

## Article :

**Langue** : Français

**Publiée** : 21 février 2024

**Droits d'auteur** : cette publication a été publiée en libre accès selon les termes et conditions de la licence Creative Commons Attribution (CC BY) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



---

## Défi de la cohérence entre les crédits budgétaires et les objectifs des programmes budgétaires au Burkina Faso

Patindé Télésphore Evariste VOKOUMA

### Résumé

Le Burkina Faso a basculé depuis 2017, dans le budget programme avec une mise en œuvre progressive des innovations induites, marquant le passage d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats ».

Pour cette réforme, un dispositif de performance a été institué et consiste pour les programmes budgétaires, à présenter pour chaque exercice budgétaire un projet annuel de performance (PAP) et un rapport annuel de performance (RAP).

C'est ainsi qu'il a été important de s'intéresser à l'efficacité de ce dispositif qui devrait assurer la cohérence entre les coûts et les objectifs.

Parti de l'hypothèse que « Le système actuel d'évaluation des PAP et des RAP, ne permet pas une analyse efficace de la cohérence entre les crédits budgétaires et les objectifs dans le programme budgétaire », nous avons conduit notre étude à travers un questionnaire administré aux acteurs de la chaîne de préparation du budget de l'Etat, chargés de la vérification des PAP et RAP.

Les résultats de cette consultation, qui ont été traités selon des grilles Excel préétablies, ont révélé que bien qu'il existe des canevas d'élaboration des PAP et des RAP, on note l'absence d'orientations et d'outils spécifiques pour une vérification des cohérences entre les crédits budgétaires et les objectifs des programmes budgétaires.

Au regard de ce constat, nous suggérons au terme de notre article

- la mise en place effective du dispositif de « Contrôle de gestion » tel que l'exige la LOLF
- la relecture des canevas d'élaboration des PAP et RAP pour intégrer un volet appréciation des liens entre les crédits et les objectifs
- la prise d'un texte d'orientation pour la mise en œuvre des articles 72 de la LOLF et 58 du MCOFE
- la formalisation d'un canevas d'analyse des RAP

**Mots-clés** : Budget programme, programme budgétaire, performance, Projet annuel de performance (PAP), Rapport annuel de performance (RAP)

## INTRODUCTION

Depuis plus de trois (03) décennies, le Burkina Faso s'est inscrit dans la dynamique d'approche budgétaire basée sur le résultat avec la mise en œuvre successive de plusieurs réformes allant de l'implémentation de la gestion axée sur les résultats (GAR) en 1990, du Plan de renforcement de la gestion budgétaire (PRGB), de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP), au budget programme à partir de 2017.

Cette dynamique a été renforcée par l'adoption au niveau de la zone de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), du cadre harmonisé de gestion des finances publiques (CHFP).

La mise en œuvre du cadre harmonisé de finances publiques de 2009 qui induit plusieurs innovations dans les domaines budgétaire, organisationnel et institutionnel, place la gestion axée sur les résultats et la recherche de la transparence au centre de la gestion des finances publiques.

Ce nouveau cadre juridique de gestion des finances publiques consacre une nouvelle gouvernance financière de l'Etat à travers le budget programme qui est fondée sur trois (03) piliers :

- une nouvelle conception du budget de l'État ;
- une nouvelle culture de la responsabilité et de la performance;
- la transparence des comptes publics et de l'action de l'État par la modernisation de la comptabilité.

Cette réforme dont l'objectif principal est de rendre la procédure budgétaire plus axée sur la transparence et la performance avec le défi d'établir les liens entre les priorités et l'affectation des ressources, marque le passage du budget classique au budget programme.

Afin de se mettre en phase avec ce nouveau cadre harmonisé, le Burkina Faso s'est engagé dans un processus d'adaptation du dispositif juridique qui gouverne la gestion de ses finances publiques. Ce processus a conduit à l'adoption de plusieurs textes dont la loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013, portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso et la loi organique n°073-2015/CNT du 06 novembre 2015, relative aux lois de finances (LOLF) à et ses textes d'application.

Ainsi, le Burkina Faso a basculé effectivement dans la gestion du budget de l'Etat en mode programme, le 1<sup>er</sup> janvier 2017, avec une mise en œuvre progressive des innovations induites par cette réforme.

## MATERIEL ET METHODES

Pour répondre à notre préoccupation, nous nous sommes fixés pour objectif d'analyser le système d'évaluation des performances des programmes budgétaires à travers un examen approfondi des pratiques et outils utilisés dans le processus de préparation des lois de finances, au Burkina Faso.

L'étude qui a eu pour site les ministères et institutions s'est articulée sur l'objectif de vérifier :

- l'existence ou non de vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les objectifs (cibles projetées pour les PAP et résultats atteints pour les RAP) figurant dans ces documents transmis par les programmes budgétaires ;
- l'existence ou non d'outils permettant la vérification de ces liens.

Notre méthodologie a consisté d'abord en une recherche documentaire puis à l'administration d'un questionnaire pour vérifier notre hypothèse de recherche.

La revue documentaire a principalement porté sur le cadre juridique et les outils régissant les finances publiques, notamment les textes législatifs, les textes réglementaires, les guides et les

manuels relatifs à la mise en œuvre du budget programme. Il s'est agi aussi de revisiter le dispositif actuel d'analyse des PAP dans le processus de préparation de la loi de finances initiale d'une part et de l'analyse des RAP dans le cadre de la préparation de la loi de règlement d'autre part.

Nous avons également analysé les différents canevas et modèles utilisés pour l'élaboration des documents budgétaires. Ce sont essentiellement le :

- canevas de préparation des avant-projet de budget (contenant le canevas du PAP) ;
- canevas de d'examen des avants projet de budget ;
- modèles d'annexes au projets de loi de finance et de loi de règlement ;
- canevas type des rapport annuel de performance (RAP).

Cette revue documentaire, nous a permis de réaliser un questionnaire essentiellement axé sur les documents de Projet annuel de performance (PAP) et Rapport annuel de performance (RAP), que nous avons adressé à des personnes de ressources qui sont dans la chaîne d'élaboration et d'exécution du budget programme de l'Etat.

Ce questionnaire a été administré à trente (30) acteurs sélectionnés sur la base de leur implication dans le processus d'élaboration des lois de finances, surtout en sa partie examen des documents transmis par les programmes budgétaires logés dans les ministères et institutions (*cf. al 1 ; 2 et 3 de l'article 14 de la LOLF*).

Les personnes interrogées sont essentiellement :

- des spécialistes du budget de la Direction générale du budget (DGB) /Ministères de l'Economie, des finances et de la prospective ;
- des spécialistes du budget de la Direction générale du contrôle des marchés et des engagements financiers (DGCMEF)/Ministères de l'Economie, des finances et de la prospective ;
- des acteurs de certains programmes budgétaires ;
- des acteurs de la Direction générale des études et des statistiques sectorielles (DGESS) de certains ministères;
- des personnes de ressource dans la réforme budgétaire en cours.

Les données collectées ont fait l'objet de traitement et d'analyse suivant des outils Excel préétablies à cet effet. En appui à ces questionnaires, des observations et partages d'expériences ont été également faits.

## RESULTATS

Conscients du risque de préjudice qui pourrait résulter des résultats de notre étude et faisant référence aux principes moraux et aux valeurs qui guident le travail de recherche, nous avons avec le consentement des personnes interrogées, gardé l'anonymat dans les traitement et l'analyse des données collectées.

Sur trente (30) questionnaires administrés, nous avons enregistré vingt-trois (23) personnes ayant répondu aux questions, soit 76,67% de participation.

Les données collectées à partir de ces questionnaires, traitées et analysées ont permis de faire des statistiques pour la vérification de l'hypothèse qui est la suivante : **le système actuel d'évaluation des PAP et RAP, ne permet pas une mesure efficace de la cohérence entre les crédits budgétaires et les objectifs dans le programme budgétaire.**

Nos attentes à travers le questionnaire étaient de vérifier cette hypothèse tant au niveau des Projets annuels de performance (PAP) qu'au niveau des rapports annuels de performance (RAP).

Les résultats se présentent comme suit :

## 1. Sur les projets annuels de performance

Conformément aux dispositions de l'article 48 de la loi organique 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances (LOLF), les projets annuels de performance (PAP) sont des annexes obligatoires de la loi de finances. Ils présentent la stratégie, les objectifs, les indicateurs de performance et les cibles de chacun des programmes budgétaires.

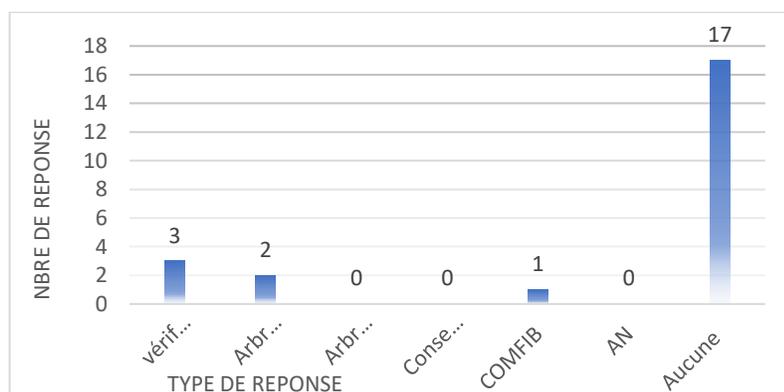
Le test de notre hypothèse à l'étapes des PAP s'est fait à travers deux (02) sous-points :

- l'existence de vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités dans le projet de budget et les résultats (cibles projetées) figurant dans les PAP transmis par les programmes budgétaires ;
- l'existence d'outils permettant la vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetée) contenus dans les PAP .

### 1.1. Existence de vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités dans le projet de budget et les résultats (cibles projetées) figurant dans les documents de PAP transmis par les programmes budgétaires

Deux (02) questions nous ont permis de nous assurer de l'existence ou non de vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats projetés.

**Graphique1.** Etape du processus budgétaire qui prend en charge la vérification des liens en entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats projetés

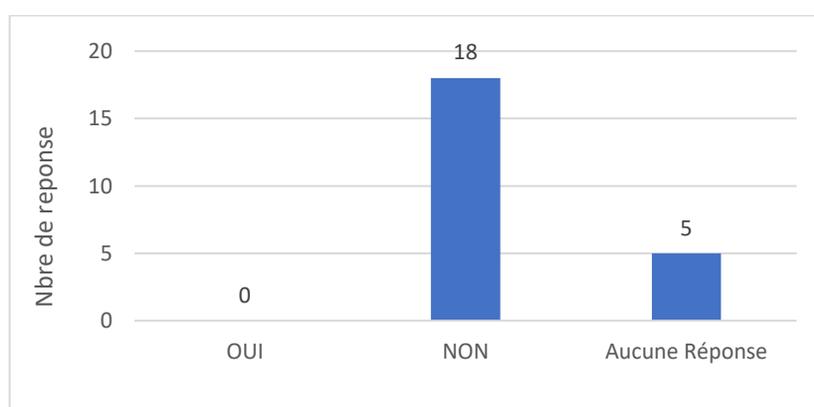


*Source : par nos soins sur la base des données collectées*

Sur les sept (07) du processus de préparation de la loi de finance, les données consignées dans le graphique ci-dessus montrent que 74% des personnes interrogées affirment que de toutes les étapes d'analyse et d'examen des APB (ou PAP), il n'existe pas de vérification des liens entre les crédits budgétaires et les résultats projetés à travers le niveau des cibles fixés.

Trois (03) personnes soit 13% des interrogées, pensent que cette vérification existe et est faite par les techniciens du Ministère en charge du budget au moment de l'analyse des avant-projets de budget et 9%, à l'étape de l'arbitrage technique avec les programmes budgétaires.

**Graphique2.** Existence de vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les objectifs du programme budgétaire pendant les analyses des avant-projets de budget (APB)



*Source : par nos soins à partir des données collectées*

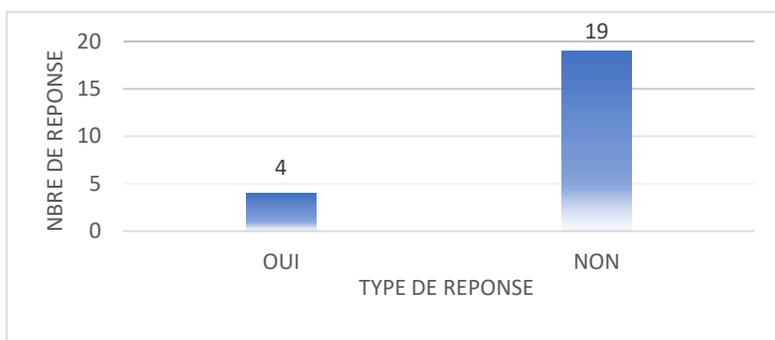
Avec 22% d'abstention soit 5 sur 23, nous notons que 78% des personnes interrogées trouvent qu'au cours des travaux d'analyse des avant-projets de budget (APB), par les experts du Ministère en charge du budget, il n'y a pas d'analyse réelle des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats projetés contenus dans le PAP.

### **1.2. Existence d'outils permettant la vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées) contenus dans les PAP**

L'analyse de cohérence entre les crédits budgétaires et les objectifs nécessite le développement d'outils appropriés pour les programmes budgétaires qui soumettent des projets de budget d'une part et pour les vérificateurs du Ministère en charge du budget chargés de leur examen, d'autre part.

Trois (03) questions nous ont permis de vérifier l'existence ou non de ces outils.

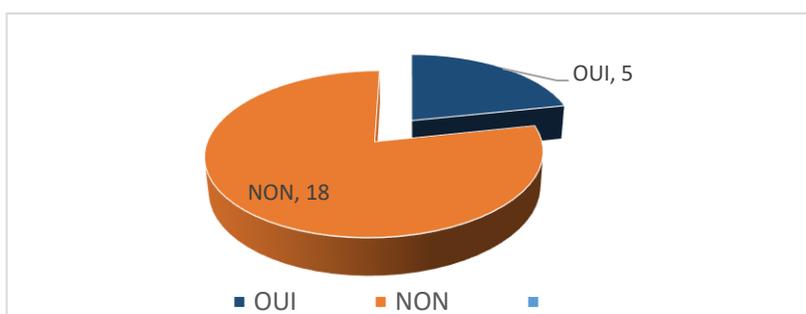
**Graphique3.** *Existence d'outils de vérification de lien entre les crédits budgétaires et les objectifs*



*Source : par nos soins à partir des données collectées*

A cette question qui vient en complément à la précédente, le constat consigné dans le graphique que sur 23 réactions, 19 personnes ont affirmé qu'il n'existe pas d'outils appropriés pour cette analyse.

**Graphique4.** *Analyse du canevas type de présentation du PAP*

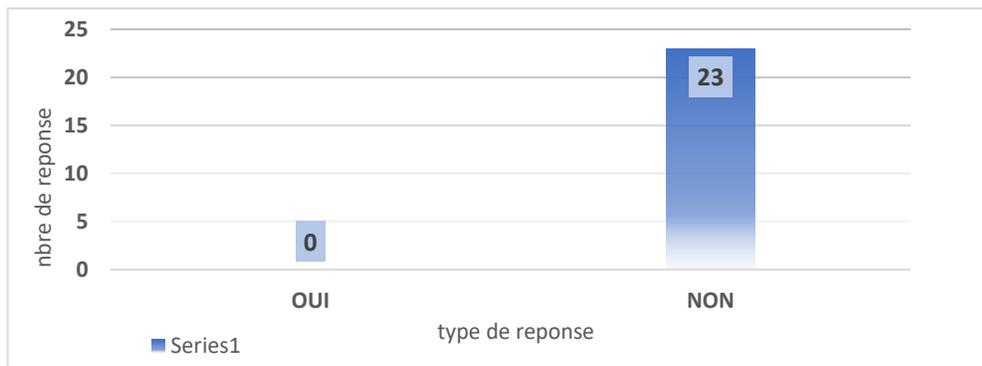


*Source : par nos soins à partir des données collectées*

Le graphique ci-dessus montre que 78% des interrogés (soit 18 sur 23) affirment que le canevas type des PAP ne demande pas d'informations qui permettent de vérifier les liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées) du programme budgétaire.

Cinq (05) personnes ont répondu par l'affirmative.

**Graphique5.** *Existence de documents annexes au PAP*



Source : par nos soins à partir des données collectées

Sur 23 personnes interrogées, toutes ont affirmé qu'aucun document annexe (*rappports, bilans, études référentiels, ...*) au PAP, n'est demandé afin de justifier les **valeurs de référence** portées sur les indicateurs.

## 2. Sur les Rapports annuels de performance (RAP)

Les rapports annuels de performance (RAP) constituent les instruments clefs pour apprécier en fin d'année budgétaire, la qualité de l'action publique à travers l'intervention des programmes budgétaires.

Annexés au projet de loi de règlement conformément à l'article 48 de la loi organique 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances (LOLF), ils permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs initialement fixés dans les projets annuels de performance.

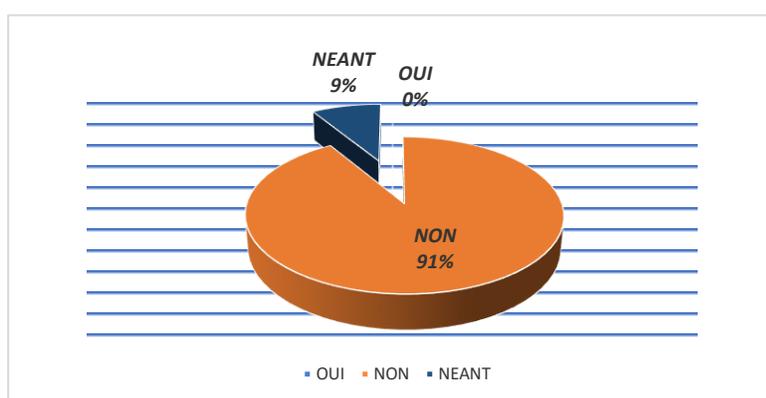
Le test de notre hypothèse à l'étapes des RAP s'est fait à travers deux (02) sous-points :

- l'existence de vérification de l'exactitude des informations sur les cibles atteintes et de leurs liens avec les crédits budgétaires consommés;
- l'existence d'outils permettant la vérification des liens entre les crédits budgétaires consommés et les résultats (cibles atteintes).

### 2.1. Existence de vérification de l'exactitude des informations sur les cibles atteintes et de leurs liens avec les crédits budgétaires consommés

Deux (02) questions nous ont permis de nous assurer de l'existence de vérification de l'exactitude des informations sur les cibles atteintes et de leurs liens avec les crédits budgétaires consommés.

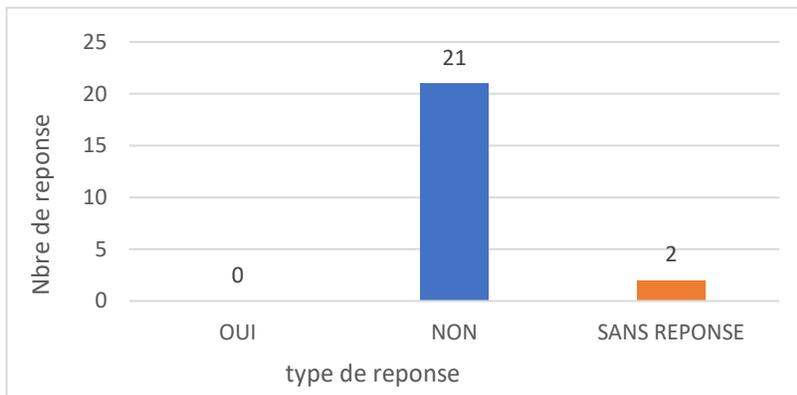
**Graphique6.** Existence de vérification de l'exactitude du niveau des cibles atteintes dans les RAP



Source : par nos soins à partir des données collectées

Au sujet de l'exactitude des informations (chiffres) portées sur les RAP en termes de résultats atteints, nous avons constaté à travers la réaction de 91% des interrogés, l'inexistence de vérification de ces données.

**Graphique7.** Existence de documents annexes au RAP pour la vérification l'exactitude du niveau d'atteinte des cibles



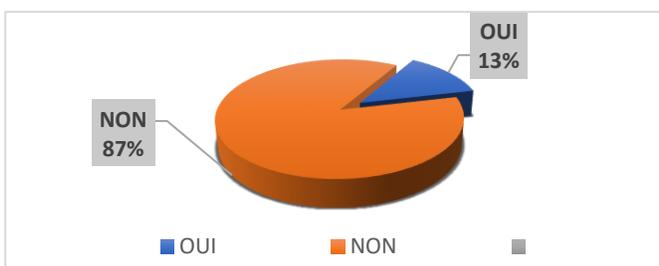
Source : par nos soins à partir des données collectées

Selon les personnes interrogées, il n'est pas exigé des programmes budgétaires, des documents annexes permettant de vérifier l'exactitude des informations relative aux niveaux des cibles atteintes consignés dans les PAP. Ceci vient donc corroborer la position des interrogés sur la précédente question pour laquelle 91% des personnes consultées ont affirmé qu'il n'existe pas de vérification quant à l'exactitude des informations (chiffres) portées sur les RAP en termes de cibles atteintes.

### 2.2.Existence d'outils, canevas ou manuel pour l'analyse des liens entre les cibles atteintes et de leurs liens avec les crédits budgétaires consommés

Quatre (04) questions nous ont permis de nous assurer de l'existence d'outils, canevas ou manuel pour l'analyse des liens entre les cibles atteintes et de leurs liens avec les crédits budgétaires consommés.

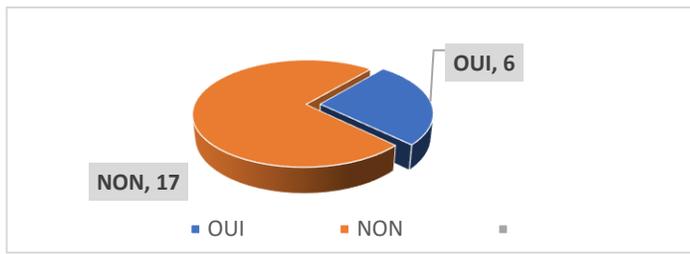
**Graphique8.** Existence d'outils pour l'analyse des liens entre les crédits budgétaires et le niveau des cibles atteintes



Source : par nos soins à partir des données collectées

Au regard des résultats consignés dans le graphique ci-après, nous notons qu'il n'existe pas d'outils, canevas ou manuel pour ces vérifications, selon l'avis 87% des personnes consultées.

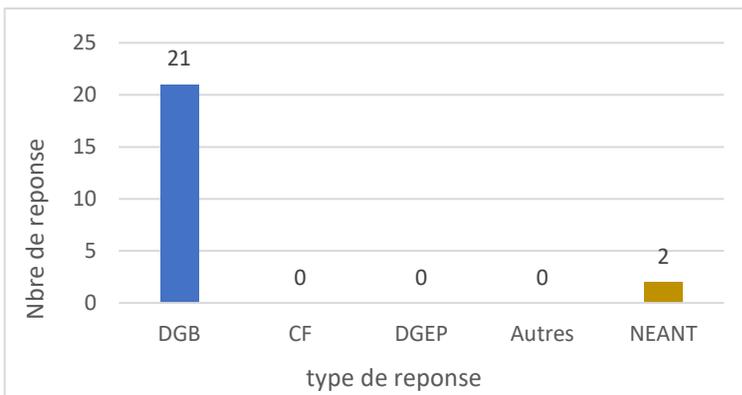
**Graphique9.** Pertinence des informations fournies par les RAP pour une vérification des liens



Source : par nos soins à partir des données collectées

Le graphique ci-dessus montre que 74% des personnes interrogées (soit 17 sur 23) affirment que les éléments d'information fournis par les RAP conformément au canevas type, ne permettent pas de vérifier le lien entre les crédits budgétaires consommés et le niveau des résultats atteints (*cibles atteintes*) du programme budgétaire.

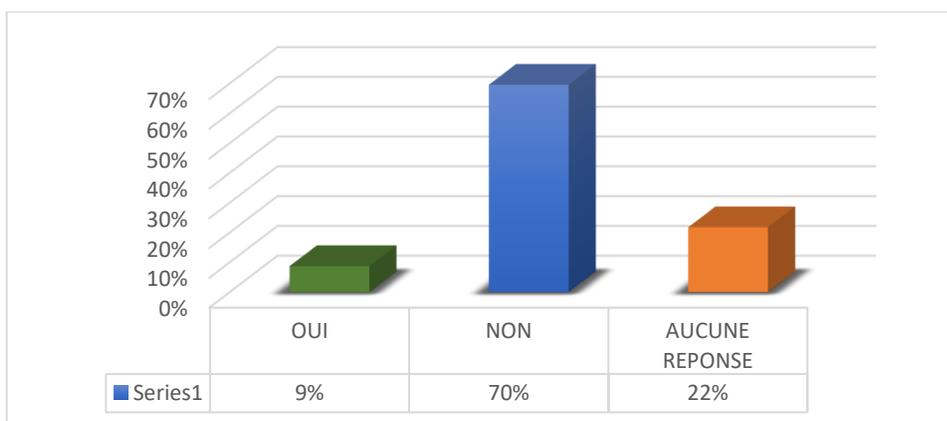
**Graphique10.** Structure chargée de l'analyse des RAP avant leur transmission



Source : par nos soins à partir des données collectées

Sur 23 réponses reçues des personnes interrogées, 21 affirment que les RAP sont vérifiés de nos jours par la Direction générale du budget (DGB).

**Graphique11.** Structure chargée de l'analyse des RAP avant leur transmission



Source : par nos soins à partir des données collectées

La mise en œuvre de cette innovation consacrée par l'article 53 de la LOLF, n'est pas encore effective selon 70% des personnes interrogées, contre 22% d'abstention (sans réponse).

## DISCUSSION

Il s'agira dans cette partie de notre étude, d'interpréter et discuter les résultats de notre recherche en relation avec l'hypothèse.

## 1. Sur les projets annuels de performance (PAP)

### 1.1. Existence de vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées) figurant dans les documents de PAP transmis par les programmes budgétaires

Le processus de préparation du budget de l'Etat fait intervenir plusieurs étapes en chaîne tel que détaillé dans la partie « revue littéraire » de ce document (page 6). La 5<sup>ème</sup> étape de ce processus qui porte sur l'élaboration des avant-projets de budget des ministères et institutions à travers les Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), devrait être celle qui établit toutes les cohérences en termes de liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées).

Cependant, la pratique sur le terrain ne marque toujours pas ce passage à la logique résultats au vu du constat fait dans le rapport de la « *Mission d'étude pour l'établissement du bilan de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et du budget programme au Burkina Faso - Août 2019* » en ses points 183 et 185 (page 51).

C'est pourquoi, nous avons voulu par une 1<sup>ère</sup> question savoir s'il existe au cours de ce processus, une vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées).

L'analyse des réponses à cette question révèle une tendance significativement contributive à la confirmation de l'hypothèse de notre étude, en ce sens que 74% des personnes interrogées affirment que de toutes les étapes d'analyse et d'examen des APB, il n'existe pas de vérification des liens entre les crédits budgétaires et les résultats projetés à travers le niveau des cibles fixées.

Mieux, les résultats liés à la 2<sup>ème</sup> question qui portait sur l'existence de ces analyses spécifiquement lors des travaux d'examen des avant-projets de budget (APB) par les techniciens du ministère en charge du budget, corroborent cette position. En effet, l'analyse des APB qui constitue la première étape d'examens devrait en plus d'apprécier la qualité des documents transmis, donner un avis sur les corrélations entre les niveaux des cibles (résultat projetés) et les crédits budgétaires sollicités. Il s'agit à cette étape de chercher à comprendre :

- comment expliquer que les crédits budgétaires demandés sont en lien avec les objectifs à atteindre ?
- comment expliquer que chaque crédit additionnel entraîne une unité marginale en terme de niveau de cible à atteindre ?

C'est dans ce sens qu'en réponse à cette 2<sup>ème</sup> question, 78% des personnes interrogées sont d'avis que cet examen minutieux des liens entre crédits budgétaires et objectifs, n'existe pas.

Toutefois, tenant compte du nombre non moins important des abstentions (de silence) qui représente 22% des personnes interrogées, nous avons trouvé nécessaire de mener plus d'investigations pour comprendre le motif de leur position.

C'est ainsi qu'à travers des précisions obtenues de ces 5 personnes, nous avons compris que leur position a été malhabilement influencée par le canevas d'analyse utilisé pour l'examen des APB. En effet, ce canevas prévoit un point sur la performance qui porte essentiellement sur :

- a) la vérification de la cohérence entre les **activités et les natures de dépenses** budgétisées dans chaque programme ;
- b) la vérification que les activités programmées concourent à l'atteinte des objectifs assignés aux actions ;
- c) le cadre de performance qui décline par objectif les indicateurs et leurs cibles pour la période.

De par notre expérience en la matière et après précisions prises auprès de personnes de ressource, nous signalons que la vérification de cohérence dont il est question ici au point « a) », porte sur l'éligibilité des activités sur les différentes natures de dépense.

Il s'agit par exemple de s'assurer que :

- des coûts relatifs à la location de salle (lors d'une activité de formation par exemple) ne sont pas logés au niveau des « dépenses de personnel » ou des dépenses de « transferts en capital ».
- ou que des prévisions de « frais de mission » pour un activité de supervision, ne sont pas logées dans les « dépenses de personnel » ou « acquisition de biens et services ».

Par ailleurs, il faut noter que le cadre de performance dont il est question au point « c) », se résume au tableau des indicateurs et cibles faisant ressortir par objectif, action et activité les éléments que sont :

- l'indicateur ;
- sa valeur de référence ;
- les cibles pour les périodes à venir.

Cette partie non plus, ne réponds à notre attente puisque « l'analyse de cohérence entre les crédits budgétaires et les objectifs » va au-delà de la simple lecture des indicateurs et cibles. Elle s'intéresse surtout à la **pertinence des coûts par rapport au niveau des cibles projetées**.

Par conséquent, nous retenons que de tout le processus d'examen des avant-projets de budget (APB des programmes budgétaires, il n'existe pas de vérification formelle des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées) figurant dans les documents de PAP transmis par les programmes budgétaires

## **1.2.Existence d'outils permettant la vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées)**

Les résultats à ce sujet montrent à travers une 1ère question que 83% des personnes interrogées affirment l'inexistence d'outils appropriés pour l'analyse de cohérence entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées).

Toutefois, nous avons été surpris par la position de 4 interviewés qui ont affirmé que des outils existent. Fort heureusement qu'à la lecture des réponses à la 2ème question, ces personnes ont été confrontées à la réalité.

En effet, cette 2ème question qui demandait de préciser les outils au cas où ils existent, n'a trouvé autre réponse sauf un cas qui a évoqué le canevas d'analyse des PAP pour lequel des détails ont été donnés plus haut.

Aux fins toujours de nous rassurer de l'existence d'outils pour la vérification ci-dessus évoquée, nous avons demandé l'avis des personnes interrogées sur le Canevas type d'élaboration des PAP, quant à une éventuelle prise en compte de cette analyse.

La lecture des résultats montre que Les éléments d'information fournis par les PAP conformément au canevas type, ne permettent pas de lire ni de vérifier les liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées) du programme budgétaire.

Pour la vérification de l'exactitude des **valeurs de référence** affectées aux indicateurs de performance des programmes budgétaires, la question ci-après a été posée : « *Des documents annexes au PAP (rapports, bilans, études référentiels, ...) sont-ils demandés pour justifier les valeurs de référence (année N – 1) portées sur les indicateurs et le niveau des cibles projetées ?* ».

Des réponses collectées, il ressort qu'aucun document annexe, à même de permettre ces vérifications, n'est exigés au moment de la transmission des PAP.

Cependant il faut signaler que le canevas type d'élaboration des PAP prévoit en son tableau n°18, une matrice intégrale du cadre logique des programmes contenant un volet précision des « sources de vérification » sans préciser l'objet. Ce tableau qui manque de précision engendre diverses compréhensions de la part des programmes budgétaires.

Nous fondant donc sur ces analyses ci-dessus, et conscient du contenu des canevas pour l'élaboration et pour l'examen des PAP, nous pouvons affirmer que dans la mise en œuvre actuelle du dispositif de performance dans le cadre du budget programme, il n'y'a pas de réelle vérification des liens entre les crédits budgétaires sollicités et les résultats (cibles projetées) figurant dans les documents de projets annuels de performance (PAP) transmis par les programmes budgétaires.

## **2. Sur les rapports annuels de performance (RAP)**

La vérification de notre hypothèse sur le pendant du PAP qu'est la RAP, s'est effectué à 2 niveaux.

- l'existence de vérification de l'exactitude des informations sur les cibles atteintes et de leurs liens avec les crédits budgétaires consommés
- l'existence d'outils, canevas ou manuel pour l'analyse des liens entre les cibles atteintes avec les crédits budgétaires consommés, portés sur le rapport annuel de performance (RAP).

### ***2.1. Existence de vérification de l'exactitude des informations sur les cibles atteintes et de leurs liens avec les crédits budgétaires consommés***

A la question relative à l'existence d'instances (travaux) pour s'assurer de l'exactitude des informations sur les cibles atteintes (résultats) contenues dans les RAP transmis par les programmes budgétaires, nous ne sommes pas étonnés que 91% des personnes interrogées affirment l'inexistence de ces vérifications.

Elles affirment également qu'aucun document annexe pouvant permettre cette vérification, n'est exigé de la part des programmes budgétaires.

Cela constitue un biais dans l'appréciation de la performance si toutefois les données fournies s'avèrent erronées et par conséquent engendre situation de déconnexion des résultats par rapport aux ressources utilisées qui ne permettent pas de bonnes décisions budgétaires.

C'est d'ailleurs ce qu'avait révélé le rapport du « *Bilan de la mise en œuvre de la loi organique 073-2015/CNT relative à la LOLF et du budget programme au 30 septembre 2022* », réalisé par le Ministère de l'économie, des finances et de la prospective, en ces termes : *Certes les RAP sont régulièrement produits, cependant ils ne servent pas véritablement à l'élaboration des budgets des années n+1 et à l'allocation efficace des crédits en fonction de la performance des programmes budgétaires. En outre, les insuffisances relevées au niveau du PAP en lien avec la qualité et la disponibilité de l'information restent valables pour les RAP.* (Page 18)

Et Pierre Cliche, au sujet de son analyse des obstacles sur l'implémentation de budgétisation axée sur les résultats (BAR) au Québec, de conclure par cette affirmation : « *La mise en œuvre d'une véritable budgétisation informée des résultats nécessiterait que la planification stratégique s'articule à l'architecture budgétaire par les programmes, que celle-ci soit ajustée et qu'un lien plus étroit et plus explicite avec la performance soit effectué dans le budget de dépenses* » (Cliche, P. (2015). "budget public et performance" introduction à la budgétisation axée sur les résultats. Presses de l'Université du Québec, page 241).

## ***2.2. Existence d'outils, canevas ou manuel pour l'analyse des liens entre les cibles atteintes avec les crédits budgétaires consommés, portés sur le rapport annuel de performance (RAP)***

De nos entretiens, il est ressorti qu'au sein du ministère en charge du budget, il n'existe pas un canevas approprié pour l'examen des RAP transmis par les programmes budgétaires.

Pour davantage de précisions et pour éventuellement corroborer la tendance de réponses à la question précédente sur l'existence d'outils, nous avons cherché par une autre question à savoir si « *Les éléments d'information fournis par les RAP conformément au canevas type, permettent-il de vérifier le lien entre les crédits budgétaires consommés et le niveau des résultats atteints (cibles atteintes) du programme budgétaire ?* ».

Aussi, les réponses à cette question, ont-elles révélé que les informations à fournir selon le canevas type d'élaboration des RAP, ne permettent une analyse de liens entre les crédits budgétaires consommés et le niveau des résultats atteints (cibles atteintes) du programme budgétaire. Ils permettent plutôt de présenter dans un seul document, les résultats atteints d'une part et les crédits budgétaires consommés d'autre part.

Pour parachever cette analyse et à la lumière des textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des finances publiques, nous avons cherché à avoir une opinion sur l'acteur qui doit procéder à la vérification des RAP avant leur transmission à la Cour des comptes pour avis.

Les résultats de nos investigations ont dépeint la pratique actuelle qui est que les RAP sont vérifiés par la DGB et non le CF comme l'exigent les textes (LOLF et MCOFE).

Effectivement de nos jours, les RAP reçus par le ministère en charge du budget, sont transmis à la Direction générale du budget (DGB) et précisément à la Direction des réformes budgétaires (DIREB), pour vérification et exploitation pour la loi de règlement de l'année. Ces vérifications qui portent essentiellement sur le respect du canevas type ne s'étendent pas à l'authenticité des informations contenues dans les RAP, ni à l'appréciation des liens entre les crédits budgétaires consommés et les résultats atteints.

Cela se justifie par le fait que les canevas types des RAP ont été conçu par le ministère en charge du budget avec le leadership de la DGB/DIREB qui s'est chargé de la formation des acteurs des programmes budgétaires pour son utilisation, l'objectif étant de mettre à leur disposition, un canevas type pour l'élaboration de leur RAP.

C'est pourquoi dès le premier exercice de production de RAP (1<sup>er</sup> trimestre 2018 pour le compte de l'exercice budgétaire 2017), les programmes budgétaires les ont acheminés à la DGB et cela pour une double raison :

- 1- vérifier que le canevas a été respecté et que toutes les informations y figurent ;
- 2- exploiter les contenus de ces RAP pour alimenter les travaux d'élaboration du projet de loi de règlement pour laquelle ces RAP constituent des annexes.

Cette pratique s'est étendue par la suite et jusque-là, les RAP sont toujours transmis à la DGB pour les vérifications de forme et exploitation des données pour la loi de règlement.

Au regard des dispositions de l'article 72 de Loi organique n° 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances (LOLF), et de l'article 58 du Décret n°2017-0182/PRES/PM/MINEFID du 10 avril 2017 portant modalités de contrôle des opérations de l'Etat et des autres organismes publics (MCOFE), le dispositif d'analyse des RAP devrait être revu afin qu'ils soient désormais transmis au Contrôleur financier ministériel qui, après avoir donné son avis, se chargera de les acheminer à la DGB pour la suite du processus (exploitation et constitution d'annexe pour le projet de loi de règlement).

Quant à l'intervention de la Cour des comptes pour donner son avis sur les RAP avant que ceux-ci ne soient transmis à l'Assemblée Nationale, nous avons voulu savoir son effectivité en posant la question suivante aux personnes interrogées : « L'article 53 de la LOLF prévoit que la Cour des comptes donne son avis sur les rapports annuels de performance des programmes budgétaires. Cet avis de la Cour des comptes sur les RAP est-il effectif ? »

Sans étonnement, nous avons constaté que 70% des personnes interrogées affirment que la Cour des comptes ne donne pas son avis sur les RAP transmis et devant être acheminés à l'Assemblée Nationale.

Toutefois le constat de 20% de « non réponse » de la part des personnes interrogées interpellent. C'est alors qu'en approfondissant nos recherches documentaires, nous avons parcouru les Rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances (RELF) au titre des exercices budgétaires 2020 ; 2021 et 2022.

Ces rapports (RELF) ont révélé qu'au titre de 2020 et 2021, l'avis de la Cour des comptes n'a porté que sur un échantillon de RAP de programmes budgétaires. Pour 2022, nous notons une évolution au niveau de la Cour. En effet dans le RELF au titre de l'année 2022, il n'y a pas eu d'avis sur les RAP mais il faut saluer l'adoption en mai 2022 et l'expérimentation d'un « Guide d'élaboration du Rapport sur l'exécution des lois de finances (RELF) et de ses annexes ».

Ce guide permettra à la Cour d'apporter considérablement sa pierre à la mise en œuvre de cette innovation qui porte sur le dispositif de performance.

## CONCLUSION

En effet, il ressort de cette étude que tant au niveau des PAP qu'au niveau des RAP, il n'existe ni de mécanisme, ni d'outils spécifiques pour une analyse à tous les niveaux de la cohérence entre les crédits budgétaires et les objectifs dans le programme budgétaire.

De façon générale, les résultats montrent que de toutes les étapes du processus budgétaire et sur les documents transmis par les programmes budgétaires (PAP et RAP), il n'existe pas de volet consacré à l'appréciation des liens entre les crédits budgétaires et les objectifs.

De plus, nous avons noté l'absence de mécanismes et d'outils spécifiques pour une analyse des liens entre les crédits budgétaires et les objectifs dans le programme budgétaire.

Par conséquent, conformément aux résultats de ce travail ainsi que la vérification de son hypothèse, nous pouvons conclure que le système actuel d'évaluation des Projets annuels de performance (PAP) et Rapports annuels de performance (RAP), ne permet pas une mesure efficace de la cohérence entre les crédits budgétaires et les objectifs dans le programme budgétaire.

Cette conclusion interpelle sur des mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre des PAP et RAP dans le dispositif de performance qui est une innovation majeure dans la réforme budgétaire en cours au Burkina Faso.

Aussi, partageant cette affirmation de Pierre Cliche (2015). *"budget public et performance" introduction à la budgétisation axée sur les résultats*: « la définition de la performance dans les pays anglophones confirme le lien entre démarche de performance et contrôle de gestion, défini comme le processus par lequel les dirigeants d'une organisation s'assurent que les stratégies de celle-ci sont mises en œuvre de façon efficace et efficiente. La fonction de contrôle permet de vérifier, tout au long de l'exercice budgétaire, que les objectifs sont bien atteints, selon les normes techniques et financières à appliquer et sur la base desquelles les budgets sont arrêtés » page 15 ; et me fondant sur les dispositions des articles 15 (al 2 et 3) et 53 de la LOLF, l'enseignement premier à tirer est : la mise en place effective du dispositif de « Contrôle de gestion ».

En outre, nous recommandons :

- la relecture des canevas des PAP et RAP pour intégrer des modules d'analyse des liens entre les crédits budgétaires et les niveaux de cibles projetés (PAP) ou atteints (RAP) ;
- l'élaboration de guide de performance pour accompagner les gestionnaires de programmes budgétaires dans la mesure ;
- l'élaboration de guide d'évaluation des cadres de performances transmis par les programmes budgétaires ;
- La prise d'un texte d'orientation pour la mise en œuvre des article 72 de la LOLF et 58 du MCOFE.

## **REMERCIEMENTS**

Merci à mes encadreurs et aux relecteurs pour leur accompagnement et observations avisés dans la construction et la finalisation de cet article.

## REFERENCES /Bibliographie

### Publications

- (CABRI), C. A. (2010). *Elaboration du budget programme. Expériences et enseignements de l'Ile Maurice*. Pretoria: COMPRESS.dsl.
- (CABRI), c. A. (2012). *Elaborer un budget basé sur les résultats: vers une budgétisation axée sur les performances*. Oretoria: Alta Folscher.
- (CABRI), c. A. (2013). *le budget programme axé sur la performance en Afrique: Un rapport d'état d'avancement*. pretoria: Laurie Rose-Innes.
- A., L. (2010). Vers un modèle français du contrôle budgétaire . *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, no 134 , p. 47-57.
- Ba, B. d. (2015). *finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA: etude du cas du Sénégal*. Sénégal: l'Harmattan.
- Berland, N. (2009). *Mesurer et piloter la performance*. Paris: E-book Source : [www.management.free.fr](http://www.management.free.fr).
- Cliche, P. (2015). *"budget public et performance" introduction à la budgétisation axée sur les résultats*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Cliche, P. (2015). *Le budget du Québec : Fondements, contraintes et défis*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- DIAKHATE, M. (2020, mars 1). *la relativité du principe de la sincérité des finances publiques des pays de l'UEMOA*. Récupéré sur ceracle: <https://ceracle.com/wp-content/uploads/2020/03/Le-principe-de-sinc%C2%AErit%C2%AE-en-finances-publiques-publi%C2%AE-par-les-Nouvelles-Annales-africaines.pdf>
- DIALLO, B. C. (2019). *Mission d'étude pour l'établissement du bilan de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et du budget programme au Burkina Faso* . Ouagadougou: LINPICO.
- Ministère de l'Économie, d. F. (2022). *Bilan de la mise en œuvre de la loi organique 073-2015/CNT relative a la LOLF et du budget programme au 30 septembre 2022*. Ouagadougou: Ministère de l'Économie, des Finances et de la Prospective.
- Nationale, A. (2023, mai 24). *burkina-Loi-2013-08-transparence-gestion-finances*. Récupéré sur droit-afrique: <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/burkina/Burkina-Loi-2013-08-transparence-gestion-finances-publiques.pdf>
- Nationale, A. (2023, mai 24). *Loi organique N°073-2015/CNT du 06 novembre 2015 ...* Récupéré sur ITIE-BF: <https://itie-bf.bf/download/loi-organique-n073-2015-du-06-novembre-2015-relative-aux-lois-de-finances/>
- Oliva, E. (2015). *Aide-memoire Finances publiques*. Paris : Dalloz.
- Sawadogo, I. M. (2021, novembre 29). *La réforme budget programme : trajectoires d'appropriation d'un nouvel outil de gestion dans le secteur public : étude de cas appliquée au Burkina Faso*. Récupéré sur [Thèse.fr](https://www.these.fr/): <https://www.these.fr/fr?q=%22Budg%C3%A9tisation%20sur%20la%20performance%22>
- Thierry Debard, S. G. (2022). *lexique des termes juridiques 2022-2023*. Paris : Dalloz.
- UEMOA. (2021). *Rapport annuel 2021 sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union* . Ouagadougou: UEMOA.

### Textes législatifs et règlementaires

*Loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013, portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso*

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

*Décret n°2016-598/PRES/PM/MINEFID du 08 juillet 2016 portant règlement général sur la comptabilité publique*

### **Rapports - Etudes**

Programme d'appui à la gestion publique et aux statistiques sous-composante finances publiques (Aout 2019) : *Mission d'étude pour l'établissement du bilan de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et du budget programme*

Ministère de l'économie, des finances et de la prospective (novembre 2022) : *Bilan de la mise en œuvre du budget programme au 30 septembre 2022*

CABRI (*Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire*) Mai 2012 : *Élaborer un budget basé sur les résultats : Vers une budgétisation axée sur les performances*

Cour des compte Burkina Faso - *Rapports sur l'exécution des lois de finances (RELF) au titre de 2020 ;2021 et 2022*

### **Politiques – Stratégies - Guides**

Ministère de l'économie, des finances et de la prospective (septembre2016) *Guide d'exécution du budget programme au Burkina Faso*

Ministère de l'économie, des finances et de la prospective (novembre 2022) *Guide méthodologique pour le suivi et l'évaluation des programmes budgétaires au Burkina Faso*

Ministère de l'économie, des finances et de la prospective (octobre 2017) *Guide d'élaboration du Budget Programme au Burkina Faso*

Ministère de l'économie, des finances et de la prospective (avril 2017) *Guide de réaménagement budgétaire au Burkina Faso.*