



Management Response

Etude bilan prospective du projet d'assistance technique et financière à la Direction Générale des Impôts (PATF/DGI) du Burkina Faso

Par : Fernando VELAYOS, Jules TAPSOBA et Jordi MONTAGUD ; avec l'appui de Maria José OSPINA

Novembre 2024

1) Contexte

1.1 Historique du projet

La Suisse à travers un financement du SECO et le soutien du bureau de coopération suisse à Ouagadougou, appuie depuis plus d'une dizaine d'années le Burkina Faso dans le domaine de la mobilisation des ressources intérieures. Ces appuis ont longtemps été complémentaires à un soutien budgétaire global visant le renforcement de la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales.

L'appui à la mobilisation des ressources internes est un projet d'assistance technique et financière au renforcement des capacités opérationnelles de l'administration fiscale, en particulier de la Direction Générale des impôts (PATF/DGI) du Burkina Faso. Il a connu trois phases. **La première phase du projet (2010–2014)**, a visé la mise en place d'un Comité de politique fiscale chargé d'assister les autorités à mieux conduire les réformes fiscales. Elle a aussi permis l'informatisation à différents niveaux des procédures de collecte et de gestion de l'impôt, avec la mise en place d'un système intégré de taxation (SINTAX), et d'accroître la transparence dans un domaine miné par diverses pratiques de corruption et de fraudes. En somme, la première phase a été l'occasion de créer une dynamique de modernisation de l'administration fiscale, dont la gestion était restée pendant longtemps manuelle.

La deuxième phase du projet (2015-2021) avait pour objectif principal d'accroître le niveau de mobilisation des ressources internes du pays en améliorant la qualité et la sécurité du circuit de collecte des recettes fiscales, à travers principalement une amélioration des fonctionnalités et des processus clés liés à l'exploitation du système intégré de taxation (SINTAX). Cette phase a permis notamment d'introduire les téléprocédures et d'ouvrir la voie à une dématérialisation plus poussée des opérations de recouvrement au sein de la DGI. De plus, en plaçant le leadership du projet à la DGI et en utilisant les procédures nationales, le projet a permis de renforcer de manière significative les capacités opérationnelles, notamment en matière de pilotage et de gestion des projets. Quant à la **troisième phase (2021-2025)**, elle a débuté en juillet 2021 et porte sur la période 2021-2025. L'objectif principal reste celui de l'accroissement du niveau de mobilisation des ressources internes du pays en améliorant les performances de l'administration fiscale.

Depuis 2009, le projet PATF/DGI a permis, grâce à une approche méthodique progressive (axée sur les relais internes), d'inscrire la DGI dans une dynamique irréversible de modernisation des

équipements et de digitalisation des opérations de recouvrement des recettes fiscales. Le taux de progression annuel moyen est passé d'un peu moins de 5% à plus de 13% sur la période.

1.2 Objectifs et modalités de l'évaluation

Le PATF/DGI dans sa phase actuelle prend fin en 2025 et, avec lui, l'intervention du SECO au Burkina Faso. Désireuse de préserver les acquis d'une intervention qui a produits des effets structurants au regard des performances cumulatives de la DGI en matière de recouvrement fiscal, la DDC a maintenu l'idée d'une poursuite de l'appui au-delà de 2025. Cette poursuite devrait permettre, au-delà de l'objectif de préservation des acquis, de rechercher et de réduire les niches fiscales jugées encore importantes à travers un renforcement du système de recouvrement d'informations élargi au niveau des structures de l'administration et à l'accroissement de la puissance de calcul de la DGI. De plus, la dynamique enclenchée avec la modernisation du cadastre fiscal devrait se poursuivre pour asseoir une maîtrise de la mobilisation du revenu foncier.

Dans ce contexte, le SECO a mandaté "Consulting Base" pour mener une évaluation externe rétrospective du projet PATF/DGI couvrant les trois phases précédentes et aussi prospective afin de dessiner les contours d'une poursuite de l'intervention au-delà de 2025 par la DDC. La mission avait une durée contractuelle de trente (30) jours, y compris la visite sur le terrain effectuée du 26 juin au 04 juillet 2024 à Ouagadougou et en ligne pour les acteurs non-résidents. Elle a été financée par les ressources du roster d'experts PSPs du SECO et soutenue sur place par le bureau de coopération suisse.

L'objectif global de la mission est de réaliser une évaluation générale (trois phases) et une analyse prospective du projet d'assistance technique et financière à la DGI, permettant de déterminer les progrès accomplis depuis le début de la mise en œuvre du projet (niveau d'atteinte des objectifs), de tirer les leçons des appuis réalisés et de fournir des recommandations et des orientations pour une éventuelle poursuite de l'appui de la Suisse ; y compris l'identification de domaines et axes d'interventions potentiels de l'administration fiscale et du sous-secteur des finances publiques.

2) Appréciation du rapport : Structure, méthodologie et processus

L'évaluation finale est constituée du rapport d'évaluation proprement dit, y compris les annexes. Le rapport est bien rédigé, fournit une analyse approfondie du projet et couvre les questions soulevées dans les termes de référence de l'évaluation et de la note méthodologique de l'évaluation d'une manière complète. Conformément aux termes de référence, le rapport est bien structuré et construit autour des principaux résultats attendus. L'accent a été mis sur la partie prospective en accord avec les orientations données lors des premiers échanges qui ont suivi la présentation de la note méthodologique.

L'évaluation a été menée selon une approche participative impliquant toutes les parties prenantes à savoir : l'équipe de l'unité de gestion du projet, les services bénéficiaires, l'équipe de la coordination du projet, les structures administratives partenaires, les prestataires privés, les contribuables et principaux usagers des services des impôts, les partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine de la gouvernance économique et spécifiquement dans celui de la mobilisation des ressources intérieures. Elle a été aussi inclusive et basée sur une bonne combinaison de méthodologies, y compris :

- Un premier examen systématique des documents et rapports de projets.
- Des entretiens structurés avec les principaux acteurs et responsables qui ont été à un moment donné impliqués dans la mise en œuvre du projet.
- Des visites terrain pour apprécier les réalisations physiques et s'imprégner de l'évolution du contexte de dénouement des opérations de recouvrement des recettes fiscales.

La méthodologie d'évaluation des performances dans le cadre de l'évaluation était centrée sur l'application des critères d'évaluation des projets du CAD de l'OCDE.

L'équipe est composée d'experts disposant d'une très bonne combinaison de connaissances en matière de gestion des finances publiques en général et de l'administration fiscale en particulier, avec une certification TADAT. Elle a disposé de relais au niveau local et travaillé sur la base des excellentes relations de travail établies sur le terrain (le consultant local étant un ancien directeur à la Direction générale des impôts du Burkina Faso). Les évaluateurs ont procédé de manière professionnelle et bien organisée et ont pu intégrer le travail dans un calendrier relativement serré, y compris les visites sur le

terrain. Ils ont tout de suite établi d'excellentes relations de travail avec l'équipe du projet ainsi qu'avec les autres parties prenantes, en particulier le personnel concerné du Ministère de l'économie, des finances et de la prospective (MEFP).

Il convient toutefois de noter certaines limitations de l'évaluation. Premièrement, les évaluateurs ont dû traiter une grande masse d'information couvrant les trois phases du projet et remontant jusqu'en 2010. Certains documents n'étant plus disponibles, l'équipe a parfois dû se limiter aux documents fondamentaux (note de crédit, note de clôture) pour se forger une appréciation. Ensuite, la visite de terrain a eu lieu dans des conditions difficiles et dans un laps de temps très court, ce qui a impacté la qualité et l'étendue des entretiens avec les parties prenantes. Finalement, compte tenu des objectifs ambitieux de l'évaluation (dimensions rétrospectives et prospectives, beaucoup de questions d'évaluation, horizon temporel large, ...), les évaluateurs n'ont pas été en mesure d'entrer réellement dans les détails pour certaines recommandations. Il n'empêche que le rapport reste de qualité satisfaisante.

3) Principales conclusions et leçons tirées

Dans l'ensemble, l'intervention a été évaluée comme un vrai succès. L'intervention a permis à la DGI de réaliser un bond en avant avec des progrès conséquents et irréversibles, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, en dépit de contraintes externes importantes. L'intervention a dû faire face aux lourdeurs d'utilisation des procédures nationales et aux difficultés induites par les crises sécuritaires et institutionnelles qui ont secoué le pays au cours des dernières années. Selon les évaluateurs, le succès de l'intervention est à rechercher particulièrement dans la combinaison d'un appui sur un domaine technique (numérisation fiscale) et d'un soutien à long terme, ainsi que sur le changement de capacités et de mentalités des équipes de la DGI grâce à un système de formation renforcé.

Le partenariat entre la Suisse et la DGI s'est donc traduit par une modernisation effective des fonctions fiscales. Les performances ont toutefois été variables, avec des progrès beaucoup plus affirmés en termes de numérisation et de capacités opérationnelles des acteurs, et plus nuancés en matière de recoupement d'information et de promotion du civisme fiscal. Sur le plan quantitatif, l'impact du projet peut être appréhendé à l'aide des indicateurs macroéconomiques liés à la politique fiscale, qui se sont très nettement améliorés.

Sur le plan de la prospective, l'évaluation a identifié des scénarios et idées pouvant alimenter les réflexions en faveur d'une poursuite de l'intervention suisse. Ces scénarios combinent consolidation des acquis, contrôle des risques politiques et visibilité de la Suisse d'une part et objectifs de financement du plan stratégique 2023-2027 de la DGI d'autre part.

La **pertinence** (qualité à l'entrée) du projet pour la période est estimée effective en ce sens que le projet a apporté des réponses adéquates aux défis de la mobilisation des recettes budgétaires au Burkina Faso, notamment en alignant ses actions sur les besoins stratégiques et sectoriels de la Direction Générale des Impôts (DGI). L'utilisation des nouvelles technologies numériques, essentielles pour la modernisation de l'administration fiscale, a été particulièrement pertinente.

Au titre de la **cohérence**, le projet a été jugé en phase avec la stratégie globale de la coopération suisse, qui met l'accent sur la mobilisation des recettes afin de réduire la dépendance à l'aide extérieure. La Suisse a également su créer des synergies entre ses différentes interventions, notamment dans le domaine des finances publiques, et a coordonné ses efforts avec d'autres partenaires, tels que la Banque Mondiale, la Coopération Danoise et l'Union Européenne.

En ce qui concerne l'**efficience**, l'intervention a été affectée par des retards et des adaptations d'objectifs, en particulier lors de la première phase. Des éléments comme l'acquisition de matériel et la formation des agents ont été partiellement réalisés, et l'exécution physique des projets a parfois été inférieure aux attentes. Enfin, les difficultés rencontrées dans la passation des marchés, notamment le recours aux procédures nationales d'exécution des marchés, a freiné l'exécution des projets.

L'**efficacité** du programme a été mesurée à travers trois objectifs transversaux : l'opérationnalité des réseaux et des ressources informatiques, l'amélioration des performances des utilisateurs des logiciels, et l'augmentation de la qualité et de la quantité des données fiscales. Les résultats sont mitigés pour

l'opérationnalité des réseaux, avec des problèmes récurrents de flux de données et de coupures d'électricité, qui ont entravé le fonctionnement optimal des logiciels.

L'impact de l'intervention suisse a été mesuré à travers trois catégories principales d'indicateurs. D'un point de vue macroéconomique, le taux de pression fiscale a nettement progressé, passant de 11,13% en 2009 à 17,67% en 2022 ; cette progression peut être attribuée en bonne partie aux performances de la DGI, qui a réussi à maintenir un rythme d'accroissement annuel moyen de mobilisation des recettes de 12% sur la période, qui passent de 266,5 milliards de francs CFA en 2009 à 1290,35 milliards de francs CFA en 2022. Les indicateurs de bon fonctionnement du contrôle fiscal montrent une certaine amélioration, bien que des lacunes subsistent dans la sélection des dossiers basée sur les risques. Quant aux indicateurs de civisme fiscal, ceux qui ont été choisis (d'usage fréquent) ne révèlent pas une augmentation du respect volontaire des obligations fiscales pour la période où les données ont été partagées (2018-2022).

La **durabilité** des résultats du programme est évaluée à travers trois critères : technique, financière et politique. La durabilité technique semble assurée, avec une augmentation du nombre d'utilisateurs des logiciels métiers et une irréversibilité perçue du passage au numérique. Cependant, la durabilité financière est moins certaine : le Plan d'Actions Opérationnel de la DGI pour 2023-2027 montre que, au moment de sa formulation, près de 90 % du financement nécessaire restait à trouver. Enfin, la durabilité politique est soutenue par un consensus fort parmi les parties prenantes, sur la nécessité de maintenir les acquis et de poursuivre la numérisation, bien que des incohérences entre les priorités budgétaires et les besoins techniques puissent poser des risques à long terme.

Les conclusions, réflexions et recommandations (traitées de manière spécifique ci-dessous) sont pertinentes, utiles et ne manqueront certainement pas de servir de base de discussion dans la poursuite et les orientations futures de l'intervention. Un suivi des recommandations sera effectué courant 2025, dans le cadre de la tenue des Comités de pilotage, des missions de suivi externe et des rencontres spécifiques et celles des comités techniques du projet. Des mesures d'appui pourront être proposées en fonction des besoins du programme.

4) Recommandations

RECOMMANDATIONS	RÉPONSE DE LA SUISSE ¹			RESPONSABILITÉ	CALENDRIER
A - Stratégique					
Recommandation 1 Il est essentiel de sensibiliser davantage à l'importance cruciale du recoupement massif des données dans le contrôle et la gestion fiscale.	Entièrement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Réponse</u> La Suisse estime que le recoupement massif des données devrait être institué comme une pratique systématique. Il est envisagé de faire une recommandation sur le sujet aux autorités de la DGI (Directeur Général et Ministre) afin d'en faire une mesure structurelle, dans le cadre notamment des programmes économiques et financiers avec le FMI ou une mesure spécifique de performance de la DGI dans le cadre des politiques sectorielles de gouvernance économique. Une directive spécifique venant de la hiérarchie de la DGI, voire du Ministre de l'économie et des finances, pourrait aider à sa mise en œuvre. C'est un levier important pour maîtriser la fraude fiscale.				
	<u>Mesures</u> Inscription d'un point de discussion sur les recoupements systématiques des données au premier Comité de pilotage de l'année 2025. Mise en œuvre des de la décision du Comité de pilotage (saisine des autorités de la DGI ou du Ministre de l'économie et des finances sur l'imposition du recoupement systématique des données comme base principale des opérations de contrôle fiscal).			DDC DDC/DGI	Juin 2025 Juillet 2025
Recommandation 2 La Coopération suisse doit prolonger le financement des diagnostics TADAT après 2025 afin de renforcer	Entièrement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Réponse</u> La Suisse a encouragé la DGI à se soumettre au diagnostic TADAT pour permettre de disposer de données de base fiables sur son état de fonctionnement en comparaison avec les standards d'une administration fiscale moderne. A ce stade, d'autres exercices sont nécessaires pour apprécier les				

¹ Comprendre le SECO et la DDC représentée par son Bureau de coopération de Ouagadougou.

RECOMMANDATIONS	RÉPONSE DE LA SUISSE ¹			RESPONSABILITÉ	CALENDRIER
l'engagement dans les réformes structurelles de la DGI.	progrès réalisés depuis le premier exercice. Le 2 ^{ème} exercice étant prévu pour 2025 dans le cadre de la phase 3 du projet en cours, la DDC considérera le financement d'un troisième exercice dans la perspective d'une poursuite de l'intervention. Cependant, au vue la nécessité de pérenniser le financement de l'exercice, le Buco va entreprendre des négociations avec d'autres partenaires techniques pour aller vers un cofinancement et faire parallèlement une démarche en faveur d'une prise en charge sur ressources budgétaires internes.				
	<u>Mesures</u> Planification et exécution du second diagnostic TADAT dans le cadre de la troisième phase du projet en 2025.			DDC/SECO	1 ^{er} trimestre 2025
	Echanger avec les autres partenaires membres du cadre de dialogue sectoriel Gouvernance économique (Banque Mondiale, BAD, Union Européenne, FMI/AFRITAT Ouest) avec des propositions de cofinancement. Faire le plaidoyer en faveur d'une prise en charge du 3 ^{ème} exercice par le budget national ou le fonds d'équipement de la DGI.			DDC/DGI	1 ^{er} trimestre 2025
Recommandation 3 Un appui spécifique de la Coopération suisse pourrait accroître le potentiel fiscal de l'impôt foncier, un levier essentiel de mobilisation des ressources locales.	Entièrement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Réponse</u> La Suisse est déjà engagée dans le financement de la modernisation du cadastre fiscal. Vu la complexité du domaine cadastral, l'engagement de la Suisse devrait se poursuivre avec prudence et mesure à travers le financement d'activités ciblées et maîtrisée.				
	<u>Mesures</u> Réflexion avec l'appui du backstoppeur sur les orientations pertinentes dans le cadre de la poursuite de l'appui suisse dans le domaine du cadre fiscal. Réflexion/Identification des axes d'intervention dans le cadre de la poursuite de l'appui à la DGI			DDC/Backstoppeur	Janvier 2025
Recommandation 4: La Coopération suisse pourrait soutenir et financer les initiatives du MEFP visant à renforcer et améliorer le	Entièrement d'accord			DDC/DGI	Mars 2025
	Partiellement d'accord				
	<u>Réponse</u> En cas de décision positive de la Suisse pour un nouveau programme d'appui, la recommandation sera à étudier dans le cadre du processus d'identification. On peut toutefois signaler que la Suisse a financé les initiatives à l'origine du				

RECOMMANDATIONS	RÉPONSE DE LA SUISSE ¹			RESPONSABILITÉ	CALENDRIER
système décisionnel de la DGI et à élargir ses fonctionnalités à d'autres domaines stratégiques.	système décisionnel d'abord avec l'interconnexion entre la DGI et les services des Douanes. Elle a aussi financé les interconnexions avec d'autres structures telles que l'Office national d'identification, la Direction générale des transports terrestres et maritimes, l'Office national de l'eau et de l'assainissement, la Société nationale burkinabé d'électricité et la Caisse nationale de sécurité sociale. L'intérêt est perçu au-delà de la DGI. Pour plus d'efficacité, il faudra éviter de se disperser et concentrer les efforts sur la DGI pour lui permettre d'exploiter de façon optimale ce système. Pour les autres structures du ministère, les besoins peuvent être examinés après et même par d'autres PTF.				
	<u>Mesures</u> RAS				
Recommandation 5 La Coopération suisse doit apporter un appui financier et technique ciblé pour finaliser la consolidation des systèmes numériques de la DGI et « refondre » les logiciels existants.	Entièrement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Réponse</u> Il faudra attendre les résultats du processus de planification d'un éventuel nouveau programme pour se prononcer. On peut toutefois noter que l'idée d'une consolidation des acquis de la numérisation réalisée dans les trois phases semble pertinente. La Suisse a perçu la nécessité de faire cette consolidation afin d'apporter des solutions à certains dysfonctionnements constatés dans l'exploitation du système actuel. Dans le cadre de la réorganisation entreprise avec la création de la Direction de la digitalisation, ce processus pourrait être mené efficacement. L'idéal serait de bâtir le projet en optant pour une mise en œuvre intégrée dans une approche technique-financier multi-bailleurs de fonds. Des démarches pourraient à cet effet être entreprises envers des partenaires tels FMI/AFRITAC, la BM, l'UE.				
	<u>Mesures</u> Discussions avec la DGI sur les perspectives de l'intervention suisse (identification et proposition des axes d'intervention prioritaires)			DDC/DGI/Backstopp eur	Janvier 2025
	Echanger avec les PTF sur la possibilité de mettre en place un panier commun pour le financement de la consolidation			DDC/PTF-GE	Mars 2025
B - Opérationnel					
	Entièrement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		

RECOMMANDATIONS	RÉPONSE DE LA SUISSE ¹			RESPONSABILITÉ	CALENDRIER
Recommandation 6 Pour limiter le risque d'insuffisance de ressources, toute future aide suisse devrait être accompagnée de l'élaboration d'un plan de financement durable, basé sur le budget de l'État ou un pourcentage des recettes recouvrées	<u>Réponse</u> L'option de faire ancrer le financement de la digitalisation dans une perspective durable notamment avec une proposition de prise en charge par le budget national est à encourager. La digitalisation est un processus assez exigeant et coûteux qui nécessite un engagement financier conséquent pour faire face aux défis, notamment ceux de la mise aux normes constante de l'infrastructure technologique, de la sécurité, de la garantie d'un accès équitable aux services et aux ressources numériques et de la formation des ressources humaines. Au stade actuel, le processus est devenu irréversible au Burkina et les autorités en ont conscience. Cependant, les aléas liés à la gestion budgétaire du pays font qu'il est difficile de garantir un financement durable et suffisant d'une dépense donnée, tous les postes budgétaires étant constamment soumis à des régulations budgétaires. Le plaidoyer pour une allocation suffisante et la recherche d'un mécanisme de financement plus stable pourrait être retenu.				
	<u>Mesures</u> Discuter y compris avec les autres partenaires sur l'opportunité de mettre en place un mécanisme de financement plus stable du processus de digitalisation			DDC/CSD Gouvernance économique	Mars 2025
Recommandation 7 Il est souhaitable de préserver la structure actuelle de gestion du projet, avec l'UGP (unité de gestion de projet) à la DGI, le(s) comité(s) de pilotage, et l'accompagnement du backstopper, pour garantir la continuité et la cohérence.	Entièrement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Réponse</u> La mise en place et le fonctionnement d'une UGP sont prévus par les dispositions de la nouvelle réglementation sur la mise en œuvre des projets et programmes au Burkina Faso. Il en est de même pour la mise en place d'un dispositif de suivi externe des projets de ce type. Cependant, l'efficacité de ces structures réside dans le choix des personnes chargées de les animer. En ce qui concerne l'UGP, qui a été mise en place au cours de la 3 ^{ème} phase, elle a été moins contributive dans la mise en œuvre des activités du projet du fait du manque de dynamisme notamment du chef de projet (agent en fin de carrière professionnelle) et des déblocages tardifs et insuffisants des ressources pour le fonctionnement. Une alternative à explorer serait qu'une partie des ressources pour le fonctionnement de l'UGP soit adossée sur la partie du financement externe afin de permettre la possibilité pour le donateur d'avoir une influence sur les mécanismes de fonctionnement de ces structures.				
	<u>Mesures</u> Cibler et financer des postes budgétaires maîtrisés dans le fonctionnement de l'UGP.			DDC	Juin 2025

RECOMMANDATIONS	RÉPONSE DE LA SUISSE ¹			RESPONSABILITÉ	CALENDRIER
Recommandation 8 La Coopération suisse peut confier la mise en œuvre de certaines activités planifiées à des agences d'exécution spécialisées, afin d'assurer une exécution plus efficace	Entièrement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Réponse</u> Dans le contexte actuel, le recours à une agence d'exécution spécialisée pourrait être une option qui réduirait l'exposition directe à l'Etat. Elle pourrait être aussi une solution pour pallier les récurrentes difficultés de mise en œuvre du projet en raison des lenteurs de procédures de passation des marchés. Cependant, elle pourrait être un frein à l'appropriation du projet et la durabilité des résultats dans les perspectives d'une prise en main définitive par l'administration. Le Buco est favorable pour étudier les possibilités du recours à une fiduciaire pour l'exécution des activités nécessitant le recours aux procédures de passation de marchés dans le respect des dispositions réglementaires nationales et suisses en vigueur.				
	<u>Mesures</u> Réflexion sur les possibilités de recourir à des agences spécialisées pour accompagner l'exécution des activités de marchés du projet.			DDC/Backstoppeur/ DGI	Juin 2025

Lieu, date

Lieu, date

Lieu, date

Aurèle Cotton
Program Manager, Macroeconomic Support Unit

Jürg Vollenweider
Co-Head, Macroeconomic Support Unit

Yvan Pasteur
Chef de coopération, Bureau de coopération
Ouagadougou