

**Mise en œuvre du Budget Programme au Burkina Faso :
Stratégie, défis et perspectives**

**MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU
MASTER SPECIALISE EN MASTER SPECIALISE
EN MANAGEMENT STRATEGIQUE ET
OPERATIONNEL**

Présenté et soutenu publiquement le [Date] par

Salam OUEDRAOGO

Travaux dirigés par :

Monsieur Ally Adama GANAME

Expert budget programme

Secrétariat technique du Comite de pilotage du budget programme de l'Etat (ST/CP-BPE)

Avril 2014

Promotion [2011/2012]

RESUME

Le budget programme est le résultat de la budgétisation par programmes. C'est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer et à exécuter la loi des finances sur la base de programmes. Cette approche marque une rupture avec le système classique et comporte des avantages en terme de gestion publique, de telle sorte que beaucoup d'Etats y ont trouvé des palliatifs à leurs contraintes de développement.

Au Burkina Faso, cette approche budget programme est à ses débuts. Il ya donc lieu d'examiner le chemin déjà parcouru, les stratégies et actions actuelles de mise ainsi que les énormes défis qui se posent à ce pays. Cela, afin de s'assurer que les échéances communautaire dans le cadre de l'UEMOA seront respectées (2017).

Le passage du budget de moyen au budget programme est un exercice difficile qui requiert beaucoup d'efforts, d'engagement, de persévérance et de patience, points sur lesquels le Burkina Faso est attendu.

Mots Clés :

1 – Budget-programme

2 - Mission

3 - Programme

4 - Action

5 - Performance

LISTE DES ABREVIATIONS

- ✓ BOP : Budget opérationnel de programme
- ✓ GAR : Gestion axée sur les résultats
- ✓ LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
- ✓ MEF : Ministère de l'économie et des finances
- ✓ PAP : Projet annuel de performance
- ✓ RAP : Rapport annuel de performance
- ✓ ST/CP-BPE : Secrétariat technique du comité de pilotage du budget programme de l'Etat
- ✓ UEMOA : Union Monétaire Ouest Africaine
- ✓ CDMT : Cadre de dépenses à moyen terme
- ✓ VAN : Valeur actuelle nette

SOMMAIRE

RESUME	I
LISTE DES ABREVIATIONS	II
SOMMAIRE	1
I. INTRODUCTION	2
II. PARTIE 1 : LE BUDGET PROGRAMME, ASPECTS CONCEPTUELS	5
1. la notion de budget programme et ses implications sur la gestion des finances publiques	5
2. Le budget programme et la Gestion axée sur les résultats	13
III. PARTIE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PROGRAMME AU BURKINA FASO	18
1. Etat des lieux de la Mise en œuvre du Budget Programme au Burkina Faso	18
2. Les défis et les perspectives du budget-programme au Burkina Faso	25
IV. CONCLUSION	29
V. BIBLIOGRAPHIE	31
VI. TABLE DES MATIERES	32

I. INTRODUCTION

La quête permanente de l'efficacité dans la gestion des finances publiques a toujours été une préoccupation majeure des pouvoirs publics, surtout ceux des pays en voie de développement, qui doivent désormais faire face à la raréfaction de l'aide publique au développement. Ainsi, depuis plusieurs années, les gouvernements s'emploient à changer leur approche de gestion budgétaire et à réformer leur cadre de gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité afin de mieux gérer les ressources rares.

Les Etats ont alors entrepris et mise en œuvre des stratégies et actions en vue d'une meilleure maîtrise des dépenses budgétaires et d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le budget programme est le résultat de la budgétisation par programmes. C'est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer et à exécuter la loi des finances sur la base de programmes.

C'est dans cette optique que l'approche Budget-programme a été conçue et adoptée comme un outil à même d'atteindre lesdits objectifs. Aussi, il faut noter que l'introduction du budget programme est partie du constat que le système traditionnel d'allocation des ressources au niveau des départements ministériels est inadapté et inefficace dans un contexte d'évolution croissante des besoins et de rareté des ressources. Face à cela, les gouvernements élargissent leur vision traditionnelle des pratiques de gestion, pour se concentrer sur la gestion axée sur la performance et les résultats.

Bien que le système de budgétisation traditionnel soit concentré sur les intrants (ce qu'elles dépensent), les activités (ce qu'elles font) et les extrants (ce qu'elles produisent) il paraît insuffisant pour répondre aux demandes des contribuables qui veulent savoir à quoi sert l'argent de leur impôts.

Le Burkina Faso n'est pas en reste face à ces tendances de modernisation de la gestion financière publique parce qu'ayant tenté l'introduction du budget programme depuis 1997 et du Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) en 2000. La directive n°06/2009/CM/UEMOA¹ stipule en

¹ Directive N°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009

effet, qu'au plus tard, à partir de 2017, un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) doit être publié et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement (DOB). L'information en fin d'année comprend, entre autres documents, le projet de loi de règlement et, éventuellement, des rapports sur les résultats atteints en matière de performance, appelés en France « rapport annuel de performance (RAP)».

L'article 46 de la directive N°06/2009/CM/UEMOA précise qu'une information sur le coût des actions doit être présentée dans les projets annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances.

Notre projet a pour objectif principal, d'examiner les actions mises en œuvre dans le cadre de l'implantation du Budget-programme au Burkina Faso afin de faire le point sur les défis à relever pour la réussite du processus et proposer des mesures d'accompagnement.

Avant de présenter l'objectif principal et les objectifs spécifiques, il faut d'abord parler des problèmes identifiés dans la mise en œuvre du Budget-programme, et c'est à partir des problèmes identifiés qu'on se fixe des objectifs afin de les résoudre et ensuite on se fixe une méthodologie de travail.

Les problèmes suivants ont été identifiés et les développements qui vont suivre permettront d'y apporter des solutions appropriées :

1. la processus d'implantation du budget programme au Burkina Faso semble connaître quelques retards dans sa mise en œuvre, étant donné que la Directive relative à la loi de finances a été adoptée en 2009 et jusqu'alors il ya très peu d'internalisation de ces textes ;
2. la nouveauté du processus implique des changements de fond en matière institutionnelle et organisationnelle de nature à pouvoir porter la stratégie ;
3. les acteurs ne sont pas très bien outillés pour animer avec efficacité le processus

La problématique d'une stratégie appropriée dans le processus d'implantation du Burkina Faso afin de permettre au pays d'être au rendez-vous en 2017 est au centre de cette étude. Ainsi, l'objet général de notre étude est d'apprécier le chemin parcouru afin de mieux orienter les actions futures afin de réussir le passage du budget de moyens au budget programme (encore appelé budget de programmes).

Pour ce faire, il s'agira pour nous d'aborder les aspects conceptuels du budget programme à

travers la notion et la démarche du budget programme, les implications ainsi que les outils mis en œuvre.

A l'issue de cela, il est attendu un examen de la démarche spécifique burkinabè ainsi que les propositions à formuler au regard des expériences des autres Etats.

Pour la réalisation de la tâche, notre approche comporte quatre (04) phases décrites ainsi qu'il suit :

- Collecte des documents relatifs à la prise de connaissance de la Gestion axée sur les résultats, et plus spécifiquement sur le Budget-programme

Sur la base des documents dont nous avons pu prendre connaissance, nous avons procédé à la collecte des informations qui nous ont permis de discuter avec plus d'aisance des aspects théoriques et pratiques du budget-programme, particulièrement son implantation au Burkina Faso.

- Entretiens avec les responsables de certains départements ministériels, ainsi qu'avec des experts du domaine budgétaire

Les entretiens ont portés essentiellement sur l'appréciation du chemin parcouru et des actions envisagées. Ceux-ci ont apporté une lecture critique de la démarche.

- Recherche documentaire

En plus des documents administratifs mis à notre disposition, la consultation de divers documents nous permettra de mener à bien cette étude. Ces documents sont entre autres des documents de cours, des revues spécialisées, des mémoires de fin d'études, des supports de cours et des rapports de séminaires et ateliers.

Notre étude s'articulera alors autour de deux (02) grandes parties. Une première, traitant des aspects conceptuels du budget-programme qui s'inspire des outils de la Gestion axée sur les résultats, et une seconde la mise en œuvre du Budget programme au Burkina Faso, notamment, l'état des lieux de la mise en œuvre ainsi que les défis et les perspectives.

II. PARTIE 1 : LE BUDGET PROGRAMME, ASPECTS CONCEPTUELS

1. La notion de budget programme et ses implications sur la gestion des finances publiques

1.1. la notion et la démarche du budget programme

1.1.1. la notion de budget-programme

Le Budget programme est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer, présenter et exécuter la loi des finances sur la base de programmes. Ainsi le gouvernement n'entend plus dépenser le budget de l'Etat comme une cagnotte à partager entre les ministères, mais veut apporter des réponses à des problèmes liés aux besoins des populations clairement identifiés sur le terrain.

C'est la formulation claire et précise de ce problème, le but poursuivi en le résolvant, les indicateurs de suivi et les moyens à dégager pour sa résolution qu'on appelle programme.

Le budget est donc l'ensemble des programmes ainsi arrêtés. La comparaison avec l'ancien système permet de mieux dégager une compréhension et le bien-fondé du budget programmé.

En somme, quelques concepts sont essentiels à la compréhension de la notion de budget-programme :

Concept	Définition
Mission	Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits devant le Parlement.
Programme	Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Lui sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Un responsable est nommément désigné pour chaque programme.
Actions	Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler des

Concept	Définition
	crédits visant un public particulier d’usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d’intervention de l’administration. Dans un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l’objet d’une restitution précise, en exécution budgétaire. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d’objectifs et d’indicateurs qui lui sont spécifiques parmi ceux associés au programme.
Objectif	La LOLF prévoit que chaque programme est assorti, dans le cadre du projet annuel de performances, d’objectifs traduisant ses priorités d’amélioration de la performance publique. Il est mesuré par des indicateurs.
Indicateur	Quantifié, l’indicateur donne une indication chiffrée de la progression attendue et obtenue de performance. Chaque indicateur porte une valeur prévisionnelle pour l’année du projet de loi de finances et pour une échéance de moyen terme.

1.1.2. La démarche d’élaboration du Budget-programme

L’élaboration du budget-programme implique au préalable une démarche de définition de politique publique. Elle nécessite donc l’élaboration des stratégies, des objectifs et des indicateurs.

Le choix des objectifs doit se fonder sur une réflexion stratégique approfondie, s’inscrivant dans une perspective pluriannuelle. Il doit prendre en compte la stratégie des autres programmes appartenant à la même mission ou relevant de la même politique transversale.

Le respect de quelques critères est important pour la réussite de la démarche budget programme.

Aussi, concernant les objectifs stratégiques, ils doivent réunir :

- des caractéristiques d’ensemble (être en nombre limité, représentatifs des aspects essentiels du programme, répondre de manière équilibrée aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables) ;

- des caractéristiques propres à chacun d'entre eux (être clair, être imputable aux activités du programme, être mesurable par des indicateurs chiffrés).

Quant aux indicateurs, ils doivent, pour leur part, être :

- pertinents, c'est-à-dire permettre d'apprécier les résultats réellement obtenus (cohérents avec l'objectif, se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu, permettant de porter un jugement, évitant les effets contraires à ceux recherchés) ;
- utiles (disponibles à intervalles réguliers, se prêtant à des comparaisons, exploités par les administrations, compréhensibles) ;
- solides (pérennes, de fiabilité incontestable, tout en étant élaborés à un coût raisonnable) ;
- vérifiables et pouvant être audités.

Les stratégies, objectifs et indicateurs sont présentés dans les projets et rapports annuels de performances. Ces documents comprennent également des informations relatives aux principales activités du programme (description du programme et des actions le composant) et justifient le calibrage des dotations (justification au premier euro des crédits), dans la mesure où les objectifs ne décrivent pas ces aspects.

La performance dans le cas du budget « traditionnel » se limitait au respect des lois et règlements en vigueur et au contrôle des moyens, contrairement à la démarche programmatique à travers laquelle des indicateurs de performance sont établis par programme afin d'évaluer l'efficacité et l'efficacités des programmes et activités.

Une classification budgétaire des dépenses basée sur une approche programmatique. Cette nomenclature est organisée ainsi :

- (i) ministère ;
- (ii) mission (les missions peuvent correspondre à des ministères ou à un regroupement des programmes de différents ministères avec des objectifs voisins ou similaires) ;
- (iii) programme (qui est de préférence une direction générale ou un groupe de directions générales ou un groupe d'établissements publics).

Le programme est alors appréhendé comme « un centre de responsabilité, qui s'exerce sur un domaine ministériel, représentatif d'une politique publique claire pour les citoyens, et qui

constitue le cadre d'élaboration d'une stratégie visant la performance, mise en œuvre grâce à des leviers d'action au rang desquels figurent les moyens budgétaires dédiés à la politique publique considérée ».

Quant à l'action, elle est définie comme « le cadre de présentation et de gestion des moyens budgétaires alloués au programme ».

En effet, au sens de la directive de l'UEMOA, un programme correspond à « une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie ». On en déduit donc que **le programme est entièrement constitué par la somme de ses « actions »**.

Concernant les « moyens budgétaires », le principe est que tout programme (à travers les actions qui le composent) doit regrouper tous les moyens que l'Etat consacre à la politique publique qu'il porte. Ainsi, tous les personnels d'un ministère sont donc à répartir entre les programmes de ce ministère. Chaque agent est affecté de manière non divisible à un seul programme et sa rémunération fait partie des crédits de ce programme. De même, les crédits de fonctionnement, de transfert, et d'investissement suivent la même logique d'affectation « managériale » aux programmes. Toutefois, les services communs au sein des ministères et des programmes et les services polyvalents, au sein des programmes « de politique publique » constituent des exceptions à ce principe.

Pour ce qui des règles de gestion des moyens budgétaires, elles consacrent le programme comme unité de vote et de spécialisation des crédits. Les crédits alloués à un programme sont limitatifs et ne peuvent financer les dépenses d'un autre programme. En gestion, les crédits sont fongibles entre actions et entre titres budgétaires au sein d'un programme sous réserve de ne pas augmenter la masse salariale du programme et de ne pas réduire les dépenses d'investissement du programme.

1.2. les implications du budget-programme sur la gestion des finances publiques

1.2.1. La pluriannualité budgétaire

Le système budgétaire classique a consacré des grands principes qui se trouvent bouleversés dans le contexte du budget-programme. Ces principes sont entre autres

- ✓ L'unité ;
- ✓ L'annualité ;

- ✓ La spécialité ;
- ✓ L'universalité ;
- ✓ L'équilibre.

Aussi, le principe qui subit le plus d'infléchissement est sans aucun doute le principe de l'annualité budgétaire qui s'énonce ainsi qu'il suit : « la loi de finances, prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ».

Ce dogme de l'annualité a caractérisé l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget au cours des décennies écoulées.

A contrario, le budget-programme, quant à lui, est un document de planification et de programmation à moyen terme, généralement trois (03) ans. Les programmes budgétaires sont présentés comme des programmes de dépenses pluriannuels prenant en compte les stratégies, les ressources et les activités sur une période de trois ans avec des exercices d'actualisations et d'ajustements des prévisions et des réalisations effectués annuellement.

1.2.2. La promotion d'une nouvelle gouvernance financière

Les gouvernements des pays développés comme ceux des pays en voie de l'être, poussés par les pressions des sociétés qui ont des attentes nouvelles et différentes, d'une part et l'impulsion du changement issue des développements technologiques, économiques et sociaux accumulés au cours de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, d'autre part, opèrent des réformes importantes dans leur mode de gestion des affaires publiques. La gestion budgétaire passe d'une logique de moyens à une logique de résultats, dans de nombreux pays.

Cette nouvelle approche budgétaire² (orientée vers la performance) s'appuie généralement sur la notion de **programmes** (qui constitue le cadre de budgétisation et de gestion d'une politique publique), offre à la fois aux gestionnaires plus de liberté et plus de responsabilité dans un cadre de nouveaux acteurs précisément identifiés et moins nombreux.

Cette nouvelle gouvernance budgétaire implique deux principales innovations: la globalisation des crédits au sein du programme et la responsabilité des gestionnaires. En effet, le responsable

² La démarche burkinabè n'ayant pas encore abouti, ces éléments relatifs à la nouvelle gouvernance financière concerne le cas français.

de programme « dispose d'une enveloppe de moyens globalisés qui lui confère une certaine souplesse de gestion, associée à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats » dans le respect de la **fongibilité asymétrique**³.

Désormais les acteurs sont clairement identifiés, moins nombreux, plus responsables, dotés d'une capacité d'action. Cela se traduit par l'identification d'un responsable de programme pour chaque programme qui doit assurer la réussite de l'exécution du programme conformément aux objectifs du département. Il sera appuyé par des relais opérationnels.

Le responsable de programme est garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance du programme. Sur le terrain, il délègue à un gestionnaire (par exemple un directeur technique ou régional, un chef d'établissement public, etc.).

Tout comme le responsable de programme, les gestionnaires gèrent une enveloppe globale des crédits et s'engagent sur des objectifs opérationnels à atteindre vis-à-vis du responsable du programme. Ils répartissent les moyens dont ils disposent entre les services qui mettent en œuvre les activités relevant de leur autorité.

Dans cette dynamique, une chaîne hiérarchique nouvelle est ainsi déclinée. Les programmes votés en loi de finances sont sous la responsabilité des ministres à qui les crédits sont mis à disposition. Pour la mise en œuvre des programmes, les ministres désignent des responsables de programme qui sont sous leur autorité. Tous les programmes ont ainsi à leur tête un responsable clairement identifié. Le plus souvent, il s'agit de directeur d'administration centrale ou de secrétaires généraux.

Le responsable d'un Budget opérationnel de programme (BOP) dispose d'une partie des crédits d'un programme pour réaliser une partie des actions de ce programme relevant de son périmètre d'activité ou de son ressort géographique (région, département.). Il dispose ainsi d'une enveloppe de moyens globalisés qui lui confère une certaine souplesse de gestion, associée à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats.

³ La fongibilité est la liberté offerte par la LOLF à chaque gestionnaire d'utiliser librement les crédits pour mettre en œuvre de manière performante le programme. La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), car les dépenses de personnel sont déjà si importantes que le législateur a entendu limiter l'expansion de ce type de dépenses.

✓ **Les responsables de programme**

Sous l'autorité du ministre concerné, le responsable de programme a la charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme et de son projet annuel de performances. Il rend compte au ministre concerné de sa gestion ainsi que des résultats obtenus.

Le responsable de programme a **trois missions principales** :

- **(i) L'élaboration de la stratégie et du budget du programme et l'organisation du dialogue de gestion :**
 - Le responsable de programme élabore la stratégie de son programme, fixe les objectifs et les résultats attendus, assure la programmation de l'activité et procède à la répartition des crédits et des emplois qui lui ont été alloués.
 - Il s'engage sur les résultats de son programme : il oriente les choix d'activité et les choix budgétaires afin d'atteindre les résultats visés, en travaillant avec le directeur des affaires financières et avec le directeur en charge des ressources humaines.
 - Le responsable de programme doit procéder à une programmation sincère et soutenable des moyens qui lui sont alloués.
- **(ii) Le pilotage du programme :**
 - Le responsable de programme décline son programme en budgets opérationnels de programme placés sous l'autorité d'un responsable clairement identifié en matière budgétaire et en matière de performance. Il organise et conduit le dialogue de gestion nécessaire à l'élaboration de son budget et de son projet annuel de performances. Il détermine le niveau pertinent de déconcentration du programme, en répartissant les moyens entre chacune des entités opérationnelles chargées de mettre en œuvre tout ou partie du programme et approuve les budgets opérationnels de programme ; il pilote les services et opérateurs chargés d'exécuter la politique.
 - Il décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services : il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme.
 - Le responsable de programme est chargé de la mise en œuvre du programme et du projet annuel de performances. Il est amené à gérer les crédits et les emplois de son programme

conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

- (iii) **Le compte rendu et la responsabilité :**

- Le responsable de programme assure et encourage la transparence, par une information et une explication sur les coûts, sur les objectifs et sur les résultats du programme.
- Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre et dans le cadre d'organisation défini.
- Il met en place un contrôle de gestion et un audit interne, le cas échéant, avec le soutien des fonctions transversales du ministère. Il prépare pour ce qui le concerne les rapports annuels de performances.

Le responsable de programme joue un rôle charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion.

Néanmoins, il n'y a pas un partage simple entre d'un côté le ministre qui serait responsable du contenu des politiques, de l'autre le responsable de programme qui serait responsable de leur exécution. Par ailleurs, les choix de gestion du responsable de programme doivent s'intégrer dans une organisation ministérielle complexe avec des leviers qu'il ne maîtrise pas toujours complètement (budget, ressources humaines,).

La réflexion sur les missions du responsable de programme et sur les nouvelles relations qu'il entretient avec les autres acteurs du ministère est en cours au sein de la direction du Budget. Les directeurs en charge des affaires financières y sont associés. Un "forum des responsables de programme", organisé par la direction générale de la modernisation de l'État, favorise un débat tant interministériel que ministériel sur ces questions.

✓ **Les responsables de budget opérationnel de programme**

Le responsable d'un budget opérationnel de programme est l'un des éléments de la chaîne des responsabilités qui, du responsable de programme au responsable d'unité opérationnelle, assure la gestion du programme. Le budget opérationnel de programme est positionné au niveau administratif le plus pertinent pour le programme considéré : en administration centrale, au niveau inter-régional, régional ou départemental.

Pour la partie du programme qui lui a été attribuée par le responsable de programme (un

périmètre d'activités ou un ressort géographique), il élabore un projet de budget opérationnel de programme, avec l'ensemble des services qui lui sont rattachés, à partir des orientations générales définies par le responsable de programme. Il propose une programmation des opérations ou des activités à mener à laquelle sont associés des objectifs, des indicateurs, des cibles de résultat et le budget prévisionnel correspondant.

Le responsable de BOP, après mise en cohérence des propositions émanant des services, examine le projet global en garantissant l'adéquation des objectifs et de la programmation retenue pour le BOP avec le cadrage général arrêté par le responsable de programme.

Le responsable de BOP s'engage vis-à-vis de son responsable de programme : il gère librement une enveloppe de crédits globalisés et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

Le responsable de BOP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performances, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de budget opérationnel de programme d'exposer ses plans d'action et de faire valoir ses besoins au responsable de programme.

2. Le budget programme et la Gestion axée sur les résultats

2.1. La notion de Gestion axée sur les résultats (GAR)

La Gestion axée sur les résultats (GAR) est une approche cyclique de gestion qui considère à la fois la stratégie, les personnes, les processus et les mesures, de manière à améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilité⁴.

Elle mise sur la production des résultats escomptés, la mesure du rendement, l'apprentissage et l'adaptation, de même que la production de rapports sur le rendement.

La GAR contient deux mots clés : « gestion » et « résultats » qui constituent l'axe central de la réflexion menée dans le cadre du Budget-programme et se décline sous la forme de POCC. Ainsi, la gestion, dans le sens global, anglo-saxon, management est constituée par les quatre

⁴ COULIBALY Ber-zan, *Cours de Gestion Axée sur les Résultats*, cours dispensés en Master de Management stratégique et opérationnel, Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'énergie (2ie), janvier 2012

éléments suivants, encore appelés POCC :

- Planification : programmation, prévision, objectifs, temps, moyens...
- Organisation : procédure, organigramme, institutions, fiche de poste, acquisition...
- Coordination : diriger, décider, donner des ordres, hiérarchie...
- Contrôle : vérifier, suivre évaluer, rendre compte.

La gestion axée sur les résultats consacre donc la recherche d'une optimisation de la dépense publique qui appelle ainsi une performance, à travers les principaux objectifs à atteindre que sont la recherche d'une croissance forte et l'amélioration des conditions de vie des populations.

2.2. Les outils du budget-programme

La performance d'un programme est mesurée à l'aide d'indicateurs de moyens, de produits, de résultats. Ils peuvent être qualitatifs ou quantitatifs. Les indicateurs qualitatifs permettent d'expliquer des phénomènes et de mesurer des notions de qualité et de satisfaction.

La responsabilité des gestionnaires implique que des objectifs, des résultats attendus (ou mesures cibles), des indicateurs de performance et le coût des ressources nécessaires à l'atteinte des résultats soient déterminés par les gestionnaires et qu'ensuite les gestionnaires suivent les indicateurs de performance, rendent compte aux responsables concernés, justifient les écarts et assurent, si nécessaire, la mise en place de mesures correctrices.

A ces fins, deux sortes de rapports clefs sont souvent préparés :

2.2.1. Le Projet annuel de performance (PAP)

Le Projet annuel de performances (PAP) est un Document annexé au projet de loi de finances, il entre « en jeu » avant l'exercice budgétaire, il précise pour chaque programme : la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ; l'évaluation des dépenses fiscales ; la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ; l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ; et par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des évolutions ; les crédits et emplois des opérateurs contribuant au programme.

Ils comportent des indicateurs de performance pour l'année budgétaire et une année cible postérieure à l'année budgétaire (France). A titre de comparaison, le format et la nature de ces documents dépendent du pays. Par exemple, dans certains pays, les données sur la performance prévue pourront être incluses dans le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriel ou dans le budget de programme.

A titre d'exemple, voir le tableau ci-dessous qui donne pour un programme le plan de performance dans le Budget de performance.

Tableau : le plan de performance du programme 3

Programme 3 : Mobilisation et gestion des ressources budgétaires								
Objectif stratégique :	Indicateurs d'impact/effets	Référence		2013	Valeurs Cibles			Structures responsables
		Unité	Valeur 2012		2014	2015	2016	
Améliorer le recouvrement et la gestion des ressources budgétaires	Taux d'accroissement des ressources budgétaires							DGTCP, DGI, DGD
	Taux de pression fiscale							CNPE
Actions 3.1 : Mobilisation des ressources intérieures								
Objectif opérationnel 1 : Améliorer les performances de recouvrement des recettes intérieures	Taux de progression du recouvrement des recettes intérieures							DGTCP
								DGD
								DGI
Action 3.2: Mobilisation des ressources extérieures								
Objectif opérationnel 2 : Améliorer les performances de mobilisation des ressources extérieures	Taux de décaissement des ressources extérieures							DGTCP
Action 3.3: Gestion de la trésorerie publique								
Objectif opérationnel 3 : Assurer une bonne couverture des besoins de trésorerie:	Taux de couverture des besoins de trésorerie							DGTCP
Action 3.4 : Gestion de la dette publique								
Objectif opérationnel 4 : Respecter les normes communautaires en matière d'arriérés de paiement du service de la dette	VAN de la dette extérieure/XBS							DGTCP
	VAN dette extérieure/recettes budgétaires							DGTCP

Source : Budget-programme expérimental 2014-2016 du Ministère de l'économie et des finances du Burkina Faso

2.2.2. Le Rapport annuel de performance (RAP)

Le Rapport annuel de performances (RAP) est un Document annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, il entre en jeu « à la clôture de l'exercice budgétaire»), il permet aux parlementaires de comparer la prévision et l'exécution budgétaire et l'engagement sur les objectifs et les résultats constatés. Il est présenté selon une structure identique à celle du projet annuel de performances.

Les rapports de performance montrent le niveau de réalisation des résultats. En France, le RAP est considéré comme un compte rendu des résultats de chaque programme. Il est présenté selon la même structure que le projet annuel de performance.

III. PARTIE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PROGRAMME AU BURKINA FASO

1. Etat des lieux de la Mise en œuvre du Budget Programme au Burkina Faso

1.1. Contexte et justification du Budget-programme

La recherche de l'efficacité dans la gestion des finances publiques a conduit les autorités politiques et administratives du Burkina Faso à engager au début des années 90 des réformes économique et structurelle qui a redéfini le rôle de l'Etat dans le champ de développement.

En matière de gestion budgétaire, le Burkina Faso a entrepris :

- la révision de la nomenclature budgétaire en 1991 et en 1996;
- la révision du circuit de la dépense publique et son informatisation ;
- la mise en place d'un Système informatisé de la Gestion Administrative et Salariale du Personnel ;
- l'introduction du budget programme en 1997 et du Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) en 2000.

L'introduction du budget programme est partie du constat que le système traditionnel d'allocation des ressources au niveau des départements ministériels est inadapté et inefficace dans un contexte d'évolution croissante des besoins et de rareté des ressources.

En effet, le budget de l'Etat a été longtemps élaboré suivant le type objet. Un tel budget qui considère la dépense comme une fin, n'informe que sur la destination et la nature de la dépense et ne fournit aucune indication sur les objectifs et les priorités, ni sur l'impact attendu.

Le budget par objet ne donne pas de mesure de l'efficacité de l'action gouvernementale. Son élaboration implique peu les acteurs à la base et ne permet pas d'appréhender fortement la formulation et la mise en œuvre adéquate de politiques de développement.

Dans l'objectif d'une recherche de l'efficacité de la dépense publique, le Burkina Faso a entrepris d'établir une liaison entre le budget de l'Etat et les priorités de développement d'une part, et une gestion des ressources publiques axée sur l'atteinte de résultats d'autre part.

Ainsi, en 1997, le Burkina a pris l'initiative de mettre en place le budget programme à travers la circulaire budgétaire n°97-054/PRES du 26 mai 1997, comme méthodologie d'élaboration

du budget de l'Etat.

1.2. Les intérêts liés à la mise en œuvre du BP au BF

La première tentative d'implantation du budget programme au Burkina Faso remonte en 1998. Elle a été instituée afin de pallier aux insuffisances dans l'élaboration et la gestion du budget de l'Etat.

L'approche programme se présente comme un processus qui permet aux gouvernements d'articuler les priorités nationales avec le budget de l'Etat et de réaliser les objectifs de développement dans un cadre cohérent et participatif.

Le budget programme apparaît donc comme un outil de gestion qui fournit aux autorités budgétaires les informations les plus fiables sur les coûts des actions de l'administration en reliant toutes les dépenses à des objectifs à la fois généraux et spécifiques, en conformité avec les missions de l'Etat et comportant des indicateurs de performances.

L'approche budget programme implique l'appréhension des concepts tels que les missions, le but, l'objectif, les activités et les moyens, intégrant les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation et de contrôle. Cette démarche comporte de nombreux avantages dont :

- L'introduction de la vision pluriannuelle de la dépense publique, permettant aux décideurs de disposer de temps nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique et aux gestionnaires de programmes de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur sont nécessaire pour agir et se sentir responsable ;
- La déclinaison de l'action du Gouvernement en programmes et en activités, permettant une meilleure lisibilité du budget. En traduisant les stratégies nationales et sectorielles de développement à moyen terme et en lignes budgétaires, le budget programme est classifié en programmes, couvrant une durée de trois à cinq ans et précise les objectifs à atteindre et les indicateurs qui servent à les mesurer ;
- La participation, l'appropriation et la responsabilisation des acteurs dans la gestion budgétaire : le budget programme permet à l'Administration et à ses services déconcentrés de déterminer des objectifs communs à atteindre et augmente la

responsabilisation des administrations gestionnaires des crédits. De nouveaux acteurs sont ainsi responsabilisés et s'engagent sur les objectifs du programme, disposant d'une liberté d'affectation des moyens qui leur permettent d'être plus efficace dans la mise en œuvre de leurs programmes ;

- L'allocation des ressources : l'approche programme permet une hiérarchisation des besoins en fonction de leur degré de priorités, l'établissement d'une corrélation entre activités et objectifs, une liaison entre moyens mis en œuvre et objectifs gouvernementaux focalisant l'attention et les énergies sur les résultats de l'action, l'allocation de façon rationnelle des ressources tenant compte des priorités, toute chose qui conduit à une exécution budgétaire guidée par le souci d'efficacité et d'efficience pour plus d'impact de la dépense;
- La transparence, la prévisibilité des financements et la discipline budgétaire : le budget programme renforce la transparence dans les prévisions à travers entre autres une meilleure lisibilité des objectifs poursuivis, une claire présentation des indicateurs de performance des politiques, de ce fait conduit à une orientation du budget vers des résultats à atteindre intégrant ainsi la démarche performance dans la gestion publique ;
- Le suivi évaluation : l'approche programme permet le suivi des modalités de mise en œuvre des politiques publiques et les réalisations au moyen des indicateurs de performance. Elle contient la mesure de rendement qui permettra d'évaluer les progrès et de suivre le compte rendu de l'utilisation des ressources publiques. Elle renforce les capacités nationales à la formulation, à l'exécution, au contrôle, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques ;
- Un renforcement du pouvoir du Parlement en matière de contrôle de l'efficacité de la dépense publique ainsi que son rôle dans le débat public sur les finances de l'Etat. Elle offre à cet effet plus d'éclairage quant aux choix stratégiques à opérer.
- L'approche budget programme confère ainsi au budget de l'Etat un caractère d'information financière et d'outil de gestion rationnelle.

1.3. les résultats atteints

Depuis sa mise en œuvre, les ministères et institutions élaborent des budgets programmes dits

expérimentaux qui ne sont pas encore soumis au vote du Parlement à l'instar du budget de moyens. Il s'agit par le biais de ces budgets programmes expérimentaux d'assurer le renforcement des capacités avant la mise en œuvre effective du budget programme au cours de l'exercice budgétaire 2017.

Les succès obtenus ont été la confection, depuis l'an 2000, de budgets programmes dans tous les départements et institutions de l'Etat avec un engouement pour sa mise en œuvre car il repose sur une logique de résultats (en termes de mission, but, objectifs, programme, activités, indicateurs...), ainsi qu'une meilleure délimitation des secteurs d'intervention ministériel.

Comme ci-dessus évoque, il faut cependant noter que ces budgets programmes sont demeurés au stade de l'élaboration et ne font pas l'objet d'examen ni de vote par l'Assemblée Nationale, du fait de l'absence d'un cadre juridique et règlementaire et de la pluralité des démarches utilisées par les différents acteurs.

Au regard de certaines difficultés tenant à la mise en œuvre de l'approche budget programme et, dans ce contexte et en perspective des nouvelles directives de l'UEMOA qui préconisent que la loi de finances soit désormais présentée sous la forme de budget programme, il a été mis en place un Comité de Réforme de la Programmation Budgétaire (CRPB) par Arrêté n°2008 -088/MEF/SG/DGB du 30/04/2008. Le CRPB a par la suite été mué en Comité de Pilotage du Budget Programme de l'Etat (CPBPE) par Décret N° 2010-595/PRES/PM/MEF du 28 septembre 2010 pour l'élargir à l'ensemble des ministères et institutions, aux structures décentralisées de l'Etat et à la société civile.

La mise en place du CPBPE vise à faciliter la conduite du processus d'implantation du budget programme au Burkina Faso. À cet effet, il a été doté d'un Secrétariat technique dénommé « Secrétariat Technique du Comité de Pilotage du Budget Programme de l'Etat (ST-CPBPE) » chargé de mettre en œuvre les activités devant conduire à la mise en place du budget programme de l'Etat d'ici l'horizon 2015.

En terme d'actions, plusieurs activités ont été entreprises à travers le ST-CPBPE dans le but de l'implantation du budget programme de l'Etat. Il s'agit de :

- l'élaboration d'un document d'orientation et d'un guide méthodologique du budget programme de l'Etat. Adopté en Conseil des Ministres du 16 juin 2010, ce document définit les principaux concepts en matière de budget programme, propose les orientations pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation du budget

programme au Burkina Faso. Il fait également le point des défis à relever pour la réussite du processus et propose des mesures d'accompagnement. Ce guide méthodologique a été élaboré avec l'appui du Fonds monétaire international (FMI) et offre à l'ensemble des acteurs du processus budget programme un socle commun. Il définit les concepts du budget programme, indique les axes de structuration d'un ministère en programme, d'un programme en actions et oriente sur la mise en place du dispositif de performance d'un programme ainsi que leur gouvernance ;

- l'Appui à l'élaboration des budgets programmes 2011-2013 : Sept (07) ministères pilotes, à savoir (i) le Ministère de l'Economie et des Finances, (ii) le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, (iii) le Ministère de la Santé, (iv) le Ministère de l'Enseignement Nationale et de l'Alphabétisation, (v) le Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique, (vi) le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutique et (vii) le Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi ont bénéficié d'appui à l'élaboration de leur budgets programmes qui par la suite ont été consolidés et soumis en Conseil des ministres qui a procédé à leur adoption ;
- le découpage des politiques publiques de seize (16) ministères et institutions en programmes. Un atelier national sur le découpage des politiques publiques en programmes tenu à Ouagadougou au mois de novembre 2011 a permis de définir les programmes de seize (16) ministères et institutions à partir des missions à eux assignées et d'identifier les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ;
- la tenue de campagnes de sensibilisation. Plusieurs campagnes de sensibilisation ont été menées à l'intention des acteurs qui sont des parties prenantes au processus budget programme au Burkina Faso ;
- La finalisation et l'adoption de la stratégie d'implantation du budget programme de l'Etat en juin 2011 ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication en vue d'une large adhésion au processus budget programme ;
- L'élaboration d'un guide méthodologique de suivi-évaluation du budget programme afin de fournir aux acteurs un socle commun qui définit les mécanismes de suivi-

évaluation du budget-programme ; ce guide constitue la seconde partie du document de stratégie d'implantation du budget programme de l'Etat ;

- L'accompagnement de vingt deux (22) ministères et institutions dans le découpage de leurs politiques publiques en programmes et la déclinaison de ces programmes en actions. En effet, du 10 au 24 mars 2011, le ST-CPBPE, avec l'appui technique de l'AFRICTAC de l'Ouest a accompagné 22 ministères et institutions pour la définition de leurs programmes en relation avec les missions à eux assignées. Il convient de signaler que les ministères concernés par cet atelier de découpage des politiques publiques en programme diffèrent de ceux qui avaient déjà bénéficié du premier atelier tenu en novembre 2010 ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de renforcement des capacités des acteurs du budget programme afin de disposer d'une masse critique d'acteurs maîtrisant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi évaluation du budget programme.
- Aussi, une campagne de sensibilisation sur le budget programme a-t-elle été effectuée du 16 au 23 octobre 2011 dans les 12 régions du Burkina Faso à l'effet d'échanger avec les acteurs déconcentrés du budget programme ;
- La consolidation des budgets programmes de seize (16) ministères et institutions : afin de poursuivre l'expérimentation de l'exercice de consolidation des budgets programmes des ministères et institutions, il a été tenu du 12 au 14 octobre 2011 l'atelier de consolidation des budgets programme de 16 ministères et institutions ;
- La finalisation du canevas des Projets annuels de performance (PAP) et des Rapports annuels de performance (RAP).

1.4. Les insuffisances inhérentes au processus de mise en œuvre du Budget-programme

La mise en œuvre du Budget programme fait face à des difficultés de divers ordres. En effet, dans un premier temps, il y a une insuffisance des ressources humaines qualifiées chargées de conduire les analyses, de collecter des indicateurs précis et fiables. Cette difficulté a conduit à l'élaboration d'une stratégie de renforcement des acteurs du budget programme, afin de les outiller pour la conduite du processus.

En outre, la réforme se met en place dans un contexte juridique, administratif à adapter ou à construire. Etant entendu les textes d'application de la Directive UEMOA sur les lois de finances (instituant le budget-programme) n'ont pas encore été pris dans l'arsenal juridique burkinabè alors que l'échéance de 2017 est très proche. Le cadre administratif devrait être revisité pour prendre en compte les responsables de programmes et les responsables de bureaux opérationnels qui sont de nouveaux échelons administratifs qui doivent être créés.

Ainsi, les insuffisances sont entre autres liées à :

- (i) la faible implication suffisante des structures déconcentrées à son élaboration,
- (ii) à l'absence de structures de coordination, d'évaluation et de validation,
- (iii) la non prise en compte du budget programme dans la gestion budgétaire ;
- (iv) au caractère hétéroclite des budgets programmes des ministères et institutions ;
- (v) la qualité inégale (manque de simplicité, de clarté et d'exhaustivité) des budgets-programmes et le manque de lisibilité des budgets programmes, ont conduit à des réflexions en vue de dynamiser la démarche budget programme.

2. Les défis et les perspectives du budget-programme au Burkina Faso

2.1. De nombreux défis restent à relever

2.1.1. Le défi lié à la modernisation du système informatique

Dans le cadre du budget classique, les systèmes d'information informatique permettent actuellement de gérer de nombreux aspects et informations concernant les fonctions financière et de gestion des ressources humaines.

On peut citer à ce titre :

- Le système d'intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat ;
- Le système d'information des marchés publics ;
- Le circuit intégré de dépenses ;
- Etc.

Tous ces outils devront connaître des réadaptations et changements plus ou moins importants au regard de la réforme budgétaire introduite par la mise en place prochaine du budget programme. Aussi, est-il très urgent de mettre en œuvre des ressources pour finaliser le dossier relatif à l'adaptation du système informatique.

2.1.2. Le défi lié au renforcement des capacités des acteurs

Les nombreux acteurs devant contribuer à la mise en place et à l'animation du processus d'implantation du budget programme ne semblent pas très bien outillés pour le prendre en main. En effet, mis à part, le Secrétariat technique du comité de pilotage du budget programme de l'Etat (ST/CP-BPE), le Burkina Faso ne dispose de personnes ressources qualifiées en la matière.

Ainsi, un renforcement de capacités des acteurs doit être mis en œuvre immédiatement afin de pallier cette insuffisance.

2.1.3. Le défi institutionnel et organisationnel du Ministère de l'économie et des finances (MEF)

La nouvelle gestion budgétaire implique la mise en place d'une certaine infrastructure institutionnelle et organisationnelle devant porter le projet.

En France, une structure est responsabilisée pour l'examen et la validation des missions et programmes, étant donné que le Gouvernement a la responsabilité de la cohérence et de la qualité des projets de loi de finances au regard des critères fixés par la loi organique relative

(LOLF) aux lois de finances.

Dès lors, il a estimé nécessaire qu'une validation des programmes et des informations associées soit organisée dans le cadre de la préparation administrative du budget de l'État préalablement à sa présentation au vote du Parlement.

Créé à cet effet par le Gouvernement, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a précisément pour mission d'auditer la qualité des informations et des analyses présentées dans les projets et rapports annuels de performances associés aux programmes ministériels, ainsi que des modalités de gestion retenues pour la déclinaison effective des programmes au sein des administrations. Le Comité interministériel, présidé par un inspecteur général des finances, est composé de représentants des services d'inspection et de contrôle des différents ministères.

Le Comité est chargé de conduire deux types d'audit :

- les audits initiaux, en amont de la constitution des programmes, puis à chaque révision importante ;
- les audits de réalisation, sur le fondement des données d'exécution des programmes.

C'est ainsi qu'au stade des audits initiaux, les critères de qualité portent sur la cohérence du périmètre des programmes, sur les objectifs qui leur sont assignés, sur les indicateurs associés, sur les systèmes d'information qui produisent ces indicateurs, sur les plans d'action retenus au service de ces objectifs, sur le système de pilotage des réseaux ainsi que sur le système de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts.

Au stade des audits de réalisation, les critères de qualité seront centrés sur la fiabilité des résultats chiffrés ainsi que sur la garantie d'objectivité et d'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés entre les objectifs et les réalisations.

2.2. Les perspectives pour l'implantation du Budget programme au Burkina Faso : La nécessaire réforme de l'administration

En termes de perspectives, il est prévu pour l'implantation du budget programme à l'horizon 2015 :

- l'adaptation de l'application informatique à l'approche budget programme. Dans ce sens, des termes de référence ont été élaborés de concert avec la Direction Générale

des Services Informatiques afin de permettre la bascule du budget objet au budget programme ;

- la généralisation du budget programme à tous les ministères et institutions en 2012. En 2011, seuls 17 ministères et Institutions ont élaborés leur budget programme, tandis que tous les ministères disposent dorénavant de maquettes de programme. Aussi, est il prévu qu'en 2012, l'ensemble des ministères et institutions puissent élaborer leur budget programme afin de disposer d'un budget de l'Etat sous format budget programme ;
- la finalisation de la maquette des programmes. L'objectif est de disposer en 2012 d'un répertoire de tous les programmes des ministères et institutions ;
- la généralisation du Projet Annuel de Performance à l'ensemble des Ministères et Institutions.

L'administration publique doit réformer sa culture, ses modes de fonctionnement et ses méthodes de travail. C'est pourquoi une nouvelle chaîne de responsabilité des gestionnaires publics, de nouveaux outils et de nouveaux modes de travail et de dialogue entre les services centraux et déconcentrés ont vu le jour. Chaque gestionnaire public, doit, à son niveau de responsabilité, rendre des comptes sur ses résultats.

L'encadré 4 décrit les nouveaux acteurs induits par la mise en œuvre de la LOLF à Madagascar et les relations entre eux. Cette organisation pourrait être interprétée comme une transposition de celle de la France dont les nouveaux acteurs sont le responsable de programme, le responsable du budget opérationnel de programme (BOP) et l'Unité Opérationnelle (UO). En France, pour leur mise en œuvre, les programmes sont déclinés, soit par secteur d'activités, soit par territoire, en "budget opérationnels de programme" (BOP), eux-mêmes exécutés par des "unités opérationnelles".

Les BOP peuvent être nationaux, inter-régionaux, régionaux et départementaux. Ils reprennent les composantes présentées dans les projets annuels de performance « à la différence près que ces composantes sont adaptées au contexte local considéré ». Cette structuration permet une responsabilité accrue de l'ensemble des acteurs de la gestion publique : les unités opérationnelles sur le terrain, le responsable de programme, les préfets concernés et l'autorité chargée du contrôle financier ».

Ce dispositif de dialogue est en totale rupture avec la logique strictement hiérarchique et verticale : il s'agit essentiellement « d'une concertation à chaque niveau de responsabilité sur les objectifs et la manière de mettre en œuvre les moyens mis à disposition pour les atteindre ».

IV. CONCLUSION

L'approche budget programme entraîne une modernisation du processus budgétaire qui se décline par une optimisation du processus de préparation, de contrôle et de suivi-évaluation du budget de l'Etat.

La budgétisation par programmes consiste à inscrire les données de la programmation dans la loi de finances. Par ce biais, le budget de l'Etat devient la traduction chiffrée de la politique publique.

Les avantages que comporte cette budgétisation par programmes ne doivent pas occulter les difficultés inhérentes à la démarche. Aussi, au Burkina Faso, malgré quelques retards ou des insuffisances dans sa mise en œuvre, il faut espérer que la réussite soit au rendez-vous à l'échéance 2017.

Le passage du budget de moyen au budget programme est un exercice difficile qui requiert beaucoup d'efforts, d'engagement, de persévérance et de patience.

Tous les intervenants directs dans l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget programme doivent recevoir une formation appropriée.

Ces difficultés sont en outre exacerbées au regard de la culture de résultats ou de performance que le budget programme implique.

La mise en place d'un système du suivi et d'évaluation du budget programme est indispensable pour la crédibilité de l'exercice parce que ce sont les résultats du suivi et de l'évaluation qui permettent de s'assurer que l'on est sur la bonne voie et d'apporter des corrections nécessaires au besoin.

Pour les responsables, le budget programme est un instrument qui peut leur permettre de mieux suivre les activités menées sous leur responsabilité et le rendement de leurs collaborateurs.

Aussi, cela requiert une certaine volonté politique mais aussi une culture de la performance.

Au terme de cette étude, il ya lieu de préciser que les résultats auxquels nous sommes parvenus permettent de garder un espoir dans l'aboutissement à bonne date du processus d'implantation du budget programme.

En mettant en œuvre les mesures prioritaires, les attentes pourront être comblées. Il s'agit notamment de :

- renforcer les capacités des acteurs ;
- réadapter à bonne date le système informatique ;
- mettre en œuvre la campagne de communication ;
- de former les ressources humaines à même de porter la culture de performance.

V. BIBLIOGRAPHIE

- ✓ COULIBALY Ber-zan, *Cours de Gestion Axée sur les Résultats*, cours dispensés en Master de Management stratégique et opérationnel, institut international d'ingénierie de l'eau et de l'énergie (2ie), janvier 2012 ;
- ✓ MEDE Nicaise, *La nouvelle gestion budgétaire ; l'expérience des budgets de programme au Bénin*, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/04dos5mede.pdf>;
- ✓ Directive 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein des pays membres, http://www.uemoa.int/Documents/Actes/directive_06_2009_CM_UEMOA.pdf
- ✓ http://www.dgb.gov.bf/documents/Loi_06_2003.pdf
- ✓ [http://fr.wikipedia.org/wiki/Missions_et_programmes_\(budget\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Missions_et_programmes_(budget))

VI. TABLE DES MATIERES

RESUME	I
LISTE DES ABREVIATIONS	II
SOMMAIRE.....	1
I. INTRODUCTION.....	2
II. PARTIE 1 : LE BUDGET PROGRAMME, ASPECTS CONCEPTUELS	5
1. La notion de budget programme et ses implications sur la gestion des finances publiques	5
1.1. <i>la notion et la démarche du budget programme</i>	<i>5</i>
1.2. <i>les implications du budget-programme sur la gestion des finances publiques</i>	<i>8</i>
1.2.1. <i>La pluriannualité budgétaire</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>La promotion d'une nouvelle gouvernance financière.....</i>	<i>9</i>
2. Le budget programme et la Gestion axée sur les résultats.....	13
2.1. <i>La notion de Gestion axée sur les résultats (GAR).....</i>	<i>13</i>
2.2. <i>Les outils du budget-programme.....</i>	<i>14</i>
2.2.1. <i>Le Projet annuel de performance (PAP).....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Le Rapport annuel de performance (RAP).....</i>	<i>17</i>
III. PARTIE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PROGRAMME AU BURKINA FASO.....	18
1. Etat des lieux de la Mise en œuvre du Budget Programme au Burkina Faso	18
1.1. <i>Contexte et justification du Budget-programme.....</i>	<i>18</i>
1.2. <i>Les intérêts liés à la mise en œuvre du BP au BF</i>	<i>19</i>
1.3. <i>les résultats atteints</i>	<i>20</i>
1.4. <i>Les insuffisances inhérentes au processus de mise en œuvre du Budget-programme</i>	<i>23</i>
2. Les défis et les perspectives du budget-programme au Burkina Faso.....	25
2.1. <i>De nombreux défis restent à relever.....</i>	<i>25</i>
2.1.1. <i>Le défi lié à la modernisation du système informatique.....</i>	<i>25</i>
2.1.2. <i>Le défi lié au renforcement des capacités des acteurs</i>	<i>25</i>
2.1.3. <i>Le défi institutionnel et organisationnel du Ministère de l'économie et des finances (MEF).....</i>	<i>25</i>
2.2. <i>Les perspectives pour l'implantation du Budget programme au Burkina Faso : La</i> <i>nécessaire réforme de l'administration</i>	<i>26</i>
IV. CONCLUSION.....	29
V. BIBLIOGRAPHIE	31
VI. TABLE DES MATIERES	32