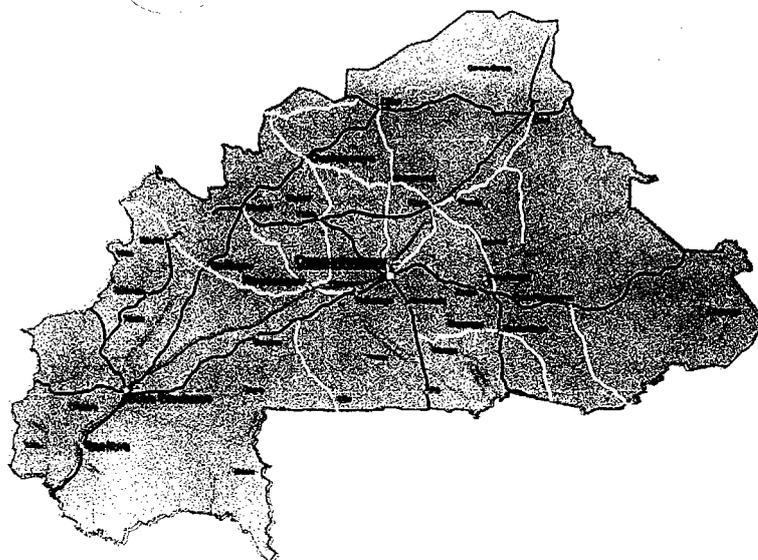


**MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**



BURKINA FASO

Unité - Progrès - Justice



**POLITIQUE NATIONALE D'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE
GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU BURKINA FASO**

Février 2008

OO/HO

BURKINA FASO
Unité Progrès Justice

DECRET N°2008- 448 /PRES/PM/MEF
portant adoption de la politique nationale
d'endettement public et de gestion de dette
publique.

LE PRESIDENT DU FASO
PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES

- VU** la constitution ;
- VU** le décret N° 2007-349/PRES du 4 juin 2007 portant nomination du premier Ministre ;
- VU** le décret N°2007-381/PRES/PM du 10 juin 2007 portant composition du Gouvernement du Burkina Faso ;
- VU** le décret N°2007-424/PRES/PM/SGG-CM du 13 juillet 2007 portant attributions des membres du gouvernement ;
- VU** la loi 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances et les lois de finance annuelles ;
- VU** le décret N°2005-255-PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant règlement général de la comptabilité Publique ;
- VU** le décret N°2005-257-PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant régime des ordonnateurs et des administrateurs de crédits de l'Etat et des autres organismes public ;
- VU** décret N°2005-258-PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics ;

VU le règlement N°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA ;

Sur rapport du Ministre de l'économie et des finances ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 6 février 2008 ;

DECRETE

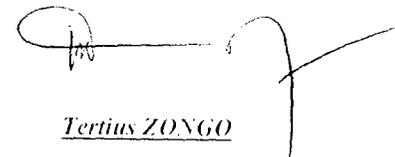
Article 1 : Est adoptée la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique dont le texte est joint en annexe

Article 2 : Le Ministre de l'économie et des finances est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel du Faso.

Ouagadougou, le 15 juillet 2008



Le Premier Ministre


Tertius ZONGO

Le Ministre de l'économie et des finances


Jean-Baptiste Marie Pascal COMPAORE

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	4
DEFINITIONS.....	6
INTRODUCTION.....	16
I. CONTEXTE GENERAL.....	20
I.1. LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET DEMOGRAPHIQUE.....	20
I.1.1. Un contexte géographique défavorable.....	20
I.1.2. Un contexte démographique à taux de croissance rapide.....	21
I.2. LE CONTEXTE POLITIQUE, ADMINISTRATIF ET JURIDIQUE... 	22
I.2.1. Un contexte politico administratif d'enracinement démocratique et de renforcement de la bonne gouvernance.....	22
I.2.2. Un contexte juridique d'uniformisation dans le cadre communautaire.....	23
I.3. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL.....	23
I.3.1. Un contexte économique et social marqué par la pauvreté.....	23
I.3.2. Une économie en déficit d'infrastructures économiques et de technologie.....	24
II. ETAT DES LIEUX DE L'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU BURKINA FASO.....	26
II.1. LA SITUATION ACTUELLE DE LA DETTE PUBLIQUE.....	26
II.1.1. Le contenu du portefeuille de la dette.....	26
II.1.1.1. Le portefeuille de la dette extérieure.....	26
II.1.1.2. Le portefeuille de la dette intérieure.....	29
II.1.2. Les indicateurs d'endettement public.....	32
II.1.3. L'affectation des ressources d'emprunt.....	34
II.1.4. Les bailleurs de fonds du Burkina Faso.....	36
II.2. LE DISPOSITIF D'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.	37

II.2.1. La présentation du dispositif.....	37
II.2.1.1. Le cadre juridique.....	37
II.2.1.2. Le cadre institutionnel.....	39
II.2.2. L'analyse du dispositif d'endettement public et de gestion la dette publique.....	42
II.2.2.1. Les acquis du dispositif d'endettement public et de gestion de la dette publique.....	42
II.2.2.2. Les insuffisances du dispositif d'endettement public et de gestion de la dette publique.....	45
III. POLITIQUE NATIONALE D'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	50
III.1. LES DEFIS ET LES ENJEUX.....	51
III.2. LA VISION ET LES PRINCIPES DIRECTEURS.....	52
III.2.1. La vision.....	52
III.2.2. Les principes directeurs.....	52
III.3. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	53
III.3.1. L'objectif global.....	53
III.3.2. Les objectifs spécifiques.....	53
III.4. LES AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE D'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE GESTION DE LA PUBLIQUE.....	54
III.5. LES RESULTATS ET LES RISQUES.....	60
III.5.1. Les résultats attendus.....	61
III.5.2. Les risques à l'efficacité de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique...	61
III.6. L'EVALUATION ET LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	62
III.6.1. Le suivi évaluation.....	62
III.6.2. Les mesures d'impact.....	62
III.6.3. Les mesures d'accompagnement.....	63
CONCLUSION GENERALE.....	64
ANNEXE : MESURES D'ACCOMPAGNEMENT.....	66

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AID	: Association Internationale de Développement
AN	: Assemblée Nationale
APD	: Aide Publique au Développement
AVD	: Analyse de Viabilité de la Dette
BADEA	: Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrrique
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIP	: Banque Intégrée des Projets
BOAD	: Banque Ouest Africaine de Développement
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEMAC	: Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CGAB	: Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires
CID	: Circuit Informatisé de la Dépense
CIFE	: Circuit Informatisé des Financements Extérieurs
CIR	: Circuit Intégré de la Recette
CNDP	: Comité National de la Dette Publique
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
CSMOD	: Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation
CVD	: Cadre de viabilité de la Dette
DAF	: Direction de l'Administration et des Finances
DDP	: Direction de la Dette Publique
DEP	: Direction des Etudes et de la Planification
DGB	: Direction Générale du Budget
DGCEI	: Direction Générale de la Coordination et de l'Evaluation des Investissements
DGCF	: Direction Générale du Contrôle Financier
DGCOOP	: Direction Générale de la Coopération
DGEP	: Direction Générale de l'Economie et de la Planification
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DSRP	: Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EPIN	: Evaluation des Politiques et Institutionnelles Nationales
FCFA	: Franc de la Communauté Financière Africaine
FAD	: Fonds Africain de Développement

FKDEA	:	Fonds Koweïtien pour le Développement Economique Arabe
FMI	:	Fonds Monétaire International
FSD	:	Fonds Saoudien de Développement
ha	:	Hectare
IADM	:	Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale
IAP	:	Instrument Automatisé de Prévision
IDH	:	Indicateur du Développement Humain
IGE	:	Inspection Générale d'Etat
IGF	:	Inspection Générale des Finances
IGT	:	Inspection Générale du Trésor
km	:	Kilomètre
km ²	:	Kilomètre carré
MEF	:	Ministère de l'Economie et des Finances
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OPEP	:	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PAP	:	Programme d'Actions Prioritaires
PAS	:	Programme d'Ajustement Structurel
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PMA	:	Pays les Moins Avancés
PNB	:	Produit National Brut
PNBG	:	Politique Nationale de Bonne Gouvernance
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	:	Pays Pauvre Très Endetté
PRC-PPTE	:	Programme de Renforcement des Capacités des PPTE
PTF	:	Partenaires Techniques et Financiers
SIDA	:	Syndrome d'immunodéficience acquise
SP PPF	:	Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers
SRFP	:	Stratégie de Renforcement des Finances Publiques
SYGADE	:	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USD	:	United States Dollar
VA	:	Valeur Actualisée
VAN	:	Valeur Actualisée Nette
VN	:	Valeur Nominale
VIH	:	Virus de l'Immunodéficience Humaine
XBS	:	Exportations de biens et services

DEFINITIONS

Aux fins de la présente politique, les expressions ci-après sont définies comme suit :

Acte d'endettement public : acte du secteur public (administration centrale, sociétés à capitaux publics, collectivités territoriales, établissements publics de l'Etat) impliquant la création d'une dette.

Analyse de viabilité de la dette (AVD): analyse consistant à vérifier la viabilité de la dette en prenant en compte les nouveaux financements nécessaires pour l'atteinte des objectifs de croissance macroéconomique et les financements des dépenses de réduction de la pauvreté.

Back office : fonction de gestion de la dette qui concourt à la tenue et au suivi des statistiques, à la mise en œuvre de la stratégie d'endettement ainsi qu'au règlement du service de la dette.

Critère de convergence : indicateur macroéconomique défini au sein d'une Union Economique sur un horizon fixé que les membres doivent respecter. Au sein de l'UEMOA, il y a deux catégories de critères :

1°) les critères de premier rang :

- solde budgétaire de base positif ou nul ;
- taux d'inflation moyen annuel inférieur à 3% ;
- taux d'endettement public (encours de la dette/PIB) inférieur à 70% ;
- non accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs sur la gestion courante.

2°) les critères de second rang :

- ratio « masse salariale/recettes fiscales » inférieur à 35% ;
- ratio « investissements publics financés sur ressources internes/recettes fiscales » supérieur à 20% ;
- ratio « déficit extérieur courant hors dons/PIB » inférieur ou égal à 5% ;
- taux de pression fiscale supérieur ou égal à 17%.

Collectivités territoriales décentralisées : entités de droit public auxquelles l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues.

Club de Paris : Groupe informel et volontaire de pays créanciers publics, qui ne connaît ni de membres fixes, ni de structure institutionnelle, et qui est géré par le Trésor français dans le cadre du traitement des dettes de pays débiteurs. Les négociations en Club de Paris commencent lorsqu'un pays débiteur demande formellement au Trésor français d'organiser une réunion avec ses créanciers officiels dans le but de négocier un accord portant sur l'allègement de sa dette.

Club de Londres : Groupe informel dans lequel les banques commerciales et les débiteurs souverains se réunissent pour négocier les conditions de crédits octroyés par ces banques (sans garantie d'un gouvernement envers le créancier), les négociations se déroulant souvent à Londres. Chaque Club de Londres est constitué à l'initiative d'un pays débiteur particulier et est dissout aussitôt que l'accord a été signé.

Coût : montant du service de la dette et/ou des pertes économiques réelles pouvant résulter d'une crise financière si l'Etat est incapable de régler le service de sa dette.

Démembrement de l'Etat : organisme public et collectivité territoriale ou locale décentralisée.

Dette : montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs qui comportent l'obligation pour le débiteur de rembourser le principal et/ou verser des intérêts, à un ou plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des résidents d'une économie par des personnes ou entités de la même économie et/ou d'autres économies.

Dette avalisée : dette pour laquelle l'Etat ou ses démembrements est constitué aval (garant personnel)

Dette extérieure : montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs qui comportent l'obligation pour le débiteur de rembourser le principal et/ou verser des intérêts, à un ou

plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des non résidents par des résidents d'une économie.

Dette intérieure : montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs qui comportent l'obligation pour le débiteur de rembourser le principal et/ou verser des intérêts, à un ou plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des résidents d'une économie par d'autres résidents.

Dette intérieure contractuelle : appelée « instruments de dette intérieure » par les Institutions de Bretton Woods, elle regroupe les dettes obtenues sur la base d'un contrat, d'une convention ou tout autre engagement signé entre l'Etat et les partenaires ou tout autre souscripteur, personne physique ou morale, résidents ; ce sont les conventions d'emprunts passées avec les institutions financières et celles non financières, les obligations du Trésor, les bons du Trésor, les dettes titrisées ou consolidées sur les entreprises publiques ou privées et sur la banque centrale.

Dette intérieure flottante : appelée « autres dettes » par les Institutions de Bretton Woods, elle regroupe les engagements financiers à court terme de l'Etat, qui ne nécessitent pas l'établissement d'un contrat en tant que tel ; regroupe deux catégories de dépenses à savoir les instances de paiement auprès du Trésor Public et les autres engagements de l'Etat à honorer par le biais du Trésor.

Dette publique : dette résultant d'emprunts contractés par l'Etat ou ses démembrements auprès d'entités résidentes et/ou non.

Elément don : différence entre la valeur nominale (ou valeur actualisée des décaissements) et la valeur actualisée du service de la dette, exprimée en pourcentage de la valeur nominale du prêt: $((VN-VA)/VN)*100$

Emprunt : contrat par lequel une personne obtient, l'usage d'une somme d'argent avec des conditions financières de remboursement.

Emprunt extérieur : emprunt contracté par des résidents d'une économie auprès de non-résidents.

Emprunt garanti : emprunt bénéficiant d'un engagement contractuel d'un tiers de répondre de la défaillance du débiteur.

Emprunt intérieur : emprunt contracté par des résidents d'une économie auprès d'autres résidents de la même économie.

Emprunt privé : emprunt contracté par des entités privées résidentes auprès d'autres entités résidentes et/ou non résidentes.

Emprunt public : emprunt contracté par l'Etat ou ses démembrements auprès d'autres entités résidentes et/ou non résidentes.

Encours de la dette : montant à une date donnée des décaissements de dette non encore remboursés.

Endettement public : action du secteur public (administration centrale, sociétés à capitaux publics, collectivités territoriales, établissements publics de l'Etat) impliquant la création d'une dette.

Front office : fonction de gestion de la dette qui concourt à la mobilisation (décaissement) des ressources d'emprunt.

Garantié : accord en vertu duquel le garant s'engage à verser la totalité ou une partie du montant dû au titre d'un instrument d'emprunt en cas de défaut de paiement de l'emprunteur.

Garantie publique : garantie accordée par l'Etat et/ou ses démembrements.

Groupe G8 : groupe informel de discussion entre les chefs d'Etat et de gouvernement des huit pays les plus industrialisés. Le G8 a pour objectif d'identifier les mesures à prendre sur les grandes questions touchant à la mondialisation et de favoriser leur mise en œuvre dans les organisations internationales compétentes. Les membres du G8 représentent ensemble 15% de la population mondiale, 65% du PNB, 40% des droits de vote à la Banque Mondiale. Sans personnalité juridique, ni secrétariat permanent, le G8 ne prend pas de mesures à caractère obligatoire. Il a un rôle d'impulsion. Composé de cinq membres à sa création en 1975, le groupe est maintenant identifié comme "G8" et comprend les Etats-Unis, le

Royaume Uni, la France, l'Italie, l'Allemagne, le Canada, le Japon et la Russie.

Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale (IADM) : initiative prise le 11 juin 2005 au Sommet du G8 à Gleanagles en Ecosse annonçant leur décision d'annuler la dette multilatérale de dix huit (18) pays, dont le Burkina Faso, qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE, en vue de participer davantage à la lutte contre la pauvreté et contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Les dettes de ces pays envers le FMI, l'AID et la BAD sont concernées.

Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) : initiée par les Institutions de Breton Woods en 1996 en vue de ramener à un niveau supportable la charge de la dette extérieure des pays pauvres très endettés, c'est un dispositif global de réduction de la dette desdits pays qui appliquent des programmes d'ajustement et de réformes appuyés par le FMI et la Banque mondiale. Lancée au sommet du G7 à Lyon en 1996 (Initiative PPTE de base) et révisée lors du sommet de Cologne en 1999 (Initiative PPTE renforcée), elle implique, pour la première fois, la participation des institutions financières multilatérales. Un certain nombre de modifications ont été approuvées afin d'octroyer un allègement plus substantiel à un plus grand nombre de pays et de renforcer les liens entre l'allègement de la dette, la réduction de la pauvreté et la politique sociale. Dorénavant, il est fait de la poursuite des efforts d'ajustement macroéconomique et de réforme des politiques structurelles et sociales à travers notamment l'augmentation des dépenses des programmes sociaux tels que les soins de santé et l'enseignement primaire, un élément essentiel. Pour bénéficier d'une assistance au titre de cette initiative, un pays doit :

- faire face à une charge de la dette insupportable hors du champ des mécanismes d'allègement de la dette traditionnellement disponibles ;
- donner la preuve qu'il a engagé des réformes et qu'il a mené une politique économique avisée dans le cadre des programmes appuyés par le FMI et la Banque Mondiale ;
- avoir élaboré un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté sur la base d'un processus participatif.

Le point de décision est la date à laquelle le Comité exécutif du FMI et la Banque Mondiale décident formellement de l'admissibilité d'un pays à l'assistance offerte par l'Initiative PPTE. Le point d'achèvement est la date dépendant de l'efficacité de la mise en œuvre par le pays des politiques convenues au point de décision et à partir de laquelle un pays doit obtenir la totalité des allègements et aides promis au point de décision.

Middle office : fonction de gestion de l'endettement relative à l'analyse ainsi qu'aux études sur l'endettement et la gestion de la dette.

Objectif de la gestion de la dette : pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiement au moindre coût possible à long terme en maintenant les risques à un niveau satisfaisant, tout en réalisant les autres objectifs des Autorités tels que le développement durable, la réduction de la pauvreté ou le développement des marchés financiers par exemple.

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : lors du Sommet du millénaire organisé par les Nations Unies en septembre 2000, les dirigeants de la planète se sont accordés sur huit objectifs de développement spécifiques et mesurables, appelés aujourd'hui Objectifs du Millénaire pour le Développement, à atteindre d'ici 2015. Les sept premiers visent à éradiquer l'extrême pauvreté et la faim (assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, et enfin assurer un environnement durable). Le huitième objectif concerne la mise en place d'un partenariat global pour le développement assorti d'objectifs en matière d'aide, de relations commerciales et d'allègements de dettes.

Organisme public : organisme dans lequel l'Etat détient plus de 50% du capital.

Plafond d'endettement : niveau d'endettement annuel fixé par la loi de Finances et au delà duquel aucune décision d'emprunt ou de décaissement ne peut être prise.

Politique d'endettement et de gestion de la dette : ensemble des orientations globales définies par les autorités en matière d'endettement et de gestion de la dette afin d'atteindre les objectifs assignés à la gestion de la dette

Prêt concessionnel : prêt dont l'élément don est au moins égal à la norme fixée (aujourd'hui cette norme est de 35%).

Risque : élément d'incertitude qui peut affecter l'emprunt. Il renvoie principalement à l'évolution éventuelle du coût qui pourrait provenir d'une variation des taux d'intérêts et de change ainsi qu'à des pertes de production réelle qui pourraient être provoquées par l'incapacité d'un pays à rembourser sa dette.

Service de la dette : principal remboursé ou à rembourser ainsi que les autres charges liées à l'emprunt (intérêts, commissions) payées ou à payer pendant une période donnée.

Solde budgétaire de base : différence entre les recettes budgétaires hors dons et les dépenses totales hors dépenses en capital financées sur ressources extérieures, évaluée sur la base des objectifs budgétaires préliminaires soutenus par un cadrage macroéconomique conséquent.

Solde budgétaire de base soutenable : solde budgétaire de base cohérent avec la préservation de la viabilité de la dette et de la soutenabilité des finances publiques notamment le maintien durable du ratio « service de la dette sur recettes budgétaires » en deçà du seuil requis (actuellement de 15%).

Soutenabilité des finances publiques : situation dans laquelle un pays est en mesure de remplir ses obligations actuelles et futures au titre du service de la dette, sans recourir aux financements exceptionnels (accumulation d'arriérés et/ou rééchelonnement) et sans compromettre la stabilité de son économie.

Stock de la dette : encours de la dette qui prend en compte les intérêts échus.

Stratégie d'endettement public : ensemble des décisions prises pour mettre en œuvre la politique d'endettement public et de gestion de la dette.

Termes classiques : termes standards qui s'appliquent à la dette du pays débiteur envers le Club de Paris. Cinquante-sept pays ont bénéficié des termes classiques. Chaque pays qui a conclu un accord avec le FMI et qui démontre la nécessité d'allègement du Club de Paris peut bénéficier des termes classiques. Ces termes comprennent le rééchelonnement des paiements dus pendant la période consolidée au taux approprié du marché, avec un échéancier de remboursement négocié au cas par cas. D'habitude, la période de remboursement est d'environ 10 ans.

Termes de Toronto (1988) : décidé en octobre 1988 par les créanciers du Club de Paris au profit des pays les plus pauvres, ce traitement a mis en œuvre pour la première fois une réduction d'une partie de la dette des pays pauvres. Le niveau d'annulation défini était de 33,33%. Vingt (20) pays ont bénéficié des Termes de Toronto entre 1988 et 1991. Sous les Termes de Toronto, 33,33% des crédits non-APD sont annulés. Les crédits APD sont rééchelonnés à un taux au moins aussi favorable que le taux concessionnel original applicable à ces prêts, avec une période de remboursement de 25 ans dont 14 ans de grâce. La diminution de la VAN varie selon les pays en fonction du taux d'intérêt prévu dans l'accord initial.

Termes de Houston (1990) : décidé en septembre 1990 par les créanciers du Club de Paris au profit des pays à revenu moyen inférieur, ce traitement offrait aux bénéficiaires trois améliorations importantes par rapport aux termes classiques :

- période de remboursement: les crédits non-APD sont rééchelonnés sur une durée de 15 ans avec 2 à 3 ans de grâce et des paiements annuels progressifs. Par le passé, certains rééchelonnements selon les termes de Houston ont été réalisés sur 15 ans avec 8 ans de grâce et des paiements annuels constants. Les crédits APD sont rééchelonnés sur une période allant jusqu'à 20 ans avec au plus 10 ans de grâce ;
- taux d'intérêts concessionnels: les crédits APD sont rééchelonnés à un taux concessionnel. La diminution de la VAN varie selon les pays en fonction du taux initial des créances ;

- conversion de créances: les pays créanciers peuvent opérer, sur une base bilatérale et volontaire, des conversions de créances avec le pays débiteur.

Jusqu'à présent, dix-sept (17) pays ont bénéficié des Termes de Houston.

Termes de Londres (1991) : décidés en décembre 1991 par les créanciers du Club de Paris au profit des pays les plus pauvres, ces termes augmentaient le niveau d'annulation de 33,33% tel que défini dans les Termes de Toronto à 50% pour les crédits non APD. Vingt-trois (23) pays ont bénéficié des termes de Londres entre 1991 et 1994, année au cours de laquelle ces termes ont été remplacés par ceux de Naples. Sous les termes de Londres, les crédits APD étaient rééchelonnés à un taux d'intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial qui s'appliquait à ces prêts. En plus, les termes de rééchelonnement incluaient une période de remboursement de 30 ans avec 12 ans de grâce et des paiements progressifs après la période de grâce. Ce rééchelonnement entraînait généralement une diminution de la VAN des créances, qui variait selon les pays en fonction du taux initial des créances. Les termes de Londres permettaient également aux pays créanciers de mettre en œuvre, sur une base bilatérale et volontaire, des conversions de créances avec les pays débiteurs.

Termes de Naples (1994) : décidés en décembre 1994 par les créanciers du Club de Paris au profit des pays les plus pauvres, ces termes comportaient deux améliorations importantes par rapport aux Termes de Londres qui pouvaient être appliqués au cas par cas. Elles concernent le niveau de réduction et le traitement de la dette :

- pour les pays les plus pauvres et les plus endettés, le niveau d'annulation des crédits non APD est porté à 50%, voire 67%. En septembre 1999, les créanciers du Club de Paris ont décidé que l'intégralité des traitements effectués selon les Termes de Naples comporterait un taux de réduction de 67% ;
- des traitements de stock de dette peuvent être appliqués au cas par cas aux pays ayant un bon historique de performance avec le Club de Paris et le FMI, si les créanciers leur font confiance dans le respect de leurs accords avec ce Club.

Selon les termes de Naples, les crédits APD sont rééchelonnés sur 40 ans avec 16 ans de grâce à un taux d'intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial et avec des paiements progressifs. Ce

rééchelonnement entraîne une diminution de la VAN des créances, qui varie d'un pays à l'autre en fonction du taux initial des créances. Les Termes de Naples permettent également les conversions de dettes avec le pays débiteur. Jusqu'à présent, trente-trois (33) pays ont bénéficié des Termes de Naples.

Termes de Lyon (1996) : décidés en novembre 1996 par les créanciers du Club de Paris dans le cadre de l'Initiative PPTE, ces termes permettaient d'augmenter le niveau d'annulation jusqu'à 80% pour les pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés. Cette mesure est complémentaire aux contributions des institutions financières multilatérales qui doivent elles aussi réduire le stock de leurs créances sur les pays concernés. Leur utilisation actuelle est limitée aux pays qui en ont déjà bénéficié dans le passé, mais n'ont pas encore atteint le point de décision de l'initiative PPTE. Selon les Termes de Lyon, les crédits APD étaient rééchelonnés sur 40 ans avec 16 ans de grâce à un taux d'intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial et avec des paiements annuels progressifs. Ce rééchelonnement conduisait généralement à une diminution de la VAN des créances qui variait d'un pays à l'autre en fonction du taux initial des créances. Les Termes de Lyon incluaient aussi la possibilité pour les créanciers de mettre en œuvre, sur une base bilatérale et volontaire, des conversions de dette avec le pays débiteur.

Termes de Cologne (1999) : décidés en novembre 1999 par les créanciers du Club de Paris, dans le cadre de l'Initiative PPTE, ces termes ont permis d'augmenter le niveau d'annulation pour les pays les plus pauvres jusqu'à 90% ou plus si nécessaire. Quarante et un (41) pays sont potentiellement éligibles à l'initiative PPTE et peuvent ainsi bénéficier des Termes de Cologne. Jusqu'à aujourd'hui, vingt-cinq (25) pays ont bénéficié des Termes de Cologne. Le traitement des crédits APD restants est le même que selon les Termes de Naples: un taux d'intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial, un rééchelonnement sur 40 ans avec 16 ans de grâce et des paiements progressifs annuels. Les termes de Cologne donnent également la possibilité de mettre en œuvre des conversions de dettes avec le pays débiteur.

Viabilité de la dette : situation dans laquelle l'évolution du rapport de la valeur actualisée nette (VAN) de la dette sur les exportations de biens et services et sur les recettes budgétaires est en deçà des normes définies.

INTRODUCTION

1. Le Burkina Faso est un pays enclavé soumis à d'énormes aléas naturels qui affectent négativement sa base de production, toutes choses qui accentuent la précarité des ressources internes. Ce qui justifie le recours aux ressources d'emprunts pour satisfaire les besoins de financement du développement.
2. Ce recours depuis les indépendances, devrait exercer un effet positif sur la production nationale et, par voie de conséquence permettre le développement et le renforcement du tissu économique qui faciliterait, entre autres, par la suite le règlement du service de la dette. Cependant, les conditions sous-jacentes requises pour assurer l'efficacité de l'utilisation des ressources empruntées nécessaires à la réalisation de la croissance économique ne semblent pas être assurées.
3. Les premiers problèmes liés à la dette sont apparus dans les années 1980. Il s'agissait essentiellement de difficultés de règlement du service de la dette. C'est alors que la communauté des bailleurs de fonds proposa les aménagements classiques sous forme de rééchelonnements (report d'échéances de règlement), souvent suivis d'annulations partielles. A cet effet, le premier Programme d'ajustement structurel (PAS) a été adopté en 1991. Ce qui a permis au pays de bénéficier de plusieurs réaménagements de sa dette en 1991, 1993 et 1996 et, ceci sans impact significatif. Par ailleurs, il a été adopté en 1995 une stratégie nationale qui définit de grandes orientations en matière d'endettement public et de gestion de la dette publique.
4. Les efforts se sont poursuivis, non pas pour résoudre seulement les problèmes de règlement du service de la dette, mais surtout trouver des solutions aux problèmes de l'endettement afin qu'il soit un véritable moyen de développement.
5. C'est ainsi que notre pays a bénéficié de l'Initiative de base d'allègement de la dette en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (Initiative PPTE initiale) en septembre 1997, puis de l'Initiative PPTE renforcée en juillet 2000 dont la mise en œuvre se fait à travers le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), élaboré la

même année et révisé en 2003. A cette dernière initiative vient s'ajouter l'Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale (IADM), décidée par le G8 en 2005 en vue de participer davantage à la lutte contre la pauvreté et contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

6. Même si les politiques menées jusque-là par les autorités nationales et la Communauté internationale (rééchelonnements, PAS, stratégie nationale d'endettement de 1995) ont contribué à des résultats satisfaisants, force est de constater que ces politiques ont montré leurs limites. En effet, les missions d'appui institutionnel, les ateliers nationaux de désendettement durable et les diverses analyses de viabilité menées dans notre pays ces cinq dernières années ont montré que, de nos jours, il demeure des points d'interrogation au regard du niveau de certains indicateurs d'endettement et de celui du développement économique et social en général. Ces activités ont ainsi mis en évidence le fait que l'objectif principal de la politique d'endettement menée au Burkina Faso a été orientée vers la mobilisation des ressources extérieures destinées à pallier la faiblesse de l'épargne intérieure et à fournir les moyens nécessaires au développement sans une attention particulière aux éléments de coûts et de risques liés aux ressources empruntées.
7. Une gestion efficace de l'endettement public doit permettre à l'Etat de mobiliser les ressources dont il a besoin et de réaliser ses objectifs de coûts et de risques ainsi que tous les autres objectifs notamment le développement durable, la réduction de la pauvreté et le développement des marchés financiers. En particulier, la coordination de la gestion de la dette et des politiques macroéconomiques devrait permettre un échange permanent d'informations entre les gestionnaires de la dette et les autorités sur les besoins de liquidités de l'Etat, sur les coûts et risques associés à l'endettement public, sur l'interaction entre la gestion de la dette et les politiques budgétaires et monétaires ainsi que les programmes de lutte contre la pauvreté, sur la viabilité de la dette publique et les programmes communautaires de convergence et de surveillance multilatérale au sein de l'UEMOA. Malheureusement, le dispositif actuel de l'endettement et de gestion de la dette ne permet pas en effet de mieux centrer la gestion de l'endettement vers une

mobilisation des financements qui tienne compte autant que possible des activités de gestion des coûts et des risques liés à cet endettement.

8. Bien que le dispositif actuel pose les jalons d'une coordination de la gestion de la dette et des politiques économiques, il apparaît toutefois, au regard des projections macroéconomiques à moyen et long terme du pays et des contraintes de mobilisation de nouvelles ressources financières auxquelles le pays pourrait être confronté, qu'il est indispensable de préserver la viabilité de la dette à travers l'intensification de la croissance et une meilleure redistribution de ses fruits pour réduire fermement la pauvreté, une plus grande maîtrise des déficits budgétaires à moyen et long termes, une rationalisation de la politique de mobilisation des ressources et l'amélioration du cadre institutionnel de l'endettement et de gestion de la dette.
9. Par ailleurs, le Règlement n°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA fait obligation à chaque Etat membre de mettre en place une politique d'endettement et de gestion de la dette publique fixant les orientations globales en matière d'emprunts publics intérieur et extérieur et de gestion de la dette.
10. C'est au regard de tout ce qui précède que s'inscrit la nécessité de redéfinir la politique d'endettement et de gestion de la dette afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle de complément indispensable aux autres politiques macroéconomiques de notre pays.
11. La réforme en cours devrait reposer avant tout sur une vision globale et cohérente de la politique d'endettement et de gestion de la dette et être encadrée par des supports juridiques aux niveaux macroadministratif et microadministratif. Elle doit non seulement consolider le dispositif existant, mais principalement aider le pays à mieux répondre aux défis du moment et du futur. Il convient d'adopter des instruments novateurs en matière d'endettement et de gestion de la dette s'inspirant des standards internationaux et de proposer de nouvelles orientations en la matière.

12. Le présent document de politique est l'aboutissement d'un processus de réflexion participatif ayant comporté les principales étapes suivantes :

- l'élaboration en 2004 du rapport d'étape sur la mise en œuvre de la stratégie d'endettement de 1995 ;
- l'atelier de la Cellule technique de stratégie d'endettement de mars 2005 ;
- l'atelier de la DGTCPC sur les dossiers spécifiques de mai 2005 ;
- la huitième Conférence Annuelle des Services du Trésor de décembre 2005 ;
- l'atelier national sur la nouvelle politique d'endettement et de gestion de la dette de novembre 2006 ;
- l'atelier de la Cellule technique de stratégie d'endettement de juin 2007 ;
- les sessions du CNDP de septembre et de novembre 2007 et sa consultation à domicile de novembre 2007.

13. Ce document, qui se veut un outil de référence pour tous les acteurs intervenant dans le processus d'endettement public et de gestion de la dette publique est structuré en trois parties :

- le contexte général ;
- l'état des lieux en matière d'endettement public et de gestion de la dette ;
- la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette.

I. CONTEXTE GENERAL¹

14. Le contexte général est relatif aux traits caractéristiques de l'environnement dans lequel s'opèrent l'endettement public et la gestion de la dette au Burkina Faso. Il s'agit du contexte géographique et démographique, du système politique, administratif et juridique et enfin de la situation économique et sociale.

I.1. Le contexte géographique et démographique

15. La situation géographique du Burkina Faso fait de lui un pays aux conditions climatiques défavorables. Sa population, essentiellement rurale et très peu alphabétisée, est caractérisée par une croissance démographique galopante et par une migration interne et externe assez développée.

I.1.1. Un contexte géographique défavorable

16. Situé au cœur de l'Afrique occidentale dans la boucle du Niger, le Burkina Faso est un pays sahélien qui s'étend sur une superficie de 274 200 km². Son climat est de type tropical avec une pluviométrie irrégulière dans son ensemble et mal répartie. En conséquence, le pays est soumis à d'énormes aléas climatiques qui affectent les ressources naturelles et pèsent fortement sur les disponibilités alimentaires, et partant sur l'état nutritionnel des populations. Les cycles de sécheresse sont fréquents avec une particularité pour le Nord où l'on enregistre un déficit pluviométrique permanent.

17. Certaines contraintes existent parmi lesquelles les difficultés de gestion de l'eau qui constituent l'un des principaux éléments de la problématique agro-pastorale en général et de la sécurité alimentaire en particulier. La dégradation de l'environnement du fait de l'homme et des aléas climatiques est également un facteur négatif pour le développement de l'agriculture et de l'élevage ainsi que de la sécurité foncière qui permet de garantir les investissements.

¹ Les sources d'informations de cette partie proviennent de la DGEP

18. Cependant, le pays regorge d'énormes potentialités agricoles et minières. En effet, il dispose pour la campagne 2006-2007 d'énormes terres agricoles (9 000 000 ha dont 3 035 868 ha hors plaines aménagées pour les cultures céréalières, 21 262 ha de périmètres irrigués et de bas-fond aménagés) et d'un sous sol riche avec un potentiel minier lié aux vastes sillons birimiens avec une superficie supérieure à 70 000 km². Quelques sites importants de minerais (or, zinc, cuivre, phosphate, diamants, autres métaux ferreux et non ferreux) sont mis en évidence dans ces formations birimiennes. En effet, quatre mines d'or devraient entrer en production d'ici 2008 ou plus tard et pourraient ensemble produire quelques 65 à 70 tonnes par an sur une période de sept à huit ans.

I.1.2. Un contexte démographique à taux de croissance rapide

19. Caractérisée par un taux de croissance démographique d'environ 2,6% en moyenne par an, la population totale du Burkina est estimée à 13 730 258 habitants en 2006 dont près de 20% vivent en zone urbaine et 80% en zone rurale. La proportion des hommes est de 48,3% contre 51,7% de femmes. Près de la moitié de cette population a moins de 15 ans.
20. Une autre caractéristique importante du paysage démographique burkinabè est le phénomène de la migration aussi bien interne qu'externe qui touche principalement les hommes. A cela, il faut ajouter l'urbanisation croissante au cours de ces dernières années grâce notamment aux efforts importants d'aménagement des terrains. En dépit de l'urbanisation et de l'exode rural, la croissance démographique naturelle en milieu rural reste significative. L'espérance de vie est estimée à 47,5 ans au Burkina Faso.
21. Dans le secteur rural, la mort des actifs des exploitations agricoles engendre une baisse de la productivité et de la production. Ceci accroît l'insécurité alimentaire et la pauvreté des ménages concernés. Ce phénomène touche d'ailleurs tous les milieux géographiques (urbain et rural) et toutes les couches sociales.

I.2. Le contexte politique, administratif et juridique

22. Le contexte politique, administratif et juridique de notre pays a été marqué ces dernières années par un enracinement de la démocratie, un approfondissement de la décentralisation et par un renforcement de la gouvernance sous toutes ses formes. Cependant, il convient de noter l'impérieuse nécessité d'harmoniser nos textes pour répondre à l'intégration sous régionale.

I.2.1. Un contexte politico administratif d'enracinement démocratique et de renforcement de la bonne gouvernance

23. Depuis 1991, un processus de démocratisation a été engagé avec l'adoption de la Constitution qui consacre le multipartisme et fait du pays une République gouvernée avec séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. En conséquence, le gouvernement a mis en avant-garde la recherche permanente de la bonne gouvernance à travers l'institution en 2001 de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption et, l'adoption en 2005 de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance (PNBG) 2005-2015 et de son plan d'actions en 2006.
24. En matière administrative, aux termes des dispositions de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités au Burkina Faso, les collectivités territoriales sont les communes (urbaines au nombre de 49 et rurales au nombre de 302) et les régions (au nombre de 13). Il existe en outre des circonscriptions administratives que sont les régions, les provinces, les départements, les secteurs et villages. Les élections locales d'avril 2006 ont consacré la communalisation intégrale du territoire national pour une gestion participative à la base. Il faut également noter l'adoption du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD) 2006-2015 qui donne les orientations de la mise en œuvre de la décentralisation jusqu'en 2015.

I.2.2. Un contexte juridique d'uniformisation dans le cadre communautaire

25. L'adoption en 2007, de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) et du Règlement portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA, constitue au plan juridique, les faits marquants. De même, une dynamique d'harmonisation et de définition de critères de convergences est effective au niveau de l'Union.

I.3. Le contexte économique et social

26. En dépit d'importants progrès économiques enregistrés ces dernières années et d'efforts consentis pour promouvoir les services sociaux essentiels de base (éducation de base, santé de base y compris santé de la reproduction, eau potable, nutrition, hygiène et assainissement.), la population burkinabè est demeurée très pauvre et le pays souffre toujours d'un large déficit social qui s'explique surtout par le taux de croissance rapide de la population et par l'insuffisance des infrastructures économiques et technologiques.

I.3.1. Un contexte économique et social marqué par la pauvreté

27. Le contexte économique récent du Burkina Faso est marqué par un environnement international de croissance de l'économie mondiale à un rythme relativement soutenu. Au plan sous régional, les pays de l'UEMOA ont connu une pression inflationniste persistante avec un taux moyen annuel de 2,6% au cours des cinq dernières années.
28. En 2006, malgré le contexte international et sous-régional difficile, caractérisé par la hausse continue du cours du baril et la baisse du prix du coton, l'économie burkinabè est restée sur le sentier de la croissance soutenue depuis une décennie avec un taux moyen de 5,6% l'an et de 2,2% l'an pour le PIB moyen par tête.
29. Les effets cumulés de la croissance économique observée ces dernières années auraient contribué à une réduction de l'incidence globale de la pauvreté. En effet, cette incidence passerait de 46,4% en

2003 à 42,1% en 2006, soit une baisse de 4,3 points. Toutefois, les inégalités entre les différents groupes de ménages auraient légèrement augmenté pendant la même période (indice de Gini de 0,22 en 2003 et 0,24 en 2006)². Par ailleurs, en se référant à l'échelle des indicateurs du développement humain (IDH) 2006 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Burkina Faso est classé 174^{ème} sur 177 pays.

I.3.2. Une économie en déficit d'infrastructures économiques et de technologie

30. L'enclavement du pays et la faiblesse des infrastructures économiques constituent un handicap sérieux pour le développement car ils renchérissent non seulement les coûts d'approvisionnement, mais aussi de production et d'écoulement des produits aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. En effet, en terme d'infrastructures économiques, le Burkina Faso accuse un net déficit.
31. Sur le plan énergétique, seulement 10% de la population accèdent à l'électricité. L'électrification est certes en croissance, mais il existe toujours des chefs lieux de provinces qui ne sont pas encore électrifiés. Les énergies traditionnelles tels que le bois de chauffe, le charbon et les résidus agricoles constituent la principale source d'énergie.
32. En matière d'accès à l'eau potable, il faut noter une évolution timide des indicateurs: 75% en milieu urbain et 62% en milieu rural en 2006 contre respectivement 74% et 60% en 2005 selon l'inventaire réalisé ladite année.
33. En ce qui concerne les moyens de télécommunication, nonobstant les derniers développements de la téléphonie mobile, la couverture territoriale demeure faible.
34. Le réseau routier, inventorié en mars 2004, a une longueur de 61 367 Km dont 15 272 Km de routes classées et 46 095 Km de pistes rurales. Le réseau classé ne comprend que 2 007 Km de routes bitumées.

² Il s'agit de résultats de simulations à l'exception des données de 2003 qui sont des résultats d'enquête

35. S'agissant du réseau ferroviaire, il est très peu développé à l'intérieur du pays et donne une seule ouverture sur l'extérieur (la Côte d'Ivoire). Par ailleurs, le pays dispose de deux aéroports internationaux (Ouagadougou et Bobo Dioulasso).
36. La situation économique d'un pays est l'un des principaux déterminants de son endettement notamment public. Pour le cas du Burkina Faso, sa situation économique caractérisée par sa faible compétitivité, contraint les autorités à orienter les actes d'endettement vers des sources de financements très concessionnelles. Un aperçu sur l'état des lieux de l'endettement public et de gestion de la dette publique du pays permettra de mettre en exergue une telle réalité.

II. ETAT DES LIEUX DE L'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU BURKINA FASO

37. Des actes d'endettement public et de gestion de la dette publique efficaces nécessitent un dispositif transparent qui partage clairement les attributions des intervenants. Ce dispositif est fonction des éléments de dette qui composent son portefeuille. L'état des lieux de l'endettement public et de la gestion de la dette au Burkina Faso qui va être fait porte sur la situation actuelle de la dette du pays et le dispositif de gestion mis en place.

II.1. La situation actuelle de la dette publique

38. La dette publique du Burkina Faso, estimée à 687,1 milliards de FCFA³ en fin 2006, se compose de 87,9% d'engagements extérieurs et de 12,1% d'engagements intérieurs. La situation de la dette présente le contenu du portefeuille de la dette, les indicateurs d'endettement, l'affectation des ressources empruntées et les bailleurs de fonds.

II.1.1. Le contenu du portefeuille de la dette

39. Le portefeuille de la dette publique du Burkina Faso comprend ceux de ses deux principales composantes à savoir la dette intérieure et la dette extérieure.

II.1.1.1. Le portefeuille de la dette extérieure

40. La dette extérieure est essentiellement libellée en devises et, a connu trois (3) réaménagements avant la mise en œuvre de l'Initiative PPTE et de l'IADM. Ces réaménagements qui ont consisté aux traitements de la dette bilatérale due aux créanciers du Club de Paris sont intervenus:

- le 15 mars 1991 selon les Termes de Toronto, pour 71 millions USD (soit 35,5 milliards de FCFA) ;

³ Ce montant ne prend pas en compte la dette intérieure flottante.

- le 7 mai 1993 selon les Termes de Londres pour 36 millions USD (soit 18 milliards de FCFA) ;
- le 20 juin 1996 selon les Termes de Naples pour 64 millions USD (soit 32 milliards de FCFA).

41. L'Initiative PPTE a permis le traitement de la dette multilatérale et bilatérale à la fois. Elle a fait bénéficier au pays un allègement de sa dette extérieure de près de 572 millions USD en valeur actuelle (soit environ 286 milliards de FCFA). Quant à l'IADM, elle a consacré l'annulation de près de 644 milliards de FCFA de dette due aux principaux créanciers multilatéraux du Burkina Faso que sont le FAD, l'AID et le FMI.
42. L'encours et le service de la dette extérieure de la période de 1997 à 2006 se présentent comme suit :

a. L'encours de la dette extérieure

43. En constante augmentation durant la dernière décennie, l'encours de la dette extérieure du Burkina Faso, à forte proportion multilatérale, était de 783,2 milliards de FCFA en 1997 et de 1170 milliards de FCFA en 2005. Avec la mise en œuvre effective de l'IADM en 2006, l'encours de la dette extérieure s'est établi à environ 603,7 milliards de FCFA en fin décembre 2006, soit une réduction de près de 48% par rapport à fin 2005.

44. La structure de cette catégorie de dette se présente de la façon suivante :

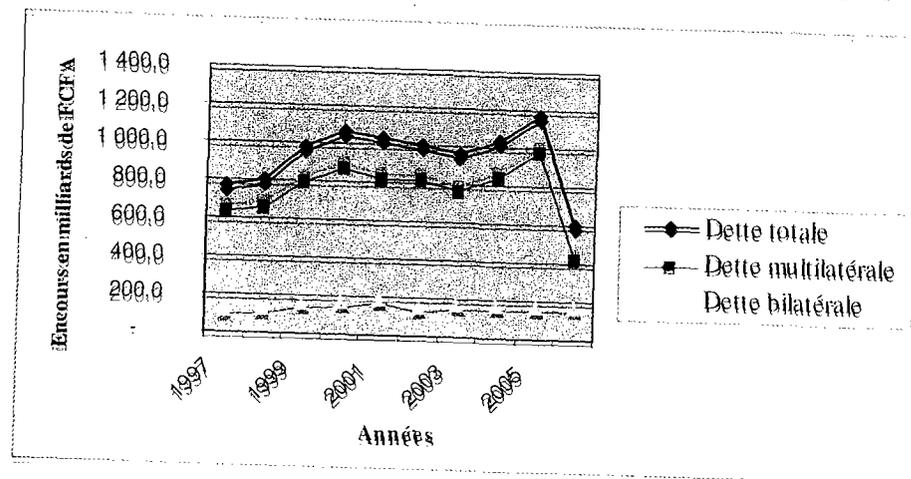
- **La dette multilatérale** : estimé à 658,6 milliards de FCFA en 1997, l'encours de la dette multilatérale a atteint 1017 milliards de FCFA en fin 2005, en hausse d'environ 35,2 % par rapport à fin 1997. Son importance s'explique par la forte mobilisation des emprunts auprès des créanciers multilatéraux du fait de leur concessionnalité élevée. Avec la mise en œuvre de l'IADM, l'encours de la dette multilatérale s'est établi à 440 milliards de FCFA en fin 2006, soit une baisse de 56,7% par rapport à fin 2005. Nonobstant cette importante réduction, la dette

multilatérale demeure la plus importante composante de la dette extérieure, soit 72,8% contre 27,2% pour la dette bilatérale.

- **La dette bilatérale due aux créanciers membres du Club de Paris** : elle s'est établie à 54,1 milliards de FCFA en 2006 contre 35,5 milliards de FCFA en 1997, soit une hausse en moyenne annuelle de 3%.
- **La dette bilatérale due aux créanciers non membres du Club de Paris** : elle a enregistré sur la période 1997-2006 une phase de stabilité, puis une autre de hausse relative. En effet, elle est passée de 73,3 milliards de FCFA en 1997, à 71,2 milliards de FCFA en 2002 et, de 113 milliards de FCFA en 2003 à 109,6 milliards de FCFA en fin 2006. La hausse s'explique par le recours de plus en plus affirmé à cette catégorie de créanciers.

45. Le graphique ci-après montre l'évolution de l'encours des composantes de la dette extérieure sur la période de revue.

Graphique 1 : Evolution de l'encours de la dette extérieure de 1997 à 2006

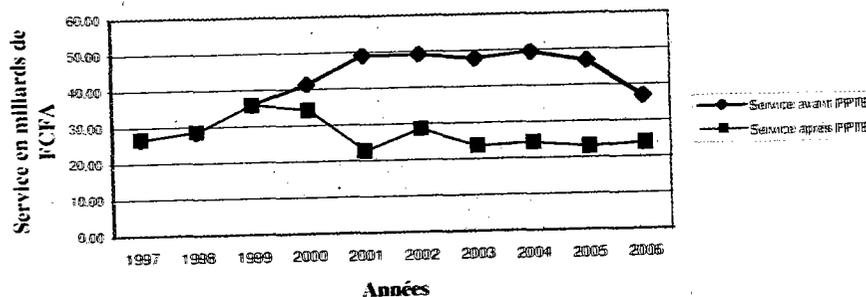


Source : Direction de la Dette Publique

b. Le service de la dette publique extérieure

46. L'évolution du service de la dette extérieure a connu deux phases. Il est passé de 26,6 milliards de FCFA en 1997 à 35,8 milliards de FCFA en fin 1999. Cette évolution à la hausse se justifie par l'accroissement des nouveaux emprunts, notamment ceux mobilisés auprès des créanciers bilatéraux arabes dont les maturités et les différés sont relativement courts. Avec la mise en œuvre de l'initiative PPTE, le service de la dette extérieure a connu une baisse significative à partir de 2000 et est resté quasiment stable jusqu'en 2006 où il s'est chiffré à 23,6 milliards de FCFA contre 23 milliards de FCFA en 2005, 24,3 milliards de FCFA en 2003 et 23,6 milliards de FCFA en 2004.

Graphique 2 : Evolution du service de la dette extérieure avant et après PPTE de 1997 à 2006



Source : Direction de la Dette Publique

II.1.1.2. Le portefeuille de la dette intérieure

47. Composée de la dette contractuelle et de la dette non contractuelle, la dette intérieure a pendant longtemps représenté une faible proportion du portefeuille global de la dette publique du Burkina Faso. Pour l'essentiel, cette dette est constituée de consolidations d'opérations dues par l'Etat à des institutions financières et non financières nationales. Suite à la suspension des avances statutaires par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) en 2002, le

Burkina Faso a commencé à accroître ses engagements intérieurs, à travers principalement l'émission des titres publics (bons et obligations du Trésor) sur le marché des capitaux de l'UEMOA. Aussi, la gestion de la dette intérieure est devenue aujourd'hui une priorité pour les autorités financières à cause de son poids de plus en plus élevé.

a. L'encours de la dette intérieure

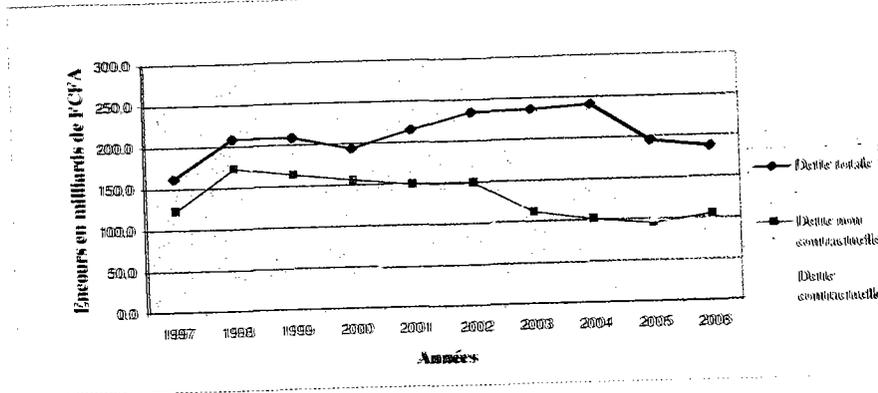
48. L'encours de la dette totale intérieure du Burkina Faso est appréhendé à travers ses deux principales composantes : dette contractuelle et dette non contractuelle.

- **La dette intérieure contractuelle** a enregistré une hausse sensible entre 1997 et 2006. Etant de 39,1 milliards de FCFA en 1997, elle est passée à 83,4 milliards de FCFA en 2006. Elle était de 126,2 milliards de FCFA en 2003 du fait entre autres de la titrisation et de la consolidation de certains engagements de l'Etat dus à des entreprises publiques ou privées. L'évolution à la hausse s'est poursuivie en 2004 où elle a atteint 140,8 milliards de FCFA pour fléchir en 2005 à 100,6 milliards de FCFA et à 83,4 milliards de FCFA en 2006. Cette baisse en 2005 et 2006 est due essentiellement aux efforts d'amortissement de l'emprunt obligataire et de l'absence de nouvel engagement intérieur depuis 2004. La dette contractuelle s'est aussi caractérisée par les émissions d'emprunts obligataires (emprunt d'Etat de 5 milliards de FCFA en 1997, emprunt obligataire de 25 milliards de FCFA en 2003). Le Burkina Faso a également fait recours au marché monétaire par l'émission de bons du Trésor (au 31 décembre 2006, treize (13) émissions de bons du Trésor de 243 milliards de FCFA ont été effectuées).

- **La dette non contractuelle ou dette flottante**, constituée pour l'essentiel de mandats en instance au titre des marchés publics et des passifs conditionnels, est passée de 122,2 milliards de FCFA en 1997 à 148,3 milliards de FCFA en 2001, puis à 149,1 et 93,8 milliards de FCFA respectivement en 2002 et 2005. Cette baisse en 2005 s'explique par des efforts qui ont été déployés pour régler en priorité cette catégorie de créanciers sensibles qui

jouent un rôle important dans la relance économique. Elle est évaluée à 103,8 milliards de FCFA en fin 2006.

Graphique 3 : Evolution de l'encours de la dette intérieure de 1997 à 2006

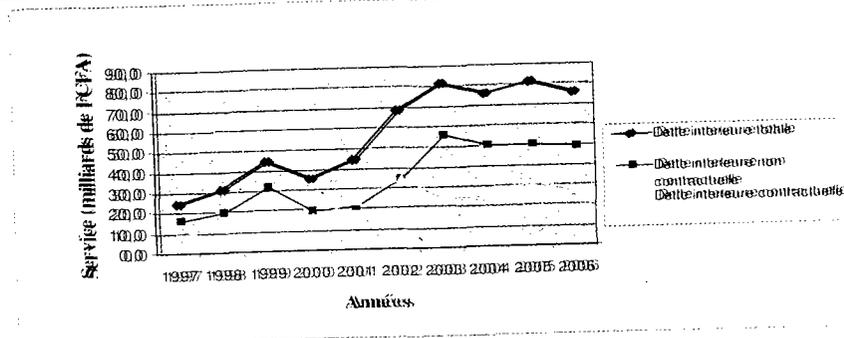


Source : Direction de la Dette Publique

b. Le service de la dette intérieure

49. Le service de la dette intérieure est passé de 24,5 milliards de FCFA en 1997 à 76,2 milliards de FCFA en 2006. L'accroissement notable constaté à partir de 2002 s'explique par les opérations de consolidation des créances des sociétés d'Etat et le remboursement des bons du Trésor.

Graphique 4 : Evolution du service de la dette intérieure de 1997 à 2006



Source : Direction de la Dette publique

II.1.2. Les indicateurs d'endettement public

50. Les indicateurs d'endettement sont présentés sur la période 2003 à 2020 sur la base des engagements de l'Etat à la période de projection, soit le 31 décembre 2002 pour le calcul des ratios selon l'approche des AVD sous PPTE et le 31 décembre 2006 pour la mise en œuvre du Cadre de Viabilité de la Dette (CVD).

51. Ces indicateurs sont analysés selon le CVD, approuvé en 2005 par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International et reposant sur trois grands piliers:

- une AVD annuelle avec une interprétation méthodique ;
- des seuils indicatifs de la charge de la dette propre à chaque pays et qui dépendent de la qualité des politiques et des institutions nationales qui fait chaque année l'objet d'une note appelée indice d'évaluation des politiques et institutions nationales (EPIN) ;
- une classification des risques de surendettement qui déterminent les termes et les volumes de financements des bailleurs notamment l'AID, le FMI et le FAD.

52. Selon la performance qui ressort de l'évaluation, des seuils sont établis et diffèrent en général des seuils conventionnels dans le cadre de l'Initiative PPTE. Ainsi, en fin 2005, notre pays a obtenu un indice EPIN de 3,76 sur 6, ce qui est un score élevé. En conséquence, les seuils qui lui sont applicables sont ceux de la dernière colonne du tableau ci-après:

Indicateurs de viabilité	Score d'EPIN (en pourcentage)		
	Faible	Moyen	Élevé
VAN de la dette/PIB	30	40	50
VAN de la dette/XBS	100	150	200
VAN/Recettes budgétaires	200	250	300
Service de la dette / XBS	15	20	25
Service de la dette / Recettes budgétaires	20	30	35

53. Les indicateurs d'avant IADM ne respectaient pas les normes en vigueur, notamment le ratio « VAN de la dette extérieure/exportations

des biens et services » qui se situait au dessus de la norme de 150% (seuil de l'Initiative PPTE). Cette tendance s'inverse avec l'IADM pour l'ensemble des indicateurs de l'endettement public comme le montrent les tableaux suivants :

Tableau 1: Evolution des indicateurs d'endettement de 2003 à 2020 avant l'IADM (en pourcentage)

VARIABLES	NORME	2003	2004	2005	2006	2010	2015	2020
I - Ratios de viabilité de la dette								
VAN dette extérieure/XBS	≤150%	246,2	233,8	241,3	213,9	221,1	201	170,1
VAN dette extérieure/Recettes budgétaires	≤250%	154,3	112,9	191,1	168,0	155,5	79,5	47,7
II - Soutenabilité des finances publiques								
Service de la dette extérieure/XBS	≤10%	10,6	10,1	5,9	8,2	7,4	5,2	3,6
Service de la dette extérieure /recettes budgétaires	≤15%	20,6	13,9	13,8	13,5	8,7	5,2	3,6
III - Critères de convergence de l'UEMOA								
Taux d'endettement public (extérieur et intérieur)	≤70%	50,7	49,7	42,1	40,4	36,4	20,7	11,8

Source : Direction de la Dette publique

Tableau 2: Evolution des indicateurs d'endettement de 2003 à 2020 après l'IDAM (en pourcentage)

VARIABLES	NORME	2003	2004	2005	2006	2010	2015	2020
I - Ratios de viabilité de la dette								
VAN dette extérieure/XBS	≤200%	246,2	233,8	241,3	108,1	147,4	147,6	123,7
VAN dette extérieure/recettes budgétaires	≤300%	154,3	112,9	191,1	108,1	126,7	126,7	113,5
II - Soutenabilité des finances publiques								
Service de la dette extérieure/XBS	≤25%	10,6	10,1	5,9	5,5	4,2	3,6	4,4
Service de la dette extérieure /recettes budgétaires	≤35%	20,6	13,9	13,8	11,4	3,1	2,2	3,7
III - Critères de convergence de l'UEMOA								
Taux d'endettement public (extérieur et intérieur)	≤70%	50,7	49,7	42,1	25,8	37,2	39,2	35,6

Source : Direction de la Dette publique

a. Les ratios de viabilité de la dette extérieure

54. Au regard des normes fixées dans le CVD, on note que l'IADM a contribué fortement à l'amélioration des ratios de viabilité de la dette sur une longue période. Avant l'IADM, le premier ratio de viabilité passe de 213,9% en 2006 à 170,1% en 2020 contre un seuil de 150%. Après l'IADM, le même ratio passe de 108,1% à 123,7% sur la même période se situant en dessous du seuil de 200%⁴.

55. On enregistre sur la même période, les mêmes tendances en ce qui concerne le deuxième ratio à savoir le rapport « VAN de la dette extérieure/recettes budgétaires ».

b. Les ratios de soutenabilité des finances publiques

56. Avant 2006, le ratio « service de la dette extérieure/exportations de biens et services » se situait en deçà du seuil de 10% (8,2% pour 10%). L'amélioration notée après 2006 résulte notamment des effets de l'IADM. Le deuxième ratio de soutenabilité à savoir « service de la dette extérieure/recettes budgétaires » a connu la même évolution.

c. Les critères de convergence de l'UEMOA

57. Le taux d'endettement public (encours de la dette/PIB) et la non accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs pour la gestion courante sont les critères qu'il convient de noter.

58. Même si ces critères sont toujours respectés (taux d'endettement public inférieur à 70% et non accumulation d'arriérés de paiement de dettes intérieure et extérieure respectée), ils se sont davantage améliorés grâce à la mise en œuvre de l'IADM.

II.1.3. L'affectation des ressources d'emprunt

59. Au cours des quatre dernières années, quatre départements ministériels ont bénéficié de 79,6% des ressources d'emprunts mobilisés. Il s'agit

⁴ L'IDAM produit ses effets à compter de 2006. Dans le tableau n°2, les ratios de 2003, 2004 et 2005 sont ceux de l'Initiative PPTE

de l'agriculture (34,6%), des infrastructures (17,7%), de la santé (16,2%) et des mines, des carrières et de l'énergie (11,1%). Les télécommunications, les finances publiques et l'économie, l'enseignement supérieur, les ressources animales, la sécurité, les transports, l'environnement, le commerce et la décentralisation, ont absorbé les 20,4% restants.

Tableau 3: Evolution de l'affectation des ressources d'emprunts de 2003 à 2006 (en millions de FCFA)

MINISTERES	2003	2004	2005	2006	TOTAL	%
1 Agriculture	18 671,0	24 910,4	27 919,8	84 821,7	156 322,9	34,6%
2 Infrastructures	32 723,0	30 567,6	12 105,4	4 700,0	80 096,0	17,7%
3 Santé	250,0		19 128,9	53 850,0	73 228,9	16,2%
4 Mines, carrières et énergie	10 000,0	37 276,9		2 623,8	49 900,7	11,1%
5 Télécommunications			16 000,0	8 000,0	24 000,0	5,3%
6 Finances et économie		23 899,0			23 899,0	5,3%
7 Enseignement supérieur	2 560,0			12 116,0	14 676,0	3,3%
8 Ressources animales		11 328,6			11 328,6	2,5%
9 Sécurité	6 240,2			1 523,0	7 763,2	1,7%
10 Transports				3 337,0	3 337,0	0,7%
11 Environnement		2 795,7			2 795,7	0,6%
12 Commerce	2 500,0				2 500,0	0,6%
13 Administration territoriale	300,0			1 300,0	1 600,0	0,4%
Total général	73 244,2	130 778,2	75 154,1	172 271,5	451 448,0	100,00%

SOURCE : Secrétariat permanent du CNDP

⁵ Cette situation prend en compte la part de financement revenant aux démembrements de l'Etat sous tutelle des ministères concernés.

II.1.4. Les bailleurs de fonds du Burkina Faso

60. Au 31 décembre 2006, les créanciers du Burkina Faso sont les suivants:

NOM DU CREANCIER	SIGLES	STATUT
1. Association Internationale de Développement	AID	Multilatéral
2. Fonds Monétaire International	FMI	Multilatéral
3. Fonds Africain de Développement	FAD	Multilatéral
4. Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique	BADEA	Multilatéral
5. Banque Ouest Africaine de Développement	BOAD	Multilatéral
6. Banque d'Investissement pour le Développement de la CEDEAO	BIDC	Multilatéral
7. Banque Islamique de Développement	BID	Multilatéral
8. Fonds International de Développement Agricole	FIDA	Multilatéral
9. Fonds de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole	OPEP	Multilatéral
10. Banque Européenne d'Investissement	BEI	Multilatéral
11. Fonds Koweïtien pour le Développement Economique Arabe	FKDEA	Bilatéral
12. Fonds Saoudien de Développement	FSD	Bilatéral
13. Fonds d'Abu Dhabi	-	Bilatéral
14. Inde	-	Bilatéral
15. Chine	-	Bilatéral
16. Taiwan	-	Bilatéral
17. France	-	Bilatéral
18. Pays Bas	-	Bilatéral
19. Espagne	-	Bilatéral
20. Algérie	-	Bilatéral
21. Libye	-	Bilatéral
22. Cote d'Ivoire	-	Bilatéral

61. L'aide programme et l'appui à la balance des paiements sont financés principalement par le FMI, l'AID, la BAD, l'Union Européenne et des bailleurs de fonds bilatéraux, notamment les Pays-bas, le Danemark, la France, la Suisse, l'Allemagne et la Suède.

62. De l'examen de la situation de la dette publique du Burkina Faso, on note une dominance de la dette extérieure sur la dette intérieure. La dette extérieure étant libellée en devises étrangères, cela comporte des risques liés à l'instabilité des marchés financiers et à la dépréciation des taux de change.

63. On constate également que le profil des indicateurs de l'endettement respecte à moyen et long termes les seuils fixés à condition que notre pays maintienne son indice EPIN au dessus de 3,75 points. C'est pourquoi, il est indispensable de concevoir et de mettre en place un dispositif cohérent d'analyse et de surveillance des risques liés à l'endettement public et à la gestion de la dette. A cet effet, il convient de procéder à une analyse du dispositif actuel afin de mettre en exergue ses forces et limites.

II.2. Le dispositif d'endettement public et de gestion de la dette publique

64. Avant de procéder à l'analyse de ce dispositif, il convient d'abord de le présenter.

II.2.1. La présentation du dispositif

65. La présentation du dispositif d'endettement public et de gestion de la dette publique porte sur le cadre juridique et le cadre institutionnel.

II.2.1.1. Le cadre juridique

66. Les actes d'endettement public et de gestion de la dette publique au Burkina Faso sont régis par une série de textes législatifs et réglementaires qui peuvent être classés en deux catégories à savoir les textes généraux et ceux spécifiques.

67. Les textes généraux comprennent :

- la Constitution du Burkina Faso du 2 juin 1991 ;
- la loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances et les lois de finances annuelles ;
- le décret n°2005-255/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant règlement général de la Comptabilité Publique ;
- le décret n°2005-256/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant régime des comptables publics ;
- le décret n°2005-257/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant régime des ordonnateurs et des administrateurs de crédits ;

- le décret n°2005-258/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics ;
- le décret n°2007-424/PRES/PM/SG-CM du 13 juillet 2007 portant attributions des membres du Gouvernement ;
- le décret n°2007-267/PRES/PM/MFB du 14 mai 2007 portant organisation du Ministère des Finances et du Budget ;
- l'arrêté n°98-188/MEF/SG/DGTCP/DELFI du 10 août 1998 portant nomenclature des pièces justificatives des opérations financières de l'Etat ;
- l'arrêté n°2003-0199/MFB/SG/DGTCP du 26 mai 2003 portant organisation de la DGTCP.

68. Les textes spécifiques en matière d'endettement public et de gestion de la dette publique sont :

- le Règlement n°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- le KITI n°AN VIII-0083-/FP/MF/PLAN-COOP du 24 octobre 1990 portant réglementation des conditions d'octroi et des modalités de gestion des avals de l'Etat ;
- le décret n°93-317/PRES/MFPL du 21 octobre 1993 portant réglementation des financements rétrocedés sous forme de prêts ;
- le décret n°96-195/PRES/PM/MEF du 11 juin 96 portant création du Comité National de la Dette Publique et son modificatif n°96-424/PRES/PM/MEF du 13 décembre 1996 ;
- le décret n°98-221/PRES/PM/MEF du 19 juin 1998 portant fixation des procédures d'endettement de l'Etat et de ses démembrements ;
- l'arrêté n°96-124/PRES/PM/MEF du 11 septembre 1996 portant organisation et fonctionnement du CNDP ;
- l'arrêté n°97-212/PRES/PM/MEF du 1er décembre 1997 portant création de la Cellule Technique de Stratégie d'Endettement et de Suivi de l'Initiative d'Allègement de la dette des Pays Pauvres Lourdemment Endettés ;

- l'arrêté n°98-296/MEF/SG/DGTCP/DDP du 18 décembre 1998 portant mise en application des procédures d'endettement de l'Etat et de ses démembrements ;
- l'arrêté n°2003-0267 /MFB/SG/DGTCP/DDP du 30 juin 2003 portant autorisation de règlement du service de la dette publique avec ordonnancement unique ;
- la circulaire n°97-016/PM/SG/DEF du 19 août 1997 portant respect des règles et procédures en matière d'endettement ;
- la circulaire n°2003-017/PM/SG/DEF du 1^{er} juillet 2003 portant respect des procédures de saisine du CNDP ;
- la circulaire n°2004-023/PM/SG/DAEF du 7 septembre 2004 portant rappel des dispositions en matière d'endettement public ;
- la circulaire n°2004-0207/MFB/CAB du 15 septembre 2004 portant rappel de certaines diligences obligatoires à accomplir par les différents intervenants dans le processus de l'endettement public.

II.2.1.2. Le cadre institutionnel

69. Aux termes des dispositions du décret n°98-221/PRES/PM/MEF du 19 juin 1998 portant fixation des procédures d'endettement de l'Etat et de ses démembrements, le traitement des emprunts directs ou rétrocedés contractés par l'Etat ou ses démembrements, pour le financement des projets d'investissements, repose sur les principales étapes suivantes :
- a) l'initiation et les études de faisabilité du projet ;
 - b) l'inscription du projet dans la Banque Intégrée des Projets ;
 - c) l'introduction de la requête de financement auprès du ou des bailleurs de fonds ;
 - d) les études de faisabilité et l'évaluation du projet par le bailleur ;
 - e) l'avis du Comité National de la Dette Publique ;
 - f) la négociation de l'accord de financement ;
 - g) la signature et les formalités d'entrée en vigueur de l'accord de crédit ;
 - h) la mobilisation des ressources d'emprunt (tirage) ;
 - i) la prise en charge et la gestion de la dette.
70. Les principaux intervenants dans ce processus sont le Ministère chargé des finances, les départements ministériels et les institutions publiques

et autres démembrements de l'Etat. Plus précisément, les administrations suivantes sont les principaux acteurs de ce processus :

- **les Directions des Etudes et de la Planification (DEP) des départements ministériels et des institutions techniques, les sociétés à capitaux publics et les collectivités territoriales** initient les propositions de projets ou programmes de développement, objet de financement ; les DEP sont aussi chargées de recueillir auprès des chefs de projets et programmes de développement de leurs ministères ou institutions, toutes les informations relatives à la programmation de leurs activités au titre de l'année budgétaire considérée. Ces données sont transmises aux Directions de l'Administration et des Finances pour être intégrées dans les avant-projets de budget de leurs ministères ou institutions ;
- **la Direction Générale de la Coordination et de l'Evaluation des Investissements (DGCEI)⁶** assure le contrôle de la conformité des projets et programmes au regard des grandes orientations nationales et plus particulièrement celles contenues dans le CSLP ;
- **la Direction Générale de la Coopération** procède à l'instruction et à l'introduction de la requête de financement auprès du ou des bailleurs de fonds, effectue les échanges de correspondances et prépare les rapports à présenter en Conseil des Ministres en vue d'autoriser les négociations, les formalités visant la signature des accords ou conventions de financement, les demandes de décaissements et assure leur transmission au bailleur de fonds ;
- **le Comité National de la Dette Publique** formule des avis conformes ou des décisions sur tout projet d'emprunt public après l'évaluation du projet à financer et avant la négociation de l'accord de prêt. Il apprécie les diligences prises dans les projets d'emprunt dans le but d'assurer une corrélation entre la gestion de la dette et les politiques macroéconomiques en vue de

⁶ Avant 2007, cette activité était exercée par la DGEP.

garantir la viabilité de la dette, la soutenabilité des finances publiques ainsi que les critères de convergence, à moyen et long termes ;

- **la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique** assure la prise en charge des accords de prêts signés, la gestion de la dette (réception et comptabilisation des avis de décaissements, suivi de l'élaboration des rapports financiers des comptes projets, gestion des comptes ouverts aux noms des bailleurs ainsi que les fonds de contrepartie, saisie des accords ou conventions dans le système informatique, analyse de la gestion de la dette, règlement du service de la dette). La DGTCP joue également un rôle principal dans la comptabilisation des opérations de dépenses et de recettes liées aux emprunts à travers la Paierie Générale (PG), la Recette Générale (RG) et l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT);
- **la Direction Générale du Budget** est chargée, de la centralisation des avant-projets de budgets de la dette publique tout comme pour les autres dépenses du Budget de l'Etat;
- **la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF)** est chargée du contrôle de l'exécution du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Elle assure à ce titre le contrôle de la légalité, de la régularité et de la moralité de tout acte de dépense publique en général et des dépenses de règlement du service de la dette en particulier;
- **la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)** participe au règlement du service de la dette à travers les transferts financiers qu'elle exécute pour le compte du Trésor, à la gestion de la dette vis-à-vis du FMI et enfin au suivi de la dette intérieure monétaire. Elle assiste également l'Etat dans l'émission et la gestion des bons et obligations du Trésor.

II.2.2. L'analyse du dispositif d'endettement public et de gestion la dette publique

71. La série de textes officiels et d'institutions disponibles témoigne de la volonté manifeste des autorités burkinabè de mettre en place un dispositif efficient d'endettement public et de gestion de la dette publique. Toutefois, ce dispositif présente des insuffisances.

II.2.2.1. Les acquis du dispositif d'endettement public et de gestion de la dette publique

72. Les acquis sont des points positifs du dispositif d'endettement et de gestion de la dette publique, tant du point de vue juridique qu'institutionnel. Ils se résument comme suit :

a. L'existence d'un cadre juridique et institutionnel

73. L'existence de dispositions en matière de responsabilité, de formulation et de suivi de la politique d'endettement et de gestion de la dette notamment la désignation du Ministre chargé des Finances comme étant la seule autorité disposant du pouvoir de signature des conventions et accords de financement clarifie davantage les rôles au sein de la chaîne de la dette. L'existence du processus d'endettement définissant les rôles et les actions des différents intervenants dans la chaîne de gestion de la dette constitue un gage d'une bonne gestion des actes d'endettement et de la dette publique.

b. L'existence de cadres de concertation

74. Il existe des cadres de concertations en matière de gestion et de coordination des actes d'endettement et de gestion de la dette publique. Dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, les Commissions thématiques ou sectorielles constituent de véritables cadres de concertation permettant d'orienter toutes les actions dans le sens d'atteindre efficacement les objectifs fixés. Le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires (CGAB) et le Comité National de la Dette Publique ainsi que sa structure technique (la Cellule technique de stratégie d'endettement) font partie de ces cadres de concertation. Ils permettent de garantir

une gestion rationnelle notamment des actes d'endettement à travers des décisions qui sont prises de manière concertée et discutée.

c. La création du CNDP

75. Le CNDP a marqué un tournant décisif dans le processus de gestion de l'endettement au Burkina Faso. En effet, sa création a permis l'insertion de l'étape de la supervision des opérations d'emprunts dans le processus d'endettement. Cette approche a comblé, d'une part le manque de rigueur naguère constatée et d'autre part, le manque de vision prospective dans les actes d'emprunts.
76. Par ailleurs, la composition et le niveau de représentation des institutions au sein du CNDP permettent de prendre en compte les avis des responsables de la prévision économique, de la politique monétaire, de la coopération internationale et des gestionnaires des finances publiques dans les décisions d'endettement et de gestion de la dette.

d. Une politique prudente de mobilisation des ressources extérieures

77. L'analyse de l'évolution de l'aide extérieure mobilisée par le Burkina Faso au cours des dernières années donne des indications claires sur la stratégie de mobilisation des ressources financières mises en œuvre par les autorités. Cette stratégie se caractérise par une nette préférence pour les dons et les emprunts concessionnels ayant un élément don d'au moins 35%, toute chose qui contribue à la maîtrise de la dette extérieure du pays.

e. L'existence de plusieurs types de contrôles

78. Plusieurs contrôles sont prévus dans la chaîne de l'endettement et de gestion de la dette publique au Burkina Faso. Il s'agit principalement du contrôle effectué par la Direction Générale du Contrôle Financier dans le cadre du contrôle des dépenses publiques, des contrôles effectués par le Parlement, le Conseil Constitutionnel et de celui assuré par le CNDP et relatifs au respect du processus d'endettement et de gestion de la dette. En outre, on peut noter les contrôles relatifs à

l'utilisation des ressources, assurés par les organes de contrôles interne et externe tels que l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale d'Etat (IGE) et la Cour des Comptes.

f. La disponibilité d'outils de gestion et d'analyse de la dette

79. L'année 1998 a été l'année de référence pour l'informatisation de la gestion de la dette publique à travers l'acquisition du logiciel SYGADE pour une meilleure gestion de la base de données. L'acquisition du logiciel DEBT PRO permet d'affiner l'élaboration des stratégies de dette. De même, d'autres outils informatiques tels que, le Circuit Informatisé de la Dépense (CID) et l'Instrument Automatisé de Prévision (IAP) ont contribué à l'amélioration de la gestion des actes d'endettement et de gestion de la dette notamment le règlement du service de la dette et les prévisions macroéconomiques. Dans cette même optique, le Circuit Informatisé des Financements Extérieurs (CIFE) et le Circuit Intégré de la Recette (CIR) sont en cours d'élaboration.

g. Le renforcement des capacités

80. Les actions de renforcement des capacités ont permis, d'une part, d'assurer de façon acceptable toutes les fonctions en matière d'endettement et de gestion de la dette (front office, middle office, back office) et, d'autre part, de répondre au mieux aux meilleures pratiques internationales en matière d'endettement et de gestion de la dette. Ces actions ont été essentiellement réalisées dans le cadre du Programme de Renforcement des Capacités de gestion de la dette (PRC-PPTE) dont notre pays est membre.

II.2.2.2. Les insuffisances du dispositif d'endettement public et de gestion de la dette publique

81. En dépit des efforts déployés pour assurer l'efficacité du dispositif, il subsiste des insuffisances au plan juridique, institutionnel et opérationnel qui entravent l'atteinte des objectifs de gestion de la dette. On note d'ailleurs que le dispositif actuel n'a pas encore totalement intégré les meilleures pratiques internationales en matière d'endettement et de gestion de la dette. Les principales insuffisances sont:

a. L'absence d'une politique globale d'endettement public et de gestion de la dette publique

82. Bien que les différents textes législatifs et réglementaires existants permettent de conférer une base juridique aux actes d'endettement public et de gestion de la dette publique et de rassurer les bailleurs de fonds sur l'efficacité de leurs gestions, il reste qu'ils ne donnent aucune orientation véritable, aucun objectif clair aux actes d'endettement public et de gestion de la dette publique. De même, ils n'organisent pas d'une manière globale et cohérente la politique d'endettement. Ceci se traduit principalement par une faiblesse du consensus sur les actes d'endettement et de gestion de la dette publique, entraînant des conflits d'objectifs entre les départements techniques soumissionnaires des projets d'emprunts et les gestionnaires de la dette.

83. De plus, on note une fragmentation de la politique actuelle d'endettement et de gestion de la dette publique résultant de l'inexistence d'un texte unique fixant clairement les objectifs d'une politique financière, cohérente, globale et prospective. Une telle politique est indispensable pour améliorer les arbitrages dans le choix des modes de financement du développement et pour optimiser les décisions en matière d'allocation des ressources en les orientant en priorité vers les secteurs qui pourraient le mieux contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

b. L'insuffisance du cadre juridique et institutionnel

84. Les textes existants n'ont pas définitivement réglé le problème de la duplication de responsabilités des acteurs impliqués dans le processus d'emprunt. En effet, bien que le cadre juridique existant comporte des dispositions claires en matière de responsabilité, de formulation et de suivi de la politique d'endettement et de gestion de la dette, il n'opère pas clairement une distinction entre les différentes fonctions essentielles en matière d'endettement et de gestion de la dette. De plus, la stratégie nationale d'endettement, adoptée en 1995 s'avère, de nos jours inadaptée, au regard de l'évolution dans le domaine de l'endettement et de gestion de la dette.

c. La faiblesse de la coordination de la gestion de la dette et des politiques macroéconomiques

85. De nos jours, l'activité principale du CNDP occulte tous les autres éléments qui affectent la viabilité de la dette, la soutenabilité des finances publiques et le respect des critères de convergence. Etant donné que la gestion budgétaire et la gestion de l'endettement s'influencent mutuellement, l'analyse de l'impact des décisions budgétaires sur le profil du service et de la viabilité de la dette publique devrait permettre de réorienter la politique budgétaire ainsi que l'allocation des ressources budgétaires. Ceci n'est cependant pas encore le cas au Burkina Faso parce que le CDMT et le budget de l'Etat ne sont pas arrêtés en tenant compte des résultats des analyses de viabilité à moyen et long termes de la dette publique. Cette désarticulation a pour conséquence de limiter la portée des AVD qui sont perçues comme des instruments d'aide à la décision en matière d'endettement et de gestion de la dette alors qu'elles devraient être considérées comme des instruments d'aide à la décision dans le domaine plus large de la gestion des finances publiques.

86. On note aussi l'absence :

- d'un mécanisme réglementaire de suivi de la mise en œuvre des avis et recommandations formulés par le CNDP;

- de manuels de procédures devant couvrir toutes les opérations d'endettement et de gestion de la dette et regroupés dans le cadre d'un seul recueil ;
- d'un dispositif centralisé de suivi de l'ensemble des informations notamment chiffrées sur l'aide extérieure (prêts, dons et subventions), limitant ainsi la fiabilité des stratégies financières ou de désendettement mises en œuvre par le pays ;
- d'un mécanisme approprié de programmation et d'émission des titres publics;
- de capacités des administrations impliquées à formuler et exécuter des stratégies d'endettement cohérentes.

d. L'absence d'une véritable coordination entre les acteurs de l'endettement et de gestion de la dette

87. Cette absence constitue un véritable handicap à l'efficacité des actes d'endettement et de gestion de la dette notamment la disponibilité d'informations fiables, le bouclage diligent des dossiers d'emprunts, le suivi des recommandations des cadres de concertation, l'exécution des projets et programmes de développement, etc. En outre, dans une telle situation, on note une incapacité des acteurs à identifier, formuler, gérer des politiques sectorielles efficaces. Par ailleurs, les disparités dans la gestion et le suivi/évaluation des projets et programmes de développement constituent un véritable handicap dans la mise en œuvre des politiques de développement.

e. L'insuffisance des contrôles

88. Les contrôles existants sont d'une manière générale limités aux aspects administratifs et financiers de la gestion de la dette ainsi qu'à la régularité des comptes. L'absence de structures d'audit interne constitue une faiblesse dans l'évaluation de la qualité des actes d'endettement et de gestion de la dette au regard des normes internationales. L'audit externe en conformité avec les normes internationales pour le contrôle des finances publiques est quasi inexistant : cela tient principalement à la faiblesse de la fonction d'audit au sein des structures de contrôle des finances publiques.

f. La faiblesse dans l'absorption des ressources d'emprunt

89. Cette faiblesse est due notamment à la faible capacité d'élaboration et d'exécution des projets et programmes et à la complexité des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics nationaux. Elle compromet l'atteinte des objectifs des projets et programmes pour lesquels les emprunts ont été contractés et entraîne des charges supplémentaires pour le budget de l'Etat.

90. Au niveau des procédures nationales, les principales contraintes se situent dans :

- **les conditions préalables :** certaines conditions sont objectivement difficiles à mettre en œuvre dans le temps au Burkina Faso. Parmi celles-ci, on relève (i) la ratification des conventions de financement par le Parlement en raison de l'organisation des sessions qui exigent un minimum de trois à six mois pour une ratification, (ii) la publication des textes de lois et décrets au Journal Officiel du Faso, (iii) l'établissement de l'avis juridique par le Conseil Constitutionnel (l'Exécutif n'étant pas habilité à fixer des délais au Pouvoir Judiciaire), et les retards dans l'établissement et la notification des avis de non objection. Des lenteurs administratives provoquent également des retards dans l'exécution des projets, ce qui entraîne parfois des demandes de prorogation des dates limites de décaissement ;
- **les procédures nationales de passation des marchés :** la réglementation nationale en matière de passation des marchés a fait l'objet de multiples relectures pour permettre de lever les contraintes qui entravent et retardent la mobilisation des ressources extérieures. On relève toujours cependant quelques insuffisances qui engendrent des retards dans la mobilisation des ressources. Il s'agit entre autres (i) de la faiblesse des capacités dans l'élaboration des dossiers de marchés, (ii) de la méconnaissance des procédures par les responsables des projets et (iii) de la lenteur au niveau de l'enregistrement des marchés.

91. Au niveau des procédures des bailleurs de fonds, les principales contraintes sont:

- **les difficultés relatives aux décaissements :** les principaux facteurs qui engendrent les retards de décaissements sont la lourdeur administrative, la procédure de suivi des projets et les conditionnalités de financements croisés;
- **la multiplicité des procédures de passation des marchés** qui entraîne leur non maîtrise par les projets de développement.

92. L'analyse du dispositif d'endettement et de gestion de la dette permet de noter que les efforts entrepris par le Burkina Faso ont eu des résultats tangibles surtout dans la coordination et la régulation des actes d'endettement et de gestion de la dette. En effet, la création en juin 1996 du CNDP a contribué à asseoir les conditions propices à l'efficacité dans ce domaine.

93. Toutefois, le dispositif actuel s'avère de plus en plus inadapté du fait du caractère très évolutif de la gestion de l'endettement public et des défis de financement du développement qui nécessitent une mobilisation davantage accrue de ressources extérieures. Il est donc indispensable de définir une politique garantissant l'atteinte des objectifs de la dette publique.

III. POLITIQUE NATIONALE D'ENDETTEMENT PUBLIC ET DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

94. Au regard d'une part, des insuffisances relatives au dispositif d'endettement public et de gestion de la dette publique ci-dessus relevées, et d'autre part du contexte économique national caractérisé par l'étroitesse de la base productive nationale et le faible taux de pression fiscale qui favorisent ainsi une situation d'insoutenabilité des finances publiques, il s'avère opportun, non seulement de mener des actions de sensibilisation auprès de tous les acteurs publics de la vie économique et financière de notre pays, mais aussi de revoir certains éléments du dispositif technique d'endettement public et de gestion de la dette publique.

95. La relecture du dispositif vise à prendre en compte :

- les évolutions sur le plan national et international touchant le domaine de l'endettement public;
- les enseignements et recommandations des partenaires (notamment les Institutions de Bretton Woods) en matière d'endettement public et de gestion de la dette publique;
- les conclusions et recommandations des ateliers et missions d'appui institutionnel faites dans le cadre du Programme de Renforcement des Capacités des PPTE.

96. La définition de la présente politique nationale d'endettement et de gestion de la dette publique est impérative en raison (i) des défis et enjeux en matière de développement qui ne sauraient être relevés en l'absence d'une parfaite maîtrise de la gestion des financements sous forme d'emprunt. Elle se fixe (ii) des principes et (iii) des objectifs à atteindre à partir (iv) des mesures à mettre en œuvre regroupées autour de six axes stratégiques. Enfin, la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique vise (v) des résultats précis et pour ce faire, sa mise en œuvre sera évaluée à travers (vi) un mécanisme de suivi évaluation qui sera mis en place.

III.1. Les défis et les enjeux

97. Les principaux défis auxquels doit faire face le Burkina Faso sont la réduction de la pauvreté, la réduction de la vulnérabilité de l'économie face aux chocs exogènes, le développement équilibré des régions. La politique du pays en matière de réduction de la pauvreté s'inscrit dans la perspective de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement dont la réalisation exige une mobilisation accrue tant des ressources internes qu'externes. Dans ce contexte, la capacité du pays à mobiliser et gérer efficacement et durablement les ressources de manière générale et celles empruntées en particulier, est primordiale.
98. C'est dans cette perspective que s'inscrit la nécessité de définir une politique d'endettement public et de gestion de la dette publique devant permettre d'atteindre les objectifs de la gestion de la dette. Une telle politique permettra, entre autres, d'améliorer les arbitrages des modes de financements de l'économie, d'optimiser les décisions en matière d'allocation des ressources budgétaires et financières.
99. L'enjeu est important car l'absence de politique d'endettement public et de gestion de la dette publique expose le pays à un ensemble de risques dont les plus importants sont :
- un endettement public excessif ;
 - le renchérissement des coûts des emprunts publics ;
 - l'insolvabilité de l'Etat entraînant la remise en cause de sa crédibilité ;
 - les fuites de capitaux à court terme ;
 - les pressions sur les taux d'intérêts intérieurs et les réserves officielles ;
 - la propagation des crises économiques et financières.
100. Dans un tel contexte, la problématique actuelle en matière de saine gestion de la dette et de surveillance de l'endettement repose, d'une part sur une vision globale de la politique d'endettement, et d'autre part intègre à la fois l'analyse de la viabilité de la dette et la formulation d'une stratégie de mobilisation optimale des ressources au profit du développement.

III.2. La vision et les principes directeurs

101. La vision de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique est le sens donné, dans cette politique, à l'endettement et à la gestion de la dette à travers notamment leurs finalités et leurs caractéristiques essentielles. Quant aux principes directeurs de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique, ils regroupent les grandes options organisationnelles qui doivent gouverner sa mise en œuvre.

III.2.1. La vision

102. L'endettement constitue une possibilité de recourir à une source complémentaire de financement du développement. Il doit être viable et s'opérer dans un environnement politique, économique, juridique et institutionnel favorable.
103. Les actes d'endettement et de gestion de la dette publique régis par la présente politique sont relatifs aux :
- emprunts intérieurs et extérieurs contractés directement par l'Etat ;
 - emprunts intérieurs et extérieurs contractés par les démembrements de l'Etat ;
 - emprunts publics et privés garantis par l'Etat ou ses démembrements.
104. Les différents emprunts ci-dessus visés peuvent revêtir différentes formes, notamment l'appel public à l'épargne et l'accord de prêt.

III.2.2. Les principes directeurs

105. La politique d'endettement et de gestion de la dette publique est un outil des pouvoirs publics qui contribue à garantir la stabilité économique. Elle repose sur les principes de base suivants :
- une démarche participative afin que les différents acteurs concernés s'approprient et s'impliquent réellement dans sa mise en œuvre ;

- un cadre de référence d'intervention de tous les acteurs au développement qui est le CSLP;
- l'alignement et l'harmonisation des modalités de financements en cohérence avec le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) du CSLP;
- un engagement politique pour la bonne gouvernance économique notamment la transparence;
- une volonté d'adapter au mieux la législation et la réglementation nationales au contexte communautaire ;
- une instance unique de pilotage chargée de coordonner, d'orienter et d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique;
- la mise en cohérence avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

III.3. Les objectifs de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique

106. La politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique vise un objectif global et des objectifs spécifiques.

III.3.1. L'objectif global

107. La politique d'endettement public et de gestion de la dette publique a pour finalité la réalisation des objectifs poursuivis dans le CSLP tout en assurant les obligations de paiement à moindre coût et risque possibles à moyen et long termes. Aussi le Gouvernement mettra-t-il en œuvre des stratégies pertinentes permettant de s'assurer que :
- son programme en matière de développement durable et de réduction de la pauvreté sera financé ;
 - l'absorption des ressources d'emprunt est optimale ;
 - le niveau et le rythme de croissance de la dette sont soutenables.

III.3.2. Les objectifs spécifiques

108. La politique d'endettement et de gestion de la dette publique comporte les objectifs spécifiques suivants:

- renforcer le cadre juridique et institutionnel ;
- renforcer la coordination de la gestion de la dette et des politiques macroéconomiques ;
- améliorer la transparence par la diffusion des informations sur la dette ;
- renforcer le contrôle des actes d'endettement public et de gestion de la dette publique ;
- améliorer la qualité et l'utilisation des ressources empruntées ;
- renforcer les capacités des acteurs intervenant dans le processus d'endettement public et de gestion de la dette publique.

III.4. Les axes stratégiques de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique

109. L'atteinte des objectifs ci-dessus énoncés se fera à travers des mesures et actions organisées autour de six (06) axes stratégiques:

Axe stratégique n°1 : Le renforcement du cadre juridique et Institutionnel

110. L'amélioration du cadre juridique et institutionnel d'endettement public et de gestion de la dette publique se fera à travers l'actualisation des textes existants afin de les adapter au contexte national et international. Les mesures spécifiques concerneront:
- la relecture des textes régissant l'endettement public et la gestion de la dette publique par une définition claire du champ d'application pour prendre en compte tous les types d'emprunts publics;
 - la définition d'un cadre organisationnel situant clairement les responsabilités en matière de formulation, de mise en œuvre et de suivi de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique, ceci pour éviter les duplications de fonctions et de responsabilités et pour renforcer la crédibilité des actes d'endettement public et de gestion de la dette publique;
 - la mise en place de toutes les fonctions (mobilisation, enregistrement, règlement et analyse) en matière d'endettement public et de gestion de la dette publique;

- la formalisation de procédures de suivi, de contrôle, de communication et de publication des informations relatives à l'endettement public et à la gestion de la dette publique.

Axe stratégique n°2: Le renforcement de la coordination de la gestion de l'endettement et des politiques macroéconomiques

111. Le renforcement de la coordination de la gestion de la dette est guidé par le souci de reposer la politique d'endettement et de gestion de la dette publique de l'Etat sur la volonté de mobiliser les ressources tout en réalisant les objectifs de coûts et de risques ainsi que tous les autres objectifs du Gouvernement dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le développement durable et le développement du marché des titres publics.
112. Bien que le fonctionnement du Comité National de la Dette Publique ait marqué une étape importante dans la recherche de la viabilité de la dette du pays à travers la rationalisation de la mobilisation des nouveaux financements extérieurs et intérieurs, l'orientation actuelle de ses activités est quelque peu restrictive parce qu'elle ne favorise pas réellement la coordination de la gestion de la dette et des politiques macroéconomiques. De ce fait, elle ne permet pas de prendre suffisamment en compte tous les éléments qui affectent la viabilité de la dette et la soutenabilité des finances publiques du Burkina Faso.
113. Les attributions du CNDP doivent désormais s'orienter vers une opérationnalisation des analyses de viabilité de la dette. Ainsi, le CNDP, en plus d'émettre des avis motivés sur tous les projets d'emprunts intérieurs et extérieurs et sur les demandes de garanties à l'Etat ou ses démembrements, doit notamment se charger:
- d'élaborer et suivre la mise en œuvre de la stratégie annuelle d'endettement;
 - d'assurer la coordination des actions des administrations et des organismes intervenant dans le processus d'endettement public et de gestion de la dette publique;

- de s'assurer du respect des orientations et objectifs du Gouvernement en matière de soutenabilité des finances publiques et de viabilité de la dette publique ;
 - de veiller au respect de la réglementation en matière d'endettement et de gestion de la dette publique;
 - de veiller au partage et à la transmission de l'information entre les structures et tous autres administrations et organismes participant au processus d'endettement public et de gestion de la dette publique ;
 - de veiller à l'information du public sur l'endettement et la gestion de la dette publique.
114. La saisine du CNDP pour avis ou décision est obligatoire pour tout projet d'emprunt intérieur et extérieur public et de demande de garanties publiques.
115. Au regard de ces attributions et pour donner davantage de chance de succès au CNDP, il sied de réviser les textes régissant son fonctionnement. Cela est d'autant nécessaire qu'il éviterait toute entrave à l'accomplissement de ses missions de contrôle auprès des bénéficiaires d'emprunts publics.
116. Le renforcement du système de coordination dépendra de la réalisation d'un préalable important qui est le choix stratégique du Gouvernement en faveur d'une unification de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique. L'adoption de la politique centrale d'endettement et de gestion de la dette publique au Burkina Faso suppose que les orientations de cette politique, tant en ce qui concerne la dette extérieure que la dette intérieure, soient arrêtées au début de chaque année de manière cohérente et intégrée. En conséquence, la coordination de la gestion de l'endettement et des politiques macroéconomiques devrait être organisée autour d'une démarche en trois temps:
1. En début d'année, le CNDP définira une stratégie annuelle d'endettement qui sera formalisée par un acte officiel et comportant les indications minimales suivantes:
 - la justification de l'emprunt ;

- les plafonds d'endettement et de garanties ;
 - la structure du portefeuille des nouveaux emprunts;
 - les termes indicatifs des nouveaux emprunts;
 - le profil de la viabilité de la dette publique à moyen et long terme.
2. En cours d'année, il veillera à la mise en œuvre de la stratégie adoptée en début d'année et de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans son ensemble ;
3. En fin d'année, il élaborera et publiera un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie annuelle d'endettement.
117. En particulier, les besoins d'endettement devront être analysés dans le cadre du processus d'élaboration du budget et le principe d'adoption d'un plafond d'endettement annuel ou triennal en cohérence avec le CDMT sera privilégié.

Axe stratégique n°3: Le renforcement du contrôle des actes d'endettement et de gestion de la dette publique

118. Le Gouvernement prendra des mesures pour renforcer les contrôles traditionnels. En outre, des audits internes et externes touchant tout le cycle de l'endettement et de gestion de la dette publique notamment l'utilisation des ressources par les projets et programmes de développement seront institués ou renforcés. Les audits sont commandités par les organes compétents des structures de gestion ou de tutelle des projets et programmes de développement ou par le Ministre chargé des Finances.
119. Les mesures spécifiques à prendre porteront sur le renforcement du contrôle interne et externe à travers :
- le renforcement des capacités des administrations publiques de contrôle administratif (IGT, IGF, IGE);
 - le renforcement du contrôle juridique et parlementaire (Cour des Comptes, Conseil Constitutionnel, Assemblée nationale) ;
 - la mise en place d'une politique de contrôle interne et d'audits externes indépendants.

Axe stratégique n°4: L'amélioration de la qualité et de l'utilisation des Financements

120. Le Gouvernement du Burkina Faso et l'ensemble de ses principaux partenaires au développement sont signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Cette déclaration contient des engagements sur les actions à conduire aussi bien par le Gouvernement que ses partenaires pour promouvoir un partenariat pour le développement et accélérer l'atteinte des OMD.
121. Pour la mise en œuvre de ces engagements, le Gouvernement veillera à assurer une application efficace et une mise à jour du Plan d'actions pour la coordination de l'aide afin de garantir les principes de l'appropriation, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle en matière de gestion de l'aide publique au développement. Ces principes se résument comme suit :
- l'appropriation suppose la mise en place d'un certain nombre de réformes (qui se traduiront par l'élaboration par le Gouvernement lui-même de ses politiques et stratégies de développement et la coordination des actions de développement) afin de permettre aux bailleurs de fonds de s'appuyer sur les systèmes nationaux et de privilégier la prise en charge des stratégies de développement par les autorités nationales ;
 - l'alignement consiste à faire correspondre l'aide avec les priorités, les systèmes et les procédures nationales; ce qui implique que ces procédures soient efficaces ;
 - l'harmonisation se traduit par la mise en place, entre autres, de dispositifs communs de financement du développement ;
 - la gestion axée sur les résultats signifie, gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ;
 - la responsabilité mutuelle signifie que les pays donateurs de l'aide et les pays bénéficiaires sont co-responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Axe stratégique n°5 : L'amélioration de la transparence par la diffusion des informations sur l'endettement et la gestion de la dette publique

122. Une bonne organisation des flux d'informations entre les différents acteurs de la chaîne de l'endettement et de gestion de la dette publique devrait être mise en place car elle est indispensable à une gestion prudente et efficace de la dette. Dans ce contexte, la circulation des informations reposera sur des outils informatisés appropriés et des procédures claires de suivi, de contrôle et de communication desdites informations.
123. L'amélioration de la transparence sera appréciée à travers :
- la formalisation du cadre juridique qui clarifie les rôles, les responsabilités et les objectifs des structures de gestion des actes d'endettement public et de la dette publique dans la circulation des informations;
 - l'information du public sur les orientations, les objectifs de la gestion de la dette ainsi que sur les procédures applicables en la matière ;
 - l'information de tous les partenaires et du public sur les résultats de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique.
124. A cet égard, il sera procédé annuellement à l'élaboration et à la publication d'un rapport sur la mise en œuvre de la politique d'endettement de l'Etat et de ses démembrements. Ce rapport fera ressortir, entre autres, les informations suivantes :
- les orientations et les objectifs de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique;
 - l'analyse de la situation de la dette, notamment sa viabilité et sa soutenabilité ;
 - l'utilisation des ressources mobilisées ;
 - les résultats de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique;
 - la synthèse des actions menées par l'organe de régulation des actes d'endettement et de gestion de la dette publique;
 - les recommandations (en termes de perspectives).

Axe stratégique n°6 : Le renforcement des capacités des acteurs intervenants dans le processus d'endettement et de gestion de la dette publique

125. Le renforcement des capacités des acteurs portera sur les domaines suivants :
- la formulation et la mise en œuvre des stratégies annuelles d'endettement ;
 - la définition et l'interprétation des ratios et normes d'endettement et de gestion de la dette publique;
 - l'analyse et le suivi de l'efficacité des financements ;
 - la mobilisation et l'enregistrement de la dette ;
 - le règlement du service de la dette.
126. Le plan national de renforcement des capacités de tous les intervenants dans le processus d'emprunt doit être renforcé et régulièrement mis à jour. Ce plan a pour objectifs:
- d'identifier toutes les compétences qui sont nécessaires à l'optimisation de la gestion de la dette dans le pays ;
 - d'examiner les formations qui devraient être assurées au personnel des structures qui composent la chaîne de la dette pour leur permettre de combler les écarts de compétences ;
 - d'identifier les actions spécifiques de renforcement des capacités sous forme d'ateliers, de missions d'appui institutionnel ou d'assistances techniques.

III.5. Les résultats et les risques

127. Les résultats de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique sont des indices quantitatifs et/ou qualitatifs permettant de mesurer son effectivité et son efficacité. Cependant, ces résultats pourraient être compromis si certaines conditions ne sont pas réunies.

III.5.1. Les résultats attendus

128. Les principaux résultats attendus de la mise en œuvre de la présente politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique sont résumés comme suit :

- le cadre juridique et institutionnel est renforcé, amélioré, harmonisé et intègre les meilleures pratiques internationales en matière d'endettement public et de gestion de la dette publique est disponible ;
- les actions de coordination de la gestion de la dette et des politiques macroéconomiques sont effectives et systématiques à travers l'élaboration d'une stratégie annuelle d'endettement et sa mise en application effective ;
- le contrôle des actes d'endettement et de gestion de la dette publique est renforcé et amélioré ;
- la qualité et l'utilisation des ressources d'emprunt se sont améliorées et les objectifs des projets et programmes de développement atteints ;
- les informations sur la dette publique sont périodiquement produites, diffusées et connues par le public ;
- les capacités des acteurs intervenants dans le processus d'endettement et de gestion de la dette publique sont régulièrement renforcées et leurs missions efficacement accomplies.

III.5.2. Les risques à l'efficacité de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique

129. La mise en œuvre de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique pourrait être sujette à des facteurs défavorables réduisant de ce fait les effets attendus. Au nombre de ces risques, il peut être cité :

- la persistance des chocs exogènes qui proviendraient notamment de l'étroitesse de la base productive et de la volatilité des cours des produits de base et des taux de change;

- le refus d'engagement d'un ou plusieurs partenaires techniques ou financiers peut entraîner des manques à gagner en ressources ;
- le manque d'adhésion d'un ou plusieurs acteurs du processus d'endettement et de gestion de la dette publique peut constituer un frein à la mise en œuvre efficace du dispositif. ;
- une faible appropriation de cette politique par les différents acteurs.

III.6. L'évaluation et les mesures d'accompagnement

130. Le suivi évaluation et la mesure d'impact de la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique nécessitent la mise en place d'un mécanisme adéquat en la matière. La mise en œuvre de ce mécanisme sera assurée par l'organe de coordination et de supervision des actes d'endettement. Par ailleurs, l'efficacité de la politique nationale d'endettement et de gestion de la dette publique dépend d'un certain nombre d'actions à entreprendre dans le cadre des mesures d'accompagnement.

III.6.1. Le suivi évaluation

131. Le mécanisme de suivi évaluation de la mise en œuvre des indicateurs qui sera défini dans la stratégie annuelle d'endettement public sera assuré par le Comité National de la Dette Publique.

132. Le Président de ce Comité est chargé de soumettre au Conseil des Ministres un rapport annuel concernant la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique.

III.6.2. Les mesures d'impact

133. L'impact de la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique doit être évalué périodiquement sous la responsabilité du Comité National de la Dette Publique.

134. Le CNDP peut faire appel à des compétences extérieures en cas de besoin.

III.6.3. Les mesures d'accompagnement

135. La mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique nécessite la prise d'un certain nombre de mesures d'accompagnement. Ces mesures sont essentiellement dues à l'envergure de la présente politique dont les implications sont multiples et multiformes allant de l'organisation des structures au comportement des acteurs et aux interactions de l'environnement avec lequel chaque acteur est appelé à l'appliquer. Les principales mesures d'accompagnement à prendre sont résumées et annexées à la présente politique et en font partie intégrante.

CONCLUSION GENERALE

136. Le Burkina Faso a fait preuve d'importants efforts pour la maîtrise de son endettement et de la gestion de sa dette afin que celle-ci puisse atteindre pleinement ses objectifs. On peut noter particulièrement l'adoption de la stratégie nationale d'endettement public de 1995 dont la mise en œuvre a permis d'avoir des résultats positifs surtout dans la coordination et la régulation des actes d'endettement et de gestion de la dette à travers surtout la création en juin 1996 du CNDP.
137. Toutefois, le dispositif actuel s'est avéré au fil du temps de plus en plus inadapté du fait du caractère très évolutif des actes d'endettement public et de la gestion de la dette d'une part, et des défis de financement du développement qui nécessitent une mobilisation davantage accrue de ressources extérieures d'autre part. De plus, au regard de la structure de la dette publique du Burkina Faso qui se caractérise par une prédominance de la dette extérieure sur la dette intérieure, il importe d'accorder une attention particulière à sa gestion car la dette extérieure, libellée en devises étrangères, comporte des risques liés à l'instabilité des marchés financiers et à la dépréciation des taux de change.
138. L'adoption de la présente politique vient en réponse aux insuffisances et limites des réformes intervenues jusque-là, qui n'ont pas permis de faire jouer par la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique son rôle de complément aux autres politiques de développement économique et social. Elle se veut également une réponse aux évolutions nationales et internationales en matière d'endettement et de gestion de la dette publique.
139. La présente réforme proposée qui repose sur une vision globale et cohérente de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique, vise à consolider le dispositif existant, mais principalement à aider le gouvernement à mieux répondre aux défis du moment et du futur. En définitive, elle constitue un instrument d'orientation qui va permettre d'atteindre dans un environnement caractérisé par des chocs exogènes imprévisibles, les objectifs définis dans le CSLP, notamment les OMD.

140. Cette nouvelle politique se justifie aussi par l'obligation faite aux Etats par le Règlement n°9/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'Union, de formuler sa propre politique en la matière en général, et d'élaborer chaque année sa stratégie d'endettement public à annexer à la loi de finances en particulier.

En vue de garantir l'atteinte des objectifs de cette politique, les efforts doivent être maintenus dans tous les domaines afin d'avoir chaque année une note EPIN toujours élevée. Il s'agit notamment du secteur financier, de l'environnement des affaires, de la transparence et de la lutte contre la corruption.

ANNEXE : MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Mesures	Contenu	Echéances	Responsables
1. Restitution aux partenaires techniques et financiers	1. Organiser un séminaire de restitution d'une journée à l'attention des PTF	Juillet 2008	DGTCP
2. Vulgarisation du document de politique d'endettement et de gestion de la dette publique	1. Organiser un séminaire de restitution de trois jours à l'attention des DEP, des DAF des départements ministériels et d'institutions, des représentants des démembrés de l'Etat	Septembre 2008	DGTCP
3. Relecture des textes relatifs à l'endettement public et à la gestion de la dette publique	1. Relire les textes portant sur la création et le fonctionnement du CNDP (dans le sens d'assurer une réelle coordination de la gestion de la dette et des politiques macroéconomiques)	Mai 2008	CNDP
	2. Réviser les textes (décret et arrêtés) relatifs au processus d'endettement public et de gestion de la dette publique (dans le sens de la précision des responsabilités et des rôles des acteurs)	Mai 2008	CNDP

4. Renforcement des capacités de tous les acteurs de l'endettement et de la gestion de la dette publique	1. Relire le plan national de renforcement des capacités en matière de gestion de l'endettement public et de gestion de la dette publique	Avril 2008	CNDP
	2. Assurer la formation de tous les acteurs directs sur les aspects essentiels de la mise en œuvre de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique.	Juin 2008	CNDP
	3. Assurer la formation de tous les organes de contrôle (IGE, IGF, IGT, Cour des Comptes, Assemblée Nationale)	Juin 2008	CNDP
	4. Assurer périodiquement le recyclage des acteurs de l'endettement et de la gestion de la dette publique	Décembre 2008	CNDP
5. Adoption d'un mécanisme opérationnel de suivi évaluation de la mise en œuvre de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique	1. Mettre en place, après concertation avec toutes les parties prenantes, un dispositif réglementaire de suivi évaluation de la mise en œuvre de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique	Juillet 2008	CNDP

6. Adoption d'un manuel de procédures sur l'endettement et la gestion de la dette publique	1. Elaborer une instruction du Ministre chargé des finances portant sur un manuel de procédures sur l'endettement public et la gestion de la dette publique au Burkina Faso et précisant toutes les fonctions et les responsabilités en la matière (mobilisation, enregistrement et circulation des informations, règlement du service, analyse de la gestion de l'endettement, etc.)	Juillet 2008	CNDP
	7. Adoption d'un circuit de l'information relative aux financements extérieurs	1. Finaliser et adopter le logiciel de gestion des financements extérieurs et réaliser des interfaces avec les autres logiciels notamment le CID et le SYGADE	Octobre 2008