

La recherche de la transparence budgétaire dans les reformes en finances publiques au
Burkina Faso

par

Dakor DA, Docteur en Droit, Professeur à l'ENAREF, Directeur des Etudes et des
Evaluations

RESUME

La transparence budgétaire dans les réformes présente une la complexité dans la mise en œuvre d'un principe qui transcende toutes les autres normes de gestion classiques, dans un pays qui cherche encore ses marques dans son cheminement vers la modernité et le développement. Elle démontre que, dans un tel contexte, l'existence de l'information sur les finances publiques n'entraîne pas nécessairement sa mise à la disposition du public. En effet, la transparence qui est, au même titre que l'obligation de rendre compte et la responsabilité qui en découle, un déterminant de la bonne gouvernance évolue avec le cadre institutionnel du pays considéré. Sa promotion va de pair avec l'adoption par les gouvernants de modes de gestion qui mettent véritablement les citoyens au centre des préoccupations. C'est seulement dans ces conditions que l'information des parlementaires et du public sur la manière dont les deniers publics sont gérés ne sera plus perçue comme une obligation purement formelle, mais comme une exigence démocratique et de bonne gestion. Aussi, comme la démocratie elle-même, la transparence restera une quête permanente dans les finances publiques.

ABSTRACT

Budget transparency in reforms has a complexity in the implementation of a principle that transcends all other management standards classic in a country still seeking its brands in its path to modernity and development. It shows that in this context, the existence of information on public finances does not necessarily released to the public. Indeed, transparency is, as well as the accountability and responsibility resulting, a determinant of good governance evolves with the institutional framework of the country. Its promotion is coupled with the adoption by governments of management practices that are truly citizens center stage. Only in these conditions that the information to parliamentarians and the public on how public money is managed will no longer be seen as a purely formal requirement, but as a requirement for democracy and good governance. Also, like democracy itself, transparency remains an ongoing quest in the public finances.

INTRODUCTION

La transparence est une des notions les plus couramment utilisées dans la formulation des réformes qui se déroulent dans les finances publiques au Burkina Faso. Ainsi, le Plan d'actions pour le Renforcement de la Gestion des dépenses Budgétaires (PRGB), qui apparaît comme un cadre majeur des réformes des années 2000, se donnait comme objectif global d'« Améliorer durablement la transparence, la fiabilité et l'efficacité dans la gestion budgétaire »¹. Le nouveau cadre fédérateur des réformes en cours de mise en œuvre n'a pas renoncé à cette finalité générale. En effet, la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) se présente comme une démarche visant à capitaliser les acquis, tout en amplifiant certaines réformes pour palier les faiblesses persistantes dans le domaine des finances publiques². Aussi, la SRFP retient parmi les résultats attendus de ses programmes, l'efficacité et la transparence des procédures de gestion des dépenses publiques, la fiabilité, l'exhaustivité et la disponibilité à bonne date des données de l'exécution des opérations financières. De même, elle fait référence à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au Code de transparence de l'UEMOA³ qui formule les principes et les bonnes pratiques devant conduire à l'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques⁴.

Au-delà de cette référence constante à un principe qui, du reste, est une exigence des Partenaires Techniques et Financiers (PTF)⁵, il est légitime de s'interroger sur les mesures prises pour promouvoir la transparence et la portée de celles-ci sur les pratiques des gestionnaires des finances de l'Etat. Dans quelle mesure les innovations réalisées dans le champ des finances publiques au cours de ces dix dernières années ont-elles introduit de la transparence dans la gestion ?

Les analyses qui vont suivre insisteront particulièrement sur les mesures prises dans ces réformes et leur impact sur le périmètre du budget. En effet, le budget est sans conteste un

¹ Les Projets et Grands Chantiers-Le Programme de Renforcement de la Gestion des dépenses Budgétaires (PRGB) p.2 (www.finances.gov.bf).

² Les documents de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques ont été validés en Conseil d'Administration du Secteur Ministériel des Finances et du Budget le 30 novembre 2006. Suite à la réunification en 2007 des Ministères chargés de l'Economie et des Finances, une nouvelle Politique sectorielle qui résultera de la fusion des stratégies des deux anciens départements ministériels est en cours d'élaboration.

³ UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, regroupant huit (8) Etats (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo).

⁴ Ministère des Finances et du Budget, « Stratégie de Renforcement des Finances Publiques », février 2007, encadrés 3 et 4, p. 34-35.

⁵ Sur ce point voir G. NOUPOYO, « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zone : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », RFFP, n°98, juin 2007, p. 81-105

acte majeur de l'activité financière de l'Etat. L'inscription au budget est le préalable nécessaire de toute opération de recette ou de dépense. Il apparaît ainsi comme « le principal cadre d'opérationnalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté »⁶ au Burkina. Le budget traduit, en termes financiers, les objectifs des politiques publiques mises en œuvre conformément aux grands axes du Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté⁷. Occupant une place centrale dans les finances publiques, il se trouve également au cœur de toute réforme d'envergure touchant ce domaine d'activité de l'Etat. Car, toute innovation dans la gestion budgétaire influe nécessairement sur les performances de l'ensemble de ce secteur. Ainsi, l'analyse des techniques et des processus budgétaires fournirait des indications importantes sur le niveau de transparence du système de gestion des finances publiques en vigueur.

C'est cette démarche qui nous guidera dans les réflexions présentes sur « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes des finances publiques au Burkina ». Mais, avant d'aller plus loin, que renferme donc cette notion de transparence budgétaire ?

En réalité, aucun des documents de formulation des réformes en cours de mise en œuvre ni les textes portant cadre juridique des finances publiques ne définissent précisément la transparence budgétaire. Ils se réfèrent généralement au Code de transparence de l'UEMOA qui vise plus globalement « une gestion saine et transparente des finances publiques »⁸. Au niveau international, c'est notamment l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) qui retient expressément « La transparence budgétaire » qu'elle définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires »⁹. De cette définition on peut retenir que la transparence budgétaire évoque la nécessité d'aménager l'accès, non seulement des acteurs des finances publiques, mais aussi du public à une information budgétaire régulière répondant aux critères de fiabilité, d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité¹⁰.

⁶ Ministère des Finances et du Budget « Rapport sur les finances publiques 2000-2005 » mai 2007.

⁷ C'est du moins la prétention affichée. Le CSLP a été adopté en 2000. Après révision il couvre désormais la période 2004-2015.

⁸ Voir Directive n°02/2000/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, annexe, p.5

⁹ OCDE « Transparence budgétaire-Les meilleures pratiques de l'OCDE », mai 2001, p.3

¹⁰ Selon le Code de transparence de l'UEMOA, l'information financière doit revêtir ces quatre critères pour satisfaire à l'obligation de transparence. Voir ce Code, p.11.

Or, la gestion budgétaire est un ensemble de processus avec des étapes où interviennent de nombreux acteurs qui produisent des documents divers. Dans ce sens, la transparence doit s'entendre non seulement de l'accessibilité aux documents budgétaires et de la qualité des renseignements qu'ils contiennent, mais aussi de l'information sur les processus, les acteurs concernés, leurs rôles et les responsabilités qu'ils assument.

Aussi, nous commencerons d'abord par examiner comment les réformes réalisées au cours de ces dix dernières années ont conduit à une modernisation relative des documents ayant trait au budget (I). Nous découvrirons ensuite que cette recherche de la transparence n'a pas encore réussi à ouvrir suffisamment les processus budgétaires (II). Il s'agit en définitive d'un essai de présentation de l'impact des principales mesures prises en vue de promouvoir la transparence budgétaire en tant que condition pour une effectivité de l'obligation de rendre compte et de la responsabilisation des acteurs des finances publiques.

I : LA MODERNISATION RELATIVE DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

L'amélioration de la présentation des documents budgétaires est un des aspects importants des réformes relatives à la gestion des finances publiques qui se déroulent depuis bientôt une décennie. Ainsi, leur nombre s'est progressivement accru. En outre, cette multiplication des documents s'est accompagnée de mesures tendant à améliorer leur caractère informatif et leur lisibilité afin de répondre aux normes d'une gestion financière moderne.

A- La diversification des documents budgétaires

L'accroissement du nombre de documents budgétaires n'est pas en soi un signe d'amélioration de la gestion. Encore faut-il que la production de documents nouveaux se traduise effectivement par un enrichissement des informations fournies. C'est pourquoi, après avoir évoqué l'apparition de documents budgétaires nouveaux, nous apprécierons leur impact sur l'information financière.

a- La production de nouveaux documents

La documentation budgétaire est restée pendant longtemps réduite au strict nécessaire. Elle se ramenait, pour l'essentiel, aux avant-projets de budgets préparés annuellement par les

ministères et institutions, l'avant-projet de loi de finances préparé par le Ministère chargé des Finances et qui devient le projet de loi de finances que le Gouvernement dépose sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Aux termes de l'article 32 de l'ancienne ordonnance relative aux lois de finances¹¹, ce document budgétaire, qui est la traduction financière de la politique gouvernementale pour l'année à venir, devait être accompagné d'un certain nombre d'annexes contenant diverses informations¹².

Dans la pratique, les taxes parafiscales ont progressivement disparu des documents budgétaires alors que seulement quelques comptes spéciaux du Trésor accompagnent le projet de loi de finances. Quant aux autorisations de programmes, elles n'ont, pour ainsi dire, jamais été prévues et autorisées dans un projet de loi de finances. En définitive, le projet de loi de finances se ramenait au texte dudit projet auquel sont joints un ensemble de tableaux donnant les détails des autorisations de recettes suivant la nature de celles-ci et la répartition des crédits budgétaires par titre, section, chapitre et article selon la nature ou la destination de la dépense.

La transposition en droit interne et la mise en œuvre des Directives de l'UEMOA relatives aux lois de finances d'une part, et la réglementation de la comptabilité publique d'autre part, ont bouleversé quelque peu cette pratique¹³. En effet, la nouvelle loi relative aux lois de finances¹⁴ prescrit de nouveaux documents qui viennent compléter ceux existant. Ainsi, outre le « rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir », le projet de loi de finances doit désormais être accompagné de deux catégories d'annexes explicatives : celles obligatoires et celles facultatives. Les annexes obligatoires comprennent, à côté des quatre documents explicatifs classiques, « un état développé des restes à payer » et un autre pour les restes à recouvrer de l'Etat. Les annexes considérées comme facultatives sont constituées de documents jusqu'alors inconnus dans le droit budgétaire du pays : bilan financier de l'Etat, tableau de financement synthétique de

¹¹ Il s'agit de l'ordonnance du 18 septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances

¹² Elles devaient renseigner notamment, par chapitre et par article, sur le coût des services votés et des mesures nouvelles correspondantes, les paiements au titre des autorisations de programmes prévues pour les années à venir, et comporter la liste des comptes spéciaux du Trésor et la liste des taxes parafiscales.

¹³ Il s'agit respectivement de la Directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et de la Directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique, toutes deux modifiées en 1999.

¹⁴ Loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances

l'Etat et du secteur public administratif, plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat et les normes prévisionnelles de régulation des crédits¹⁵.

Ainsi, ces annexes portent sur divers aspects du budget et laissent présager d'un enrichissement corrélatif de l'information budgétaire.

b- L'enrichissement appréciable de l'information budgétaire

L'enrichissement de cette information résulte d'abord de la mise en œuvre de la Directive du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat¹⁶. En effet, cette nomenclature se distingue par la recherche de la précision qui a présidé à son élaboration. Alors que l'ancienne nomenclature retenait le paragraphe comme la plus petite unité de crédits budgétaires, celle désormais en vigueur prévoit la subdivision de celle-ci en unités encore plus réduites¹⁷ afin d'informer plus précisément sur la nature ou la destination des crédits affectés aux postes de dépenses. En outre, elle a été mise en cohérence d'une part, avec le Plan comptable de l'Etat, d'autre part, avec le Plan Comptable du Système Comptable Ouest-Africain (SYSCOA) et aligné sur les données de la Comptabilité Nationale afin de fournir les informations les plus pertinentes pour les analyses financières.

C'est ensuite par l'accroissement du nombre de documents budgétaires que l'information sera davantage enrichie. En effet, les nouveaux documents permettent de renseigner les acteurs des processus budgétaires sur des aspects du budget non encore révélés et dont la connaissance devrait améliorer leurs interventions. Ainsi en est-il des états développés des restes à payer et des restes à recouvrer. Si les données contenues dans ces états étaient fiables, ils fourniraient au Gouvernement et au Parlement une image fidèle de l'exécution du budget précédent et éclaireraient la prise des décisions sur le projet de budget. Indicateur de la fiabilité des instruments de prévision, ils donneraient aux décideurs des informations sur le niveau réel d'exécution des autorisations budgétaires, permettant de formuler des politiques budgétaires réalistes. En particulier, « l'état développé de l'encours et des échéances du service de la dette » devrait permettre la formulation d'une politique d'endettement qui tient

¹⁵ C'est l'article 39 de la loi de janvier 2003 qui dresse la liste des documents qui doivent accompagner le projet de loi de finances. L'ensemble de ses prescriptions ont été mises en œuvre pour la préparation du projet de loi de finances de l'année 2007.

¹⁶ Directive n°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat, internalisée par un décret du 31 décembre 2003.

¹⁷ La rubrique ou la ligne

compte des capacités financières réelles de l'Etat et d'assurer le suivi rigoureux de sa mise en œuvre.

Il en est de même du plan de trésorerie mensualisé et des normes prévisionnelles de régulation des crédits qui l'accompagnent. Le plan de trésorerie mensualisé anticipe sur les recettes susceptibles d'être recouvrées au cours des mois à venir et procède à leur répartition sur l'ensemble des dépenses autorisées en conformité avec les priorités gouvernementales. Les gestionnaires de crédits se voient imposer, à l'avance, le niveau maximum des engagements de dépenses à ne pas dépasser. Le plan de trésorerie induit chez les acteurs budgétaires davantage de discipline dans la consommation des crédits et devrait amoindrir les risques de tension de trésorerie. La régulation budgétaire c'est le mécanisme qui est prévu lorsque, malgré la discipline budgétaire, le niveau de recouvrement des recettes n'est pas à la hauteur de celui des dépenses en instance de paiement. Pour guider les gestionnaires dans le choix des dépenses, les normes de régulation sont communiquées à l'avance. Elles reposent sur la distinction entre dépenses obligatoires (exclues des régulations) et dépenses non obligatoires, susceptibles d'être régulées. Ainsi, sont notamment insusceptibles de régulation les dépenses dites de souveraineté et celles exécutées en guise de contreparties nationales aux projets et programmes de développement conformément à des engagements pris vis-à-vis des Partenaires Techniques et Financiers. Quoi qu'il en soit, ces normes incitent les gestionnaires à une gestion prudente des crédits budgétaires pour éviter les désagréments que causerait leur régulation avec ses conséquences néfastes sur les performances des services.¹⁸

Quant à la présentation fonctionnelle, elle complète celle issue de la nomenclature budgétaire qui repose sur des critères administratifs et juridiques. Elle regroupe pour sa part, les crédits budgétaires selon les fonctions correspondant aux domaines d'activités de l'Etat qui en sont bénéficiaires. Ainsi, elle informe sur le montant des crédits affectés par nature de dépenses à chaque fonction, en indiquant le pourcentage que représente ce montant par rapport, soit au total du budget, soit au montant total du titre considéré.

Si cette diversification des documents conduit à un accroissement, tout au moins, quantitatif de l'information budgétaire, celle-ci se révèle, à l'examen, très technique et pas toujours d'accès aisé.

¹⁸ Les crédits « régulés » sont dits « gelés », leurs procédures d'exécution suspendues pendant la période de régulation.

B- La lisibilité plutôt approximative des documents produits

Malgré l'accroissement de leur nombre, les documents budgétaires demeurent d'une lisibilité limitée. Cela tient, d'une part, aux lacunes de la nomenclature budgétaire qui ne permet pas de restituer une information complète sur la politique budgétaire, d'autre part, au caractère technique même de cette information et à l'absence de commentaires appropriés.

a- Les limites inhérentes à la nomenclature budgétaire en vigueur

La nomenclature budgétaire issue de la Directive de l'UEMOA reste une nomenclature destinée à une présentation budgétaire classique, c'est-à-dire celle d'un budget de moyens. Elle n'informe que sur la nature des dépenses (personnel, matériel, transfert...) et leur destination, c'est à dire la structure qui en est bénéficiaire. Ainsi, le titre, l'article, le paragraphe et la rubrique budgétaires sont des niveaux de regroupement des crédits qui renseignent sur la nature de la dépense. La section et le chapitre, quant à eux, informent sur la destination de la dépense. Très utiles pour l'exécution du budget, ces informations s'avèrent insuffisantes pour renseigner sur les finalités de l'action gouvernementale. En effet, cette nomenclature ne suggère aucun lien apparent entre les dépenses et les objectifs des politiques publiques dont le budget est censé être l'expression financière. Dans ce sens, elle est inadaptée pour une gestion axée sur les performances. Elle a longtemps constitué une contrainte importante pour les Etats de l'UEMOA qui expérimentent la gestion axée sur les résultats au moyen de budgets- programmes¹⁹. Ces contraintes sont désormais levées car, depuis juin 2009, les autorités communautaires ont procédé à une rénovation de leur cadre juridique harmonisé des finances publiques par l'édiction de nouvelles Directives dont l'une substitue une nomenclature consacrant la spécialisation des crédits par programme à celle actuellement en vigueur.²⁰ Ainsi, des conditions favorables existent désormais pour l'implantation des budgets programmes et l'amélioration de l'information budgétaire dans les pays membres de l'UEMOA. En effet, le budget- programme apparaît dans son principe

¹⁹En tenant compte de cette contrainte un Atelier sous-régional regroupant les experts de trois Etats membres de l'UEMOA engagés dans la démarche d'implantation du budget-programme (Bénin, Burkina Faso et Mali) a permis d'échanger sur les expériences en cours et les solutions aux problèmes rencontrés. Cet Atelier, qui s'est déroulé du 25 au 27 septembre 2006 à Ouagadougou, a bénéficié du soutien de la Coopération allemande pour le développement.

²⁰ Il s'agit de la Directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA.

même comme plus informatif que le budget traditionnel. C'est un type de budget qui renseigne sur les objectifs d'un département ministériel ou d'une institution, les activités nécessaires à leur réalisation, les moyens (matériels, humains et financiers) correspondant et les indicateurs nécessaires au contrôle des performances. Il est présenté suivant une contexture adaptée et son opérationnalisation prochaine devrait introduire plus de transparence dans la gestion budgétaire²¹.

En effet, le budget programme accorde de l'importance à l'explication et à la justification des inscriptions budgétaires. Toutes choses qui sont absentes des documents budgétaires actuels.

b- L'absence de commentaires des données budgétaires chiffrées

L'information budgétaire intéresse un public de plus en plus varié. Outre les autorités budgétaires gouvernementales, les parlementaires et les chercheurs, les organisations de la société civile et les citoyens sont devenus des demandeurs d'information. Car celle-ci leur est nécessaire pour apprécier comment le gouvernement utilise les ressources publiques pour contribuer à la réduction de la pauvreté. Pour répondre aux attentes de ce public diversifié les documents budgétaires doivent contenir une information de qualité, facilement accessible à tous. Aussi, pour que les documents budgétaires soient de véritables outils d'information, au-delà des efforts à accomplir pour qu'ils soient disponibles à bonne date, des mesures sont à prendre pour en faciliter la compréhension.

En effet, les documents budgétaires apparaissent comme trop techniques. Ils n'apportent, dans leur configuration actuelle, que très peu d'éclairage au citoyen ordinaire. Même les parlementaires qui sont appelés à les examiner et à les adopter ne s'y retrouveraient pas aisément sans l'appui des assistants parlementaires mis à leur disposition. La plupart des annexes budgétaires se présentent sous la forme d'un ensemble de tableaux avec des données chiffrées.²² Et, en l'absence de commentaires appropriés, elles n'apportent que peu d'explication aux dispositions du projet de loi de finances. Seuls les restes à payer et les restes à recouvrer sont appuyés par des explications sur les méthodes de calcul et les difficultés

²¹ La conception des « Outils d'opérationnalisation de la stratégie d'implantation du budget-programme » a été confiée à une équipe d'experts nationaux. Ses travaux ont été validés par un Atelier le 26 octobre 2007 à Ouagadougou. Le 13 décembre de la même année le Conseil des ministres a donné des orientations pour une réforme de la préparation et de l'exécution du budget devant conduire à une généralisation de l'implantation du budget programme dans les ministères et institutions à l'horizon 2012.

²² Ainsi en est-il du bilan financier de l'Etat, du plan de trésorerie mensualisé de l'exécution du budget, du tableau prévisionnel des opérations financières de l'Etat, des présentations fonctionnelle et économique du budget.

rencontrées dans leur évaluation. Quant aux normes de régulation, elles établissent une liste de dépenses obligatoires qui sont exclues de la régulation sans apporter aucune explication sur le critère d'éligibilité d'une dépense à cette liste.²³

Enfin, une lacune importante dans l'application de l'article 39 de la loi relative aux lois de finances c'est l'absence, parmi les documents qui accompagnent le projet de budget, d'un véritable rapport économique et financier²⁴. Outre, la circulaire budgétaire qui fait l'objet d'une publication plutôt restreinte, ce rapport serait un document dans lequel serait rappelé l'environnement économique de la préparation du projet de budget et donnerait une certaine visibilité à la politique budgétaire gouvernementale²⁵. En l'absence de ces commentaires la fiabilité et la sincérité des données budgétaires sont difficilement appréciables.

C'est donc la crédibilité même du budget qui est en cause²⁶. Les documents budgétaires se présentent comme des outils destinés à l'usage interne de l'Administration et du Gouvernement dans ses rapports avec les Partenaires Techniques et Financiers. Leur configuration actuelle est peu favorable à l'information du Parlement, des organisations de la société civile et du citoyen. Du reste, ces derniers interviennent peu dans le processus budgétaire encore insuffisamment ouvert.

II- L'OUVERTURE INSUFFISANTE DU PROCESSUS BUDGETAIRE

La gestion budgétaire est un processus fait d'une succession d'étapes au cours desquelles interviennent divers acteurs. On peut distinguer globalement l'élaboration de la loi de finances, ensuite son exécution et son contrôle. Alors que l'élaboration est entièrement dominée par le Gouvernement, l'exécution et le contrôle ne font l'objet que d'une publicité limitée.

²³ Cette liste ne comporte pas une catégorie de dépense socialement sensible comme les dépenses de personnel !

²⁴ Les techniciens du Ministère de l'Economie et des Finances réfléchissent encore quant à la configuration à donner à ce rapport.

²⁵ La circulaire budgétaire signée chaque année par le Chef de l'Etat est l'un des rares documents qui exposent la politique budgétaire de l'Etat. Document guide de la préparation du projet de loi de finances, elle est adressée au Premier Ministre, à tout Ministre et Président d'Institution avant le 1^{er} mai.

²⁶ Le rapport PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability ou Dépenses publiques et responsabilité financière) publié en avril 2007 juge cependant que « La crédibilité globale du budget est dans son ensemble moyenne ». Voir p.6 dudit rapport.

A- L'élaboration du budget est dominée par le Gouvernement

Le Parlement est un partenaire incontournable du Gouvernement dans l'élaboration de la loi de finances. En effet, c'est le Constituant lui-même qui oblige le Gouvernement à déposer chaque année devant l'Assemblée Nationale son projet de loi de finances afin d'obtenir des députés l'autorisation nécessaire pour recouvrer les ressources et effectuer les dépenses engendrées par la mise en œuvre de son programme de développement économique et social. Toutefois, le Parlement n'intervient que tardivement dans l'établissement de la loi de finances de l'année. Quant aux organisations de la société civile et au public, leur absence est remarquable dès ce stade du processus.

a- L'intervention tardive du Parlement dans l'élaboration de la loi de finances

Il n'est pas exagéré de dire que la préparation du projet de loi de finances est réalisée par le Gouvernement en vase clos. Il conduit, sans intervention d'acteurs extérieurs, le processus qui va de la production des prospectives budgétaires à la confection du projet de loi de finances après les ultimes arbitrages du Conseil des Ministres. Ainsi, on peut remarquer qu'il n'existe pas encore au Burkina, l'équivalent des Débats d'Orientation Budgétaire qui se déroulent dans certains pays comme la France²⁷ et qui permettent aux parlementaires d'être informés des grandes lignes de la politique budgétaire de l'année à venir et de mieux assumer leur rôle d'autorité budgétaire. Echappent en effet aux parlementaires des étapes importantes de la phase de préparation de la loi de finances comme celle des cadrages macro-économiques ou celle des arbitrages en Commission Technique budgétaire qui sont des moments privilégiés de discussion sur les orientations gouvernementales et où s'opèrent des choix importants.

Conformément à la Constitution, « L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la deuxième session ordinaire »²⁸. C'est donc d'un projet de texte entièrement rédigé qu'il est saisi et il ne lui reste plus qu'à l'adopter ou à le repousser. Certes, les parlementaires disposent-ils du droit d'amendement. Mais ce droit de

²⁷ Le Débat d'Orientation Budgétaire est une procédure qui consiste pour le Gouvernement à informer le Parlement sur les grandes lignes de la politique budgétaire qu'il envisage pour l'année à venir pour obtenir l'avis des parlementaires. Cette procédure a été institutionnalisée par l'article 48 de la LOL. Voir A.BARILARI et M. BOUVIER, *La nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, Paris, LGDJ, 2004, p. 40. Elle est également consacrée par la nouvelle Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA qui prévoit qu'elle doit intervenir au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

²⁸ Article 103 de la Constitution du 2 juin 1991 en vigueur.

réformation est soumis à des restrictions qui en réduisent la portée²⁹. Du reste, le temps réellement consacré aux débats budgétaires ne permet pas sa mise en œuvre intégrale. En effet, les quatre vingt dix jours théoriques que dure la deuxième session parlementaire ne sont pas entièrement consacrés aux seules questions budgétaires. La Constitution leur réserve soixante jours ; ce qui paraît, a priori, suffisant. Mais, concernant des députés qui n'ont pas souvent la formation requise pour s'approprier rapidement le contenu de documents qui se distinguent par leur caractère technique et l'absence de commentaires,³⁰ cette appréciation doit être nuancée. En effet, la plupart des députés s'en remettent au rapport issu des travaux de la Commission des Finances et du Budget pour les orienter et votent suivant les consignes de leur groupe parlementaire³¹.

Si le Parlement est loin d'être évincé de la procédure d'élaboration de la loi de finances, son intervention tardive le contraint à un rôle d'approbation du projet gouvernemental. Quant aux organisations de la société civile et au public, leur absence du processus budgétaire ne passe pas inaperçue.

b- L'absence remarquable des organisations de la société civile et du public dans le processus budgétaire

La société civile manifeste un intérêt croissant pour les questions de gestion publique et celles budgétaires en particulier. Les organisations qui la représentent prennent conscience de l'importance du budget comme déterminant des politiques publiques et sont de plus en plus à la recherche d'informations budgétaires. Dans ce sens, elles renforcent leurs capacités en collecte et analyse de l'information budgétaire³². A terme, elles pourraient contribuer à ouvrir le débat budgétaire qui se déroule uniquement à l'Assemblée et, dans une certaine mesure, dans la presse. Par leurs critiques et leurs analyses indépendantes, elles éclaireraient les

²⁹ Outre les irrecevabilités financières prévues à l'article 103 de la Constitution le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale organise minutieusement les débats budgétaires en restreignant notamment le temps de parole des députés.

³⁰ C'est la prise de conscience de ce phénomène qui explique la mise en place d'un Projet de Renforcement des Capacités de l'Assemblée Nationale (PRECAN -BF), avec l'appui de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF).

³¹ Cette année, la séance plénière pour le vote de la loi de finances gestion 2008 n'a duré que quatre jours.

³² C'est ainsi que du 17 au 23 octobre 2007 l'OSIWA (Open Society Initiative for West Africa), en partenariat avec le CIFOEB (Centre d'Information, de Formation et d'Etudes sur le Budget) ont organisé à Ouagadougou un atelier de formation sur le budget auquel ont pris part les représentants d'organisations de la société civile de six pays africains : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Sénégal et Tchad.

citoyens sur les choix budgétaires des gouvernants contribuant ainsi à plus de transparence dans la gestion publique et au renforcement de la démocratie.

Le Gouvernement lui-même semble favorable à une telle évolution des choses. En effet, il est reconnu dans le document de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques que « La lisibilité et la transparence des finances publiques, au-delà d'une meilleure gouvernance, constituent un enjeu majeur de toute démocratie : le citoyen doit connaître, de manière transparente, l'affectation des deniers publics et les objectifs de la dépense publique. L'accès à l'information apparaît comme un des premiers droits du citoyen ». Dans la pratique, très peu de mesures concrètes traduisent cette profession de foi démocratique dans la réalité. Il n'existe aucun cadre institutionnalisé permettant aux organisations qui le souhaitent, de formuler leurs critiques ou propositions sur la politique budgétaire, avec l'espoir qu'elles soient prises en compte par les décideurs.³³ Toutefois, on peut noter l'amorce récente d'un effort de communication développé par le Ministère de l'Economie et des Finances sur la loi de finances. Cette politique nouvelle s'est traduite en particulier par l'élaboration et l'exécution d'un programme de communication sur la loi de finances pour l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2010. Ce programme qui a pour objectif d' « Assurer l'appropriation de la loi de finances pour l'exécution du Budget de l'Etat, gestion 2010 » vise différents publics cibles : la presse, les partenaires techniques et financiers, les Directeurs de l'Administration et des Finances, ceux des Etudes et de la Planification, des Ressources Humaines ou encore les Personnes responsables des marchés publics des ministères et institutions et les chefs d'entreprises. Ces interventions utilisent également plusieurs canaux et supports : exposés, conférences, émissions télévisées et radiodiffusées, en français mais aussi dans les différentes langues nationales.³⁴

Ainsi, l'élaboration du budget apparaît, avant tout, comme l'affaire du Gouvernement et de ses services administratifs et techniques. L'exécution qui s'en suit ne fait pas non plus l'objet d'une plus grande ouverture et de publicité.

³³ On peut noter cependant les rencontres périodiques Gouvernement /secteur privé qui permettent aux opérateurs économiques d'évoquer avec les autorités politiques notamment des questions de fiscalité.

³⁴ Il était également programmé la réalisation des actions de communication suivantes : traduction du budget de l'Etat dans les langues nationales, confection et diffusion de dépliants sur le budget de l'Etat, publication du budget sur les sites web de toutes les structures du ministère de l'économie et des finances, publication du numéro 01 du journal « Budget infos » consacré au budget.

B- L'exécution budgétaire fait l'objet de peu de publicité

S'il est vrai qu'il existe un mécanisme de suivi budgétaire qui donne lieu à l'établissement de rapports divers, ceux-ci ne font pas l'objet d'une large diffusion à l'extérieur de l'Administration. Toutefois, l'exécution des marchés publics est soumise à un traitement spécifique qui mérite un examen particulier.

a- La publication limitée des rapports d'exécution budgétaire

L'information sur l'exécution du budget présente des enjeux divers. Tout d'abord, elle éclaire les actes du gestionnaire qui peut, le cas échéant, prendre toute mesure imposée par la conjoncture. Elle répondrait ensuite aux vœux du Parlement et de la société civile qui ont besoin de données sur l'exécution budgétaire pour jouer, chacun en ce qui le concerne, leur fonction de veille. Du reste, la diffusion de cette information relève de l'obligation de rendre compte qui pèse sur tout gestionnaire public et le Gouvernement dispose, a priori, des moyens pour s'en acquitter.

L'un des systèmes de suivi budgétaire les plus éprouvés est, sans conteste, le Contrôle Financier. Représenté auprès de tous les administrateurs de crédits et ordonnateurs³⁵, il assure le suivi de l'exécution du budget en apposant son visa sur les principaux actes budgétaires. Disposant ainsi d'une vision d'ensemble sur le budget, il joue également un rôle de conseiller auprès du ministre des finances qu'il informe régulièrement par des rapports³⁶. La comptabilité publique mise en œuvre par le Trésor Public assure une fonction d'information plus systématique qui se renforce. La réforme engagée par cette Administration depuis une dizaine d'années a contribué à l'adoption d'outils de gestion modernes facilitant l'enregistrement des opérations budgétaires et de trésorerie. Et l'installation d'un comptable centralisateur distinct parmi les trois comptables principaux de l'Etat permet un meilleur suivi de la situation de trésorerie et l'établissement à tout moment de situations comptables d'ensemble³⁷. A ces moyens classiques, il faut désormais ajouter la réorganisation depuis

³⁵ En réalité l'insuffisance de ressources humaines ne permet pas encore de désigner un Contrôleur Financier pour chaque Institution, Ministère, Collectivité locale et Etablissement Public. Ainsi, au niveau territorial, un seul Contrôleur Financier peut assurer le contrôle de quatre ou cinq budgets.

³⁶ Ainsi, à la fin de chaque trimestre, le Contrôle Financier élabore et transmet au ministre chargé des finances un rapport d'ensemble sur la situation financière de l'Etat. Voir article 20 du décret n°258 du 212 mai portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics.

³⁷ Ainsi, la Balance Générale des Comptes du Trésor est produite régulièrement depuis 1999.

décembre 2008, de la Direction Générale du Budget avec la création en son sein d'une Direction de l'Exécution et des Statistiques Budgétaires pour assurer le suivi et l'évaluation de l'exécution budgétaire. Dans ce sens cette nouvelle direction centralise toutes les données statistiques sur l'exécution budgétaire, organise les séances d'évaluation et de revue de l'exécution budgétaire et élabore les rapports qui en découlent.³⁸

Ce mécanisme de suivi de l'exécution administrative et comptable du budget donne lieu à deux types de rapports: ceux réalisés en cours d'exécution et ceux a posteriori. Les rapports du premier type qui donnent une situation quasi instantanée du budget exécuté, ne font pratiquement pas l'objet d'une publicité. Produits dans un but de suivi interne de la gestion, ils ne sont communiqués qu'à un nombre restreint d'utilisateurs. Ainsi, en est-il des rapports périodiques sur l'exécution de la loi de finances ou des situations hebdomadaires ou mensuelles de trésorerie³⁹. A cet égard, il n'existe pas un dispositif institutionnel qui assurerait la communication systématique au Parlement de ces rapports pour les besoins de son contrôle. Les rapports du second type qui évoquent des opérations de budgets entièrement exécutés sont diffusés dans un cercle plus élargi même si, dans la pratique, seuls quelques spécialistes en connaissent l'existence et s'en procurent⁴⁰.

Les rapports sur l'exécution du budget sont donc produits avec une certaine régularité mais restent dans l'ensemble, difficilement accessibles⁴¹. Le traitement accordé aux marchés publics paraît déroger à cette situation générale.

³⁸ Voir arrêté du 16 décembre 2008 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget (DGB)

³⁹ Les rapports périodiques sur l'exécution de la loi de finances sont examinés en Conseil de Ministres comme en témoigne le compte rendu de sa séance du 19 septembre 2007 relaté par le journal *Le Pays* n°3959 21 du 23 septembre 2007.

⁴⁰ Outre la Balance Générale des Comptes on peut citer, les Rapports d'activités annuels du Trésor, le rapport public de la Cour des Comptes auxquels vient de se joindre le Rapport sur les finances. Enfin, il faut ajouter les rapports particuliers établis à la demande des Partenaires Techniques et Financiers pour les besoins de suivi de leurs interventions: évaluations PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), CPAR (Country Procurement Assessment Review), RONC (Rapport sur l'Observation des Normes et Codes), CFAA (Country Financial Accountability Assessment)

⁴¹ Une des lacunes du système de contrôle des finances publiques qui entache sa transparence est, sans conteste, les difficultés de la Cour des Comptes à apurer les Comptes des trois Comptables principaux de l'Etat. Quant aux rapports publics, celui de 2005 (qui est le second du genre) a été publié en août 2007.

b- Le cas particulier de l'exécution des marchés publics

Les enjeux qui s'attachent à l'exécution des marchés publics sont évidents. En effet, ne représentent-ils pas les dépenses publiques les plus importantes financièrement⁴². Aussi, au-delà des montants, la sélection des offres se présente souvent comme un choix politique à réaliser. D'où l'intérêt de tous les partenaires sociaux pour cette catégorie de dépenses publiques. Les marchés publics apparaissent comme l'un des secteurs du budget les plus touchés par les réformes de modernisation que connaît l'Administration financière depuis une décennie⁴³. C'est ainsi le domaine des finances publiques où des normes modernes de gestion telles que celles de libre concurrence, d'égalité et de transparence connaissent une consécration juridique⁴⁴. Ces principes induisent une certaine ouverture dans les procédures de passation et d'exécution des marchés qui tranche avec l'opacité qui entoure souvent l'exécution des autres opérations budgétaires. Du reste, la Direction Générale des Marchés Publics dispose d'un des sites les plus dynamiques et pourrait servir d'exemple pour les autres grandes Directions du Ministère de l'Economie et des Finances.⁴⁵

Toutefois, cette recherche de transparence est entachée par la persistance, à travers les réformes, de certaines lacunes réglementaires. Ainsi, la volonté de lutter contre la corruption et les fraudes en tout genre aboutit à des réglementations trop complexes, difficiles d'application et, en dernière analyse, inefficaces à enrayer les mauvaises pratiques qu'elles visent. Aussi, les mesures tendant à assurer la publicité des actes dans les procédures de gestion des marchés publics doivent être complétées par un effort de simplification et de clarification de la réglementation dans le sens de l'accroissement de sa lisibilité. Enfin, des actions vigoureuses de formation doivent être organisées au profit des gestionnaires de toutes les structures de l'Administration afin qu'ils adoptent et mettent en œuvre les meilleures pratiques d'exécution des marchés publics.⁴⁶

⁴² Le Décret n°2003-269/PRES/PM/MFB du 27 mai 2003 portant réglementation générale des achats publics qualifie de marchés publics les contrats écrits passés par les personnes publiques et dont le montant est au moins égal à 20 000 000 FCFA. Le Décret °2008-173/PRES/PM/MEF du 19 avril portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public ne retient plus le montant des engagements financiers comme critère de définition des marchés publics mais comme élément de détermination de la procédure de passation du marché.

⁴³ Ces réformes s'appuient notamment sur des évaluations CPAR (Revue des marchés publics)

⁴⁴ Article 1^{er} du Décret précité.

⁴⁵ Ce site est régulièrement actualisé.

⁴⁶ Ce besoin de formation en gestion des marchés publics a été clairement exprimé par les participants à la session de formation des administrateurs des Conseils d'Administration des Etablissements Publics de l'Etat, tenue du 5 au 16 novembre 2007 à Bobo-Dioulasso.

Cette analyse sur la transparence budgétaire dans les réformes révèle la complexité de la mise en œuvre d'un principe qui transcende toutes les autres normes de gestion classique, dans un pays qui cherche encore ses marques dans son cheminement vers la modernité et le développement. Elle démontre que, dans un tel contexte, l'existence de l'information sur les finances publiques n'entraîne pas nécessairement sa mise à la disposition du public⁴⁷. En effet, la transparence qui est, au même titre que l'obligation de rendre compte et la responsabilité qui en découle, un déterminant de la bonne gouvernance évolue avec le cadre institutionnel du pays considéré. Sa promotion va de pair avec l'adoption par les gouvernants de modes de gestion qui mettent véritablement les citoyens au centre des préoccupations. C'est seulement dans ces conditions que l'information des parlementaires et du public sur la manière dont les deniers publics sont gérés ne sera plus perçue comme une obligation purement formelle, mais comme une exigence démocratique et de bonne gestion. Aussi, comme la démocratie elle-même, la transparence restera une quête permanente dans les finances publiques⁴⁸.

⁴⁷ L'index 2006 sur le budget ouvert, réalisé dans le cadre du Projet de budget international, à partir des enquêtes menées dans 59 pays par des chercheurs et personnalités de la société civile, classe le Burkina Faso parmi les Etats où « le gouvernement ne fournit aux citoyens que de rares informations, ou pas d'informations du tout sur les activités financières du gouvernement central ». Il obtient un résultat de 11%. Voir : Open Budget Initiative 2006, www.openbudgetindex.org. L'Indice sur le Budget ouvert 2008 indique un résultat général de 14% soit une progression de 3 points.

⁴⁸ Le rapport du Projet de budget international constate que « le principal résultat de l'enquête indique que la majorité des pays n'a qu'une performance très limitée en matière de transparence budgétaire ». Pour les détails consulter le site www.openbudgetindex.org