

**EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI PORTANT CREATION DE LA
CAISSE DES DEPOTS ET D'INVESTISSEMENTS DU BURKINA FASO (CDI-
BF)**

CONTEXTE ET JUSTIFICATION

En vue d'atteindre les objectifs de développement durable et d'accroître les niveaux d'investissements au Burkina Faso, il a été mis en place des mécanismes de financement innovants aux fins d'optimiser et de diversifier les capacités de mobilisation de ressources du pays.

Parmi ces instruments retenus comme solution à la mobilisation des ressources domestiques notamment l'épargne, la prévoyance, les dépôts et les consignations et au financement du développement économique, figure la Caisse des Dépôts et Consignations, ce nouvel instrument financier public créé en 2017.

Les Caisses des dépôts et consignations ont une forte similitude avec les banques, mais ont une obligation d'investir ou de financer des projets d'intérêt général en lien avec leur mandat. En tant qu'investisseurs en fonds propres, elles agissent en complémentarité avec les acteurs traditionnels du secteur financier tels que les banques, les fonds de capital investissement et les gestionnaires d'actifs.

Le modèle économique des Caisses des dépôts et consignations repose sur la combinaison d'une stratégie basée sur la mobilisation de ressources « longues », avec une gouvernance autonome, vertueuse et des pratiques conformes aux meilleurs standards.

Pour investir, les Caisses des dépôts et consignations doivent disposer d'un niveau de fonds propres importants. Ces fonds sont constitués de la dotation de l'Etat et/ou de réserves accumulées au fil des années.

L'intervention des Caisses des dépôts et consignations se caractérise par leur :

- ✓ **action pérenne et rentable** : rentabiliser leurs investissements pour garantir la pérennité de leurs fonds propres afin d'assurer leur solvabilité et leur liquidité ;
- ✓ **action structurante** : les interventions des Caisses doivent avoir un impact significatif et un effet de levier direct ou indirect qui permet de démultiplier l'investissement initial dans le secteur ou le projet concerné ;
- ✓ **action complémentaire** : les Caisses apportent une valeur ajoutée sans se substituer aux acteurs publics et privés. Les Caisses sont donc un trait d'union entre les acteurs des secteurs public et privé ;
- ✓ **action contracyclique** : soutien à l'économie en période de crises.

Le 17 août 2022, le Conseil des Ministres prenait la décision de suspendre les activités de la Caisse des Dépôts et Consignations du Burkina Faso (CDC-BF) à la suite du constat que cette structure qui venait de faire son entrée dans le paysage institutionnel burkinabè en 2017, connaissait déjà d'énormes difficultés, l'empêchant d'atteindre les objectifs pour lesquels elle a été créée.

Le diagnostic a permis de constater que la CDC-BF contenait beaucoup de germes de sa paralysie.

En effet, la structure souffrait déjà dès sa création d'un déficit de consensus et de légitimité. Il a été reproché à la CDC-BF, son modèle économique qui peinait à rallier à sa cause les structures pourvoyeuses de ressources que sont les organismes de prévoyance sociale et l'ensemble du secteur financier du pays.

Au surplus, son montage juridique a mis en place une cohabitation des trois pouvoirs constitutionnels et un ancrage institutionnel au mépris du principe de la séparation des pouvoirs. En effet, la Commission de Surveillance, l'organe chargé de fixer les orientations stratégiques, de superviser et de contrôler la gestion de la Direction, comptait environ sept (07) députés sur onze (11) membres que comportait cet organe, tout en imposant une répartition de ces députés entre majorité et opposition. Les événements politiques intervenus en début d'année 2022 dans notre pays, sont venus mettre à nu les limites d'une telle option, plaçant ainsi la CDC-BF dans une impossibilité absolue de fonctionner donc dans une illégalité complète.

Face à une telle situation et devant la nécessité de doter le pays de cet instrument nécessaire au financement du développement, le Gouvernement a décidé de repenser la CDC-BF, en s'appuyant sur les acquis tout en tirant les enseignements pour une véritable refondation.

Pour ce faire, le Gouvernement a procédé le 16 décembre 2022, à la dissolution de la CDC-BF et à la mise en place une commission chargée d'identifier les actions et mesures prioritaires à mettre en œuvre dans la perspective de la création d'une nouvelle CDC viable, fruit d'un consensus de toutes les composantes impliquées.

Conformément aux orientations du Conseil des ministres, cette commission inclusive, a eu pour mission de proposer un projet de loi qui prend en compte les préoccupations de l'ensemble des acteurs. Cette nouvelle loi va définitivement abroger la loi en vigueur et dissoudre la CDC-BF pour faire place à une nouvelle Caisse plus consensuelle.

II. PROCESSUS D'ELABORATION

Le processus d'élaboration du projet de loi et de tous les instruments qui l'accompagnent s'est voulu inclusif et participatif.

Conformément aux orientations du Conseil des ministres, une première commission a été mise en place par arrêté du ministre chargé des finances et dont les principales missions étaient de gérer les actifs et passifs de la caisse, les droits sociaux du personnel mais également d'analyser les procédures pour la dissolution de la CDC-BF. Elle était composée de représentants du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Prospective, (MEFP), du Ministère de la

Fonction Publique, du Travail et de la Protection Sociale (MFPTPS) et de personnel de la CDC-BF.

Suite aux travaux à mi-parcours de ladite commission, le Conseil des ministres du 16 décembre 2022 a décidé de la mise en place d'une nouvelle commission élargie aux organismes de prévoyance sociale (CARFO et CNSS) et La Poste Burkina Faso, afin de procéder à la relecture des textes régissant la CDC-BF en vue de la création de la CDI.

C'est pourquoi, il est nécessaire de relever qu'il ne s'agit pas de créer ex nihilo une caisse des dépôts mais d'apporter des ajustements nécessaires afin d'aboutir à la mise en place d'une caisse de dépôts viable économiquement.

C'est ainsi qu'un benchmark a été fait en prenant en compte les expériences réussies ou les bonnes pratiques auprès des CDC de plusieurs pays africains et hors d'Afrique.

Plusieurs personnes ressources ont été mises à contribution notamment avec le Secrétaire général du Forum Mondial des Caisses de Dépôts, la diaspora burkinabè exerçant dans les CDC en Italie et au Québec.

Des échanges avec le personnel de la CDC-BF ont également permis de recueillir leurs contributions et leur adhésion à la mise en place de la nouvelle structure et pour les rassurer de l'engagement du Gouvernement à respecter ses obligations légales vis-à-vis d'eux.

Les caisses de prévoyance sociale et la Poste Burkina ont en marge des travaux de la commission, élaboré un mémorandum pour marquer leur adhésion à la mise en place de la nouvelle caisse.

La Commission a tenu plusieurs rencontres de travail qui ont abouti à la relecture des textes régissant la CDC-BF.

Une rencontre des membres de la commission chargée de la relecture de l'ensemble des textes régissant la CDC BF élargie au ministère en charge de la fonction publique et des mines s'est tenue le mardi 27 juin 2023 aux fins de finaliser ledit projet de loi. Cette rencontre a permis aux participants de donner suite aux observations faites lors du Conseil des ministres en date du 21 juin 2023.

III- PRESENTATION DU PROJET DE LOI

Les principales innovations contenues dans le projet de loi se résument comme suit :

1- Le changement de dénomination :

La Caisse des Dépôts et d'Investissements du Burkina Faso (CDI-BF) au lieu de la Caisse des Dépôts et Consignations du Burkina Faso (CDC-BF) pour marquer la mission principale de la CDI BF qui est de participer au financement des projets d'investissements structurants de l'Etat.

En outre, il y a plus de clarté dans la nature juridique même si la CDI-BF reste une création sui generis. Elle n'est ni un établissement public ni une société d'Etat.

2- L'ancrage institutionnel :

La loi initiale portant création de la CDC-BF n'indiquait pas l'ancrage institutionnel. La CDC-BF naviguait entre l'Assemblée nationale et la Présidence du Faso sans une implication appropriée du département en charge des finances. Pour la nouvelle loi, comme partout ailleurs, la CDI-BF est placée sous la tutelle technique et financière du Ministère en charge des finances.

3- La dotation initiale :

En vue de renforcer les ressources de la CDI-BF, une dotation initiale lui est allouée. Il ne s'agit pas d'un capital social dans la mesure où la CDI-BF n'est pas une banque ni une société d'Etat mais cette dotation correspond au capital social minimum de cinq banques.

4- Les missions de la CDI-BF :

Elles sont mieux définies et plus élargies pour prendre en compte la volonté d'afficher clairement la vision que l'Etat entend assigner à cet instrument. Il s'agit entre autres de :

- promouvoir, gérer et protéger l'épargne populaire en facilitant la création ou la mise en place d'instruments financiers alternatifs innovants en complémentarité des outils du secteur financier existant ;
- recevoir, acquérir, conserver et gérer l'or acquis par l'Etat ou ses démembrements ainsi que les saisies et confiscations d'or sur le territoire national, en vue de constituer les réserves d'or du pays ;
- assurer une mission contracyclique et de lissage auprès des entreprises à caractère stratégique ;
- servir de pôle d'expertise en ingénierie financière au service de l'Etat et de ses démembrements ;
- servir de centre de maturation des grands projets de développement du pays ;
- prendre des participations dans les sociétés minières et dans les entreprises présentant un intérêt stratégique pour l'Etat.

5- Les organes de gouvernance

La Caisse des Dépôts et d'Investissements est dotée d'un Conseil de Surveillance, d'une Direction Générale et d'un Caissier Général.

Le Conseil de Surveillance : il est proposé un **Conseil** de Surveillance au lieu d'une **Commission** de surveillance au regard du rôle important que les membres indépendants auront à jouer dans cette nouvelle structure. Le terme Commission assimilait cet organe à une Commission Parlementaire du fait de la présence massive des députés dans la CDC-BF.

Il n'y a plus de députés ni de membres de la Cour des Comptes dans cette nouvelle structure au regard de la nécessité de respecter le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire doivent s'en tenir à leur rôle de contrôle de la gestion de l'Exécutif en évitant de faire des immixtions dans le pouvoir exécutif.

Siègeront désormais audit Conseil, un (01) représentant de la Présidence du Faso, un (01) représentant de la Primature, les directeurs généraux des caisses de prévoyances sociales et de la Poste Burkina ainsi que trois (03) représentants du Ministère en charge des finances dont le Directeur général du Trésor es qualité. Comme autre particularité de ce Conseil de Surveillance, il y aura la présence de membres indépendants, experts du domaine, sélectionnés par appel à candidature ouvert. Le Président du Conseil de Surveillance sera désigné parmi les membres indépendants.

La durée du mandat des membres du Conseil de Surveillance est de trois (03) ans au lieu d'un mandat unique de cinq (05) ans, renouvelable une fois, à l'exception des membres es qualité.

Le Directeur Général est désormais assisté par un directeur général adjoint nommé au lieu d'un Secrétaire général.

Le Caissier Général est un comptable public avec rang de Directeur Général adjoint. Il relève administrativement du Directeur Général et fonctionnellement du Conseil de Surveillance au regard de la synthèse périodique des comptes de CDI-BF qu'il est tenu d'adresser audit Conseil sous sa responsabilité personnelle.

6- Les Ressources de la CDI-BF :

Le modèle économique de la CDC-BF était basé sur la centralisation des fonds notamment des caisses de prévoyance et de La Poste Burkina. La viabilité de la CDC-BF dépendait à plus de 95% des ressources desdites caisses. Sur ce point, à la lumière des concertations tenues avec les structures grandes contributrices, le caractère consensuel du processus est assuré.

Un objectif de mobilisation de ressources de l'ordre 500 milliards F CFA est

attendu à la fin 2024.

Pour l'atteinte des objectifs, il est proposé une diversification des ressources de la CDI-BF avec comme éléments nouveaux :

- toutes ressources libres et valeurs des structures publiques et démembrements de l'Etat, doivent être déposées et confiées à la CDI- BF ;
- les fonds issus des comptes dormants ou inactifs auprès des institutions financières ;
- les fonds en déshérence détenus par les institutions financières ;
- les fonds issus des comptes dormants transférés au Trésor public ;
- les fonds de contrepartie ;
- les ressources libres des divers organismes et certains fonds spécifiques notamment les sociétés d'Etats, les établissements publics de l'Etat, les fonds publics, les fonds de solidarité et les fonds de garantie ;
- les fonds libres des organes de régulation ;
- les fonds libres du service universel ;
- les ressources provenant de la gestion des prises de participation dans les sociétés minières ;
- l'or acquis par l'Etat ou ses démembrements ainsi que les saisies et confiscations d'or au profit de l'Etat, en vue de contribuer à constituer les réserves d'or du pays ;
- toute ressource libre significative, détenue par une structure publique quelle que soit sa nature juridique ;
- les avoirs libres des fonds privés qui le souhaitent.

Pour que cela soit strictement respecté, tout contrevenant engagera sa responsabilité personnelle. Les responsables de toutes les structures publiques dont les ressources doivent être confiées à la CDI-BF, engagent devant le Ministre chargé des finances, leur responsabilité personnelle, en cas de réticence, de rétention ou de dissimulation de ressources. Toutefois, pour les ressources gérées sur la base des conventions, la responsabilité porte sur les termes de la convention.

- 7- La CDI-BF versera après ses dix (10) premiers exercices, une fraction du résultat net au Trésor public. La loi CDC-BF avait prévu que cette fraction sera versée après les cinq (05) premiers exercices bénéficiaires.
- 8- La Caisse des dépôts et d'investissements peut créer des filiales spécialisées et des agences en tant que de besoin pour prendre efficacement en charge ses missions, en fonction de l'évolution du volume de ses opérations ou interventions.
- 9- Tout recrutement au sein de la CDI-BF est autorisé par le Conseil de Surveillance.
- 10- La CDI-BF est soumise au même régime de passation de la commande publique que les sociétés d'Etat.

- 11- Les biens mobiliers et immobiliers, les fonds et valeurs appartenant à la Caisse des dépôts et d'investissements ou ceux dont elle a la garde ou la gestion, sont insaisissables. La Caisse des dépôts et d'investissements ne peut faire l'objet d'une exécution forcée.
- 12- Pour son opérationnalisation, il est fixé une période transitoire d'un (01) ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Pendant cette période transitoire, les membres des différents organes dont le recrutement devait se faire par appel à candidatures sont nommés par décret en Conseil des ministres.
- 13- Les deux lois en vigueur notamment la loi n°023-2017/AN du 09 mai 2017 portant création d'un établissement public à statut spécial dénommé caisse des dépôts et consignations du Burkina Faso et la loi n°024-2017/AN du 09 mai 2017 régissant les dépôts et consignations au Burkina Faso, voient désormais leurs dispositions pertinentes fusionnées et reprises dans le présent avant-projet de loi. Avec l'adoption de la présente loi elles seront définitivement abrogées, pour faire place à une loi unique en la matière.

Le projet de loi comporte cinquante (52) articles repartis dans neuf (09) chapitres :

- le chapitre I traite des définitions et comprend l'article 1 ;
- le chapitre II traite de la création et de la nature juridique et comprend les articles 2 et 3 ;
- le chapitre III traite des missions et champ d'intervention et comprend les articles 4 et 5 ;
- le chapitre IV traite des organes de la CDI-BF et comprend les articles 6 à 22 ;
- le chapitre V traite des ressources et comprend les articles 23 à 27 ;
- le chapitre VI traite du régime des dépôts et consignations et comprend les articles 28 à 33 ;
- le chapitre VII traite des opérations de marché et comprend l'articles 34 ;
- le chapitre VIII traite de la comptabilité, audits, contrôle et approbation des comptes de la CDI-BF et comprend les articles 35 à 39 ;
- le chapitre IX traite des dispositions diverses, transitoires et finales et comprend les articles 40 à 52.

Le chantier est immense et il faut anticiper et oser un instrument financier qui canaliser les ressources domestiques pour porter le financement des investissements de développement qui pourront contribuer à assurer définitivement la souveraineté de notre pays.

Tel est, honorables députés, l'objet du présent projet de loi. Son adoption par votre Auguste Assemblée permettra de disposer d'un instrument financier nécessaire au développement économique et social du Burkina-Faso.

**P/Le Ministre de l'Economie, des Finance
et de la Prospective
Le Ministre Délégué Chargé du Budget**

Fatoumata BAKO/TRAORE
Chevalier de l'Ordre du Mérite de l'Economie et des Finances