



# Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire

ÉTUDE DE CAS PAYS

**BURKINA  
FASO**



# Table des matières

<i>Acronymes et abréviations</i>	2
<b>Note de synthèse</b>	3
<b>Introduction</b>	4
<b>Cadre juridique : règles et procédures</b>	5
Planification et budgétisation	5
Examen et adoption du budget	5
Exécution du budget	6
Contrôle et audit du budget	7
<b>Pratiques et défis</b>	8
Planification et budgétisation	8
Examen et adoption	10
Exécution du budget	11
Contrôle et audit	12
<b>Conclusions et recommandations</b>	14
<i>Bibliographie</i>	16

## Acronymes et abréviations

COMFIB	Commission des finances et du budget
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
ENAREF	École nationale des régies financières
GFM	Gestion des finances publiques
IFI	Institution financière indépendante
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques (Cour des comptes)
MP	Membre du Parlement (ou parlementaire)
PNDES	Plan national de développement économique et social
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

# Note de synthèse

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) collabore avec des ministères africains des Finances, Budget et de la Planification à l'élaboration et à la mise en œuvre d'initiatives de réforme qui déboucheront sur des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) plus fonctionnels. Nous facilitons l'apprentissage et l'échange entre pairs et utilisons des approches itératives et de résolution de problèmes en vue de relever des défis spécifiques au contexte. Nos domaines de résultats comprennent l'amélioration de la transparence budgétaire en faveur d'une redevabilité et d'une participation accrues, car ce domaine joue un rôle complémentaire à celui d'autres réformes de GFP.

Cette étude de cas sur le rôle de l'Assemblée nationale (ou Parlement) du Burkina Faso, dans le processus budgétaire fournit une vue d'ensemble et une compréhension du rôle des différentes assemblées législatives africaines ainsi que de la diversité des relations entre l'exécutif et le législatif tout au long du cycle de GFP. L'étude a également compris des interviews menées auprès du ministère des Finances, de l'Assemblée nationale, de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et d'autres institutions.

Les principaux défis soulignent certaines questions qui se posent sur la manière dont l'Assemblée nationale contribue à l'amélioration de la formulation du budget, de la mise en œuvre des plans de dépenses et de la surveillance au Burkina Faso. Parmi ces défis figurent :

- l'insuffisance de la budgétisation axée sur les résultats ;
- la faible qualité du débat d'orientation budgétaire ;
- l'inexistence d'une institution financière indépendante/d'un bureau parlementaire du budget ;
- la capacité limitée du Parlement à examiner attentivement le budget ;
- le manque de surveillance au cours de l'exécution budgétaire ;
- la capacité limitée de demander des comptes à l'exécutif ;
- la non-adoption de la loi de règlement ;
- le non-apurement des comptes publics par la Cour des comptes ; et,
- la faiblesse des capacités (humaines, financières et logistiques) de la Cour des comptes.

Cette étude de cas présente de bons points d'entrée et un certain nombre de mesures nécessaires pour améliorer le processus budgétaire. Dans l'ensemble, les prochaines mesures à prendre sont les suivantes :

- renforcer les capacités des ministères, des institutions, de la Direction du budget et du Parlement sur le budget-programme ;
- mettre en place une IFI/un bureau parlementaire du budget afin d'avoir des analyses budgétaires objectives ;
- mettre en place au Parlement un véritable mécanisme de suivi budgétaire afin de renforcer le rôle du Parlement en phase d'exécution ; et,
- renforcer les capacités de la Cour des comptes.

# Introduction

Le budget reflète les priorités du gouvernement en matière de politique économique et sociale. C'est l'instrument de mise en œuvre de la décision politique. Il permet de répartir les ressources entre toutes les couches sociales et de lutter contre la pauvreté. Les ressources qui constituent le budget de l'État proviennent des impôts et des taxes payés par les citoyens. À cet égard, ils ont un droit de regard sur l'utilisation de ces ressources afin de savoir comment est employé l'argent du contribuable. Les parlementaires qui représentent le peuple ont la responsabilité de s'assurer au nom des citoyens de la bonne utilisation de l'argent public.

Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire est extrêmement important. En tant que représentant du peuple, il autorise l'exécutif à prélever des impôts et taxes pour financer les programmes économiques et sociaux au profit des populations. Cependant, ce rôle ne s'arrête pas là. Le pouvoir législatif doit prescrire les règles de bonne gestion et donner mandat à l'exécutif pour les mettre en œuvre et pour lui rendre des comptes. Le Parlement joue donc un rôle central dans la promotion de la bonne gouvernance économique et financière.

En tant qu'instance représentant le peuple, le Parlement est appelé à veiller à ce que les politiques publiques reflètent les besoins du peuple et y répondent. Il est aussi appelé à faire en sorte que les politiques arrêtées soient correctement mises en œuvre pour les citoyens auxquels elles sont destinées. C'est le rôle du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

Depuis 2009, les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ont adopté de nouvelles directives formant le nouveau cadre harmonisé des finances publiques. Ce nouveau cadre harmonisé des finances publiques, qui a été internalisé par le Burkina Faso en novembre 2015, renforce le rôle du Parlement en instaurant un débat d'orientation budgétaire (DOB). Par ailleurs, la loi de règlement

doit dorénavant s'accompagner de rapports de performances afin de permettre au Parlement d'effectuer un contrôle axé sur les résultats.

Comme on le voit, les textes réglementaires assignent un rôle important au Parlement pour s'assurer de la bonne gestion des deniers publics. C'est un contre-pouvoir qui doit s'assurer que l'intérêt du peuple qu'il représente est effectivement pris en compte dans toutes les décisions et les actions du gouvernement. Qu'en est-il exactement dans la pratique au Burkina Faso ? Le Parlement parvient-il à jouer efficacement ce rôle ? Quels sont les principaux défis à relever pour une meilleure efficacité du contrôle parlementaire ?

L'objectif de cette étude de cas est de contribuer à répondre à ces interrogations. Elle permettra d'expliquer la réalité au Burkina Faso et de formuler des recommandations pour un meilleur processus budgétaire.

Tout d'abord, cette étude de cas aborde les règles et procédures afin de permettre de comprendre les dispositions du cadre juridique sur le rôle du Parlement. Ensuite, elle examine la situation concrète du Burkina Faso en examinant les pratiques et en identifiant les principaux défis à relever pour améliorer le processus budgétaire.

# Cadre juridique : règles et procédures

Le budget-objet, mis en œuvre par la plupart des pays de l'UEMOA, a pendant longtemps fait l'objet de critiques compte tenu de ses limites à impacter la croissance, à réduire la pauvreté et à impulser un véritable développement économique. Les réflexions en vue d'y apporter des solutions ont abouti à l'adoption en 2009 de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA. Cette nouvelle directive des finances publiques vise le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, la réforme des modes de gestion, le renforcement de la transparence et le développement de la pluriannualité.

L'année 2015 a marqué un tournant décisif pour le Burkina Faso car il internalise cette nouvelle directive relative aux lois de finances dans son dispositif national<sup>1</sup>. Cette Loi organique apporte un certain nombre de réaménagements dans le processus et renforce le rôle de parties prenantes comme le Parlement au côté de l'exécutif.

La présente section met en évidence les rôles attribués au Parlement et à l'exécutif durant les phases de planification et de budgétisation, d'examen et d'adoption, d'exécution et de contrôle.

## Planification et budgétisation

La phase de « planification et budgétisation » est la première étape du processus budgétaire. Elle est de la responsabilité de l'exécutif. En effet, selon l'article 58 de la Loi organique relative aux lois de finances, « Le ministre chargé des Finances prépare les projets de loi de finances qui sont adoptés en Conseil des ministres ».

Cette phase démarre généralement au mois de mars avec l'élaboration du Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) suivi de la circulaire budgétaire, des avant-projets de budgets des ministères et des institutions, de l'organisation du DOB, des discussions des avant-projets de budget de chaque ministère devant la commission budgétaire. Elle se termine avec l'examen de l'avant-projet de budget de l'État en Conseil des ministres et le dépôt du projet de loi de finances au Parlement, prévu au plus tard le 1er jour de l'ouverture de la session ordinaire.

Jusqu'en 2015, aucune disposition ne prévoyait explicitement l'intervention du Parlement au cours de cette phase de

préparation et de budgétisation. Cette situation a été corrigée par la nouvelle loi organique en intégrant le Parlement au processus budgétaire dès cette phase. En effet, elle prévoit en son article 59 que le DPBEP adopté en Conseil des ministres, soit soumis à un DOB au Parlement au plus tard à la fin du mois de juin.

Ainsi, cette nouvelle loi a apporté des innovations majeures en consacrant une place de choix au Parlement dans la phase de préparation et de budgétisation. Cette innovation permet d'améliorer l'information du Parlement sur les perspectives économiques et financières à moyen terme et renforce la démocratie participative en instaurant une discussion au sein du Parlement sur les priorités et l'évolution des finances publiques en amont de la discussion sur le projet de loi de Finances de l'année à venir. Cependant, le DOB est limité par les textes eux même, en raison de son caractère informationnel.

Après avoir mis en évidence le rôle du Parlement dans la phase de planification et de budgétisation, la section suivante passe en revue le rôle qui lui est attribué par le cadre juridique dans la phase d'examen et d'adoption.

## Examen et adoption du budget

Le leadership du Parlement dans le processus budgétaire commence véritablement à cette étape d'examen et d'adoption du projet de loi de finances soumis par le gouvernement. Si le rôle du Parlement dans cette phase est défini, celui de l'exécutif n'est pas clairement indiqué. Bien entendu pour mieux comprendre les déterminants du projet de loi de finances et mieux conduire sa mission d'examen et d'adoption du budget de l'État, le Parlement travaille étroitement et durant tout le processus avec l'exécutif (tous les ministères et plus particulièrement le ministère chargé des Finances).

Les conditions et les modalités d'adoption de la loi de finances sont déterminées par l'article 103 de la Constitution du 11 juin 1991. Selon cet article, le Parlement dispose d'un délai courant du dernier mercredi du mois de septembre au 31 décembre pour se prononcer sur le projet de loi de finances. Excédé ce délai, la loi est mise en vigueur par ordonnance.

La Loi organique relative aux lois de finances précise les conditions d'application de cette disposition. En effet, l'article 60 stipule que : « Lorsque le projet de loi de finances a été transmis dans les délais au Parlement, il doit être adopté au

<sup>1</sup> Le Parlement (Conseil national de la transition) du Burkina Faso a adopté en novembre 2015 la Loi organique n° 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances.

plus tard à la date de clôture de ladite session. À défaut, il peut être mis en vigueur par ordonnance ».

Elle précise également à l'article 60 les conditions d'adoption au cas où le projet de loi n'aurait pas été déposé dans les délais en ces termes : « Lorsque le projet de loi de finances n'a pu être transmis en temps utile pour que le Parlement dispose avant la fin de la session ordinaire de l'entier délai prévu à l'alinéa précédent, celle-ci est immédiatement et de plein droit suivie d'une session extraordinaire dont la durée est au plus égale au temps nécessaire pour parfaire ledit délai. Si à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'est pas adopté, il est mis en vigueur par ordonnance ».

En outre, l'article 60 dispose que : « Lorsque le projet de loi de finances n'a pas pu être voté avant le début de l'année financière, le gouvernement est autorisé conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur, à continuer de percevoir les impôts et de reprendre en dépenses le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires »

**S'agissant des procédures d'amendement autorisées**, l'article 61 stipule que : « Aucun article additionnel, aucun amendement d'un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette. De même, le Parlement ne peut proposer ni la création ni la suppression d'un programme, d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor ».

**En ce qui concerne l'organisation de l'adoption**, chaque année, le Parlement nomme en séance publique six commissions générales<sup>2</sup> dont la Commission des finances et du budget (COMFIB). Pour l'examen du projet de loi de finances, la COMFIB est saisie au fond et procède à l'examen des lois de finances<sup>3</sup>. Les autres commissions sont saisies pour avis. Par ailleurs, toute commission peut désigner un ou plusieurs de ses membres à l'effet de participer avec voix consultative, aux travaux de la COMFIB pendant l'examen des articles ou des crédits se rapportant à sa compétence.

<sup>2</sup> Résolution n° 001-2016/an portant règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>3</sup> Article 124 de la Résolution n° 001-2016/an portant règlement de l'Assemblée nationale.

## Exécution du budget

Cette section examine d'abord le rôle des parties prenantes dans l'exécution du budget et les dispositions prévues en matière de virement et de transfert de crédits.

### Du rôle des parties prenantes

**L'exécution du budget de l'État est essentiellement du ressort de l'exécutif.** En effet, l'article 66 de la Loi organique précise que : « Les opérations d'exécution du budget de l'État incombent aux ordonnateurs et aux comptables... ». L'article 68 de la loi indique également que : « Le ministre chargé des Finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie ». Il est également responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres. Quant aux autres ministres et présidents d'institutions, conformément à l'article 70 de la Loi organique, ils sont des ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère et de leur institution .

Le rôle du Parlement durant la phase d'exécution du budget consiste en la surveillance budgétaire. La Loi organique accorde des pouvoirs relativement importants à la COMFIB. Selon l'article 94 de cette loi, « [...] la Commission des Finances veille au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances. À cette fin, le gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances [...] ». Dans le cadre de l'exécution de cette mission de surveillance, il est prévu que le Parlement puisse recourir à la Cour des comptes pour la réalisation de toutes enquêtes pour son information (article 95).

### Des transferts et des virements de crédits

La loi définit et précise les conditions de transferts et de virements de crédits en cours d'exercice. En rappel, « Les transferts de crédits modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts. Ils sont autorisés par décret pris en Conseil des ministres sur rapport conjoint du ministre chargé des Finances et des ministres concernés ». Quant « [aux] virements de crédits, [ils] modifient la répartition des crédits budgétaires entre les programmes d'un même ministère. S'ils ne changent pas la nature de la dépense [...], ils sont pris par arrêté conjoint du ministre

intéressé et du ministre chargé des Finances. Dans le cas contraire, ils sont autorisés par décret sur rapport conjoint du ministre chargé des Finances et du ministre concerné. Le montant annuel des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent des crédits votés pour ce programme »<sup>4</sup>.

Cependant, les virements et transferts doivent être effectués après information de la COMFIB. En outre, la loi fait obligation de produire et de joindre un compte rendu spécial de « l'utilisation des crédits virés ou transférés [...] dans la loi de finances rectificative ou à défaut dans la loi de règlement auquel ils se rapportent ».

Par conséquent, le Parlement joue un rôle de premier plan dans la phase d'examen et d'adoption. Qu'en est-il de la phase de contrôle et d'audit du budget ?

## Contrôle et audit du budget

En matière de contrôle, trois types de contrôle sont prévus par la Loi organique : il s'agit du contrôle administratif, parlementaire et juridictionnel. Le contrôle administratif est du ressort de l'exécutif et le contrôle juridictionnel du ressort de la Cour des comptes. En matière de contrôle parlementaire, deux mécanismes sont utilisés par le Parlement : le contrôle parlementaire a posteriori par l'adoption du projet de loi de règlement et les autres procédures d'informations et de contrôle du Parlement.

### Le contrôle parlementaire a posteriori (ou ex post) par l'adoption du projet de loi de règlement

Il s'exerce lors de l'examen et du vote de la loi de règlement. Le vote de la loi de règlement est un moment important qui permet au Parlement de donner « quitus » à l'action du gouvernement. Son examen devrait être le moment privilégié de l'évaluation des politiques publiques. À cette occasion, les informations ou les investigations sur place que le Parlement demande ne peuvent lui être refusées.

La loi dispose que le projet de loi de règlement soit transmis au Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Selon l'article 53 de la Loi organique relative aux lois de finances : « La loi de règlement est accompagnée du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution

de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics ».

Il convient de préciser que la Loi organique ne conditionne pas l'adoption des lois de finances à celle de la Loi de règlement. Il s'agit d'une faiblesse qui permet au Parlement de donner de nouvelles autorisations à l'exécutif sans s'assurer de la bonne gestion des crédits sur les autorisations précédentes.

### Les autres procédures d'informations et de contrôle du Parlement

Pour exercer son contrôle, l'Assemblée nationale utilise un certain nombre de procédures d'information et de contrôle que sont les questions orales ou écrites, les questions d'actualité, les commissions d'enquêtes, le contrôle budgétaire et les missions d'informations.

- **Les questions orales.** Elles sont posées par un député ou un groupe de députés à un ou plusieurs ministres ; celles qui portent sur la politique générale du gouvernement sont posées au Premier ministre. Il ne peut se faire représenter. Les questions orales doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles peuvent être posées sous la forme de questions orales avec débat ou de questions orales sans débat. Les questions écrites sont rédigées et elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.
- **Les questions écrites.** Elles sont rédigées et ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés. Tout député qui désire poser une question écrite, transmet le texte de sa question au Président du Parlement qui le notifie au Premier ministre ; communication en est faite à la toute prochaine séance plénière. Les réponses des ministres doivent parvenir au Parlement dans le mois suivant la notification des questions.
- **Les questions d'actualité.** Tout député a le droit de poser au gouvernement des questions d'actualité pendant les sessions ordinaires. Les questions d'actualité sont posées au Premier ministre qui y répond ou peut y faire répondre par les ministres compétents. Les réponses du gouvernement peuvent être suivies d'une réplique de l'auteur de la question. Le gouvernement y répond et le président du Parlement met fin aux débats.

<sup>4</sup> Article 23 de la Loi organique relative aux lois de finances.

- **Les commissions d'enquêtes.** Aux termes de l'article 113 de la Constitution, le Parlement peut constituer des commissions d'enquêtes, destinées à recueillir des informations sur un certain nombre de faits et d'actes de gestion pour elle-même et, au-delà, pour l'opinion publique. La création de telles commissions peut s'avérer un outil efficace et utile de contrôle parlementaire des finances publiques. Ces commissions d'enquêtes ont la possibilité de faire comparaître si nécessaire par la force, toute personne impliquée dans l'enquête.

Cette partie a passé en revue les dispositions juridiques relatives au rôle du Parlement et de l'exécutif dans le processus budgétaire. La partie suivante s'appesantit sur les défis majeurs qui se posent au Parlement ainsi qu'à l'exécutif, après un bref rappel des pratiques.

Tableau 1 : Résumé du processus budgétaire

Phase	Documents budgétaires	Parties prenantes	Commissions et Institutions
Planification et budgétisation	Le DPBEP La circulaire budgétaire Le DPPD (Document de programmation pluriannuelle des dépenses) des ministères et institutions Le projet de loi de finances	<b>Exécutif</b> Le ministère chargé des Finances Les ministères sectoriels  <b>Législatif</b> Le Parlement	La Commission budgétaire Le Conseil des ministres La séance plénière du Parlement
Examen et adoption du budget	Le projet de loi de finances	Les députés Le ministère chargé des Finances Les ministères sectoriels	La COMFIB (sous-commissions et séance plénière) La séance plénière du Parlement
Exécution du budget	Les rapports d'exécution du budget Les lois de finances rectificatives	Le ministère chargé des Finances Les ministères sectoriels	Le Conseil des ministres La COMFIB
Contrôle et audit du budget	Le rapport d'exécution de la loi de finances (Cour des comptes) La déclaration générale de conformité La loi de règlement	Le Parlement Le ministère chargé des Finances La Cour des comptes	La COMFIB La séance plénière du Parlement Le ministère chargé des Finances



# Pratiques et défis

Cette section examine les pratiques et défis sur les grandes étapes du processus budgétaire.

## Planification et budgétisation

Le processus d'élaboration du budget est piloté par le ministère chargé des Finances au travers de la Direction générale du budget (DGB). Ce processus commence par l'élaboration du DPBEP et se termine par le dépôt du projet de loi de finances au Parlement en passant par l'élaboration et la transmission de la circulaire budgétaire et l'adoption du projet de budget par le Conseil des ministres. Depuis 2016, le DOB est effectivement organisé avec les parlementaires en cohérence avec les innovations introduites par la nouvelle Loi organique relative aux lois des finances.

Le processus est relativement rigoureux car il est assis sur un calendrier budgétaire et sur des orientations et choix stratégiques provenant du Plan national de développement économique et social (PNDES). Des efforts d'implication de l'ensemble des parties prenantes (ministères sectoriels et institutions) sont également constatés. En effet, les besoins sont remontés des ministères sectoriels vers le ministère chargé des Finances et des débats budgétaires sont organisés en vue de procéder aux arbitrages. Dans l'ensemble, le processus est relativement bien maîtrisé et le projet de budget est déposé dans les délais au Parlement. Cela s'explique par la longue expérience acquise durant des années et la qualité des ressources humaines, liées notamment aux efforts fournis en matière de formation depuis la mise en place de l'École nationale des régies financières (ENAREF).

Cependant, des défis majeurs restent à relever aussi bien du côté de l'exécutif que du Parlement pour rendre plus efficace la phase d'élaboration et de budgétisation. Il s'agit de l'insuffisance de la budgétisation axée sur les résultats, de la faible qualité du DOB et de l'inexistence d'une institution financière indépendante (IFI)/d'un bureau parlementaire du budget.



### Défi 1 : L'insuffisance de la budgétisation axée sur les résultats

Le budget-programme faisant des résultats son leitmotiv, les coûts des programmes devraient être en étroite cohérence avec les cibles fixées pour permettre l'atteinte des résultats. Ce qui n'est pas évident en raison de la faiblesse de la budgétisation liée à la méconnaissance des relations de cause à effet.



### Défi 2 : La faible qualité du débat d'orientation budgétaire

Cette innovation majeure apportée par la nouvelle Loi organique relative aux lois des finances devrait permettre au Parlement d'impacter le processus budgétaire dès le démarrage par la réorientation des priorités avant qu'il ne soit trop tard. En pratique, les trois exercices déjà conduits ont révélé des insuffisances qui limitent la contribution du Parlement à cette phase importante de décision. Les observations sont encore limitées et se focalisent sur des questions de compréhension et à des commentaires qui ne touchent pas les enveloppes budgétaires arrêtées. Elles apparaissent comme un chapelet de préoccupations et peuvent présenter certaines incohérences. Les entretiens réalisés avec les experts du ministère chargé des Finances révèlent que le DOB n'a pas encore une véritable influence sur la phase de planification et de budgétisation. Aussi, il n'existe aucun dispositif de prise en compte des observations. Elles sont laissées à l'initiative du ministère chargé des Finances. Ces insuffisances s'expliquent notamment par la faiblesse de l'organisation et des capacités des parlementaires. S'agissant de la faiblesse liée à l'organisation, il n'existe pas d'organisation particulière du Parlement pour permettre une bonne préparation du DOB et une contribution efficace des parlementaires ou de la COMFIB. L'initiative est laissée à chaque député de formuler ses observations, ce qui peut être sources d'incohérences entre les observations formulées et rendent difficile leur prise en charge par le gouvernement.

Pour ce qui est de la qualité des ressources humaines, le sujet soumis à examen, à savoir le DPBEP, nécessite des connaissances spécifiques sur la planification axée sur les résultats, la budgétisation et les programmes de développement nationaux et sectoriels. Les parlementaires n'ayant pas tous ces prérequis, car venant de divers horizons, ont du mal à contribuer efficacement au DOB



**Défi 3 :**  
**L'inexistence d'une institution financière indépendante/d'un bureau parlementaire du budget**

Il n'existe pas encore dans le dispositif du Burkina Faso d'une IFI qui procède à des analyses budgétaires pour la planification et la formulation du budget. En l'absence d'une telle institution, il n'existe pas d'analyses budgétaires objectives à même d'orienter efficacement les techniciens du ministère chargé des Finances sur les grandes options stratégiques devant guider l'élaboration du budget.

La société civile tente d'y contribuer au travers d'analyses et de propositions. Toutefois, sa contribution reste encore faible. En conséquence, elle se focalise le plus souvent sur le projet de loi de finances soumis à l'Assemblée nationale.

## Examen et adoption

Le Parlement est le « maître d'orchestre » durant cette phase d'examen et d'adoption. Jusqu'ici, le budget a toujours été examiné et voté dans les délais ; évitant au pays de recourir à des situations exceptionnelles de gestion budgétaire telles que les douzièmes provisoires. Ce résultat est obtenu par la bonne organisation mise en place par le Parlement durant cette phase. En effet, différentes étapes d'évaluation successives sont mises en place pour mieux examiner le budget avant son adoption. Le processus est organisé en six étapes principales. Il s'agit : (i) de l'audition des équipes techniques des institutions et des ministères ; (ii) de l'audition des ministres et présidents d'institutions ; (iii) de l'audition du gouvernement ; (iv) de l'examen et de l'arbitrage des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances ; (v) de l'analyse de l'allocation des crédits budgétaires par nature de dépenses et principaux résultats attendus ; et, (vi) du vote du projet de loi de finances en séance plénière du Parlement.

Dans le cadre de cet exercice, il est à noter une bonne collaboration avec l'exécutif qui accompagne le Parlement durant tout le processus en étayant les choix budgétaires. Une des forces de ce processus est l'audition des ministères techniques, ce qui permet d'approfondir les propositions arrêtées dans le projet de loi de finances.

Malgré cet important travail fourni par le Parlement des défis persistent. Il s'agit notamment de l'impact limité du travail budgétaire du Parlement sur le projet de loi de finances, expliqué par les capacités de la COMFIB et des parlementaires en général.



**Défi 4 :**  
**Capacité limitée du Parlement à scruter le budget**

L'introduction du budget-programme a créé quelques défis lors de sa mise en œuvre. Jusqu'ici, le travail parlementaire a du mal à impacter le contenu du projet de loi de finances optique budget-programme. Il ressort des interviews réalisées, qu'après deux années d'examen et d'adoption du projet de loi de finances, aucune intervention des parlementaires n'est allée dans le sens de la baisse ou de l'augmentation des ressources allouées aux programmes ni de réallocations intra-programmes. C'est donc comme si le budget soumis par l'État était voté en l'état. Cette situation pourrait s'expliquer par la frilosité des parlementaires à apporter des observations de fond ou d'envergure qui vont « chambouler » l'ensemble du budget. En effet, avec l'approche budget-programme qui est supposée assurer une cohérence forte entre les crédits budgétaires et les résultats attendus, toute modification du montant des crédits devrait entraîner un réajustement des cibles.

**Les capacités de la COMFIB.** La COMFIB dispose de très peu d'administrateurs parlementaires pour l'organisation et l'analyse technique des dossiers ; ce qui impacte assurément la qualité des analyses. Pour pallier cette insuffisance, les assistants parlementaires des autres commissions du Parlement sont mis à profit durant l'examen et l'adoption du budget. Malgré cet appui temporaire, les ressources humaines techniques de la COMFIB restent insuffisantes.

**Les capacités des parlementaires.** Comme dans la phase de planification, l'examen du budget nécessite des capacités d'analyses relativement fortes pour l'examen de la cohérence du budget proposé par l'exécutif. Ce besoin est d'autant plus important dans le contexte du budget-programme qui assure une certaine rigueur entre les crédits alloués et les résultats attendus.

## Exécution du budget

La phase d'exécution du budget est mise en œuvre par les structures de l'exécutif par l'entremise des ordonnateurs qui sont les ministres et présidents d'institutions et les comptables. Dans ce cadre, des rapports d'exécution trimestriels du budget sont produits et soumis en Conseil des ministres. Un rapport à mi-parcours sur l'exécution du budget est également produit à la suite de l'audit des ministères et institutions sur les niveaux de consommation des crédits. En cours d'année, des lois de finances rectificatives sont produites et soumises au Parlement pour adoption en cas de changement dans les prévisions de recettes et de dépenses.

Bien que l'exécution du budget respecte dans l'ensemble les cadres formels établis, elle se heurte à un certain nombre de faiblesses dont notamment les faibles taux d'exécution du budget et la gestion unilatérale des régulations, expliquée en partie par la faiblesse de surveillance exercée par le Parlement.



### Défi 5 : Le manque de surveillance au cours de l'exécution budgétaire

Du côté du Parlement, bien que la loi autorise une surveillance de l'exécution par le Parlement par l'intermédiaire de la COMFIB, le Parlement est quasi inexistant en matière de surveillance budgétaire. Il se contente de recevoir les situations d'exécution trimestrielles du budget. Il n'y a presque aucun retour du Parlement sur ces rapports ni d'analyses de l'exécution du budget. En outre, il n'existe aucun dispositif particulier au niveau du Parlement pour le suivi de l'exécution du budget. Le Parlement semble donc attendre la phase de contrôle après celle de l'examen et de l'adoption pour intervenir.

Ce manque de contrôle budgétaire contribue à un manque de responsabilité, ce qui est l'une des nombreuses raisons pour lesquelles est constatée une faiblesse des taux d'exécution du budget et des coupes unilatérales.

**La faiblesse des taux d'exécution du budget.** L'exécution du budget est caractérisée par des taux relativement faibles, en particulier pour les investissements. Cette situation s'expliquerait en partie par la faiblesse des capacités des gestionnaires et les lenteurs observées dans le processus de passation des marchés dues notamment aux lourdeurs du contrôle à priori (ou contrôle ex ante) malgré les réformes engagées dans le cadre du budget-programme afin de le réduire au profit du contrôle à posteriori (ou contrôle ex post).

**Des coupes unilatérales.** Le ministère des Finances est obligé de procéder à des régulations budgétaires au cas où le contexte économique et social deviendrait défavorable à la réalisation des prévisions budgétaires. Dans ce cas, des coupes sont opérées sur les crédits des ministères sans une concertation approfondie avec les ministères et les institutions. Cette situation peut compromettre l'atteinte des objectifs des ministères et des institutions.

## Contrôle et audit

Ce contrôle parlementaire a posteriori connaît des insuffisances importantes. Il s'agit de la capacité limitée de l'Assemblée nationale à demander des comptes à l'exécutif, de la non-adoption dans les délais impartis de la loi de règlement, du non-apurement des comptes publics par la Cour des comptes, de la faiblesse des capacités (humaines, financières et logistiques) de la Cour des comptes.



### Défi 6 : Capacité limitée de demander des comptes à l'exécutif

Le Parlement exerce actuellement son rôle de contrôle budgétaire. De 2016 à 2017, cinq commissions d'enquêtes ont été mises en place dont deux en 2016 et trois en 2017. Les deux commissions d'enquêtes de 2016 ont porté sur les mines et les lotissements. Celles de 2017 ont concerné le système de santé, l'enseignement et la maîtrise d'ouvrage délégué (MOB). Les résultats de ces enquêtes ont mis à nu des insuffisances et malversations relativement importantes notamment au niveau des lotissements.

Sur la période 2016-2018, trois missions d'information ont été conduites par le Parlement, à raison d'une mission par an. Les missions d'information ont porté sur :

- Le dossier de fraude fiscale opposant la douane à une société de télécommunications en 2016 ; cette mission aurait permis le recouvrement d'environ sept milliards au profit du budget de l'État ;

- Le tabac en 2017 ;
- Les exonérations sur les matériaux de construction au profit des sociétés immobilières agréées en 2018 ; elle a abouti à la suppression des exonérations sur les matériaux de construction au profit des dites sociétés.

Ces enquêtes et missions ont permis au Parlement de déceler de nombreux cas de fraudes et corruption qui jouent négativement sur le recouvrement des recettes au profit du budget de l'État. Cependant, des défis existent et concernent notamment la publication des rapports, la mise en œuvre et le suivi des recommandations et la prise de sanctions. La publication des rapports reste encore faible et n'est pas systématique. En effet, très peu de rapports font l'objet d'une publication.

S'agissant du suivi et de la mise en œuvre des recommandations, des faiblesses sont aussi constatées. En effet, généralement il n'existe pas de cadre formel de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Cependant, des progrès sont perceptibles à ce niveau avec la mise en place d'un comité de suivi des recommandations du rapport parlementaire sur les lotissements.

Quant à la prise de sanctions, elle est généralement faible. En effet, cela nécessite que les rapports soient transmis à la justice pour des enquêtes complémentaires et ce processus prend énormément de temps pour aboutir.



**Défi 7 :**  
**La non-adoption des lois de règlement**

En pratique, des efforts sont faits par l'exécutif pour le dépôt de la loi de règlement dans les délais. Bien que déposées dans les délais, les lois de règlement n'ont pas été votées par le Parlement depuis 2017. Cette situation s'explique du fait des insuffisances de la déclaration générale de conformité produite par la Cour des comptes. En effet, la Cour des comptes prononce la conformité des comptes sous réserve de la vérification des comptes des comptables publics. Au regard de cette insuffisance, le Parlement refuse d'adopter les lois de règlement. Ainsi, les lois de règlement de 2015, 2016, 2017 ont été déposées mais n'ont pas fait l'objet d'adoption par le Parlement bien que le rapport d'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité soient produits par la Cour des comptes.

Malgré la non-adoption des lois de règlement, les lois de finances sont adoptées chaque année. Ainsi, le Parlement continue de donner quitus à l'exécutif de mobiliser les ressources pour financer son programme sans s'assurer au préalable de la bonne exécution des autorisations précédentes. Cependant, il faut signaler que la Loi organique relative aux lois de finances ne conditionne pas l'adoption des nouvelles lois de finances par le vote de la loi de règlement, il sied tout de même au Parlement de s'assurer de la bonne exécution des lois de finances précédentes.



**Défi 8 :**  
**Le non-apurement des comptes publics par la Cour des comptes**

La Cour des comptes ne parvient pas jusqu'à ce jour à vérifier dans le temps les comptes des comptables publics et à les rapprocher de la situation produite par le ministère chargé des Finances (comptes administratifs). Cette situation explique la production de la déclaration générale de conformité sous réserve. L'incapacité de la Cour des comptes à vérifier les comptes des comptables publics a trait à la faiblesse de ses capacités en ressources humaines, financières et logistiques.



**Défi 9 :**  
**La faiblesse des capacités (humaines, financières et logistiques) de la Cour des comptes**

Concernant les ressources humaines, à titre illustratif, la chambre des comptes de l'État qui a la charge de vérifier les comptes des comptables publics et de produire le rapport de certification ne compte que cinq cadres dont trois magistrats et deux administrateurs. Cet effectif relativement limité doit examiner tous les comptes des comptables publics et produire la déclaration générale de conformité dans un délai de trois mois. En effet, la loi fait obligation aux comptables publics de déposer les comptes au plus tard le 30 juin et à la Cour des comptes de déposer sa déclaration générale de conformité au plus tard le dernier mercredi du mois de septembre. Ainsi, ce qui est demandé à la Cour des comptes paraît impossible étant donné la faiblesse des ressources humaines. Suite aux entretiens menés, il ressort que plus de 500 comptes sont en attente d'être jugés. Ce problème sera très difficile à résoudre compte tenu des capacités quantitatives et qualitatives des ressources humaines.

Ces entretiens ont révélé également la faiblesse des ressources financières et logistiques qui ne permettent pas un fonctionnement adéquat de cet organe important de contrôle externe. Pour illustrer cette situation, le budget octroyé par l'État permet à la Cour des comptes de fonctionner environ cinq mois dans l'année. Cette situation contribue à fragiliser le seul organe de contrôle externe (contrôle juridictionnel) et l'empêche de réaliser efficacement ses audits et contrôles.

# Conclusions et recommandations

Les organes législatifs jouent plusieurs rôles dans le processus budgétaire. En tant qu'élus chargés de représenter leurs communautés et partis politiques, les parlementaires jouent un rôle unique dans le processus budgétaire. Ils peuvent prôner l'inclusion de projets dans le budget qui profiteront à leurs communautés et rappeler à l'exécutif leurs engagements en matière d'amélioration de la prestation de services. Les contributions apportées par les parlementaires tout au long du processus budgétaire visent à soutenir le rôle de la direction du budget dans la planification, l'allocation, l'exécution et l'évaluation du budget.

La présente étude a permis de mettre en évidence le rôle du Parlement et de l'exécutif dans le processus budgétaire sur le plan juridique et pratique et de décrire les principaux défis qui se posent aux principales parties prenantes.

Le cadre juridique prévoit un certain nombre de dispositions définissant le rôle du Parlement et de l'exécutif. Dans l'ensemble, on peut retenir qu'en même temps qu'il accorde un pouvoir au Parlement à chacune des phases, il prévoit des dispositions qui limitent son action. En effet, en phase de planification et budgétisation, le DOB a été introduit pour permettre au Parlement de contribuer aux orientations. Cependant, il reste limité par son caractère informationnel.

En outre, à l'étape de l'examen et de l'adoption, l'action du Parlement est également limitée. La loi dispose qu'aucun article additionnel, aucun amendement d'un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette. De même, le Parlement ne peut proposer ni la création ni la suppression d'un programme, d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor.

Concernant l'exécution, les textes confèrent au Parlement un rôle de surveillance de l'exécution budgétaire à cette phase. Cependant, ce pouvoir est en grande partie limité à la réception du rapport sur la situation d'exécution trimestrielle du budget, à titre d'information. Par ailleurs, pour les virements et transferts de crédits, le Parlement est seulement informé par l'exécutif avant de les mettre en œuvre.

En matière de contrôle et audit, il convient de préciser que la Loi organique ne conditionne pas l'adoption des lois de finances à celle de la loi de règlement ; ce qui constitue une faiblesse qui permet au Parlement de donner de nouvelles autorisations à l'exécutif sans s'assurer de la bonne gestion des crédits sur les autorisations précédentes.

En pratique, les dispositions prévues par les textes sont effectivement mises en œuvre aussi bien par l'exécutif que le Parlement. Cependant, à toutes les phases, des défis majeurs doivent être gagnés pour renforcer le rôle des acteurs notamment celui du Parlement, dans le DOB, la surveillance et le contrôle budgétaire.

Les principaux défis concernent :

- l'insuffisance de la budgétisation axée sur les résultats liés à la méconnaissance des relations de cause à effet ;
- la faible qualité du DOB qui peine encore à impacter de manière décisive la phase de planification et de budgétisation, ce qui s'explique notamment par la faiblesse de l'organisation du Parlement pour affronter cet exercice ;
- l'inexistence d'une institution IFI/d'un bureau parlementaire du budget qui ne permet pas d'avoir des analyses budgétaires objectives à même d'orienter efficacement le ministère chargé des Finances sur les grandes options stratégiques devant guider l'élaboration du budget ;
- la capacité limitée du Parlement à scruter le budget ;
- le manque de surveillance au cours de l'exécution budgétaire car la COMFIB n'analyse pas les rapports d'exécution budgétaire ;
- la capacité limitée de demander des comptes à l'exécutif car la prise de sanctions est généralement faible
- la non-adoption de la loi de règlement ;
- le non-apurement des comptes publics par la Cour des comptes ;
- la faiblesse des capacités (humaines, financières et logistiques) de la Cour des comptes.

Ces défis exigent que tous les acteurs du processus budgétaire travaillent ensemble. Comme pour de nombreuses réformes de la GFP, les actions visant à relever les défis doivent prendre en compte le contexte du Burkina Faso. Cette étude de cas présente de bons points d'entrée et un certain nombre de mesures nécessaires pour améliorer le processus budgétaire.

### Renforcer les capacités des ministères, des institutions, de la Direction du budget et du Parlement sur le budget-programme

Bon nombre de pays africains ont suivi la tendance de mise en place d'un budget-programme. Lorsque le budget-programme est mis en œuvre avec succès, il devrait aboutir à des systèmes de gestion des finances publiques plus fonctionnels grâce au rapprochement de la planification socio-économique et du budget, à de meilleures affectations des dépenses et à un cadre de mesure des résultats plus efficace. Au séminaire « S'approprier et diffuser la réforme du budget-programme », CABRI avec des participants des pays de l'UEMOA ont examiné les questions concernant l'appropriation et la diffusion du BP qui sont essentielles à une réforme fonctionnelle.

Au Burkina Faso, il faut approfondir le niveau de connaissance de chaque secteur sur les relations de cause à effet de la dépense publique à la mise en œuvre du budget-programme. En conséquence, il faut renforcer les capacités des gestionnaires de crédits en matière d'exécution du budget afin d'améliorer les taux d'exécution.

Notamment, il faut renforcer les capacités du Parlement sur le budget-programme.

### Mettre en place une IFI/un bureau parlementaire du budget afin d'avoir des analyses budgétaires objectives

L'absence d'un bureau parlementaire du budget limite la capacité du Parlement à être impliqué tout au long du processus budgétaire. Ce bureau devra être indépendant et avoir la capacité et les ressources suffisantes pour analyser le cadre macroéconomique et budgétaire de l'exécutif pour promouvoir la crédibilité du budget, déterminer le caractère abordable du budget, les risques dans le budget, la redéfinition des priorités des programmes et la performance des programmes à financer dans le budget.

Ce bureau devra travailler pour assurer une meilleure organisation et préparation du DOB par le Parlement afin de mieux contribuer à cette phase importante de planification et de budgétisation. Il devrait exister des différences et des responsabilités claires entre ce bureau et le COMFIB. Une fois que ces responsabilités ont été clairement définies, il faudra renforcer les capacités du bureau ou de la COMFIB sur l'analyse du budget-programme, en tenant compte des possibilités offertes par la Loi organique.

### Mettre en place au Parlement un véritable mécanisme de suivi budgétaire afin de renforcer le rôle du Parlement en phase d'exécution

Pour améliorer la responsabilité au Burkina Faso, le Parlement doit remplir sa fonction de contrôle lors de l'exécution du budget. Des mécanismes doivent être mis en place pour utiliser les rapports d'exécution du budget afin de responsabiliser le gouvernement et d'assurer une prestation de services de qualité.

Il faut mettre en place un mécanisme de gestion des régulations en collaboration avec les ministères et les institutions afin d'améliorer la gestion budgétaire en cas de contexte défavorable à la mobilisation des recettes. Le Parlement et l'exécutif doivent travailler ensemble pour l'adoption des lois de règlement afin de donner quitus à la gestion de l'exécutif. La publication systématique des rapports des commissions d'enquêtes et des missions d'information est essentielle.

### Renforcer les capacités de la Cour des comptes

La Cour des comptes devra se doter des ressources humaines, en qualité et en quantité, pour lui permettre de mener efficacement sa mission d'assistance au Parlement, de jouer son rôle de surveillance et d'assurer la vérification et la certification des comptes. Il faut renforcer ses capacités matérielles, logistiques et financières pour lui permettre de fonctionner efficacement durant toute l'année.

## Bibliographie

*Chronogramme de passage des équipes techniques des ministères et institutions, Sous-commission sectorielle n° 1*

Constitution du 2 juin 1991, Burkina Faso

*Dossier n° 38 : relatif au projet de loi portant loi de finances pour l'exécution du budget de l'État, exercice 2017, Assemblée nationale*

Enquête sur le budget ouvert 2017, IBP (International Budget Partnership ou Partenariat budgétaire international)

*Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes, séminaire régional pour les Parlements francophones d'Afrique, BAMAKO, du 1er au 3 novembre 2001*

*Loi organique n° 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances*

*Programme des auditions des ministres et présidents d'institutions 2018*

*Questionnaire budgétaire sur les recettes adressé au MINEFID, Assemblée nationale*

*Questionnaire budgétaire adressé aux ministères et institutions, Assemblée nationale*

Rapport n° 2016- 037/an/COMFIB

*Rapport de la sous-commission sectorielle n° 2, 2<sup>e</sup> session ordinaire de l'année 2017*

*Résolution n° 001-2016/an portant règlement de l'Assemblée nationale*







SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

---

## Remerciements

Cette étude de cas a été rédigée par Fidele Bama qui a tenu compte des conseils donnés par Michael Castro du Secrétariat de CABRI lors de sa rédaction.

---

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat

Cnr John Vorster & Nellmapius Drive

Centurion, 0062

South Africa

Conception et mise en page par COMPRESS.dsl

Cette publication est financée par la Banque africaine de développement (BAfD).

Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas forcément ses positions ou ses politiques.

---



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP  
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPPEMENT