



VILLE DE OUAGADOUGOU



EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES MUNICIPALES

RAPPORT PEFA SUR LES PERFORMANCES

15 mai 2010



Equivalence Monétaire

Unité monétaire : Franc CFA
1 Euro = FCFA 655,957 (6 mai 2010)
1 US \$ = FCFA 496,40 (6 mai 2010)

Exercice financier de la Ville

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

Cet ouvrage a été préparé sous la responsabilité de **Christian Diou** (Banque mondiale, Région Afrique, AFTUW) par **Giovanni Caprio** et **Victor Chomentowski**, Consultants, avec l'étroit soutien de la municipalité de Ouagadougou et la collaboration de l'Agence française de Développement (AFD). Le financement principal a été apporté par le Fonds de Conseil en Infrastructure Publique-Privée (*Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, PPIAF, www.PPIAF.org), un fonds d'assistance technique constitué par plusieurs bailleurs de fonds et géré par la Banque mondiale, créé pour assister les gouvernements qui désirent explorer des partenariats avec le secteur privé afin de développer et améliorer leurs services d'infrastructure (Opération PT-P120155-GAPT-TF095697). Un financement additionnel a été apporté par la Ville de Ouagadougou et la Banque mondiale.

Le contenu de cette publication ne présente que l'opinion des auteurs et ne saurait engager le PPIAF-SNTA, l'AFD ou la Banque mondiale. Aucune partie du présent ouvrage ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Photos : Frédéric Raynouart et Christian Diou

des abréviations

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ADM	Agence de Développement Municipal
AFD	Agence Française de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen- Terme
CF	Contrôle Financier
CGI	Code Général des Impôts
CGCT	Code des Collectivités Locales
CMP	Code des Marchés Publics
COFOG	<i>Classification of Functions of Government</i>
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
DAFB	Direction des Affaires et Financières et du Budget
DCL	Direction des Collectivités Locales
DMP	Direction des Marchés Publics
DENO	Dépense engagée non ordonnancée
DENEM	Dépense engagée non mandatée
DEP	Direction des Etudes et Planification
DGE	Dotation Globale d'Equipement
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGSTM	Direction Générale des Services Techniques Municipaux
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRI	Direction des Relations Internationales
DRIC	Direction Régionale des Impôts du Centre
DSI	Direction des Services Informatiques
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EP	Entreprises Publiques
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds Monétaire International
GFP	Gestion des Finances Publiques
IDA	Association internationale de développement
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IPSAS	Normes internationales de gestion comptable des institutions publiques
ISM	Inspection des Services Municipaux
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique

MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MDA	Ministères, départements et agences
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEG	Médicaments Essentiels Génériques
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MSPM	Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale
ONG	Organisme non Gouvernemental
PDU2	Projet de développement Urbain 2
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics
PPIAF	<i>Public –Private Infrastructure Advisory Facility</i>
PRD	Projet Régional de Développement
RAGEM	Régie Autonome de Gestion des Equipements Marchands
RAR	Restes à réaliser
RDP	Revue des Dépenses Publiques
RMO	Radio Municipale de Ouagadougou
SDU	Stratégie de Développement Urbain
SFP	Statistiques financières publiques
SGPA	Système de Gestion de la Paie et Administrative.
TRC	Trésorerie Régionale du Centre
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest –Africaine

Table des matières

Liste des abréviations	iv
Résumé de l'évaluation	vi
1. Introduction	1
2. Données générales sur le Burkina Faso et sur la Commune de Ouagadougou	5
2.1 DESCRIPTION DU CONTEXTE NATIONAL ET DU CONTEXTE DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU	5
2.2 DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGETAIRES	7
2.3 CADRE INSTITUTIONNEL ET CADRE JURIDIQUE DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU	9
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques	19
3.1 CREDIBILITE DU BUDGET	19
3.2 EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE	26
3.3 BUDGETISATION FONDEE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	38
3.4 PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	44
3.5 COMPTABILITE, ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET RAPPORTS FINANCIERS	67
3.6 SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNES	72
3.7 PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS	75
4. Le processus de réformes	83
4.1 DESCRIPTION DES REFORMES RECENTES ET EN COURS	83
4.2 FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION DES REFORMES	83
ANNEXES	85
ANNEXE 1 : CALCULS POUR PI-1, PI-2 & PI-3	86
ANNEXE 2 : RESUME DES NOTES PAR INDICATEURS/COMPOSANTES	91
ANNEXE 3 : NOTES AVEC JUSTIFICATIONS	92
ANNEXE 4 : NOTE SUR L'EVALUATION DES ARRIERES DE PAIEMENTS (INDICATEUR PI-4)	93
ANNEXE 5 : CONFORMITE COFOG ET NOMENCLATURE COMPTABLE	97
ANNEXE 6 : DIFFERENTES ECRITURES DE L'ETAT DE LA DETTE DANS LES BUDGETS 2006-2008	99
ANNEXE 7 : OUAGADOUGOU : PROJET DE BUDGET 2010 EN 45 CENTRES DE COUTS	100
ANNEXE 8 : BIBLIOGRAPHIE	102

Avant - Propos

Ce rapport sur la performance de la gestion des finances publiques de la Ville de Ouagadougou, Burkina Faso constitue le deuxième volet d'une démarche initiée en 2008 avec l'Agence française de Développement. Il fait suite en effet à la publication d'un rapport similaire sur la Ville de Dakar, Sénégal en janvier 2009. Ces deux diagnostics sont les premiers en Afrique sub-saharienne menés avec la méthodologie PEFA transposée aux collectivités locales. Tous deux sont les produits d'un exercice conjoint piloté par les villes de Dakar et Ouagadougou et les Partenaires Techniques et Financiers (PPIAF, Banque Mondiale et Agence Française de Développement). Le secrétariat PEFA de Washington DC a suivi ces démarches afin de garantir le respect des procédures et la bonne qualité des résultats. Il prévoit de publier prochainement sur le site www.pefa.org la version française des Directives pour l'application du cadre de mesure de la performance du PEFA dans les collectivités publiques infranationales.

Ceci s'inscrit dans la perspective que les autorités locales auront un rôle de plus en plus important à jouer dans le développement. Il existe en effet un risque important d'augmentation de la pauvreté en cas de mauvaise gestion des villes. Il est dû notamment à des contraintes fortes entre une demande importante et croissante en services urbains et des disponibilités financières déjà insuffisantes. Il est donc prévisible que la compétition entre villes dans la recherche des financements nécessaires ira en croissant, et que les autorités locales vont être soumises à des pressions croissantes pour trouver des financements directs. Dans cette perspective, le besoin de trouver des outils universellement reconnus pour bien évaluer la qualité de la gestion municipale est incontournable. La méthodologie PEFA, appliquée aux collectivités locales peut être un de ces outils

Le présent rapport a été rédigé par Giovanni Caprio, chef de mission et par Victor Chomentowski, expert en finances municipales. Les membres de l'équipe remercient de façon particulière Simon Compaoré, Maire de Ouagadougou pour son soutien, ainsi que Dramane Compaoré, deuxième adjoint au Maire plus spécialement chargé des finances, qui a lancé la procédure PEFA.

L'équipe remercie également l'ensemble des services rencontrés pour l'excellente qualité de l'accueil, pour la très grande disponibilité et pour l'appui logistique constant fourni pendant la mission de terrain, notamment Minata Ouédraogo (DAFB) ; Sylvie Ouoba, chef du service des études et de l'analyse financière, point focal de l'exercice PEFA ; Frédéric Raynouard, conseiller technique ; Victorien Bonou, secrétaire général ; Barthelemy Toé, directeur général des services techniques municipaux ; ainsi que leurs divers interlocuteurs des Services Municipaux, la Direction des Relations Internationales, la Direction des Etudes et de la Planification, la direction des Ressources Humaines, l'Inspection des Services Municipaux, le Contrôle financier, la Direction des Marchés publics, le personnel de la Trésorerie Régionale du Centre et celui de la Direction régionale des impôts du Centre, les directeurs de l'Institut Bucco-dentaire et de la RAGEM, les représentants des Ministères des finances et de l'administration territoriale et de la Cour des Comptes.

Comme convenu, ce diagnostic servira de situation de référence et de base d'information et de monitoring pour alimenter et actualiser le dialogue entre la Ville, les autorités centrales et les partenaires financiers sur la gestion des finances publiques. Il devrait également aider les partenaires financiers à analyser la capacité de la Ville à recourir à l'endettement de façon soutenable.

Christian Diou
Chargé du Projet
Banque mondiale, AFTUW



La décentralisation implique des collectivités territoriales la libre gestion et administration de leurs propres affaires en vue de promouvoir le développement et de renforcer la gouvernance locale.

La commune de Ouagadougou, dans ses démarches et politiques, fait de la décentralisation une réalité par l'amélioration de l'offre de services et d'infrastructures de base aux populations.

Pour ce faire, la mobilisation des ressources financières s'accompagne d'une rigueur et d'une bonne gestion conforme aux standards en la matière. C'est ainsi que la commune de Ouagadougou a décidé de s'engager dans cet exercice novateur qu'est la méthodologie PEFA.

Il s'agit pour nous de disposer d'une vision élargie de la gestion financière de la ville de Ouagadougou. Au-delà des résultats et de la note, l'objectif essentiel pour nous est d'engager la réflexion sur les pistes d'amélioration possibles de notre gestion financière.

Je voudrais remercier nos partenaires de la Banque mondiale, de l'Agence française de Développement et du PPIAF pour leur accompagnement. Je les assure de la bonne utilisation des résultats de cette évaluation, que nous ferons nôtres.

Simon Compaoré
Maire de Ouagadougou

Résumé de l'évaluation

L'évaluation PEFA de la Ville de Ouagadougou est la deuxième expérimentation en Afrique de la méthode pour une municipalité. Comme on l'a souligné lors de la première expérimentation à Dakar, ce niveau de décentralisation a des objectifs, des missions, des préoccupations différentes de celle d'un Etat. La collectivité de Ouagadougou est notamment directement en contact avec la population, les usagers, les contribuables. Tous les indicateurs PEFA ont leur intérêt pour le niveau décentralisé, mais la position d'une collectivité partiellement sous tutelle de l'administration centrale, gouvernée par un corpus de textes contraignant peut en modifier l'interprétation. Le partage des tâches entre la collectivité qui décide de l'utilisation des fonds et des fonctionnaires de l'Etat central qui manient les fonds publics ou émettent l'impôt entraîne un partage des responsabilités alors qu'au niveau d'un Etat, par définition, toutes ces tâches lui reviennent.

Cette situation, caractéristique d'un système financier francophone, sans dégager totalement la responsabilité de la collectivité, en atténue le degré.

C'est à la lumière de ces quelques remarques déjà formulées lors de l'évaluation de Dakar qu'il convient d'apprécier l'évaluation PEFA et les notes des indicateurs : pour certains d'entre eux, la ville est entièrement responsable, pour d'autres, le jugement porte sur chacun des maillons d'une chaîne de décision, enfin pour d'autres, la ville n'y peut rien.

A. Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques municipales

1. Crédibilité du budget — Le Budget de la Ville de Ouagadougou est crédible dans la mesure où elle bénéficie d'un faible niveau d'arriérés de paiement et d'une faible modulation dans la variation de la composition des dépenses primaires. Dans une certaine mesure la crédibilité est également confortée par le niveau des recettes réelles qui se compare assez bien avec le niveau des recettes inscrites au budget primitif. Toutefois ces éléments qui contribuent de façon positive à une bonne crédibilité du budget sont en partie fragilisés par un écart significatif entre les dépenses réelles totales et celles approuvées initialement au budget primitif.

2. Exhaustivité et transparence — Les relations de la Ville avec les communes d'arrondissements et les services rattachés sont un excellent exemple de relations transparentes. En outre, la Ville réalise un suivi de ces entités de façon très satisfaisante. En matière de transparence on soulignera aussi le très bon accès potentiel qu'a le public aux principales informations budgétaires de la Commune. Dans le même contexte on mentionnera le caractère exhaustif des informations contenues dans la documentation budgétaire soumise au Conseil pour examen et approbation de même que le niveau relativement bas des opérations hors budget. Cependant, la classification budgétaire en application n'est pas du tout conforme aux bonnes pratiques dans ce domaine.

3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales — Bien qu'il y ait un calendrier de préparation budgétaire détaillé qui est globalement respecté et bien que les budgets soient adoptés en conformité avec ce calendrier, la circulaire budgétaire reste vague et n'indique pas de plafonds de dépenses. En outre le processus de budgétisation n'est pas encore un processus pluriannuel ce qui limite de beaucoup l'apport des politiques de la Ville dans le processus.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget — Au niveau de la Ville on observe une bonne transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables en matière de fiscalité communale de même qu'une efficacité satisfaisante dans l'application des pénalités prévues. La récupération des arriérés fiscaux est plus malaisée. L'absence de contrôles fiscaux et de rapprochement des comptes (évaluation, recouvrement arriérés) ont en partie un effet négatif sur l'ensemble des opérations fiscales de la Ville.

Globalement les opérations de suivi de la trésorerie, de gestion des dettes et les contrôles des états de paie sont satisfaisantes. Il en est de même du fonctionnement des systèmes de passation des marchés publics et des contrôles internes, et de l'audit interne mais dans une moindre mesure.

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers — Si les états financiers sont complets et soumis dans les délais de même que les rapports infra-annuels d'exécution budgétaire, les données utilisées n'ayant pas été auditées il est difficile de se prononcer sur leur qualité.

6. Surveillance et vérification externes — Les activités d'audit externe de la Cour des Comptes qui ne dépend pas de la Ville sont très limitées tandis que le contrôle exercé par le Conseil Municipal sur le projet de budget primitif est satisfaisant.

B. Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques municipales

Au niveau de la Ville de Ouagadougou, la discipline budgétaire est très bien confortée par un niveau relativement faible des arriérés de paiement et par une bonne surveillance du risque budgétaire global imputable aux agences publiques et aux arrondissements. Le niveau relativement bas des opérations hors budget a le même effet. L'absence d'un processus de budgétisation pluriannuelle affecte cependant la discipline budgétaire qui se retrouve partiellement fragilisé par un écart significatif entre les dépenses et les recettes réelles totales par rapport au budget primitif initialement approuvé.

Le caractère stratégique de l'allocation des ressources est bien conforté par la transparence des relations budgétaires entre la Ville et les arrondissements de même que par de très bons renseignements financiers fournis par les bailleurs (l'AFD notamment) pour la budgétisation de l'aide et l'élaboration de rapports y afférents. En outre la bonne composition des dépenses réelles par rapport au budget primitif initialement approuvé, la bonne documentation budgétaire et le bon processus de préparation du budget primitif ont un effet similaire (même si dans une moindre mesure). Toutefois le caractère stratégique de l'allocation des ressources est en partie fragilisé par une classification budgétaire non conforme aux normes SFP et COFOG, par l'inexistence d'une budgétisation pluriannuelle de même que par l'absence de relation entre les deux processus budgétaires des dépenses d'investissements et de fonctionnement.

La prestation des services municipaux est en partie efficace et bien confortée par une répartition (horizontale) transparente des ressources municipales aux arrondissements. En outre l'information sur cette répartition est faite sans retard. Il convient de signaler dans la même optique l'aspect de compétitivité qui caractérise le fonctionnement des systèmes de passation des marchés municipaux de même que l'utilisation des systèmes de passation des marchés municipaux (nationaux) pour une partie importante de l'aide. Les bons systèmes de contrôles internes au niveau de la Ville et la bonne disponibilité des informations sur les ressources effectivement perçues par les unités de service de première

ligne ont également un effet porteur sur l'efficacité de la prestation des services municipaux. Néanmoins l'insuffisance du contrôle externe affecte de façon significative le caractère efficace de la prestation des services municipaux.

Les trois objectifs budgétaires sus- mentionnés sont à leur tour influencés par l'intégrité des données financières bien assurée par la régularité et le respect des délais des opérations de rapprochement des comptes et par la bonne qualité des comptes annuels de gestion. Toutefois l'intégrité des données subit l'influence négative de l'insuffisance du contrôle externe.

En conclusion, il convient de signaler que la performance du système de gestion des finances municipales dans son ensemble conforte suivant le cas les trois objectifs budgétaires, c'est-à-dire la discipline budgétaire, l'allocation adéquate des ressources et la prestation efficace des services municipaux.

Les quelques insuffisances constatées au niveau de la programmation et de la classification budgétaire, de la budgétisation pluriannuelle et du contrôle externe ne sont pas nouvelles. Elles pourraient représenter dans ce contexte une opportunité pour les autorités municipales qui ont déclaré leur désir de mieux servir la communauté. Des mesures rectificatives pour des domaines où une grande marge de manœuvre existe pourraient en fait être élaborées avec l'effet d'une plus grande discipline budgétaire de même qu'une meilleure allocation des ressources disponibles. En dernière instance ces mesures pourraient également avoir un impact positif sur l'efficacité de la prestation des services municipaux ainsi que sur la qualité des mêmes services destinés à la Ville de Ouagadougou.

C. Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes municipales

L'élaboration récente de la Stratégie de Développement Urbain (SDU), du programme triennal de développement, de l'Agenda 21 de la Ville de Ouagadougou et les récents programmes d'investissements communautaires expriment la volonté et le désir de la Ville d'aller de l'avant avec les réformes. Ces documents de référence mettent bien en évidence la nécessité d'une meilleure gouvernance au niveau municipal et d'une meilleure gestion des finances de la Ville.

Au niveau de la coopération externe des programmes existent entre la Ville de Ouagadougou, l'Agence Française de Développement, l'union Européenne, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et ONU-Habitat. Il convient également de mentionner plusieurs programmes de jumelage entre la Ville de Ouagadougou et plusieurs villes européennes (dont Lyon et Grenoble en France) et la Ville de Québec au Canada.

La Direction des Relations Internationales (DRI) de la Ville gère l'aide internationale (prêts et dons en espèces et en nature) à la Commune de Ouagadougou. L'objectif général de cette direction est d'assurer la présence de la Commune sur la scène internationale. L'objectif spécifique est de faire connaître la Commune en créant des partenariats pour la mise en œuvre de projets de développement.

TABLEAU 1 : LA SÉRIE D'INDICATEURS DE HAUT NIVEAU SUR LA GFP DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget		Notation
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	D
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	A
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	A
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	A
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	A
C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B+
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	B
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	C+
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	A
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	B
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	C
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	A
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	B
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	B+
C(iv) Surveillance et vérification externes		
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	N.A.
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide - projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	A
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	A
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D+

1. Introduction

L'objectif de l'exercice

Une meilleure connaissance des systèmes de gestion des finances publiques municipales est un objectif recherché par de nombreux pays. Dans ce cadre, désireuse d'atteindre cet objectif, la Ville de Ouagadougou a décidé de réaliser un exercice d'évaluation du système de gestion de ses finances se basant sur la méthodologie développée par le programme PEFA¹. Cette méthode a déjà été appliquée à l'Etat du Burkina Faso et est en cours d'adaptation au niveau des collectivités locales. Il s'agit de permettre à la Ville d'envisager un renforcement ultérieur de ses systèmes de gestion pour une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Au vu du diagnostic PEFA, et c'est un des avantages de la méthode, des propositions d'amélioration de la gestion pourront être proposées. L'utilisation périodique (tous les trois ans, par exemple) permettra de mesurer les effets des efforts entrepris par la Ville.

Le processus de préparation du rapport

L'équipe PEFA composée de deux experts a réalisé une première mission de terrain à Ouagadougou entre le 5 et le 23 janvier 2010². Un atelier PEFA de démarrage de l'exercice a eu lieu à Ouagadougou le 8 janvier 2010 et a rassemblé 48 participants. Ces derniers étaient pour la majorité des agents de la commune ainsi que des fonctionnaires de l'Administration Centrale et des représentants des bailleurs (AFD, UE, BM, Pays Bas, GTZ, KWF, Ambassades de Chine et d'Italie) et de la société civile. La tenue de l'atelier a permis la mise sur pied d'un comité de suivi PEFA/OUAGA composé de 13 membres³.

Le Service des Etudes et des Analyses Financières de la Direction des Affaires Financières et du Budget (DAFB) a été à travers son chef, Mme Sylvie Ouoba, le point focal de l'exercice et a préparé dès le début de la mission de terrain une abondante documentation d'appui. Ce service a également assuré et de façon efficace toute la logistique de l'organisation des séances de travail avec les structures concernées. Au niveau des bailleurs, les membres de l'équipe ont bénéficié pendant la mission de terrain de la collaboration régulière avec le Conseiller Technique du Secrétaire Général de la Mairie, M. Frédéric Raynouard, dont les activités sont financées de façon conjointe par l'Agence Française de Développement et par la Commune et la Communauté urbaine de Lyon.

Le Secrétariat PEFA à Washington DC a été informé de l'exercice, de son déroulement progressif⁴ et a reçu une version du rapport préliminaire. Le Secrétariat n'a pas caché son intérêt particulier pour cet exercice –le deuxième au niveau d'une collectivité locale en Afrique francophone sub-saharienne. Il a procédé à une revue détaillée de la version préliminaire et a transmis ses commentaires le 26 mars 2010.

Les réflexions préliminaires de l'exercice ont été présentées en présence du Maire le 15 janvier 2010. Un atelier de restitution a eu lieu le 6 avril 2010 en présence du Maire, des représentants de la Banque Mondiale et de l'AFD de même que les membres du personnel technique de la Mairie. La présente version intègre la totalité des commentaires formulés par les responsables de la Mairie, le Secrétariat PEFA et l'AFD.

¹ PEFA- *Public Expenditure and Financial Accountability* (Dépense Publiques et Responsabilité Financière). Le PEFA est un programme de partenariat entre plusieurs institutions parrainé par la BM, la CE, le FMI, le Département du Royaume-Uni pour le Développement International (DFID), le Ministère Français des Affaires Etrangères, le Secrétariat d'Etat Suisse pour les Affaires Economiques, le Ministère Norvégien des Affaires Etrangères et le Partenariat Stratégique pour l'Afrique. Voir également www.pefa.org et www.oecd.org/cad.

² L'équipe était composée de Giovanni Caprio, chef de mission et de Victor Chomentowski, expert en finances municipales.

³ Le comité est présidé par un représentant du Cabinet du Maire. Les points focaux sont respectivement le chef du Service des Etudes et des Analyses Financières de la DAFB et le Conseiller Technique du Secrétaire Général de la Mairie. Les autres membres sont des représentants des services de la Mairie, du MEF, du MATD, du CF, de la TRC, de l'AFD et de la BM.

⁴ MM. Frans Ronsholt et Charles Seibert sont les principaux contacts au Secrétariat.

La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport

L'équipe PEFA pour l'évaluation des finances municipales de la Commune de Ouagadougou a utilisée le Cadre PEFA révisé pour son application au niveau décentralisé⁵. Les informations ont été recueillies auprès de diverses structures de la Commune au moyen de séances de travail. Ces informations ont été complétées par la revue des sources primaires (budgets primitifs⁶, rapports d'exécution budgétaire en cours d'année, comptes administratifs, comptes de gestion, textes de lois etc.) et par la revue d'autres sources (agenda, stratégie, journées bilan, etc.) dans le domaine de la gestion des finances publiques de la Commune⁷. Les communications spécifiques des structures ont été utilisées et citées comme sources dans le rapport uniquement quand celles-ci n'étaient pas disponibles au niveau des sources primaires et secondaires. Dans ce cas et dans la mesure du possible, elles ont été corroborées par une communication d'une autre structure.

Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport

La Commune de Ouagadougou gère plusieurs équipements, 4 lycées municipaux, 223 écoles primaires transférées, 20 garderies transférées, 32 centres de santé primaires/CSPS, 10 dispensaires, 21 maternités et 6 dépôts MEG (Médicaments Essentiels Génériques). Le budget de ces entités de même que les budgets du Centre d'Information des Jeunes/CIJEF et le Centre d'Accueil des Entreprises/CAE, deux services rattachés sont inclus dans le budget primitif. Toutefois 5 services rattachés régis par la législation des « unités socio-économiques », le Centre Municipal Bucco-dentaire, le Centre Municipal Polyvalent des Jeunes, le Parc Urbain Bangr Wéogo, le Jardin de la Musique et la Régie Autonome de Gestion des Equipements Marchands (RAGEM) ont leurs budgets qui ne font pas partie du budget primitif mais se retrouve en annexe de ce dernier (pour chacune de ces entités). Ces budgets annexes figurent tant dans les budgets (prévisions) que dans les réalisations (comptes administratif et compte de gestion du receveur municipal).

Les budgets annexes ne sont pas de simples démembrements du budget général comme dans les systèmes francophones car leur nature est hybride à Ouagadougou : ce sont des organismes publics sous le contrôle de la municipalité mais bénéficiant aussi d'un statut propre et d'organes de direction particuliers avec un ordonnateur secondaire par rapport au Maire.

Les dépenses réelles de la Commune et des services rattachés ont représenté 20.3 milliards de FCFA en 2008 dont 92% sont les dépenses consolidées de la Commune hors services rattachés. L'évaluation PEFA couvre principalement les finances publiques de la Commune de Ouagadougou proprement dite. Les services rattachés font l'objet d'une évaluation complémentaire dans la mesure où ils sont largement subventionnés par la Ville. Toutefois seuls les deux principaux (Institut Bucco-dentaire et la RAGEM) sont présentés pour les besoins de certains indicateurs.

⁵ *Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at Sub National Government level*, Volumes 1 & 2- annex, PEFA secretariat, March 2008. Prochainement disponible en français

⁶ La Loi de Finances de la Ville de Ouagadougou s'intitule budget primitif.

⁷ Voir la bibliographie en annexe.

**TABLEAU 1.1 DÉPENSES RÉELLES DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU ET
DES SERVICES RATTACHÉS (2008)**

ENTITÉS	MONTANTS DÉPENSES	
	(En milliards de FCFA)	(En Pourcentage)
COMMUNE DE OUAGADOUGOU (Inclut 5 mairies d'arrondissements, 4 lycées municipaux, 20 garderies transférées, 32 centres de santé primaires/CSPS, 10 dispensaires, 21 maternités et 6 dépôts MEG et le centre des Informations des Jeunes/CIJEF et le Centre d'Accueil des Entreprises/CAE)	18,593	91,64%
SERVICES RATTACHES (5)	1,697	8,36%
TOTAL	20,29	100,00%

Sources : Calculs de l'équipe à partir de données du Compte Administratif (2008)

2. Données générales sur le Burkina Faso et sur la Commune de Ouagadougou

2.1 Description du contexte national et du contexte de la Commune de Ouagadougou

Le contexte économique général du Burkina Faso

Le Burkina Faso est un pays à faible revenu enclavé de l'Afrique subsaharienne et qui compte environ 14 millions d'habitants (2006). En 2007, le revenu réel par habitant se chiffrait à 430 dollars⁸ par an et le pays occupait le 177^e rang sur 182 pays selon l'indice du développement humain (IDH) 2009 publié par le Programme des Nations Unies pour le développement. Avec peu de ressources naturelles (et pauvre en eau), l'économie du pays est fortement tributaire des exportations de coton et demeure vulnérable aux chocs exogènes.

Entre 1998 et 2007 le taux de pauvreté a diminué de 55% à environ 42,6% mais il a légèrement augmenté de 0,2% en 2008, reflétant l'essoufflement de la croissance et l'augmentation de la vulnérabilité des ménages⁹. Entre 1995 et 2008 le taux de mortalité infantile est tombé de 107 à 81 pour 1000. Le taux brut de scolarisation au niveau primaire a également enregistré des progrès rapides, passant de 57 % en 2005 à 72,5 % en 2007, mais légèrement en baisse en 2008 à 71,5%. Le taux d'alphabétisation des jeunes était de 33 % et l'espérance de vie à la naissance s'établissait à 52 ans (2007)¹⁰.

Au cours de la période de 1998 à 2006, le Burkina Faso a réalisé de bons résultats macroéconomiques. Le taux réel de croissance annuel moyen s'est maintenu à plus de 5 % tandis que le taux d'inflation annuel moyen est resté en dessous de la norme communautaire (UEMOA) de 3% l'an. En outre le stock de dette publique a été considérablement réduit (en % du PIB) suite à l'initiative internationale de réduction de la dette multilatérale. Toutefois, l'économie du pays qui dépend pour l'essentiel des exportations de coton demeure vulnérable aux chocs extérieurs et aux perturbations climatiques, ce qui rend la situation macroéconomique très précaire. En particulier, en raison de la faiblesse des recettes fiscales internes et des revenus d'exportations, les ratios d'endettement sont constamment à la limite des seuils jugés tolérables¹¹.

Le contexte politique général du Burkina Faso

Le Burkina Faso jouit d'une stabilité politique depuis 1987. En novembre 2005, le président Blaise Compaoré a été réélu pour un troisième mandat. Des élections municipales en avril 2006 ont permis, pour la première fois, à 302 nouvelles communes rurales d'être représentées par des élus locaux. Les dernières élections législatives ont eu lieu en mai 2007.

Au début de 2008, de nombreuses manifestations ont eu lieu à Ouagadougou et dans d'autres villes du pays pour protester essentiellement contre les prix élevés des denrées alimentaires et de l'énergie. Ces manifestations qui se sont soldées par l'arrestation de nombreux manifestants ont été violentes au début et se sont caractérisées par la destruction de biens. Ces violences ont été suivies par une manifestation pacifique à Ouagadougou réunissant un grand nombre de personnes en mars de la même année. En réponse à la hausse du coût de la vie, le gouvernement a pris des mesures, notamment la suspension

⁸ Le revenu réel par habitant a progressé de 50 % depuis 1994, mais il demeure toujours inférieur à la moyenne de 592 dollars pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne et de 538 dollars pour les pays à faible revenu.

⁹ En 2000, le Burkina Faso a été l'un des premiers pays en développement à élaborer une stratégie globale pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les bailleurs ont progressivement aligné leur appui sur le DSRP. Une nouvelle stratégie en cours de préparation sera vraisemblablement adoptée d'ici fin 2010 pour la période 2011-2015.

¹⁰ Contre respectivement 70 % et 50 ans pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

¹¹ Source : Banque Mondiale (2009)

temporaire des droits d'importations sur un certain nombre de produits de première nécessité et l'élargissement des programmes de repas scolaire et de nutrition pour les groupes vulnérables¹².

Le contexte de la Commune de Ouagadougou

Ouagadougou est la capitale du Burkina Faso et la plus grande ville du pays. C'est le centre culturel, économique et administratif du pays et a une population d'environ 1,19 million d'habitants (recensement de 2006)¹³. La population de Ouagadougou représente un peu moins de 10% de la population totale du Burkina Faso et environ 45% de la population urbaine du pays. Le taux d'accroissement de la population était de 4,8% en 1996. Pour 2010 ce taux devrait atteindre les 6%.

Entre 1997 et 2006, la surface lotie de la ville a été multipliée par 2.8 (de 13 100 ha à 36 100 ha) et la commune a dû faire face aux effets d'une croissance démographique significative et le développement de zones périphériques d'occupation spontanée. Cette problématique touche environ un tiers de la superficie de la ville (environ 12000 ha) abritant près de 300 000 habitants soit environ 20% de la population de la commune. L'importance de ces zones a conduit la commune à réviser son mode de production foncière et à mettre en œuvre de nouvelles modalités de distribution en eau et d'équipement de ces quartiers.

Le programme de réformes des autorités communales¹⁴

Stratégie de développement urbain (horizon 2025)

En 2007, suite à la consultation sur l'avenir de l'agglomération organisée l'année précédente, la Commune de Ouagadougou en collaboration avec le Ministère de l'habitat et de l'urbanisme et ONU-Habitat a lancé un processus d'élaboration de la stratégie de développement urbain (SDU). L'objectif principal de cette stratégie est de combattre la pauvreté et de créer les bases d'un développement durable pour les habitants de la Commune ainsi que pour l'économie locale. Cette stratégie a été élaborée selon une démarche participative ayant impliqué le plus grand nombre de citoyen de même que les entreprises de la Commune.

Le processus d'élaboration de la SDU a été conduit en 4 phases principales :

- **Phase 1** : Durant cette phase, un exercice de diagnostic des insuffisances de la Commune a été conduit et un document de diagnostic stratégique a été élaboré et validé par les autorités;
- **Phase 2** : Sur la base du document mentionné dans la phase 1, les enjeux et orientations ont été définis et présentés dans un second document de base ;
- **Phase 3** : Durant cette 3^{ème} phase, en se basant sur les résultats des ateliers d'arrondissement et ceux des ateliers thématiques une stratégie de développement urbain (SDU) proprement dite a été élaborée ;
- **Phase 4** : Une matrice de plan d'action (couvrant la période 2010 -2019) de la SDU a été préparée et finalisée en juillet 2009. Ce plan d'action est le résultat de nombreuses consultations ayant réuni les membres des communautés locales, les autorités municipales, les agents de plusieurs départements ministériels, le secteur privé, les ONG et la société civile.

Le plan d'action de la SDU de la Commune de Ouagadougou se décline en 2 programmes quinquennaux d'actions prioritaires assortis d'états de coûts (2010-2014 avec 3 axes stratégiques et 2015-2019 avec 4 axes stratégiques¹⁵). Ces programmes ont été conçus pour faciliter l'exécution du plan d'action global de

¹² Source : Banque Mondiale (2009), *Idem*

¹³ Actuellement (2010) la population de Ouagadougou avoisinerait 1,5 million d'habitants. Dans la répartition DGF 2008 la population de Ouagadougou est de 1 273 355 d'habitants.

¹⁴ Pour la rédaction de cette sous-section les documents suivants ont été consultés : Commune de Ouagadougou, Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, Stratégie de Développement Urbain de l'Agglomération de Ouagadougou – Horizon 2025, avec le concours de ONU- Habitat, juillet 2009 ; Commune de Ouagadougou, Secrétariat Général, Direction des Etudes et de la Planification, Programme triennal de Développement 2010-2012, novembre 2009 ; Communauté Urbaine Grand Lyon, Agenda 21 de la Ville de Ouagadougou, Conseil municipal du 25 novembre 2009.

¹⁵ Pour 2010-2014 : Axe 1- Intégration Sociale Urbaine, Axe 2 – Gouvernance et Développement Economique Local, Axe 3 – Environnement Urbain ; Pour 2015-2019 : Axe 1- Intégration Sociale Urbaine, Axe 2 – Gouvernance et Développement Economique Local, Axe 3 – Environnement Urbain et Axe 4 – Centralité et Mobilité Urbaine

la stratégie et pour orienter l'ensemble des interventions des divers acteurs sur le territoire de la Commune.

Programme triennal de développement (2010-2012)

La SDU et son plan d'action avec les 4 axes stratégiques représentent les éléments sur lesquels les politiques de développement de la collectivité doivent se fonder. Afin de rendre cette stratégie opérationnelle, la Commune a entrepris sa mise en œuvre à travers un premier programme triennal (à plusieurs composantes¹⁶) de développement pour la période 2010-2012 dont l'objectif général est de contribuer à améliorer la fonctionnalité urbaine.

Agenda 21 de la Ville de Ouagadougou

L'Agenda 21 est définie comme une charte de bonne gouvernance à l'échelle de la Commune ciblé sur les thèmes de l'environnement et de la participation citoyenne. Les 4 thématiques retenues sont : a) Les aménagements paysagers ; b) La gestion quotidienne de l'environnement urbain ; c) L'extension urbaine et l'impact sur l'environnement ; d) La promotion de la participation citoyenne. Cette Charte a été adoptée lors du Conseil municipal du 25 novembre 2009.

Programmes d'Investissements communautaires 2010-2012

Ce programme inclut plusieurs projets communautaires ne dépassant pas 50 millions de FCFA élaborés et mis en œuvre selon une démarche de Maîtrise d'Œuvre Sociale. Les populations bénéficiaires de ces projets participent à l'identification de ces projets, à la mobilisation du financement, à la gestion des projets et à leur évaluation finale.

Le programme de réformes de la Gestion des Finances de la Commune

L'Axe II, *Gouvernance et développement économique local* du Plan d'action de la SDU dont l'objectif est de promouvoir un mode de gouvernance et de développement économique efficace prévoit : «L'Amélioration des capacités de gestion administrative et financière de la Commune». En outre, *la thématique Promotion de la participation citoyenne de l'Agenda 21* de la Commune de Ouagadougou prévoit l'amélioration de la gouvernance dont l'amélioration des recettes fiscales et non fiscales de la collectivité. Les actions spécifiques prévues incluent une étude sur la stratégie du recouvrement des ressources fiscales et non fiscales de même que des actions visant à améliorer le recouvrement et la transparence.

2.2 Description des objectifs budgétaires

Etant donné qu'il n'y a pas de classification sectorielle proprement dite, il n'est pas possible de fournir des indications sur les tendances de l'allocation sectorielle des ressources de la Commune. L'équipe a procédé toutefois à une brève analyse des dotations budgétaires par classification économique pour 2006-2008.

¹⁶ Voirie-drainage, Equipements publics, Transports et circulations, Habitat et urbanisme, Environnement, Gouvernance locale et Renforcement des capacités

**TABLEAU 2.1 : DOTATIONS BUDGÉTAIRES EFFECTIVES POUR 2006-2008
PAR CLASSIFICATION ECONOMIQUE**

(En % des dotations budgétaires totales et en FCFA)

D É P E N S E S	2006	2007	2008
Fonctionnement	81.5%	64.2%	49.5%
- <i>Traitements et salaires</i>	18.5%	15.7%	18.9%
- <i>Charges d'intérêt</i>	0.0%	0.7%	0.3%
- <i>Carburant</i>	8.5%	7.9%	8.5%
Investissement	18.5%	35.8%	50.5%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%
Fonctionnement	7 020 074 207	8 814 591 530	9 200 709 256
- <i>Traitements et salaires</i>	1 298 876 742	1 386 492 664	1 738 004 660
- <i>Charges d'intérêt</i>	0	58 666 820	24 483 228
- <i>Carburant</i>	595 461 815	692 713 144	786 318 830
Investissement	1 595 335 514	4 908 055 524	9 392 768 814
TOTAL	8 615 409 721	13 722 647 054	18 593 478 070

(*) Il s'agit des dépenses comme définies dans le budget avec les chapitres 60 à 83 pour le fonctionnement & 13 à 27 pour l'investissement ; (**) Ces données incluent uniquement les montants du chapitre 65 du budget. Elles excluent les salaires des balayeurs et autres travailleurs occasionnels

Sources : Calculs de l'équipe à partir de données sur les dépenses ordonnancées fournies par le Bureau de la Comptabilité du Service des Etudes et des Analyses Financières de la DAFB

Cette analyse est assez générale compte tenu de la nature des données disponibles par chapitre. Ces chapitres incluent souvent plusieurs dépenses de classification économique différente (biens et services, transferts, autres dépenses). Elle permet néanmoins d'établir quelques tendances importantes qui caractérisent les dépenses durant la période considérée. L'analyse se base sur les données du tableau ci-dessus :

Le tableau sus- mentionné met en évidence la tendance la plus accentuée qui est celle d'une augmentation significative des dépenses d'investissements relative aux dépenses totales (de même qu'en valeur absolue) pour la période considérée. En valeur relative, elles passent graduellement de 18.5% des dépenses totales en 2006 pour atteindre environ 50% de ces dépenses en 2008. En valeur absolue, elles triplent en 2007 par rapport à 2006 et en 2008 elles sont multipliées par 6 par rapport à 2006. Les augmentations des dépenses d'investissement reflètent essentiellement le financement externe de l'AFD pour deux projets : a) L'aménagement des quartiers périphériques de la Commune ; b) Le projet de reconstruction/réhabilitation du Marché central *Rood Woko* et des marchés secondaires¹⁷.

L'évolution des dépenses d'investissement durant la période 2006-2008 doit être considérée comme atypique dans la mesure où il n'y a aucune garantie que ce volume de financement externe soit soutenable sur le moyen terme. Par conséquent il ne s'agit en aucun cas d'une caractéristique structurelle du niveau de ces dépenses qui biaise également les niveaux relatifs des dotations budgétaires de fonctionnement.

Pour mieux comprendre l'évolution des dépenses de fonctionnement, il convient de se référer aux données absolues. Elles indiquent que ces dernières ont graduellement augmenté et sont passées de 7,02 milliards de FCFA en 2006 à 9.2 milliards de FCFA en 2008, une augmentation d'environ 30% sur la période, bien inférieure aux changements correspondant des dotations budgétaires d'investissement. On peut ici parler d'une tendance à l'accroissement de ces dépenses due en partie à l'augmentation de la masse salariale et des dépenses pour carburant qui ont augmenté d'environ 33% sur la période 2006-

¹⁷ Pour plus de détails voir la Section 3.7 sur les Pratiques des bailleurs de fonds

2008 respectivement (voir également données absolues)¹⁸. Il faudra également mentionner dans ce contexte les coûts de travaux d'exploitation à l'entreprise (632) qui ont presque doublé pendant la même période.

2.3 Cadre institutionnel et cadre juridique de la Commune de Ouagadougou

Le découpage administratif et les organes de la commune¹⁹

La Commune de Ouagadougou a un statut particulier et compte 5 arrondissements composés de 30 secteurs et 17 villages. A l'instar des autres communes du Burkina Faso, la Commune de Ouagadougou compte deux organes : le Maire et le Conseil Municipal.

Le Maire est l'organe exécutif du Conseil Municipal et gère les affaires de la Commune dont il est le Chef. Il est élu par le Collège des conseillers municipaux en leur sein et exécute les décisions du Conseil Municipal. Il est également le représentant de l'Etat et exerce les fonctions d'Officier d'Etat Civil et d'Officier de Police Judiciaire. En outre le Maire est l'ordonnateur du budget communal et a sous son autorité directe l'Inspection des Services Municipaux (ISM) ainsi que la Radio Municipale (RMO). Le Maire contrôle également les projets sous financement externe et dispose d'un Secrétariat particulier et de 2 Chargés de Mission

Le Conseil Municipal est un organe dont les membres sont élus. Il définit les grandes orientations et délibère sur les affaires de la commune. Il donne également son avis sur toutes les questions à lui soumises par l'Etat et a la responsabilité de l'adoption et de l'exécution des plans locaux de développement. Le Conseil Municipal contrôle également l'action du Maire.

L'administration communale

Le Maire est assisté par un Secrétariat Général de Mairie et un Chef de Cabinet afin de mieux accomplir ses fonctions et de mieux gérer la Commune (voir organigramme de la Mairie). La Direction des Relations Internationales (DRI) responsable de la mise en œuvre de la politique de coopération décentralisée de la Commune relève directement du Cabinet du Maire. 26 directions et services relèvent du Secrétariat Général. Les directions les plus représentatives pour l'évaluation PEFA sont la Direction des Affaires et du Budget (DAFB), la Direction des Marchés Publics (DMP), la Direction des Etudes et Planifications (DEP), la Direction des Ressources Humaines (DRH) et la Direction des Services Informatiques (DSI).

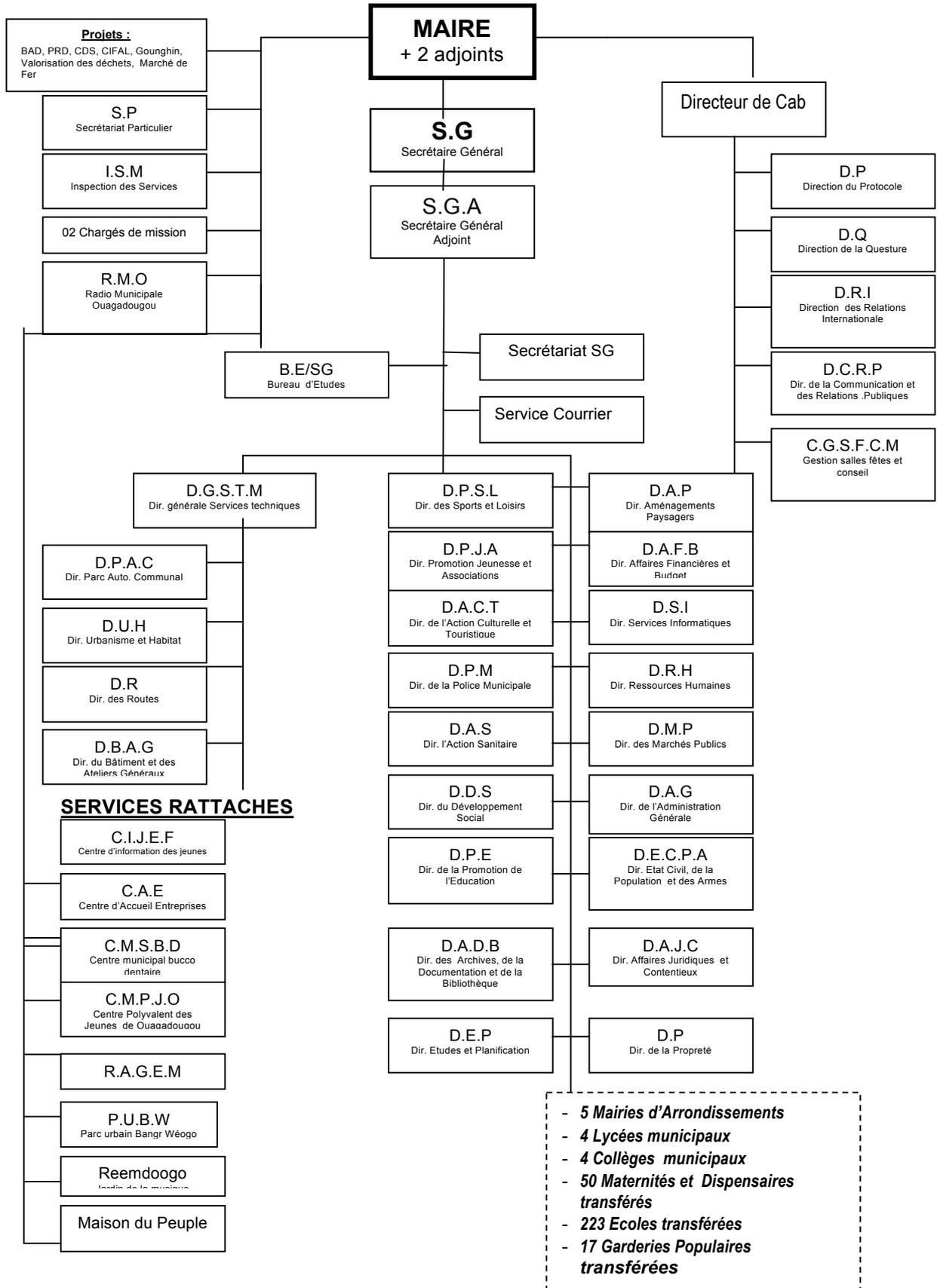
¹⁸ L'augmentation du prix du pétrole et ses conséquences sur le prix des carburants est un *leit motiv* des circulaires budgétaires nationales et locales en 2007-2008

¹⁹ Pour cette sous-section et les suivantes, les textes qui suivent ont été consultés : Loi No 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso ; Burkina Faso, Commune de Ouagadougou, *Journée bilan de l'action municipale de 1995 à 2008*, 02-08 février 2009 ; Arrêté No. 2009-075 du 20 août 2009 -Portant organisation des services de la Mairie de Ouagadougou



Commune de Ouagadougou
Secrétariat général

Organigramme de la Mairie de Ouagadougou 2009



Les communes d'arrondissement

La ville de Ouagadougou est une commune urbaine à statut particulier et à ce titre est organisée en arrondissements²⁰. L'arrondissement est un démembrement de la commune à statut particulier (Article 26 du CGCT). Le conseil municipal est l'instance qui réunit les conseillers des arrondissements de la commune à statut particulier (article 314 du CGCT). **L'articulation entre les arrondissements et la municipalité s'appuie donc sur le fait que les conseillers d'arrondissement sont en même temps conseillers municipaux.**

L'organe de délibération de l'arrondissement est le conseil d'arrondissement. Chaque conseil d'arrondissement élit en son sein un maire d'arrondissement. Le maire d'arrondissement et le conseil d'arrondissement sont compétents pour toutes les affaires particulières ou spécifiques à l'arrondissement, à l'exclusion de toute matière ayant un intérêt général pour tout ou partie de la commune à statut particulier. Le maire d'arrondissement est ordonnateur délégué pour son territoire.

Les relations entre les arrondissements au nombre de 5 (et qui vont devenir 12 prochainement) et la municipalité sont inspirées du système français dit PLM (Paris Lyon Marseille) qui a introduit une souplesse dans la gestion des arrondissements pour les trois plus grandes villes françaises. L'idée principale est d'organiser la représentation des quartiers sans perdre l'unité d'action quotidienne et stratégique au niveau de la ville. On retrouve à Ouagadougou les mêmes principes.

Selon l'article 326 du CGCT qui porte sur les compétences de l'arrondissement, celui-ci doit s'attacher à promouvoir le cadre de vie de ses populations par :

- l'entretien des rues et des caniveaux ;
- la gestion des marchés des secteurs ;
- l'embellissement de l'arrondissement;
- l'aménagement et/ou la gestion des services sociaux (crèches et jardins d'enfants ; maisons des jeunes et de la culture principalement destinées aux habitants de l'arrondissement ; les terrains de jeux et d'éducation physique de secteur ; les stades à l'exception du stade municipal principal et des stades dont la gestion a été confiée à la commune par un texte particulier ; les espaces verts ; tout équipement principalement destiné aux habitants de l'arrondissement sous réserve de ceux gérés par la commune).

Les arrondissements n'ont pas la pleine autonomie financière. Ils disposent de « crédits délégués » prévus au budget qu'ils actionnent mais dont la gestion administrative et comptable reste opérée par les services centraux de la mairie qui garde ainsi un contrôle étendu sur eux.

Les seules recettes propres non comprises dans le budget des arrondissements étaient les « fonds de lotissements » acquittés « volontairement » par les bénéficiaires des opérations d'aménagement et dont le produit était destiné à financer les frais de viabilisation des terrains lotis. A partir de 2008²¹ ils doivent dorénavant être budgétés dans le budget général de la commune.

La gestion des fonds de lotissement a débuté en 1999 et 2001 à Boulmiougou et Sig Noghin suite au désengagement de l'Etat qui n'a pas poursuivi les lotissements. Depuis, tous les arrondissements recouvrent la contribution au lotissement qui est fonction des parcelles dégagées et de dépenses inhérentes au lotissement. Le recouvrement est effectué par des caissiers nommés par arrêté des Maires d'arrondissement. Ils disposent de carnets à souche et versent au jour le jour les sommes recouvrées dans les différents comptes bancaires. Pour les dépenses, les maires d'arrondissement présentent une fiche au deuxième adjoint au Maire de la commune de Ouagadougou. Les dépenses comprennent les frais de lotissement, les per diem de la commission et du caissier et des fournitures de bureau. La base contractuelle des dépenses est le gré à gré ou la consultation restreinte.

²⁰ CGCT, *Article 23* : La commune urbaine peut être érigée en commune à statut particulier, lorsque l'agglomération principale a une population d'au moins deux cent mille (200.000) habitants et des activités économiques permettant de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq cent millions (500.000.000) de francs CFA.

Article 24 : Les communes urbaines à statut particulier sont organisées en arrondissements regroupant plusieurs secteurs et villages.

²¹ Compte rendu de la réunion des comptables des arrondissements tenue le 24 septembre 2007.

Le suivi des comptes était inégal selon les arrondissements et c'est pourquoi la tutelle a exigé la budgétisation des fonds de lotissement qui est devenue totale depuis 2008. Des comptes ont été ouverts au Trésor et les dépenses sont budgétées comme pour les autres services municipaux²². Les fonds de lotissement ne sont pas négligeables : ils ont représenté 720 millions de FCFA en 2008, soit 7,3% du budget de la Ville. En principe les ressources sont destinées aux communes d'arrondissement, notamment pour financer les dépenses de viabilisation²³. En 2009 la circulaire budgétaire précise que les fonds de lotissements font l'objet d'un budget annexe alors qu'en 2008 ils étaient incorporés au budget communal.

En 2008, Les budgets délégués aux arrondissements sont de 520 millions en fonctionnement soit 5,3% des ressources effectives. Finalement, aujourd'hui, avec la budgétisation des fonds de lotissement, les arrondissements sont entièrement soumis aux principes de la comptabilité publique.

La DAFB

La Direction des Affaires Financières et du Budget a une fonction très importante dans le contexte de l'évaluation PEFA. Elle tient la comptabilité de l'ordonnateur (le Maire) et a également la responsabilité d'effectuer les opérations financières de la Commune. Pour mener à bien ses activités, elle dispose d'un Secrétariat et de six services dont:

- Le Service du Budget qui élabore le projet de budget et le compte administratif. Il engage les dépenses et fait le suivi de l'exécution du budget ;
- Le Service de la Solde qui assure le traitement informatique des salaires et procède au paiement par billettage des salaires des agents ;
- Le Service de l'Ordonnancement qui a la responsabilité d'ordonnancer les recettes et les dépenses et d'établir les mandats de paiement. Ce service tient également le registre de suivi des marchés ;
- Le Service des Etudes et des Analyses Financières qui centralise les engagements et les titres émis. En outre il produit les états mensuels de synthèse et procède aux analyses économiques sur la base des données statistiques;
- Le Service de la Régie d'Avance qui a la responsabilité de régler les dépenses qui ne suivent pas le circuit classique de la dépenses (indemnités, titres de transports, frais de mission, balayeuses, etc.) ; tandis que
- Le Service du Matériel gère le processus d'acquisition des biens meubles et matériel.

Les Services Rattachés

Il s'agit d'organismes publics aux objectifs les plus divers, y compris à but lucratif. Les Unités sont définies par le DECRET N°94, 313/PRES/MAT portant statut général des Unités Socio-Economiques des Collectivités Territoriales. Etablissements créés par les collectivités territoriales, elles jouissent de l'autonomie financière mais ne possèdent pas de personnalité juridique distincte de celle des collectivités qui les ont créées.

L'Unité Socio-Économique est créée par délibération du Conseil Municipal²⁴, après approbation du Ministre chargé de l'Administration Territoriale. Elle est placée sous la responsabilité du Maire et du conseil municipal. L'Administration en est assurée par un Comité de Gestion composée de 8 membres dont 6 proviennent du Conseil Municipal I. Le Comité de gestion élit en son sein un Président parmi les membres du Conseil Municipal qui ne peut pas être le Maire. Il examine et approuve le projet de budget et les comptes financiers et soumet ce projet de budget à l'approbation du Conseil Municipal. Le Comité de gestion est tenu d'adresser au Maire un compte rendu trimestriel qui doit comprendre : l'état

²² Selon la circulaire n°2007-001/MEF/MATD du 16 septembre 2007, les fonds de lotissements et contributions volontaires doivent obligatoirement faire l'objet d'une budgétisation.

²³ Ce ne doit pas toujours être le cas puisque le Maire « a souligné que les fonds ne devraient jamais être considérés comme des recettes de la commune pour être dépensées. L'initiative de leur dépense relève de la compétence des Maires d'Arrondissement. »Compte rendu du Comité de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie de la commune de Ouagadougou du 13 mars 2008.

²⁴ Le texte distingue à chaque fois la situation des USE régionales et communales. Seules les dispositions communales sont indiquées ici.

d'exécution des comptes prévisionnels de recettes et de dépenses et l'état des comptes financiers ; l'état d'exécution du programme de financement des investissements ; l'état de gestion du personnel.

La gestion courante des unités socio-économiques est assurée par un gérant nommé par le Maire. Le Président du Comité de gestion est ordonnateur délégué du budget de l'Unité. Il a seul qualité pour procéder à l'engagement des dépenses. Les engagements de dépenses se font à partir de bons d'engagements. Tout chèque émis sur le compte courant bancaire ou postal doit faire l'objet d'une co-signature du Président du comité de gestion et du gérant de l'unité.

Les projets de budget et les comptes financiers sont établis par le gérant et soumis à l'approbation du comité de gestion qui les transmet ensuite au Maire. Un Comité Permanent d'Inspection (CPI) créé par décision du Maire est chargé d'assurer un contrôle permanent de la gestion de toutes les unités socio-économiques provinciales ou communales.

Ces principes généraux concernent les organismes gérés en budgets annexes de la ville de Ouagadougou. L'équipe PEFA a plus particulièrement analysé l'Institut Bucco-dentaire et la RAGEM.

L'Institut Bucco-Dentaire.

Cet organisme, centre de soins médical et dentaire à fait l'objet d'une approche particulière car son budget est le plus important (hors RAGEM). En outre ses recettes sont assurées pour moitié par une subvention de la Commune et pour moitié par des recettes propres, c'est dire si elles sont relativement importantes.

TABLEAU 2.2 : RESSOURCES DE L'INSTITUT BUCCO DENTAIRE
(En Millions de FCFA)

	2004	2005	2006	2007	2008
1. Recettes propres	53,1	64,6	79,3	81,4	78,2
2. Subvention de fonctionnement	76,9	85,8	75,4	78,8	73,7
3. Subvention d'investissement	56,5	0	33,5	0	0
Total	186,5	150,4	188,2	160,2	151,9
% subventions/recettes	72%	57%	58%	49%	49%

Les procédures d'exécution budgétaire sont très proches des procédures municipales : dès que le budget de l'Institut est adopté et approuvé, la direction procède alors aux différents engagements dans le cadre de son fonctionnement.

L'engagement des dépenses relève de la responsabilité totale du président du comité de gestion de l'Institut qui est l'ordonnateur. Il est aidé par le directeur (gérant de l'Institut). La phase comptable relève de la responsabilité exclusive du comptable du Trésor.

L'ensemble des recettes journalières réalisées par le Centre fait l'objet d'une comptabilisation sur la base de quittanciers appelés « carnet de reçu » qui sont en doubles exemplaires. Ils sont délivrés aux patients avant leur traitement. Les recettes sont reversées à la TRC au compte du Centre Bucco-dentaire. Un état des recettes est établi chaque jour, et chaque mois un récapitulatif des recettes est établi. Un rapide aperçu au cours de la mission PEFA a permis d'apprécier la conformité des actions aux principes.

Le budget d'investissement est très variable et dépend largement de la subvention de la commune. Le budget de fonctionnement est passé de 76,9 millions en 2004 à 73,7 Millions en 2008 ce qui dénote une grande stabilité. Pourtant, le nombre d'actes est en croissance constante (23.617 consultations en 2002 et 37.583 en 2008). Centre médical à but social, l'Institut n'a pas été autorisé par le conseil municipal à relever ses tarifs depuis son ouverture il y a plus de 10 ans. Les services sont gratuits pour les enfants de moins de 15 ans, les personnes âgées, les indigents, les agents et les conseillers de la commune de Ouagadougou. Le tarif de base de la consultation est encore de 1000 Fcfa auxquels s'ajoutent 400 Fcfa pour l'achat de gants protecteurs.

La RAGEM

La Régie Autonome des Equipements Marchands de la Commune de Ouagadougou, est une unité socio-économique créée à la demande des bailleurs de fonds lors de la réalisation et du financement des marchés secondaires de la capitale pour gérer et pérenniser 15 marchés et 5 gares routières. Depuis, la liste des équipements gérés s'est allongée.

Aujourd'hui, la RAGEM comprend les équipements suivants

- les marchés de Rood-Woko, Zabre Daaga, Hamdallaye, Sankare Yaaré, Paag, La Yiri, Baskuy, Nabi Yaaré,
- les boutiques de rue de la Maison du peuple, de la rue des écoles, du Centre hospitalier National Yalgado OUEDRAOGO,
- les Parkings de la Maison du peuple, du Centre hospitalier National Yalgado OUEDRAOGO,
- la Gare de l'Est (Route de Fada).

Comme toute Unité socio-économique, la RAGEM est dotée de l'autonomie financière, d'un patrimoine propre, mais ne possède pas la personnalité morale. Elle est placée sous la tutelle de la Commune de Ouagadougou.

La RAGEM comme les autres unités socio-économiques a un Conseil de gestion appelée ici Conseil d'exploitation et composé de l'Adjoint du Maire de la Commune Chargé des questions socio-économiques, des cinq Maires des Arrondissements concernés par les équipements, le Directeur des Services Techniques Municipaux, quatre représentants des bénéficiaires des équipements marchands à raison d'un représentant par nature d'équipements.

Le Conseil d'exploitation de la RAGEM est obligatoirement consulté sur le projet de budget, les comptes d'exécution de la régie et la fixation des tarifs, Le président du conseil d'exploitation adresse tous les 6 mois un rapport au Maire sur :

- l'état d'exécution des comptes prévisionnels de recettes et de dépenses, l'état des comptes financiers,
- l'état d'exécution du programme d'investissement,
- l'état de gestion du personnel,
- les copies des procès verbaux de délibération,
- l'état de l'entretien des équipements.

La RAGEM est gérée par un directeur nommé par arrêté du Maire de la Commune sur proposition du Conseil d'exploitation. Le Directeur assure la gestion technique, administrative et financière de la régie. Il a le pouvoir de représentation générale de la régie et rend compte de sa gestion au Conseil d'exploitation

La Comptabilité de l'établissement est tenue suivant les règles à la comptabilité publique. (Article 19 de statuts).

La gestion de la RAGEM est conforme aux organismes de ce type. Elle a élaboré des modèles de location et de baux des magasins et de souks, Elle suit très précisément les encaissements par marché avec des outils satisfaisants de contrôle des taux d'occupation et des mouvements des fonds.

Très autonome dans sa gestion quotidienne, la RAGEM reste cependant tributaire de la Municipalité. Ainsi, le rôle de la Mairie s'apprécie par exemple par la délibération n°2008-006 du conseil municipal en session extraordinaire 2 et 3 mars 2009 portant adoption de la grille tarifaire du marché de Rood-Woko²⁵ : délibération qui indique ou confirme les tarifs des boutiques selon leur surface, ou la délibération n° 2002-001 /MATD/PKAD/CO portant révision des loyers dans les équipements marchands prise par le conseil municipal en session ordinaire les 6 et 7 juin 2002 qui oblige même la RAGEM à baisser les loyers.

Conclusion sur les budgets annexes

²⁵ Tarif de 3.100 FCFA (étal de 1.4 x 0.7 x 0.98 ancien hall) à 19.900 FCFA (boutique 6m2 type B2 rampe nord ou type B3), et même 65.800 Fcfa pour une boutique très grande (20m2) et donnant sur la rue.

Les unités socio-économiques qui disposent de budgets annexes documentent complètement leur budget prévisionnel et s'acquittent de leurs obligations comptables. Tous les mouvements sont reflétés dans les documents budgétaires et comptables de la municipalité.

Au total, les budgets annexes représentent un peu plus de 800 millions, soit 7,2% du budget général. Seule la RAGEM ne bénéficie pas de subvention de la municipalité. Au contraire, elle verse une partie de ses excédents au budget de la commune. Les quatre autres budgets reçoivent 350 millions FCFA de subventions. L'absence de résultat reporté pour plusieurs budgets, comme le strict équilibre entre les recettes et les dépenses indique la plupart du temps que les excédents sont remis au budget général. Ainsi, en 2008 les budgets annexes ont reversé 1.037.294 FCFA au budget général : Centre Buccodentaire (286.864 FCFA), Bangr-Wéogo (355.415 FCFA), CMPI (383.054 FCFA), Reemdogo (12.591 FCFA). Rappelons que ces services sont en fait tous subventionnés par la municipalité ; La RAGEM a reversé aussi 15.138.374 FCFA, mais elle est excédentaire et ne bénéficie pas de subvention.

Relations Administration Centrale/Etat- Commune

Les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales dont la Commune de Ouagadougou sont encadrées par la loi²⁶. Dans ce contexte, des relations contractuelles peuvent exister entre ces deux entités. Le devoir d'assistance de l'Etat envers les collectivités territoriales est également prévu par la loi et s'exerce notamment sous forme de mise à disposition de subventions, de dotations spéciales, de ressources humaines ou matérielles et d'appui technique et financier.

L'Etat exerce différents types de contrôle sur les collectivités territoriales dont le plus important est celui de la tutelle financière et administrative assurée par le ministre chargé des finances et le ministre des collectivités territoriales (ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation). Les autorités de tutelle arrêtent et approuvent le budget primitif²⁷ et approuvent tout budget supplémentaire²⁸. Dans la pratique la tutelle financière et administrative est assurée également dans le cas de la Commune de Ouagadougou à travers les services déconcentrés du Contrôle Financier (CF) et du Trésor (la Trésorerie Régionale du Centre/TRC). Les comptes de la Commune de Ouagadougou sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.

Cadre Légal

La *Constitution* de 1991 (et ses révisions successives) reconnaît que le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales, que ces collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et qu'elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi²⁹.

Un dispositif légal récent et spécifique aux collectivités territoriales régit leur fonctionnement. Ce dispositif est exhaustif. Il convient également de mentionner la Loi Organique de la Cour des Comptes, le Code des Impôts et le nouveau Code des Marchés. Ces lois ne sont pas spécifiques aux collectivités territoriales mais ces dernières relèvent de leur champ d'application.

Pour l'évaluation PEFA de la Ville de Ouagadougou, la législation sus-mentionnée a été abondamment utilisée. D'autres textes annexes ont également été consultés et ont servi de référence à l'exercice.

La totalité des textes légaux utilisés pour l'exercice sont présentés dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU 2.3 : PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES RÉGISSANT LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU

--

²⁶ Loi No 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso, Titre II, articles 44-71.

²⁷ Loi de Finances de la Commune de Ouagadougou est intitulée *budget primitif*.

²⁸ Décret No 2006-204/PRES/PM/PM/MFB/MATD du 15 mai 2006 portant Régime Financier et comptable des Collectivités Territoriales du Burkina Faso, art. 5, 9 & 15

²⁹ Titre XI, art 143-145

- Constitution du Burkina Faso (1991) ainsi que les révisions successives (1997, 2000 et 2002)
- Loi No 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso
- Loi No 040-2005/AN-07 du 29 novembre 2005 portant modification de la Loi No 0550-2004/AN portant Code Général des Collectivités Territoriales
- Loi Organique No 014-2000/AN du 16 mai 2000 portant composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des Comptes et procédure applicable devant elle
- Décret No 2005-258 du 12 mai 2005 portant modalités contrôles des opérations financières de l'Etat et des autres organismes
- Décret No 2006-204/PRES/PM/PM/MFB/MATD du 15 mai 2006 portant Régime Financier et comptable des Collectivités Territoriales du Burkina Faso
- Décret No 2006-208/PRES/PM/MATD du 15 mai 2006 portant règlement intérieur type du conseil de collectivité territoriale
- Décret No 2006-209/PRES/PM//MATD/MFB/MEBA//MS/MASSN/MJE/MCAT/MSL du 15 mai 2006 portant transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs
- Décret No 2006-246/PRES promulguant la loi no 014-2006/AN du 09 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Décret No 2007-069/PRES/PM/MFB/MATD du 9 février 2007 portant nomenclature budgétaire des collectivités territoriales
- Décret No 2007-174/PRES/PM/MFB du 13 avril 2007 portant création des Trésoreries Régionales
- Décret No 2007-254/PRES/PM//MFB/MATD du 11 avril 2007 portant approbation des statuts particuliers du Fonds Permanent pour le Développement des collectivités territoriales
- Décret No 2007-287/PRES/PM/MEF/MATD du 18 mai 2007 portant fixation des modalités de répartition des impôts et taxes entre les communes et les régions
- Décret No 2008-046/PRES/PM/MEF/MATD du 6 février 2008 portant apurement administratif des comptes de gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics
- Décret No 2008-131/PRES/PM/MEF/MATD du 19 mars 2008 portant régime indemnitaire des collectivités territoriale

Marchés Publics

- Décret No 2007-243/PRES/PM/MFB du 9 mai 2007 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics
- Décret No 2008-173/PRES/PM/MEF du 19 avril 2008 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso
- Décret No 2008-374/PRES/PM/MEF du 2 juillet 2008 portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique déléguée
- Délibération No 2003-026/CO/SG/DQ portant définition des seuils d'approbation des marchés publics par Monsieur le Maire et par le Conseil Municipal

- *Délibération No 2006-012/CO/SG/DQ portant définition des seuils pour l'autorisation de conclusion de marchés de gré à gré*
- *Arrêté No 2005-095/CO/SG portant création, composition et attribution d'une cellule chargée de l'examen des demandes d'autorisation de contracter des marchés de gré à gré*
- *Arrêté No 2009-001/CO/SG portant création d'un Comité de suivi de l'Exécution des Marchés Publics de la Commune de Ouagadougou*

Autres

- *Arrêté conjoint no 2006-57/MFB/MATD du 27 septembre 2006 portant modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les communes et les régions et de la dotation globale pour les charges récurrentes au profit des communes urbaines*
- *Arrêté conjoint no 2006-73/MFB/MATD du 12 décembre 2006 portant modalités de répartition de la dotation globale d'équipement entre les communes et les régions*
- *Arrêté No 2009/075 CO/SG du 20 août 2009 portant Organisation des services de la Mairie de Ouagadougou*

3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

3.1 Crédibilité du budget

PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

i) *Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires³⁰ initialement prévues au budget*

Cet indicateur évalue les dépenses réelles totales par rapport aux dépenses totales approuvées initialement telles que définies dans le budget et les comptes administratifs³¹.

Dans le cas de la commune de Ouagadougou, on notera un meilleur taux de réalisation pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement pour la période 2006-2008 (tableau 3.1 ci-dessous). Pour le fonctionnement ce taux s'est sensiblement amélioré pour la période considérée en passant de près de 77% en 2006 à 105% et 95% en 2007 et 2008 respectivement (III). Ces résultats indiquent dans l'ensemble une assez bonne programmation budgétaire pour les dépenses de fonctionnement de même qu'une assez bonne crédibilité du budget pour ces mêmes dépenses.

La situation est bien différente pour les dépenses d'investissement pour la même période. Ces taux sont de loin inférieurs aux taux de réalisation des dépenses de fonctionnement. Ils sont d'environ 40% pour 2006 et 2008 respectivement et sont inférieurs à 75% en 2007. Ces résultats fragilisent de façon significative la crédibilité du budget. Pour 2006 la différence entre budget primitif et réalisations reflète la situation des sous-chapitres, matériel outillage et mobilier (214) et matériel de transport (215) dont les prévisions n'ont pu être concrétisées. Ces prévisions pour lesdites dépenses étaient en fait un peu optimistes. En plus elles ont dû tenir compte de recettes moins importantes que prévues (voir PI-3). En outre il convient également de souligner que pour la même année les dépenses prévues pour les travaux de bâtiments (232), de voiries et réseaux (233) ont été également gonflées par optimisme et par le désir très justifié de compléter certaines tâches.

Pour 2008, ce sont également les prévisions pour les dépenses des chapitres concernant les acquisitions pour meubles et immeubles (21) et les acquisitions pour immobilisations en cours qui ont été encore une fois trop optimistes et qui entre autre ont dû être financées par des ressources moins importantes que prévues (voir PI-3).

Le faible taux de réalisation des dépenses d'investissements pour 2006 et 2008 a eu une influence négative sur le taux de réalisation des dépenses primaires totales (dépenses de fonctionnement et d'investissement) pendant ces mêmes années. Par conséquent, ce taux comme indiqué au tableau 3.1 a été de 62.63% et de 73.52% en 2006 et 2008 respectivement ce qui se traduit par une faible crédibilité du budget. L'exercice PEFA mesure cette crédibilité en calculant la différence (ou l'écart) entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget primitif. Au cours des trois exercices considérés (2006-2008) cet écart a été de 37.37%, de 4.44% et de 26.48% respectivement (voir tableaux 3.1 et 3.2). Pour deux années (2006 et 2008), il a été supérieur à 15%, ce qui affaiblit considérablement la crédibilité du budget.

Il faut noter une certaine contradiction entre la contrainte des collectivités locales et la mesure de crédibilité du budget en termes d'investissement: sans inscription budgétaire préalable (règle d'antériorité) les collectivités ne peuvent engager les dépenses. Cette contrainte leur apparaît souvent supérieure à l'objectif de crédibilité budgétaire.

³⁰ Les dépenses primaires font abstraction des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs.

³¹ Au niveau des dépenses, il n'a pas de différences entre les comptes administratifs tenus par l'ordonnateur (Le Maire) et les comptes de gestion (tenus par le receveur de la TRC) et ces comptes sont identiques.

TABLEAU 3.1: TAUX D'EXECUTION BUDGÉTAIRE DE LA DEPENSE PRIMAIRE TOTALE ET DE LA DEPENSE PRIMAIRE DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENTS POUR 2006-2008 – (EN FCFA)

Années	Dépenses	Budgets primitifs (I)	Réalisations (II)	Taux d'Exécution (III = II / I)	Ecart de la dépense primaire (IV = 100% - III)
2006	Dépenses de fonctionnement (Hors intérêts sur la dette)	6 995 105 044	5 363 174 083	76.67%	23.33%
	Dépenses d'Investissements (Hors prêts et dons externes)	3 917 112 692	1 470 764 189	37.55%	62.45%
	TOTAL	10 912 217 736	6 833 938 272	62.63%	37.37%
2007	Dépenses de fonctionnement (Hors intérêts sur la dette)	6 035 899 046	6 344 402 776	105.11%	-5.11%
	Dépenses d'Investissements (Hors prêts et dons externes)	2 512 051 187	1 823 823 305	72.60%	27.40%
	TOTAL	8 547 950 233	8 168 226 081	95.56%	4..44%
2008	Dépenses de fonctionnement (Hors intérêts sur la dette)	7 702 423 403	7 196 268 625	93.43%	6.57%
	Dépenses d'Investissements (Hors prêts et dons externes)	4 623 708 593	1 865 625 015	40.35%	59.65%
	TOTAL	12 326 131 996	9 061 893 640	73.52%	26.48%

Sources : Service du Budget & Service des Etudes et des Analyses Financières, DAFB

TABLEAU 3.2 : ÉCARTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PRIMAIRE GLOBALE ET DE SA COMPOSITION EN POURCENTAGE DE LA DEPENSE PREVUE INITIALEMENT AU BUDGET

	2006	2007	2008
Écart global de la dépense primaire hors financement extérieur (a)	37.4%	4.4%	26.5%
<i>Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur³² (b)</i>	42.4%	18.7%	29.3%
Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires (b)-(a)	5.0%	14.2%	2.8%

Sources : Voir calculs détaillés en Annexe 1.

Indicateur	Note	Explication
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Méthode de notation M1
(i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget	D	Au cours des trois derniers exercices (2006-2007 & 2008), les dépenses primaires réelles ont enregistré pendant deux des trois années considérées (2006 et 2008) un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget

³² La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget, exprimé en pourcentage des dépenses prévues dans le budget sur la base de la classification par chapitres, en utilisant la valeur absolue de la déviation (Source: Cadre de mesure de la performance PEFA, juin 2005, page 16)

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

i) Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices

Cet indicateur décrit la mesure dans laquelle les réaffectations entre chapitres ont contribué à la variation de la composition des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses. La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget primitif.

Dans le cas de la Commune de Ouagadougou l'exercice pour PI-2 indique que la variation de la composition des dépenses n'a pas été élevée pour la période considérée de 2006-2008, un élément qui conforte la crédibilité du budget : cette variation n'a été qu'une seule année (2007) supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires (tableau 3.2).

Indicateur	Note	Explication
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B	Méthode de notation M1
(i) Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices	B	Au cours des années 2006, 2007 et 2008, la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année (2007) supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires.

PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Cet indicateur analyse de façon comparative les recettes prévues dans le budget primitif et les recettes effectivement réalisées afin d'apprécier la qualité des prévisions des recettes municipales.

Pour l'évaluation de cet indicateur, seules les recettes fiscales et non fiscales ont été prises en considération. En conformité avec la méthodologie les appuis extérieurs et les dotations de l'Administration Centrale ne sont pas concernés. Pour les recettes fiscales, les impôts, taxes et contributions directes (75) dont la patente (7510) représentent plus de 60% des recettes fiscales et non fiscales réalisées durant la période 2006-2008.

Prévisions

Les prévisions pour le poste (75) sont bonnes et il y a un écart minime (en %) entre les recettes prévues au budget primitif et les réalisations. Fondamentalement à cause de son importance (absolue) c'est le poste 75 avec plus de 50% des recettes qui détermine la qualité de la prévision budgétaire des recettes fiscales et non fiscales. Cette prévision est dans l'ensemble d'assez bonne qualité même si la performance du poste 75 est contrecarrée par de moins bonnes prévisions telle celles des produits domaniaux (71). Le poste 71 ne représente que 4% - 5% des recettes fiscales et non fiscales en 2006-2008 mais les prévisions ont été de loin très supérieures aux réalisations. Il faut dire que le poste 71 inclut près d'une centaine de recettes, telles la location de bâtiments, de salles de cinéma, de buvettes, de latrines, de salles de fêtes, de jardins, de boutiques, de terrains ainsi que des droits de places et de stationnement. Ce n'est pas facile pour les services de la Commune d'élaborer des prévisions pour des services aussi éparpillés et à caractère cyclique et/ou saisonnier.

Réalisations

Concernant les réalisations, les comptes de la ville (comptes administratifs) inscrivent depuis 2007 les droits constatés tant pour les taxes municipales que pour les impôts émis et recouvrés par les services déconcentrés de l'Etat. Le compte de gestion établi par la TRC indique les mêmes droits constatés mais aussi les recouvrements effectifs. Une partie des droits non recouvrés le seront dans l'exercice suivant et notamment les impayés sur les taxes municipales (loyers des boutiques sur les marchés, par exemple), pour lesquelles la municipalité dispose de moyens d'action. En revanche la majeure partie des impôts établis par la DRIC non recouvrés ne sera jamais perçue. L'appréciation du taux de recouvrement des recettes par rapport aux budgets diffère évidemment selon qu'on utilise les données du compte administratif ou du compte de gestion.

Pour l'évaluation de cet indicateur, et en conformité avec la méthodologie PEFA, ce sont les comptes de gestion qui ont été considérés car ce sont ces comptes qui reflètent le recouvrement réel des recettes.

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé

Quand les recettes fiscales et non fiscales réelles sont considérées pour la période 2006-2008 elles ont été pendant deux années inférieures à 92% des mêmes recettes prévues au budget primitif.

TABLEAU 3.3: RECETTES RÉELLES (REALISEES) EN POURCENTAGE DES RECETTES PRÉVUES DANS LE BUDGET PRIMITIF

RECETTES RÉALISÉES (Fiscales et non fiscales)	2006	2007	2008
Comptes administratifs	95,13%	102.98%	91.61%
Comptes de gestion	96.02%	88.54%	89.34%

Source : Calculs de la mission. Pour plus de détails voir Annexe 1, tableaux Annexe1-5 & Annexe 1-6

Indicateur	Note	Explication
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Méthode de notation M1
(i) Recettes intérieures réelles par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé	D	Au cours des 3 dernières années (2006-2008), les recettes fiscales et non fiscales réalisées ont été pendant deux années inférieures à 92% des recettes prévues au budget primitif

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

La détermination des arriérés est toujours délicate. On trouvera en annexe 4 une note à ce sujet dont les principaux points sont retenus ci-dessous. Les arriérés ne concernent que ce qui correspond à la responsabilité de la Ville. Les dépenses ordonnancées et qui ne sont pas réglées sont des « restes à payer » du seul ressort de la TRC.

La Ville de Ouagadougou évalue les arriérés de paiement à partir des dépenses engagées non mandatées (DENEM³³). Il s'agit de dépenses engagées à la demande des services après accord de la DAFB (après vérification de la disponibilité des crédits et de l'article comptable correspondant), accord de l'ordonnateur (le maire) ou l'ordonnateur délégué, sur la base de facture pro forma ou de marchés, et ayant obtenu le visa du contrôle financier³⁴.

Le budget de l'année N étant préparé et voté très tôt en N-1 (fin octobre N-1), les DENEM N-1, ne sont évidemment pas connues à ce moment là puisque l'exercice n'est pas terminé. De plus, la pratique de la « journée complémentaire » autorisée dans l'ancien système de comptabilité francophone et qui perdure au Burkina-Faso comme dans d'autres pays de la Région, permet de régler les factures jusqu'à la fin février de l'année N pour la comptabilité de l'année N-1.

Pendant la journée complémentaire, le receveur municipal et la DAFB peuvent l'émettre des titres de recettes aux fins de régularisation, et payer des factures en suspens. Il n'est donc pas possible d'identifier les DENEM avant le 1er mars.

Selon la municipalité, les DENEM dont les factures ont été reçues (livraison effectuée ou service fait) sont réengagés avant même le budget supplémentaire puisque ces dépenses sont prioritaires par rapport aux autres dépenses. D'ailleurs, sauf délibérations contraires les actes financiers sont pluriannuels et n'ont même pas besoin d'être réengagés. Finalement, une régularisation sera quand même effectuée grâce au budget supplémentaire.

Les DENEM ne couvrent pas toutes les dépenses engagées. Il existe d'autres factures non comptabilisées parce qu'elles échappent à la procédure « normale » d'engagement et de liquidation de la dépense. Il s'agit en particulier des factures sur les engagements « prévisionnels », c'est à dire engagés automatiquement en début d'année qui concernent autant les salaires des employés que des abonnements récurrents comme l'électricité.

Parmi les engagements prévisionnels, on distinguera particulièrement le téléphone, l'eau et l'électricité. La commune de Ouagadougou signe avec les différentes sociétés de distribution d'électricité, d'eau et de téléphone (SONABEL, ONEA³⁵ et ONATEL) des conventions pour les règlements des factures de consommation chaque année. Le montant de chaque convention est déterminé en tenant compte des consommations antérieures et nouveaux abonnements et payé en 4 tranches trimestrielles dans l'année. Cette procédure permet de minimiser les écarts entre le montant payé et la consommation réelle. En cas d'écart positif (paiement > consommation) le reliquat est déduit du montant de la convention à signer pour l'année suivante. La facture de l'année en cours tient compte du surplus de N-1 et le contrat de l'année N peut être revue à la baisse. En cas d'écart négatif (consommation > paiement), la société concernée adresse une facture complémentaire en fin d'année et le contrat de N peut être vu à la hausse.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, les « taxes d'électricité » prélevées sur les consommateurs pour régler l'éclairage public sont gérées directement par la société d'électricité. La mairie ne perçoit aucune taxe directement.

³³ L'abréviation DENEM est utilisée car DENM est plus difficile à prononcer.

³⁴ Voir la présentation de la « chaîne » de la dépense à propos de l'indicateur 20.

³⁵ Office National de l'Eau et de l'Assainissement.

Les DENEM sont un concept trop large car l'engagement n'indique pas que la livraison a été effectuée ou que le service a été rendu (service fait). On ne devrait considérer que les dépenses engagées après vérification du service fait (fournitures livrées et travaux exécutés) et en attente de paiement. Dans ce cas, il s'agira bien d'une dette exigible de la collectivité. Les DENEM comprennent donc de vrais impayés et des « restes à réaliser » (RAR), par exemple des travaux encore à réaliser et pour lesquels il n'y a évidemment pas de facture et donc pas d'impayés. Il vaudrait mieux raisonner en dépenses engagées non ordonnancées (DENO)³⁶, après livraison et facturation du service fait.

Les niveaux des vrais DENO sont probablement inférieurs aux DENEM connus pour la ville de Ouagadougou (151 millions pour 2006, 2,6 milliards pour 2007 et 1,7 milliards pour 2008) car le service ou la livraison n'a pas toujours été effectuée. A contrario, une partie des DENEM correspond à des retenues de garanties qui n'ont pas encore été réclamées par les entreprises. Elles ne sont pas très importantes (48 millions pour 1,3 milliards de dépenses d'investissement).

Bien que les DENEM correspondent à une définition plus large que les DENO qui sont les vrais arriérés, il n'est pas encore possible d'évaluer à l'intérieur des DENEM ce qui correspond aux engagements qui ont fait l'objet de réalisation. Finalement, il est proposé de conserver les DENEM comme première approximation des DENO³⁷.

TABLEAU 3.4: Ouagadougou DENEM pour 2006, 2007 & 2008
(En FCFA et en %)

DENEM au 31 12 (FCFA)	2006	2007	2008
Fonctionnement	43 474 357	242 071 137	405 089 587
Investissement	108 013 245	2 442 906 154	1 343 355 132
Total	151 487 602	2 684 977 291	1 748 444 719
Dépenses annuelles			
Fonctionnement KFCFA	5 363 170	6 344 398	7 195 264
Investissement	1 698 453	6 088 216	9 392 768
Totales	7 061 623	12 432 614	16 588 032
% DENEM			
Fonctionnement	0,8%	3,8%	5,6%
Investissement	6,4%	40,1%	14,3%
Total	2,1%	21,6%	10,5%

Sources : DENEM communiqués par la DAF-B et comptes administratifs 2006, 2007 et 2008

Les DENEM représentent 2,1% du budget réalisé en 2006, mais 21,6% en 2007 pour retomber à 10,5% en 2008. On note que le taux de DENEM pour les seules dépenses de fonctionnement reste toujours inférieur à 10%. Ce sont les arriérés concernant les investissements qui accentuent le résultat final.

³⁶ La différence entre des dépenses non ordonnancées ou non liquidées est ténue, le laps de temps étant très court entre les deux notions. On considère qu'il y a équivalence entre les deux notions en ce qui nous intéresse ici.

³⁷ On a tenté en avril 2010 au cours de la mission du consultant d'approcher la notion de DENO en admettant que les dépenses d'investissement n'ayant pas fait l'objet de retenue de garantie sont celles pour lesquelles la réception des travaux n'a pas été effectuée. Mais ceci entraînerait l'exclusion de 89% des DENEM d'investissement, ce qui apparaît comme excessif sans pointage précis.

La sensibilité du ratio aux dépenses d'investissement s'explique aisément : les dépenses d'investissement des collectivités locales sont soumises à diverses contraintes : longueur des procédures de marché qui ralentissent les décaissements, caractère pluriannuel de nombreuses dépenses, cycle d'investissement, lien avec les disponibilités des financements extérieurs ou provenant de la seule épargne locale, C'est d'ailleurs le cas à Ouagadougou. Sous cet éclairage, les résultats de Ouagadougou sont assez remarquables : moins de 10% de DENEM d'investissement en 2006, à peine plus de 14% en 2008. Mais globalement (fonctionnement + investissement), les DENEM sont supérieures à 10% pendant deux ans.

i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses

Le stock exact des arriérés (DENEM) est connu. Il a été inférieur à 10% du budget en 2006, mais supérieur surtout en 2007 et encore, mais de peu en 2008. Ce stock a augmenté sous l'influence d'un fort programme d'investissement.

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses

Les données sur le stock d'arriérés ont été fournies par la DAFB avec des tableaux complets sur les DENEM après la période complémentaires pour chacun des trois exercices étudiés. Ils contiennent des informations précises : nom du créancier, date et imputation comptable, montant et objet de la facture. L'information sur le fait qu'il s'agit de retenue de garantie est également présente. Une analyse des données sur les trois exercices montre que rares sont les factures « arriérées » qui subsistent d'un exercice à l'autre. Le stock d'arriérés est donc fiable pour les deux derniers exercices.

Indicateur	Note	Explication
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	Méthode de notation M1
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	D	Le stock d'arriérés dépasse 10% des dépenses totales 2 exercices sur 3. Ce stock s'est accru puis a été fortement régressé dans le dernier exercice (10,5%) sans passer en dessous de la barre de 10%
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	A	Il existe des données fiables sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget

La nomenclature budgétaire utilisée par la Ville de Ouagadougou est définie par l'Instruction interministérielle n°66/MEFP/MAT/SG portant instruction comptable applicable aux communes du Burkina-Faso du 2 décembre 1994. Le cadre comptable de la comptabilité communale s'inspire du plan comptable général de l'Etat et se rapproche du plan comptable en usage dans le secteur privé. Il adopte une nomenclature des comptes comportant 9 classes de comptes :

- les classes 1 à 5 : contiennent des comptes de situation,
- les classes 6 à 8 : concernent des comptes de fonctionnement,
- la classe 0 est réservée aux informations diverses, d'ordre statistique et aux valeurs inactives.

Il n'y a aucune obligation à une présentation fonctionnelle ou économique des comptes, notamment en dépenses. D'autre part, doivent s'imposer les normes comptables retenues par l'UEMOA en 2003. Mais l'Union n'a pas encore pris de décision afin de retenir un cadre commun pour les collectivités locales de tous les pays de l'Union. Elle vient de lancer un appel à manifestation d'intérêt afin de recruter un consultant en vue d'élaborer une nomenclature budgétaire et un plan comptable harmonisé des collectivités locales dans les Etats membres de l'Union³⁸.

La présentation budgétaire est aussi soumise à des réglementations (universalité, équilibre) contenues dans un décret³⁹. Celui-ci confirme dans son article 4 la comptabilité par nature sauf pour les programmes d'investissements

« Article 4 : Le budget est divisé en section ordinaire ou de fonctionnement et en section extraordinaire ou d'investissement.

La section de fonctionnement décrit par nature, les charges et les produits de la gestion annuelle, et la section d'investissement ventile par programme, les dépenses et les recettes afférentes aux investissements à entreprendre au cours de l'année. Chaque section est présentée par chapitre, par article et par paragraphe selon la nomenclature et les modalités déterminées par décret pris en Conseil de Ministres sur proposition du Ministre en charge des finances. Les chapitres, les articles et les paragraphes du budget doivent être en cohérence avec les intitulés et les numéros des comptes et sous-comptes de la nomenclature comptable des collectivités territoriales. »

La nomenclature comptable par nature est très proche de celle de la comptabilité M12 telle qu'elle était pratiquée en France jusqu'en 1997.

La Ville de Ouagadougou n'a aucune marge de manœuvre en matière comptable. La nomenclature dépend d'une décision de l'État. Des modifications prochaines ne sont pas attendues.

Les règles SFP/COFOG qui s'appuie sur un découpage fonctionnel servent de référence pour cet indicateur. Elles sont peu adaptées à des systèmes locaux qui n'ont ni armée ni affaires étrangères comme on l'a déjà indiqué dans d'autres exercices PEFA⁴⁰. Mais dans le cas de Ouagadougou il n'y a aucun découpage fonctionnel dans la comptabilité. La classification n'est donc pas du tout conforme à celle définie par le SFP/COFOG (voir annexe 5).

La préparation budgétaire s'opère pourtant sur la base des directions fonctionnelles de la Mairie. En ce sens, il y a une démarche fonctionnelle et des documents préparatoires ou explicatifs du budget repose sur des secteurs tels que :

- la Direction générale des services techniques municipaux (DGSTM) qui elle-même coiffe plusieurs directions (parc auto, urbanisme et habitat, routes, bâtiments et ateliers généraux),
- la Direction des sports,
- la Direction de l'action sanitaire,
- chaque arrondissement
- etc.

Au total, la DAFB prépare le budget avec 45 centres de coût⁴¹.

Chaque direction ou centre de coût (un arrondissement ou un lycée, par exemple) fera ses propres prévisions budgétaires et intégrera le dispositif de préparation budgétaire. Une présentation plus

³⁸ Publié le Vendredi 3 Avril 2009. Il n'a pas été trouvé d'information indiquant l'appel s'est révélé fructueux.

³⁹ Le décret n°2006-204/ORES/PM/MFB/MATD portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso du 15 mai 2006

⁴⁰ PEFA de la Ville de Dakar, Janvier 2009.

⁴¹ Voir annexe 5.

économique du budget est donc techniquement envisageable mais elle n'aurait pas de validité du point de vue de la réglementation burkinabé. Une comptabilité analytique serait envisagée pour 2011.

i) *Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapport du budget*

La préparation et l'exécution du budget de la Ville de Ouagadougou ne se basent ni sur une classification économique conforme aux normes SFP ni sur classification fonctionnelle conforme au COFOG

Indicateur	Note	Explication
PI-5. Classification du budget	D	Méthode de notation M1
(i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapport du budget de la Ville de Ouagadougou	D	La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification différente des normes SFP et COFOG mais la ville de Ouagadougou n'a aucune latitude en ce domaine

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Par rapport aux critères PEFA on peut faire les remarques suivantes :

- Critère d'information 1 : les données macro-économiques existent et sont évoquées succinctement dans la préparation budgétaire ;
- Critère d'information 2 : le déficit budgétaire ne s'applique pas aux communes⁴²,
- Critère d'information 3 : le financement du déficit ne s'applique pas aux communes,
- Critère d'information 4 : des informations existent sur l'état de la dette à long terme et sont annexées au budget sous plusieurs formes selon les années⁴³ ; On note un écart (minime) entre le remboursement du capital dans l'état de la dette annexé et l'écriture comptable en 2006. Une seule garantie a été octroyée au sujet du financement des taxis pour un montant de l'ordre de 50 millions FCFA par an. Il n'en est fait mention que dans l'annexe au budget. Les informations s'améliorent d'années en années notamment avec le budget 2010. Il faut aussi reconnaître que le nombre d'emprunt (2) est très limité
- Critère d'information 5 : Les informations sur les participations existent mais ne sont pas contenues dans le budget (la Ville détient 15% de la société de Transport SOTRACO, soit

⁴² Le déficit est interdit et le budget doit être voté en équilibre : le régime financier stipule :

- « Article 6 du CCL : *Le budget doit être voté en équilibre. En aucun cas, des ressources extraordinaires ne peuvent combler un déficit du budget ordinaire ou de fonctionnement.* »

- Article 8 du CCL : *Le budget est voté en équilibre réel par le Conseil de la collectivité territoriale.*

Le budget est en équilibre réel, lorsque la section « fonctionnement » et la section « investissement » sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ...

⁴³ Le budget contient dans ses premières pages les principaux éléments de la dette : encours au 1^{er} janvier, intérêt et remboursement du capital pour l'année budgétée. Il y a une confusion au sujet des emprunts garantis qui sont assimilés au capital restant dûs. Au contraire, la garantie pour les taxis n'est pas mentionnée à l'endroit réservé à cet usage. En 2008, le budget primitif contient l'état de la dette, il est vrai limité à deux emprunts. Voir annexe 6.

12.000 actions d'un capital de 120 MFCFA, 2.250 actions de la SOGEO - entrepôts frigorifiques-, 166 actions de la société SONACIB⁴⁴ qui gère la salle de cinéma du FESPACO).

- Critère d'information 6 : l'état d'exécution du budget est utilisé pendant la préparation budgétaire ;
- Critère d'information 7 : les données sur l'exercice en cours existent, elles sont partiellement fournies (8 premiers mois en 2006 et 2007 et 9 premiers mois en 2008) au moment de la discussion budgétaire ;
- Critère d'information 8 : les données par fonction, ou direction existent en partie mais ne sont pas utilisées ;
- Critère d'information 9 : des informations sont données sur la politique d'investissement, les objectifs en termes de taux de recouvrement, sur les ressources d'investissement attendues. Le respect des ratios obligatoires est précisé : 20% des recettes de fonctionnement doivent être affectées aux dépenses d'investissement (Ouagadougou atteint 35,7% en 2008) ; les dépenses de personnel ne doivent pas dépasser 40% des dépenses de fonctionnement (Ouagadougou atteint 35,8% en 2008).

Le tableau ci-dessous résume la situation de l'ensemble des critères d'information :

TABLEAU 3.5: INFORMATIONS CONTENUES DANS LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE

	Composante	Concerne ou pas la ville	situation Ville	Satisfait
1	Les hypothèses macro-économiques, comprennent au moins les estimations de croissance totale et les taux d'inflation et de change	concerne la ville	l'information existe et est un peu utilisée	OUI
2	Le déficit budgétaire défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	ne concerne pas la ville	le déficit est interdit	
3	Le financement du déficit, y compris la description de la composition prévue	ne concerne pas la ville	le déficit est interdit	
4	Le stock de dette y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	concerne la ville	l'information existe et est éditée	OUI
5	Les avoirs financiers y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	concerne la ville	l'information existe mais n'est pas utilisée dans le budget	NON
6	L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition du budget	concerne la ville	L'information existe et est utilisée	OUI

⁴⁴ Cette société est actuellement en liquidation.

7	Le budget de l'exercice en cours présenté selon le même format que la proposition du budget	concerne la ville	l'information existe (données au 30 septembre) et est utilisée	OUI
8	Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (indicateur 5), y compris les données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	concerne la ville	les rubriques ne correspondent pas à la classification COFOG	NON
9	L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	concerne la ville	l'information existe partiellement et est utilisée	OUI

i) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire

Les documents du budget satisfont à 5 critères sur 9. On remarque que la ville de Ouagadougou n'est concernée que pour 7 critères puisqu'elle ne peut être en déficit. Le rapport de $5/7 = 71.4\%$, alors que $5/9 = 55.5\%$. En proportion, la Ville devrait être notée A. On a néanmoins retenu la note B.

Indicateur	Note	Explication
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Méthode de notation M1
(i) Part des informations parmi les 9 citées dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par la Ville (pour être prise en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies)	B	Les documents récents du budget satisfont à 5 critères. Remarque : la ville de Ouagadougou n'est concernée que pour 7 critères puisqu'elle ne peut être en déficit.

PI-7 Importance des opérations non rapportées de la Ville

Conformément au manuel PEFA, les opérations non rapportées peuvent être les suivantes :

- dépenses et recettes connues mais non intégrées dans le budget (opérations extra-budgétaires au sens propre ou opération financées par des bailleurs de fonds mais qui ne sont pas intégrées dans le budget) ;
- dépenses qui échapperaient au circuit « normal » de la dépense de la ville parce que ne respectant pas le principe d'universalité, des recettes sont utilisées directement pour des dépenses sans passer par le service comptable ; dans ce cas, il existerait deux variantes :
 - les recettes sont connues mais pas les dépenses qui n'apparaissent pas au budget,
 - les recettes et les dépenses ne sont pas comptabilisées (cas des fonds de lotissement avant 2008);
- des dépenses sont partagées avec d'autres entités administratives et la ville n'exerce son contrôle que sur une partie de l'activité.

Pour cet indicateur, les organismes qui disposent de budgets annexes comme les Unités socio-économiques ne sont pas concernés.

A Ouagadougou, il n'a pas été observé d'opération extra-budgétaire de la première catégorie décrite ci-dessus. Même les opérations financées par les bailleurs de fonds ou des prêts sont souvent retracées dans le budget⁴⁵. On s'est néanmoins attaché à vérifier si les autres cas étaient susceptibles d'observation. Comme les ressources sont limitées il est peu vraisemblable que des dépenses puissent être effectuées sans être contrebalancées par des recettes. En dehors des fonds de lotissement sur lesquels on reviendra, deux secteurs pouvaient intéresser l'équipe de consultant : le secteur de la santé et les services scolaires. Ils ont tous deux la caractéristique d'être gérés conjointement par la ville et le ministère concerné (Ministère de la santé et Ministère de l'éducation). Ces deux secteurs totalisent 146,9 millions de recettes au budget de la Ville en 2008, soit 1,2% des recettes totales.

Afin de rester dans une certaine continuité avec les analyses menées à Dakar sur le domaine de la santé, le consultant a choisi d'analyser les maternités, nombreuses (21) et dont les recettes s'élèvent à 65 millions FCFA au BP 2008. Les contacts avec les services montrent que la tarification, de 1.500 FCFA à 4.500 FCFA par accouchement a un caractère social et ne couvre pas les coûts des services des maternités. La recette quotidienne de chaque maternité est apportée par un caissier chaque jour à la TRC et il n'apparaît pas de dysfonctionnement à ce sujet⁴⁶.

Nombre d'accouchements et recettes de quelques maternités pendant 3 mois, fin d'année 2009

3 mois 2009	Nb d'accouchements	recettes FCFA	recette moyenne FCFA
Secteur 18	170	399 000	2 347
Secteur 19	493	1 383 000	2 805
Secteur 21	764	2 076 000	2 717
Secteur 21	244	1 038 000	4 254
Secteur 17	743	2 701 500	3 636

Les différences de recette moyenne s'expliquent par le fait que la tarification est parfois plus sociale dans certains quartier encore plus déshérités que d'autres (secteur 19 par exemple) et par le fait que certaines mères ne paient pas parce qu'elles sont indigentes ou bien parce qu'elles partent sans payer (les enfants sont dits « évadés »). Dans ce cas, ne disposant pas d'acte de naissance, elles ne peuvent obtenir de fiche d'état civil de naissance pour l'enfant.

⁴⁵ Mais pas toujours, voir en particulier l'indicateur D1.

⁴⁶ Les accoucheurs auxiliaires qui assurent des gardes perçoivent directement une indemnité de 900 FCFA par accouchement pour leur permettre de se nourrir pendant les gardes.

En conclusion, à la fois parce que les sommes en jeu sont faibles et parce que les circuits sont bien contrôlés, il n'y a pas de dépenses extra-budgétaires observables pour les maternités.

Il reste les fonds de lotissements avant 2008 qui relèvent du cas des dépenses et des recettes non budgétées. En 2008, seule année pour laquelle on dispose d'information, les recettes du fonds de lotissement (budgétées) représentent 7,3% du budget global de la Ville. Selon les interlocuteurs rencontrés, cette proportion aurait été stable. Comme on l'a déjà indiqué, ces sommes étaient suivies par des élus responsables des arrondissements. La budgétisation complète a été décidée en 2007 et mise en pratique en 2008. Le consultant propose de ne plus considérer les fonds de lotissement comme des dépenses non-rapportées.

La ville bénéficie de projets de bailleurs de fonds mais l'information est répartie à plusieurs niveaux dans les documents prévisionnels. Pour le budget proprement dit, la nomenclature comptable par nature ne permet pas d'identifier les programmes surtout en fonctionnement. En revanche ce serait possible en investissement puisqu'il existe une distinction entre les « opérations non affectées » et les programmes. Mais ceux-ci ne sont pas éclatés par programmes individualisés.

Au budget primitif est annexé « *Une note explicative* » qui fournit les informations sur les investissements à réaliser ainsi que les financements prévus en provenance des bailleurs de fonds. Un autre document qui se présente sous une forme comptable donne le détail complet de toutes des dépenses et recettes du budget au niveau le plus fin de l'article par nature. Là aussi, il est possible de retrouver les opérations des bailleurs car celles-ci sont entièrement intégrées dans le budget.

Les comptes administratifs ne sont pas assez détaillés pour permettre d'identifier les dépenses et recettes liées aux opérations des bailleurs de fonds. Cependant, de façon extrabudgétaire, l'ensemble des projets est bien suivi par la Direction internationale et le Service des études et de l'analyse financière.

Au niveau de la coopération décentralisée, la Ville de Ouagadougou entretient de nombreux contacts avec des villes et collectivités du monde entier. Le suivi est effectué par la Direction internationale et la DAFB pour les conséquences financières. Il est ainsi établi un tableau très précis et détaillé des dons attribués à la Ville. Pour 2006 par exemple, sont indiqués l'origine de 65.677.627 Fcfa de dons reçus en provenance des Villes de Grenoble, de Lyon, de Genève, de Leuze, et de la Communauté Urbaine de Lyon (documentation, vélos, matériels scolaires, mobiliers, instruments de musique et matériel de sonorisation et d'éclairage)⁴⁷.

i) Niveau des dépenses extra- budgétaires non rapportées

Depuis 2008, les fonds de lotissement ne peuvent plus être considérés comme extra-budgétaires.

Si on s'en tient aux budgets des maternités et des écoles (1,2% du budget pour l'ensemble de leurs dépenses), on peut évaluer les budgets non rapportés à des sommes négligeables, certainement inférieures à 1 % des dépenses réelles.

ii) Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires

Les activités de bailleurs de fonds sont bien connues et suivies et apparaissent de façon individualisée et identifiées dans l'ensemble de la documentation budgétaire : budget détaillé et annexe explicative. Ce n'est qu'au niveau du document « Budget primitif » lui-même que les informations détaillées ne sont pas explicites.

⁴⁷ DAFB : Rapport d'activité de la Gestion 2006.

Indicateur	Note	Explication
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale de la Ville	A	Méthode de Notation M1
i) Niveau des dépenses extra- budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds, qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires	A	Le niveau des dépenses extra- budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds), est peu significatif et inférieur à 1% des dépenses totales du budget, en tout cas depuis 2008
ii) Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires	A	Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds sont disponibles S'ils n'apparaissent pas dans le budget lui-même, ils sont décrits de façon précise dans les annexes budgétaires.

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

La Ville de Ouagadougou est découpée en 5 Communes d'arrondissement. Elle n'adhère pas à un organe plus large sous forme d'intercommunalité.

La situation institutionnelle des arrondissements a été décrite au §2.3 dans l'optique de dépenses non rapportées et qui concernaient notamment les fonds de lotissement avant 2008. Cette fois il s'agit de s'interroger sur les relations entre la commune urbaine et ses arrondissements.

Les arrondissements ne disposent pas de budget propre ni de budget annexe. Ils disposent en principe des Fonds de lotissement et de crédits délégués qui sont attribués chaque année au moment de la préparation budgétaire. Les arrondissements sont alors considérés comme des directions de la commune et les budgets font l'objet de discussions et négociations. Aucun texte ne définit la répartition des crédits délégués aux arrondissements, mais la procédure reste transparente. Les dotations d'investissement augmentent considérablement en 2008.

Les crédits alloués ont été les suivants :

TABLEAU 3.6: CREDITS ALLOUES AUX ARRONDISSEMENTS

Arrondissements FCFA	Budgets alloués			var 2007/2006	var 2008/2007
	2006	2007	2008		
Fonctionnement					
BASKUY	52,0	58,0	82,9	11,5%	42,9%
BOGODOGO	46,5	49,5	87,8	6,4%	77,3%
BOULMIOUGOU	50,5	55,0	162,5	8,9%	195,5%
NONGRE-MAASOM	53,5	58,0	103,7	8,4%	78,9%
SIG-NONGHIN	50,5	55,0	82,7	8,9%	50,4%
TOTAL	253	275	520	8,9%	88,6%
% budget général	3,4%	3,1%	5,3%		

Arrondissements FCFA	Budgets alloués			var 2007/2006	var 2008/2007
	2006	2007	2008		
Fonctionnement					
BASKUY	71,1	80,7	88,4	13,5%	9,6%
BOGODOGO	77,4	99,7	998,2	28,7%	901,4%
BOULMIOUGOU	92,1	94,3	458,8	2,4%	386,7%
NONGRE-MAASOM	70,4	92,2	281,8	31,0%	205,5%
SIG-NONGHIN	71,3	82,9	182,4	16,3%	119,9%
TOTAL	382	450	2 010	17,7%	346,7%

Les communes d'arrondissement disposent de crédits délégués qu'elles usent comme des directions de la municipalité. Les dépenses suivent le circuit habituel. Il n'y a pas de délai dans la disponibilité des fonds puisqu'il y a unicité totale de caisse avec la municipalité.

i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées

Concernant les dotations aux d'arrondissement, on observe que : a) Le calcul des dotations est assez transparent. Il n'y a pas de législation ou de règlement les concernant ; b) il n'y pas de versements aux communes qui n'ont pas de compte propre et gèrent directement des crédits délégués de la Ville ;

ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation

Les informations sur les transferts sont fournies sans retard aux bénéficiaires puisqu'ils figurent au budget primitif sous sa forme développée. Les arrondissements participent pleinement au processus d'élaboration budgétaire.

iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles

Globalement, la Ville opère un suivi sur les arrondissements qui pèsent sur son budget non seulement par la dotation annuelle mais aussi par le financement direct des dépenses des arrondissements. Il n'y aucune différence de nature entre les crédits utilisés par les arrondissements et les crédits utilisées par les directions de la Ville : l'ensemble est constamment consolidé.

Indicateur	Note	Explication
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	A	Méthode de Notation M2
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	A	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90% en valeur) provenant de la Ville est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles admises, mais non automatiques.
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation	A	Les administrations décentralisées (les communes d'arrondissement) reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront allouées Avant le début de l'exercice.
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	A	Des informations budgétaires (ex-ante et ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de la Ville sont pour au moins de 90% en valeur des dépenses décentralisées et consolidées sous forme de rapport annuels dans les 10 mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

L'ensemble du processus des dépenses est suivi mensuellement tant au niveau de la commune centrale que des arrondissements. De leur côté les budgets annexes font également des rapports très fréquents à leur comité de gestion dans lesquels les élus municipaux sont présents.

Toutes ces entités appartiennent à des directions ou sont considérées comme des directions elles-mêmes et participent à l'ensemble de la démarche budgétaire (prévision, préparation, discussion, décisions).

(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques

Compte tenu de ce qui précède, les agences autonomes, dénommées Unités socio-économiques à Ouagadougou disposent chacune d'un budget annexe. Il s'agit des organismes suivants :

- RAGEM, Régie autonome des équipements marchands ;
- Centre municipal de santé Bucco-dentaire,
- Centre municipal polyvalent des jeunes de Ouagadougou (CMPJ),
- Parc urbain Bangr-Weoogo,
- Jardin de la musique de Reemdogo.

Tous ces organismes font l'objet d'un suivi mensuel. Les comptes sont vérifiés. Ils sont intégrés dans le compte administratif et une consolidation est effectuée.

(ii) *Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées*

Les arrondissements sont très contrôlés par la Mairie de Ouagadougou et ne sont pas entièrement autonomes. Ils ne disposent pas de budget et de compte autonome et les dépenses suivent le circuit habituel des autres dépenses. Les engagements sont connus et font l'objet d'un contrôle aussi bien du Contrôleur financier que de la DAFB.

Indicateur	Note	Explication
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	A	Méthode de Notation M1
(i) <i>Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques</i>	A	Toutes les agences publiques autonomes identifiées présentent au moins tous les 6 mois (voire moins) des rapports budgétaires à la Mairie ainsi que des compte annuels vérifiés et la Mairie consolide les informations fournies sur les risques budgétaires dans ses comptes
(ii) <i>Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées</i>	A	Les administrations décentralisées (arrondissements) sont partiellement autonomes. Leurs données financières sont contrôlées plusieurs fois par an par la Mairie de Ouagadougou

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

Selon l'Article 11 du code des collectivités locales :

« Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par :

- 1. une animation de débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local ;*
- 2. la mise à disposition des personnes physiques ou morales du budget et des comptes des collectivités territoriales ;*
- 3. l'accès du public aux séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos ;*
- 4. la publication des délibérations du Conseil et des actes des autorités locales relatives au budget, à la création des établissements publics locaux, aux emprunts, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'Etat ou avec des partenaires extérieurs, à l'acceptation des dons et legs et à la prise de participation dans toute société ; toute personne peut obtenir à ses frais, copies desdits documents auprès du Président du conseil de la collectivité ou de tout service public habilité. Le droit à l'information des habitants sur les affaires locales s'exerce sous réserve des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités locales, ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »*

De façon générale, le Maire a donné instruction pour que tout document de la municipalité et notamment les documents financiers (budgets et comptes) soit mis à la disposition d'étudiant ou de chercheur. Il n'y a aucune confidentialité. Concrètement, l'exiguïté des locaux rend la mise à disposition des documents plus délicate pour le public. L'accès à la Mairie reste contrôlé et la mission n'a pas vu de lieu de consultation des documents et budgets municipaux. Il n'y a guère de doute qu'ils sont accessibles (la mission en a largement bénéficié) mais les citoyens doivent faire une demande auprès de la DAFB qui enverra les informations et documents souhaités. De même, et c'est assez fréquent, les ressources mises à disposition des services extérieurs comme les écoles font l'objet d'information à la demande de celles-ci.

D'après les informations orales recueillies, il n'y pas de couverture journalistique des débats budgétaires. On a cherché dans les archives de l'un des principaux quotidiens un compte rendu journalistique des discussions budgétaires, sans succès. En fait, les journalistes sont parfois conviés, plutôt pour se voir présenter les réalisations de la municipalité mais pas le budget. La culture économique et financière des journalistes ferait aussi défaut.

Il faut noter qu'une grande partie des administrés ne lisent pas de journaux. La limite de l'accès au public aux informations repose aussi sur la capacité des habitants à comprendre et recevoir une information financière par nature très technique, même pour des relais d'opinion. Depuis 2009 la radio municipale transmet en direct les débats budgétaires ce qui est certainement le meilleur moyen de toucher le public le plus vaste.

Au cours de la discussion budgétaire, en session plénière du conseil municipal, les débats sont publics mais il y a peu ou pas d'observateurs. La Questure remet la documentation budgétaire aux conseillers qui se présentent le jour de la session.

Le tableau suivant présente les 6 critères et l'appréciation de la situation compte tenu des documents mis à disposition lors de la mission à Ouagadougou et des entretiens effectués.

TABLEAU 3.7 - DISPONIBILITE ET PUBLICATIONS DE DOCUMENTS			
Document/information	Moyen de publication	Date publication/parution	Critère satisfait?
<i>i) Documents de budget annuel</i>	Document à disposition du public à la mairie conformément à la législation en vigueur	Après adoption par le Conseil et approbation par le Préfet	<u>OUI sur demande</u>
<i>ii) Rapports intra -annuel sur l'exécution du budget</i>	Rapports internes élaborés à l'intention du Maire.	--	<u>OUI sur demande</u>
<i>iii) Etats financiers de fin d'exercice</i>	Le Compte Administratif est à la disposition du public à la mairie conformément à la législation en vigueur	Après adoption par le Conseil et approbation par le Préfet	<u>OUI sur demande</u>
<i>iv) Rapports de vérification externe</i>	Pas de rapport connu	--	NON
<i>v) Attribution des marchés</i>	Liste consultable à la Direction des Marchés publics	--	OUI
<i>vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base</i>	Données consultables à la DAFB	--	<u>OUI sur demande</u>

(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis

La Ville met à disposition du public 5 des 6 éléments d'information cités

Indicateur	Note	Explication
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	A	Méthode de Notation M1
(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour être pris en compte, il faut que le critère relatif soit entièrement spécifié)	A	L'administration met à la disposition du public 5 éléments d'information cités

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques publiques

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Le processus budgétaire s'impose à rebours par les dates limites d'approbation et de vote : le budget doit être voté 45 jours avant la date limite d'approbation par la tutelle située vers le 15 décembre⁴⁸, délai nécessaire pour que la tutelle puisse s'exercer. Le budget est donc voté dans la dernière quinzaine d'octobre N-1 pour l'année N.

Le processus budgétaire s'élabore à partir de la circulaire budgétaire interministérielle (MEF et MATD) qui paraît entre fin juillet et début septembre N-1.

La circulaire budgétaire contient

- une présentation du contexte économique et financier du pays,
- des indications sur les transferts de l'Etat vers les collectivités locales prévus dans le budget N (évolution nationale de la DGF, de la TTP, etc.),
- les recommandations habituelles de confection du budget.

La circulaire pour le budget 2008, N°2007-00/MEF/MATD du 11 septembre 2007 aborde, par exemple, les effets de la hausse du prix du pétrole mais aussi d'une bonne tenue de l'économie mondiale⁴⁹. Elle indique que l'Etat a dégagé la somme de 6,85 milliards de FCFA pour les dotations aux collectivités locales et 3 milliards pour la construction de sièges pour les collectivités.

⁴⁸ Article 10 (CGCT): Les autorités de tutelle disposent d'un délai de quarante cinq jours pour la région et de trente jours pour la commune, à compter de la date de dépôt du projet de budget, pour faire connaître leur décision d'approbation ou pour émettre leurs observations.

⁴⁹ La Circulaire pour 2007 porte le numéro 2006-043/MATD/MFB du 2 août 2006. les dates limites de dépôt du budget 2007 est le 21 octobre 2006 et le comte administratif 2006 est le 15 juin 2007.

La Circulaire pour 2009 porte le numéro 2008-540/MEF/ATD du 23 juin 2008. les dates limites de dépôt du budget 2007 est le 31 octobre 2008 et le comte administratif 2007 est le 15 juin 2008. Cette directive comprend en annexe des tableaux de calcul de la masse salariale.

Elle rappelle les principes budgétaires : annualité, unité, universalité, spécialité, équilibre. Elle énonce un certain nombre de directives : les budgets devront comporter des éléments de statistiques générales sur la collectivité (potentiel fiscal, garanties d'emprunt, état de la dette).

Elle indique que les budgets doivent être accompagnés :

- du rapport de l'ordonnateur qui comprend :
 - l'aperçu des potentialités économique de la localité,
 - le contexte socio-économique de l'élaboration du budget,
 - les initiatives prises pour accroître les recettes et maîtriser les dépenses de fonctionnement et améliorer l'effort d'investissement,
 - l'état d'exécution des 3 derniers exercices et celui du premier semestre en cours.
- du procès verbal de la session budgétaire du conseil de la collectivité,
- la délibération portant adoption du budget,
- la liste de présence élargie,
- les délibérations à caractère financier ayant une incidence sur le budget (taux des taxes et tarifs, par exemple),
- les états nominatifs détaillés des dépenses de personnel ainsi que les indemnités servies par l'ordonnateur,
- l'état des recettes grevées d'affectation spéciale,
- l'état des emprunts et dettes,
- les décisions modificatives prises entre le dernier budget supplémentaire et le nouveau budget,
- les budgets annexes,
- l'état des prêts et avances au personnel.

La circulaire comprend également des conseils pour le calcul des prévisions de recettes et des dépenses, notamment une méthode d'évaluation de la masse salariale. Elle rappelle la nécessité de budgétiser les appuis extérieurs : apports du Fonds d'investissement des collectivités décentralisées (FICOD), coopération décentralisée, etc.

La circulaire rappelle que la date limite du dépôt de projets de budget est fixée au 15 novembre 2007. La date limite pour les comptes administratifs est le 15 juin 2008. Enfin, elle comprend la liste de l'ensemble des textes de loi et règlements en vigueur pour la préparation budgétaire.

La lecture de quatre circulaires budgétaires montre qu'elles sont très semblables d'une année à l'autre et ont néanmoins tendance à s'enrichir chaque année d'informations nouvelles. La dernière circulaire⁵⁰ pour 2010 aborde plusieurs nouveaux points :

- le niveau des ressources financières de l'Etat destiné à contrebalancer les dépenses transférées pour les équipements scolaire et l'approvisionnement en eau et l'assainissement. (3,9 milliards),
- la dotation globale de l'Etat à la décentralisation : 6,85 milliards qui se décompose principalement en
 - DGF : 1,5 milliards
 - DGE : 5,1 milliards
- La subvention représentative de la Taxe sur les Produits Pétroliers (TPP) de 2,5 milliards dont 0,925 pour les communes urbaines.

Il est rappelé d'autres financements et le total de l'appui financier de l'Etat aux collectivités est estimé à 19,9 milliards pour 2010. C'est sur la base de la circulaire interministérielle qu'est élaborée la circulaire du maire.

Le calendrier budgétaire est pratiquement fixe d'une année à l'autre, à quelques jours près, liés aux jours ouvrables. On a vu qu'il débute par la circulaire interministérielle des ministères des finances et de l'administration territoriale qui paraît entre fin juillet et début septembre selon les années.

⁵⁰ La Circulaire pour 2010 porte le numéro 2009-2280/MEF/ATD du 23 septembre 2009. Les dates limites de dépôt du budget 2010 est le 31 octobre 2009 et le compte administratif 2009 est le 15 juin 2010. Cette directive comprend en annexe des tableaux de calcul de la masse salariale

Le tableau ci-dessous présente les étapes du calendrier budgétaire de 2009 pour le budget 2010. Les informations détenues par ailleurs montrent que le dispositif était similaire pour les années précédentes.

TABLEAU 3.8: CALENDRIER BUDGÉTAIRE

PHASE	ACTIVITES	PERIODE OU ECHEANCE
01	Dépôt des avant-projets de budget par les Directeurs et les Maires d'Arrondissements	Au plus tard le 30 août 2009
02	Diffusion de la circulaire budgétaire sur les grandes orientations aux Directeurs et aux Maires d'Arrondissements	Au plus tard le 7 septembre 2009 à 17 heures
03	Centralisation – vérification – mise au point des avant-projets de budget par la DAF.B et confection de l'avant-projet du budget primitif de la Commune	sept (07) jours (au plus tard le 14 septembre 2009) à 17 heures
04	Réunion de la cellule (2 ^{ème} adjoint, SG ,DAF.B, TPO, CF et DRIC....)	Du 21 au 25 septembre 2009
05	Correction des documents avant la réunion de la commission technique (DAF.B)	Un (1) jour (au plus tard 28 septembre 2009)
06	Réunion de la commission technique (SG Mairie Ouagadougou – SG arrondissements – Directeurs – Directeurs des services rattachés)	Deux (2) jours au plus tard le 30 septembre 2009
07	Correction et ventilation des documents par la DAF.B avant la réunion de la commission des affaires économiques et financières.	Deux (2) jours au plus tard le 02 octobre 2009
08	Réunion de la commission des affaires économiques et financières et établissement du projet de budget pour le conseil municipal	Deux (2) jours au plus tard le 06 octobre 2009
09	Dernières corrections par la DAF.B	Un (1) jour au plus tard le 07 octobre 2009
10	Derniers arbitrages de Monsieur le Maire de la Commune de Ouagadougou	Un (1) jour au plus tard le 08 octobre 2009
11	Conseil Municipal pour adoption du budget 2010	Douze (12) jours au plus tard le 20 octobre 2009

En principe, les budgets municipaux sont approuvés par la Commission technique régionale (il y a 13 commissions), mais pour Ouagadougou, l'approbation provient de la Commission Technique Nationale qui s'occupe des régions, et des villes principales (dont la capitale).

(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

Il existe un calendrier de préparation et de vote du budget clairement défini. Ce calendrier est respecté avec très peu de retard de mise en œuvre. Les délais de préparation laissés aux services sont courts mais ceux-ci ayant connaissance du calendrier ont tout à fait eu le temps de préparer leur avant projet car cet exercice commence avant avoir reçu la circulaire budgétaire ;

(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires

La lettre circulaire du Maire s'appuie sur la circulaire interministérielle et présente les caractéristiques et les choix propres à la ville de Ouagadougou : grandes lignes des dépenses de fonctionnement, en matière d'investissement, la poursuite et l'achèvement des chantiers individualisés déjà entamés, les constructions nouvelles à étudier et lancer, les objectifs pour les unités socio-économiques et les budgets annexes, les directives concernant les fonds de lotissement qui doivent être budgétisés, les procédures à respecter pour les plans de passation des marchés⁵¹. En revanche, cette lettre contient peu d'éléments chiffrés et aucune limite à ne pas dépasser.

(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus

L'approbation du budget dépend de l'administration déconcentrée qui prend sa décision en décembre. Pour ce qui concerne la Ville, sa responsabilité relève de la date du vote du budget. Comme il a lieu entre fin octobre et début novembre N-1, on peut considérer que « l'autorité législative » a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire, pour les années 2006 et 2007 et 2008⁵².

Indicateur	Note	Explication
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B +	Méthode de Notation M2
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	A	il existe un calendrier de préparation et de vote du budget clairement défini. Le calendrier est respecté. Les délais de préparation laissés aux services est court mais ceux-ci ont tout à fait le temps de le préparer
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	Une circulaire budgétaire est émise à l'intention, des directions. Elle est claire mais ne contient presque aucune donnée chiffrée et ne fixe pas des plafonds applicables à chaque unité
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Le conseil municipal a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire,

⁵¹ Lettre-circulaire de septembre 2007 pour l'élaboration de l'avant-projet de budget primitif gestion 2008.

⁵² Les budgets précédents ont été adoptés aux dates ci-dessous : pour 2006, le 30 novembre 2005, délibération n°2005-014/CO/SG/DQ ; pour 2007, le 24 et 25 octobre 2006, délibération n°2006-010/CO/SG/DQ ; pour 2008, le 7 et 8 novembre 2007, délibération n°2007-016/CO/SG/DQ,

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

La planification pluriannuelle débute seulement à la ville de Ouagadougou. Le premier plan pluriannuel est un plan triennal qui concerne les exercices 2010-2011 et 2012.

Auparavant les budgets prenaient en compte des données pluriannuelles sans obligations formelles. Des informations à conséquences pluriannuelles peuvent être réunies : programmes d'investissement prioritaire (PIP) du contrat de ville signé dans le cadre du projet financé par l'IDA (voir ci-dessous), engagements dans divers programmes d'équipement, etc. Elles concernent en partie des opérations qui sortent de la période d'analyse (2006-2008).

(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Le service des Etudes et d'Analyses Financières de la DAFB établit des prospectives financières destinées à évaluer l'épargne future. Mais les prévisions de ressources forment le point faible de l'analyse.

Pour l'avenir, et notamment le plan triennal, la démarche s'est concentrée sur l'identification et l'évaluation des investissements prioritaires à réaliser. En fonction des besoins, la Ville demande des financements à des bailleurs de fonds ou propose des co-financements.

(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

Actuellement, la dette à long terme, hors avance de trésorerie de l'Etat, reste très faible : son coût annuel représente entre 2 et 3 % des budgets de 2006 à 2008. D'autres emprunts ne sont pas envisagés pour le moment. La faiblesse de la dette et l'absence d'opportunité d'emprunt expliquent probablement que les études de soutenabilité de la dette ne sont qu'occasionnelles. Une étude a été réalisée par l'AFD dans la perspective d'un prêt direct. Finalement, même si la Ville a été associée, les analyses ont été effectuées par des bailleurs de fonds (AFD).

(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût

Elles existent depuis 2010, partiellement, mais pas auparavant.

(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme

Un premier plan triennal a été adopté par le conseil municipal le 25 novembre 2009. Il résulte d'un processus participatif avec les communes d'arrondissement, population et zones de vie concernées. Ont été recensées les problèmes et les attentes au cours de nombreuses discussions dans le cadre des conseils d'arrondissement.

Le processus a débuté en 2006. Il a abouti à un diagnostic en 2007, validé en 2008 par un comité de pilotage conduit par le 1^{er} adjoint au Maire. En 2009, a été élaborée une stratégie pour l'horizon 2025 avec l'hypothèse que la population de Ouagadougou passerait de 1,5 millions à 3,5 millions à terme.

La DGSTM suit l'ensemble des projets et a nommé en son sein un coordonnateur. Il existe également une cellule d'exécution des projets AFD.

Tous les projets des bailleurs sont présents dans le plan triennal :

- Deux projets de l'Union Européenne (juin 2009) de traitement des déchets : durée 36 mois, coût 741 millions de FCFA
- L'aménagement du quartier Gonghin : 571 millions de FCFA, projet financé par la BAD coût 491 millions de FCFA avec un prêt au gouvernement rétrocédé à la commune

- Le Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPRCT) a vocation à devenir le fonds de financement des investissements des collectivités locales⁵³. Il doit intervenir déjà dans le cadre du « Projet de pôles régionaux de développement/Appui au développement urbain décentralisé (PRD) » de l'IDA. La ville de Ouagadougou est concernée par un contrat de ville pour le financement des programmes d'investissement prioritaires (PIP). Les PIP sont surtout des investissements routiers. Prévus initialement sur trois ans sur la période 2008-2010, ils se dérouleront sur la période 2010-2012.
- autres projets
 - le prêt belge pour la SOTRACO : 6.197.338 Euro, soit 4.065.187.242 FCFA argent contre achat de bus
 - seuls les intérêts ont été payés depuis 2006 10,388M en 2008. Pour le capital il y a eu une remise de dette totale.

Depuis 2010, la première année du plan est reprise dans les écritures prévisionnelles du budget 2010.

Le plan pluriannuel est un document opérant bien la synthèse de programmes d'investissement. En revanche, des prévisions de dépenses de fonctionnement à moyen terme induites par les dépenses d'investissement n'ont pas été identifiées par le Consultant.

Indicateur	Note	Explication
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	Méthode de Notation M2
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	D	Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'a été établie dans la période analysée 2006-2008. un premier plan triennal est lancé mais sur la période 2010-2012
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	D	Aucune analyse de soutenabilité de la dette n'a été effectuée au cours des 3 dernières années. Des analyses ont été effectuées par des bailleurs de fonds
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	Des stratégies sectorielles ont été préparées (contrat de ville), mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement dans la période d'analyse 2006-2008
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	D	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas des estimations relatives aux charges récurrentes.

⁵³ Le Gouvernement a mis en place depuis 2007, un fonds national de financement dénommé Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPDCT), établissement public de l'Etat doté de la personnalité morale, de prérogatives de droit public et de l'autonomie de gestion, avec pour mission principale de concourir au financement des programmes de développement des collectivités territoriales et de contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles. Le FPDCT devra assurer la fongibilité des différents financements destinés aux investissements des collectivités territoriales.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

L'organisation de la fiscalité est essentiellement du ressort de l'Etat (législation, information du contribuable, recours). Pourtant la Ville dépend pour plus de 60% des ressources fiscales gérées par l'Etat. Elle ne peut s'en désintéresser. D'ailleurs elle prend en charge des vacataires en termes d'immatriculation des contribuables et procède à un vaste programme d'adressage dont l'un des buts est de faciliter l'identification des contribuables.

Elle pourrait créer des services d'accueil et d'information du contribuable comme dans d'autres pays où la situation est similaire, mais ce n'est pas le cas. Elle considère qu'il revient à la DRIC ou à la TRC de renseigner les contribuables. Par contre, la Ville est bien responsable de certaines taxes municipales comme la taxe de publicité. Celle -ci peut donc faire l'objet d'une évaluation.

Indications sommaires sur le système de la fiscalité directe locale

Elle comprend les impôts suivants⁵⁴ :

- La contribution des patentes⁵⁵, impôt sur les activités professionnelles et non salariés,
- La CSI ou Contribution du Secteur Informel⁵⁶ (CGI 371-ter), pour les petits contribuables professionnels, qui se substitue à la patente et à plusieurs impôts d'Etat (impôt sur les bénéfices, TVA, etc.) impôt non partagé avec l'Etat et entièrement perçu par les collectivités locales selon la DRIC,
- la taxe de résidence⁵⁷, qui frappe le locataire d'habitation ou de locaux mixtes,
- taxe sur les biens de mainmorte⁵⁸, forme d'impôt foncier annuel,
- taxe de développement communal⁵⁹, forme de taxe sur les véhicules à moteur,
- taxe de voirie,
- taxe sur les armes
- taxe de balayage.

La région perçoit 1,5% de tous les impôts décrits ci-dessus (décret n°2007-287/MATD). Les sommes perçues par la ville au niveau de son compte administratif sont nettes du prélèvement régional.

Il n'y a pas de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou TOM), le service étant géré d'une façon assez originale :

- le nettoyage est réalisé par la « brigade verte », femmes organisées en association et qui sont rétribués par la mairie,
- la collecte des ordures au porte à porte est réalisée par des associations et qui sont rétribués par les particuliers ou les entreprises selon la fréquence de ramassage (de 1000 Fcfa à 2,500 Fcfa par semaine, pour un particulier, et jusqu'à 100.000 Fcfa par mois pour un hôtel),
- la ville confie ensuite à des prestataires privés la collecte aux points de regroupement et le trajet jusqu'à la décharge et l'enfouissement.

Le coût global supporté par la ville est évalué à 1,5 milliards de Fcfa selon la Direction de la Propreté. Bref, il n'y a pas de taxe, mais il y a un coût supporté en partie par les particuliers et en partie par la Ville.

La commune perçoit aussi des impôts et taxes indirects :

⁵⁴ Le Code des Impôts (CI) du 9 juillet 1992 avec ses 1094 articles et les nombreuses modifications ainsi que les directives de l'UEMOA concernant les Impôts.

⁵⁵ Ordonnance 92-17 du 19 mars 1992 qui abroge les Art. 238, 265 :271 et 272 du CI

⁵⁶ CI 371-ter et loi n° 033-2007/AN art 17 et Loi n° 030-2006/AN article 17)

⁵⁷ Loi 050/98/AN du 20 novembre 1998 - art 18

⁵⁸ CI art 199 et suivants

⁵⁹ Loi n°033-2007/A N- Art-37 créant un art 299 nouveau du CI

- taxe sur les spectacles,
- taxe sur la publicité,
- taxe sur les jeux,
- taxe de jouissance due à l'occasion de l'attribution d'une terre du domaine foncier national appartenant à l'Etat⁶⁰ et qui est répartie à raison de 75 % pour la commune et 25% a la région.

Huit ressources procurent 85% des recettes de la ville de Ouagadougou et l'une d'entre elles, la patente, plus de 40%

TABLEAU 3.9: PRINCIPALES RESSOURCES DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU

Comptes administratifs en 000 de FCFA	2 007	2 008	2007/2008 %
Actes administratifs et Etat civil	387 485	369 288	3,7%
Redevance occupation Domaine public	206 000	286 986	2,9%
Produits contribuables. Volontaire des résidents*		720 181	7,3%
Patentes	4 525 128	4 094 473	41,5%
CSI-Secteur informel	196 036	555 438	5,6%
Taxe de résidence	367 378	739 952	7,5%
Taxes de jouissance	1 526 843	1 385 117	14,0%
Taxe sur la publicité	222 181	305 232	3,1%
sous-total	7 431 051	8 456 667	85,7%
Total ressources hors report	8 775 780	9 868 976	100,0%
% principales recettes	84,7%	85,7%	

* *ex-fonds de lotissement*

On notera la ressource significative des ex-fonds de lotissement (contributions volontaires) ainsi que le niveau de la taxe de jouissance qui dénote une dynamique urbaine très nette. La taxe de publicité est d'un rendement moindre.

(i) *Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales*

Concernant les impôts locaux, le Code des Impôts (CI) n'a pas été remis à jour depuis plusieurs années. La documentation est disponible mais difficile à synthétiser. Un ensemble de textes législatifs vient compléter le code. Les pouvoirs discrétionnaires au sein de la Direction Générale des Impôts (DGI) sont encadrés par les textes (le CI notamment)⁶¹. Pour la taxe sur la publicité, la ville a fait un grand effort dans la transparence des modalités d'imposition.

(ii) *Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes*

Les informations sur les obligations fiscales existent. Il y a même aujourd'hui un site Web de la DGI contenant un certain nombre d'informations : www.impots.gov.bf. Mais la matière fiscale est complexe. Des différences existent sur la compréhension des contribuables, notamment entre les professionnels d'une part qui peuvent avoir recours à des conseils ou des organismes consulaires et les ménages d'autre part. Les grilles et tarifications de la patente, la création de la CSI et diverses modalités d'imposition ont été revues avec la loi du de 2007. Cette modification récente n'a pas été sans créer des difficultés d'interprétation par les contribuables dans la période d'étude. L'absence au

⁶⁰ Loi n°020/96 ADP ; elle s'apparente la taxe locale d'équipement (TLE) française et n'est due qu'une seule fois même si elle fait l'objet de deux versements.

⁶¹ L'article 471 permet de déposer une réclamation auprès du Directeur général des impôts. L'article 476 permet en cas de désaccord de porter le litige auprès de la Chambre administrative de la Cour suprême.

niveau de la Ville d'un service d'accueil des contribuables destiné à les éclairer sur leur situation fiscale n'a pas aidé dans ce sens.

(iii) *Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale*

Les garanties des contribuables sont prévues par le Code des impôts :

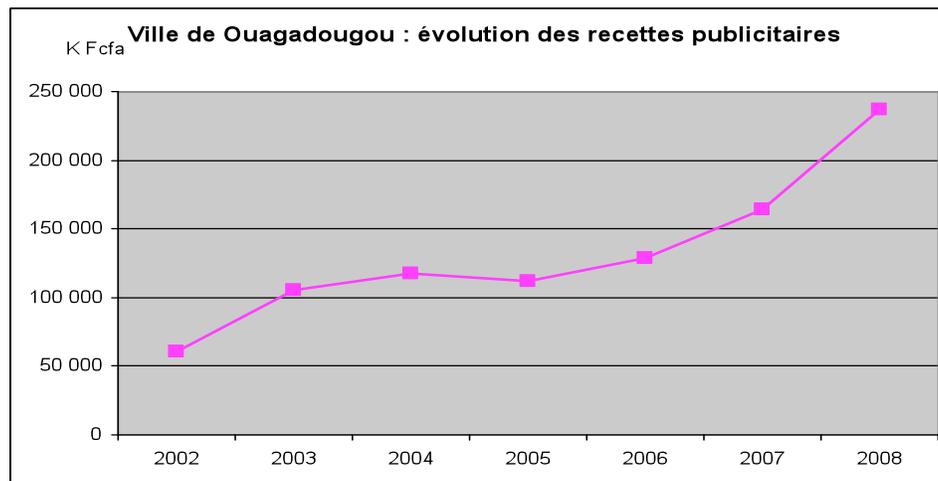
- recours gracieux sur demande auprès du MEF ;
- recours en contentieux (CI, Art. 460 à 482), avec réclamations adressées au Directeur Général des Impôts qui statue dans un délai de quatre mois ;
- recours judiciaire lorsque les décisions du Directeur ne donnent pas entièrement satisfaction aux intéressés : elles peuvent être attaquées devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême dans le délai de deux mois à partir du jour de la réception de l'avis portant notification de la décision.

Il convient de mentionner que la Ville ne participe pas aux procédures de recours et ne propose pas d'aide juridique ou d'information des contribuables.

Cas particulier de la taxe sur la publicité

La Ville est directement responsable de certaines taxes municipales comme la taxe de publicité. Dès 2001, une délibération du conseil municipal avait proposé une grille tarifaire pour la publicité sur le territoire communal. Les conditions de publicité sur la voie publique sont définies par :

- le code de la publicité au Burkina-Faso⁶²,
- les arrêtés du Maire de Ouagadougou n°2003/062 du 13 août 2003 qui forment cahier des charges de toute action publicitaire sur la voie publique (autorisation, implantation, entretien durée des emplacements et paiements des taxes),
- l'Arrêté n°2003*064/CO/SG/DAEMP/SGIEP portant détermination de Zones de publicité dans la commune de Ouagadougou : zones vertes (autorisées), zones oranges (restreintes), zones rouges (interdites).



⁶² Loi n° 025-2001/AN du 25 octobre portant Code de la Publicité au Burkina Faso et notamment l'article 91 « La publicité sur panneaux et sur palissade ne peut être autorisée qu'à des emplacements réservés à cet effet et désignés par le maire ou à défaut, le préfet de la localité, dans des conditions qui seront fixées par arrêté conjoint du ministre chargé des travaux publics, du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'administration du territoire. » et article 114 : « La gestion de la publicité sur le territoire communal et le long des voies urbaines relève de la compétence du maire. »

Il n'existe pas de base de données des contribuables à la taxe sur la publicité mais un fichier des annonceurs. La Ville passe des contrats avec les principales agences de publicité. On note que la Mairie a été en mesure de mettre en place une administration de type fiscal et de suivre le recouvrement. On remarquera aussi qu'il s'agit encore une fois de contribuables « professionnels » plus facile à imposer que des particuliers. Mais les recouvrements concernant la contribution volontaire (ex-fonds de lotissement) montrent qu'il pourrait en être de même pour les ménages dans des cas bien précis.

Indicateur	Note	Explication
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	Méthode de Notation M2
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales	B	La législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôts et taxes sont exhaustives et claires. Les administrations concernées ont des pouvoirs discrétionnaires limités
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes	C	Les contribuables ont un accès possible à des informations sur les obligations fiscales et les procédures administratives concernant les principales catégories d'impôt et de taxes mais l'accès n'est ni exhaustif, ni convivial, et la connaissance est mal partagée.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	B	Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est entièrement mis en place et fonctionne effectivement mais il est prématuré d'en évaluer l'efficacité

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

L'organisation de l'immatriculation pour les impôts concernant la Ville est du ressort de l'Etat (DGIC et TRC). En matière d'impôts (municipaux) la Ville intervient sous divers aspects : mise à disposition de personnel et de moyens divers (170 millions de FCFA au budget 2009), financement de l'adressage.

La Direction régionale des Impôts du Centre (DRIC) est responsable de l'identification des contribuables pour la Ville de Ouagadougou tant pour les impôts locaux que pour les impôts d'Etat. Mais, comme dans d'autres pays, elle doit croiser des données confectionnées par d'autres directions des impôts et notamment la direction des grandes entreprises. L'importance de cette dernière est significative puisque elle regroupe pour Ouagadougou par exemple 3 milliards de patente (75% des patentes). La DRIC est en pleine mutation du fait de la réorganisation des services des impôts. La situation est contrastée : d'un côté il y a eu une modernisation du suivi des contribuables (Identifiant Fiscal Unique, IFU) et d'un autre l'absence de système informatique autre que de simples tableaux Excel. Ceci résulte de l'abandon des rôles qui n'ont pas été remplacés par des listes de contribuables, ce qui apparaît inquiétant.

La mise en recouvrement remplace la formalité de publication des rôles et la date en est indiquée sur la fiche d'imposition. Cette date constitue le point de départ de la prescription de deux ans sur laquelle porte le privilège du Trésor. Cette solution est certainement simplificatrice (réduction des retards d'émission notamment), mais elle ne permet pas de contrôler l'étendue et le nombre des contribuables,

Les efforts d'adressage effectué par la mairie montrent la nécessaire coordination et collaboration des services fiscaux et municipaux. En 2007, par exemple, 134.207 numéros ont été apposés dans le cadre de l'adressage sur financement PDU2. Selon la Direction de l'urbanisme 75% du territoire serait adressé ce qui est vital car la DRIC exige dorénavant une adresse pour chaque contribuable.

Malheureusement, à ce jour le fichier d'adressage n'a pas été remis à la DRIC qui n'a pu encore l'utiliser. Le fichier de la DRIC tenu par son Service des Impôts locaux, comprend un peu plus de 90.000 contribuables, soit 30% de moins que le fichier d'adressage.

i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

Comme déjà indiqué plus de 60% du montant des impôts locaux sont gérés par la DRIC, c'est à dire l'Etat. Une partie des taxes municipales, et notamment la taxe de publicité est gérée par la Ville.

Il n'y a pas de lien entre les fichiers de la Ville et ceux de la DRIC mais des réunions périodiques sont organisées entre la Ville, les impôts et le Trésor ;

ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

Les pénalités sont prévues dans le code général des impôts. Par exemple

- l'article 251 du CI indique les sanctions pour défaut de non déclaration en matière de patente (pénalité de 50% des droits étudiés, les omissions ou inexactitudes sont soumises à une pénalité de 200% des droits étudiés) ;
- l'article 235 du CI concerne les pénalités pour la taxe de résidence (majoration de 25% et amende de 100.000 francs) ;
- l'article 206 pour la taxe des biens de mainmorte (TBM) (amende de 1000 francs par nombre de défaut ou inexactitude de déclaration) ;
- l'alinéa 12 de l'article 371 ter pour la CSI avec une amende de 20% des droits compromis, fermeture possible de l'activité ou interdiction d'exercer, saisie du matériel, voire application de l'avis à tiers détenteur.

Si on en juge par les taux de recouvrement, les pénalités semblent avoir un effet dissuasif pour les professionnels (patente et CSI) et moins pour les ménages, surtout pour la TBM pour laquelle les amendes sont faibles.

iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal

La DRIC bénéficiera des programmes d'adressage financés et organisés par la Mairie. Elle participe à de nombreuses réunions pendant lesquelles les responsables municipaux lui demandent d'améliorer l'immatriculation des contribuables.

Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont programmés chaque année pour chacune des brigades d'enquêtes. De fait, les impôts contrôlés sont limités aux impôts des professionnels et surtout la TVA. Mais à cette occasion, les contrôles sont généraux et portent également sur la patente et ses impôts annexes. Il n'y a pratiquement aucun contrôle pour les impôts sur les ménages et notamment la taxe de résidence. C'est lorsque le contribuable a besoin d'un quitus fiscal que les contrôles sont effectués et le plus souvent les redressements établis.

Au total, la note est B Il est bien entendu qu'il s'agit d'une note qui concerne la Ville en tant que bénéficiaire des impôts et dont la responsabilité est engagée envers les contribuables.

Indicateur	Note	Explication
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt et des taxes	B	Méthode de Notation M2
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	Les contribuables des impôts principaux sont immatriculés dans une base de données non - exhaustive reliée à certains autres systèmes d'immatriculation de l'administration centrale Les liens sont faibles mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	B	Les pénalités pour les cas de contraventions sont prévues pour la majorité des domaines pertinents. Ils ne semblent pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé surtout pour les impôts sur les ménages
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	B	Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification (par brigade d'enquête) pour au moins une catégorie majeure d'impôts qui applique le système de déclaration individuelle : de fait les impôts sur les professionnels (surtout TVA mais par contrecoup patente et impôts annexes, CSI)

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales

Dans la chaîne fiscale, le suivi des calendriers a une importance fondamentale. Un retard dans l'immatriculation ou les rôles supplémentaires peut entraîner des conséquences financières graves indépendamment de l'efficacité du recouvrement. L'implication de la Ville est importante.

En termes de réalisations, Ouagadougou représente la moitié des impôts locaux collectés au niveau national

TABLEAU 3.10: IMPORTANCE RELATIVE DE OUAGADOUGOU DANS LA PERCEPTION DES IMPÔTS

2008 Millions de FCFA	Ouagadougou	National
IMPOTS LOCAUX		
Patente	4 094	6 155
CSI	555	1 835
Taxe de Jouissance	1 385	4 119
Taxe Biens Mainmorte	194	165
Taxes Armes	3	41
Total	6 232	12 314

TABLEAU 3.11: PRISE EN CHARGE (EMISSIONS) (2008)

Emissions en Millions de FCFA	Patente	TBM	TOTAL
Total Ouagadougou	4 094	194	4 288
Total des 72 dominants	1 946	168	2 115
%	48%	87%	49%
7 premiers	963	52	1 015
%	24%	27%	24%
3 premiers	671	27	698
%	16%	14%	16%
Dominants par secteur			
Telecom	22%	7%	21%
Energie (essence, électricité, hydrocarbures)	29%	20%	29%
Banque	10%	18%	11%
Travaux publics	6%	7%	6%
Transports	4%	8%	5%

TBM = biens de mainmorte=impôt foncier

Les impôts professionnels sont très concentrés. Les 72 établissements « dominants » représentent la moitié des émissions et certainement encore plus au niveau des recouvrements. Les trois premiers contribuables représentent un quart des émissions. En termes de secteurs économiques, on remarque que trois secteurs sont prépondérants : les télécoms, l'énergie et les banques.

Prise en charge et recouvrement : droits constatés ou règlements au comptant

La « réalité » des recouvrements des impôts est à préciser à travers les comptes de Ouagadougou, compte administratifs et comptes de gestion du receveur. Des présentations différentes ont été observées et il est important de préciser les notions.

Les comptes de gestion du receveur présentent les résultats de chacune des années. Les « prises en charge » en recettes comme en dépenses de fonctionnement correspondent tout à fait aux données des comptes administratifs de l'ordonnateur. Concernant les dépenses, sont notées des « restes à payer » pour des charges acceptées par le Trésor et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un règlement. Ils représentent 283 millions FCFA en 2007 et 368 millions FCFA en 2008 soit environ 4,5% des dépenses annuelles hors prélèvement, et environ 20 jours de trésorerie. Il s'agit de dépenses qui ont fait l'objet d'un engagement, d'une liquidation (service fait) et ont suivi le circuit complet de la dépense, ce ne sont donc pas des DENEM et ne mettent pas en jeu la responsabilité de la Ville. Les postes concernés les plus importants en 2008 sont les Carburants (133 millions FCFA) les dépenses d'entretien (119 millions FCFA), les prestations de services effectuées (30 millions FCFA). Il ne fait pas doute que ces dépenses seront réglées très rapidement.

De la même manière, des restes à recevoir sont notés pour chaque exercice et pour des montants plus importants : 1.188 millions en 2007 et 935 millions FCFA en 2008. Les restes à recouvrer concernent un peu tous les postes (par exemple 55 millions pour les excédents des régies), mais surtout les produits fiscaux : 528 millions de taxe de résidence, 124 millions de TBM, 127 millions de patente). On peut légitimement s'interroger sur la probabilité du recouvrement des impôts surtout lorsque la majeure partie concerne des ménages (taxe de résidence et TBM).

Cette situation est récente, puisque jusqu'en 2006 le compte de gestion n'enregistrait que les recouvrements effectués. Cette année là il n'y avait aucune différence de présentation entre le compte administratif et le compte de gestion.

Il a été indiqué au Consultant qu'une nouvelle pratique comptable a été retenue : la comptabilité « en droits constatés ». Pour la Ville, il s'agit de mettre en lumière l'exigibilité des créances (impôts ou autres créances tels des loyers) au-delà de l'exercice et de conserver le droit au recouvrement le plus longtemps possible, en fait jusqu'à ce qu'une décision de non-valeurs (abandon de créance) soit votée.

TABLEAU 3.12: OUAGADOUGOU : COMPTES DE GESTION DE 2006 A 2008

COMPTES de GESTION	2 006	2 007	2 007	2008	2008
	pris en charge et recouvré	pris en charge	recouvré	pris en charge	recouvré
70 Produits de l'exploitation	610 833	629 885	612 256	642 984	638 506
703 dont actes adm et Etat civil	362 282	387 485	387 485	369 288	369 288
71 Produits domaniaux	288 994	327 458	322 607	423 803	410 043
712 Redevance occup. Domaine public	155 443	206 000	204 361	286 986	281 149
Droits de stationnement	-	26 105	26 105	21 680	21 680
72 Produits financiers	25 568	50 343	4 153	55 566	342
73 Recouvrements et participations Prod des contrib. Volontaire des 7312 résidents	124 474	126 606	119 451	824 263	824 973
74 Produits divers	849 650	107 094	107 094	136 750	136 750
742 Taxe de jouissance	709 338	-	-	-	-
75 Impôts, taxes et contrib.directs	4 936 870	5 358 444	4 296 142	5 601 924	4 810 542
patentes	-	4 525 128	3 515 440	4 094 473	3 967 421
Secteur informel	-	196 036	510 488	555 438	555 438
Taxe de résidence	-	367 378	175 890	739 952	210 981
TBM	-	-	-	193 546	68 921
76 Impôts et taxes indirects	219 104	1 790 877	1 747 091	1 742 282	1 671 109
767 taxes de jouissance	-	1 526 843	1 526 843	1 385 117	1 385 117
763 Taxe sur la publicité	176 589	222 181	-	305 232	236 950
78 Trav d'équipement en régie	-	-	-	-	-
79 Produits exceptionnels	366 911	385 073	378 291	441 404	441 404
Sous-total	7 422 404	8 775 780	7 587 085	9 868 976	8 933 669
82 résultats antérieurs					
Ecart =restes à recouvrer	0	8 775 780	8 775 780	9 868 976	9 868 976
Denrées et fournitures			1 188 695		935 307
60 consommables	835 980	903 210	789 238	1 111 216	954 320
603 Carburants, lubrifiants, combustibles	595 461	692 713	593 733	786 318	652 709
61 Allocation etsubventions	510 408	565 942	558 749	615 330	596 443
62 Impôts et taxes	-	-	-	550	550
63 Travaux et services extérieurs	1 946 844	2 577 342	2 469 204	2 688 792	2 546 018
631 Entretien et rav à l'entreprise	380 421	412 327	351 539	371 951	252 058
632 Trav d'exploitation à l'entreprise	525 839	922 223	922 213	939 024	939 024

634	Électricité Eau et Gaz	490 349	628 089	608 008	555 362	555 362
635	Honoraires	458 054	539 491	535 789	748 874	732 082
64	Particip. Et prest. Au bénéfice de tiers	59 957	84 570	68 431	64 728	61 723
65	Frais de personnel	1 298 876	1 386 492	1 386 439	1 738 004	1 727 950
66	Frais de gestion générale et transports	615 395	617 497	579 916	820 616	783 324
	Imprimés adm reliures	109 207	95 365	90 221	208 881	178 739
	Postes et télécoms	156 743	170 540	170 535	181 230	181 230
67	Frais financiers	95 166	167 406	167 406	152 602	152 602
671	intérêts des emprunts	-	-	-	-	24 483
68	Dotation aux amortissements	-	-	-	-	-
69	Charge exceptionnelles	544	41 939	41 939	3 426	3 426
	Sous-total	5 363 170	6 344 398	6 061 322	7 195 264	6 826 356
83	Excédent de fonctionnement capitalisé	1 656 900	2 470 188	2 470 188	2 004 440	2 004 440
	Ecart = restes à payer	7 020 070	8 814 586	8 531 510	9 199 704	8 830 796
	Restes à recouvrer- restes à payer			283 076		368 908
				905 619		566 399

Est-ce une position réaliste ? Est-ce une position opérationnelle ? Le bilan du compte de gestion 2008 au poste 4369 « Impôts directs sur exercices antérieurs » indique un accroissement des créances qui passent de 4,3 milliards à 5,4 milliards. Il est certain que la majeure partie de ces créances est irrécouvrable. De son côté, le poste 4360, « Impôts sur exercice courant » s'élève à 785 millions.

On peut se demander s'il n'y a pas un excès de rigorisme dans la notion de droits constatés. Il est vrai que selon l'article 7 des principes de comptabilité publique de l'UEMOA⁶³, il est indiqué : « Les recettes sont enregistrées au moment de la déclaration et/ou du versement spontané des impôts de toute nature par les contribuables. Toutefois, l'ensemble des recettes perçues au comptant doit faire l'objet d'émission de titres de régularisation. Par exception à l'alinéa précédent, certaines recettes peuvent être enregistrées au vu de titres de perception, de rôles ou de contrats pour les opérations fondées sur le système d'émission préalable de titres. Les droits sont alors constatés au moment de la prise en charge comptable du titre de perception. »

Pour l'OCDE, l'expression "Droits constatés" est un abrégé de "budgétisation et comptabilité publiques sur la base des droits constatés". La méthode des droits constatés et celle des paiements sont souvent présentées comme aux antipodes l'une de l'autre :

- la méthode des paiements (*cash basis*) comptabilise une transaction au moment de l'encaissement ou du décaissement des fonds ;
- la méthode des droits constatés (*accruals basis*) comptabilise une transaction lorsque intervient l'activité (ou la décision) qui va générer les recettes ou les dépenses, et ne tient pas compte du moment auquel interviennent décaissements ou encaissements.

⁶³ Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat (PCE) au sein de l'UEMOA. De son côté, dans son article 16 la Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA donne une définition très proche : « Les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés c'est-à-dire lorsque se produisent les activités, transactions et autres événements donnant droit à la perception des impôts ou d'autres types de recettes. Les recettes fondées sur le système déclaratif sont enregistrées au moment de la déclaration et/ou du versement spontané des impôts par les contribuables. Les recettes fondées sur le système d'émission préalable de titres, sont enregistrées au vu des titres de perception, rôles ou contrats. »

L'usage intégral des droits constatés en matière de comptabilité publique est largement répandu dans les pays de l'OCDE alors même que la plupart des pays utilisent la méthode des paiements pour leur budgétisation ou n'appliquent la méthode des droits constatés qu'à un nombre restreint de transactions budgétaires.

Tout ceci est classique en comptabilité. La question se pose en ce qui concerne les recettes fiscales : la simple constatation du (bon) droit fiscal va-t-il assurer le recouvrement dans une période réaliste ? Les taux de recouvrements se situent entre 30% pour les taxes ménages et 80% pour les impôts professionnels, et peut être moins car le rapprochement se fait entre les émissions de l'année N et les recouvrements de l'année N qui comprennent des droits de l'année en cours et des arriérés sur les exercices antérieurs.

La solution des droits fiscaux constatés serait intéressante si les services fiscaux (DRIC) et le Trésor tenaient une véritable comptabilité des créances avec un compte unique par contribuable et avaient des moyens de coercition efficaces, ce qui ne semble pas être le cas dans l'état actuel des choses. En particulier, la DRIC a beaucoup de difficultés pour distinguer les recouvrements sur l'exercice en cours et les exercices passés⁶⁴. La conséquence la plus délicate du mode d'enregistrement comptable est l'écart grandissant entre la vision du Trésor et de la ville sur les résultats annuels. Ainsi, en 2008, le Compte administratif de la Ville indique un excédent de 1.845 millions de FCFA alors que le Compte de gestion indique 668 millions. Comme le processus a débuté en 2007, l'écart s'est déjà creusé d'environ 1,2 milliards FCFA. Toutes les parties prenantes (Ville et TRC) sont d'accord pour remédier à cette situation en inscrivant des provisions afin de tenir compte des recouvrements non effectués dans le compte administratifs 2009 en cours de confection.

⁶⁴ Il existe un numéro unique de contribuable mais pas, en fonction des informations du consultant, de « compte unique » de contribuable pour l'ensemble des taxes.

TABLEAU 3.13: OUAGADOUGOU : PRISE EN CHARGE (EMISSIONS) ET RECOUVREMENT PAR IMPÔT

en K FCFA	2007	2008	
	RPM	DRIC	RPM
Patente			
nombre de contribuables		18 458	
Emissions	4 525 128	4 094 974	4 094 974
recouvrement	3 515 440	3 373 040	3 967 421
taux de recouvrement	77,7%	82,4%	96,9%
CSI			
nombre de contribuables			
Emissions	196 036	555 438	555 438
recouvrement	510 488	547 630	555 438
taux de recouvrement	260,4%	98,6%	100,0%
Taxe de résidence			
nombre de contribuables	96 965	99 181	96 965
Emissions	367 378	729 952	739 952
recouvrement	175 890	210 659	210 982
taux de recouvrement	47,9%	28,9%	28,5%
Taxe sur les biens de mainmorte			
nombre de contribuables			
Emissions		193 547	193 547
recouvrement		67 430	68 921
taux de recouvrement		34,8%	35,6%
Total émis	5 088 542	5 573 911	5 583 911
Total recouvrés	4 201 818	4 198 759	4 802 762
	83%	75%	86%
Taxe de jouissance			
nombre de contribuables			
Emissions	1 385 118	1 604 220	1 385 118
recouvrement	1 385 118	1 604 220	1 385 118

(source DRIC et RPM)

L'analyse des recouvrements montre de grandes disparités par type d'impôt. Le taux plus faible du recouvrement des impôts sur les ménages (TBM et taxe de résidence) est assez inquiétant sur le civisme des contribuables : de nombreux particuliers échappent encore au recouvrement. La CSI et la taxe de jouissance correspondant à des « droits au comptant » le recouvrement se confond totalement (taxe de jouissance) ou quasiment (CSI) avec les recouvrements. Comme on ne connaît pas le nombre réel de contribuables (surtout pour la CSI) il est difficile d'évaluer l'efficacité du recouvrement.

Il semble toutefois qu'il y ait eu une amélioration des immatriculations puisque le nombre de patentés et de CSI s'est accru récemment de façon significative. Le nombre de contribuables à la taxe de résidence, après une hausse de 6,7% vient de régresser subitement⁶⁵.

⁶⁵ la gestion de la taxe de résidence reste très complexe. On a vu que le croisement avec le fichier d'adressage de la Mairie était encore inopérant. La régression du nombre de contribuable provient d'un nettoyage du fichier (suppression des doublons, etc.)

TABLEAU 3.14: OUAGADOUGOU NOMBRE DE CONTRIBUABLES

Nombre de contribuables	2006	2007	2008	2009
Patente			6 215	7 291
CSI			18 458	22 579
Taxe de résidence	92 926	97 629	99 181	96 965

(Source DRIC)

i) *Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)*

Le montant total des montants non recouverts est relativement important. On retiendra évidemment les recouvrements réels et non les droits constatés au compte administratifs. En 2007 et 2008, il a représenté en moyenne 20% des recouvrements annuels. La taxe de jouissance étant perçue au comptant, on l'a exclu du calcul.

ii) *Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt*

La Recette Municipale (RPM) est l'agence du trésor dédiée à la Ville de Ouagadougou y compris les budgets annexes à l'intérieur de la Trésorerie Générale du Centre qui suit également la Région. Selon le Trésor, hormis les impôts qui sont payés au guichet de la perception, les impôts rentrent par « décades ». Les recettes fiscales sont inscrites au compte de la commune aussitôt reçues, même si le libellé comptable n'est pas encore attribué. Ce n'est que lorsque la Ville aura rédigé un titre de recette que l'attribution comptable (compte 7510 pour la patente, par exemple) sera effectuée. Ceci a lieu à la fin de chaque mois, lorsque la RPM envoie un bordereau récapitulatif des recettes à la Ville mais cela n'aurait aucune incidence sur la disponibilité des fonds. Il existe bien un compte d'attente de la commune (compte 497) mais il s'agit au contraire d'encaissements par anticipation.

On peut estimer les retards d'affectation ne dépasse pas une semaine. A l'inverse, la Ville bénéficie d'une avance de trésorerie de 220 millions de FCFA en début d'année.

iii) *Fréquence du rapprochement complet des comptes*

Bien qu'il existe de nombreuses procédures de rapprochement infra-annuelles, et notamment un Comité mensuel de suivi de l'exécution du budget et de la trésorerie, il n'y a pas de rapprochement précis entre les évaluations des impôts et des recouvrements.

Il existe cependant une cellule d'amélioration des recettes. Elle se réunit périodiquement afin que les principaux responsables échangent sur la situation des recouvrements⁶⁶. Cette cellule montre bien la préoccupation du Maire et de l'ensemble des services de la ville en termes de ressources. Mais elle n'a qu'un caractère plutôt prévisionnel que rétrospectif sauf quand il s'agit d'évoquer un mauvais recensement fiscal ou d'un piètre recouvrement.

On doit en conclure que les rapprochements sur les arriérés ne sont pas effectués.

⁶⁶ Le compte rendu de la Cellule du 1^{er} août 2008 montre qu'étaient conviés notamment la TRC, la DRIC, la DMP et la DAFB.

Indicateur	Note	Explication
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D+	Méthode de Notation M1
(i) Taux de recouvrement des arrières d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné	B	Le taux moyen de recouvrement annuel en 2007 et 2008 est compris entre 75 et 90%. Mais le montant total des arrières d'impôt est significatif
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt et taxes recouverts par les administrations fiscale	B	Toutes les recettes fiscales sont versées dans les comptes gérés par le Trésor ou les transferts au Trésor sont effectués au moins toutes les semaines
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arrières et des montants reçus par le Trésor	D	Le rapprochement complet ne se fait pas

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

La prévision de la trésorerie est l'une des préoccupations et une priorité de la Ville de Ouagadougou. La TRC (Trésorerie Régionale du Centre) édite chaque jour une situation agrégée des disponibilités et des instances de paiement de la commune de Ouagadougou. Cet état distingue la disponibilité au compte au Trésor de la Ville mais aussi les mandats en instance à la DAFB et au contrôle financier, et les engagements non mandatés à la DAFB. On obtient une situation de trésorerie nette des mandats en instance de paiement et la situation nette des engagements.

Le souci de la trésorerie se traduit particulièrement par l'existence d'un « Comité de suivi et d'exécution du budget de la trésorerie » qui se réunit tous les mois.

Le Comité est présidé par le Deuxième adjoint du Maire (chargé des finances) et comprend le Secrétaire général, le Contrôleur financier qui joue là un rôle important puisqu'il anticipe un avis futur favorable, la Trésorerie Régionale du Centre (dans sa fonction de RPM), la DRIC, la DAFB, la DGSTM, les représentants des arrondissements.

La première tâche du Comité est d'évaluer la situation de trésorerie en début de période en procédant de la façon suivante :

Disponible au 1^{er} du mois précédent
+ Recouvrements effectués dans le mois précédent
- Paiements effectués dans le mois précédent
- Restes à payer du mois non encore réglé par le Trésor
= Disponible en début de période

La seconde tâche est d'opérer des prévisions de recettes, ce qui permet d'évaluer l'ensemble des fonds disponibles au cours du mois. Enfin, le Comité discute des perspectives d'engagement des dépenses pour le mois qui sont évidemment largement débattues. Finalement, les propositions sont très précises :

dépenses par article comptable en distinguant la commune d'une part et les arrondissements d'autre part. Cette précision permettra le mois suivant de vérifier ce qui aura été engagé ou mandaté.

On trouvera ci-dessous les principaux éléments du compte rendu du comité de juillet 2008 qui s'est tenu le 11 juillet 2008⁶⁷.

TABLEAU 3.15: COMITE SUIVI BUDGET/TRESORERIE

Comité de suivi de l'exécution du budget de la trésorerie du mois de juillet 2008			
Disponible 1er juin 2008		838 951 769	
Recouvrement de juin 2008		1 056 115 332	
	Commune		1 052 857 332
	Fonds de lotissement		
	Bogodogo		50 000
	Boulmiougou		-
	Nongr-Maasom		1 978 000
	Sig-Noghin		1 330 000
Total Ressources		1 895 067 101	
Paiements effectués		685 261 101	
Restes à payer au 30 juin		84 548 727	
Disponible réel au 30 juin		1 125 257 273	
Juillet 2008			
	DGI		500 000 000
	Commune		200 000 000
	Fonds de lotissement		
	Bogodogo		100 000
	Boulmiougou		
	Nongr-Maasom		710 000
	Sig-Noghin		455 000
		701 265 000	
Disponible en juillet		1 826 522 273	
Dépenses proposées			
mandats en instance		50 458 846	
Autres mandatements		1 026 375 900	
Proposition d'engagements		1 076 834 746	
Disponible pour autres engagements		749 687 527	

La qualité du suivi de la trésorerie est certaine, cependant elle ne permet qu'une visibilité à un ou deux mois pour les services. Le consultant n'a pas eu connaissance d'une prévision annuelle de trésorerie. Il est probable que la Ville souhaite par précaution uniquement travailler au mois le mois dans ce domaine.

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

La ville établit des prévisions mensuelles de trésorerie. Elles sont très prudentes afin de ne pas mettre les finances de la ville en danger.

⁶⁷ La présentation est légèrement simplifiée par rapport à l'original.

ii) Fiabilité et fréquence des informations fournies en cours d'exercice aux services

Les services disposent d'informations assez fiables sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses ;

iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires

L'analyse des budgets et des comptes montre que l'enveloppe des dotations de crédit finalement inscrite peut être différente des crédits ouverts. Ceci est normal dans la mesure où un budget reste un document prévisionnel qui ne saurait prédire exactement les dépenses. Il est nécessaire de revoir en cours d'année les dépenses surtout pour la section d'investissement, très dépendante des rendements fiscaux. Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice ont lieu. Ils sont effectués de manière tout à fait transparente par le vote d'un budget supplémentaire dans les conditions habituelles de transparence des votes des budgets. Concrètement, le BS est voté après l'adoption du compte administratif. Il reprend les DENEM et les excédents de l'exercice précédent ainsi que des dépenses et recettes nouvelles. Il doit être équilibré comme le budget primitif.

Indicateur	Note	Explication
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	Méthode de Notation M1
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	A	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées tous les mois sur la base des entrées et sorties effectives de fonds
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux services sur les plafonds d'engagement de dépenses	C	Les services disposent d'informations fiables un ou deux mois à l'avance
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des services	A	un ajustement budgétaire significatif en cours d'exercice a lieu une fois par an (budget supplémentaire) de manière transparente et prévisible.

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette

Les prêts sont bien connus. Le nombre de prêt est très limité et ne nécessite pas de rapprochement fréquent au cours de l'année. Il y a deux prêts (AID et AFD) dont les tableaux d'amortissement sont connus. Un autre prêt (pour le financement de la SOTRACO) a fait l'objet d'une remise et ne figure plus à l'état de la dette. Tous les autres financements sont sous forme de subventions (BAD) ou de dotations (FPRCT).

Le paiement des intérêts et des remboursements se fait à bonne date sous l'impulsion du Service des études et analyses financières de la DAF-B qui procède au mandatement. L'état de la dette est annexé au budget depuis 2010. Les renseignements sur l'encours et l'annuité figuraient déjà dans les budgets des années précédentes.

ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie

La TRC gère l'ensemble de la trésorerie de la Ville de Ouagadougou avec un compte unique. La TRC édite chaque jour une situation agrégée des disponibilités et des instances de paiement de la commune de Ouagadougou. La consolidation des comptes est un fait acquis et quotidien.

iii) Mécanisme de contractualisation des prêts et d'octroi des garanties

Les textes sur l'emprunt sont clairs : les collectivités territoriales peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs investissements (Art 119 du CGCT) ; les emprunts peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat ; ils nécessitent une délibération du Conseil municipal (Art 226) ; ils sont soumis à autorisation préalable de l'autorité de tutelle et dans les limites prévues par les textes en vigueur (art 229). Les conditions de réalisation des emprunts sont précisées par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des finances. Les limites ne semblent pas exister, tout comme des règles précises en termes de garantie octroyés par les communes.

Concernant les rares prêts contractés par la ville, l'ensemble des conditions a évidemment été respecté. Cependant, il est peu probable que la ville avait raisonné sur des limites ou à l'aide de critères clairs avant de prendre sa décision en dehors du besoin de financement. En tout cas, le consultant n'en a pas eu connaissance.

Une seule garantie a été octroyée au sujet du financement des taxis pour un montant de l'ordre de 50 millions FCFA par an.

Indicateur	Note	Explication
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	Méthode de Notation M2
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	Les données sur la dette sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement au moins tous les ans. Les données sont considérées comme très bonnes et fiables
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie	A	Tous les soldes de trésorerie sont calculés journalièrement et consolidés
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	Les prêts contractés par la Ville sont approuvés par une seule entité compétente, mais la décision ne se prend pas sur la base de directives de limites ou de critères clairs

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

La Direction des Ressources Humaines (DRH)

L'Arrêté No. 2009/075 CO/SG du 20 août 2009 représente le cadre légal de La Direction des Ressources Humaines (DRH) de la Commune de Ouagadougou⁶⁸. Cette dernière gère le fichier nominatif (fichier du

⁶⁸ En outre, les récents décrets (6) no 2008-131/PRES/PM/MEF/MATD à no 2008-136/PRES/PM/MEF/MATD du 19 mars 2008 couvrent le régime indemnitaire, le classement indiciaire, et barème de solde du personnel des collectivités territoriales

personnel municipal) qui se compose essentiellement de fonctionnaires communaux et de contractuels communaux. Le personnel en activité compte également des agents de l'Etat⁶⁹. La gestion de ces derniers ne relève pas de la DRH mais de l'Administration Centrale. La commune octroie aux agents de l'Etat uniquement des indemnités. Les membres de la brigade verte (environ 1700 femmes) et la centaine de journaliers de la Direction des Aménagements Paysagers ne relèvent pas de la gestion de la DRH non plus⁷⁰. La gestion des ressources humaines de la DRH n'utilise pas de logiciel spécialisé mais juste un fichier Excel.

Tout changement de statut d'un agent communal (départ, retraite, licenciement, décès, promotion) doit impérativement être pris en compte par la DRH qui procède automatiquement à la modification du fichier nominatif du personnel. Tous les actes correspondants préparés par la DRH doivent recevoir le visa du Contrôle Financier (CF)⁷¹. Ils doivent également être signés par le Maire. Une note à cet effet est automatiquement envoyée au Service de la Solde de la DAFB et au trésor (Trésorerie Régionale du Centre).

Le Service de la Solde de la DAFB

Le Service de la Solde de la DAFB gère la situation salariale des agents communaux. Il est chargé du traitement et de l'informatisation des états de paie (salaires) et utilise le logiciel SGPA pour ses activités. La paie et le suivi du mouvement du personnel de la commune et la gestion administrative du personnel de la DAFB relèvent également de la responsabilité de ce service.

Les états de paie au niveau du Service de la Solde et le fichier nominatif de la DRH ne sont pas directement liés mais les états de paie sont systématiquement et régulièrement mis à jour sur la base des informations concernant les modifications apportées au fichier nominatif fournies par la DRH (voir précédemment).

DAFB, Contrôle Financier (CF) et Trésor

Le circuit de la dépense pour les états de paie qui fait également intervenir le Contrôle Financier (CF) et le trésor est le suivant :

1. La liste des salaires à payer est finalisée par le Service de la Solde aux alentours du 12 ou 13 de chaque mois et est envoyée au bureau engagement du Service du Budget de la DAFB qui après l'avoir visé l'envoie au Service de l'Ordonnancement de la DAFB ;
2. Le Service de l'Ordonnancement de la DAFB après avoir apposé son visa l'envoie au bureau du Maire qui appose son visa et la renvoie au Service de l'Ordonnancement ;
3. Le Service de l'Ordonnancement envoie la liste à son tour au Contrôle Financier (CF) qui après visa la retourne au Service de l'Ordonnancement ;
4. Le Service de l'Ordonnancement l'envoie au trésor (Trésorerie Régionale du Centre) pour paiement ;
5. Le trésor procède au paiement. Dès le 23/25 du mois le salaire est déposé à la banque des agents communaux qui détiennent un compte bancaire. Pour les agents qui n'ont pas de compte, le salaire est payé comptant. Dans les deux cas les salaires sont disponibles aux alentours du 28/29 de chaque mois.

⁶⁹ Au 5 décembre 2009, les membres du personnel en activité de la Ville s'élevaient à 1690. Les agents communaux étaient au nombre de 1512 (1097 fonctionnaires et 415 contractuels) et les agents de l'Etat au nombre de 178 (Source : DRH).

⁷⁰ Ils relèvent de la Direction de la Propreté et de la Direction des Aménagements Paysagers respectivement.

⁷¹ Pour un arrêt de salaire étant donné l'urgence de l'application de la mesure, il n'y a pas de visa du CF

- i) *Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif ;*
 Les états de paie au niveau du Service de la Solde de la DAFB et le fichier nominatif de la DRH ne sont pas directement reliés. Toutefois les modifications du fichier nominatif sont automatiquement et systématiquement communiquées par note écrite au Service de la Solde qui reflètent lesdites modifications au niveau des états de paie ;
- ii) *Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie*
 Les modifications nécessaires apportées au fichier nominatif et aux états de paie sont immédiats (dans les 24/48 heures) lorsque le nouveau statut de l'agent est établi. Le fichier nominatif et les états de paie font par conséquent l'objet d'une mise à jour immédiate qui se reflète dans la liste des salaires (pour le mois à venir)⁷². Les ajustements rétroactifs ont lieu essentiellement en cas de décès et d'interruption de salaire pour abandon de poste sans justification. Ces cas ne sont pas fréquents et représentent des montants bien inférieurs à 1% des dépenses salariales totales⁷³ ;
- iii) *Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie*
 Toute modification du statut d'un agent communal donne lieu à un acte visé par le CF (sauf pour suspension de salaire due à abandon de poste) et le Maire. Toute modification du fichier nominatif de la DRH doit impérativement se baser sur cet acte. Toute note de la DRH en vue de la mise à jour des états de paie doit impérativement se baser sur cet acte. La modification des états de paie ne peut avoir lieu qu'en vertu de cette note. Par conséquent toute modification du fichier nominatif et des états de paie peut être retracée et ne peut être réalisée qu'avec l'autorisation du Directeur des Ressources Humaines et du Chef de Service de la Solde ;
- iv) *Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes*
 Une opération de *billetage* a été réalisée par la DAFB en juin 2008. Cette opération a constitué en une vérification partielle des états de paie dans le sens que chaque agent devait s'identifier physiquement et prouver administrativement son droit à percevoir un salaire. Pour cela l'agent avait l'obligation de remplir un formulaire signé par son supérieur hiérarchique. Un rapprochement a ensuite été réalisé avec la dernière liste des états de paie.

Indicateur	Note	Explication
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	C+	Méthode de Notation M1
i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	B	Il n'y a pas de lien direct entre les fichiers nominatifs de la DRH et les états de paie. Toutefois ces derniers sont automatiquement mis à jour à chaque modification des fichiers nominatifs
ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	A	En général l'actualisation des modifications dans les fichiers nominatifs (DRH) et pour les états de paie (Service de la Solde) est immédiate et se reflète dans la liste des salaires du mois à venir. Il y a très peu d'ajustements

⁷² L'équipe PEFA a procédé à un rapprochement et les dates de modifications au niveau de la DRH et du Service de la Solde : Une 1^{ère} note du 20 novembre 2009 (2009-043/CO/SG/DRH) pour une suspension de salaire et un décès a été reçue à la Solde le même jour. Les modifications respectives concernent une partie du salaire de novembre. Elles ont été faites à la Solde le même jour (20 novembre) et sont entrées en vigueur le 1 décembre ; Une 2^{ème} note du 25 novembre (2009-046/CO/SG/DRH) pour un décès a été reçue à la Solde le 25 novembre. Les modifications ont été faites le même jour et sont entrées en vigueur le 1 décembre.

⁷³ Ces données sont pour 2009. Il s'agit d'estimations fournies par la DRH sur la base des notes envoyées par cette direction au Service de la Solde

		rétroactifs.
iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	A	Le pouvoir pour la modification des fichiers de la DRH et des états de paie est restreint et ne peuvent avoir lieu que sur la base d'un acte visé par le CF et signé par le Maire.
iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	Une vérification partielle au niveau de la Solde a été réalisée en juin 2008

PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

"Les achats publics passés par les collectivités territoriales pour les fournitures, travaux et services sont soumis à la réglementation générale des achats publics"⁷⁴. Dans ce contexte, le nouveau Code des Marchés Publics (octobre 2008) représente le cadre légal de référence régissant les activités de passation de marchés de la commune de Ouagadougou. Ce code regroupe essentiellement 3 décrets :

- a) Le Décret No 2007-243/PRES/PM/MFB du 9 mai 2007;
- b) Le Décret No 2008-374/PRES/PM/MEF du 2 juillet 2008;
- c) Le Décret No 2008-173/PRES/PM/MEF du 19 avril 2008.

Le nouveau code qui est conforme aux directives de l'UEMOA est mis en application à 100%. Conformément à ce code les marchés publics supérieurs à 20 millions de FCFA sont passés par des procédures d'appel d'offres ouverts. Tous les marchés supérieurs à 1 million de FCFA sont publiés dans la *Revue des Marchés Publics*.

Une Direction des Marchés Publics (DMP) de la Commune de Ouagadougou a été créée en 2004 avec pour mission essentielle de veiller au respect des procédures prévues par la législation en vigueur. C'est la DMP qui organise la procédure d'appel à la concurrence après avoir reçu les caractéristiques définies par les services demandeurs pour les dépenses égales à 1 million de FCFA et inférieures à 20 millions de FCFA. Un avis de demande de prix doit être publié dans la *Revue des Marchés Publics*. A partir de la date de publication de l'avis dans la *Revue des Marchés Publics*, les entreprises intéressées ont 10 jours pour le dépôt des offres. Après le dépôt des offres, les offres sont dépouillées et analysées et les résultats sont publiés dans la *Revue des Marchés Publics*. L'étape suivante prévoit quinze jours d'attente couvrant le délai de saisine de 8 jours à partir de la date de publication des résultats avant la notification provisoire d'attribution du marché.

La commune a également sa propre Commission des attributions des Marchés⁷⁵. Tous les marchés supérieurs à 1 million de FCFA et inférieurs à 100 million pour les fournitures, les prestations de services courants et les travaux doivent être en outre approuvés par le Maire, ordonnateur du budget tandis que tout marché supérieur à 100 millions de FCFA doit être approuvé par le Conseil Municipal⁷⁶.

Un Plan de Passation des Marchés conforme aux dotations budgétaires est préparé au tout début de chaque année par la commune. Un Comité de Suivi de l'Exécution des marchés Publics de la Commune de Ouagadougou a la responsabilité de suivre l'exécution de ce plan⁷⁷.

⁷⁴ Décret No 2006-204 du 1 mars 2006, art. 74.

⁷⁵ Chaque arrondissement de la ville a également sa propre commission des attributions des marchés.

⁷⁶ Délibération No 2003-026/CO/SG/DQ du 31 octobre 2003.

⁷⁷ Arrêté No 2009-01 du 5 janvier 2009. Le Comité se compose entre autre du Secrétaire Général, du Directeur des marchés publics, du Contrôleur Financier, du Trésorier Régional du Centre, de la Directrice de la DAFB.

i) *Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur*

Les données disponibles sur les méthodes de passation des marchés fournies par la DMP indiquent que plus de 90% des marchés pour 2008 et 2009 dont le montant est supérieur au seuil fixé⁷⁸ ont été passés par appel d'offres ouverts (voir tableau suivant);

TABLEAU 3.16 : NOMBRE DE MARCHES PASSES EN 2008 & 2009 ET POURCENTAGE (%) PASSES SELON LES METHODES COMPETITIVES

Modes de passation des marchés	2008		2009	
	Nombre	%	Nombre	%
Appels d'Offre Ouverts	159	94,08%	184	93,87%
Gré à Gré	10	5,92%	12	6,03%
TOTAL	169	100%	196	100%

Source : Direction des Marchés Publics (DMP) de la commune de Ouagadougou

ii) *Étendue de la justification du recours à des modes de passation moins concurrentiels*

Dans le cas de la commune de Ouagadougou, les marchés de gré à gré représentent les seuls modes de passation de marchés non concurrentiels. Les marchés de gré à gré sont prévus par la loi et ne peuvent être passés que dans des cas spécifiques⁷⁹. Dans le cas de la commune tout marché de gré à gré doit être autorisé par la Cellule chargée de l'examen des demandes d'autorisation de contracter des marchés de gré à gré⁸⁰. En outre tous les contrats de gré à gré supérieurs à 1 million de FCFA et inférieurs à 50 millions doivent être approuvés par le Maire. Les contrats de gré à gré supérieurs à 50 millions doivent être approuvés par le Conseil Municipal⁸¹.

iii) *Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations*

La loi prévoit au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) une Commission de Règlement Amiable des Litiges, tels que plaintes des candidats, soumissionnaires, attributaires et titulaires s'estimant lésés dans les procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics⁸². La Commission est composée des représentants de l'administration publique, du secteur privé et de la société civile. Le processus est clairement réglementé avec les plaintes des soumissionnaires devant être déposés dans les huit jours qui suivent la publication des résultats dans la revue des marchés publics et l'obligation pour la Commission de se prononcer dans un délai maximum de quinze jours à compter de la date de la saisine. Les décisions rendues par la Commission sont accessibles au public. A défaut d'un règlement amiable devant l'ARMP, la loi autorise le soumissionnaire à rechercher un règlement contentieux devant un tribunal arbitral ou une juridiction administrative compétente.

⁷⁸ Ce seuil est de 20 millions de FCFA. Toutefois, la DMP de la ville a indiqué que la plupart des marchés supérieurs à 1 million de FCFA et inférieurs à 20 millions, astreints à la procédure de demande de prix, suivent également la pratique d'appel d'offre ouvert (avec un délai réduit à 10 jours pour les fournisseurs ou prestataires de services pour déposer leur prix).

⁷⁹ Décret No 2008-173/PRES/PM/MEF du 19 avril 2008, art. 71

⁸⁰ La Cellule a été créée par Arrêté No 2005-095 du 28 septembre 2005. Elle comprend le Directeur de la DMP, le Contrôleur Financier, la Directrice de la DAFB, le Receveur Municipal, le Secrétaire Général de la Mairie de Ouagadougou et le Service bénéficiaire

⁸¹ Délibération 2006-012 du 25 octobre 2006

⁸² Décret No 2007-243/PRES/PM/MFB du 9 mai 2007, art. 18

Indicateur	Note	Explication
PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics	A	Méthode de Notation M2
i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	A	Plus de 90% des marchés en dessus des seuils nationaux a été passée selon les méthodes compétitives en 2008 et 2009
ii) Étendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	B	Les modes de passation des marchés de gré à gré, seuls modes non concurrentiels utilisées par la commune sont justifiées conformément aux exigences réglementaires
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	A	Un mécanisme prévu par la loi est en place pour l'enregistrement et le traitement dans les délais des réclamations liées au processus de passation des marchés et est sous le contrôle d'un organisme externe. Les données sur la résolution des plaintes sont accessibles au public

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Le Contrôle Financier (CF) en tant que service déconcentré de l'Etat, prévu par la loi⁸³, est responsable du contrôle *a priori* de l'exécution des opérations financières de la ville de Ouagadougou. Le Contrôleur Financier est le conseiller de l'Ordonnateur (le Maire). Le contrôle des dépenses non salariales est également exercé au cours de l'exécution de la dépense par le Bureau du Maire ainsi que par les autres services de la commune.

La chaîne de la dépense (et les divers contrôles qui y sont associés) au niveau de la commune de Ouagadougou comprend dans la pratique trois phases⁸⁴ :

- a) L'engagement ;
- b) La liquidation/ordonnancement (ces deux phases sont fusionnées dans le cas de la commune);
- c) Le paiement.

Le CF et les autres services interviennent de la façon suivante :

1. Le formulaire d'engagement est dûment préparé par le Service du Budget de la DAFB et signé par le Maire. Durant cette étape un premier contrôle établit que le montant requis correspond bien aux dotations budgétaires approuvées. Le formulaire d'engagement préparé doit inclure en outre une facture pro-forma ;
2. Le CF procède au contrôle du formulaire d'engagement. Ce contrôle porte sur la légalité, la régularité et la moralité⁸⁵ et limite effectivement les engagements aux ressources disponibles et

⁸³ Décret 2005-258 du 12 mai 2005. Ce décret dans son art. 7 définit ce contrôle : « *Le contrôle financier assure le contrôle permanent et a priori de l'exécution des opérations financières de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics* »

⁸⁴ Sources: CF, DAFB et décret 2006-204 du 1 mars 2006, Titre III, chapitre II, "*Les dépenses de la Collectivité Territoriale*", art. 56-77

⁸⁵ *Idem*

aux dotations budgétaires approuvées. Si durant le contrôle le formulaire est rejeté par le CF il est renvoyé à la DAFB et les points à compléter sont mis en évidence dans une note⁸⁶ ;

3. Si le formulaire d'engagement est accepté il est également renvoyé à la DAFB où à la Direction des Marchés Publics (DMP). Notification est faite à l'entreprise pour l'exécution de la prestation ;
4. Quand la prestation est fournie à la satisfaction de la commune, l'entreprise envoie sa facture ;
5. Le Service de l'Ordonnancement de la DAFB procède à la liquidation et à l'ordonnancement (de façon concomitante) de la dépense correspondante. Le mandat donnant l'ordre au comptable public de payer est émis et signé par le maire ;
6. Le mandat est envoyé au CF pour contrôle. S'il n'est pas conforme à la loi, il est renvoyé à la DAFB avec une note pour rectification ;
7. Si le mandat est visé par le CF il est renvoyé également au Service de l'Ordonnancement de la DAFB qui l'envoie à son tour à la Trésorerie Régionale du Centre (TRC) qui procède au paiement après un contrôle de routine.

Certaines dépenses communales sont exécutées par voie de régies d'avance en raison de leur nature occasionnelle ou de leur faible montant et ne suivent pas le circuit de la dépense sus-mentionné⁸⁷. La Régie des avances est un service de la DAFB et a la responsabilité de gérer ces dépenses qui comprennent les paiements aux membres de la brigade verte et travailleurs occasionnels⁸⁸. Les paiements à la centaine de journaliers de la Direction des Aménagements Paysagés sont traités de la même façon. D'autres dépenses relevant de la Régie incluent les indemnités aux conseillers municipaux, les frais de mission, les dépenses aux titres de transport, les polices d'abonnement, les dépenses pour la lutte contre la divagation des animaux et contre les nuisances diverses.

Ces catégories de dépenses sus-mentionnées sont payées sans mandatement. Pour l'autorisation de paiement, le Service de la Régie se base sur le paiement précédent et prépare une décision de déblocage (note écrite) qui doit être visée par le CF et signée par le Maire. Un mandatement de régularisation de la dépense par Régie d'avance est fait après paiement. Il est visé par le CF et signé par le Maire. Cette procédure est autorisée par la loi⁸⁹.

i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses incluent un premier contrôle du Service du Budget de la DAFB et un second contrôle du CF. Ces mesures limitent de façon efficace les engagements aux ressources disponibles et aux dotations budgétaires approuvées pour plus de 90% des dépenses;

ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

Hormis les mesures de contrôles des engagements des dépenses, il existe des mesures de contrôle au niveau du Service de l'Ordonnancement (à travers le logiciel GESCOMAD), du CF et au niveau de la TRC. Ces procédures de contrôle sont claires et complètes. Toutefois elles sont lourdes à cause des nombreuses approbations de la chaîne et de la capacité limitée en ressources humaines ce qui contribue à réduire l'efficacité du processus ;

⁸⁶ Les rejets en questions sont généralement dus au fait que le formulaire ou le pro-forma ne sont pas bien complétés. Il peut y avoir des erreurs également. Les rejets ne sont pas dus à un manque de correspondance avec les dotations budgétaires. En fait c'est le logiciel GESCOMAD qui est utilisé pendant les phases d'engagement et d'ordonnancement de la dépense et s'il n'y a pas de dotation budgétaire correspondante à la dépense le système ne procède pas à l'engagement (Sources : Communication du Service du Budget de la DAFB du CF).

⁸⁷ Ces dépenses ont été de l'ordre de 823.4 millions de FCFA en 2008 et de 908.0 millions de 2009 soit environ 7% des dépenses totales (hors salaires) pour chacune de ces deux années respectivement.

⁸⁸ La brigade verte compte environ 1700 femmes balayeuses. Ces dernières ne font pas partie des effectifs classiques de la Commune et relèvent de la Direction de la Propreté (DP). Leurs rémunérations ainsi que celles des travailleurs occasionnels se sont élevées à 651.3 millions de FCFA en 2008 (79% des dépenses effectuées par Régie d'avance) et à 688.3 millions de FCFA en 2009 (75% des dépenses effectuées par Régie d'avance). (Sources : Rapport Spécial de l'année 2008, Compte Administratif 2008, Service de la Régie des Avances et Service du Budget de la DAFB).

⁸⁹ Décret 2006-204 du 1 mars 2006, art. 57

iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

Les dépenses sur Régie d'avance aux procédures simplifiées ne représentent qu'une partie minimale (environ 7% des dépenses totales hors salaires) et elles sont bien encadrées. Dans l'ensemble le taux d'observation des règles est satisfaisant.

Indicateur	Note	Explication
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	B	Méthode de Notation M1
i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	B	Les engagements des dépenses sont strictement limités aux ressources disponibles et aux dotations budgétaires approuvées et ceci pour une majorité de dépenses (plus de 90%)
ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	B	Fondamentalement les autres règles et procédures de contrôle sont claires et bien comprises dans l'ensemble. Toutefois elles sont lourdes à cause de nombreuses approbations de la chaîne qui limitent l'efficacité du processus.
iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	B	Le recours aux procédures simplifiées est bien justifié et ne concerne qu'une partie réduite des dépenses

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

Il existe au niveau de la commune de Ouagadougou Une Inspection des Services Municipaux (ISM) sous l'autorité directe du Maire. L'ISM qui ne compte que deux experts, le directeur et son adjoint, une secrétaire et un chauffeur a pour mission d'assurer le contrôle du fonctionnement administratif des services municipaux. En outre cette direction exerce également un contrôle sur l'utilisation des subventions accordées aux associations et services extérieurs et assure les relations de la Commune avec les organes de contrôle de l'Etat.

En 2008 l'ISM a élaboré un Guide d'Inspection qui a été distribué à l'ensemble des directions de la commune. Ce guide qui est utilisé pendant le travail de l'ISM met l'accent sur l'analyse et la vérification de la gestion financière et comptable. Dans ce contexte il est procédé à la vérification des textes législatifs et réglementaires, la vérification de la caisse de menues dépenses, la vérification des comptes et documents comptables, la vérification des pièces comptables et des procédures de passation des marchés publics.

En 2008 l'ISM a procédé à l'inspection de 8 structures sur 40 que compte la commune. En 2009 12 structures sur 40 ont été inspectées. Le choix des structures s'est basé sur le critère du risque, risque administratif et financier comme les vérifications de l'Etat Civil en 2008, service de la Mairie qui reçoit le plus d'usagers ou celle de la Régie d'avance de la DAFB la même année responsable des dépenses aux procédures simplifiées (voir PI-20).

i) Couverture et qualité de la vérification interne

La fonction de vérification interne est partiellement opérationnelle pour la commune de Ouagadougou et se centre sur les entités à haut risque financier. Elle assure une revue incomplète des systèmes et absorbe au moins un tiers du temps de travail des experts de l'ISM. La conformité aux normes professionnelles est assez bonne ;

ii) Fréquence et diffusion des rapports

Les rapports incluant les recommandations sont élaborées après chaque inspection. Ils sont envoyés au Maire, au 1^{er} Adjoint du Maire, et à la structure ayant été inspectée. Le ministère des finances et la Cour des Comptes ne reçoivent pas les rapports ;

iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Le suivi des recommandations est réalisé dans la mesure des capacités existantes au niveau de l'ISM ce qui entraîne des délais. L'accent est encore mis sur les problèmes à haut risque.

Indicateur	Note	Explication
PI-21 Efficacité du système de vérification interne	C	Méthode de Notation M1
i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	La vérification interne couvre les entités à haut risque financier et est partiellement axée sur les systèmes (un tiers du temps du personnel). Dans l'ensemble il y a une assez bonne conformité aux normes professionnelles
ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	Le rapport élaboré lors d'un audit est distribué à l'entité auditée et au bureau du Maire (et à son 1 ^{er} Adjoint)
iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	C	Le suivi est retardé à cause de la capacité limitée de l'ISM. Seules les questions à haut risques sont prises en considération

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

i) Régularité du rapprochement bancaire

La Ville de Ouagadougou dispose de 15 (quinze) comptes sous contrôle du Trésor (et un compte unique de disponibilité). Un rapprochement de ces comptes est réalisé chaque mois par la TRC dans le 3 (trois) jours ouvrables suivant le mois couvert ;

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Les écritures comptables concernant les comptes d'attentes sont d'abord passées dans la comptabilité de l'Administration Centrale. En fin de mois cette information comptable est reversée dans la comptabilité de la Ville (dans son seul compte d'attente). La Ville dispose d'une seule régie d'avance au trésor. Les rapprochements du compte d'attente et de la régie d'avance se font tous trimestres dans les 2 semaines suivant le trimestre couvert.

Indicateur	Note	Explication
PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	A	Méthode de Notation M2
i) Régularité du rapprochement bancaire	A	Le rapprochement des comptes de la Ville de Ouagadougou se fait mensuellement dans les trois jours suivant le mois couvert
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	A	Les rapprochements pour le compte d'avance et la régie d'avance de la Ville se font tous trimestres dans les 2 semaines suivant le trimestre couvert

PI- 23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au (x) secteur (s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités

Il y actuellement (décembre 2009) 223 écoles primaires (transférées) et 20 garderies (transférées) gérées par la commune de Ouagadougou. Le personnel enseignant des écoles primaires et le directeur des garderies sont payés par l'Administration Centrale. Le reste du personnel non enseignant comme par exemple les gardiens pour les écoles primaires ou les cuisinières pour les garderies sont payés par la commune.

Pour le secteur santé, la commune gère 32 centres de santé primaire (CSPS) et 10 dispensaires qui sont moins importants en termes d'offre de soins ou de budgets que les CSPS. Pour ces deux types d'entités, les infirmiers sont payés par l'Administration Centrale et le personnel non qualifié (gardiens, personnel pour l'entretien) par la commune. Le secteur santé compte également 21 maternités dont les sage-femmes sont payées par l'Administration Centrale et le personnel non qualifié par la commune. Il convient également de mentionner l'existence de 6 dépôts MEG gérés par l'Administration Centrale qui sont souvent localisés dans les CSPS. Leurs gérants sont payés par l'Administration Centrale.

Le Bureau de la Comptabilité du Service des Etudes et des Analyses Financières de la DAFB a fourni à l'équipe une documentation de base (pour la période 2006-2008) qui récapitule les dépenses par chapitre et sous-chapitre les dépenses totales ordonnancées de la commune au 31 décembre de chacune des années considérées (la même information peut être obtenue en cours d'année pour la période couverte à partir de janvier de l'année considérée). Les ressources effectivement perçues en espèces par les unités de prestation de services de première ligne et en provenance du budget municipal sont indiquées aux sous chapitres 60 et 65. Cette information qui est fournie par chaque unité est reprise dans le compte administratif. Le Bureau Comptabilité Matière de la DAFB est responsable du suivi des ressources en nature effectivement reçues par ces unités. L'équivalent monétaire des ressources en nature se retrouve également dans la documentation budgétaire en fin d'année. L'information sur la totalité des ressources perçues (en espèces et en nature) par les unités de première ligne est donc disponible et accessible. Toutefois cette information n'est pas consignée dans des rapports spécifiques annuellement.

Indicateur	Note	Explication
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	B	Méthode de Notation M1
i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne	B	Des informations fiables sur les ressources perçues en espèce et en nature par les écoles primaires, les garderies, les centres de santé, les dispensaires, les garderies et les dépôts MEG sont disponibles au moins annuellement. L'information n'est pas consignée dans des rapports

PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Le Service des Etudes et des Analyses Financières de la DAFB est chargé d'élaborer un rapport mensuel d'exécution budgétaire. Ce rapport est fait régulièrement et chaque mois la période couverte est celle de janvier jusqu'au mois auquel correspond le rapport⁹⁰. Ces rapports sont très détaillés. Ils présentent des situations des recettes et des dépenses. Pour les recettes des informations sur les prévisions (recettes du budget primitif), les émissions, le recouvrement, les taux d'exécution et de recouvrement sont présentés. Pour les dépenses l'information inclut les prévisions (dépenses du budget primitif), les engagements, les ordonnancements (mandats de paiement émis) et le taux d'exécution ;

ii) Emissions dans les délais des rapports

Les rapports d'exécution budgétaire sont finalisés dans les dix jours suivants la période couverte ;

iii) Qualité de l'information

L'information incluse dans les rapports d'exécution budgétaire n'est pas auditée. Par conséquent certaines incertitudes pourraient exister quant à leur exactitude. Néanmoins, en dépit de l'absence de données auditées, les données existantes sont utiles.

Indicateur	Note	Explication
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	Méthode de Notation M1
i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	A	Le Service des Etudes et des Analyses Financières de la DAFB élabore un rapport d'exécution budgétaire qui permet la comparaison entre le budget primitif, les engagements et les montants mandatés. Il y a également le taux d'exécution (les paiements correspondent aux montants mandatés)

⁹⁰ Le Service a mis à disposition de l'équipe PEFA les rapports mensuels d'exécution budgétaire pour les trois dernières années (2007 à 2009)

ii) Emissions dans les délais des rapports	A	Les rapports d'exécution budgétaire sont finalisés dans les dix jours suivants la période couverte
iii) Qualité de l'information	C	L'information fournie n'est pas auditée ce qui signifie que certaines incertitudes pourraient exister quant à leur exactitude. Néanmoins, en dépit de l'absence de données auditées, les données existantes sont utiles.

PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

La législation en vigueur prévoit l'élaboration annuelle du compte administratif et du compte de gestion des collectivités territoriales⁹¹ dont la commune de Ouagadougou. Le compte administratif présente les résultats de l'exécution du budget. Le compte de gestion reprend l'exécution entière du budget et fait état de la situation générale des opérations de l'exercice avec la balance définitive établie à la clôture des opérations.

Le compte administratif et le fascicule du compte de gestion doivent en principe être examinés par le Conseil Municipal qui en délibère avant le 31 juillet de l'année suivant l'exercice couvert. Ils doivent par la suite être adressés pour approbation aux autorités de tutelle. Le compte de gestion (et le compte administratif) doivent être adressés à la Cour des Comptes au plus tard le 30 septembre de l'année suivant la clôture de l'exercice⁹².

Pour la Commune de Ouagadougou, le processus d'élaboration, de finalisation, d'adoption par le Conseil Municipal, d'approbation par la tutelle et de la remise du compte administratif et du compte de gestion à la Cour des Comptes se conforme aux étapes suivantes :

1. Élaboration du projet de compte administratif par le Service du Budget de la DAFB et du projet de compte de gestion par la Trésorerie Régionale du Centre (le Receveur). Dans la pratique cet exercice débute en mars de l'année suivant la clôture de l'exercice et les projets de compte sont prêts vers avril/mai de la même année ;
2. Le projet de compte administratif est ensuite signé par le Maire ;
3. Les projets de compte administratif et de compte de gestion sont examinés par la cellule de la Commission des Finances du Conseil Municipal. Cette cellule est spécialisée dans l'analyse du projet de budget primitif et de questions budgétaires et financières. Dans un second moment les projets des deux comptes sont examinés par la Commission des Finances elle-même ;
4. Le projet de compte administratif et le fascicule du compte de gestion sont adoptés par le Conseil Municipal. Généralement cette adoption a lieu avant le 31 juillet de l'année suivant la clôture de l'exercice ;
5. Une fois adoptés ces comptes sont adressés aux autorités de tutelle pour approbation. Ils sont accompagnés du budget supplémentaire de l'exercice courant et des délibérations du Conseil Municipal ;
6. Les comptes adoptés et la documentation mentionnée en 5. sont ensuite remis au Receveur (la Trésorerie Régionale du Centre/TRC) qui doit compléter le fascicule de compte de gestion avec des documents et pièces et l'acheminer à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
7. Une fois reçus par la DGTCP les comptes sont acheminés à la Cour des Comptes.

⁹¹ Décret No 2006-204 du 1 mars 2006, art.87

⁹² *Idem*, art. 87, 109 & 110

i) Etat complet des états financiers

La documentation préparée par la TRC et acheminé à la DGTCP (et à la Cour des Comptes) est volumineuse et riche en information. A part le compte de gestion en 2 exemplaires, elle inclut 16 pièces dont⁹³ :

- Le compte administratif ;
- Les délibérations du Conseil Municipal statuant sur les comptes ;
- L'état des restes à recouvrer et des restes à payer ;
- Les états d'actif et de passifs ;
- Le certificat du compte au Trésor avec le solde du compte ouvert au nom de la commune dans les écritures du trésor.

Cette documentation sur les états financiers de l'exercice est complète dans la mesure où elle comprend des informations détaillées (et complètes) sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier. La DGTCP donne décharge à la TRC seule si la documentation est complète. En cas contraire, la documentation présentée est refusée par la DGTCP et doit être complétée et remise à nouveau par la TRC ;

ii) Soumission dans les délais des états financiers

Les derniers comptes (compte administratif et compte de gestion, et documentation y relative) reçus par la Cour sont ceux de 2008. Ils ont été reçus par la DGCPT en provenance de la TRC le 30 juillet 2009 (donc ils ont été adoptés par le Conseil Municipal et approuvés par la tutelle bien avant cette date). La Cour des Comptes les a reçus le 25 août 2009 soit un peu moins de huit (8) mois après la clôture de l'exercice et bien avant l'échéance légale du 30 septembre⁹⁴ ;

iii) Les normes comptables utilisées

Depuis 2008, les comptes administratifs sont élaborés par la commune en utilisant des normes comptables nationales. Pour l'élaboration des comptes de gestion des normes comptables alignés sur les normes IPSAS sont utilisées.

Indicateur	Note	Explication
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	B+	Méthode de Notation M1
i) Etat complet des états financiers	A	Le compte administratif et le compte de gestion préparé chaque année incluent des informations complètes sur les recettes et les dépenses et l'actif/passif financier.
ii) Soumission dans les délais des états financiers	B	Les derniers comptes administratifs et de gestion de 2008 ont été reçus à la Cour huit mois après la période couverte.
iii) Les normes comptables utilisées	B	Pour les comptes administratifs des normes comptables nationales sont utilisées depuis 2008. Pour les comptes de gestion des normes comptables alignées sur les normes IPSAS sont utilisées

⁹³ Documentation écrite fournie par la TRC pour 2007, 2008 et 2009.

⁹⁴ Communication écrite de la TRC et de la Cour des Comptes

3.6 Surveillance et vérification externes

PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

Cet indicateur évalue les activités de vérification externe à la commune de Ouagadougou telle qu'exercée par la Cour des Comptes. La commune n'a pas de contrôle sur ces activités.

Les relations entre la Cour des Comptes et les collectivités territoriales dont la commune de Ouagadougou sont très bien encadrées par la législation en vigueur. La Constitution du Burkina Faso établit à l'article 105⁹⁵ que la Cour des Comptes est chargée «...de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle.» En outre la Loi Organique de la Cour des Comptes No 014-2000/AN du 16 mai 2000 stipule à l'article 9 que : « La Cour des Comptes assure également la vérification des comptes de la gestion...des collectivités locales...et elle sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard ...des collectivités locales... » A l'article 18 de la même Loi Organique, il est indiqué : «...une chambre de la Cour est chargée du contrôle des collectivités locales...» Le décret no 2006-204/PRES/PM/MFB/MATD du 1 mars 2006 sur le régime financier et comptable réitère que la Cour des Comptes est le juge de droit commun des comptes de gestion des collectivités territoriale. Ces comptes sont adressés à la Cour par la DGTCP au plus tard le 30 septembre de l'année suivant la clôture de l'exercice (art.110).

i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Les vérifications de la Cour des Comptes au niveau des entités de la commune de Ouagadougou datent déjà de plusieurs années. La dernière visite des services de la Cour a eu lieu en 2004 et a consisté à une revue de la procédure d'appel d'offre pour des travaux au marché Rood Woko. Le travail effectué a consisté en des contrôles de régularité et de conformité aux règlements et à la législation. Des vérifications de performance n'ont pas été réalisées ;

ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement

Dans le cas de la commune de Ouagadougou, les comptes annuels (administratifs et de gestion) sont d'abord adoptés par le Conseil Municipal et approuvés par la tutelle avant d'être transmis à la Cour à travers la DGTCP (voir PI-25)⁹⁶. Pour les trois années (2006 à 2008) pour lesquelles les comptes annuels sont disponibles, sauf pour ceux de 2007 reçus par la Cour en janvier 2009, pour les 2 autres années (2006 et 2008), ces comptes ont été reçus avant l'échéance légale du 30 septembre de l'année suivant l'année de clôture des comptes à savoir en août 2007 (pour les comptes de 2006) et en août 2009 (pour les comptes de 2008 respectivement). Les dernières vérifications de comptes annuels de Ouagadougou réalisées par la Cour des Comptes sont ceux des années 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005. Ce travail a été fait en 2009 réduisant le retard de vérification accumulé de plus de moitié;

iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

La vérification des comptes de la commune de Ouagadougou couvrant une période de près de 8 années (comptes de 2001 à 2008) a débuté en 2009, année pendant laquelle les comptes de 5 années (2001-2005) ont fait l'objet d'une vérification (voir ii). Les injonctions (recommandations) émises sont provisoires et concernent les comptes de la période 2002 à 2005. Elles sont contenues dans le Rapport à fin d'arrêt provisoire du 08/09/2009 et sont les suivantes :

⁹⁵ Constitution de 1991 avec ses révisions successives, alinéa 2 (Loi N° 003-2000/AN du 11 avril 2000)

⁹⁶ Ce processus est différent du processus des états financiers au niveau de l'Administration Centrale, processus par lequel les états sont d'abord vérifiés par la Cour des Comptes qui les transmet au Parlement pour l'adoption de la Loi de Règlement.

1. Injonction pour l'avenir relative à l'établissement des balances d'entrée à l'appui des comptes de gestion 2002, 2003 et 2004 ;
2. Injonction ferme relative à la production de la balance générale du compte de gestion 2005 pour faciliter la fixation de la ligne de compte ;
3. Injonction ferme relative à la production obligatoire de l'acte de prestation de serment du comptable ;
4. Injonction pour l'avenir, relative à l'établissement des bordereaux des titres de recettes et des bordereaux de mandats sans surcharges ni ratures ;
5. Injonction ferme relative à la production des bordereaux d'émission de mandats et de titres de recettes pour la gestion 2005 ;
6. Injonction ferme relative à la production des états des restes à recouvrer et des restes à payer ;
7. Injonction pour l'avenir relative à l'établissement des procès verbaux de situation des valeurs inactives valant compte d'emploi, exercices 2002, 2003 et 2004.

Actuellement il n'y a pas de suivi des injonctions (recommandations) car il n'y a pas de recommandation, le rapport de vérification pour les comptes de la période 2001-2005 n'ayant toujours pas été finalisé.

Indicateur	Note	Explication
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Méthode de Notation M1
i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	La vérification externe de la Commune par la Cour des Comptes est irrégulière. La dernière a eu lieu en 2004 et il s'agissait d'une vérification de la régularité et de la conformité à la législation. Il n'y a pas eu de vérification de la performance.
ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement	D	Pour les comptes de 2006 et 2008 la Cour a reçu les comptes annuels dans les délais légaux (pas pour les comptes de 2007). Les derniers comptes vérifiés par la Cour (en 2009) sont ceux des années 2001 à 2005.
iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	Les recommandations (injonctions) disponibles pour l'instant sont les résultats d'un arrêté provisoire qui doit toujours être finalisé. Pour l'instant il n'y a pas de suivi des recommandations

PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif

"Le budget primitif est préparé par l'Ordonnateur, délibéré par le Conseil de Collectivité Territoriale et arrêté par les autorités de tutelle avant le 15 décembre de l'année précédant celle pour laquelle il est établi"⁹⁷

i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

Le projet de budget primitif annuel (il n'y a pas de priorités à moyen terme), une fois finalisé, est analysé en détail (par chapitre) dans ses parties de recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement respectivement. Ce sont ces parties qui composent le budget;

ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

Les procédures générales de fonctionnement du Conseil Municipal sont prévues par la loi⁹⁸. Il n'y a pas de procédures officielles prévues par la loi pour l'adoption du budget. Dans la pratique ce travail est

⁹⁷ Décret No. 2006-204 du 1 mars 2006, art. 5

d'abord réalisé depuis de nombreuses années par une cellule spécialisée de la Commission Finances du Conseil Municipal et par la Commission elle-même qui est présidée par le 2^{ème} Adjoint du Maire. Suite à cette étape, le projet de budget primitif est débattu et adopté en séance plénière par les conseillers (ces derniers ayant reçu copie du projet de budget longtemps avant la séance). Suite à cette adoption, le budget est approuvé par les autorités de tutelle. Ces procédures sont en fait relativement simples et ont été respectées ces dernières années ;

iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

La législation en vigueur ne prévoit pas de durée spécifique pour l'examen et l'adoption du projet de budget par le Conseil Municipal. Dans la pratique l'ensemble du processus d'adoption du projet de budget primitif, qui inclut le temps imparti pour l'ensemble des étapes mentionnées en ii) est d'environ un mois. Cette période inclut l'examen du projet par la cellule spécialisée de la Commission Finance et par cette dernière, la période de revue du projet de budget par les conseillers et le débat en séance plénière qui se concentre en général sur toute une journée ;

iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant

En conformité avec la législation en vigueur les décisions modificatives du budget en cours d'année entraînant une modification du budget primitif doivent être officiellement préparées par l'ordonnateur (le Maire). Le budget primitif est modifié au moyen d'un budget supplémentaire qui doit être soumis à l'approbation des autorités de tutelle avant le 31 juillet de l'exercice auquel il se rapporte. Il doit impérativement être accompagné du compte administratif et du compte de gestion de l'exercice clos le 31 décembre précédent. L'ensemble du budget primitif et du budget supplémentaire doit être en équilibre⁹⁹. Ces règles sont respectées de façon systématique.

Indicateur	Note	Explication
PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif	C+	Méthode de Notation M1
i) Portée de l'examen par l'organe délibérant	C	Le contrôle du Conseil Municipal porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.
ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées	B	Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le Conseil et sont respectées
iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	B	Le Conseil dispose d'au moins un mois pour examiner le projet de budget
iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant	A	Les règles existantes pour la modification du budget en cours d'exercice sont claires et sont respectées. Elles ne permettent pas de modification entraînant un déséquilibre du budget.

⁹⁸ Loi 055-2004/AN, art. 232-250

⁹⁹ Décret No 2006-204/PRES/PM/MFB/MATD, art. 8-11

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

i) *Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par l'organe délibérant (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)*

Il n'y a pas de délai légal prévu pour l'examen des comptes administratifs et des comptes de gestion par le Conseil Municipal. Toutefois le compte administratif et le fascicule du compte de gestion doivent être examinés par le Conseil Municipal qui en délibère avant le 31 juillet de l'année suivant la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent¹⁰⁰. Dans la pratique ces comptes sont élaborés à partir de la fin du mois de mars suivant l'exercice couvert et l'adoption par le Conseil qui s'en suit a lieu généralement dans le courant du mois de juillet (pour les rapports de 2006, 2007 et 2008). Le processus d'adoption des comptes qui comprend un examen par la Commission Finances et un débat parlementaire dure un mois au grand maximum. Il n'y a pas actuellement de vérification des entités de la Commune par la Cour des Comptes (voir PI-26). Par conséquent il n'y a pas de rapport de vérification externe. En outre leur examen par le Conseil n'est pas prévu par la loi ;

ii) *Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions*

Le Conseil Municipal ne conduit aucune audition ;

iii) *Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif*

Le Conseil Municipal ne formule aucune recommandation

Indicateur	Note	Explication
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+	Méthode de Notation M1
i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	A	L'examen du compte administratif et du fascicule du compte de gestion est généralement achevé par le Conseil au grand maximum dans le mois suivant la réception des rapports (pour 2006, 2007 et 2008)
ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Le Conseil Municipal ne conduit aucune audition
iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	Le Conseil Municipal ne formule aucune recommandation

3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

La Direction des Relations Internationales (DRI), un service dépendant directement du Cabinet du Maire gère l'aide internationale (prêts et dons en espèces et en nature) à la Commune de Ouagadougou. L'objectif général de cette direction est d'assurer la présence de la Commune sur la scène internationale. L'objectif spécifique est de faire connaître la Commune en créant des partenariats pour la mise en œuvre de projets de développement.

Coopération avec l'AFD

La coopération avec l'AFD a été et est jusqu'à présent la plus significative de ces dernières années.

¹⁰⁰ Décret No 2006-204/PRES/PM/MFB/MATD, art. 87

Un premier projet d'aménagement des quartiers périphériques de la commune financé par l'octroi d'une subvention directe de 15 millions d'Euros à la Commune de Ouagadougou en décembre 2005. Cette subvention a été décaissée à hauteur de 87% (février 2010) et suit correctement son échéancier. Ce projet a quatre composantes :

La composante Voirie drainage. Les travaux qui ont porté sur 32km de voiries sont achevés et les fonds affectés à cette composante ont été décaissés ;

La composante Eau. L'objet de cette composante était d'étendre le réseau secondaire et tertiaire existant en direction de cinq quartiers périphériques non encore structurés. Les travaux de cette composante qui ont été achevés fin 2008 ont permis la construction d'environ 60km de conduites et 65 bornes fontaines pour une population cible d'environ 90 000 habitants. L'enveloppe initiale allouée à la composante Eau n'ayant pas été intégralement utilisée elle a donc été réaffectée pour partie à la composante Voirie et drainage ;

La composante Equipements publics et aménagements de proximité. Cette composante devrait permettre à la Commune de mieux entretenir ses voiries ;

La composante Appui au renforcement des capacités de la Mairie. La mise en œuvre de cette composante se poursuit avec l'appui à la Direction Générale des Services Techniques de la Mairie (DGSTM), actions de formation, contribution à l'assistance technique pris en charge par le Grand Lyon auprès du Secrétaire Général de la Mairie, et des équipements pour l'entretien de la voirie. La création d'une structure de gestion de projet est en voie de réalisation.

Un deuxième projet de reconstruction/réhabilitation du Marché central Rood Woko et des marchés secondaires signé en janvier 2007 pour un montant de 5.15 millions d'Euros dont 3.15 million de subvention et 2 millions de prêt. Il convient de signaler le caractère novateur de ce projet qui représente une première pour l'AFD en Afrique Sub-saharienne. L'agence a en effet octroyé un prêt direct à la Commune de Ouagadougou, sans garantie ni de l'Etat Burkinabé ni de l'Etat français alors que traditionnellement, elle prêtait à l'Etat qui rétrocédait son prêt à la collectivité.

Au 15 février 2010 le projet est quasiment terminé avec 97% des fonds décaissés. Les travaux de réhabilitation/reconstruction du marché central Rood Woko ont été achevés et inaugurés en avril 2009 ce qui a permis à la commune de retrouver sa principale vitrine économique. La remise à niveau des infrastructures des cinq marchés secondaires s'est achevée mi 2008. Enfin la Régie Autonome de Gestion des Equipements Marchands (RAGEM)¹⁰¹ a été renforcée institutionnellement avec l'élaboration d'un manuel de procédures et la mise en place d'équipements informatiques.

Coopération avec l'Union Européenne

L'UE a 2 projets en cours d'exécution :

Un premier projet pour un montant total de 600 000 Euros est un projet participatif d'aménagement des quartiers Gounghin (ouest de Ouagadougou). La commune finance ce projet avec une contrepartie de 59 000 Euros. Il y a également une participation de l'Association Internationale des Mairies Francophones (AIMF) et du Conseil Régional du Centre à ce projet avec 50 000 Euro et 40 000 Euro respectivement. Ce projet qui a commencé en 2008 et doit se terminer en 2010 a une composante en éducation, une en santé, une pour la construction d'un marché de fruits et légumes, une composante en environnement, en éclairage et une dernière composante pour le renforcement des capacités (formation et matériel) ;

Un deuxième projet stratégique de réduction des déchets de Ouagadougou pour un montant de 980 000 Euros. Ce projet qui a débuté en 2009 doit en principe durer trois ans.

Coopération avec la Banque Africaine de Développement (BAD)

¹⁰¹ La RAGEM est une Unité socio-économique. Elle a son budget propre qui apparaît en annexe au budget primitif et du compte administratif

Une convention entre la BAD et l'Etat Burkinabé a été signée en 2009 pour des projets à réaliser dans la Commune de Ouagadougou pour un montant de 732 000 Euro sur trois ans. Au 15 février 2010 aucun décaissement n'avait eu lieu pour ces projets qui prévoient des études de faisabilité pour le système d'assainissement, la construction de route et l'extension du Centre de Valorisation et traitement des déchets.

Coopération avec la Banque Mondiale (BM)

Dans le Cadre du projet Pôles Régionaux de Développement (PRD) la BM a signé une convention avec l'Etat pour la mise en place des contrats de ville dans plusieurs communes (dont Ouagadougou) pour un PIP de 6.8 milliards de FCFA pour la période 2008-2010. Trois programmes sont concernés par cette convention dont un programme indicatif d'investissement, un programme indicatif d'entretien et un programme indicatif de renforcement de capacité. Leur exécution est caractérisée par une certaine lenteur.

Coopération avec ONU Habitat

L'assistance de cette agence pour 43.000 dollars a permis l'élaboration de la Stratégie de Développement Urbain de l'Agglomération de Ouagadougou- Horizon 2025.

Les programmes de jumelage

La Commune de Ouagadougou entretient de nombreux programmes de jumelage avec d'autres communes dont le plus important est avec la commune et la Communauté urbaine de Lyon en France. Dans le cadre de ce programme qui s'est élevé à environ 300 000 Euros par an (entièrement en nature) pour la période 2007-2009, la commune de Ouagadougou a bénéficié de dons de matériel informatique, de signaux lumineux, de camions à ordures, de voitures et de pièces de rechange. Des membres du personnel de la commune de Ouagadougou ont pu également bénéficier de sessions de formation à Lyon (avec une prise en charge du déplacement et des frais de séjour par la commune de Lyon). La commune de Lyon finance en association avec l'AFD les activités d'un conseiller technique au Maire de Ouagadougou.

La commune de Ouagadougou a une longue histoire de coopération avec la commune de Québec au Canada. Cette coopération est financée par l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) par l'intermédiaire de la Fédération Canadienne Municipale (FCM).

En 2006-2009 la coopération avec Québec a permis d'élaborer de nouvelles méthodes de préparation du budget et de programmation des dépenses¹⁰².

Le jumelage avec la commune de Turin en Italie a débuté en 2003. Dans le cadre de ce programme la commune de Ouagadougou a reçu des camions à ordures ménagères et des unités de traitement et de recyclage du plastique. Récemment (2007-2009), la commune de Turin a fourni le matériel pour le fonctionnement de la Radio Municipale de Ouagadougou (RMO). La commune de Turin (avec le concours de la Radiotélévision Italienne/RAI) a financé (à Turin) de sessions de formations pour les techniciens de la radio et des journalistes de Ouagadougou.

La commune de Grenoble dans son programme de jumelage a offert des sessions de formation (à Grenoble) pour des agents de la Commune de Ouagadougou en mécanique, aménagement espaces verts et parcs urbains, la culture, etc. Le déplacement des participants et les frais de séjour ont été entièrement financés par Grenoble.

¹⁰² Le budget primitif pour 2010 est appelé familièrement «budget Québec» par les agents municipaux et ceux de la DAFB en particulier car c'est la première fois que le budget bénéficie de nouvelles techniques d'élaboration par activités.

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Les mécanismes de décaissements de l'AFD préconisent le paiement à la Mairie sur la base de justifications des engagements ou au fournisseur après le visa de la Mairie. Dans le premier cas, l'argent transite sur le compte de la Mairie au Trésor (compte de transit).

Pour le projet d'aménagement des quartiers périphériques (15 millions d'Euros), aucun versement n'a été fait directement sur le compte de la Mairie et la totalité (87% du budget en février 2010) a été versée aux entreprises qui ont été impliquées dans la réalisation de ce projet. Pour les entreprises basées sur place, l'AFD a utilisé un compte à la BCEAO pour les paiements aux entreprises et fournisseurs locaux, compte ouvert spécifiquement à cet effet. Pour le deuxième projet de reconstruction/réhabilitation du Marché central Rood Woko et des marchés secondaires la subvention (don) de 3.15 millions d'Euros a été versée directement sur le compte de la Mairie qui a procédé à l'organisation des travaux à travers des appels d'offre nécessitant l'avis de non objection de l'AFD. Le solde de 2 millions d'Euros (prêt) pour le même projet a été payé directement aux entreprises.

Pour les deux projets de l'UE, un compte de la BCEAO est utilisé à cet effet. Il en est de même pour les projets sous financement BAD sus- mentionnés et ceux de la BM.

CET INDICATEUR NE S'APPLIQUE PAS A LA MUNICIPALITE DE OUAGADOUGOU : Etant donné que les fonds des agences sus- mentionnées ne sont pas fongibles avec les ressources de la Commune et que ces ressources peuvent à tout instant être retracées cet indicateur n'a pas été traité car il n'a pas eu d'appui budgétaire direct destiné à la Commune de Ouagadougou durant la période considérée. Les fonds en question ont été décaissés dans le cadre de mécanismes typiques de projet (et non de l'appui budgétaire direct).

D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide - projet et de l'aide -programme et l'établissement des rapports y afférents

i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

Le nombre très réduit des bailleurs et l'existence d'un seul bailleur important (AFD) en termes de financement de projets facilitent la communication entre la Commune de Ouagadougou et les agences sus- mentionnées. En outre le nombre très réduit des décaissements ne pose pas de problèmes de conformité à la classification du budget municipal (primitif et compte administratif). Par conséquent la commune reçoit en temps opportun les estimations sur les décaissements de l'aide –projet avec une classification budgétaire qui permet la prise en compte immédiate au niveau du budget de la commune ;

ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

Encore une fois le nombre très réduit des bailleurs et l'existence d'un seul bailleur important (AFD) en termes de financement de projets facilitent les activités de *reporting* sur les flux réels à l'appui des projets. La DRI a indiqué dans ce contexte que ces activités sont réalisées de façon très satisfaisante par l'ensemble des bailleurs et que les flux réels à l'appui des projets sont très bien suivis et très bien connus.

Indicateur	Note	Explication
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents	A	Méthode de Notation M1
i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	A	Les informations sur les estimations des décaissements de l'aide-projet sont communiquées par les bailleurs à la commune à des étapes conformes au calendrier budgétaire de cette dernière. La ventilation ne pose pas de problèmes de conformité avec la classification du budget de la Commune
ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	A	Les activités de <i>reporting</i> sur les flux réels des projets par les bailleurs sont réalisées de façon très satisfaisante.

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

i) *La proportion globale des fonds versés à la commune au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales*

Les fonds versés par l'AFD et par l'UE à la commune représentent plus de 90% des fonds en espèces reçus par l'ensemble des bailleurs durant 2008 et 2009. Pour l'AFD qui paie directement à l'entreprise qui réalise les travaux, les procédures nationales ont été utilisées. Pour l'UE également les procédures nationales ont été utilisées pour les deux projets sus-mentionnés en ii.

Indicateur	Note	Explication
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	A	Méthode de Notation M1
i) La proportion globale des fonds versés à la commune au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales	A	Plus de 90% des fonds versés à la Commune de Ouagadougou au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.

HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central

Les Collectivités Territoriales dont la commune de Ouagadougou reçoivent 2 (deux) types de transferts de l'Administration Centrale :

1. Une dotation globale. Elle se compose : a) d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) (compte 733); b) d'une dotation globale d'équipement (DGE) (compte 143)¹⁰³. Les modalités de répartition de ces deux dotations sont prévues par la Loi¹⁰⁴. A partir de 2009, en plus de la dotation forfaitaire (1), la dotation globale de fonctionnement inclut les dotations de transfert (7331). Les dotations de transferts (7331) sont des fonds utilisés jusqu'à 2008 par les ministères

¹⁰³ La DGF et la DGE sont prévues par la Loi : Décret 2006-246/PRES promulguant la loi no 014-2006/AN du 9 mai 2006 art. 15.5 & 17.2

¹⁰⁴ Arrêté conjoint no 2006-57/MFB/MATD du 27 septembre 2006 et Arrêté no 2006-73/MFB/MATD du 12 décembre 2006.

sectoriels et qui sont rétrocédés aux collectivités territoriales à partir de 2009. Elles incluent des transferts destinés aux garderies (73310), aux écoles primaires (73311), aux centres de santé primaires (CSPS) (73312), la maison du peuple (73313), le stade municipal (73314) et les plateaux omnisports (73315)¹⁰⁵;

2. La Taxe sur les Produits Pétroliers/TPP (793). Cette taxe est perçue par l'Administration Centrale mais 10% de cette taxe va aux collectivités territoriales. Les recettes de l'année *n-1* ne sont disponibles que pour l'année *n* ;

Les transferts sus- mentionnés en provenance du Gouvernement Central pour l'année *n* sont inscrits dans la Loi de Finances pour la même année. Ils le sont de façon agrégée pour l'ensemble des collectivités territoriales. Lors de l'élaboration de leurs budgets respectifs pour l'année *n* ces dernières ne disposent d'aucune information sur ces transferts. Il faut reconnaître que les transferts sont extrêmement stables dans le temps et sont versés en général dans le 2^e trimestre de l'année.

TABLEAU 3.17 : TRANSFERTS ANNUELS DU GOUVERNEMENT CENTRAL A LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU
(Réalizations en FCFA)

TYPES TRANSFERT	2006	2007	2008	2009
1 Dotation Globale <i>dont : DGF (733)</i> <i>DGE (143)</i>	--	374 874 485 1 896 760 372 977 725	382 306 457 2 403 077 379 903 380	742 834 359 362 930 979 379 903 380 (*)
2 Taxe sur les Produits Pétroliers (TPP)/(793)	343 969 000	343 969 000	409 460 698	409 460 698 (*)
3 Total transferts (=1+2+3)	343 969 000	718 843 485	791 767 155	1 149 941 980
4 Total transferts en % des recettes totales (recouvrements) (**)	4.67%	6.47%	4.65%	--

(*) Prévision

(**) Calculs de l'équipe à partir des données de 4. et recouvrements comme définit par la commune pour le fonctionnement & l'investissement (et non comme définit au PI-3)

Sources : Bureau de Comptabilité du Service des Etudes et des Analyses Financières de la DAFB

- i) *Variation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqué à la Commune pour l'élaboration de son budget*

¹⁰⁵ Les transferts de compétences sont effectives mais pour les transferts des ressources la commune n'a bénéficié que pour le moment de ceux des écoles primaires uniquement

Durant les années 2006, 2007 et 2008, le Gouvernement Central n'a communiqué aucune estimation sur les transferts sus- mentionnés à la commune de Ouagadougou pour l'élaboration de son budget. Pour le budget de l'année n , la commune utilise le montant des transferts réels de l'année $n-1$;

ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons

Les dons du Gouvernement Central à la commune de Ouagadougou incluent la dotation globale ainsi que les dotations de transferts (transferts de compétence). Pour ces dons, comme sus- mentionné le Gouvernement Central ne communique aucune estimation à la commune pour l'élaboration de son budget ;

iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune)

Durant la période 2007-2009) il n'y a pas eu de calendrier préétabli de déboursements pour tous les types de transferts du Gouvernement Central à la commune de Ouagadougou. Pour chaque type de transfert il y a eu un seul déboursement.

Indicateur	Note	Explication
HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D+	Méthode de Notation M1
i) Déviation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqués à la Commune pour l'élaboration de son budget	D	Pour l'élaboration de son budget la commune de Ouagadougou n'a reçu du Gouvernement Central aucune estimation sur les transferts (2006-2008)
ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons	D	La dotation globale ainsi que les transferts de compétence sont les dons du Gouvernement Central à la commune de Ouagadougou. Le Gouvernement Central ne communique aucune estimation de ces dons à la commune pour l'élaboration de son budget.
iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune)	C	Durant ces trois dernières années (2007-2009), il n'y a pas eu de calendrier annuel de distribution des déboursements qui se sont faits en une fois pour chaque type de transferts.

4. Le processus de réformes

4.1 Description des réformes récentes et en cours

La Ville de Ouagadougou n'a pas un plan d'actions de réformes de la gestion des finances publiques proprement dit. Les diverses interventions entreprises jusqu'à présent ne relèvent par conséquent d'aucune stratégie dans ce domaine. Ces interventions ont été ponctuelles et se sont essentiellement concentrées au niveau de la programmation et de la préparation budgétaire. Elles ont permis pour la première fois en 2010 de présenter un budget par activités avec une programmation détaillée des dépenses. La coopération externe (jumelage avec la ville de Québec et le cofinancement de l'ACDI) a en partie appuyé ces interventions avec de nombreuses séances de formations.

Il conviendrait également de signaler les programmes de renforcement de capacités financés par la Ville de Lyon et par la Banque Mondiale.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

En général, l'élaboration de la Stratégie de Développement Urbain (SDU), le programme triennal de développement, l'Agenda 21 de la Ville de Ouagadougou et les récents programmes d'investissements communautaires¹⁰⁶ expriment la volonté et le désir de la Ville d'aller de l'avant avec les réformes.

Pour ce qui concerne les réformes en gestion des finances municipales l'engagement des autorités municipales est clairement mis en évidence dans plusieurs des documents sus-mentionnés. Le Plan d'action de la SDU préconise : «L'Amélioration des capacités de gestion administrative et financière de la Commune¹⁰⁷». L'amélioration des recettes fiscales et non fiscales de la collectivité est également préconisée¹⁰⁸. Les actions spécifiques prévues à cet effet incluent une étude sur la stratégie du recouvrement des ressources fiscales et non fiscales de même que des actions visant à améliorer le recouvrement et la transparence.

En dépit des initiatives importantes entreprises par la Ville en matière de préparation et de programmation des réformes (en général et dans le cas des réformes des finances municipales en particulier), la problématique du financement et du pilotage des réformes (il en est de même des questions de capacité) n'a pas été abordé en détail. Ceci vaut particulièrement pour les réformes de la gestion des finances municipales.

Des pistes générales d'intervention pour traiter de cette problématique de même que pour orienter les responsables de la Ville dans l'identification et la mise en œuvre des réformes de la gestion des finances municipales ont été élaborées en complément de l'évaluation PEFA

¹⁰⁶ Pour plus de détails sur l'ensemble de ces documents voir la Section 2.1

¹⁰⁷ Axe II de la SDU (2009), *Gouvernance et développement économique local* (dont l'objectif est de promouvoir un mode de gouvernance et de développement économique efficace).

¹⁰⁸ Agenda 21 de la Commune de Ouagadougou dont la thématique Promotion de la participation citoyenne de prévoit l'amélioration de la gouvernance (2009).

ANNEXES

Annexe 1 : Calculs pour PI-1, PI-2 & PI-3

Tableau Annexe 1-1 : Dépenses primaires du budget primitif et dépenses primaires réalisées en FCFA (2006)

Nomenclature	Budget primitif	Dépenses réalisées	Différence	Absolue	Pourcentage
1. Denrées et fournitures (60)	825 901 901	835 980 374	10078473	10078473	1.2%
2. Allocations & subventions (61)	536 537 755	510 408 889	-26128866	26128866	4.9%
3. Impôts et taxes (62)	-	-	-	-	-
4. Travaux et services extérieurs (63)	1,684 675 687	1 946 844 491	262168804	262168804	0.0%
5. Participations/prestations aux bénéficiaires de tiers (64)	96 930 000	59 957 519	-36972481	36972481	38.1%
6. Frais de personnel (65)	1 335 754 761	1 298 876 742	-36878019	36878019	2.8%
7. Frais de gestion générale et de transport (66)	695 970 706	615 395 360	-80575346	80575346	11.6%
8. Frais financiers exclus intérêts des emprunts (67)	92 000 000	95 166 708	3166708	3166708	3.4%
9. Charges exceptionnelles (69)	5 500 000	544 000	-4956000	4956000	90.1%
10. Résultats antérieurs (82)	1 721 834 234	0	-1721834234	1721834234	100.0%
11. Frais extraordinaire (13)	242 750 000	206 897 390	-35852610	35852610	14.8%
12. Acquisition meubles et immeuble (21)	692 387 056	281 177 732	-411209324	411209324	59.4%
13. Acquisition Immobilisation en cours (23)	2 981 975 636	982 689 067	-1999286569	1999286569	67.0%
14. Acquisition de titres et valeur (26)	-	-	-	-	-
Écart global de la dépense primaire	10 912 217 736	6 833 938 272	-4078279464	4078279464	37.4%
Variation de la composition de la dépense primaire	10 912 217 736	6 833 938 272		4629107434	42.4%

Sources : Budget primitif et compte administratif de la Commune de Ouagadougou, 2006

Tableau Annexe 1-2 : Dépenses primaires du budget primitif et dépenses primaires réalisées en FCFA (2007)

Nomenclature	Budget primitif	Dépenses réalisées	Différence	Absolue	Pourcentage
1. Denrées et fournitures (60)	969 645 667	903 210 801	-66434866	66434866	6.9%
2. Allocations & subventions (61)	562 337 476	565 942 288	3604812	3604812	0.6%
3. Impôts et taxes (62)	1 500 000	0	-1500000	1500000	100.0%
4. Travaux et services extérieurs (63)	2 033 755 297	2 577 342 444	543587147	543587147	26.7%
5. Participations/prestations aux bénéficiaires de tiers (64)	170 687 928	84 570 822	-86117106	86117106	50.5%
6. Frais de personnel (65)	1 440 368 221	1 386 492 664	-53875557	53875557	3.7%
7. Frais de gestion générale et de transport (66)	710 104 457	617 497 909	-92606548	92606548	13.0%
8. Frais financiers exclus intérêts des emprunts (67)	110 000 000	167 406 058	57406058	57406058	52.2%
9. Charges exceptionnelles (69)	37 500 000	41 939 790	4439790	4439790	11.8%
10. Résultats antérieurs (82)	-	-	-	-	-
11. Frais extraordinaire (13)	306 200 000	88 983	-306111017	306111017	100.0%
12. Acquisition meubles et immeuble (21)	281 283 500	153 544 430	-127739070	127739070	45.4%
13. Acquisition Immobilisation en cours (23)	1 864 567 687	1 670 189 892	-194377795	194377795	10.4%
14. Acquisition de titres et valeur (26)	60 000000	0	-60000000	60000000	100.0%
Écart global de la dépense primaire	8 547 950 233	8 168 226 081	-379724152	379724152	4.4%
Variation de la composition de la dépense primaire	8 547 950 233	8 168 226081		1597799766	18.7%

Sources : Budget primitif et compte administratif de la Commune de Ouagadougou, 2007

Tableau Annexe 1-3 : Dépenses primaires du budget primitif et dépenses primaires réalisées (2008)

Nomenclature	Budget primitif	Dépenses réalisées	Différence	Absolue	Pourcentage
1. Denrées et fournitures (60)	1 249 167 000	1 112 216 440	-136950560	136950560	11.0%
2. Allocations & subventions (61)	739 383 973	615 330 194	-124053779	124053779	16.8%
3. Impôts et taxes (62)	5 250 000	550 000	-4700000	4700000	89.5%
4. Travaux et services extérieurs (63)	2 895 562 810	2 688 792 960	-206769850	206769850	7.1%
5. Participations/prestations aux bénéficiaires de tiers (64)	105 000 000	64 728 796	-40271204	40271204	38.4%
6. Frais de personnel (65)	1 671 760 648	1 738 004 660	66244012	66244012	4.0%
7. Frais de gestion générale et de transport (66)	867 134 270	820 616 753	-46517517	46517517	5.4%
8. Frais financiers exclus intérêts des emprunts (67)	150 664 702	152 602 122	1937420	1937420	1.3%
9. Charges exceptionnelles (69)	18 500 000	3 426 700	-15073300	15073300	81.5%
10. Résultats antérieurs (82)	-	-	0	0	0.0%
11. Frais extraordinaire (13)	356 419 700	61 127 719	-295291981	295291981	82.8%
12. Acquisition meubles et immeuble (21)	274 505 541	377 629 409	103123868	103123868	37.6%
13. Acquisition Immobilisation en cours (23)	3 992 783 352	1 426 867 887	-2565915465	2565915465	64.3%
14. Acquisition de titres et valeur (26)	-	-	-	-	-
Écart global de la dépense primaire	12 326 131 996	9 061 893 640	-3264238356	3264238356	26.5%
Variation de la composition de la dépense primaire	12 326 131 996	9 061 893 640	-	3606848956	29.3%

Sources : Budget primitif et compte administratif de la Commune de Ouagadougou, 2008

Tableau Annexe 1-4 : Dépenses primaires, variation et déviations globales (2006-2008)

	2006	2007	2008
Écart global de la dépense primaire hors financement extérieur (a)	37,4%	4,4%	26,5%
<i>Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur (b)</i>	42,4%	18,7%	29,3%
Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires (b)-(a)	5,0%	14,2%	2,8%

Sources : Tableaux Annexe 1-1, Annexe 1-2, Annexe 1-3

Tableau Annexe 1-5 : Recettes budgétisées et recettes effectivement réalisées (2006-2008)

LIBELLÉS	2006		2007		2008	
	Budget Primitif	Réalisation	Budget Primitif	Réalisation	Budget Primitif	Réalisation
	I	II	I	II	I	II
Produits de l'exploitation (70)	617 153 992	610 833 092	722 097 992	629 885 438	756 232 992	642 984 572
Produits domaniaux (71)	429 570 810	288 994 600	445 167 810	327 458 669	734 731 810	423 803 556
Produits financiers (72)	0	25 568 972	100 000 000	50 343 508	80 045 037	55 566 619
Recouvrements et participations (73) (*)	45 000 000	37 146 901	45 000 000	90 112 354	72 000 000	72 281 126
Produits divers (74)	1 172 508 000	849 650 501	132 500 000	107 094 900	137 500 000	136 750 940
Impôts, taxes et contributions directs (75)	4 877 000 000	4 936 870 828	5 476 800 000	5 358 444 599	5 896 000 000	5 601 924 956
Impôts et taxes indirects (76)	197 250 000	219 104 277	1 211 000 000	1 790 877 266	1 801 800 000	1 742 282 685
Produits exceptionnels (79) (**)	9 500 000	22 086 265	9 500 000	30 552 042	27 000 000	31 944 255
TOTAL	7 347 982 802	6 990 255 436	8 142 065 802	8 384 768 776	9 505 309 839	8 707 538 709
TAUX DE REALISATION (III/I)		95.13%		102.98%		91.61%

(*) Moins (-) quêtes, contributions volontaires et dotations forfaitaires

(**) Moins TUPP/TPP

Sources : Budgets primitifs et comptes administratifs de la Commune de Ouagadougou (2006-2008)

Tableau Annexe 1-6 : Recettes budgétisées et recettes effectivement réalisées (2006-2008)

LIBELLÉS	2006		2007		2008	
	Budget Primitif	Réalisation	Budget Primitif	Réalisation	Budget Primitif	Réalisation
	I	II	I	II	I	II
Produits de l'exploitation (70)	617 153 992	610 ,833 000	722 097 992	612 256 000	756,232,992	638,506,000
Produits domaniaux (71)	429 570 810	288 994 000	445 167 810	322 607 000	734,731,810	410,043,000
Produits financiers (72)	0	25 568 000	100 000000	4 153 000	80,045,037	342,000
Recouvrements et participations (73) (*)	45 000 000	124 474 000	45 000 000	119 451 000	72,000,000	824,973,000
Produits divers (74)	1 172 508 000	849 650 000	132 500 000	107 094 000	137,500,000	136,750,000
Impôts, taxes et contributions directs (75)	4 877 000 000	4 936 870 000	5 476 800 000	4 296 142 000	5,896,000,000	4,810,542,000
Impôts et taxes indirects (76)	197 250 000	219 104 000	1 211 000 000	1 747 091 000	1,801,800,000	1,671,109,000
Produits exceptionnels (79) (**)	9 500 000	0	9 500 000	0	27,000,000	0
TOTAL	7 347 982 802	7055 493 000	8 142 065 802	7 208 794 000	9,505,309,839	8,492,265,000
TAUX DE REALISATION (II/I)		96.02%		88.54%		89.34%

(*) Moins (-) quêtes, contributions volontaires et dotations forfaitaires

(**) Moins TUPP/TPP

Sources : Budgets primitifs et comptes de gestion de la Commune de Ouagadougou (2006-2008)

Annexe 2 : Résumé des notes par indicateurs/composantes

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget					
Indicateur	Méthodes de Notations et Notes	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
PI-1 /M1	D	D	--	--	--
PI-2 /M1	B	B	--	--	--
PI-3 /M1	D	D	--	--	--
PI-4 /M1	D+	D	A	--	--
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence					
PI-5 /M1	D	D	--	--	--
P-6 /M1	B	B	--	--	--
PI-7 /M1	A	A	A	--	--
PI-8 /M2	A	A	A	A	--
PI-9 /M1	A	A	A	--	--
PI-10 /M1	A	A	--	--	--
C. CYCLE BUDGÉTAIRE					
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques					
PI -11 /M2	B+	A	C	A	--
PI -12 /M2	D	D	D	D	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget					
PI -13 /M2	B	B	C	B	--
PI -14 /M2	B	C	B	B	--
PI -15 /M1	D+	B	B	D	--
PI -16 /M1	C+	A	C	A	--
PI -17 /M2	B	C	A	C	--
PI -18 /M1	C+	B	A	A	C
PI -19 /M1	A	A	B	A	--
PI -20 /M2	B	B	B	B	--
PI -21 /M1	C	C	C	C	--
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers					
PI -22 /M2	A	A	A	--	--
PI -23 /M1	B	B	--	--	--
PI -24 /M1	C+	A	A	C	--
PI -25 /M1	B+	A	B	B	--
C(iv) Surveillance et vérification externes					
PI -26 /M1	D	D	D	D	--
PI -27 /M1	C+	C	B	B	A
PI -28 /M1	D+	A	D	D	--
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS					
D-1	Ne s'applique pas à la Commune	--	--	--	--
D-2	A	A	A	--	--
D-3	A	A	--	--	--
HLG-1 /M1	D+	D	D	C	--

Annexe 3 : Notes avec justifications

	A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget	Note	EXPLICATIONS SUCCINCTES ET DONNEES IMPORTANTES UTILISEES
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Budget Primitif et Compte Administratif de la Commune de Ouagadougou pour 2006, 2007 et 2008
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B	Budget Primitif et Compte Administratif de la Commune de Ouagadougou pour 2006
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Budget Primitif, Compte Administratif et Compte de gestion de la Commune de Ouagadougou pour 2006
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	Situation des arriérés bien tenue mais niveau trop élevés des arriérés pendant 2 ans
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	D	La ville, qui n'a aucune marge de manœuvre ne suit pas les nomenclatures recommandées
P-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	La ville ne peut pas être en déficit et n'est pas concernées par deux types d'information sur ce thème. Elle répond à 5 sur 7 des autres demandes d'information
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	A	Les opérations non rapportées, si elles existent sont négligeables. Les données sur les apports des bailleurs sont biens identifiables dans les annexes des budgets
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	A	Les dotations aux arrondissements sont très claires. La gestion des crédits délégués est transparente.
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	A	Les budgets des unités socio-économiques sont des budgets annexes. Ils sont suivis au mois le mois comme les crédits délégués aux arrondissements
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	A	Toutes les informations sont disponibles. Aucune confidentialité. Les obligations de moyens sont respectées. Il n'est pas sûr que la société civile soit à même d'apprécier.
	C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
	C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B+	Le processus budgétaire est très bien organisé mais les directives ne sont pas chiffrées
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	Pas de perspective pluriannuelle dans la période étudiée (2006-2008). Le premier budget triennal débute en 2010
	C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
	C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	Les obligations fiscales sont disponibles mais la communication et l'information sont insuffisantes
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des	B	Des efforts d'immatriculation importants restent encore à faire. Le système de poursuite est opérant pour les impôts sur les professionnels, très faibles pour les impôts sur les ménages

PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	Les arriérés d'impôt sur les ménages sont importants et ne se résorbent pas. Ils sont plus faibles mais restent significatifs sur les professionnels
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	Excellente prévisibilité de trésorerie à un mois, pratiquement inexistante au-delà
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	Très bon suivi de trésorerie, moins bon pour la dette mais elle est très faible
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	C+	DRH, DAFB
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	A	Le Décret No 2007-243/PRES/PM/MFB du 9 mai 2007; Le Décret No 2008-374/PRES/PM/MEF du 2 juillet 2008; Le Décret No 2008-173/PRES/PM/MEF du 19 avril 2008 ; DMP
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	B	CF, DAFB, TRC
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	C	ISM
C. CYCLE BUDGÉTAIRE			
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers			
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	A	TRC
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	B	DAFB
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	Rapports mensuels d'exécution budgétaire (2007-2009)
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	B+	Comptes Administratifs et comptes de gestion (2007-2008)
C(iv) Surveillance et vérification externes			
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Cour des Comptes, TRC
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	Secrétariat Général Adjoint, TRC, Code des Collectivités Territoriales
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+	Cour des Comptes, Secrétariat Général Adjoint, TRC
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS			
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	--	--
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	A	DRI, AFD
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	A	DRI, AFD
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D+	DAFB, Comptes Administratifs 2006, 2007, 2008 & 2009

Annexe 4 : Note sur l'évaluation des arriérés de paiements

(indicateur PI-4)

DENEM, DENO et arriérés de paiement

Au niveau de la ville de Ouagadougou, on utilise la notion de DENEM, dépenses engagées non mandatées, considérant uniquement l'engagement sans considération du service fait (fournitures livrées et travaux exécutés). Les dépenses concernées sont les dépenses engagées ayant obtenu le visa du contrôleur financier pour conformité (voir chaîne de la dépense en indicateur 20).

Les DENEM N-1 ne sont connus qu'après « la journée complémentaire » qui se termine fin février. Ils ne peuvent apparaître ni être pris en charge dans le budget de l'année N, voté en octobre N-1 et approuvé en décembre N-1. En principe, ils sont repris dans le budget supplémentaire de l'année N voté après le compte administratif, au mois de juin N.

Par la procédure budgétaire elles sont de fait ré-engagées. Pourtant, elles étaient déjà engagées. Elles seront mandatées et réglées en priorité au début de l'année même si le budget n'est pas encore voté/ou approuvé.

Les DENEM sont un concept plus large que les DENO¹⁰⁹, même s'il est possible que certaines dépenses aient probablement fait l'objet d'un début de livraison. La notion de dépenses engagées et non mandatée (DENEM) telle qu'elle est utilisée par les services de la Ville de Ouagadougou n'est pas suffisante ou pertinente pour définir des arriérés. Elle n'est qu'un début de preuve. Les DENEM comprennent de vrais impayés et des « restes à réaliser » (RAR), par exemple des travaux encore à réaliser et pour lesquels il n'y a évidemment pas de facture et donc pas d'impayés. Il vaudrait mieux raisonner en dépenses engagées non ordonnancées (DENO), après livraison et facturation du service fait.

Autres factures et arriérés de paiement

Les DENEM sont de toute façon incomplètes. Il existe d'autres factures non comptabilisées parce qu'elles échappent à la procédure « normale » d'engagement et de liquidation de la dépense. Il y a des engagements prévisionnels qui peuvent être impayés.

Parmi les factures non comptabilisées sus mentionnées, deux types ont particulièrement été identifiés :

- a) Les factures sur les engagements « prévisionnels », c'est à dire engagés automatiquement en début d'année qui concernent autant les salaires des employés que des abonnements récurrents comme l'électricité ;
- b) Les factures concernant les marchés de travaux qui débordent l'annualité budgétaire.

Elles sont analysées en détail ci-dessous :

a) Factures du champ des engagements prévisionnels

Les informations fournies par la Ville de Ouagadougou, montre que la Ville a trouvé un système original pour ne pas se trouver en défaut de paiement sur la plupart des dépenses de réseaux (eau, électricité, téléphone). La commune de Ouagadougou et les signent des conventions pour les règlements des factures de consommation chaque année avec les différentes sociétés de distribution d'électricité, d'eau et de téléphone (SONABEL, ONEA¹¹⁰ et ONATEL). Il n'apparaîtrait donc pas de DENEM les concernant.

¹⁰⁹ L'exigibilité des factures correspond à un service de fait : livraison de fournitures ou travaux réalisés. Si elle n'est pas payée parce que le mandatement n'a pas été effectué, elle devient une dette exigible. Cette situation est exprimée par l'acronyme DENO : dépenses engagée non ordonnancées.

¹¹⁰ Office National de l'Eau et de l'Assainissement.

b) Les factures concernant les marchés de travaux pendant la période triennal

Le manque absolu de souplesse du financement des investissements qui connaît peu le recours à l'emprunt, ressource « intercalaire » qu'on remboursera, entraîne la nécessité d'autofinancer à 100% la plupart des équipements. Cet autofinancement ne peut provenir que de l'épargne communale, c'est à dire la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Du point de vue comptable, ce sera le prélèvement sur recettes ordinaires (PRO). Une écriture d'ordre (sans effet sur la trésorerie) alimentera la section d'investissement du montant du PRO : c'est l'excédent capitalisé. Les dépenses d'investissement seront exactement réalisées grâce à cette seule recette.

En 2007, les écarts entre le budget d'investissement (16,5 milliards) et les réalisations (9,3 milliards) s'expliquent en grande partie par l'insuffisance de l'épargne (2 milliards au lieu de 3,7 milliards attendus). Il est donc difficile d'évaluer à l'intérieur des DENEM ce qui correspond aux engagements qui ont fait l'objet de réalisation (ce serait des DENO) et des fractions non encore engagées qui ont déjà fait l'objet de début de réalisation voire plus. Ces derniers n'apparaissent même pas dans les DENEM.

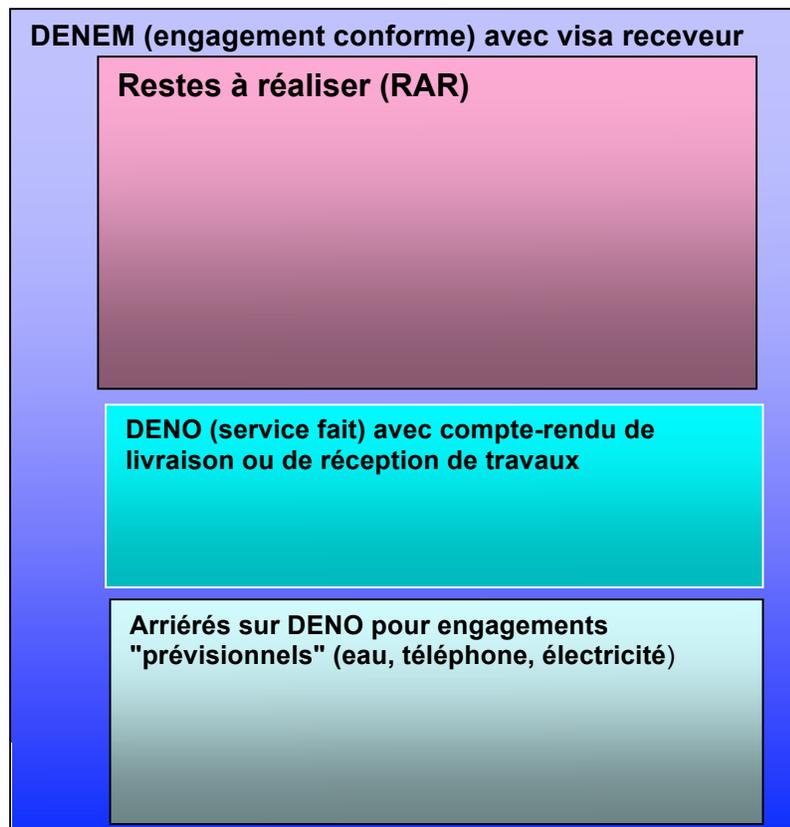
TABLEAU Annexe 4.1 : DENEM

DENEM au 31 12 en FCFA	2006		2007		2008	
Fonctionnement	43 474 357	137	242 071	587	405 089	
Investissement	108 013 245	154	2 442 906	132	1 343 355	
Total	151 487 602	291	2 684 977	719	1 748 444	
Dépenses annuelles						
Fonctionnement (000 FCFA)	5 363 170		6 344 398		7 195 264	
Investissement	1 698 453		6 088 216		9 392 768	
Totales	7 061 623		12 432 614		16 588 032	
% DENEM						
Fonctionnement	0,8%		3,8%		5,6%	
Investissement	6,4%		40,1%		14,3%	
Total	2,1%		21,6%		10,5%	

DENEM et DENO pour la période étudiée (2006-2008)

Le schéma ci-dessous illustre la situation des arriérés que l'on qualifiera de DENO. Sur la base du service fait, seule une partie des DENEM représente des arriérés

TABLEAU Annexe 4-4: DENEM et DENO



Des indications qui précèdent ont peut faire la synthèse suivante :

- Les DENEM correspondent à une définition plus large que les DENO qui sont les vrais arriérés ;
- Toutefois les DENEM connus pour la ville de Ouagadougou ne prennent pas en compte des DENO sur certains engagements prévisionnels mais ceux-ci devraient être très faibles
- les DENEM prennent en compte les marchés de travaux ;
- Les niveaux annuels des DENO sont probablement inférieurs aux DENEM.
- Il est néanmoins proposé de conserver les DENEM comme première approximation des DENO.

Annexe 5 : Conformité COFOG et nomenclature comptable

La nomenclature budgétaire utilisée par les communes burkinabé est définie par l'Instruction interministérielle n°66/MEFP/MAT/SG portant instruction comptable applicable aux communes du Burkina-Faso du 2 décembre 1994. Le cadre comptable de la comptabilité communale s'inspire du plan comptable général de l'Etat et se rapproche du plan comptable en usage dans le secteur privé. Il adopte une nomenclature des comptes comportant 9 classes de comptes :

- les classes 1 à 5 : contiennent des comptes de situation,
- les classes 6 à 8 : concernent des comptes de fonctionnement,
- la classe 0 est réservée aux informations diverses, d'ordre statistique et aux valeurs inactives.

Il n'y a aucune obligation à une présentation fonctionnelle ou économique des comptes, notamment en dépenses. D'autre part, doivent s'imposer les normes comptables retenues par l'UEMOA en 2003. Mais, l'Union n'a pas encore pris de décision afin de retenir un cadre commun pour les collectivités locales de tous les pays de l'Union. Elle vient de lancer un appel à manifestation d'intérêt afin de recruter un consultant en vue d'élaborer une nomenclature budgétaire et un plan comptable harmonisé des collectivités locales dans les Etats membres de l'Union.

La présentation budgétaire est aussi soumise à des réglementations (universalité, équilibre) contenues dans le décret n°2006-204/ORES/PM/MFB/MATD portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso du 15 mai 2006. Celui-ci confirme dans son article 4 la comptabilité par nature sauf pour les programmes d'investissements

Article 4 : Le budget est divisé en section ordinaire ou de fonctionnement et en section extraordinaire ou d'investissement.

La section de fonctionnement décrit par nature, les charges et les produits de la gestion annuelle, et la section d'investissement ventile par programme, les dépenses et les recettes afférentes aux investissements à entreprendre au cours de l'année.

Enfin, la présentation budgétaire est aussi soumise à des réglementations (universalité, équilibre) contenues dans le code général des collectivités locales (Articles 243 à 245 et l'article 346 énoncent les grands principes auxquels doit être soumis le budget de la commune)

Pour l'indicateur 5, les références sont :

- la classification GFS (Government Finance Statistics) en français SFP (statistique Financière publique)
- la classification COFOG (Classification of Functions of Government) en français CFAP (Classification des Fonctions des Administrations Publiques).

La nomenclature utilisée au Burkina ne comprend qu'une classification par nature (économique).

Classification par nature :

Dépenses	Recettes
60- Déficit reporté	70 Produits d'exploitation
61- Denrées et fournitures	71 Produits domaniaux
62- Missions et déplacements	72 Impôts locaux
63- Travaux, fournitures et services extérieurs	73 Taxes municipales
64- Subventions et élus	74 Produits divers
65- Frais de personnel	75 Dotations de fonctionnement
66- Impôts et taxes	76 Remboursements et participations
67- Frais financiers (dont charges des services concédés)	77 Produits financiers et (dont produits des services concédés)
68- Prélèvement (mouvement d'ordre vers la section d'investissement)	

La classification par nature, dite économique, des communes burkinabés ne correspond qu'imparfaitement à la classification SPP, même si pratiquement toutes les natures de charges s'y retrouve. La

consommation de capital fixe en revanche n'a pas sa correspondance en termes de dotation aux amortissements pour les communes.

Classification SPP (FMI)

B. Classification économique des charges	
2	Charges
21	Rémunération des salariés [SFP]
211	Salaires et traitements [SFP]
2111	Salaires et traitements en espèces [SFP]
2112	Salaires et traitements en nature [SFP]
212	Cotisations sociales [SFP]
2121	Cotisations sociales effectives [SFP]
2122	Cotisations sociales imputées [SFP]
22	Utilisation de biens et services
23	Consommation de capital fixe [SFP]
24	Intérêts [SFP]
241	Aux non-résidents
242	Aux résidents autres que les administrations publiques
243	Aux autres unités d'administration publique
25	Subventions
251	Aux sociétés publiques
2511	Aux sociétés publiques non financières
2512	Aux sociétés publiques financières
252	Aux entreprises privées
2521	Aux entreprises privées non financières
2522	Aux entreprises privées financières
26	Dons
261	Aux administrations publiques étrangères
2611	Courants
2612	En capital
262	Aux organisations internationales
2621	Courants
2622	En capital
263	Aux autres unités d'administration publique
2631	Courants
2632	En capital
27	Prestations sociales [SFP]
271	Prestations de sécurité sociale
2711	Prestations de sécurité sociale en espèces
2712	Prestations de sécurité sociale en nature
272	Prestations d'assistance sociale
2721	Prestations d'assistance sociale en espèces
2722	Prestations d'assistance sociale en nature [SFP]
273	Prestations sociales d'employeurs
2731	Prestations sociales d'employeurs en espèces
2732	Prestations sociales d'employeurs en nature
28	Autres charges
281	Charges liées à la propriété autres que les intérêts
2811	Dividendes (sociétés publiques seulement)
2812	Prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés (quasi-sociétés publiques seulement)
2813	Charges liées à la propriété attribuées aux assurés [SFP]
2814	Loyers
282	Autres charges diverses
2821	Courantes
2822	En capital

[SFP] indique que la couverture du poste est spécifique à ce manuel et diffère de celle du SCN 1993, bien que l'intitulé soit le même.

La classification fonctionnelle n'existant pas au Burkina Faso, la nomenclature ne suit pas le GFS/COFOG. A titre d'information on trouvera ci-dessous les 10 fonctions principales de la nomenclature COFOG

COFOG : Les 10 fonctions des administrations publiques sont les suivantes :

1. Services publics généraux.
2. Défense.
3. Ordre et sécurité publics.
4. Affaires économiques.
5. Protection de l'environnement.
6. Logement et aménagement urbain.
7. Santé.
8. Loisirs, culture et religion.
9. Éducation.
10. Protection

Annexe 6 Différentes écritures de l'état de la dette dans les budgets 2006-2008

Budget 2008 Etat de la dette garantie

C'est le total du capital restant dû qui est indiqué. Il n'y a pas d'emprunt garanti
 Annuités des emprunts garantis (idem) 7 516 118 174
 119 455 986

Etat de la dette

Prêt AID n° 2067 BUR 2 546 448 724
 Prêt AFD n° CBF 301201-V 1 311 914 000
 Prêt Belge n° BFA OUA 0001 4 065 187 242

Annuités

Remboursement du capital ▼ 119 455 986
 67 141 364
 Intérêts (SOTRACO = 20 608 241 Rood Woko = 32 305 880) 52 970 582

Intérêts inscrits au comte 671 "intérêts des emprunts" 52 970 582
 Capital inscrit au compte 160 Remboursement de l'emprunt 67 141 364

Budget 2007 Etat de la dette garantie

pas d'information

Etat de la dette

6 630 000 DTS

Annuités

67 484 074

Intérêts inscrits au comte 671 "intérêts des emprunts" Néant
 Capital inscrit au compte 160 Remboursement de l'emprunt A 67 484 074
 en annexe dans la note explicative : remb. Prêt AID n°2057 BUR

Budget 2006 Etat de la dette garantie

pas d'information

Etat de la dette

6 630 000 DTS

Annuités

69 420 435

Remboursement du capital 69 420 435

Intérêts inscrits au comte 671 "intérêts des emprunts" Néant
 Capital inscrit au compte 160 Remboursement de l'emprunt 67 871 347

Annexe 7 : Projet de budget 2010 en 45 centres de coûts

COMMUNE DE OUAGADOUGOU

II . DEPENSES

N°	STRUCTURE OU DIRECTIONS	2	4	Total Retenu	5	Total (2+4+5)
		Fonct. Retenu	Invest.Retenu		Salaires	Retenu
1	Directions des Affaires Financières et du budget	27 807 641	0	27 807 641	48 632 256	76 439 897
2	Direction des Ressources Humaines	3 084 050	0	3 084 050	19 211 400	22 295 450
3	Direction de la Questure (DQ)	3 212 400		3 212 400	4 707 576	7 919 976
4	Direction de la Promotion de la Jeunesse et des Associations (DPJA)	34 466 000	0	34 466 000	1 939 152	36 405 152
5	Direction de la Promotion de l'Education (DPE)*	8 917 000	0	8 917 000	5 095 776	14 012 776
6	Trésorerie Regionale du Centre (TRC)	101 360 597		101 360 597	98 168 896	199 529 493
7	Lycée Municipal Rimvougé	19 062 284		19 062 284	4 249 188	23 311 472
8	Lycée Municipal Bambata	35 650 964		35 650 964	9 570 492	45 221 456
9	Lycée Municipal Vénégré	38 675 500		38 675 500	6 494 352	45 169 852
10	CEG de Boulmiougou	9 412 704		9 412 704	0	9 412 704
0	Direction de la Maison du Peuple (DI)	0		0	0	0
11	Commissariat centrale de police de le ville de Ouagadougou	15 750 000		15 750 000	0	15 750 000
12	Direction de la propreté	1 980 638 620	100 000 000	2 080 638 620	61 876 224	2 142 514 844
13	Direction de l'Administration Générale	316 000		316 000	5 258 148	5 574 148
0	Jardin de la Musique Remdoogo (DI)	0	0	0	0	0
14	Direction des Marchés Publics	2 870 772		2 870 772	17 809 308	20 680 080
15	Direction des Aménagements Paysagers	130 718 988		130 718 988	16 743 276	147 462 264
16	Direction des Archives de la Documentation et de la Bibliothèque	5 884 179		5 884 179	15 172 224	21 056 403
17	Secrétariat Général	1 827 235		1 827 235	12 684 456	14 511 691
18	Secrétariat Président de Commissions	555 650		555 650	0	555 650
19	Direction des Etudes & Planification	248 100		248 100	5 771 700	6 019 800
20	CDS ?	0		0	0	0
21	DEPENSES IMPERSONNELLES (communes)	7 211 343 344	11 190 946 741	18 402 290 085	794 492 394	19 196 782 479
22	Centre d'Accueil pour Entreprise	22 873 280		22 873 280	4 598 676	27 471 956
23	Direction de la Communication et des Relations Publics	14 410 232		14 410 232	9 848 148	24 258 380
24	Direction des Affaires Juridiques et contentieux	75 928 480		75 928 480	8 631 036	84 559 516
25	Direction de la Promotion du Sport	72 879 780		72 879 780	13 938 192	86 817 972
26	Direction Générale des Services Techniques Municipaux	197 283 200	0	197 283 200	145 922 436	343 205 636
27	Direction de l'Action Culturelle	45 546 572		45 546 572	11 965 152	57 511 724
28	Direction de l'Action Sanitaire	245 022 700		245 022 700	25 894 452	270 917 152
29	Direction de la Police Municipal	150 930 334		150 930 334	550 440 036	701 370 370
30	Direction des Relations Internationales	3 607 360		3 607 360	7 150 416	10 757 776
31	Direction de l'Etat Civil	6 809 400		6 809 400	20 814 060	27 623 460
32	Direction de l'Action Sociale	69 903 900		69 903 900	8 369 976	78 273 876
33	Direction du Marché de Fer	1 563 800		1 563 800	3 242 940	4 806 740

34	Direction du Protocole	2 616 760		2 616 760	4 243 020	6 859 780
35	Direction Régionale du Contrôle Financier	6 629 540		6 629 540	5 513 304	12 142 844
36	Cabinet du Maire	86 393 697		86 393 697	22 783 944	109 177 641
37	D.S.I	30 736 440		30 736 440	104 085 264	134 821 704
0	Centre Municipal Polyvalent des Jeunes de Ouaga (DI)			0		0
0	Centre Municipa ^l Bucco Dentaire (DI)		0	0		0
0	Par Urbain Bangr-Wéego (DI)			0		0
38	CIJEF	23 223 788	0	23 223 788	6 841 596	30 065 384
0	RAGEM			0		0
39	CEG NGM*	6 024 500	0	6 024 500		6 024 500
40	CEG SGN*	5 520 000	0	5 520 000		5 520 000
41	CEG Bogodogo*	5 520 000	0	5 520 000		5 520 000
0	GENDARMERIE (DI)	800 000		800 000		800 000
0	DPBA (DI)	3 500 000		3 500 000		3 500 000
0	SAPEURS POMPIERS (DI)	30 000 000		30 000 000		30 000 000
0	BRIGADE DES JEUNES VOLONTAIRES (DI)	2 000 000		2 000 000		2 000 000
42	Lycée Municipal de Sig-Nonghin	18 270 816		18 270 816	3 796 428	22 067 244
0	TOTAL CEEP			0		0
0	Arrondissement de Baskuy	68 125 000	61 646 662	129 771 662		129 771 662
0	Arrondissement de Bogodogo	58 031 494	61 723 368	119 754 862		119 754 862
0	Arrondissement de Boulmiougou	59 688 468	61 583 563	121 272 031		121 272 031
0	Arrondissement de Nongr-Maasom	61 000 000	60 488 562	121 488 562		121 488 562
0	Arrondissement de Sig-Noghin	60 168 834	63 723 216	123 892 050		123 892 050
43	SGA	1 727 881	0	1 727 881	8 398 320	10 126 201
44	ISM	3 425 795	0	3 425 795	2 294 136	5 719 931
45	RMO	22 093 142	0	22 093 142	12 068 112	34 161 254
TOTAL GENERAL		11 094 057 221	11 600 112 112	22 694 169 333		

Annexe 8 : Bibliographie et Sites Web consultés

Communauté urbaine Grand Lyon, *Agenda 21 de la Ville de Ouagadougou*, Conseil Municipal du 25 novembre 2009 ;

Commune de Ouagadougou, *Budget Primitif Gestion 2006* ;

Commune de Ouagadougou, *Budget Primitif Gestion 2007* ;

Commune de Ouagadougou, *Budget Primitif Gestion 2008* ;

Commune de Ouagadougou, *Journées bilan de l'action municipale de 1995 à 2008 du 2-8 février 2008* ;

Commune de Ouagadougou, Secrétariat Général, *Rapport Spécial de l'année 2007*, février 2008 ;

Commune de Ouagadougou, Secrétariat Général, *Rapport Spécial de l'année 2008*, mars 2009 ;

Commune de Ouagadougou, Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, UN Habitat, PNUD, *Stratégie de Développement Urbain de l'Agglomération de Ouagadougou- Horizon 2025*, juillet 2009

Commune de Ouagadougou, Secrétariat Général, Direction des études et de la Planification, *Programme Triennal de développement 2010-2012*, novembre 2009 ;

LINPICO, *Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques au Burkina Faso (PEFA)*, par Monsieur Jean Mathis, Monsieur Mario Dehove et Monsieur Ali Achour, avril 2007 ;

PEFA, (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), *Cadre de Mesure de la Performance*, Secrétariat PEFA, Washington DC, USA, juin 2005 ;

PEFA, (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), *Guidelines for application of the PEFA Performance Measurement Framework at Sub National Government Level*, Vol 1- Main Guidelines & Vol 2 – Annex, Secrétariat PEFA, Washington DC, USA, mars 2008 (versions non finalisées) ;

Ville de Dakar, *Evaluation de la Gestion des Finances Publiques Municipales – Rapport PEFA sur les Performances* par G. Caprio et V. Chomentowski, 30 janvier 2009 ;

Ville de Ouagadougou : www.mairie-ouaga.bf

MEF: www.finances.gov.bf

Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) : www.matd.gov.bf

Cour des Comptes du Burkina Faso : www.cour-comptes.gov.bf

Présidence : www.presidence.bf

OCDE: www.oecd.org/cad

Secrétariat PEFA: www.pefa.org

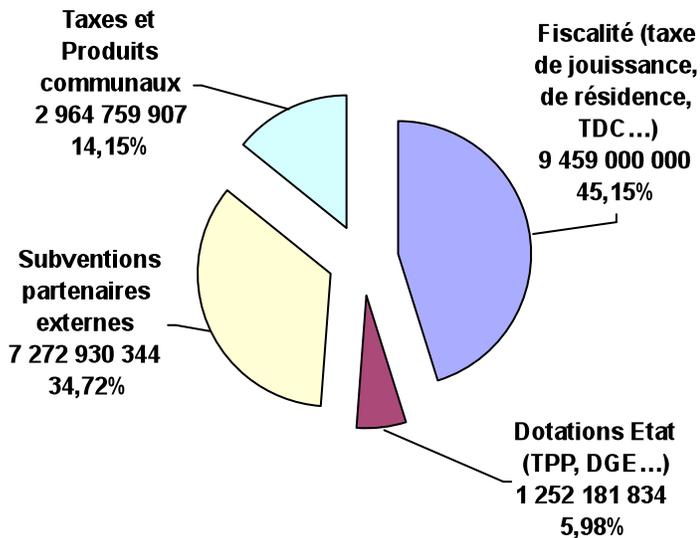
www.aimf.asso.fr/images/ville/335_14.pdf

Le Budget 2010

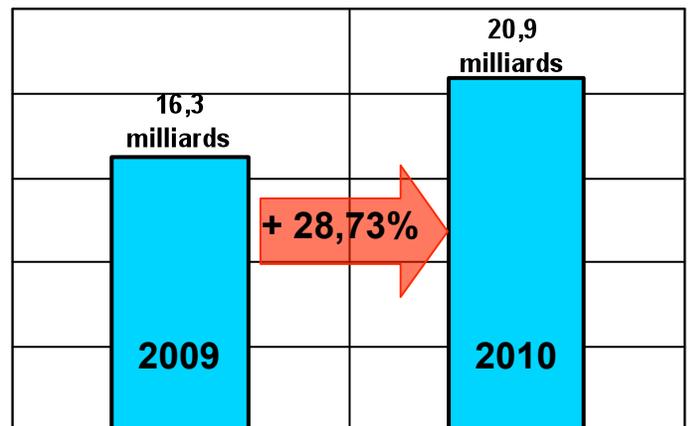
en bref...

Source : Mairie de Ouagadougou

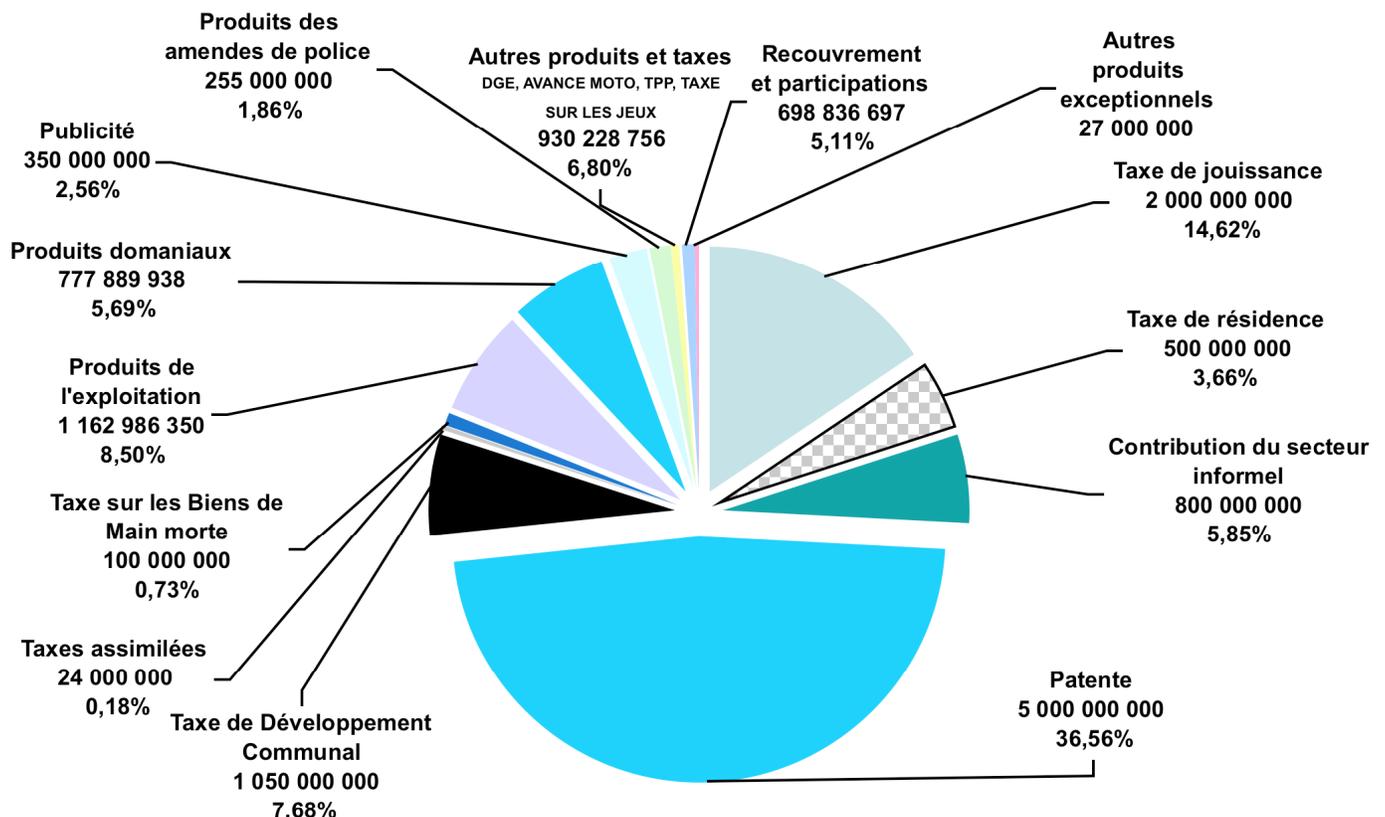
Répartition des ressources



Evolution des budgets primitifs



Origine des ressources propres





Cathédrale de Ouagadougou



Statuaire des rond-points



Avenue Kwamé Nkrumah



Maison de formation des élus locaux



Jardin de la Musique



Echangeur de Ouaga 2000