

---

## CHAPITRE QUATRE

---

### 4. LA GOUVERNANCE ET GESTION ECONOMIQUES

#### 4.1 Introduction : Les enjeux de la gouvernance et de la gestion économiques

396. **Le Burkina Faso est un pays sahélien, enclavé et peu doté en ressources naturelles. Ce qui présente des difficultés et des contraintes sur sa trajectoire de construction d'une économie de développement durable.** La gouvernance et la gestion de l'économie (GGE) sont de ce point de vue, une dimension stratégique pour amener le pays à transformer les handicaps naturels en atouts supplémentaires pour son développement.
397. L'histoire économique du pays est généralement divisée en deux phases. La première est celle de la colonisation, qui à travers les péripéties de démembrement et reconstitution du Burkina Faso, a consisté à façonner le pays en réserve de main d'œuvre pour la mise en valeur des colonies côtières, et de l'immense entreprise de l'Office du Niger pour les besoins de l'économie coloniale. Ce façonnement va marquer l'économie du pays et lui léguer un héritage lourd de conséquences pour son développement. La deuxième période, celle d'après l'indépendance, est celle de construction d'une économie burkinabè dans l'intérêt du pays, et qui de ce fait passe par la reconversion des structures économiques et de ses modes de gouvernance. De ce point de vue la GGE au Burkina Faso devrait relever un certain nombre de défis majeurs qui sont autant d'enjeux de développement pour le présent et pour le devenir du pays.
398. **Le premier ordre de ces enjeux est la définition du Burkina Faso de demain à travers une vision de son devenir.** Cette vision est actuellement chose faite et se définit comme « *Une nation unie et solidaire, ouverte et intégrée, prospère et d'abondance, rayonnante et respectée, épanouie et d'excellente qualité* ». Le premier problème qui se pose à ce niveau est celui de la construction d'un consensus autour de cette vision. Si la vision qui projette le Burkina de demain en construction existe, ce qui est un pas important, elle reste connue seulement des autorités et autres responsables, mais pas des autres composantes de la société burkinabè. Or la construction du Burkina de demain est l'affaire de tous et pas seulement des autorités. Les autres composantes économiques et sociales du pays devraient la partager, s'y engager, et se l'approprier, accepter leur propre responsabilité dans la construction du Burkina Faso de demain, et les sacrifices que cela demande. En outre, disposer d'une vision partagée et consensuelle fait partie du renforcement de la cohésion nationale, et de la construction de la nation.

399. Le deuxième problème est celui de la déclinaison de la vision en stratégies, politiques et programmes cohérents dans leur articulation conceptuelle et dans leur mise en œuvre. Pour le moment la définition de la stratégie d'ensemble, du CSLP, des stratégies sectorielles et par dessus tout du Programme présidentiel ne semble pas répondre à cette exigence de déclinaison cohérente. Leur efficacité dans la marche vers l'objectif ultime ne peut qu'en souffrir. La mission apprécie à sa juste valeur l'existence d'une vision comme boussole qui oriente la construction du devenir de la nation. C'est pourquoi il est nécessaire pour les autorités, de faire des CSLP, des plans de moyen et court termes dans la mise en œuvre de la vision 2025. Le troisième problème est celui de la coordination des structures et institutions chargées de la mise en œuvre de ces différents instruments entre eux d'une part, et avec celle chargée du pilotage de la vision de l'autre. Cette dimension ne semble pas être prise en compte à sa juste mesure, et il est à craindre des modes de gestion parallèles ou juxtaposés dans la mise œuvre de la vision.
400. **La deuxième catégorie d'enjeux et défis porte sur la réalisation d'une croissance économique élevée et soutenue, mais avec équité dans le développement du point de vue social et géographique ou régional.** La MEP a noté que le Burkina Faso a connu un taux de croissance moyenne d'environ 6% sur une période de dix ans. Ce qui est remarquable, mais pas assez pour « résorber » le grand déficit social en termes de distribution des dividendes de cette croissance. La proportion de la population en dessous du seuil de pauvreté (43%) reste très élevée malgré les efforts dans la croissance et les transferts sociaux de l'Etat.
401. Par ailleurs, il y a le problème des grandes inégalités dans la distribution de la richesse nationale, que ce soit du point de vue social ou surtout géographique. Le développement spectaculaire de certaines villes et de la capitale en particulier laisse penser que le pays a opté pour une politique de développement par la ville, avec l'espoir que le développement des infrastructures économiques et sociales en milieu urbain va entraîner le développement du milieu rural. Le constat est malheureusement le contraire, accusant plutôt des inégalités sociales et régionales cumulatives.
402. Ouagadougou avait en 1960 une population totale de 60.000 habitants, soit environ 1% de la population du pays. Aujourd'hui, la population de la capitale représente 10 % de la population totale, et dans le proche futur, elle pourra abriter 15 à 20% de la population du pays. Le combat quotidien de la ville est de répondre à ces tendances pour trouver les réponses adéquates en infrastructures économiques, sociales, sécuritaires, etc. Or la ville ne produit pas une telle proportion de richesses. C'est dire que par des mécanismes divers, elle participe de la ponction des richesses de l'arrière pays. Le problème actuel est non pas de répondre aux ou prévenir les tendances de la croissance des villes, mais plutôt de contrer ces tendances en développant une autre politique de configuration spatiale. Celle-ci devrait dans le cadre du Plan National d'aménagement du territoire, refléter une stratégie de multipolarité avec plusieurs pôles de croissance judicieusement implantés, en vue d'insuffler une dynamique de croissance aux différentes régions, et ce en

assurant l'intégration de l'espace économique national de par la nature de leurs activités de base.

403. Car les inégalités cumulatives sur le plan social et géographique sont une source pernicieuse d'une détonation sociale qui ne peut être que néfaste pour un pays qui, contrairement à de nombreux autres pays africains, a su gérer avec brio la question de la diversité sociale ou socioculturelle. Par ailleurs la nature de la croissance à promouvoir devrait se baser sur les secteurs qui non seulement sont porteurs pour élargir la base économique du pays, mais aussi des secteurs qui concernent la majorité de la population, et ce avec des taux supérieurs à leur taux de croissance démographique. En outre la croissance élevée des dix dernières années ne s'est pas accompagnée de la croissance dans la création d'emplois. Il faudra donc que le pays puisse repenser le type de virage et comment le promouvoir pour assurer une croissance soutenue avec équité dans le développement.
404. **La troisième catégorie d'enjeux/défis porte sur la question de l'enclavement du pays.** La position géographique du pays au centre de la région de l'Afrique de l'Ouest est de nature à faire de son enclavement un atout du développement. En effet, la centralité du Burkina lui ouvre des opportunités qui peuvent judicieusement combiner le développement d'une économie de transit, d'un carrefour commercial, d'une économie de service et surtout d'un centre de production agricole et agroalimentaire de la région. Le pays exporte déjà certains produits agricoles et d'élevage vers les pays de la région. La MEP a noté avec plaisir que le pays a développé une production remarquable de céréales de contre saison qui peuvent approvisionner ses voisins et alimenter l'agro-industrie.
405. Transformer tout ce potentiel en un atout de développement, est une perspective qui devra prendre en compte ce que le pays peut stratégiquement développer pour se positionner avec une vision claire de son mode d'insertion dans le nouvel espace économique et social de la région, et des secteurs porteurs pour le Burkina. Le pays devra donc se positionner comme économie émergente au centre de l'espace économique de la CEDEAO, malgré les handicaps de l'enclavement, de la faiblesse des ressources naturelles, et de l'étroitesse du marché national. Au-delà des mécanismes et instruments d'intégration définis dans l'UEMOA et la CEDEAO, le pays peut aussi développer les mécanismes d'intégration de proximité comme partie du processus d'intégration sous-régionale. Il s'agit de mettre en place des projets intégrateurs dans une dynamique de promotion des « bassins transfrontaliers de développement ou BTD » entre zones voisines des pays limitrophes.
406. **La quatrième catégorie d'enjeux/défis porte sur la nature du DHD à promouvoir.** Pour le moment le pays est focalisé sur le CSLP comme stratégie de développement. Bien que les politiques et stratégies sectorielles de certains ministères ont existé avant le processus CSLP ou en dehors de ce dernier, les efforts du Gouvernement tendent à faire en sorte que les nouvelles versions des stratégies sectorielles s'inscrivent dans le cadre du CSLP. Cela

peut aider à renforcer la cohérence et la coordination des politiques et leur mise en œuvre. La MEP salue cet effort.

407. Néanmoins, le CSLP est une nouvelle génération des programmes d'ajustement structurel (PAS) qui met en exergue la préoccupation de la pauvreté. Or le DHD n'est pas réductible à la réduction de la pauvreté. La MEP est consciente que le poids du phénomène de mode qu'est le CSLP, les préoccupations pressantes des avantages qu'offrent les mécanismes de PPTE, les pressions des PTF, etc, tout cela fait que le pays ne pouvait ne pas s'inscrire au processus CSLP. Le défi est aujourd'hui de se définir, dans la pure tradition burkinabè d'auto-ajustement, une authentique stratégie de DHD, et de mettre en œuvre des stratégies sectorielles conséquentes comme jalons et composantes de la construction d'une économie de développement durable.
408. Dans cette perspective, la place de l'industrie dans la transformation des structures économiques, la propulsion de la dynamique de croissance au secteur rural (agriculture et élevage), et l'élargissement de la base d'accumulation pour l'économie du Burkina Faso demeure au centre de cet enjeu. Le pays devra ainsi définir une stratégie « entraînant » pour le secteur industriel, en vue de se propulser durablement dans la construction du Burkina émergent de demain.
409. **La cinquième catégorie d'enjeux et défis porte sur la capacité de mobilisation de ressources.** Le pays dépend beaucoup de l'aide étrangère, surtout en ce qui concerne les ressources financières et techniques. Les ressources à mobiliser comprennent les ressources financières, humaines et naturelles ou environnementales. La mobilisation des ressources humaines est capitale pour assurer l'appropriation du processus de développement dans une vision partagée, et engager les populations dans la construction de l'économie de DHD. Par ailleurs la perception générale est que le Burkina Faso est un pays pauvre en ressources naturelles. Ce qui n'est pas entièrement faux. Mais les richesses du sous-sol du pays semblent révéler un potentiel non négligeable. De plus, les richesses du monde d'aujourd'hui sont fondées sur le savoir et le savoir faire du pays et sur la capacité créative de ses acteurs économiques. C'est cela qui permet de transformer les allures de pauvreté en ressources naturelles en opportunités de création de richesse. Le Burkina en a fait l'expérience avec les nouveaux produits qu'il met sur les marchés mondiaux. Un autre exemple dans ce sens est celui des ressources en énergie solaire. De même, la faiblesse de la pluviométrie a poussé le pays à développer une grande capacité de maîtrise de l'eau qui en fait un exemple extraordinaire pour les autres pays africains.
410. Concernant les ressources financières, il est vrai que le pays dépend des aides étrangères et continuera à en dépendre encore pour longtemps. Le RAEP souligne que « l'APD contribue à financer plus de la moitié des importations ainsi que la majeure partie des investissements publics et du déficit budgétaire. L'investissement étranger est négligeable au Burkina Faso et l'investissement public intérieur est tributaire, à hauteur de 80% environ, de l'aide publique au développement fournie par les pays de l'OCDE et les agences multilatérales ».

Mais cela ne devrait pas l'inciter à dormir tranquillement sur ses lauriers. Le Burkina est appelé à développer ses capacités et élargir ses bases de mobilisation des ressources financières internes et le pays devra aussi développer ses capacités d'attraction des investissements étrangers directs qui reste faible malgré la stabilité politique du pays. Il est dit que pour le moment, l'IDE ne couvre que 1% des besoins de financement du pays. Dans la gestion des ressources financières, le pays devra cependant rester vigilant d'une part pour combattre avec force le fléau de la corruption qui gangrène la GGE, et de l'autre veiller à assurer la productivité et l'efficacité de la dépense publique.

## 4.2 La ratification et la mise en œuvre des normes et codes

### i. Résumé du RAEP

411. Le RAEP couvre seulement quelques codes et normes suivants :
412. **Le code des Bonnes Pratiques de la Transparence Fiscale et budgétaire.** Le RAEP a relevé quelques dispositions législatives et réglementaires adoptées dans le domaine des Finances Publiques pour s'aligner aux mécanismes de gestion financière établis par l'UEMOA. D'après le RAEP, les progrès réalisés pour garantir l'amélioration de la transparence financière sont reconnus par les partenaires comme le FMI et la Banque Mondiale, notamment le renforcement de la législation, et l'adoption du General Data Dissemination Standards (GDDS) pour son système statistique. Le rapport reconnaît cependant la persistance de faiblesses pour assurer la transparence fiscale, notamment l'absence d'un code de bonne conduite.
413. **Les Directives de gestion de la Dette publique.** Le RAEP a relevé les directives adoptées avec l'appui du FMI et de la Banque Mondiale ainsi que celles se référant au cadre de de l'UEMOA en matière de politique d'endettement et de gestion de la dette publique. Ces directives ont guidé la préparation du document de politique nationale qui était en cours d'adoption lors de la publication du RAEP. Le rapport indique aussi que la gestion de la dette publique est fidèle au Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA.
414. **Normes internationales de comptabilité et d'audit.** Le constat ici est que le pays a établi des normes et pratiques de comptabilité et de contrôle financiers inspirés par les normes internationales d'information financière (IFRS) et d'audit (ISA). Par ailleurs, le rapport affirme que ces normes et pratiques sont conformes au cadre légal et réglementaire de l'ensemble de l'UEMOA et au cadre légal de l'OHADA.
415. **Principes essentiels de sécurité, de supervision et des réglementations en matière d'assurance.** Il est indiqué que le pays a adhéré au Code CIMA (Conférence Inter-Africaine des Marchés d'Assurances) en juillet 1992. Le RAEP relève aussi les principales dispositions de politiques et programmes

qui reflètent la mise en application du code CIMA, et qui visent le développement du secteur des assurances. De même, un cadre institutionnel a été mis en place pour assurer la mise en œuvre et le suivi de ces principes, et notamment le secrétariat général de la CIMA et la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA).

416. Le RAEP souligne cependant la persistance d'un certain nombre de lacunes, comme la faiblesse du taux d'assurance dans la population, et le non respect des obligations d'assurance. La plupart de ces codes sont analysés au chapitre 5 sur la gouvernance des entreprises

## ii. Conclusions de la MEP

417. Le Burkina-Faso a adhéré à plusieurs normes et codes régionaux et internationaux pour garantir la promotion de la bonne gouvernance économique. Toutefois, le RAEP n'a pas fourni l'ensemble des informations requises par le questionnaire du MAEP. Il aurait du spécifier l'état de la ratification des instruments légaux et analyser toutes les mesures de mise en application des normes et codes auxquels le pays a adhéré. La mission a constaté que le Burkina a mené des activités d'évaluation de la plupart des normes et codes avec l'appui des partenaires comme le FMI, la Banque Mondiale et l'Union Européenne, notamment dans le cadre de l'évaluation du secteur financier et dans le cadre de la gestion des finances publiques. Par conséquent le RAEP aurait du tirer profit des rapports de ces missions d'évaluation.

**Tableau no. 4.1 : Situation de la signature et de la ratification des normes et codes**

Normes et Codes	Signature	Ratification	Internalisation
Acte constitutif de l'Union Africaine (2000)	12/07/2000	27/02/2001	Pas d'actions spécifiques pour la vulgarisation.
Document cadre du NEPAD (2001)	Adhésion automatique depuis octobre 2001	Adhésion automatique depuis octobre 2001	Exercice MAEP basé sur une approche participative

Code des bonnes pratiques de la Transparence fiscale et budgétaire	SRFP/BCEAO/RONC <sup>11</sup>	SRFP/BCEAO/RONC	Mesure de performance de la gestion des Finances publiques selon la méthodologie PEFA <sup>12</sup> et Directives/UEMOA, SRFP/BCEAO/RONC
Directives de gestion de la Dette Publique	BCEAO	BCEAO	Mesures adoptées dans le cadre de l'Initiative PPTe et de l'IADM, et adoption d'une politique nationale en janvier 2008
Normes internationales d'audit et de comptabilité	SYSCOA <sup>13</sup> /BCEAO	SYSCOA/BCEAO	Directives SYSCOA /UEMOA, SRFP/BCEAO/RONC
Codes des Bonnes Pratiques de la Transparence en matière monétaire et financière	SRFP/BCEAO/RONC	SRFP/BCEAO/RONC	Exercice d'évaluation Financière lancée en mars 2008
Principes Fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique (2002)	BCEAO/RONC		Règlements, Instructions, directives de la BCEAO ;  Exercice d'évaluation Financière en mars 2008

<sup>11</sup> RONC : Rapport sur l'Observation des Normes et Codes

<sup>12</sup> PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability- Dépenses Publiques et Responsabilité financière

<sup>13</sup> SYSCOA: Système Comptable Ouest-Africain

Principes Fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace	/BCEAO/RONC		Convention portant création de la Commission Bancaire, Dispositif applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UEMOA (1 <sup>er</sup> janv.2000)
Principes Essentiels de sécurité et de la supervision et des réglementations en matière d'Assurance	/BCEAO/RONC		Evaluation d'évaluation lancée en mars 2008
Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption		27 octobre 2005	

**418. Le code des Bonnes Pratiques de la Transparence Fiscale et budgétaire.**

Les codes des bonnes pratiques élaborés par le FMI et acceptés sur le plan national peuvent être divisés en trois groupes : (i) transparence de données, avec la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du FMI, et son système général de diffusion des données (SGDD), (ii) transparence budgétaire, avec le code de bonnes pratiques en matière de transparence des Finances publiques ; (iii) transparence des politiques monétaires et financières (le code de bonnes pratiques (FMI) pour la transparence des politiques monétaire et financière). Beaucoup d'initiatives ont été entreprises par les autorités pour aligner les pratiques nationales aux normes régionales et internationales.

419. En ce qui concerne la transparence des données, la MEP a analysé un rapport du FMI sur l'observation des normes et codes (RONC) portant sur le module des statistiques. Il en ressort que le Burkina Faso n'a pas encore souscrit aux NSDD et au SGDD. Ce RONC analyse les pratiques du Burkina Faso en matière de diffusion des données en se basant sur les dispositions du SGDD du FMI. Il analyse aussi la qualité des données ainsi que les structures chargées de les produire en se référant au Cadre d'évaluation de la qualité des données (CEQD) développé par le Département des statistiques du FMI. A l'instar des statistiques macroéconomiques dont les concepts et méthodes sont déterminés par la BCEAO, cette dernière a adoptée des directives visant l'harmonisation des comptes nationaux et des statistiques des finances publiques. Le RONC reconnaît l'existence d'une approche stratégique du développement des

statistiques au Burkina Faso, mais sa mise en œuvre connaît encore des lacunes.

420. S'agissant de la transparence budgétaire, la MEP a pris connaissance de l'évaluation des pays pauvres (PPTE) effectuée en 2004 par le FMI et la Banque Mondiale qui place le Burkina au dessus de la moyenne en ce qui concerne la qualité de la gestion des finances publiques. La MEP a aussi pris connaissance d'une étude « Mesure de la Performance de la Gestion des Finances publiques » en avril 2007, basée sur la méthodologie « Public Expenditure and Financial Accountability ou Dépenses Publiques et Responsabilité financière » (PEFA) menée avec l'aide de l'Union Européenne. La méthodologie PEFA est reconnue par le FMI et la Banque Mondiale. L'étude a examiné les systèmes, les processus et les institutions de gestion des finances publiques et a fait ressortir les forces et faiblesses en ce qui concerne la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources ainsi que la mise à disposition efficiente des services.
421. Pour faire suite aux recommandations de l'étude, le gouvernement a pris des mesures, notamment la création d'une Autorité Supérieure de contrôle de l'Etat (décret no 2007-867/PRES), la création de l'Autorité de régulation des marchés publics, l'adoption d'une politique nationale de lutte contre la corruption ainsi que la révision du cadre réglementaire de la passation des marchés publics (décret no 2003-269) pour leur alignement aux normes internationales. Cependant, les irrégularités subsistent quant au respect des règles. Les faiblesses qui persistent, devraient être corrigées dans le cadre de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP).
422. Pour assurer la transparence des politiques monétaires et financières, la mission a noté que la BCEAO a initié des programmes communautaires pour aligner ses pratiques et normes aux codes et normes internationales. Avec l'appui du FMI et de la BCEAO, le Burkina Faso a lancé l'élaboration d'un programme d'évaluation du secteur financier (PESF) au niveau national en mars 2008. La MEP reconnaît que le pays a déployé beaucoup d'efforts pour adopter les normes et pratiques de la transparence fiscale et budgétaire. Cependant elle a constaté l'absence d'une stratégie d'information et de communication pour permettre aux acteurs sociaux et aux populations de connaître ces normes et codes.
423. **Directives de Gestion de la Dette Publique et Durabilité.** L'ensemble des directives mises en place par les services du FMI et de la Banque Mondiale à la demande du Comité Monétaire et Financier International (CMFI), vise à améliorer la qualité de la gestion de la dette publique, et à réduire la vulnérabilité des pays aux chocs financiers tant internes qu'externes. En plus des efforts fournis pour respecter les normes de l'UEMOA comme le souligne le RAEP, la MEP a pris note que la Direction de la Dette Publique a mis en place deux logiciels fiables pour garantir la gestion transparente, le suivi de la dette extérieure (un système de gestion d'analyse financière (SYGADE)), ainsi que l'analyse des données (Debt-pro). La MEP a noté des progrès tangibles en matière de la gestion de la dette publique avec la non accumulation d'arriérés

internes et externes, et la maîtrise du ratio encours de la dette sur PIB nominal (17,1% en 2007) qui est de loin inférieur au critère de l'UEMOA de 70%. Une politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique a été adoptée en janvier 2008 et permettra de capitaliser les résultats atteints.

424. **Principes et Normes Internationales pour les Systèmes de Paiement.** Les principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique ont été établis sous l'égide du Comité sur les Systèmes de Paiement et de Règlement des Banques Centrales des pays du G 10 (CSPR) et de la Banque des Règlements Internationaux basée à Bale, en Suisse, en vue de renforcer la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement. L'UEMOA a adhéré à ces principes et par conséquent, elle a engagé des réformes visant la modernisation des systèmes de paiement depuis 1999 dans les pays membres, y compris au Burkina Faso, dans le but de renforcer les infrastructures de base du système financier, de réduire les coûts et les délais de paiement, d'améliorer la sécurité des opérations financières, et enfin de promouvoir de nouveaux instruments de paiement dans la zone.
425. Le Règlement no 15/2002/CM/UEMOA du conseil des ministres du 19 septembre 2002 définit un nouveau dispositif de réformes des systèmes et moyens de paiements dictés par les dix principes fondamentaux des systèmes de paiement d'importance systémique. L'objectif est de renforcer la sécurité juridique, assurer la sécurité financière, garantir la sécurité opérationnelle, et enfin consolider l'efficacité et la bonne gouvernance régionale. Ces réformes traduisent aussi les quatre dimensions de la responsabilité des banques centrales qui doivent se refléter dans la mise en application.
426. En 2006, la BCEAO a lancé le système de règlement brut en temps réel pour les paiements d'importance systémique, dénommé Système de Transfert Automatisé et de Règlement dans l'UEMOA (STAR-UEMOA), le système de compensation multilatérale automatique, dénommé Système Interbancaire de Compensation Automatisé dans l'UEMOA (SICA-UEMOA), et le développement d'un système interbancaire de paiement par carte à l'échelle de l'Union qui devait démarrer en 2007.
427. Le Burkina Faso a initié ces réformes en 2006 et, avec l'appui de la BCEAO, il a développé une large campagne de formation, de sensibilisation et de communication sur les principes et normes internationaux ainsi que sur le nouveau cadre juridique, institutionnel et opérationnel qui régit les systèmes de compensation, les systèmes de paiements d'importance systémique ainsi que les systèmes de règlements des titres. Cette campagne a touché les banques, les entreprises, les comptables publics, les commerçants et les particuliers.
428. L'année 2006 a été marquée par le démarrage du règlement des opérations compensées de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières dans STAR-UEMOA, la révision des manuels de procédure de STAR-UEMOA et l'opérationnalisation du SICA-UEMOA dans cinq pays de l'Union dont le Burkina Faso. Les paiements interbancaires se font par le système SICA-

UEMOA qui a été introduit au Burkina depuis le 29 juin 2006. Les institutions agréées au SICA-UEMOA sont la BCEAO, les banques commerciales, la Poste et le Trésor. Ce dispositif permet un échange rapide sous forme d'images numérisées entre les participants, de l'ensemble des instruments scripturaux (chèques, virements, etc..) dans un fichier électronique, la séance de compensation étant centralisée par la BCEAO pour le calcul des soldes des participants. Cet échange se fait à partir des différentes agences via l'Agence principale de Ouagadougou ou l'Agence Auxiliaire de Bobo Dioulasso. La télé-compensation évolue ainsi de façon graduelle. La MEP a noté que les nouveaux systèmes de paiement ont permis de réduire les délais de paiements de 45 jours à 2 jours et que la modernisation des systèmes de paiement connaît des progrès rapides. Elle félicite le Gouvernement pour ces bonnes performances.

429. **Les Principes Essentiels de Sécurité et de Supervision en matière d'Assurance et de Réglementations.** Ces principes, énoncés par l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance, visent les objectifs suivants : protéger les investisseurs, garantir des marchés équitables, efficaces et transparents, et réduire les risques systémiques. La MEP a noté des progrès réalisés, notamment avec le respect des normes de solvabilité par plus de 50% des compagnies, le respect des normes dans l'agrément des compagnies et des intermédiaires, la collecte de l'épargne à travers la constitution de réserves techniques.
430. **Normes de Comptabilité et d'Audit.** L'International Accounting Standards Board (IASB) est l'organe responsable de développement des normes comptables et d'audit. L'IASB a procédé à des modifications des normes avec une nette tendance à la présentation des comptes sur la base des justes valeurs (fair values). Le RAEP ne fait pas mention que le Burkina est aligné aux normes du Système Comptable Ouest-Africain (SYSCOA) adopté par l'UEMOA depuis 1998 et à celui de l'OHADA. Il aurait du aussi analyser la conformité avec les normes IFRA et ISA. La MEP n'a trouvé aucune étude menée pour garantir la conformité de ces systèmes avec les normes internationales (International Financial Reporting Standards) et aucun projet n'a été développé pour assurer cette conformité. La MEP a noté aussi que les mesures de contrôle interne des entreprises ne sont pas appliquées automatiquement.
431. **Principes Fondamentaux pour un Contrôle Bancaire Efficace.** Les Principes de base pour le contrôle bancaire ont été élaborés par le Comité de Bale. Ils sont au nombre de 25 et recouvrent les domaines suivants : conditions préalables à un contrôle efficace ; agrément et structure de propriété ; réglementations et exigences prudentielles ; méthodes de contrôle bancaire permanent ; exigence en matière d'information ; pouvoir institutionnel des autorités prudentielles ; activité bancaire transfrontalière. Dans les pays de l'UEMOA, la mission de contrôle et de supervision du secteur bancaire est assurée par la BCEAO et par la Commission Bancaire. Des dispositions légales et réglementaires régissant la lutte contre le financement du terrorisme et la lutte contre le blanchiment des capitaux ont été adoptées en juillet 2007,

en conformité avec les nouvelles règles prudentielles arrêtées par le Conseil des Ministres de l'UEMOA.

432. Au Burkina Faso, le Décret no 2006-649/PRES du 29 /12/2006 portant promulgation de la loi no 026-2006/AN du 28 novembre 2006 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux ainsi que le Décret no 2007-449/PRES/PM/MEF /MJ du 18 juillet 2007 portant création de la Cellule Nationale de traitement des informations financières (CENTIF) viennent renforcer le dispositif légal et réglementaire du contrôle et de la supervision bancaire. Toutefois cette dernière n'est pas encore opérationnelle.
433. **La Convention de l'Union Africaine sur la lutte contre la corruption, la Convention des Nations Unies sur la Corruption, le protocole de l'UEMOA sur la lutte contre la Corruption.** Le Burkina a ratifié ces conventions le 27/10/2005, le 23/06/2006 et le 06/06/2006 respectivement. La MEP a noté que les autorités ont déployé des efforts pour la mise en application de ces conventions au niveau national, à travers la mise en place d'un cadre légal et institutionnel de lutte contre la corruption. En effet, le pays dispose d'une Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption et d'une Cour des Comptes depuis 2002. Cependant ces structures se sont révélées inefficaces en raison notamment de la faiblesse des moyens de fonctionnement et des faibles compétences du personnel en matière de contrôle. La MEP estime que la nouvelle politique nationale de lutte contre la corruption adoptée en mai 2006 et la création de l'Autorité Supérieure du contrôle d'Etat permettront d'alléger les insuffisances du cadre institutionnel existant et l'impunité du phénomène de corruption.
434. Dans le domaine du contrôle et de la régulation des marchés publics, la MEP a noté que les dispositions réglementaires, techniques et financières sont alignées sur les normes internationales et reflètent les directives de l'UEMOA. Toutefois le rapport d'évaluation sur la performance de la gestion des finances publiques plus haut cité, a mis en exergue des irrégularités graves dans l'application du cadre réglementaire dans le domaine de la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics.
435. La mise en place d'une Autorité de régulation des marchés publics par le décret no 2007-243 PRES/PM/MFB du 9 mai 2007 ainsi que la création de l'Autorité Supérieure de contrôle de l'Etat par le décret-loi no 2007-867 du 26 décembre 2007 qui promulgue la loi no 32-2007/AN du 29 novembre 2007 pourront renforcer les capacités du cadre légal et institutionnel de lutte contre la mauvaise gestion des ressources publiques et de garantir la conformité des systèmes nationaux avec les indicateurs et standards internationaux.
436. **Le Traité de la CEDEAO et les Conventions de l'UEMOA.** Les échanges organisés avec les parties prenantes et les informations complémentaires collectées par la MEP ont confirmé que le Burkina Faso a signé et ratifié les traités et conventions adoptés dans le cadre de la CEDEAO et de l'UEMOA. Ces mesures couvrent un ensemble de textes, conventions et lois au nombre desquelles :

- le traité portant création de la CEDEAO adopté en juin 1975 et révisé en 1993
  - le traité instituant l'Union Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) tel que révisé en 2003 ;
  - l'Accord de coopération entre la République française et les pays membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine ;
  - l'Accord instituant la Banque Ouest Africaine de Développement ;
  - la Convention portant création de la Commission Bancaire (KITI n°XVII/0365/FP/MS du 27 juillet 1990), amendée en janvier 2000 ;
  - un ensemble de conventions liées à STAR UEMOA et à SICA-UEMOA ;
  - la loi portant réglementation bancaire (loi n°012/96/ADP du 2 mai 1996 ;
  - le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité, signé en février 1999 et amendé en janvier 2003 puis en mars 2006 ;
  - la Convention portant création du Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers du 3 juillet 1996, amendé le 2 juillet 1997.
437. **Le traité de l'Union Africaine et le Traité de création de la Communauté Economique Africaine.** Les informations collectées par la MEP ont permis de constater que le traité de l'Union Africaine (2000) et le Traité de création de la Communauté Economique Africaine (1992) ont été signés et ratifiés par le Burkina.
438. **Le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité** comporte des normes arrêtées dans le cadre de l'UEMOA pour garantir une gestion équilibrée des finances publiques. La MEP a établi un tableau sur l'évolution des critères pour le Burkina.

### iii. **Recommandations du Panel**

439. Le Panel recommande aux autorités burkinabés compétentes de :
- Finaliser une évaluation exhaustive et détaillée pour chaque norme et code identifié dans le questionnaire du MAEP, préparer le cas échéant un Programme d'action spécifiant les mesures à adopter pour corriger les lacunes constatées, et ratifier dès que possible les normes et codes nécessitant une ratification (Gouvernement, Assemblée Nationale).
  - Sur la Transparence en général :
    - Développer une stratégie de communication, de sensibilisation et d'information efficace pour la vulgarisation des normes et standards,

en utilisant tous les moyens y compris les outils modernes – NTIC – (Gouvernement).

- o Développer une stratégie de diffusion des informations accessible aux populations, sur le processus budgétaire, et rendre publics les rapports de la Cour des comptes pour permettre aux citoyens de participer aux débats politiques et de contribuer activement à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des instruments de politique (Gouvernement et entités décentralisées).
- o Mettre en œuvre les recommandations de la mission d'évaluation de la transparence du système monétaire et financier effectuée en mars 2008 pour améliorer la conformité avec les normes et standards dans ce domaine (Gouvernement).
- o Prendre des mesures nécessaires pour engager des réformes visant l'alignement des normes comptables SYSCOA/OHADA aux normes internationales d'information financière IFRS et d'audit ISA (Gouvernement).
- o Poursuivre le développement des capacités institutionnelles des organes de contrôle externe et du Parlement à travers la formation aux outils de programmation et de budgétisation, et l'amélioration de l'accès à l'information régulière sur l'exécution budgétaire (Gouvernement, Assemblée nationale, Justice).

### 4.3 Evaluation des performances par rapport aux objectifs

**Objectif 1 : Promouvoir les politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable**

#### i. Résumé du RAEP

440. **Historique de la gestion du cadre macroéconomique.** Le RAEP indique que le Burkina Faso a connu deux grandes périodes en termes de gestion de la politique économique : la période 1960-1991 qui est celle de l'auto ajustement et la période 1991 à nos jours qui est celle de l'ajustement assisté par les organisations financières internationales. La première période, surtout sous la phase de la période révolutionnaire (1983-1987) a permis de réduire de façon significative le train de vie de l'Etat. Nonobstant certaines conséquences sociales néfastes, on a assisté à un redressement économique du pays, associé à une paix sociale relative. Au cours de la deuxième période et malgré la continuation des progrès sur le plan macroéconomique, le service de la dette est devenu une contrainte très sévère pour le pays dès le début des années 90. Ce qui a conduit le pays à adopter son premier programme d'ajustement structurel (PAS) avec le soutien de la Banque Mondiale, du FMI et d'autres

partenaires au développement dès 1991. Au total quatre PAS ont été adoptés par le Burkina Faso. L'application de ces différents PAS en conjonction avec la dévaluation de 1994 ont permis d'enregistrer quelques performances macroéconomiques, notamment en termes de maîtrise du déficit public et de l'inflation.

441. **Progrès macroéconomiques et développement humain durable.** La conjonction des facteurs aussi bien internes qu'externes a permis au pays de connaître un taux de croissance moyen de l'ordre de 4,3 % l'an au cours de la période 1996 – 2000, et de 5,2 % au cours de la période 2001 – 2006. Le PIB par tête en dollar USA constant (1985) est passé de 271,8 en 2000 à 303,1 en 2004. Le RAEP souligne néanmoins qu'en termes d'impact sur certains indicateurs, les résultats restent mitigés. En effet, l'IDH calculé par le PNUD en 1997 était de 0,304 pour le Burkina Faso, ce qui se révèle être l'un des plus faibles au monde. En outre, l'incidence de la pauvreté a connu une légère hausse entre les périodes 1994 et 2003. Elle a progressé de 0,8 points entre 1994 et 1998 et de 1,1 point entre 1998 et 2003. Pour pouvoir réduire significativement la pauvreté, le Burkina Faso a élaboré son premier Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP1) en 2000 pour la période 2000 – 2003, et ce dans le cadre de l'initiative PPTTE pour pouvoir satisfaire les conditions du point d'achèvement afin de bénéficier de l'allègement de la dette. Le CSLP1 a fait l'objet d'une révision en 2003 et un Programme d'action prioritaire triennal (PAP) glissant a été adopté pour la période 2004 – 2006 pour l'opérationnalisation du CSLP révisé.
442. En termes d'innovation, la participation des différentes parties prenantes au processus de révision du CSLP a été de loin meilleure à celle du CSLP1. Les mêmes axes sont maintenus. En revanche, le nombre des actions et des secteurs prioritaires a été élargi et le dispositif de suivi-évaluation s'est grandement amélioré. En vue de prendre en compte la dimension régionale de la lutte contre la pauvreté, treize (13) CSLP régionaux ont été également élaborés. La plupart des indicateurs macroéconomiques ont enregistré de bonnes performances ces dernières années, en particulier en termes de croissance économique et d'inflation.
443. Le RAEP note cependant une nette détérioration du solde budgétaire global base engagement malgré les efforts, et une nette amélioration du recouvrement des recettes totales avec un taux d'accroissement moyen annuel de 12 % sur la période 2000 – 2004, bien supérieur à celui des dépenses totales qui était de 9,2 % sur la période 2000 – 2005. La gestion des finances publiques reste encore un exercice délicat aux termes de l'étude du CAPES en 2003, étude qui utilise la valeur absolue du ratio « déficit budgétaire sur dépenses publiques » pour appréhender l'effort réel de bonne gestion publique. Cet indicateur est passé de 29% en 1985 à 48% en 2002, traduisant un accroissement significatif du déficit budgétaire au cours de la période.
444. Bien que le développement du capital humain soit une des grandes priorités du Gouvernement, les dépenses consacrées aux secteurs de l'éducation de base et de la santé, bien qu'ayant connu une croissance nominale entre 2000 et 2004,

sont restées quasi-stationnaires en termes de leur part dans les dépenses publiques. Le RAEP note chiffre à l'appui que malgré les efforts en faveur des secteurs sociaux, les indicateurs sociaux restent encore très faibles. Le rapport souligne ainsi que les capacités du Burkina Faso à atteindre les OMD sont limitées. C'est pourquoi le gouvernement s'est fixé des objectifs propres moins ambitieux que ceux du millénaire.

445. **Prévisions macroéconomiques.** Le RAEP note qu'en ce domaine, le Gouvernement utilise le modèle de prévision « Instrument Automatisé de Prévision (IAP) » qui est un modèle de type quasi-comptable qui s'appuie sur les comptes nationaux, et son bouclage est assuré par un tableau ressources/emplois qui gère les interrelations sectorielles. En outre, le Burkina Faso utilise aussi un autre modèle pour analyser l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté. C'est le Simulateur Macroéconomique pour l'Analyse de la Pauvreté (PAMS) de la Banque Mondiale.
446. **Les politiques sectorielles de croissance et de développement.** En ce qui concerne les autres politiques économiques, le RAEP souligne que depuis l'élaboration du CSLP, la plupart des ministères ont élaboré des programmes sectoriels. Parmi eux, il y a avant tout les programmes sectoriels agricoles qui sont en cours d'exécution, et dont certains étaient élaborés avant le CSLP. Il y a aussi la stratégie de développement rural (SDR) à l'horizon 2015 dont l'objectif global est d'assurer une croissance soutenue du secteur rural, impulsée par les filières agricoles et par l'industrie agroalimentaire, la politique nationale de l'eau, et celle de l'environnement.
447. Enfin le RAEP souligne les efforts des autorités en matière de mobilisation des ressources intérieures et d'assainissement du secteur bancaire, ce qui a permis une évolution positive des agrégats monétaires, et de crédit à l'économie.

## ii. Conclusions de la MEP

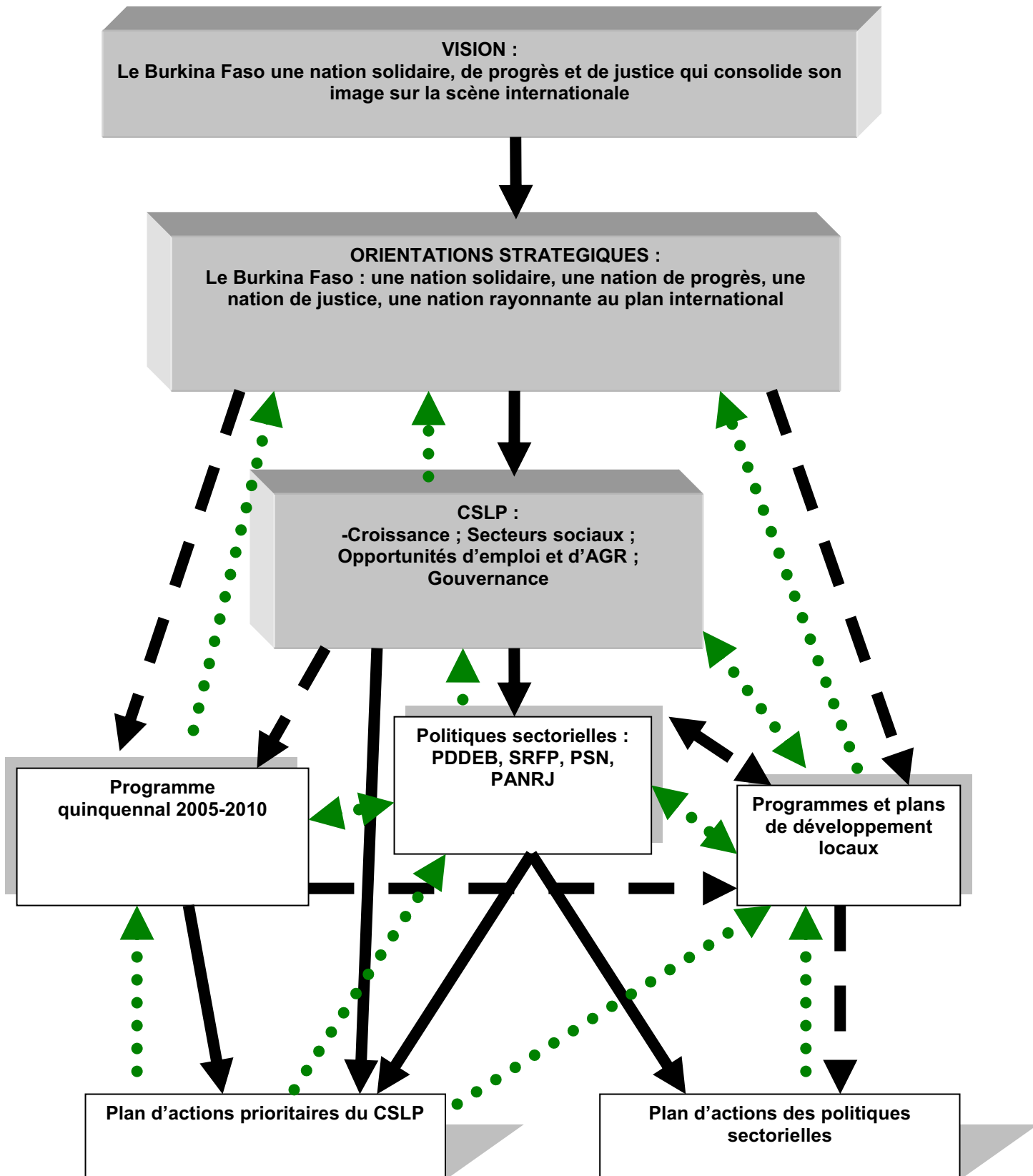
448. **Politiques macroéconomiques et Burkina Faso de demain.** La promotion des politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable suppose l'existence d'une vision du Burkina Faso de demain que la nation veut construire, la définition claire des transformations structurelles que cette vision implique, et celle des politiques nécessaires pour le réaliser avec efficacité. Le RAEP indique que cette vision, traduite dans l'étude prospective Burkina Faso 2025, existe comme fondement aussi bien de la GGE que des politiques macroéconomiques. Elle se formule comme « **Une nation unie et solidaire, ouverte et intégrée, prospère et d'abondance, rayonnante et respectée, épanouie et d'excellente qualité** ».
449. La MEP a appris que les conclusions de l'étude Burkina Faso 2025 n'ont pas fait l'objet d'une adoption officielle par les institutions compétentes. C'est que ladite vision est restée affaire de quelques cercles supérieurs, mais pas des autres composantes sociales et économiques du pays. Ce qui fait que ces dernières ne la connaissent pas vraiment, qu'elles ne l'ont pas internalisée

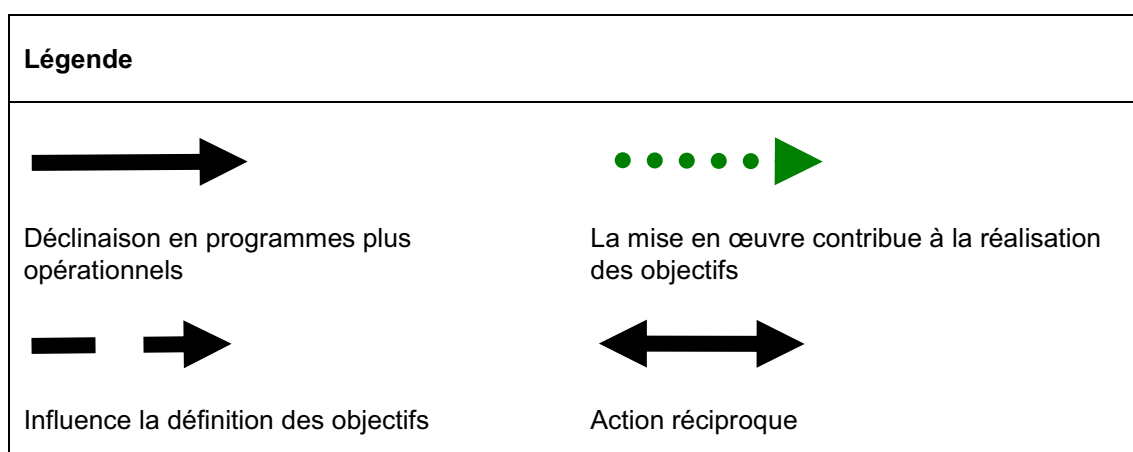
pour en faire leur boussole et se soumettre à ses implications. La vision devrait être une construction consensuelle.

450. Par ailleurs, le pays devrait traduire cette vision en une architecture cohérente de stratégies et de programmes opérationnels (y compris le programme du Président 2005-2010), qui se renforcent mutuellement dans leur mise en œuvre, et définir les séquences de cette dernière. Etant donné que comme le dit le RAEP, la CSLP « ne se substitue pas aux stratégies sectorielles dans chaque Ministère, qui doivent s'inscrire dans la logique des priorités gouvernementales », l'articulation entre les différentes versions du CSLP et ces stratégies sectorielles devrait être bien définie pour voir leur cohérence et les chances d'efficacité et d'efficience dans leur mise en œuvre. La MEP a noté que le gouvernement prend de plus en plus des dispositions pour que la formulation et ou l'actualisation des stratégies sectorielles se situent dans la perspective du CSLP. La mission suggère fortement que les différents CSLP soient définis comme des phases ou plans de court et moyen termes dans la construction de cette vision.
451. L'existence d'une vision du Burkina Faso de demain est la principale déterminante de la nature et du modèle de croissance à promouvoir, et des politiques économiques (macro et sectorielles) à mettre en œuvre. Mais cette nécessaire cohérence, et la coordination qu'elle implique ne sont pas encore aussi évidentes. Le gouvernement a fait un effort louable de schématiser le cadre logique de cette architecture (voir graphique no 4.1). Il reste à en faire un outil réel de mise en œuvre des stratégies et programmes macroéconomiques. Par ailleurs la cohérence du cadre logique peut ne pas refléter la cohérence de substance entre stratégies et programmes qui pourtant sont appelés à concourir au même résultat : la construction du Burkina de l'horizon de 2025.
452. De plus, la situation n'est pas aussi claire quant au mode de pilotage du processus de mise en œuvre de la vision. Cela demande la dévolution claire de la fonction de « tour de contrôle » bien positionnée pour faire le dispatching nécessaire des tâches, veiller à la mise en œuvre de la vision, et en faire le suivi/évaluation pour pouvoir actualiser les étapes, compte tenu des progrès et des faiblesses constatés dans le processus. L'institution d'un Ministère chargé de l'analyse et de la prospective placé auprès du Chef de l'Etat peut être considérée comme un pas dans cette direction. Mais il semble que sa fonction primordiale est celle d'anticipation. En outre le pilotage de la « fonction développement » du pays est à cheval entre ce ministère et celui de l'économie et des finances. Il est nécessaire de définir un arbitrage clair et porteur entre les différents ministères et institutions impliqués dans la GGE.
453. La définition et la mise en œuvre des politiques macroéconomiques de soutien au DHD dépendent aussi de la nature des transformations structurelles à opérer sur le plan économique et social. Il ne s'agit pas seulement de mener des politiques de réformes requises par le processus de libéralisation/ajustement/privatisation. Il s'agit surtout de transformer les structures économiques et rapports entre secteurs économiques dictés par le contenu de

la vision. Cette question ne semble pas ressortir clairement du RAEP ni des rencontres que la MEP a eues sur le terrain.

Figure no. 4.1 : Présentation schématique de l'articulation des stratégies de développement de long, moyen et court terme





454. On peut noter à ce sujet que, les politiques sectorielles liées au CSLP semblent exister principalement dans quelques secteurs seulement : l'agriculture et le développement rural, l'eau, l'éducation, la santé et l'environnement. Ce qui pose certains problèmes et notamment ceux de définition des enjeux de la croissance et du développement durables que les politiques macroéconomiques devraient soutenir pour promouvoir le DHD, mais aussi des secteurs moteurs et des secteurs de soutien à la croissance et au développement durable, de leur articulation, et de la coordination institutionnelle des structures en leur charge.
455. Le RAEP souligne avec raison l'existence d'un « grand déficit social » malgré les progrès sur le plan macroéconomique, ce qui montre les faiblesses des CSLP dans la promotion d'une croissance durable et distributive pour les pauvres ; et que les progrès dans l'assainissement du cadre macroéconomique ne sont pas forcément porteurs des résultats attendus en matière de développement durable. On a noté en effet que l'incidence de la pauvreté demeure relativement forte (45,3% en 1998, 46,4% en 2003 et 42,4% en 2005). Mais cela montre qu'il y a eu des progrès dans la lutte contre la pauvreté même si ces progrès restent lents (Voir tableau no 4.2).

**Tableau no. 4.2 : Evolution des indicateurs de pauvreté**

Indicateur	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Pauvreté Monétaire</b>					
Incidence de la pauvreté (%)	46,4	44,6	43,0	42,1	42,6
Seuil de pauvreté absolu (FCFA)	82 672	82 347	87 609	89 712	91 598
Indice de GIN	0,22	0,22	0,23	0,24	0,2

PIB/tête (FCFA)	178 496	182 008	189 911	195 022	198 036
PIB/tête (US \$)	287,9	293,6	306,3	314,6	319,4
<b>Pauvreté Humaine</b>					
Taux brut de scolarisation (%)	52,2	56,84	60,72	66,55	72,6
dont filles	46,3	51	55,05	61,2	64,8
Taux de couverture vaccinale par Antigène :					
DTC-Hep-Hb3 (%)	67	88,39	96,29	95	102,4
Rougeole (%)	-	78,34	84	88	93,86
Taux d'accouchements assistés par du personnel qualifié (%)	43,7	33,49	37,67	43	54
Taux d'accès à l'eau potable (%) :					
Rural	-	-	-	62	-
Urbain	-	-	-	75	-

Source : Bilan de mise en œuvre du PAP mars 2008, MEF.

456. La prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques macroéconomiques demeure encore peu efficace et cela peut difficilement garantir un développement durable dans un pays sahélien. Ce phénomène ajoute aux problèmes de vulnérabilité de l'économie. Bien que le pays ait pris des mesures pour améliorer le climat des affaires et diversifier la production agricole, la vulnérabilité de l'économie du Burkina est un sujet qu'il faudra approfondir notamment dans la recherche des solutions destinées à la réduire.
457. Les recommandations du RAEP semblent mettre l'accent principalement sur une composante des agrégats macroéconomiques : les finances publiques. L'examen des autres agrégats permet de prendre la mesure de l'efficacité et des résultats des efforts dans les politiques macroéconomiques au cours des dernières années. Une des grandes réalisations du cadre macroéconomique est sa stabilité, qui a permis à l'économie du Burkina Faso de connaître des taux de croissance de près de 6% en moyenne annuelle sur les dix dernières années (Voir tableau no 4.3). Cette performance qu'il faut saluer cache cependant des distorsions qu'il est utile de souligner. Par exemple le graphique no 4.2 montre

une évolution quasi stagnante des contributions des différents secteurs au PIB depuis le début de la décennie.

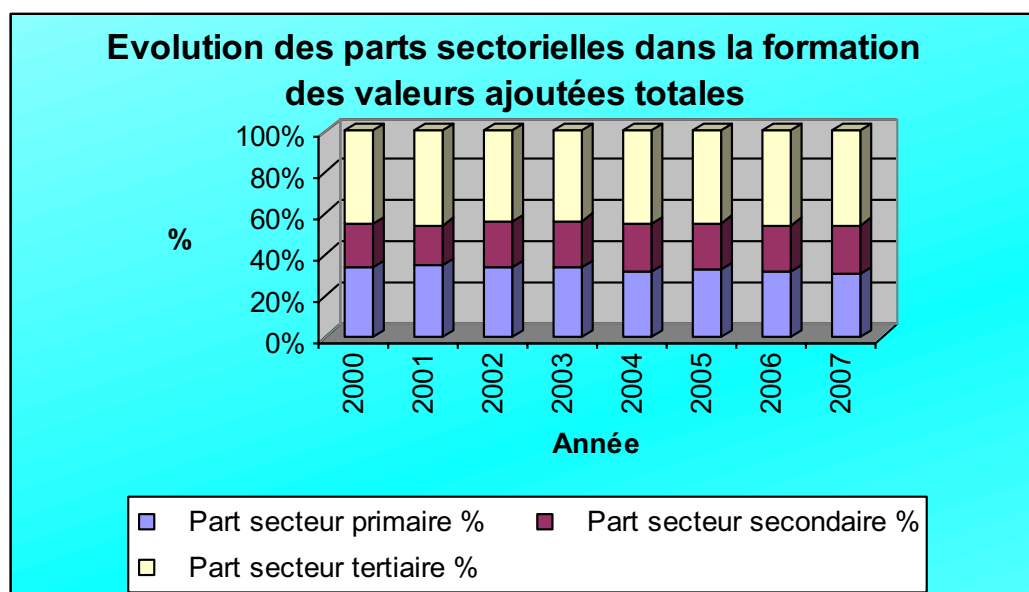
**Tableau no. 4.3 : Evolution du taux de croissance sectorielle et du PIB réel entre 2000 et 2006**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne (1997-2006)
Secteur primaire	-3.7%	17.0%	2.7%	10.7%	-2.8%	11.8%	0.3%	5%
Secteur secondaire	1.3%	-9.0%	15.0%	9.3%	9.3%	6.7%	5.5%	10%
Secteur tertiaire	10.1%	8.0%	1.4%	6.9%	6.5%	4.6%	6.2%	5.4%
PIB réel	1.8%	6.6%	4.7%	8.0%	4.6%	7.1%	5.5%	5.6%

Sources : Ministère de l'économie et des finances/Direction générale de l'économie et de la planification/Direction de la prévision et des analyses macroéconomiques, Octobre 2007

458. « Ce qui indique que la transformation structurelle de l'économie burkinabè s'opère très lentement » pour ne pas dire qu'elle ne s'opère pas du tout. Etant donné que 80% de la population du pays vit dans le milieu rural et produit à peine moins de 25% des richesses nationales, cela veut dire que même si le Gouvernement adopte une politique macroéconomique de redistribution de la richesse à travers les transferts sociaux, cela peut difficilement se traduire en une amélioration rapide des conditions de vie des populations. C'est ce qui entre autres, explique le paradoxe du « grand déficit social » actuel. La faiblesse des transformations structurelles de l'économie du Burkina Faso est encore soulignée dans le graphique no 4.2 ci-dessous.

Figure no. 4.2 : Evolution des contributions sectorielles à la formation des valeurs ajoutées totales



Sources : IAP, DGEP, Mars 2008

459. **Du point de vue de la contribution des secteurs au taux de croissance de l'économie**, il est apparu que dans le secteur primaire (agriculture vivrière et de rente, élevage et sylviculture), la croissance reste très basse avec un taux moyen annuel de l'ordre de 1,4%, donc de loin inférieur au taux de croissance démographique (voir tableau no 4.4). Une étude du Comité de Prévision et de Conjoncture du Ministère de l'Economie et des Finances, confirme en effet que « le secteur primaire qui occupe près de 80% de la population burkinabè, donc de la majeure partie des pauvres, a enregistré une croissance négative entre 2006 et 2007 ». Le taux de croissance globale a d'ailleurs sérieusement baissé à un peu plus de 3,2% en 2007, contrairement aux prévisions de 6,5%. Il se pose donc le problème de politique macroéconomique qui soutient les secteurs de production de la majorité des populations, et accroît leur productivité et les dividendes de leurs efforts. La définition des structures économiques à transformer devrait intégrer cette réalité.

Tableau no. 4.4 : Contribution sectorielle a la croissance du PIB (en pourcentage de 2003 à 2007)

	2 003	2 004	2 005	2 006	2007
<b>SECTEUR PRIMAIRE</b>	<b>3,3%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>3,5%</b>	<b>1,3%</b>	<b>-0,1%</b>
Agriculture vivrière	-2,4%	-2,0%	2,6%	0,6%	0,85%
Agriculture de rente	0,4%	0,7%	0,2%	0,2%	-1,14%

Elevage	5,2%	0,3%	0,6%	0,3%	0,32%
Sylviculture	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,12%
Pêche	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,01%
<b>SECTEUR SECONDAIRE</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,8%</b>
Industries extractives	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,55%
Boisson et tabac modernes	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	-0,06%
Egrenage cotton	0,6%	0,4%	-0,7%	0,0%	-0,63%
Electricité, gaz et eau	0,8%	-0,4%	0,5%	0,1%	0,27%
Autres industries manufacturières modernes	0,7%	0,4%	-0,1%	-0,1%	1,08%
Industries manufacturières informelles	-0,7%	0,7%	1,4%	0,8%	0,07%
Travaux de construction	0,5%	0,9%	0,3%	0,7%	0,52%
<b>SECTEUR TERTIAIRE</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,5%</b>
<i>SERVICES MARCHANDS</i>	<i>1,9%</i>	<i>2,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>2,0%</i>	<i>0,89%</i>
Commerce	0,8%	0,8%	0,4%	0,4%	0,11%
Transports	0,1%	0,3%	0,1%	0,2%	0,20%
Postes et telecommunications	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,02%
Services financiers	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,01%
Autres services marchands	0,7%	1,3%	0,6%	1,1%	0,55%
<i>SERVICES NON MARCHANDS</i>	<i>1,0%</i>	<i>-0,2%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,64%</i>

Source : MEF/DGEP/DPAM, Février 2008

460. En ce qui concerne **l'investissement**, le BKF a fait des efforts remarquables. La FBCF a connu un taux de croissance de l'ordre de 9% en moyenne annuelle au cours de la décennie en cours (MEF), et les investissements publics sont passés de 171,4 milliards de FCFA en 2001 à 472,8 milliards en 2007 (UEMOA), tandis que les investissements financés sur ressources internes sont passés de FCFA 52,5 milliards à 150,9 au cours de la même période. C'est que le poids du financement extérieur est encore très important.
461. Pour ce qui est **des finances publiques**, (voir objectif 3 tableau no 4.5 sur les opérations financières de l'Etat) on note que le ratio du solde budgétaire de base hors dons et PPTE budgétaires sur PIB nominal reste négatif. Le déficit budgétaire et l'équilibre des finances publiques demeurent encore préoccupants. La MEP salue néanmoins les efforts du pays pour stimuler l'investissement intérieur et accroître sa capacité de mobilisation des ressources internes même si le niveau de pression fiscale (inférieur à 13%) reste inférieur à celui du critère de convergence de l'UEMOA (17%), notamment à travers notamment l'assainissement du système bancaire, le lancement de l'emprunt d'Etat, l'émission des bons du trésor pour stimuler l'épargne, ainsi que les mesures de réduction de certaines taxes fiscales qui visent à encourager la promotion du secteur privé, et la mise en place du Comité du suivi des délais d'exécution de la dépense publique (CODEP) et d'autres comités en charge de la trésorerie.
462. Les défis majeurs auxquels les autorités devraient faire face dans ce domaine résident d'une part dans la capacité de l'élargissement de l'assiette fiscale, de l'accroissement du rendement de la fiscalité, et surtout d'assurer la productivité et l'efficacité de la dépense publique, vu que la croissance économique se traduit peu dans l'amélioration des conditions de vie des populations et dans l'efficacité de la lutte contre la pauvreté.
463. La gestion des politiques macroéconomiques se fait de plus en plus avec l'utilisation de l'outil informatique, ce qui est un effort louable de la part des autorités. Par ailleurs le Gouvernement a mené de front des réformes économiques dictées par les quatre PAS, les CSLP et les conditions d'éligibilité aux facilités PPTE notamment. Ce qui a conduit à un vaste programme de privatisation des entreprises publiques (voir chap 5).
464. **Quant à la dette publique**, son poids reste moins préoccupant après que le pays ait bénéficié des allègements dus aux mécanismes PPTE (originelle et renforcée) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale. Ces allègements tels qu'indiqués au tableau 4.5 (TOFE) ont fait que l'encours global de la dette est tombé de FCFA 1301,8 milliards en 2001 (dont 184,9 milliards de dette intérieure) à FCFA 586,2 milliards en 2007 (dont FCFA 40 milliards de dette intérieure). Le pays a mis en place une politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique. L'objectif est de mieux préserver la viabilité de la dette en tenant compte des besoins de liquidités de l'Etat, des coûts et risques associés à l'endettement public, des politiques budgétaires et monétaires, ainsi que des possibilités et perspectives

de l'économie. Un Comité National de la Dette Publique (CNDP) a été mis en place à cet effet. Tout dépend maintenant de l'efficacité de cette structure.

465. L'évolution de **la balance des paiements** est marquée par la vulnérabilité du pays par rapport aux chocs extérieurs dont il a souffert au cours des dernières années : volatilité des prix du coton (principal produit d'exportation), montée des prix du pétrole, et dépréciation du dollar par rapport à l'euro. Aussi la balance des paiements affiche-t-elle des soldes déficitaires croissants. En 2007, le déficit du compte courant hors dons a atteint 14,8% du PIB contre un objectif de déficit de 12,6% de PIB, du fait de l'aggravation du déficit de la balance commerciale.
466. Sans devoir développer une économie à moteur de propulsion extérieure comme le recommandent les tenants de « tout pour la compétitivité sur le marché mondial », il y a lieu pour le pays de trouver le juste milieu pour accélérer la diversification de sa base économique et notamment de ses exportations, et élargir l'éventail des partenaires commerciaux extérieurs. La diversification des exportations et celle des partenaires sont de nature à réduire la vulnérabilité de l'économie du Burkina Faso, et à augmenter les gains en termes de balance des paiements. La MEP a noté que les autorités en sont conscientes, mais que leurs efforts devraient être plus accentués et plus agressifs en termes de production, de consolidation de la position sur les marchés d'exportation déjà pénétrés, et de percée sur de nouveaux marchés. Ces éléments devraient faire partie d'une redynamisation de la politique en matière de commerce extérieur.
467. En ce qui concerne les **prévisions macroéconomiques**, la MEP estime en accord avec le RAEP, que l'approche utilisée – l'Instrument Automatisé de Prévision (IAP) fondé sur le tableau d'échanges intersectoriels, est un outil utile et de bonne performance notamment pour préparer les CDMT, les budgets programmes et les budgets-résultats. Cependant la MEP n'a pas pu vérifier cette utilisation, bien que le RAEP confirme l'existence des CDMT entre autres. Le RAEP confirme néanmoins que « l'utilisation de l'approche budget programme (...) est encore en phase d'expérimentation, et que le budget programme enregistre quelques insuffisances surtout qu'il ne fait pas l'objet d'échanges aux niveaux du Ministère de l'Economie et des Finances, de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement ». De même, la MEP partage l'analyse du RAEP sur l'utilité et les limites de ces modèles de prévision (y compris le PAMS), notamment en ce qui concerne leur nature peu dynamique et les problèmes d'actualisation des paramètres et des coefficients qui demandent que ces instruments soient améliorés pour plus d'efficacité et de pertinence dans leur utilisation.
468. Le RAEP aborde la question des **capacités institutionnelles et humaines** de manière peu profonde. Il est pourtant évident que dans un pays qui applique les PAS et leurs succédanés depuis des années, le problème des capacités se pose avec acuité dans la GGE. De même, la nature des défis et les modes de réponse à formuler et mettre en œuvre dans cette perspective sont peu discutés dans le RAEP. Développer les capacités humaines et institutionnelles de GGE

est à la fois un objectif et un facteur important de développement. Il est nécessaire de bien appréhender l'état des lieux, en quels termes se pose le problème des capacités en général et par rapport à la GGE en particulier, et les politiques nationales en la matière.

469. **La vulnérabilité de l'économie du BKF** face aux aléas internes et externes est un autre sujet de préoccupation en particulier dans les politiques macroéconomiques de soutien au développement. Ce sont notamment les aléas climatiques et environnementaux, la forte dépendance des exportations du coton dont la fixation du prix sur le marché mondial est hors contrôle du pays, et la dépréciation des termes d'échange. La faiblesse du tissu industriel ajoute aux fragilités de l'économie du Burkina Faso dont le secteur primaire agricole (agriculture et élevage) constitue la base réelle. Etant donné la place de ce dernier secteur dans l'architecture économique du pays, le volume de la population qu'il occupe, son potentiel de lutte contre la pauvreté par l'accroissement des revenus des agriculteurs et éleveurs, c'est dans ce secteur en particulier qu'il faut trouver des fondements des politiques macroéconomiques de soutien à la croissance et au DHD.
470. La MEP reconnaît les efforts du Gouvernement en matière de développement de l'agriculture, du développement rural et de maîtrise de l'eau en particulier. Ces efforts devraient être poursuivis de manière encore plus agressive. En outre il est nécessaire de renforcer les actions visant à accroître la productivité en alliant aussi bien les formes extensives que les formes intensives de la croissance dans ce secteur, ainsi que la rentabilité du secteur pour ses producteurs. Augmenter la demande industrielle interne de la production agricole et « industrialiser » l'agriculture et l'élevage seraient entre autres des stratégies à promouvoir par les politiques macroéconomiques de soutien au développement durable. Cela contribuera à élargir les bases de la croissance économique et de distribution de ses bénéfices, et à réduire la vulnérabilité de l'économie du Burkina Faso.
471. Un des défis dans le domaine des politiques macroéconomiques est d'une part d'augmenter le taux de croissance actuel pour atteindre des niveaux d'au moins 8% par an en vue de contribuer significativement à la réduction de la pauvreté, mais aussi de faire en sorte que la croissance dans les secteurs à large masse de producteurs (agriculture et élevage), connaisse des taux de loin supérieurs à celui de la population. Outre des actions directes sur ces secteurs, il y a aussi des actions indirectes d'impulsion, d'incitation et de soutien notamment à travers la promotion de l'agroindustrie, des infrastructures de transport, de disponibilité et d'accès aux marchés, etc.
472. A cet effet, la MEP a noté que selon les parties prenantes, la politique des prix au producteur agricole (agriculteur et éleveur) serait de nature peu encourageante pour ce dernier, et contribuerait à le freiner dans la pauvreté. Les producteurs ruraux estiment en effet que cette politique est menée pour favoriser le citadin (qui peut facilement agir à travers plusieurs mécanismes de grève ou de manifestations de rue), et les faibles coûts de production pour les industriels. La politique des prix aux producteurs ruraux devrait donc être

réexaminée dans une perspective qui tienne compte des coûts de production rurale et des bénéfices de la croissance pour la majorité des populations.

### iii. **Recommandations du Panel**

473. Cette analyse conduit le Panel à suggérer les recommandations ci-après :

- Répartir judicieusement les responsabilités dans le pilotage de la vision du Burkina de demain en construction, et en assurer la coordination opérationnelle au sein des institutions de l'Etat (Gouvernement).
- Définir les transformations structurelles à opérer pour la construction du Burkina de l'horizon 2025 et en conséquence le partage de responsabilités au sein du Gouvernement et entre ce dernier et les autres acteurs nationaux pour assurer une croissance économique élevée, soutenue et inclusive (Gouvernement, Secteur privé et OSC).
- Promouvoir des politiques macroéconomiques qui contribuent à accroître significativement le taux de croissance du secteur primaire en élevant sa productivité, son rendement, et en reconsidérant la politique des prix aux producteurs en leur faveur (Gouvernement).
- Réorienter la politique spatiale d'investissements publics pour stimuler l'émergence d'une multipolarité des centres de croissance, de manière à réduire les inégalités régionales, renforcer l'intégration de l'espace économique national, et attirer une répartition judicieuse des investissements privés (Gouvernement et Entités décentralisées).
- Améliorer les instruments et modèles de prévisions macroéconomiques en actualisant les paramètres et coefficients de base et en rendant les modèles plus dynamiques (Gouvernement).
- Mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités institutionnelles et des relations fonctionnelles intra et inter structures (parlement, gouvernement, administrations), dans le domaine de la GGE (Gouvernement, PTF, OSC).
- Renforcer et élargir les bases du tissu économique national pour plus de solidité et de résistance aux chocs imprévisibles (Gouvernement, Secteur privé).

**Objectif 2 : Mise en œuvre des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles**

### i. **Résumé du RAEP**

474. *Transparence et efficacité de l'administration publique générale, des administrations financières et du Parlement.* Le RAEP observe que « la faiblesse de l'Administration, son manque de transparence et son inefficacité sont souvent relevés comme un important problème de gouvernance ». Aussi recommande-t-il un certain nombre de mesures « pour rendre l'Administration publique, le système et l'Administration parlementaire, et les autorités fiscales efficaces et transparentes. »
475. En ce qui concerne l'Administration publique générale, le Gouvernement a entrepris, depuis 1998, une série de mesures visant le renforcement de sa transparence et de son efficacité comme la Réforme Globale de l'Administration Publique (RGAP), l'adoption d'un "Plan national de bonne gouvernance" pour la période 1998-2003, etc. Malheureusement, ces mesures n'ont pas produit les résultats attendus. Aussi a-t-il été initié en 2005, la "Politique Nationale de Bonne Gouvernance (PNBG) " pour la période 2005-2015 qui prend en compte les acquis et les insuffisances constatés. Le RAEP mentionne une liste d'actions concrètes qui ont été menées en appui à ces mesures.
476. Au niveau des administrations financières, des mesures ont été également prises pour plus de transparence et d'efficacité. Il s'agit de l'adoption d'un Plan d'Action pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) et d'une Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) assortie d'un plan Triennal d'Action Sectoriel (PTAS) pour la période 2007-2009. La SRFP va renforcer le rôle des institutions de contrôle externe et est renforcée, au niveau des principales composantes des administrations financières que sont les Impôts et la Douane.
477. Au niveau de l'Administration fiscale, ce renforcement est assuré par des actions multiformes et des plans sectoriels soutenus par un plan stratégique 2007-2015 visant la dynamisation, la modernisation et la performance de ladite administration. De plus, certaines actions spécifiques ont été entreprises pour améliorer l'efficacité de cette administration, et en particulier pour améliorer le rendement de la recette.
478. En ce qui concerne la Douane, le RAEP relève que la recherche de la transparence est également une préoccupation des responsables. Celle-ci se manifeste par des contrôles réguliers tant sur le plan interne (rapport de l'Inspection Générale des Services) qu'externe (rapports de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection Générale d'Etat et de la Cour des Comptes), par sa forte implication dans les rencontres annuelles Gouvernement/secteur privé, l'adoption d'un code d'éthique et de conduite des agents de douane (en 2003), etc. Par ailleurs, la Douane vise l'efficacité à travers son plan de modernisation, avec l'informatisation comme l'une de ses priorités avec notamment les systèmes SYDONIA et ASYCUDA.
479. En ce qui concerne le Parlement, il assure sa transparence et son efficacité en prenant un certain nombre de dispositions telles que l'inclusion de toutes les sensibilités de l'Assemblée dans les instances de décision du Parlement, la

mise en place d'un programme pour une meilleure circulation de l'information en son sein, la mise en place de nombreux supports d'information, l'adoption et la mise en œuvre d'un plan stratégique de développement (2004-2014), la mise en œuvre, pour la période 2007-2008, d'un projet de renforcement de ses capacités en vue de créer les conditions d'émergence d'une administration parlementaire performante.

480. Mais, des difficultés sont rencontrées dans la mise en œuvre de toutes ces mesures de réformes. Ces difficultés résultent du niveau élevé de la corruption, de l'absentéisme, du manque de civisme et de probité, du clientélisme, de la non imputabilité des managers publics, de la non maîtrise des dépenses de fonctionnement, du déficit de communication, de la lenteur à appliquer les réformes, de l'absence d'une fiscalité équitable, du manque de moyens humains et matériels, de la persistance de la fraude et de la complexité de la gestion des dossiers d'exonération.
481. **Mise en œuvre des politiques économiques prévisibles.** Le RAEP souligne un certain nombre de mesures prises pour assurer la prévisibilité des politiques économiques, à savoir l'implication des acteurs clés dans le processus de formulation et même d'exécution des politiques économiques, notamment à travers le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et les plans stratégiques sectoriels incluant, dans leur démarche, les acteurs travaillant avec les services des finances. Mais, l'implication dont il est question n'est pas systématique. Dans bien des cas, il s'agit d'une implication de forme, à cause de l'absence d'une culture en la matière.
482. En ce qui concerne le suivi des politiques économiques, le RAEP note qu'il se fait par les structures du ministère qui les met en œuvre ainsi que par les bailleurs de fonds en cas de financement extérieur. Bien que les rapports d'évaluation des politiques économiques sont soumis au Gouvernement et aux partenaires au développement, le RAEP souligne qu'« il n'y a pas beaucoup de communication sociale avec la population autour des résultats atteints ». De même, « la faiblesse des contrôles parlementaires n'arrange pas les choses ».
483. **Coordination des efforts des différents départements.** En la matière, des défis restent à relever en vue de la mise en œuvre de politiques économiques saines, transparentes et prévisibles. Parmi eux, « les plus importants visent le niveau de collaboration entre les ministères et les administrations décentralisées, d'une part, et la coordination entre structures administratives, d'autre part. » Des dispositions sont prises pour rendre effective la collaboration entre les départements du Gouvernement et les administrations décentralisées dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et programmes économiques aux niveaux national et local. Cependant, la fonctionnalité de ces collectivités territoriales n'est pas encore satisfaisante, bien que la coordination entre les ministères et les services déconcentrés de l'Etat est satisfaisante, et est facilitée par la division du pays en Régions placées sous le contrôle de gouverneurs, véritables dépositaires de l'autorité de l'Etat dans ces régions.

484. De nombreux efforts consentis par le pays dans ce domaine se sont traduits par la modification, en 1998, du processus d'élaboration de la loi des finances par l'introduction d'une approche de rationalisation des choix budgétaires à travers le budget-programme (BP) et, en 2000, du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui consacre le passage d'une logique de moyens (dispendieuse) à une logique de résultats en vue d'accroître l'efficacité des dépenses.
485. Quant à la capacité d'absorption des ministères, elle est globalement bonne, pour ce qui concerne les crédits de l'Etat (à l'exception des crédits délégués à cause de la non maîtrise par les collectivités décentralisées de la chaîne des dépenses), et faible quand il s'agit du financement extérieur, en raison de la faible maîtrise des procédures. Le RAEP déplore d'ailleurs, à ce niveau, l'inexistence d'un manuel de procédures d'exécution des dépenses du budget de l'Etat qui, aux yeux de beaucoup, constitue l'une des faiblesses de la procédure de Délégation de Crédits (PDC).

## ii. Conclusions de la MEP

486. *Sur le plan d'ensemble des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles.* Les efforts faits par le pays pour se doter d'une vision (Burkina 2025) sont salués. Cette vision traduit, manifestement, la volonté du pays de devenir émergent. Cependant, sa déclinaison en stratégies, politiques et programmes cohérents aussi bien dans leur articulation conceptuelle que dans leur mise en œuvre constitue encore un grand défi. Pour le moment la définition de la stratégie d'ensemble, du CSLP, des stratégies sectorielles, du programme d'actions prioritaires (PAP) triennal glissant repose sur les exigences de la lutte contre la pauvreté, mais également des conditionnalités des bailleurs.
487. Les efforts de modernisation des administrations (publique générale et financières) ainsi que du Parlement, sont concrétisés notamment :
- **Au niveau des administrations**, dans l'instauration de la Politique nationale de la bonne gouvernance, la rationalisation des systèmes de gestion administrative, le renforcement des capacités des administrations, la recherche d'une gestion saine et transparente des affaires publiques, l'instauration de structures de contrôles interne et externe, la mise en place d'un système d'évaluation reposant sur le mérite de l'agent, l'édiction d'un certain nombre de codes de déontologie, la mise en œuvre d'une politique gouvernementale en matière de déconcentration des services de l'Etat, la mise en œuvre et le suivi/évaluation des programmes et projets de développement à la base, et la promotion des TIC notamment.
  - **Au niveau du Parlement**, par la mise en place de canaux de communication au sein de l'institution, l'informatisation des services, l'information du public (Journal du parlementaire, site web, retransmission en direct des débats parlementaires, etc), la garantie de la représentativité

de toutes les sensibilités politiques au sein des organes de décision, le renforcement des capacités de l'institution à travers des programmes et projets mis en œuvre avec l'appui des partenaires, etc.

488. Comme dit plus haut, la vision Burkina 2025 qui n'est connue que par quelques autorités et reste ignorée par la majorité des populations et autres acteurs du développement ne peut devenir progressivement une réalité tangible que si les politiques économiques mises en œuvre s'inscrivent, non seulement dans la perspective de la réduction de la pauvreté, mais se placent également dans la dynamique de la construction d'une économie intégrée, centrée sur la croissance et le développement durable, et capable de s'insérer dans le contexte de l'intégration régionale, comme base crédible de toute politique efficace de réduction de la pauvreté. Il est toutefois rassurant de noter que, dans sa Note de présentation de la Politique de Renforcement de la Gestion de l'Economie et du Développement, le Ministère de l'Economie et des Finances met l'accent sur la volonté politique désormais affirmée « de mettre en place, à l'horizon 2015, un système cohérent de pilotage et de gestion de l'économie et du développement, dans la perspective de la lutte contre la pauvreté » et souligne l'importance de « conduire le processus de formulation et de mise en œuvre des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (...) et d'assurer la gestion de l'intégration économique régionale et de la mondialisation ».
489. Pour y arriver, il faudra aller plus loin et indiquer très clairement de quelles manières les politiques économiques conçues et mises en œuvre à cet effet, prennent en compte à la fois le souci de la réduction de la pauvreté (notamment rurale) et celui de la durabilité de la croissance et du développement. Ce qui requiert l'identification des secteurs porteurs de croissance et de développement, l'élargissement de la base productive, la diversification des produits d'exportation et la réalisation, d'une part, d'une bonne articulation entre l'agriculture, l'industrie et l'artisanat, et entre villes et campagnes et, d'autre part, la réalisation de l'équilibre inter-régions. A ce niveau, les travaux réalisés en matière d'aménagement du territoire seront d'une très grande utilité en ce qu'ils permettront de mieux construire des pôles de croissance porteurs de développement, à condition que ces pôles donnent lieu à l'érection de villes bien dynamiques et capables de promouvoir les activités des populations environnantes et d'assurer ainsi un développement local rapide et durable.
490. L'Etat s'est doté d'instruments pertinents devant garantir l'efficacité, la transparence et la prévisibilité des politiques économiques. Mais, le RAEP indique à ce niveau, que l'implication des acteurs à la base est faible voire parfois de pure forme. Or, tant que ces derniers n'auront pas le sentiment ou la conscience que les politiques économiques engagées concourent à la satisfaction de leurs aspirations (et ce d'autant plus qu'il subsiste déjà un déficit de communication des actions de politique économique au niveau des populations à la base), il leur sera difficile de s'y référer en connaissance de cause, et de se les approprier comme des bases d'ajustement de la planification de leurs propres activités.

491. A la phase de la conception des programmes ou projets de développement, l'implication des populations est très faible voire quasi inexistante, malgré les efforts faits ces dernières années dans ce domaine. Les raisons sont entre autres : la centralisation de leur conception au niveau national, l'analphabétisme des populations, et l'imposition par certains partenaires des projets à réaliser dans leurs milieux d'intervention. Toutefois, avec la "régionalisation" des CSLP et l'enracinement progressif de la décentralisation, une meilleure implication des représentants de la population se met en place. Seulement, il faudra veiller à ce que ces représentants de la population traduisent fidèlement les aspirations exprimées par les populations à la base, et rendent compte fidèlement et régulièrement à ces dernières des arbitrages faits et des choix retenus en la matière. En revanche, pour ce qui est de l'implication de la population au cours de la mise en œuvre, elle est jugée de plus en plus satisfaisante. Mais, un maillon encore faible de tout le processus est la phase du suivi/évaluation où les populations, parce qu'elles n'ont pas été associées au départ à la conception des programmes et projets de développement en cours dans leurs milieux d'implantation, se sentent peu concernées par cet exercice (suivi/évaluation).
492. La mission félicite le Gouvernement pour les dispositions prises en vue de rendre les administrations des douanes et des impôts saines, transparentes et efficaces. Cependant, selon le RAEP, lesdites administrations continuent à souffrir du manque de transparence et de prévisibilité. Elles apparaissent aux yeux de l'opinion publique, et selon le dernier rapport du RENLAC (Réseau National de Lutte Anti Corruption), comme les administrations les plus opaques et corrompues. Ce manque de transparence et de prévisibilité est, en dernier ressort, imputable à la faiblesse de la fonction de contrôle tant au niveau des administrations que du Parlement (où les enquêtes parlementaires sur la gestion des établissements publics ou sur le Gouvernement sont très peu fréquentes), et à l'impunité. Des rapports de vérification n'ont jamais pu être examinés et donner lieu à des sanctions exemplaires.
493. Une telle situation empêche justement la prise de mesures conservatoires ou d'assainissement conséquentes, et est préjudiciable à l'atteinte des objectifs des politiques économiques de développement et fausse la prévisibilité des politiques initiées. Face à cette situation, le Gouvernement vient de fusionner les organes de contrôle dans un creuset unique baptisé Autorité supérieure du contrôle de l'Etat dotée de pouvoir d'auto-saisine, ce que les anciennes structures n'avaient pas. Un tel recentrage est a priori une bonne chose, dans la mesure où il permet d'assurer une meilleure coordination de la lutte contre la corruption et de sanctionner les contrevenants. Mais, une telle réorientation ne peut porter de bons fruits que si elle est accompagnée d'une détermination à sanctionner les délits en la matière, et d'une réelle volonté politique de donner à cette nouvelle structure des moyens humains et matériels suffisants, et d'évaluer très régulièrement son efficacité.
494. L'obligation faite à chaque département ministériel d'élaborer et de déposer, auprès du Ministère de l'Economie et des Finances, un plan annuel de passation des marchés au mois de janvier de l'année courante est vivement

saluée. Elle aidera à éviter les engagements de dépenses en fin d'année qui ne semblent pas rimer avec le désir de conduire des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles. C'est là une indication très claire de la direction à suivre dans maints domaines pour donner un contenu concret à la panoplie de mesures prises pour asseoir l'efficacité et la transparence desdites politiques.

495. Le RAEP a observé que le Burkina Faso fait partie des pays membres de l'UEMOA qui font des efforts pour respecter les critères de convergence de premier niveau. Cela traduit la ferme volonté des autorités d'observer la discipline communautaire et ainsi d'arrimer l'économie à celle des autres pays membres pour une meilleure santé économique et financière. Cet effort est à souligner et traduit bien les efforts que ne cessent de déployer les responsables de politique pour relever à la fois les défis de développement et ceux de l'intégration économique régionale. Dans cet ordre d'idées, les entretiens que la mission a eus avec les hautes autorités de l'Etat laissent suggérer que l'objectif communautaire de 17% de pression fiscale ne semble pas être leur priorité, l'objectif annoncé étant un taux voisin de 14% qui marque certes un progrès par rapport à la performance passée (taux oscillant entre 11,5 et 12,4%). Sans doute qu'il s'agit là de l'expression d'un réalisme en matière économique qui, même s'il peut se justifier à court terme, ne dispense pas pour autant les autorités, engagées dans la coordination des politiques économiques dans l'espace UEMOA, de viser également l'objectif communautaire, ne serait-ce qu'à moyen terme, à moins que ce dernier soit considéré comme irréaliste. Mais, même là, il faut également questionner la pertinence du choix d'un taux qui, manifestement, est difficile à atteindre par les pays membres de l'Union et œuvrer, éventuellement, au niveau communautaire à son abaissement.
496. La politique de privatisation, qui est sensée s'inscrire dans une dynamique de redressement de l'économie et de consolidation des bases de la croissance a été jugée chaotique et peu transparente par les syndicats qui stigmatisent les pratiques de corruption, de délit d'initiés, d'accaparement des unités candidates à la privatisation par la classe dirigeante, de telle sorte que, à bien des égards, la privatisation a consacré dans bien des cas, le passage d'un monopole public à un monopole privé.
497. Dans la Déclaration des syndicats de décembre 2001, on peut lire : « Pour exécuter le programme de privatisations, les autorités burkinabé ont adopté un cadre juridique qui régit les opérations de privatisations et mis en place un cadre institutionnel chargé de mettre en œuvre le programme de privatisation (...). Mais, « la pratique et la réalité sont tout à fait autres. Les privatisations sont marquées par l'affairisme et le bradage du patrimoine national. De plus, bon nombre de privatisations ont été faites en violation flagrante de la loi et des divers textes y relatifs. » Les auteurs dénoncent même « une conduite quasi mafieuse des privatisations en violation des lois et textes en vigueur et aussi au mépris des intérêts du pays ».

498. Cette situation de manque total de transparence dans les opérations de privatisations est de nature à renforcer l'opacité des relations entre l'Etat et les entreprises formelles, et à encourager les pratiques déviantes qui empêchent les entreprises de contribuer substantiellement au budget de l'Etat via la fiscalité. Elle peut également expliquer que certaines entreprises se plaignent de la forte pression fiscale qui s'exerce sur elles, alors même que le taux de pression fiscale est encore bien en dessous de la norme communautaire. Elle peut enfin justifier la fraude fiscale assez répandue.
499. La création d'un impôt forfaitaire dénommé "Contribution du Secteur Informel" est de nature à lutter contre l'évasion fiscale et à favoriser le relèvement du taux de pression fiscale. Il est d'ailleurs heureux de noter que cet effort va être poursuivi en direction de tous les autres contribuables potentiels.
500. Des efforts de modernisation de l'administration générale et des administrations financières sont faits, mais ces dernières continuent de souffrir des principaux maux qui la minent (lourdeur administrative, manque de transparence, gestion bureaucratique non axée sur les résultats, improvisations, corruption, impunité, politisation, trafic d'influences, etc.), et qui l'empêchent de devenir une administration de développement, capable de porter les espoirs exprimés dans la recherche de l'efficacité, de la transparence et de la prévisibilité.
501. Concernant, en particulier la politisation de l'administration, son ampleur est très préoccupante dans la mesure où elle constitue une entrave sérieuse à la mise en œuvre de politiques économiques saines et transparentes. Ce phénomène est d'ailleurs de nature à rendre difficile la lutte contre la corruption. Toutefois, les mesures prises pour évaluer les agents publics au mérite, sanctionner les managers publics convaincus d'avoir donné des notes fantaisistes à leurs agents, la définition des postes et des profils dans l'administration publique, peuvent atténuer les conséquences d'une telle situation.
502. Sur le plan des politiques économiques sectorielles, aucun détail n'a été donné sur la nature de l'agriculture que le pays est en train de promouvoir comme base économique du développement, ni sur l'élevage, ni sur le type d'articulation qui pourrait exister entre ces deux principaux piliers du développement du secteur rural. Autrement dit, fait-on le choix d'une agriculture et d'un élevage d'exportation pour répondre aux sollicitations du marché international, ou d'une agriculture vivrière et d'un élevage pour la couverture des besoins nationaux et la garantie de la sécurité alimentaire, ou d'une agriculture industrielle nationale et d'un élevage intensif, ou encore d'une combinaison de ces trois variantes ?
503. De l'examen du Document de Stratégie de Développement Rural (DSDR) de janvier 2004, il ressort qu'il y a eu, dans le cadre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA), élaboration des documents de politiques et stratégies sectorielles entre 1995 et 2003, en référence avec le Cadre

Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) adopté par le Gouvernement en juillet 2000. Parmi ces documents figurent le Document d'Orientation Stratégique pour une croissance durable des secteurs de l'agriculture et de l'élevage, le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) pour une croissance durable du secteur de l'agriculture, auxquels s'ajoute depuis décembre 2002, la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) adoptée par le Gouvernement. Tout ce dispositif s'inscrit dans une vision d'intégration régionale (Politique Agricole Commune de la CEDEAO, Politique Agricole de l'UEMOA) et dans un contexte de mondialisation.

504. Les axes stratégiques retenus dans la SDR sont notamment : (i) accroître, diversifier et intensifier les productions agricoles, pastorales, forestières, fauniques et halieutiques ; (ii) renforcer la liaison production/marché ; (iii) accroître et diversifier les sources de revenus. Ils traduisent la volonté de l'Etat à donner une véritable impulsion à ce secteur. Toutefois, ces réformes ont engendré la réduction de la capacité opérationnelle et de l'efficacité des services agricoles d'appui/conseil, la baisse des activités des sociétés publiques reprises par des opérateurs peu préparés pour prendre la relève de l'Etat et une instabilité accrue des prix aux producteurs.
505. Grâce à cette stratégie, le pays a fait des avancées : la production agricole s'est accrue en valeur réelle moyenne de 6% au cours de la période 1995-2003 (DSDR, 2003, p. 70), l'amélioration globale des rendements dans l'agriculture, la mise en place par les producteurs de plusieurs organisations faitières, la mise sur pied par le Gouvernement de structures interprofessionnelles (coton, riz, céréales), de chambres régionales d'agriculture et la mobilisation de divers appuis en direction des organisations paysannes ou professionnelles (OP) de base à travers notamment les guichets du Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT), des projets de développement local, et dans le cadre de projets structurants visant une filière ou certaines activités spécifiques.
506. Mais malgré ces acquis, des insuffisances sont relevées qui bloquent certaines actions, à savoir : (i) pour les OP, le manque de clarification sur les fonctions, le problème de transfert des compétences en leur faveur et la nature des financements y afférents ; (ii) le faible taux de mise en œuvre du Plan Stratégique Opérationnel en raison, non seulement des difficultés de mobilisation des ressources financières, mais aussi de certaines limites : multiplicité et disparité des dispositifs de mise en œuvre des projets, conçus et évoluant sans liens avec les plans d'actions, en termes de coordination et de suivi, etc.
507. Dans le sous-secteur de l'élevage, le Gouvernement a adopté, respectivement en 1997 et en 2000, la Note d'Orientation et le Plan d'Action et Programme d'Investissement du Secteur de l'Elevage (PAPISE) avec définition claire de ses objectifs généraux. La mise en œuvre du PAPISE a donné comme résultats : la baisse accentuée, depuis 1999, des importations de produits laitiers (DSDR, 2003, p. 76), l'évolution en dents de scie, avec toutefois une tendance à la hausse des exportations de bétail, la mise en place de dispositifs

de facilitation des conditions de pratique de l'élevage, de préservation de la santé animale, d'intensification des systèmes de production et d'accroissement du troupeau et de professionnalisation des acteurs.

508. Toutefois, des faiblesses subsistent : le faible encadrement des éleveurs consécutivement à l'arrêt des recrutements à la fonction publique, le faible niveau de financement du développement du sous-secteur, la faiblesse des ressources publiques consacrées à l'élevage (1,5%) et l'absence d'un système permanent de mesures, suivi et évaluation.
509. Au regard des énormes potentialités du pays (dizaines de milliers de lacs de barrage de retenues d'eau, multitude de programmes et projets de développement agropastoral, peuples travailleurs), telles qu'elles ressortent des recherches et des visites effectuées dans les treize (13) régions tant dans le domaine de l'agriculture que de l'élevage, il serait tout indiqué qu'une politique équilibrée, à l'instar de celle qui est menée actuellement, se poursuive avec toutefois, un recentrage en faveur d'une meilleure articulation entre ces deux grands secteurs.
510. Un défi important va être pour le Gouvernement d'arriver à donner à l'industrie tout le poids qu'il faut, alors même que le nom "industrie" n'apparaît plus dans les appellations des ministères et laisse suggérer qu'il y a peu d'intérêt accordé à ce secteur. Cette inquiétude semble justifiée lorsqu'on sait que « l'industrie est le maillon faible de l'économie nationale » (Ministère des finances, juin 2007, p. 211) : sa part dans le PIB ne fait que baisser, passant de 27% en 1976 à 19,8% en 2004. Cette inquiétude semble également légitime si l'on sait que les autorités ambitionnent de plus en plus de faire du Burkina un pays de service. Certes, les autorités ont tenté de rassurer la mission, mais l'on se demande si cette omission est le fruit du hasard ou un choix raisonné.
511. Le développement du secteur industriel devrait être considéré par les autorités comme le moteur d'un développement durable, et intégré dans les secteurs prioritaires, pour véhiculer les transformations structurelles exigées par l'ambition d'une croissance plus soutenue, et en raison des synergies que ce secteur devrait entretenir avec les secteurs agricole et de l'élevage. C'est pourquoi la question de la redistribution des surplus entre ces différents secteurs est importante et doit être sérieusement étudiée pour que la solidarité inter-branches puisse jouer à fond.
512. Le secteur informel contribue en moyenne pour près de 27,6% à la formation du PIB sur la période 1985-2001 (Ministère des Finances et de l'Economie, 2007), mais ne fait pas l'objet d'une politique cohérente. Le traitement qui lui est réservé est, à tout le moins, paradoxal. En effet, la politique de l'Etat à l'endroit de ces entreprises consiste à les contraindre à une certaine formalisation et à les imposer, sans toutefois leur donner la possibilité de participer aux marchés publics. Cette situation ne paraît pas juste et ne les encourage pas à s'impliquer progressivement dans le processus de formalisation par étapes. A ce niveau, l'on peut se demander si une telle

attitude n'est pas la résultante de l'hostilité partout affichée dans nombre d'Etats africains contre cet important secteur. En effet, l'on peut questionner le bien-fondé d'un tel acharnement contre un mode d'organisation séculaire engageant la vie de la grande majorité de la population, au profit de nouvelles formes d'organisation importées et souvent non acclimatées aux réalités nationales, alors même que beaucoup de ces dernières ne survivent parfois qu'en se livrant à des pratiques et à des activités informelles. Il semble alors nécessaire d'interroger les repères d'analyse des formes d'organisation socio-économique en présence, en faisant l'effort de se détacher des schémas classiques plus adaptés aux modes opératoires des pays développés.

### iii. **Recommandations du Panel**

513. Au terme de cette analyse, le Panel formule les recommandations suivantes :

#### Au niveau de l'Etat

- Mettre effectivement en œuvre les règles de la gestion axée sur les résultats en introduisant le « management » public dans toutes les organisations publiques afin d'assurer une meilleure prévisibilité, l'efficacité et la transparence des politiques économiques (Gouvernement, Assemblée nationale, Justice).
- Revoir la politique économique en direction du secteur informel en s'appuyant sur des schémas d'analyse ancrés sur les réalités historiques et socio-économiques du pays (Gouvernement, secteur privé, OSC).
- Mettre en place une politique agricole qui assure une bonne articulation entre l'agriculture, l'élevage et l'industrie, avec promotion d'entreprises de transformation des produits agricoles et d'élevage (Gouvernement, secteur privé).

#### Au niveau du Parlement

- Rendre plus fréquentes les enquêtes parlementaires sur la gestion des établissements publics à caractère administratif ou sur le Gouvernement afin de renforcer le contrôle sur la gestion des administrations publique générale et financière.

#### Au niveau des Administrations publique générale et financières

- Impliquer davantage les populations dans la conception, la mise en œuvre et le suivi/évaluation des programmes et projets de développement en décentralisant davantage le processus d'implication desdites populations notamment à travers un système de communication sociale efficace sur les actions de politique en cours dans les régions (Gouvernement, entités décentralisées).

**Objectif 3 : Promouvoir une gestion saine des finances publiques****i. Résumé du RAEP**

514. Le RAEP a présenté les réformes menées surtout dans le cadre du Programme de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) en se focalisant sur les forces et les faiblesses des fonctions de gestion et de contrôle des ressources. Il souligne que le Burkina Faso a transposé la législation et les principes de gestion des finances publiques sur les directives de l'UEMOA.
515. Sur le plan institutionnel et organisationnel, le RAEP examine les audits menés sur les structures clés (Direction Générale de la Trésorerie et de la Comptabilité Publique, Direction Générale du Contrôle Financier, Direction de l'Administration et des Finances, Direction des Ressources Humaines) dont les recommandations sont suivies à travers le Conseil d'Administration du secteur ministériel (CASEM) et la Direction de l'organisation Méthode et Evaluation (DOME).
516. A propos du processus de programmation et d'élaboration du budget, le RAEP fait la présentation des nouveaux outils initiés dans le cadre des CSLP, à savoir les budgets programmes et le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). A propos de la mise en œuvre du budget, le RAEP indique les mesures prises en terme d'informatisation des opérations budgétaires et comptables, pour favoriser la transparence, la fiabilité et la rapidité des opérations. Il évoque également la décision de délégation des crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement qui est en expérimentation, et qui vise à accompagner le processus de déconcentration de certains services du MEF lancé en 2007. Le RAEP décrit de façon partielle la chaîne administrative en matière d'approvisionnement public qui est en application depuis 2003, tout en mettant en doute son efficacité.
517. S'agissant du suivi et du contrôle interne de la dépense, le RAEP énumère les structures mises en place, les mesures prises et les procédures suivies pour assurer un meilleur contrôle des dépenses ainsi que des opérations financières des établissements (EPE) et des sociétés d'Etat à capitaux publics. Il souligne aussi les contre-performances observées en ce qui concerne la gestion des projets et programmes de développement financés par les partenaires extérieurs, spécialement la tendance à la hausse des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement, ainsi que la réduction des taux d'exécution.
518. Le rapport fait mention cependant d'une nouvelle loi adoptée pour corriger ces faiblesses et qui repose sur un meilleur suivi du Programme d'Investissement Prioritaire (PIP), et la mise en place d'un comité de pilotage pour chaque projet et programme. Le RAEP analyse aussi le contrôle interne de l'exécution du budget qui reposerait sur deux corps de contrôle que sont l'Inspection

Générale d'Etat et l'Inspection Générale des Finances, et souligne leur inefficacité étant donné que leurs rapports ne sont jamais suivis d'effets. A propos du contrôle externe, le rapport décrit l'action parlementaire et l'action juridictionnelle de la Cour des comptes. Il souligne leur inefficacité en dépit des réformes menées pour le renforcement de leurs capacités.

519. Concernant la décentralisation fiscale, le RAEP indique que la stratégie de décentralisation a été lancée en 1995 et a été généralisée dans toutes les communes en 2006. Il décrit les mesures déjà prises et celles envisagées par l'Etat pour doter les communes de ressources nécessaires, et les domaines dans lesquels un transfert de compétences est envisagé. Il relève un certain nombre d'obstacles à l'efficacité de la décentralisation fiscale, notamment, la faiblesse des capacités institutionnelles des collectivités locales et la faiblesse des ressources. Le RAEP indique que l'élaboration des cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté depuis trois ans constitue un début de mise en cohérence des actions de développement au niveau local pour les activités économiques.

## ii. Conclusions de la MEP

520. Le budget est le principal instrument qui traduit financièrement les choix politiques du gouvernement à court terme et donc les stratégies du Gouvernement dictées par la Vision Burkina 2025 dont la réalisation repose essentiellement sur une gestion saine et transparente des finances publiques. Les réformes économiques lancées depuis les années 1991 ont toujours privilégié l'assainissement des finances publiques et la transparence de la gestion budgétaire, aux fins des équilibres macroéconomiques dictés par les PAS.
521. **De façon générale**, la MEP a pu noter beaucoup de réformes menées par le gouvernement depuis 2001 pour améliorer la gestion des Finances Publiques. En effet, un Programme d'actions pour le renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) a été adopté en juillet 2002 visant l'amélioration de la gestion des dépenses et l'amélioration du recouvrement des recettes. Les réformes ont porté sur l'amélioration du cadre légal et le renforcement des capacités institutionnelles, ainsi que la modernisation des outils de programmation et de budgétisation. La MEP salue ces nombreuses réformes qui démontrent la volonté du gouvernement à promouvoir une administration saine et transparente des finances publiques.
522. La mission a réalisé que l'impact de ces réformes a été analysé par une étude de l'union européenne portant « mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso, selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) » en avril 2007 et met en exergue les forces et les faiblesses des systèmes, des processus et des institutions de gestion des Finances publiques. Sur le plan du développement **institutionnel et organisationnel**, les informations collectées par la mission ont permis de confirmer l'analyse du RAEP. En ce qui concerne le cadre légal, un recueil de

textes a été élaboré en 2006 et diffusé aux acteurs de la gestion budgétaire. A propos du cadre institutionnel, le cadre juridique qui détermine l'organisation des administrations des Finances Publiques reflète les directives de l'UEMOA.

523. La MEP félicite le gouvernement, spécialement le MEF pour les efforts de concertation régulière sur la gestion budgétaire, organisée dans le cadre des comités (dans le domaine de la dette, de la trésorerie, du suivi des délais de paiement) et qui reflètent la recherche de l'efficacité et de la transparence. Un Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques et Programmes Financiers assure la coordination de la mise en oeuvre des réformes. L'intégration des fonctions financières et de planification du développement peut avoir ses avantages. Mais elle minimise la fonction de pensée, pilotage, arbitrage, coordination de la gestion du développement, et de promotion de ses outils sur une base autre que financière. Cela est une faiblesse que la MEP ne peut pas ne pas relever.
524. Au niveau du processus de **programmation et d'élaboration** du budget, la MEP a pris connaissance d'une étude effectuée par une mission du FMI sur l'amélioration de la gestion budgétaire menée en décembre 2007 et qui décrit les instruments de programmation et de gestion du budget. Les prévisions macroéconomiques et des recettes budgétaires sont réalisées à l'aide de l'Instrument Automatisé de Prévision (IAP) qui comprend un module « opérations financières de l'Etat » qui permet d'élaborer les projections de recettes et de dépenses budgétaires annuelles. Les prévisions de l'IAP tiennent compte des objectifs des CSLP et sont cohérents avec les budgets programmes et le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). L'exercice de prévisions souffre de l'insuffisance des données et des délais de publication des indicateurs de conjoncture par l'INSD. Toutes ces lacunes affaiblissent leur crédibilité et ne peuvent leur permettre d'inspirer confiance aux différents acteurs sociaux.
525. A propos du processus d'élaboration de la loi des Finances, le CDMT et les budgets programmes devraient permettre au budget de refléter les politiques nationales. Depuis 2000, le Burkina élabore un CDMT qui permet d'assurer le lien entre le CSLP et le budget. Si le CDMT est devenu opérationnel, il n'est pas de même du budget-programme qui devrait remplacer le budget classique à moyen terme. La maîtrise et l'efficacité de ces outils restent cependant limitées par l'absence de politiques sectorielles dans certains ministères et la faiblesse des capacités.
526. Le projet de budget préparé par le gouvernement est transmis à l'Assemblée Nationale qui dispose de deux à trois mois pour l'analyse et l'adoption. Toutefois, les instruments de politique qui y sont liés ne sont pas systématiquement transmis au Parlement pour servir de base lors de son analyse du budget. Enfin, ces outils ne sont maîtrisés que par les services techniques concernés et ne sont pas connus des autres acteurs. La programmation et l'élaboration du budget sont des exercices importants qui devraient reposer sur une approche participative dynamique, pour permettre aux acteurs sociaux d'influencer les choix budgétaires et fiscaux qui reflètent

leurs aspirations. Il y a là un grand défi qu'il importe de relever pour garantir la traduction des objectifs de la Vision dans le budget, et pour favoriser une gestion saine des finances publiques, reflétant l'intérêt des populations.

527. A propos de la **mise en œuvre du budget**, le MEP a pris connaissance des réformes menées pour le développement institutionnel des administrations fiscales et des dépenses, la maîtrise des dépenses, et l'élargissement de l'assiette fiscale. La MEP félicite le gouvernement particulièrement pour les efforts d'informatisation de toutes les opérations budgétaires et comptables, et dont les résultats sont perceptibles sur la transparence, la fiabilité et la rapidité des opérations, même si le processus paraît encore inachevé. Ces efforts comprennent le développement d'un schéma directeur informatique (SDI), la mise en place d'outils informatisés tels que le contrôle intégré de l'Etat (CIE) et le CICL, et enfin la déconcentration effective du Circuit intégré de la dépense (CID). Ce qui renforce la transparence de la gestion budgétaire, réduit les coûts de contrôle financier et augmente le rendement des services. En effet, les délais en aval de la chaîne de la dépense ont pu diminuer bien que les délais en amont demeurent longs.

**Bonne pratique no. 4.1 : L'informatisation de la chaîne de la dépense pour une gestion plus transparente**

L'informatisation de la chaîne de la dépense a été initiée en 1991 avec le développement du Circuit Intégré de la Dépense (CID) et avec pour objectif d'accélérer les opérations de dépenses de l'Etat, de réformer ses procédures et les manuels en vue de les rendre plus efficaces et plus sécurisés. Le logiciel a été mis à jour en 1996 et a été complété par l'introduction du module « élaboration et régulation budgétaire » en 1997.

Aujourd'hui la chaîne de la dépense est entièrement informatisée de l'engagement jusqu'au paiement. Le CID opère en interface avec le système informatique de Comptabilité intégrée de l'Etat (CIE) qui est interconnecté au réseau interurbain par lequel s'effectue la transmission des données. Toutefois le CIE ne couvre jusqu'à présent que 7 régions sur les 13.

Les dépenses sur financement extérieur traitées par le système de gestion et d'analyse financière de la dette (SYGADE) mis en place en 1998 est en cours d'être interconnecté au CID, via le Circuit Intégré des Financements Extérieurs (CIFE) qui a été développé. Il en est de même des autres opérations comme les données du Trésor Public.

Le CID est également interconnecté avec la Direction Générale des Marchés Publics et celles des Douanes et des Impôts. Concernant les impôts et les douanes, un système de gestion intégré, le Circuit Intégré de la Recette (CIR) est en cours de mise en place et l'interconnexion avec le CID sera réalisée après cette mise en place. Le CID est également alimenté par des partenaires externes, comme les gestionnaires de projets, les bailleurs de fonds et les ONG via internet. Il est déjà opérationnel dans certains services déconcentrés dans 10 régions.

Le CID est un outil de qualité très performant, car il a permis de réduire les délais en aval en simplifiant les procédures d'engagement et de liquidation pour certaines dépenses comme les transferts et les subventions. En outre, le CID et le CIE permettent de fournir des informations fiables sur l'exécution du budget des dépenses par ministère, selon les classifications budgétaires et comptables. En effet, un TOFE dit de gestion est établi mensuellement (tous

les 10 du mois) et donne une vue synthétique intégrée de l'ensemble des opérations de l'Etat

Toutefois, il comporte encore des lacunes. Il n'a pas encore réussi de réduire la circulation du papier, suite à l'habitude du cachet et de la signature manuelle ainsi que le besoin d'archivage des documents liés à l'obligation de produire des pièces justificatives aux institutions de contrôle. Il ne traite pas jusqu'à présent les opérations sur salaires, les avances de trésorerie (sauf au moment de la régularisation) et les financements extérieurs des projets.

528. La MEP reconnaît aussi la pertinence du cadre institutionnel mis en place pour améliorer la qualité de la gestion de trésorerie et surtout favoriser sa maîtrise et la régulation de la dépense. Il repose sur une solide organisation institutionnelle de quatre comités de suivi de trésorerie au niveau central et trois comités au niveau local et déconcentré.

**Bonne pratique no. 4.2 : Une bonne gestion de la trésorerie contribue à une meilleure prévisibilité du budget**

La gestion de la trésorerie est à la charge de l'Agent Comptable Central du Trésor et repose sur une organisation institutionnelle efficace composée de plusieurs comités.

**Les comités de suivi, d'analyse, de la prévision de la trésorerie**

- *Le comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie*, est le principal cadre de pilotage de la régulation budgétaire. Il a pour objet de définir les orientations en matière d'exécution du budget et de gestion de la trésorerie, de faire le point de l'exécution du budget en recettes et en dépenses, d'arrêter les plans de trésorerie et suivre leur exécution.
- *Le comité de trésorerie* est un cadre de concertation interne au Trésor. Il se réunit chaque semaine pour examiner la disponibilité de trésorerie et les obligations auxquelles doit faire face l'Etat au cours de la semaine.
- *Le comité de suivi rapproché du recouvrement des recettes budgétaires de l'Etat* est une instance d'analyse et de prévision visant à accroître le recouvrement des recettes à travers une analyse des résultats des recouvrements et l'adoption des mesures de toute nature ayant pour objectif l'accroissement des recouvrements.
- *Le comité de suivi des délais d'exécution de la dépense publique (CODEP)* est compétent pour l'examen de toutes les questions relatives aux délais d'exécution de la dépense publique. Il est chargé notamment de l'analyse des délais et de la formulation de recommandations. Il existe également deux Comités au niveau décentralisé : *le Comité local de suivi du recouvrement des recettes communales et le comité local de suivi budgétaire et de trésorerie des collectivités locales.*

Il existe aussi au niveau déconcentré, *le comité interne de trésorerie* qui est composé du Trésorier principal et de ses chefs de service. Il est chargé d'examiner le rapport d'exécution du plan hebdomadaire de trésorerie de la semaine écoulée et d'arrêter les prévisions de recettes et de dépenses de la semaine en cours. Après examen du plan par le comité, il est transmis à l'ACCT en vue de l'élaboration du plan national à soumettre au Comité de trésorerie.

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Rapport PEFA

529. Bien qu'il y ait encore beaucoup à faire pour assurer la productivité et l'efficacité de la dépense publique, la MEP a noté les efforts du gouvernement en matière de mobilisation de ressources et d'orientation des dépenses publiques. C'est ainsi que l'émission des bons du Trésor à plusieurs reprises depuis 2002 a permis en partie de réguler les dépenses, et surtout de stimuler l'épargne intérieure. De même l'accroissement des ressources allouées aux investissements publics (472,8 milliards en 2007 contre 171,4 milliards en 2001) qui a dépassé celle des dépenses courantes (402,3 milliards en 2007 contre 216,8 milliards en 2001) démontre les efforts menés en direction du renforcement de la productivité de la gestion budgétaire.

**Tableau no. 4.5 : Les opérations financières de l'état (en milliards de FCFA)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes totales et dons	313,2	346,4	434,3	462,1	496,7	565,3	674,2
Recettes totales	228,0	259,4	301,0	344,8	365,2	407,4	478,2
Recettes fiscales	213,2	240,9	270,1	318,6	336,8	376,5	449,0
Recettes non fiscales	14,7	18,5	30,8	26,2	28,0	30,7	29,0
Dons	85,3	87,0	133,3	117,3	131,5	157,9	196,0
Dépenses totales	387,2	449,7	507,0	577,0	642,0	729,9	872,3
Dont Dépenses sur PPTE	6,6	28,2	29,8	43,5	39,8	24,8	33,7
Dépenses totales	462,9	452,4	483,5	582,4	655,2	733,0	875,1
Dépenses courantes	216,8	253,7	259,6	293,5	332,2	385,7	402,3
Masse salariale	98,3	103,0	112,5	123,5	141,3	155,0	166,7
Intérêts de la dette publique	17,5	16,7	16,8	19,1	18,2	18,3	8,2
Dépenses en capital	171,4	198,7	223,9	288,9	323,0	347,2	472,8
Investissements financés sur ressources internes	52,5	86,7	89,5	135,9	146,2	145,5	150,9

Solde primaire de base	-23,8	-64,4	-31,3	-65,5	-95,0	-105,6	-66,9
Solde budgétaire de base avec PPTE	-41,3	-81,1	-48,1	-84,6	-113,2	-123,9	-75,0
Solde global hors dons	-159,2	-190,3	-206,0	-232,2	-276,8	-322,5	-394,1
Solde global	-73,9	-103,3	-72,7	-114,9	-145,3	-164,6	-198,1
Solde budgétaire de base hors PPTE	-34,7	-52,9	-18,3	-41,1	-73,4	-99,1	-41,3
Solde global base caisse	-73,9	-103,3	-72,7	-114,9	-145,3	-164,6	-198,1
Solde courant	11,1	5,7	41,4	51,3	33,0	21,7	75,8
Solde primaire hors dons	-217,4	-176,4	-165,7	-218,5	-217,8	307,3	-388,8

Source : UEMOA

530. Dans le domaine **des recettes fiscales et douanières**, l'objectif du PRGB était de renforcer les administrations y relatives afin de promouvoir la transparence dans la gestion des services, et de favoriser la maîtrise et l'élargissement de l'assiette fiscale, ainsi que l'instauration d'un système fiscal plus performant. En outre, il a renforcé les capacités des services douaniers et fiscaux par l'informatisation des diverses divisions fiscales avec le Système Informatisé de Taxation (SINTAX), l'actualisation et l'extension du SYDONIA dans tous les bureaux de douanes, la mise en place du Circuit Intégré de la recette (CIR) au niveau de la Direction Générale du Trésor, ainsi que la mise en place d'un nouveau système d'identification des contribuables basé sur un nouvel identifiant financier unique (IFU). Ce qui laisse entrevoir une amélioration du rendement de ces services. La réorganisation des compétences entre les régies en matière de recouvrement, ainsi que le recensement des contribuables et la re-immatriculation des entreprises ont été initiés pour améliorer le cadre institutionnel et élargir l'assiette fiscale.

#### Encadré no. 4.1 : Le circuit intégré de la recette

Le projet Circuit Intégré de la Recette (CIR) - qui comprend la phase d'élaboration du budget, et s'intéresse au suivi de la recette pour l'ensemble des phases d'émission, de prise en charge, de recouvrement - a été initié pour concevoir et réaliser un outil intégrant toutes les structures du Ministère des Finances et du Budget qui interviennent dans le circuit des recettes, afin d'améliorer l'efficacité et la transparence dans la collecte des recettes et donner une vision globale de la gestion de la trésorerie. Le CIR constitue une traduction concrète du souci d'informatisation exprimé sous la forme d'un volet important du PRGB. Il prend en compte tout type de recettes (Selon la classification du Tableau des Opérations Financières

de l'Etat (TOFE), à savoir : les recettes fiscales, les recettes non fiscales courantes, les recettes en capital (hors recettes de privatisation), les recettes des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes, les recettes des collectivités territoriales, les recettes des organismes autonomes, les dons, subventions et emprunts et autres recettes non classées.

Le CIR s'inscrit dans le cadre du Plan d'actions pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) adopté, le 31 juillet 2002, par le Gouvernement burkinabè comme cadre de référence pour la conduite de réformes prioritaires, comme réponse aux principales exigences de la bonne gouvernance économique et comme valeur ajoutée dans la poursuite de l'objectif global qui est d'« améliorer durablement la transparence, la fiabilité et l'efficacité de la gestion budgétaire ». Il s'agit, désormais, de disposer, pour le compte de l'Administration du Ministère des Finances et du Budget, d'un dossier contenant une analyse et une conception détaillées d'un système permettant d'intégrer les applications réparties dans les différentes directions (logiciels existants et à développer), afin d'en faire un outil intégré de gestion des recettes.

Ainsi, le CIR, en cours de développement, complète le système d'information des finances publiques et devrait remédier aux difficultés de communication entre les régies financières par la création d'une plateforme de communication automatique entre les différents systèmes de gestion (SYDONIA ++ pour la Douane, la Comptabilité Intégrée de l'Etat (CIE) et la Comptabilité Intégrée des Collectivités Locales (CICL) pour le Trésor, et le Système Intégré de Taxation (SINTAX) pour les Impôts.

531. Dans le domaine des douanes, la MEP a noté que les réformes engagées par l'administration et accompagnées d'une stratégie d'information des contribuables ont permis de responsabiliser les contribuables et de stimuler la promotion du secteur privé (voir encadré). C'est le cas de la stratégie d'information des contribuables sur leurs droits et obligations, les procédures douanières, des mesures de réduction de la taxation des entreprises ainsi que la mise en place d'un nouveau système d'identification des contribuables basé sur un nouvel identifiant financier unique (IFU).

**Bonne pratique no. 4.3 : Une gestion transparente des douanes accroît la productivité de la fiscalité**

Les droits de douanes, les règles et procédures d'applications sont clairs et connus des contribuables.

**La conformité des obligations douanières avec les normes internationales.** Les droits et taxes douaniers sont définis par le Code des douanes et différents textes législatifs ou réglementaires qui sont conformes aux engagements pris dans le cadre des traités internationaux. Ainsi le tarif douanier appliqué est conforme au tarif de l'UEMOA et au Système Harmonisé. Pour les marchandises, les textes appliqués sont ceux de la CEDEAO. Pour la valeur des marchandises, le système OMC (Organisation Mondiale du commerce) est appliqué depuis 2004.

**Information du contribuable pour une meilleure responsabilisation.** Les principaux contribuables sont informés sur leurs obligations et procédures par l'administration des douanes qui met à leur disposition des circulaires et des notes explicatives. De même des « journées portes ouvertes » et des conférences sont régulièrement organisées à l'intention du public par l'administration des douanes. Enfin, il existe un cadre de dialogue et d'information, qui est la commission nationale de fiscalité, et qui rassemble des représentants du gouvernement, du patronat et du secteur privé. Elle traite de l'ensemble des questions

fiscales et en particulier les projets de loi comportant des dispositions nouvelles en matière de fiscalité.

**L'informatisation.** La direction générale des douanes (DGD) a mis en place le logiciel de gestion des transactions douanières SYDONIA, actualisé en 2004 ( SYDONIA ++).Ce système couvre tous les bureaux de dédouanement. Un programme de formation des agents de la DGD a accompagné la mise en place de SYDONIA ++. En outre, la DGD est dotée d'une école de formation des douaniers qui forme chaque année environ 300 agents nationaux et ressortissants de pays voisins. Le SYDONIA ++ sera bientôt interconnecté au Circuit intégré de la recette (CIR).

**Le contrôle.** La DGD dispose d'une direction d'enquêtes qui élabore et exécute chaque année un plan annuel de lutte contre la fraude. Elle dispose aussi d'une inspection générale des services qui organise des audits internes et élabore des rapports pour la DGD.

Source : Ministère des Finances et du Budget, Direction Générale des Douanes

532. S'agissant des impôts et autres obligations non douanières, des lacunes profondes demeurent en raison de la complexité des définitions, des modalités de calcul de l'impôt ainsi que des modes de recouvrement. Ces problèmes sont aggravés par la difficulté d'établir l'assiette fiscale pour des contribuables relevant du secteur informel. L'accès à l'information fiscale pour les contribuables est rendu difficile par l'absence d'une documentation qui retrace de manière exhaustive l'ensemble des droits et procédures. Le recueil des textes légaux y compris le Code des impôts date de 1996 et mérite d'être actualisé. Dans l'ensemble, les réformes fiscales ont favorisé l'amélioration des recettes de l'ordre de 7% en 2006. Toutefois, des problèmes de recouvrement des impôts et taxes subsistent, empêchant le pays de respecter les critères de l'UEMOA en la matière.
533. **La politique de la gestion de la dette publique** au Burkina a été guidée par les exigences des PAS et des CSLP, dont le principal objectif était de maîtriser les équilibres macroéconomiques. Son efficacité et sa viabilité sont appréciées par rapport aux critères de l'initiative PPTE. Dans ce cadre, un Système d'analyse financière de la dette a été développé depuis 1998 pour faciliter le suivi et l'analyse des données et permet ainsi de maîtriser la gestion de la dette comme le souligne le RAEP. La MEP a pris connaissance aussi d'une nouvelle politique d'endettement adoptée en janvier 2008.
534. A propos du **contrôle de la gestion des ressources publiques**, le gouvernement a lancé beaucoup d'initiatives qui incluent le renforcement du cadre institutionnel et légal, et l'adoption de politiques adéquates. En ce qui concerne le **contrôle interne**, le dispositif institutionnel repose essentiellement sur trois organes : l'Inspection Générale d'Etat, l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale du Trésor. Toutefois, les informations collectées par la MEP montrent que les opérations de contrôle interne souffrent de l'utilisation abusive de procédures dérogatoires, et de l'insuffisance de moyens des différents organes au regard de l'ampleur du travail et de leur mission. Le manque d'efficacité serait aussi imputable à la multitude de services qui font et refont les mêmes contrôles, ce qui affaiblit

l'efficacité de chaque contrôle. Par ailleurs, les rapports élaborés restent souvent sans suite.

535. Pour ce qui est du **contrôle externe**, il repose essentiellement sur le Parlement et sur la Cour des Comptes, mais le RAEP n'a pas approfondi l'analyse de l'efficacité de ces institutions. La MEP a constaté que le temps accordé à l'assemblée nationale pour l'analyse de la loi des finances préalable à son adoption est bien court. En ce qui concerne le contrôle de l'exécution du budget, le Parlement est peu outillé et a peu de moyens pour contrôler le fonctionnement opérationnel des services de l'Etat et de ses organismes, étant donné qu'il ne reçoit pas d'informations en cours d'exercice. Par ailleurs, le rapport sur l'évaluation de performance de la gestion des finances sur base PEFA révèle que l'exécutif peut modifier les crédits budgétaires en cours d'exercice sans s'en référer au Parlement, ce qui affaiblit davantage son autorité de contrôle. Les Etats financiers annuels qui constituent la base du budget de règlement sont transmis au Parlement depuis 2004 seulement. Toutefois, le Parlement ne reçoit pas d'autres informations, ce qui limite ses capacités de contrôle de l'exécution budgétaire.
536. Le Parlement devrait bénéficier de tous les rapports de la Cour des comptes, de la Haute l'Autorité de lutte contre la corruption mais aussi des autres organes de contrôle et pouvoir être à même de renforcer son action de contrôle budgétaire. Pour sa part, la Cour des comptes créée en 2000 établit chaque année le rapport sur la loi de règlement et la déclaration de conformité et dépose le rapport sur la loi de règlement au Parlement en novembre. Toutefois, son efficacité reste limitée par l'absence de moyens de fonctionnement et le manque d'autorité judiciaire.
537. Enfin de compte, les organes de contrôle interne et externe ne sont pas encore en mesure de remplir leurs missions efficacement et de garantir le bon usage des fonds publics. La multitude des organes de contrôle avec un chevauchement des fonctions, le manque de compétence judiciaire pour les juridictions de contrôle établies, les faiblesses institutionnelles liées aux faibles compétences techniques et à l'insuffisance des moyens de fonctionnement, constitue les problèmes majeurs qui limitent l'efficacité en matière de contrôle. Pour alléger ces faiblesses, le gouvernement a adopté une nouvelle structure qui couvre la plupart des structures ci-dessus, l'Autorité Supérieure du contrôle d'Etat avec des pouvoirs plus étendus.
538. **Dans le domaine de la passation des marchés publics**, la MEP a constaté des avancées dans l'amélioration des dispositions réglementaires relatives aux marchés publics. Une révision du code des marchés publics a été accompagnée par l'amélioration des procédures de passation des marchés publics avec le développement d'un système intégré des marchés publics (SYMP). Toutefois, le fonctionnement du système de passation des marchés demeure inefficace, en raison de la subsistance de l'opacité et d'anomalies dans la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics, et de la lourdeur de la chaîne des opérations de passation des marchés, dans laquelle les responsabilités ne sont pas clairement établies. Le cadre réglementaire comporte toujours des

lacunes, et la MEP déplore la non-conformité des règles des marchés publics aux standards internationaux ainsi que l'inexistence de la réglementation générale de la maîtrise d'ouvrage. Ce cadre n'est pas conforme aux dispositions des directives de l'UEMOA.

539. **La déconcentration et la décentralisation budgétaire** offrent la meilleure voie de responsabilisation des communautés à la base quant à leur participation aux choix, à la formulation et à la mise en œuvre de politiques de développement qui répondent à leurs aspirations. La MEP a pris note des avancées réalisées avec la réforme de l'organisation territoriale et des EPE, notamment avec (i) la déconcentration de l'ordonnancement qui a encouragé de nombreux ministères à accélérer la procédure de délégation des crédits, (ii) l'élaboration du régime financier et de nomenclature budgétaire des collectivités territoriales ainsi que des établissements Publics de l'état, (iii) la mise en place d'un logiciel de comptabilité des EPE, (iv) la mise en place du cadre normatif applicables aux collectivités territoriales.
540. En matière de déconcentration, le PRGB a favorisé la mise en place de la procédure de délégation de crédits au sein des départements ministériels pour améliorer le fonctionnement des structures déconcentrées. La mission salue la réforme du fait qu'elle apporte une amélioration dans le rendement des services publics et augmente le taux d'exécution du budget. La déconcentration de l'ordonnancement est devenue effective et les services bénéficiaires d'une délégation de crédit acquièrent plus de responsabilité et de flexibilité.
541. Mais la mise en œuvre des réformes de décentralisation fait encore face à de nombreuses insuffisances. Le transfert des compétences et la mise à disposition des ressources humaines compétentes ne sont pas encore effectifs ; les capacités de gestion et de pilotage des affaires de la cité d'un grand nombre de collectivités sont très faibles en raison des faibles qualifications professionnelles et du niveau élevé d'analphabétisme. L'appropriation par les collectivités locales des projets financés ou réalisés par les partenaires reste faible.
542. Les nombreuses réformes menées dans les différents domaines de la gestion des finances publiques ont permis d'améliorer la prévisibilité et la transparence des dépenses publiques, et d'accroître le rendement de la fiscalité. En effet, la croissance plus rapide des ressources consacrées aux investissements publics par rapport à celle des dépenses courantes démontre les efforts déployés par les autorités burkinabés pour renforcer l'efficacité et la productivité de la gestion budgétaire. Par ailleurs, la MEP salue les efforts de l'Etat pour accroître la mobilisation de l'épargne intérieure à travers l'emprunt public mais aussi pour stimuler la promotion du secteur privé à travers la réforme fiscale. En effet, la plupart des réformes fiscales menées et surtout celles visant l'amélioration de l'administration douanière et celles portant sur la réduction de la taxation des entreprises, ont permis de stimuler la promotion du secteur privé.

### iii. **Recommandations du Panel**

543. Pour garantir la crédibilité du budget comme principal instrument de la transparence de la gestion saine des finances publiques, le Panel aimerait faire les recommandations suivantes :

- Poursuivre et améliorer le processus d'informatisation aussi bien de la chaîne de la dépense que de celle de la recette pour favoriser la transparence et l'efficacité des dépenses (Gouvernement),
- Renforcer les capacités de contrôle externe en (i) favorisant l'accès du Parlement aux informations sur le fonctionnement des services de l'Etat et des EPE, et les états d'exécution du budget (ii) renforçant les capacités de la Cour des comptes en lui dotant des compétences judiciaires et techniques requises, et de moyens de fonctionnement adéquats, (iii) promouvant l'accès du public aux informations budgétaires (Gouvernement, Assemblée nationale, Cour des comptes).
- Généraliser dans tous les ministères l'élaboration des politiques sectorielles et l'élaboration des budgets programmes pour favoriser la cohérence du budget avec les politiques nationales (Gouvernement).
- Renforcer la productivité et l'efficacité de la dépense publique afin que la loi de règlement reflète des réalisations concrètes et conformes sur le terrain, et diminuer les pertes des ressources et les dépenses sans résultat tangible (Gouvernement, Assemblée Nationale).

544. Dans le domaine de la **fiscalité**,

- Poursuivre et consolider les réformes de l'administration fiscale et du contrôle fiscal en vue d'éradiquer la fraude fiscale et de favoriser l'élargissement de l'assiette fiscale, notamment en faveur des collectivités décentralisées (Gouvernement).
- Etablir un livre de procédures fiscales pour compléter le code des impôts et favoriser l'amélioration des prestations de service (Gouvernement).

545. Dans le domaine de la **passation des marchés publics**,

- Améliorer le cadre réglementaire pour l'adapter aux standards internationaux et aux directives de l'UEMOA, notamment en ce qui concerne la réglementation générale des contrats de concession et la réglementation générale de la maîtrise d'ouvrage (Gouvernement).
- Informatiser le système de gestion et de suivi des marchés et de suivi des réformes (Gouvernement).

**Objectif 4 : La lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent**

## i. Résumé du RAEP

546. Le RAEP indique que la corruption est un phénomène réel qui existe dans les différents secteurs d'activité au Burkina Faso. Les résultats des différents sondages et enquêtes menées par les organisations internationales comme Transparency International sur l'indice de perception de la corruption, et réalisés par des associations de la société civile comme le Réseau National de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC), et le Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) le démontrent clairement. En terme de données chiffrées :
- Une compilation faite par le REN-LAC concernant les différents cas de détournements traités en Conseil des Ministres a permis d'évaluer les montants détournés à 1 927 870 586 FCFA en 2004.
  - Les pertes occasionnées par la fraude et la corruption ont été estimées par la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption (HACLIC) à 27 000 000 000 FCFA sur la période 2000-2002.
  - Les contrôles effectués par l'Inspection Générale des Finances (IGF) ont relevé des irrégularités dont les montants sont de 8 368 658 188 FCFA en 2004, 632 842 988 FCFA en 2005 et 469 035 319 FCFA en 2006.
547. La corruption se manifeste généralement sous différentes formes telles que le versement de pots de vin, le détournement des biens publics, le trafic d'influence, le soutirage de sommes d'argent non dues pour un service public, les faux et usages de faux, les commandes fictives et la surfacturation.
548. Le RAEP avance comme causes l'ignorance et l'analphabétisme qui favorisent le soutirage de sommes d'argent non dues pour des actes administratifs, la baisse du patriotisme et du civisme, le bas niveau de salaires surtout dans le secteur public, l'impunité, le trafic d'influence et l'abus d'autorité.
549. Devant l'ampleur de la corruption, des mesures ont été prises pour lutter contre le fléau. Des dispositifs juridiques et institutionnels ont été mis en place pour prévenir et dissuader les gens de tomber dans cette malversation. C'est ainsi par exemple que le Président du Faso, les présidents d'institutions et d'autres personnalités sont tenus de déposer la liste de leurs biens au Conseil Constitutionnel à leur entrée en fonction et à la fin de leur exercice.
550. Le Burkina Faso s'est doté aussi d'un important dispositif de textes juridiques en matière de lutte contre la corruption. C'est ainsi qu'en plus des hautes personnalités, les agents publics sont régis par des textes juridiques dont certaines dispositions sanctionnent la corruption.
551. Des institutions étatiques comme les inspections générales de services chargées du contrôle et de l'appui-conseil, la Direction Générale du Contrôle Financier, l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale d'Etat (IGE), la Cour des Comptes, l'Assemblée Nationale, la Coordination

Nationale de la Lutte contre la Fraude (CNLF), le Comité National d’Ethique (CNE) et la Haute Autorité de Coordination de Lutte contre la Corruption (HACLC) appuient également la lutte contre la corruption

552. Cependant, ces différentes mesures présentent parfois des limites. La confidentialité dans laquelle se font les déclarations constitue un frein à la transparence. La périodicité de la déclaration des biens (entrée en fonction et fin de fonction) ne permet pas un contrôle régulier de l’évolution de la richesse.
553. Le RAEP indique que la plupart de ces structures manquent de moyens humains, matériels et financiers adéquats pour faire face efficacement aux problèmes de corruption dans les différents secteurs d’activité au Burkina Faso. Ces structures ne peuvent pas engager de poursuites judiciaires, ce qui fait qu’il y a rarement des suites sur les plans administratif et judiciaire. Le manque de motivation est également constaté car les cadres de certaines des structures susmentionnées n’ont pas de statut faisant penser à des nominations-sanctions.
554. La multiplicité des structures impliquées dans la lutte contre la corruption entraîne quelques fois des chevauchements dans les rôles, des conflits de compétence, des doubles emplois, et une faible coordination entre les corps de contrôle. Une autre faiblesse à relever dans la lutte contre la corruption est le pouvoir discrétionnaire dont disposent les destinataires des rapports des différentes structures de contrôle (Cour des Comptes, IGE, IGF, HACLC...).
555. Le RAEP note cependant qu’un début de solution à certains problèmes semble se profiler car le Conseil des Ministres en sa séance du 10 octobre 2007 a examiné et adopté un projet de loi portant création, attributions, composition et fonctionnement d’une Autorité Supérieure de Contrôle de l’Etat (ASCE). Cette nouvelle structure doit intégrer les attributions de l’IGE, de la HACLC et une partie des attributions de la CNLF. Elle aura une grande capacité dans la saisine de la justice et la publication des rapports annuels.
556. En ce qui concerne le processus de blanchiment des capitaux au Burkina Faso, le RAEP mentionne la promulgation récemment d’un décret visant à combattre ce phénomène. Ainsi le décret définit ce que c’est un blanchiment de capitaux et précise les dispositifs de contrôle et de vérification de toute opération suspecte. Il stipule également les peines encourues par les personnes physiques ou morales coupables d’infraction de blanchiment de capitaux. Tout soupçon doit être déclaré à la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF).
557. Pour rendre la lutte contre le blanchiment d’argent plus efficace au sein de l’UEMOA, il est prévu une collaboration et des échanges d’information entre les CENTIF des pays membres. De plus, il y a le transfert de poursuite et l’entraide judiciaire entre les Etats membres de l’UEMOA. Le blanchiment des capitaux pouvant transiter par les jeux du hasard, des dispositions sont prises à cet effet. Ainsi, les gérants, les directeurs et les propriétaires de

casinos sont tenus de justifier l'origine des fonds nécessaires à la création de leurs structures. D'autres structures ou personnes physiques par l'intermédiaire desquelles le blanchiment des capitaux peut se faire sont également surveillées de façon rapprochée.

## ii. Conclusions de la MEP

558. Quoique le mot corruption n'existe pas vraiment dans les langues vernaculaires du Burkina Faso, son existence est reconnue par les responsables étatiques ainsi que les simples citoyens en général. On dit même que la corruption est devenue systémique. Il est largement accepté que la corruption présente un danger pour le développement harmonieux du pays et gangrène la bonne marche de la vie publique en général.
559. La MEP note que le RAEP n'analyse pas le degré de prévalence de corruption dans les différents secteurs de travail et de profession pour mieux cibler les actions à mener contre ce fléau. Cette analyse de degré de prévalence de corruption permet de faire des recommandations plus orientées et des actions spécifiques et appropriées, relatives aux catégories de professions les plus corrompues. Les échanges et discussions avec les parties prenantes et les lectures complémentaires des rapports sur le sujet ont permis d'identifier que les services de la douane et des impôts sont les secteurs les plus touchés. Le circuit de recouvrement des recettes publiques (impôt, trésor, douane, domaine, etc.) sont gangrenés par la corruption, où nombre d'agents préfèrent s'entendre avec les contribuables au détriment de l'Etat.
560. Le RAEP ne fait aucune mention de l'existence et des activités entreprises par le comité national d'éthique comme l'élaboration des codes d'éthique et de déontologies pour cinq domaines cibles tels que l'éducation, la santé, l'administration financière, l'administration générale et les forces de défense et de sécurité. Le Comité National d'Ethique a été créé par le décret N. 2001-278/PRES/PM et ses membres ont été nommés par décret N. 2001-566/PRES/PM. Les codes et déontologies constituent assurément des instruments utiles pour lutter contre la corruption qui mine le pays.
561. L'existence d'une multitude de structures de lutte contre la corruption pourrait être interprétée comme une volonté certaine de la part du gouvernement de lutter contre ce fléau. Cependant, la MEP a noté à partir des discussions avec les parties prenantes que la multiplicité d'organes anti-corruption les rend inefficaces. La plupart de ces organes ne sont plus crédibles aux yeux des populations pour lutter efficacement contre la corruption. Il y a un manque d'appui politique et de transparence dans leur fonctionnement pour pouvoir engager une véritable bataille contre la corruption. Le décret d'application de la loi créant la nouvelle structure (Autorité Supérieure du Contrôle de l'Etat) devrait être signé incessamment, mais il est nécessaire que les personnes appelées à animer la nouvelle structure soient des professionnels responsables et intègres.

562. Le RAEP ne mentionne pas le rôle que pourrait jouer l'utilisation de la technologie de l'information et Communication pour atteindre des objectifs de la bonne gouvernance et plus particulièrement pour lutter contre la corruption. Cependant, la MEP a noté lors des entretiens avec les responsables qu'il y a un début d'effort de mettre en place des infrastructures pour promouvoir les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans la fourniture de services au public.
563. La MEP a noté que la corruption est rampante et se manifeste sous les formes les plus variées : pots-de-vin, pourboires, commissions, rackets, etc. Elle existe à différents niveaux de l'administration et dans les différents secteurs de la vie publique et économique. Cette corruption est à la fois horizontale, parce qu'aucun domaine n'est épargné, et verticale parce que tous les niveaux hiérarchiques sont également concernés. La corruption se développe de plus en plus dans la société en générale.
564. L'impunité de certains fonctionnaires exacerbe la corruption, décourage la population et rend inefficace la lutte contre la corruption. En fait l'impunité pose un problème de morale publique mettant en danger la société burkinabé. Le défaut de sanction, en plus que cela est immoral, crée un sentiment d'injustice et pourrait constituer une véritable menace pour la paix sociale. Cette situation s'observe à travers les nombreux dossiers pendants et des poursuites non suivies d'effets. De plus certains délinquants semblent jouir d'une protection particulière.
565. Il en ressort à partir des échanges que la MEP a eues avec les parties prenantes que certaines personnes sont 'intouchables' parce qu'elles sont protégées d'en haut. Ces personnes ne sont même pas inquiétées si elles commettent des fautes de corruption, détournements et ou fraudes. De telles pratiques donnent de mauvais exemples aux populations, découragent les fonctionnaires honnetes et responsables, et rendent la lutte contre la corruption encore plus difficile.
566. Le manque de loi sur la protection des délateurs (whistleblowers) pourrait rendre également la lutte contre la corruption difficile. Les échanges avec les parties prenantes ont montré que les gens sont très réservés, et ont fait montre de grande prudence à parler ouvertement de la corruption par peur de représailles. Il y a une réticence certaine à dénoncer les cas de corruption et une tendance à cacher son ampleur réelle. Ce sont là des situations qui faussent la perception de la prévalence de la corruption dans la société et rendent plus difficile et moins efficace le combat pour l'éradiquer.
567. Parmi les causes le plus souvent citées par la population sont la pauvreté, le goût de l'enrichissement illicite et rapide, l'analphabétisme, l'ignorance et le faible niveau de rémunération par rapport au coût de la vie. Cette faiblesse du niveau de salaire surtout dans le service public entraîne un abus de prérogatives officielles pour obtenir un gain personnel en soutirant illégalement de l'argent des usagers.

568. Dans l'énumération des facteurs favorisant la corruption, la MEP note que le RAEP a omis de mentionner le manque d'indépendance des organes de contrôle qui constitue une des causes qui ont été avancées dans les rencontres avec la population. Cette absence d'indépendance et le grand pouvoir discrétionnaire des agents de ces organes qui peuvent décider de la suite à donner ou non à un cas, favorisent l'impunité et la sélectivité dans l'application de la loi sur les coupables. Cette absence d'indépendance explique en grande partie l'inefficacité des structures de lutte contre la corruption.
569. Outre l'ignorance, l'analphabétisme et la non connaissance des droits et procédures administratives mentionnées comme causes par la RAEP, la population a précisé également que la lenteur dans la prestation des services publiques – la plupart de temps, elle est voulue - et la bureaucratie excessive favorisent les rackets et le monnayage des actes administratifs. Cette lenteur des services de l'Etat tout comme cette lourdeur de la bureaucratie tant au niveau de l'administration centrale que décentralisée poussent les usagers aussi bien ruraux qu'urbains voulant raccourcir le temps d'attente pour l'obtention des services demandés, à recourir aux pots de vin.
570. L'instrumentalisation de la pratique culturelle des dons et le favoritisme dans la nomination aux emplois dans l'administration sont aussi autant de facteurs qui ont été avancées par les gens de terrain comme éléments contribuant à l'expansion de la corruption. Certaines personnes se cachent derrière la pratique culturelle des dons pour s'adonner à des corruptions actives.
571. Le conflit d'intérêt, le délit d'initié et le cumul de fonctions entraînent le foisonnement de la corruption dans l'administration. L'exemple souvent cité par les gens lors des entretiens est dans l'attribution des marchés publics. Ceux-ci sont souvent sources d'enrichissement illicite et de corruption. Nombre de parties prenantes ont affirmé reconnaître qu'on ne peut pas obtenir un marché public sans passer par la corruption. En effet, les entreprises qui soumissionnent sont souvent des prête-noms, appartenant en réalité à des personnalités politiques ou de l'administration. Dans la plupart des cas, des pots-de-vin doivent être versées, pour obtenir un marché et parfois il faut s'engager à verser un pourcentage du montant du marché aux intermédiaires et aux agents chargés de traiter au nom de l'Etat.
572. Les rencontres avec les parties prenantes ont permis de savoir que la centralisation excessive de l'administration favorise la corruption dans le processus d'attribution des marchés publics et affecte négativement la qualité des travaux et services publics. Chaque niveau de l'administration demande sa part de l'argent du marché. En bout de chaîne, une proportion non négligeable de l'argent étant utilisée pour la corruption, seule une partie des fonds sert réellement pour effectuer les travaux et les services à la base.
573. La politisation de l'administration publique entraîne, entre autres, le clientélisme et le népotisme dans le choix des responsables, l'impunité, les crimes économiques, les fraudes et les détournements de fonds et de biens.

Tout cela a pour conséquence la frustration et la démoralisation des honnêtes citoyens, le ralentissement de la vie économique et du développement du pays, et le mécontentement de la population.

574. Le Burkina Faso avait signé ou ratifié plusieurs conventions et protocoles internationaux et régionaux de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent. On peut citer entre autres la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, la convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, le Code de transparence de l'UEMOA, le protocole sur la lutte contre la corruption de l'UEMOA et le protocole contre le blanchiment de capitaux de l'UEMOA. Cependant, la MEP a noté une absence de volonté politique de mettre en œuvre effectivement ces conventions et protocoles.
575. En ce qui concerne le blanchiment d'argent, le RAEP ne fait pas mention des structures existantes de lutte contre ce fléau. Au niveau de la CEDEAO, une loi harmonisée a été adoptée par les pays membres. Le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest (GIABA) assure la lutte contre ce fléau. Il dispose d'une direction générale basée à Dakar, Sénégal. Le GIABA a demandé la création d'un Comité interministériel au niveau de chaque pays membre, mais celui-ci n'est pas encore mis en place au Burkina Faso.
576. Sa branche nationale qui est la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) n'est pas fonctionnelle au niveau de Burkina Faso, vu que ses membres ne sont pas encore nommés. Ils devraient être composés de six cadres dont un haut fonctionnaire du Ministère chargé des finances, un magistrat spécialisé dans les questions financières, un haut fonctionnaire de la Police Judiciaire, un représentant de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), un chargé d'enquête, Inspecteur des services des Douanes, du Ministère chargé des finances et un Chargé d'enquête, Officier de Police Judiciaire, du Ministère chargé de la sécurité.

### iii. **Recommandations du Panel**

577. Sur la base des observations et conclusions précédentes, le Panel aimerait faire à l'endroit des différents acteurs concernés les recommandations suivantes :
- Assurer l'application effective des lois, décrets et textes régissant la vie administrative et économique avec sanctions des corrompus et corrupteurs, et en assurant l'indépendance effective aussi bien que le pouvoir de saisir directement la justice aux organes de contrôle (Gouvernement).
  - Entreprendre des actions vigoureuses et ciblées dans les secteurs le plus touchés par la corruption comme la douane et les bureaux de perception des impôts (Gouvernement, société civile).

- Elaborer un système de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption (Gouvernement).
- Simplifier les procédures administratives et imposer des dates limites pour les prestations des services publics et en informer la population (Gouvernement).
- Assurer une diffusion effective des mesures de lutte contre la corruption et de l'information sur le droit des usagers en utilisant les canaux appropriés comme les radios locales, les portes ouvertes, les ateliers, les fora (Gouverneurs des régions, communes, société civile).
- Prendre les dispositifs légaux nécessaires au niveau national pour mettre en œuvre réellement et rendre effectifs les conventions et protocoles internationaux et régionaux de lutte contre la corruption (Gouvernement).
- Mettre rapidement en place et nommer les personnels de la CENTIF dans un délai raisonnable pour son bon fonctionnement qui est une condition nécessaire pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent au niveau national (Gouvernement).
- Mener une campagne de sensibilisation en direction de la population en général sur le phénomène de blanchiment d'argent pour faciliter la lutte contre ce fléau (Gouvernement, société civile).

**Objectif 5 : Accélérer l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement**

#### **i. Résumé du RAEP**

578. Le désir de s'intégrer dans la sous-région de l'Afrique de l'ouest et de devenir un véritable acteur du développement sous-régional est une priorité pour le Burkina Faso. Cela est perceptible à travers la signature et la ratification de plusieurs accords d'intégration régionale. Ainsi le Burkina Faso est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il est également membre de l'Union Africaine. Le RAEP relève que le pays prend une part très active dans l'harmonisation des politiques macroéconomiques au sein de l'UEMOA à travers la surveillance multilatérale. Pour l'année 2005, le Burkina Faso a respecté deux (2) critères de convergence de premier rang et un seul critère de second rang. En 2006, le pays a respecté trois critères de premier rang.
579. En ce qui concerne le degré de conformité des politiques aux objectifs d'intégration régionale, le RAEP note que la création d'un Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération régionale ainsi que celle des

structures comme la Cellule nationale de la CEDEAO et la direction de la promotion de l'intégration régionale traduisent l'intérêt que le Burkina Faso accorde au processus de son insertion dans la sous-région. Le pays a adapté depuis 2003 son cadre juridique comptable et statistique des finances publiques aux directives de l'UEMOA à travers la loi N0 006-2003/AN du 24 janvier 2003. Ainsi, plusieurs textes juridiques ont été établis et sont en application, notamment ceux relatifs :

- aux lois des finances (loi N0 006-2003/AN du 24 janvier 2003),
- à la nomenclature budgétaire de l'Etat (décret n0 2003-665/PRES/PM/MFB du 31 décembre 2003),
- au règlement général sur la comptabilité publique (décret n0 2005-225/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 31),
- au régime juridique applicable aux comptes publics (décret n0 2005-256/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005),
- au régime des ordonnateurs et des administrateurs de crédits de l'Etat et des autres organismes publics (décret n0 2005-257/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005),
- aux modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics (décret n0 2005-258/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005),
- au Plan Comptable de l'Etat (Arrêté n0 2004-0295/MFB/SG/DGTCP/DELF du 21 juin 2004),
- à l'adoption de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses du budget de l'Etat (Arrêté n0 2005-001/MFB/SG/DGTCP/CODEP du 21 juin 2004).

580. Le rapport considère aussi l'avènement du Tarif Extérieur Commun (TEC) dans l'UEMOA comme salulaire en raison des économies d'échelle que cela crée pour les entrepreneurs de la sous-région. Cependant, le rapport note que le pays ressent durement les pertes des ressources liées au désarmement douanier entre les Etats Membres du groupement et à la réduction du niveau du TEC par rapport au niveau initial de la taxation de porte du Burkina Faso. Néanmoins le RAEP note avec satisfaction le système de compensation des moins values des recettes douanières mis en place par la Commission de l'UEMOA. Ainsi, de 1998 à 2006 le pays a reçu environ 30 milliards de FCFA au titre des compensations.

581. Dans le cadre de la promotion du commerce, le RAEP relève une évolution positive des échanges intra-communautaires de la part du Burkina Faso. Ainsi, la croissance moyenne des exportations en volume intra-UEMOA entre 1996 et 2005 était de 18.7% contre 14,3% pour les importations pour la même période. Cependant, au cours de cette période, la balance commerciale intra-

UEMOA est resté constamment déficitaire, le rythme d'accroissement des importations ayant atteint 45,3% en 2005. En outre, le volume des échanges au sein de la CEDEAO entre 1997-2002 est relativement faible pour les exportations (3,47%) et très élevé pour les importations (82,01%). Le RAEP note que ces statistiques ne prennent pas en compte les échanges informels malgré leur importance en Afrique de l'Ouest. Par rapport aux échanges sur le marché mondial, le rapport relève que l'arrimage du FCFA à l'Euro favorise l'appréciation de la monnaie de l'UEMOA, et détériore par conséquent la compétitivité des produits originaires de la sous-région sur le marché international.

582. Malgré les efforts des réformes préférentielles au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, le RAEP note avec regret la persistance de quelques barrières non tarifaires qui entravent la circulation des biens entre certains membres de ces deux groupements d'intégration régionale. Il s'agit des prélèvements informels par les agents des forces de l'ordre et de Douane, les longues formalités et procédures, complexes et peu rationnelles au plan douanier et administratif, et la systématisation des escortes douanières qui sont coûteuses et sources de retards. A ces barrières non tarifaires, s'ajoutent les obstacles physiques au commerce intra-communautaire liés à l'état défectueux des infrastructures de transport et le vieillissement du parc de camions affectés au transport inter-Etats.
583. D'après le RAEP, depuis 2006 les entraves au commerce communautaire au sein de l'UEMOA sont redevenues structurelles, ce qui remet en cause l'étape de l'Union Douanière atteinte par ce groupement d'intégration régionale. Ces entraves prennent des formes diverses, notamment, la taxation des produits originaires de l'Union comme produits tiers, la non reconnaissance des certificats d'origine UEMOA, le contingentement, la fixation des normes trop contraignantes et les interdictions diverses liées au mode de transport ou à la nature du produit. Le rapport justifie cette évolution à reculons par l'arrêt des compensations des moins-values des recettes douanières depuis décembre 2005 dans l'UEMOA, l'entrée en vigueur du schéma de libéralisation de la CEDEAO, avec les lenteurs dans le traitement des dossiers de compensations des moins values des recettes douanières et enfin la survivance d'une tendance à protéger la production locale.
584. En guise de recommandation, le RAEP demande aux autres Etats de la sous-région de supprimer les entraves tarifaires et non tarifaires résiduelles et une application effective des règles de concurrence. Cela nécessite que les principaux acteurs économiques, c'est à dire les Etats et les entreprises procèdent à des ajustements et des restructurations. Ainsi, le secteur privé internalisera la fin des rentes monopolistiques et adaptera l'appareil productif afin de tirer le meilleur parti de l'espace économique régional en création. Le RAEP recommande également une impulsion politique en faveur de la cohésion sous-regionale de la part du Nigeria et de la Cote d'Ivoire.

## ii. Conclusions de la MEP

585. La MEP note que la préparation de cet objectif dans le RAEP ne s'est pas faite dans le respect de la structure du questionnaire du MAEP. Ainsi, en se référant aux indicateurs d'évaluation de cet objectif, le RAEP est resté muet sur beaucoup de questions. Les dates d'adhésion du Burkina Faso aux organisations d'intégration régionale citées et une évaluation claire des avantages que le pays tire de son appartenance à ces groupements sont absentes. La description des politiques économiques nationales visant la conformité aux objectifs de l'intégration régionale est partielle et se concentre sur le cadre juridique comptable et statistique des finances publiques de l'UEMOA. Le RAEP est resté muet sur l'application du tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA que le Burkina Faso a mis en vigueur en 2000 sur son territoire. Des échanges avec les parties prenantes ont révélé que le Burkina Faso continue de greffer au schéma communautaire du TEC, certaines taxes nationales, ce qui est une déviation par rapport aux textes qui régissent les importations dans l'espace UEMOA. Cette déviation rend les importations plus chères au Burkina Faso que dans les autres pays membres. D'autre part les efforts de libéralisation commerciale préférentielle consentis par le pays, les problèmes rencontrés et les leçons apprises sont également absents. De la même manière, aucune mention n'est faite des activités du Burkina Faso au sein de la CEDEAO, de la Communauté des Etats sahélo-sahéliens (CEN-SAD) et sur les efforts de mise en œuvre des programmes du NEPAD.
586. Les échanges organisés avec les parties prenantes et des lectures complémentaires ont montré que le Burkina Faso a signé et ratifié les traités de création de la CENSAD et du LIPTAKO-GOURMA. Il a également entériné l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre de l'UMOA et de l'UEMOA. Ces mesures couvrent un ensemble de textes, conventions et lois au nombre desquelles :
- le traité instituant l'Union Monétaire Ouest Africaine ;
  - le traité de l'UEMOA révisé en 2003 ;
  - l'Accord de coopération entre la République française et les Républiques membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine ;
  - l'Accord instituant la Banque Ouest Africaine de Développement ;
  - la Convention portant création de la Commission Bancaire ;
  - un ensemble de conventions liées à STAR UEMOA ;
  - et la loi portant réglementation bancaire.
587. Le rapport ne relève aucun élément d'évaluation des progrès réalisés dans le respect de ces textes, conventions et lois, ni sur la conformité aux accords, traités et protocoles sur l'harmonisation, la coopération et la coordination monétaire régionale. La performance du pays en matière de surveillance multilatérale et plus précisément des critères des convergences qui ont pour

but l'harmonisation des systèmes économiques nationaux est présentée sur deux années seulement. Les lectures complémentaires de la MEP ont permis de noter que depuis 1999, les performances du Burkina Faso en terme de respect des critères primaires de convergence dans l'UEMOA sont variables et moyennes comme l'indique le tableau 4.6 ci-dessous. Cependant, cette performance est moins bonne au niveau des critères secondaires de convergence. Entre 1999 et 2006, les critères relatifs aux ratios « Masse salariale/recettes fiscales » et « Recettes fiscales/PIB » ont été rarement conformes aux normes établies. L'impression générale qui se dégage est que le pays a du mal à se conformer à un budget primaire équilibré. L'expansion du secteur informel et les fraudes fiscales et douanières suite au phénomène de la corruption peuvent expliquer le non respect chronique de ces deux critères. Par contre, depuis 1999 le Burkina respecte toujours le critère relatif à l'interdiction de nouveaux arriérés sur la dette intérieure ou extérieure. De la même manière le critère sur le plafond de la dette publique totale inférieur à 70% du PIB est toujours rempli depuis 2002.

**Tableau no. 4.6 : Statut d'adhésion du Burkina Faso au schéma de convergence dans les critères primaires et secondaires dans la zone de l'UEMOA**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Normes en 2006
<b>Critères primaires</b>										
Déficit Budgétaire/PIB (%)	-0.4	-1.4	-2.7	-2.3	-0.7	-1.5	-3.8	-3.9	-2.2	≥ 0,0 %
Taux d'inflation (%moyenne annuelle)	-1.1	-0.3	4.9	2.3	2.0	-0.4	6.4	3.1	2.3	≤ 3,0 %
Plafond de la dette publique totale /PIB (%)	71.5	73.0	71.4	49.6	48.0	46.2	42.9	17.1	17.1	≤ 70,0 %
Arriérés internes et externes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Non-accumulation
<i>Nombre de critères atteints</i>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Normes en 2006
<b>Critères secondaires</b>										
Masse salariale/recettes fiscales	41.7	43.7	46.1	42.8	41.6	37.3	42.0	41.2	37.1	≤ 35,0 %
Investissement public/recettes fiscales (%)	20.8	23.4	24.6	36.0	33.2	42.7	43.4	38.7	33.6	≥ 20,0 %
Recettes fiscales/PIB (%)	12.7	12.3	10.3	10.5	10.9	11.8	11.4	12.0	13.1	≥ 17,0 %
Déficit du compte courant /PIB (%)	-15.6	-16.9	-13.5	-11.7	-12.8	-13.4	-14.7	-11.3	-10.1	≤ -5,0 %
<i>Nombre de critères atteints</i>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	

Source : UEMOA

588. En matière de fiscalité, la MEP a noté que la pression fiscale au Burkina Faso se situe dans la moyenne des impositions pratiquées dans l'UEMOA, mais reste concentrée sur une petite poignée des contribuables, d'où les plaintes régulières des PME dans le secteur formel. Les entretiens avec le gouvernement donnent une lueur d'espoir avec les réformes imminentes visant la suppression de la TVA pour les PME et PMI.
589. Sur un tout autre plan, la législation communautaire (Loi n° 2/2002/7CM/UEMOA) en matière de pratiques anti-concurrentielles adoptée par l'UEMOA en 2002 n'est pas encore en vigueur au Burkina Faso. Une structure de consultation de la concurrence a été créée pour la mise en œuvre de ce règlement communautaire. Cependant, cette structure semble manquer d'expertise, d'indépendance et de ressources financières. A ce jour elle n'a toujours pas rendu de décision sur les cas de violation de la législation en matière de concurrence.
590. Les réformes préférentielles qui ont conduit l'UEMOA en 2000 à l'étape de l'Union Douanière ont institué au sein de ce groupement, un régime préférentiel commercial en 1996 dans le but d'intensifier le commerce intra-communautaire. Ce régime définit les taxes douanières applicables aux produits originaires de l'Union. Ces produits font l'objet d'une liste limitative

et devraient bénéficier lors de leur importation dans un Etat membre de la franchise de tout droits et taxes, à l'exclusion le cas échéant de la TVA et des autres taxes intérieures. Ces dispositions qui engagent tous les Etats membres du groupement semblent ne pas être appliquées effectivement par certains pays de la sous-région y compris le Burkina Faso.

591. Les parties prenantes qui ont échangé avec la MEP tant dans les régions frontalières avec les pays voisins du Burkina Faso qu'à l'intérieur du pays se sont régulièrement plaintes des tracasseries des forces de l'ordre et des douaniers au niveau des frontières, même pour les produits couverts par le régime préférentiel. Les commerçants ont surtout relevé le fait que les frais de douane sur les transactions commerciales intra-UEMOA et entre l'UEMOA et l'extérieur sont toujours négociables et se font à la tête du client. Cela veut dire que l'application des normes de taxation intracommunautaires et de porte n'est pas conforme aux prescriptions du groupement. Cela est une violation du principe de la libre circulation des biens qui conditionne l'accès à l'étape de zone de libre échange par un groupement d'intégration régionale.
592. Cependant, les services incriminés ont relevé le fait que la dislocation des barrières de contrôle accroît l'insécurité et le banditisme inter-Etats, tant à l'intérieur que dans les frontières des pays. En outre, les autorités burkinabé pensent que le pays applique le régime préférentiel commercial vis-à-vis des Etats Membres de l'UEMOA, et que les produits du Burkina Faso couverts par ce régime fiscal préférentiel ne bénéficient pas des mêmes avantages dans d'autres pays signataires de cette convention, surtout les Etats côtiers.
593. D'autre part, les réformes commerciales mentionnées ci-dessus dans les pays de l'Afrique de l'Ouest ont entièrement libéralisé les exportations. Cependant, les échanges avec les entrepreneurs et les commerçants ont révélé que le Burkina Faso taxe encore ses exportations, qu'elles soient intra-UEMOA, intra-CEDEAO ou en direction du marché mondial. La MEP a noté que cela est un indicateur de non-conformité des politiques commerciales nationales du Burkina Faso aux normes communautaires d'intégration régionale.
594. Dans le cadre de la CEDEAO, les lectures complémentaires de la MEP et les entretiens avec les autorités et les parties prenantes ont montré que l'accès à l'étape de zone de libre échange n'est pas encore acquis. Des efforts importants sont nécessaires pour libéraliser et formaliser les échanges commerciaux entre le Burkina Faso et les Etats voisins non-membres de l'UEMOA.
595. Dans le même ordre d'idée, la coordination des politiques macroéconomiques au sein de la CEDEAO présente moins de satisfaction que dans l'UEMOA. La date butoire pour atteindre les objectifs de convergence, et donc pour l'instauration de l'Union Monétaire initialement programmée pour 2003 a été repoussée à décembre 2005 et par la suite à décembre 2009 suite à la faible performance des Etats membres en termes de respect des critères de convergence. Une explication spécifique à ce progrès très lent de l'intégration monétaire dans la CEDEAO est que le Nigeria en serait le plus grand

bénéficiaire à cause de sa taille et des corrélations qui en résultent avec les termes des échanges.

596. La MEP a également noté que, bien que le système de convergence et de surveillance soit nécessaire comme un schéma d'incitation et de sanction pour amener les pays à une discipline fiscale et monétaire, la littérature ne fait pas de la convergence une condition absolue pour la création d'une union monétaire. L'implication directe de cela est que, bien que les pays membres de la CEDEAO n'aient pas rempli les critères d'une zone monétaire optimale, la ZMAO pourrait instituer une union monétaire et forcer la main des économies membres à faire converger leurs politiques macroéconomiques par après, à l'image de ce qui s'est passé dans l'Union Européenne.
597. En outre, pour que l'harmonisation des politiques macroéconomiques puisse être un succès dans les années à venir en Afrique de l'Ouest, la volonté politique pour l'intégration régionale telle que déclarée par les leaders des pays de la sous-region doit se transformer en efforts soutenus dans l'application des programmes au niveau national. Les Etats membres doivent avoir une idée très claire des objectifs et des stratégies de leur développement et s'engager pleinement à les atteindre. Une culture du régionalisme doit être instituée dans les gouvernements et entre les populations, de manière que la préoccupation d'un avenir meilleur puisse remplacer le souci de satisfaire les besoins immédiats. En outre, il est nécessaire qu'au moins les exigences d'une Zone de libre échange soient atteintes pour servir de base de coordination des politiques macroéconomiques dans la CEDEAO.

### iii. **Recommandations du Panel**

598. A cet égard, le Panel aimerait faire les recommandations suivantes:
- Agir vigoureusement de concert avec les autres pays membres de la CEDEAO pour accélérer l'application des arrangements régionaux et notamment l'intégration par le marché, et favoriser la marche vers une monnaie commune dans ce groupement (Gouvernement).
  - Favoriser le montage des projets intégrateurs au niveau des frontières avec les pays voisins en exploitant la centralité géographique du pays, et en renforçant son désenclavement (Gouvernement).
  - Appliquer de manière effective le régime des échanges préférentiels et le principe de libre circulation et d'établissement des personnes de l'UEMOA et de la CEDEAO pour consolider la marche vers le marché commun (Gouvernement).
  - Libéraliser intégralement les exportations conformément aux normes de l'UEMOA, de la CEDEAO et de l'OMC et appliquer la législation communautaire de l'UEMOA en matière de pratiques anti-concurrentielles (Gouvernement).

- Favoriser l'éclosion d'un cadre de concertation sur la transformation du coton au niveau de la sous-région, et agir de concert avec les autres PMA pour infléchir les règles de l'OMC dans le domaine de subventions du secteur agricole et plus particulièrement de la production du coton par les pays occidentaux (Gouvernement).