MEM
617

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

SOUTENU
Le 9 mars 1998 à Québec

L'ARRIMAGE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE BURKINABÈ AUX EXIGENCES DU BUDGET-PROGRAMMES

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE
EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
(OPTION – B)

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

PAR
AIMÉ MAGLOIRE TIENDRÉBÉOGO

MARS 1998

REMERCIEMENTS

Sans l'appui de nombreuses personnes, l'étude n'aurait pas aboutit. Nous voulons à travers ces quelques lignes exprimer notre reconnaissance à tous ceux et celles qui ont, de manière directe ou indirecte, contribuer à faire de ce travail un succès.

Nous aimerions en premier remercier madame Lucie Rouillard qui a su nous offrir un encadrement d'une très grande qualité. Sa disponibilité permanente et ses précieux conseils sont à l'origine même du succès. Nous exprimons par la même occasion nos remerciements aux professeurs Claude Beauregard et Jacques Bec pour avoir participé à l'appréciation de ce travail.

Notre reconnaissance va également aux personnes qui, malgré leurs multiples occupations, nous ont accordé des entrevues, au Burkina Faso et au Canada.

Nous voudrions aussi remercier tout le personnel de l'Énap, en particulier, les agent de la bibliothèque et monsieur Pierre Ducharme. Ces personnes ont toujours su se rendre disponibles chaque fois que nous avions besoin d'elles.

Que madame Micheline Roberge, responsable de notre suivi pédagogique au ministère de l'Éducation du Québec voit dans ce travail le fruit de ses efforts.

Un très grand merci à Marie Thérèse Wera et Jacques Alméras pour le soutien matériel et moral qu'ils m'ont offert tout au long de mon séjour au Canada. Merci.

Enfin, sans le sacrifice consenti par notre épouse et le soutien des parents, frères, sœurs et amis, les ressources morales nous auraient fait défaut. A toutes ses personnes, nous dédions ce travail.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....i

INTRODUCTION.....1

CHAPITRE I
LA METHODOLOGIE.....9

1.1 Les questions de recherche.....10

1.1.1 Quelle est la configuration actuelle du budget-programmes au Burkina Faso ?.....10

1.1.2 Quelles sont les forces et les faiblesses du contrôle budgétaire au Burkina Faso?.....11

1.1.3 Comment le système de contrôle budgétaire du Québec pourrait-il aider à la conception d'un contrôle budgétaire au Burkina Faso, dans l'éventualité de l'adoption du budget- programmes ?.....12

1.2 Les outils de recherche.....13

1.2.1 De la recherche documentaire.....13

1.2.2 De l'entrevue.....13

1.3 L'analyse et le traitement des données.....14

1.4 Le déroulement et les résultats des travaux.....15

1.4.1 La collecte des données sur le site burkinabè.....15

1.4.2 La collecte des données sur le site québécois.....17

CHAPITRE II
LE BUDGET-PROGRAMMES OU LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES.....19

2.1 Approche théorique du budget-programmes.....19

2.1.1 Du budget en général : les perspectives.....19

2.1.2 Définition et objectifs du budget-programmes.....22

2.1.3 Les caractéristiques du budget-programmes.....26

2.1.4 Le système de contrôle.....27

2.2 Le budget-programmes au Québec.....31

2.2.1 Le concept de budget-programmes au Québec.....31

2.2.2 Les valeurs managérielles et leur évolution.....33

2.2.3 Le retour aux sources et les ajustements à la loi sur l'administration financière.....36

CHAPITRE III
LE BUDGET-PROGRAMMES ET SON IMPLANTATION AU BURKINA FASO: LES CHANCES DE SUCCÈS.....39

3.1 Les acquis budgétaires utiles à la mise en place du budget-.programmes.....39

3.1.1 De la circulaire budgétaire.....39

3.1.2 De la présentation du budget de dépenses.....41

3.1.3 Le système d'information et le budget.....43

3.2 L'état de la réflexion sur le budget-programmes au Burkina Faso.....44

3.2.1 Les différentes études sur le budget-programmes.....44

3.2.2 La position des acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un budget-programmes.....46

3.3 Les forces et les faiblesses du contexte
de la gestion budgétaire au Burkina Faso.....50

3.3.1 De la volonté politique, des institutions et de l'administration.....50

3.3.2 De la culture.....51

3.3.3 Des ressources humaines.....53

3.4 De notre conception du budget-programmes pour
le Burkina Faso.....54

3.4.1 La rationalité qui sous-tendrait un budget-programmes
au Burkina Faso.....54

3.4.2 Le budget-programmes d'un point de vue technique.....56

CHAPITRE IV
LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE.....60

.

4.1 Les règles ou principes fondamentaux du contrôle budgétaire.....60

4.1.1 De la nature du contrôle.....60

4.1.2 La perspective temporelle du contrôle budgétaire.....62

4.1.3 La perspective institutionnelle du contrôle.budgétaire.....63

4.2 Le contrôle budgétaire au Québec.....66

4.2.1 Le contrôle interne.....66

4.2.2 Le contrôle externe.....77

CHAPITRE V
LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE AU BURKINA FASO : CRITIQUE ET PROPOSITIONS DE CHANGEMENT....82

5.1 Du contrôle budgétaire interne....83

5.1.1 Du contrôle budgétaire dans les ministères....84

5.1.2 Du contrôle exercé par la direction du contrôle financier....91

5.1.3 L'Inspection générale des finances....96

5.1.4 L'Inspection générale d'État....99

5.2 Du contrôle budgétaire externe....110

5.2.1 La Chambre des comptes....110

5.2.2 Le contrôle parlementaire....117

CONCLUSION GÉNÉRALE....119

APPENDICE A
GUIDE D'ENTREVUE UTILISÉ SUR LE SITE BURKINABÈ....127

A.1 Entrevue avec monsieur Kaboré Tibila, directeur du budget et des comptes....128

A.2 Entrevue avec le ministre délégué auprès du ministre des Finances chargé budget....130

A.3 Entrevue avec monsieur Cheick Kaboré, directeur du contrôle et de l'évaluation des investissements....132

A.4 Entrevue avec monsieur Siguian Compaoré, cadre au Projet d'appui à la gestion économique....134

A.5 Entrevue avec monsieur Rouamba Louis, directeur central du contrôle financier....137

A.6 Entrevue avec monsieur Badini, inspecteur général des Finances....139

A.7 Entrevue avec monsieur Kiemtoré,
chef de la section économique et financière à
l'Inspection générale des Finances.....141

A.8 Entrevue avec monsieur Zida Jacques, conseiller à la
Chambre des comptes.....143

APPENDICE B
QUESTIONNAIRE UTILISÉ SUR LE SITE QUÉBÉCOIS.....145

B.1 Entrevue avec monsieur Réjean Boutet, directeur des ressources
fiancières au ministère des Ressources naturelles.....146

B.2 Entrevue avec monsieur Jean Claude Savard, Contrôleur
des Finances adjoint.....147

B.3 Entrevue avec monsieur Chritian Beaudet, cadre à la direction générale
politiques budgétaires et programmes.....149

B.4 Entrevue avec monsieur Jean Noël Therriault, directeur de cabinet
du Vérificateur général.....151

.

APPENDICE C
EXEMPLES D'INDICATEURS.....154

APPENDICE D
CADRE DE TRAVAIL POUR LA COMMUNICATION
DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE.....158

BIBLIOGRAPHIE.....159

INTRODUCTION

Le phénomène étudié et ses composantes

D'une manière générale, le contrôle des Finances publiques est au centre des préoccupations budgétaires. Plusieurs administrations et institutions publiques en font leur activité principale. Il constitue un sujet de prédilection pour les hommes et les femmes politiques. Les organes de presse sont à l'affût des scandales issus de la mise en œuvre du budget. Les citoyens croient très souvent (à tort ou à raison) que la phase d'exécution du budget est accompagnée de malversations et de tractations politico-financières.

Au delà des intrigues politiques, des scandales et des inquiétudes qu'il suscite, le contrôle des finances publiques répond à la nécessité d'une gestion saine et performante en vue d'atteindre des objectifs formels et informels à court, moyen ou long terme, dans le but final de parvenir au bien-être des citoyens.

On dénombre plusieurs types de contrôle : le contrôle de conformité et le contrôle d'optimisation des ressources (Bureau du vérificateur général du Canada, 1989 et 1991), le contrôle interne et le contrôle externe (Ludwig, 1992), le contrôle a priori et le contrôle a posteriori, le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire (Duverger, 1984) etc. En réalité, ces différents types de contrôle qui correspondent, soit à la nature du contrôle, soit à l'institution qui l'exerce, s'entrecroisent pour répondre à la nécessité du contrôle des finances publiques.

Les Etats essaient continuellement de trouver des concepts et des mécanismes qui permettent d'assurer l'efficience dans la gestion des finances de l'Etat. C'est ainsi que

dans les pays avancés dans ce domaine, on est passé de modes de budgétisation basés sur les ressources et les fonctions (budget-objet, budget-fonction, budget-productivité[1]), à un mode de budgétisation, dans les années 1960, qui s'appuie sur une perception claire des objectifs de programmes, de leur utilité sociale et des moyens (ressources, activités, etc.) les plus pertinents et les moins coûteux pour les rencontrer. En matière de contrôle, cela s'est traduit par le passage d'un contrôle budgétaire axé sur le respect de la conformité aux lois et aux règlements, à un contrôle budgétaire plus large, incluant le contrôle de l'optimisation des ressources (économie, efficience efficacité)[2]. Ce nouveau mode de budgétisation par programmes est connu sous l'appellation anglaise ''Planning, Programming, Budgeting System'' (PPBS) et sous l'appellation française ''Rationalisation des choix budgétaires'' (RCB) ou encore ''Budget-programmes ''.

Au Burkina Faso, c'est encore le budget-objet qui est utilisé et mis en œuvre. Les objectifs, même s'ils existent, ne sont pas toujours associés formellement et systématiquement à la budgétisation. Aussi, est-il laborieux de vouloir remonter les étapes supposées logiques, allant d'un objet de dépense à des objectifs spécifiques et globaux. Le contrôle est axé sur la régularité, la légalité et l'opportunité de la dépense, en somme, sur le respect de la conformité. Peut-il en être autrement ou peut-on faire mieux ? Les degrés de réalisation des différents objectifs du gouvernement sont certes évalués. Mais nous croyons que cette évaluation n'est pas rigoureuse parce que le budget, moyen de réalisation de ces objectifs, ne leur est pas associé de façon systématique.

---

[1] Ces notions seront abordées au chapitre II.
[2] Voir section 4.1.1.

Les raisons et la pertinence de l'étude

Nous avons décidé de mener une étude sur le contrôle budgétaire dans un système de budget-programmes pour plusieurs raisons. Depuis 1992, le ministère chargé des Finances initie une série de séminaires-ateliers sur le thème du budget-programmes, à l'intention des directions des affaires administratives et financières (DAAF) et des directions des études et de la planification (DEP) des ministères et autres institutions publiques. Les circulaires budgétaires[3], de 1993 à nos jours, invitent les ministères à utiliser l'approche programme, pour l'élaboration de leurs avant-projets de budget. La nouvelle nomenclature budgétaire, en vigueur depuis Janvier 1996, semble se prêter à une classification budgétaire selon une approche programme.

Au moment où des initiatives sont prises pour tendre vers l'institutionnalisation du budget-programmes, la question du contrôle budgétaire, à notre connaissance, n'a pas encore été abordée. La mise en place d'un budget-programmes verrait le contrôle budgétaire s'enrichir d'une nouvelle philosophie; le rôle et les attributions des organes de contrôle pourraient être touchés en conséquence. Avec le budget-objet, le contrôle répond à deux questions principales : qui dépense et combien dépense t-on ? Avec le budget-programmes il faudra en plus répondre à la question suivante : produisons-nous les bonnes choses et de la meilleure manière possible? Il n'est plus question de s'en tenir uniquement à un contrôle axé sur des réponses aux deux questions du budget-objet. Au Burkina Faso, il va falloir désormais exercer concrètement un contrôle budgétaire qui réponde aux exigences du budget-programmes. Notre étude se propose de contribuer à une réflexion sur ce sujet.

---

[3]La circulaire budgétaire est un document signé par le Président de la République. Elle définit les grandes orientations en matière de politiques économique et sociale pour l'année dont le budget est en préparation. Ce document indique également, en annexe, comment élaborer les avant-projets de budget des ministères.

Envergure et limites de la recherche.

L'objet de notre étude exige que soient abordés à la fois, le thème du contrôle budgétaire à partir du budget-programmes. Bien que nous mettrions davantage l'accent sur ce dernier, il importe de comprendre suffisamment le pourquoi et le comment du budget-programmes, afin d'en dégager les implications sur le contrôle. Par ailleurs, il ne s'agira pas d'aborder toute la question du contrôle des Finances publiques. Nous nous en tiendrons au contrôle pendant l'exécution et au contrôle après l'exécution du budget des dépenses de l'Etat[4].

La première limite de la recherche réside dans le choix du sujet qui porte sur le budget-programmes alors que celui-ci n'est pas encore implanté au Burkina Faso. Nous estimons cependant, qu'un tel système budgétaire, s'il était mis en œuvre, ne serait pas fondamentalement différent en ce qui a trait aux grands principes qui guident son élaboration ailleurs dans le monde, et en particulier au Québec. En tout état de cause, nous pensons que les caractéristiques de budgets-programmes ne se différencient que par des particularités qui ne sont pas de nature à avoir une influence décisive sur notre travail.

Les difficultés liées à la collecte des données constituent la seconde limite de la recherche. La distance entre le Québec et le Burkina Faso, associée à nos contraintes budgétaires (budget de la recherche), à la disponibilité de la documentation au Burkina et à la difficulté de rencontrer certaines personnes-ressources importantes, a été un frein à l'atteinte de plusieurs de nos objectifs de cueillette de données. Cette question sera abordée plus en détail au chapitre I (Méthodologie).

---

[4] Nous excluons de notre champ d'étude, la partie revenues du budget.

L'état de la question.

Les Etats qui utilisent le budget-programmes ou qui s'en inspirent ont déjà adapté leurs systèmes de contrôle à cette approche. Ces systèmes continuent d'évoluer, non seulement pour tenir compte de nouvelles contraintes de toutes sortes, mais également pour atteindre la plus grande efficience. Au Burkina Faso, on souhaiterait mettre en place un système de budget-programmes. Ce système, disions-nous, devrait remplacer celui de la budgétisation par objets de dépenses. Comme nous le verrons au chapitre III, la réflexion est entamée, des tentatives de concrétisation ont été faites mais sans aboutissement. Les autorités semblent hésiter à franchir le pas décisif qui consiste, dans un premier temps à adopter une loi ou un texte de même nature, afin d'enclencher de manière irréversible, le processus de la mise en place du budget-programmes. Cette étape devra être suivie, dans un deuxième temps, par une planification rigoureuse et un échéancier opérationnel d'implantation.

Il est difficile d'expliquer le retard dans l'adoption du budget-programmes mais nous nous risquons néanmoins à avancer deux hypothèses. La première hypothèse serait la crainte que les autorités nourrissent vis à vis d'un processus de changement complexe et long dont l'issue réelle n'est pas connue à l'avance. Les habitudes en matière de prise de décision (processus de prise de décision lent, long et hésitant) seraient la seconde hypothèse expliquant l'absence, à ce jour, de mesures concrètes sur la mise en place du budget-programmes. Quoiqu'il en soit, nous constatons que les initiatives de formation, les tentatives de concrétisation de la nouvelle approche, les réflexions dont nous avons eu connaissance, n'abordent pas ou le fait très peu, l'aspect «contrôle budgétaire» qui devrait accompagner la mise en place du nouveau mode de budgétisation. Le sujet reste encore inexploré.

Le problème à résoudre et l'objectif poursuivi par l'étude

Il serait inexact d'affirmer qu'il n'existe pas au Burkina Faso un contrôle de l'efficacité et de l'efficience des plans et des programmes de développement. En effet, les partenaires au développement, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, exigent des rapports sur l'utilisation des fonds qu'ils octroient. Ces rapports qui interviennent selon une certaine périodicité, font état des réalisations et des prévisions en matière d'exécution physique et financière des projets. Des rencontres sont prévues entre les parties prenantes, permettant ainsi de discuter de la performance des programmes et des projets. Mais nous pensons que le travail fait en ce sens est partiel. En effet, le programme, tel qu'il est perçu au Burkina, peut comprendre un certain nombre de projets exécutés par des ministères différents. De ce fait, il est général, parce qu'il concerne l'ensemble des ministères. Par ailleurs, la majorité des activités qui se déroulent dans ces ministères n'est pas concernée par les projets et par conséquent, ne fait pas partie du programme. Les contrôles d'efficacité et d'efficience s'inscrivant dans une programmation en fonction d'objectifs fixés pour chaque ministère et pour l'Etat, sont donc absents. La question à laquelle nous devrons répondre au terme de l'étude est la suivante: *comment le contrôle budgétaire au Burkina Faso devrait-il être repensé pour permettre répondre aux exigences d'un budget-programmes?* Notre objectif est de construire une réflexion autour du contrôle budgétaire adapté aux exigences d'un budget-programmes au Burkina Faso. La pratique au Québec dans ce domaine, est mise à contribution pour une réflexion plus enrichie.

La structure du mémoire

L'articulation des points qui seront traités tout au long de l'étude se présente comme suit : le **chapitre I** sera consacré à la méthodologie. Nous y présenterons les questions de recherche qui nous ont guidé durant la collecte des données, les outils de recherches qui ont été utilisés, les méthodes d'analyse et de traitement des données utilisées et enfin, le déroulement et les résultats de la collecte.

Le **chapitre II** exposera succinctement, dans un premier temps, la théorie du système de rationalisation des choix budgétaires, pour ensuite donner un aperçu de son utilisation au Québec. Tout au long de ce chapitre, nous faisons ressortir, si nécessaire, les implications de ce mode de budgétisation sur le contrôle budgétaire et sur l'organisation des institutions gouvernementales.

Le **chapitre III** est l'occasion de mener une réflexion sur les chances de succès du budget-programmes au Burkina Faso. Nous y aborderons les aspects du budget-objet burkinabè qui pourraient être utiles à la mise en place d'un système de rationalisation des choix budgétaires. Nous traiterons également de l'état d'avancement de la réflexion sur le budget-programmes, des forces et des faiblesses du contexte de la gestion budgétaire et enfin, nous suggérerons très modestement un cadre de rationalisation des choix budgétaires.

Le **chapitre IV** sera consacré au contrôle budgétaire en général et à celui du Québec en particulier. Le contrôle efficace des finances publiques requiert la mise en application de règles générales et le respect de certains principes de base. La première section du chapitre traitera de ces aspects. Comment, au Québec, tente-t-on de respecter ces règles et principes? La deuxième section du chapitre essaiera d'y répondre.

Le **chapitre V** se penchera sur le contrôle budgétaire au Burkina Faso. Nous ferons une approche critique de ce contrôle en soi, de ce contrôle face aux règles et principes exposés au chapitre précédent et enfin, face aux exigences d'un budget-programmes. Cette analyse nous amènera à proposer des changements ou des améliorations du système actuel de contrôle.

CHAPITRE I

LA METHODOLOGIE

Pour réaliser la présente étude portant sur l'arrimage du contrôle budgétaire burkinabè aux exigences du budget-programmes, nous nous sommes basés sur une démarche qui consistait, d'une part, à définir un cadre conceptuel présentant les deux principaux concepts qui alimentent notre travail, à savoir le budget-programmes et le contrôle budgétaire[5]. Le budget-programmes est un mode de budgétisation qui permet à l'Etat d'allouer les ressources de manière à atteindre les objectifs qu'il s'est fixé (Conseil du trésor, 1972). Le contrôle budgétaire permet, quant à lui, de vérifier que l'utilisation des ressources budgétaires est conforme à la législation et à la réglementation, et que leur emploi respecte les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité (Bureau du vérificateur général du Canada, 1989 et 1991). D'autre part, la démarche consistait à appliquer une méthodologie touchant la collecte et le traitement des données. Dans ce chapitre il sera question de la méthodologie utilisée et des résultats auxquels elle nous a permis d'aboutir. Mais auparavant, il convient d'aborder les questions de recherche qui ont été à l'origine de cette méthodologie. C'est grâce à celles-ci que nous avons élaboré les questionnaires et donc obtenu l'information pour réaliser l'étude.

---

[5] Ces deux concepts font l'objet des chapitres II et IV.

1.1 Les questions de recherche

Nous sommes partis d'une question générale que la problématique de recherche nous a conduit à poser. En rappel, l'adoption d'un budget-programmes doit s'accompagner d'une réflexion approfondie sur le contrôle budgétaire approprié pour un tel système. Or, dans l'état embryonnaire dans lequel se trouve le développement d'un budget-programmes au Burkina Faso, il importe de répondre à la question suivante: ***comment le contrôle budgétaire au Burkina Faso devrait-il être repensé pour permettre de répondre aux exigences d'un budget-programmes?*** Suite à cette question et afin de préciser davantage le champ de la recherche, trois questions spécifiques ont été retenues : *Quelle est la configuration actuelle du budget-programmes au Burkina Faso ? Quelles sont les forces et les faiblesses du contrôle budgétaire au Burkina Faso? Comment le système de contrôle budgétaire du Québec pourrait-il aider à la conception d'un contrôle budgétaire au Burkina Faso, dans l'éventualité de l'adoption du budget-programmes ?* L'exposé qui suit permet de mieux appréhender ces questions.

1.1.1 Quelle est la configuration actuelle du budget-programmes au Burkina Faso[6] ?

Nous voulons, par cette première question spécifique, avoir une idée assez précise de l'ossature du système de la budgétisation par programme au Burkina Faso. Il s'agit,

---

[6] Cette question de recherche peut paraître injustifiée parce qu'il s'est avéré après la collecte de données que le budget-programmes n'était pas encore implanté au Burkina Faso. Mais dans la mesure où nous avions la quasi certitude au moment où nous posions la question (décembre 1996), que la conception du budget-programmes avait déjà eu lieu, compte tenue des informations dont nous disposions à partir du Canada, cette question paraît plus logique. Les résultats de la recherche (section 1.4.1) devaient, par la suite, nous permettre de connaître l'état réel de la mise en place du budget-programmes au Burkina Faso.

en particulier, de connaître les différents éléments arrêtés ou imaginés de la superstructure, de la structure et de l'infrastructure. Connaître ces paliers ou en avoir une perception suffisante, permettra de répondre plus tard à la deuxième question spécifique relative au contrôle budgétaire, lequel s'adresse, en effet, à chacun des paliers. En particulier, le contrôle budgétaire s'intéresse au respect des lois et des règlements dans la réalisation financière des activités (infrastructure) et par conséquent, des programmes (structure). Il permet également de s'assurer que les sommes d'argent dépensées dans l'exécution des programmes, le sont pour accomplir les missions de l'Etat (superstructure). Enfin, grâce au contrôle budgétaire, on peut s'assurer que l'exécution des programmes et donc des activités, respecte les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

1.1.2 Quelles sont les forces et les faiblesses du contrôle budgétaire au Burkina Faso?

Le système de contrôle budgétaire en vigueur au Burkina Faso sied au budget-objet. Ce système a fait ses preuves. La gestion de nos finances publiques a souvent été citée en exemple par les partenaires au développement. Nous entendons par **«système de contrôle»**, l'agencement des structures de contrôle (organes ou institutions de contrôle) et les mécanismes de contrôle. En d'autres termes, qui contrôle quoi et de quelle manière? Le système a bien sûr ses forces et ses faiblesses, même pour contrôler l'exécution du budget-objet. Les recherches que nous voulons mener exigent que l'on se pose des questions sur l'utilité et l'adaptabilité des structures et des mécanismes de contrôle actuels, compte tenu des exigences de contrôle qu'implique le budget-programmes. Appréhender les forces et les faiblesses du système actuel revient à faire le point sur ce qu'il y a lieu d'en retenir pour assurer un contrôle budgétaire efficace dans le cadre du budget-programmes.

Aborder la question des forces et des faiblesses du contrôle budgétaire, c'est aussi traiter du contenu de ce contrôle. Par «**contenu du contrôle budgétaire**», nous voulons signifier les attributions des organes et institutions de contrôle et l'étendue de ces attributions, tant en théorie qu'en pratique. Dégager les forces et les faiblesses de ce contenu revient à faire le point sur ce qu'il faudrait retenir en bout de ligne pour servir les objectifs d'un contrôle budgétaire efficace.

1.1.3 Comment le système de contrôle budgétaire du Québec pourrait-il aider à la conception d'un contrôle budgétaire au Burkina Faso, dans l'éventualité de l'adoption du budget-programmes ?

L'intérêt que nous portons à ce qui existe au Québec est justifié par le fait que nous voulons fonder l'étude sur une situation concrète de budgétisation fondée sur des programmes. Des contraintes d'ordre pratique nous ont conduit à ne nous intéresser qu'à ce cas. Ceci dit, le travail ici consistait à analyser plus en profondeur le rôle des acteurs du contrôle budgétaire québécois, les mécanismes de contrôle utilisés en théorie et en pratique, la finalité du contrôle, les instruments ou outils de contrôle utilisés et leur efficacité. Cela revient à faire indirectement le point sur ce qui a bien fonctionné et sur ce qui n'a pas marché et tirer ainsi des enseignements utiles pour les propositions d'amélioration ou de changement que nous suggérerons pour le Burkina Faso.

1.2 Les outils de recherche

Les outils de recherche privilégiés ont été la recherche documentaire et l'entrevue[7]..

1.2.1 De la recherche documentaire

La recherche documentaire est apparue incontournable, parce que l'aspect technique des concepts qui alimentent le thème de recherche exige une connaissance des textes qui contiennent la législation et la réglementation pertinente, au Burkina Faso comme au Québec. Pour connaître et comprendre le rôle des acteurs budgétaires, il faut connaître la législation, la réglementation et la normalisation qui encadrent leurs actions sur le terrain. De fait, cela a permis de mieux nous préparer à rencontrer les acteurs budgétaires lors des entrevues.

1.2.2 De l'entrevue

L'entrevue permet de saisir la portée des écrits (textes législatifs et réglementaires, document officiels et ouvrages d'auteurs), en les confrontant à la pratique quotidienne. Le type d'entrevue utilisé est l'entrevue semi-structurée. Ce choix s'est imposé pour une raison principale. Nous voulions obtenir les données les plus complètes possibles sur un sujet précis. L'entrevue semi-structurée, tout en permettant de rester dans le champ du sujet de la recherche (cadrage des questions et des réponses), offre la possibilité d'investiguer davantage lorsque l'occasion se présente durant l'entrevue. En effet, les personnes interrogées peuvent s'exprimer librement sur une question donnée et l'interviewer peut revenir sur certaines

[7] Nous nous contenterons d'exposer dans cette section, les raisons qui nous ont amené à choisir ces deux outils C'est à la section 1.4, consacrée au déroulement et aux résultats des travaux, que nous parlerons des organisations et des personnes avec lesquelles ces outils ont été utilisés, et des difficultés rencontrées.

questions et demander des précisions qui guideront (sans l'influencer) l'informant dans sa réponse. L'entrevue semi-structurée permet ainsi de recueillir le maximum d'informations sur une question posée. Nous devons cependant signaler qu'un guide d'entrevue a été élaboré pour chacune des personnes interviewées. Cette manière de procéder enfreint les règles conventionnelles qui auraient voulu qu'un seul guide d'entrevue soit utilisé dans chacun des sites de collecte des données. Mais en procédant comme nous l'avons fait, il a été possible d'aborder les questions de recherche en fonction du rôle spécifique de chaque interviewé, dans les finances publiques. Nous avons ainsi pu obtenir de l'information spécifique de chacune des personnes[8].

1.3 L'analyse et le traitement des données

Compte tenu de la nature de l'information recherchée et de l'usage à laquelle elle doit servir (réflexion sur un contrôle budgétaire adapté au budget-programmes), le type d'analyse retenue est l'analyse qualitative. Avant de procéder à l'analyse proprement dite, les données recueillies ont fait l'objet d'une classification en deux étapes. Premièrement, les informations obtenues grâce à la recherche documentaire et aux entrevues ont donné lieu à l'élaboration de fiches de synthèses de documents et de fiches de synthèses d'entrevues. Chaque synthèse a immédiatement suivi la cueillette qui la concernait. Les cueillettes ont été faites grâce à des prises de notes manuscrites et à des enregistrements sonores. Sans entrer dans les détails, signalons que chaque fiche de synthèse identifie les références ou les sources d'information, contient des réflexions personnelles et signale l'information manquante. Deuxièmement, chacune des collectes dans les deux sites (Burkina Faso, Québec) s'est terminée par une

---

[8] Les guides d'entrevue sont présentés aux appendices A et B.

synthèse générale qui a servi de matériau pour la présente étude.

1.4 Le déroulement et les résultats des travaux.

1.4.1 La collecte des données sur le site burkinabè[9]

La cueillette des données a porté sur dix organisations et s'est déroulée en deux étapes. Une première étape consistait à obtenir l'information relative à la configuration du budget-programmes burkinabè. La deuxième étape a été l'occasion de recenser les forces et les faiblesses du système de contrôle budgétaire. Les données recueillies nous ont permis de réaliser une synthèse générale de la situation en rapport avec l'implantation du budget-programmes au Burkina Faso.

En ce qui concerne la première étape, il était prévu dans le projet de recherche de nous adresser à la direction générale du budget et des comptes (DGBC) pour obtenir la documentation pertinente sur le budget-programmes et réaliser des entrevues avec ses principaux responsables (le directeur général, le directeur du budget et des comptes, le directeur du matériel et quelques chefs de services au besoin).

Notre première rencontre a finalement eu lieu avec le directeur du budget et des comptes. Celui-ci, après nous avoir fourni quelques documents en sa possession, nous a dirigé vers des organisations susceptibles de posséder des documents plus pertinents que n'en avaient la direction générale du budget, ses directions et ses services. C'est ainsi qu'en définitif, nous avons ajouté à la liste initiale, les personnes et organisations suivantes: le ministre délégué auprès du ministre des Finances, chargé

[9] L'appendice A est consacrée aux guides d'entrevue utilisés sur le site burkinabè. Au total, huit personnes ont été interviewées.

du budget, un agent du projet d'appui à la gestion économique (PAGE), le directeur du contrôle et de l'évaluation des investissements (DCEI), le directeur des études et de la planification (DEP) du ministère des Finances, le directeur des affaires administratives et financières du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation (MEBA) et enfin, le directeur des affaires administratives et financières du ministère de la Santé (MS).

A cette étape, nous nous attendions à avoir une idée assez claire de l'ossature du budget-programmes, comme cela a été expliqué plus tôt[10]. En réalité, les résultats obtenus, aussi bien en recherche documentaire que lors des entrevues ne nous ont pas permis de cerner cette ossature[11]. Plusieurs réponses à nos questions montraient un manque d'information sur le budget-programmes. C'est parce qu'en fait, hormis le MEBA qui avait entrepris des études assez avancées sur l'implantation du budget-programmes, les activités de réflexion sur la question étaient au ralenti[12]. Bien que nous aurions tiré profit d'une investigation au MEBA, il n'a pas été possible de le faire, parce que le directeur des affaires administratives et financières de ce ministère (détenteur de l'information) nous a signifié que son calendrier ne lui permettait pas d'accorder une entrevue. Nous avons dû passer par des personnes externes au MEBA pour obtenir deux rapports de consultation sur la mise en place d'un budget-programmes dans ce ministère[13].

La deuxième étape visait la collecte des données sur le contrôle budgétaire au Burkina Faso et devait se dérouler dans sept organisations: l'Inspection générale d'Etat, l'Inspection générale des finances, la Chambre des comptes, la direction du

---

[10] Se reporter au paragraphe 1.1.1 qui porte sur la première question spécifique de recherche.
[11] Voir note de bas de page no 3.
[12] Voir section 3.2.1
[13] Le premier rapport a été fait par le ministre délégué auprès du ministre des Finances, chargé du budget et le second par deux consultants canadiens. Nous traitons du contenu de ces rapports à la section 3.2.1 consacrée à l'état d'avancement de la réflexion sur le budget-programmes au Burkina.

contrôle financier, la Commission des finances de l'Assemblée nationale, le MEBA et le MS. Au cours de cette étape, les trois dernières organisations n'ont pu être approchées. En ce qui concerne la Commission des finances de l'Assemblée nationale, il faut dire que la campagne législative (électorale) qui battait son plein, a eu pour conséquence que les rendez-vous que nous avions pris n'ont pas été respectés. Pour ce qui est du MEBA et du MS, il s'agissait également de problèmes de calendrier. Cette situation n'a cependant pas empêché une riche cueillette des données dans les autres organisations. En effet, dans les quatre premières organisations, un nombre acceptable de documents ont pu être réunis et des entrevues très éclairantes ont été réalisées avec le responsable de la section économique et financière de l'Inspection générale d'Etat, un conseiller à la Chambre des comptes, le directeur central du contrôle financier au ministère des Finances et l'inspecteur général des finances.

Quant à la synthèse générale des données collectées, celle-ci consistait à résumer et à analyser l'information issue des deux étapes précédentes. Les chapitres III et V exposent les conclusions de l'analyse qui en a été faite.

1.4.2 La collecte des données sur le site québécois[14]

Le but de la collecte était de trouver des réponses à la troisième question spécifique, libellée en ces termes : *Comment le système de contrôle budgétaire du Québec pourrait-il aider à la conception d'un contrôle budgétaire au Burkina Faso, dans l'éventualité de l'adoption du budget-programmes ?* Nous avons procédé en deux étapes. Une première étape pour la recherche documentaire et une seconde pour les entrevues. Les données recueillies ont ensuite été traitées de manière à permettre leur

[14] L'appendice B est consacrée aux guides d'entrevues utilisés sur le site québécois.

comparaison avec les résultats de la recherche au Burkina Faso.

La recherche documentaire visait à prendre connaissance de la législation et de la réglementation en matière de contrôle budgétaire. Elle a pu se faire à plusieurs endroits parmi lesquels, l'Écoles nationale d'administration publique, le ministère des Finances , le Conseil du trésor, le Bureau du Vérificateur général et le ministère des Ressources naturelles. L'étape a été riche en découvertes.

La recherche documentaire a permis de réaliser la deuxième étape qui consistait en des entrevues avec différents acteurs de la gestion budgétaire québécoise. Quatre organisations ont été visitées : le Bureau du vérificateur général, le Conseil du trésor, le Bureau du contrôleur des finances et la direction des ressources financières du ministère des Ressources naturelles[15]. La disponibilité des personnes interviewées et la connaissance qu'elles avaient de leurs domaines respectifs ont permis d'obtenir rapidement l'information que nous recherchions. Nous avons donc beaucoup appris sur la pratique et sur les orientations en matière de gestion budgétaire.

Suite aux étapes précédentes, un traitement général des données recueillies au Québec, et leur comparaison avec celles obtenues au Burkina Faso ont été faits. Ce traitement a mis en exergue les différences entre les deux pays dans le domaine de la gestion budgétaire. Il a également permis de voir en quoi le contrôle budgétaire au Burkina Faso pourrait s'inspirer de ce qui se fait au Québec. Le chapitre V fera ressortir cet aspect. Mais, pour l'instant, nous allons commencer par traiter de la théorie du budget-programmes et de son utilisation dans une situation concrète, de manière à ce que le lecteur puisse saisir l'influence de ce mode de budgétisation sur le contrôle budgétaire.

---

[15] Le nom et la fonction de chacune des personnes interviewées figurent dans les guides d'entrevue à l'appendice B.

CHAPITRE II

LE BUDGET-PROGRAMMES OU LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES

2.1 Approche théorique du budget-programmes

Nous aborderons tour à tour les objectifs et les caractéristiques du budget-programmes et le système de contrôle qui s'y rapporte. Auparavant, il importe de situer dès maintenant le budget-programmes par rapport aux différentes approches budgétaires.

2.1.1 Du budget en général : les perspectives budgétaires

Le budget peut être appréhendé selon trois perspectives (entre autres) indiquant, en fait, les objectifs qu'il poursuit. Aussi, aura t-on une perspective politique, une perspective économique et une perspective administrative du budget.

2.1.1.1 De la perspective politique du budget

Plusieurs auteurs de sciences politiques estiment que les décisions politiques sont prises dans le cadre du processus budgétaire. Irene Rubin (1993) fait partie de ces auteurs. Elle classe les décisions prises dans le cadre du processus budgétaire en trois

groupes, selon qu'elles portent sur la politique des revenus, sur celle des dépenses ou selon qu'elles portent sur l'équilibre budgétaire. Politiquement parlant, les décisions relatives aux revenus portent non seulement sur le niveau d'imposition mais aussi sur la visibilité des impôts et taxes auprès des citoyens et des groupes d'intérêt. Le volet «revenu» est étroitement lié à la notion «de rareté des ressources» en gestion budgétaire. Au niveau des **dépenses**, le caractère politique du budget s'exprime à travers les choix en matière de dépenses et aussi à travers la concurrence qui s'établit entre les organisations dépensières et entre ces derniers et les bénéficiaires de services. Pour résoudre l'enjeu de la rareté des ressources et de la concurrence, les organisations publiques développent des stratégies budgétaires destinées à limiter ou à éliminer cette concurrence. Pour ce qui est de **l'équilibre budgétaire**, le caractère politique du budget s'observe à travers la gestion des contradictions liées au phénomène. Comment maintenir par exemple la qualité des programmes sans augmenter les taxes et sans créer de déficit? C'est une équation difficile à résoudre. Les gouvernements recourent parfois à la manipulation des données budgétaires pour pouvoir camoufler le déficit qu'ils ont eux-mêmes créé. En conclusion, la perspective politique du budget fait apparaître le processus budgétaire comme une stratégie de négociation ou de tractations entre les personnes qui y sont impliquées, occasionnant à la fois des conflits et des jeux de pouvoirs. Cette perspective qui nous permet de décrypter certaines décisions politiques et de comprendre les enjeux budgétaires, n'est cependant pas celle qui sera retenue pour la présente étude.

2.1.1.2 De la perspective économique du budget

D'un point de vue économique, le budget peut être perçu comme un outil servant à produire, à allouer ou à distribuer des biens publics. C'est également un instrument de stabilisation de l'économie (Musgrave, 1987). Les biens publics produits sontgénéralement des biens dont la consommation est non-rivale (possibilité pour

plusieurs personnes de consommer le même bien simultanément) et non excluable (impossibilité d'en limiter la consommation à quelques individus). Comme outil d'allocation, le budget sert à déterminer le type et la quantité de biens à produire, en relation avec les objectifs politiques. En tant qu'outil de distribution, le budget permet à l'Etat d'agir dans le soucis d'assurer le bien-être de la société dans sa globalité, par des mesures estimées justes et équitables. Par exemple, l'Etat peut, pour ce faire, agir au moyen de la fiscalité. Musgrave (1987, p. 11) explique comment:

> «Among various fiscal devices, redistribution is implemented most directly by (1) a tax-transfer scheme, combining progressive taxation of high-income with a subsidy to low-income households. Alternatively, redistribution may be implemented by (2) progressive income taxes used to finance public services, specially those such as public housing, which particularly benefit low-income households. Finally, redistribution may be achieved by (3) a combination of taxes on goods purchased largely by high-income consumers with subsidies to other goods which are used chiefly by low-income consumers»[16].

Comme instrument de stabilisation de l'économie, on peut à travers le budget, utiliser la politique fiscale pour augmenter les dépenses. Cela pourrait avoir comme conséquence une croissance de la demande et éventuellement un impact sur le marché. L'Etat pourrait également jouer sur le niveau des taxes et du déficit dans le but de provoquer la croissance ou le resserrement de l'économie

La perspective économique du budget nous renseigne sur le rôle joué par l'Etat dans la vie économique nationale. Il s'agit certes d'une perspective très intéressante pour analyser les orientations budgétaires en matière économique et sociale, mais elle ne permet pas de saisir les préoccupations du budget-programmes, mieux exprimées par la perspective administrative du budget.

---

[16] Pour plus de précisions sur l'utilisation de la fiscalité comme instrument de distribution grâce en fait à des mesures de redistribution, voir Musgrave, p. 11-12.

2.1.1.3 De la perspective administrative du budget

Selon Thomas D. Lynch (1990), le budget est un plan pour l'accomplissement d'objectifs et de buts, à l'intérieur d'une période de temps déterminée, incluant un estimé des ressources requises et de celles disponibles pour rencontrer les besoins futurs. Il implique de ce fait, une orientation vers le futur comme tous les plans, et demande que l'on trouve des réponses aux questions suivantes. Combien allons nous dépenser? Quand avons nous l'intention de dépenser? Pourquoi voulons nous dépenser ?

La description de Lynch traduit mieux la raison d'être du budget-programmes. Nous y retrouvons en effet les notion de plan, d'objectifs d'ajustement des ressources aux besoins, etc. Notre étude sera menée principalement dans cette perspective.

2.1.2 L'évolution des systèmes vers le budget-programmes

Avant le budget-programmes, d'autres types de budget étaient mis en œuvre. Ce système est en fait issu d'une remise en question des formes budgétaires traditionnelles, qui ignoraient dans leurs conceptions même, la question de l'utilité des activités et des objectifs. On ne s'était pas souvent demandé si l'on faisait les bonnes choses ? Ainsi en est-il du budget-objet, du budget-fonction et du budget-productivité.

Le budget-objet est apparu à la fin du 19è siècle. Ce type de budget procède à une répartition des dépenses selon les structures administratives, énumère et fixe des montants pour les services, fournitures et investissements qui feront l'objet de dépenses (Bernard, 1992). En identifiant clairement les structures administratives et les objets de dépenses, le budget-objet permet un contrôle administratif (au niveau de

l'imputabilité notamment) et un contrôle comptable plus rigoureux et plus aisé. Mais au cours des années 1920, la complexité croissante du budget exigea que l'on trouve un outil de contrôle plus adéquat et plus facile à utiliser (surtout pour l'organe législatif) que ne l'était le budget-objet avec ses innombrables objets de dépenses. C'est ainsi qu'est apparu **le budget-fonction.** Celui-ci se caractérise essentiellement par le fait qu'il regroupe les dépenses gouvernementales selon les grands secteurs d'activités (grandes fonctions de l'Etat). Cela permet un contrôle global de ces secteurs et facilite le suivi de leur évolution d'une année à l'autre (Ménard,1976). On peut également, grâce à la répartition des dépenses selon les grandes activités, connaître les orientations et les priorités du gouvernement. En plus du contrôle global, le budget-fonction permet également les contrôles administratif et comptable car il ne fait que chapeauter le budget-objet.

L'accent mis sur les contrôles de conformité et de procédure a, semble-t-il, amené les gestionnaires à se préoccuper davantage du respect des normes et des procédures. Cela s'est fait au détriment de la recherche de l'efficience. Ce constat fait par la Commission Hoover[17] au Etats-Unis, a donné naissance au lendemain de la seconde guerre mondiale, à un nouveau type de budget, **le budget-productivité** (Bernard, 1992). Avec le budget-productivité, on s'intéresse à la meilleure façon de produire un service ou un bien. L'accent est mis sur la réduction des coûts unitaires de production, lesquels s'obtiennent, comme l'explique Bernard (1992, p. 226), par le «rapport obtenu en divisant le montant des dépenses consacrées à la production d'une catégorie individuelle de biens ou de service par le nombre de biens ou de services produits». On a reproché au budget-productivité par la suite d'être axé sur le contrôle

[17] Cette Commission était chargée d'étudier l'administration fédérale des Etats-Unis, peu après la Deuxième guerre mondiale. Voir : *The Hoover commission report on organisation of the executive branch of the government*, 1970, Greenwood Press, Publishers, Westport, Connecticut.

des coûts[18] et de ne pas se préoccuper de l'utilité sociale des productions gouvernementales (Bernard, 1992). À quoi cela servirait-il par exemple de chercher à réduire le coût unitaire de la construction d'une classe d'école dans une localité qui en est déjà saturé? Malgré ce principal reproche, le budget-productivité a permis à l'administration d'améliorer son efficience budgétaire de façon marquante. Néanmoins, vers 1960, la taille atteinte par les budgets de plusieurs grandes organisations du secteur public et les besoins de plus en plus importants à satisfaire ont amené les dirigeants à se pencher sur l'utilité et l'efficacité des activités, des opérations et des productions de l'administration (Bernard, 1992). Ce fut le début du système du budget-programmes.

L'agencement du budget-programmes est fondé sur des objectifs d'utilité, c'est-à-dire, ceux dont la réalisation va permettre de combler un ou plusieurs besoins réels. Son processus essaie d'assurer la pertinence des activités qui permettent la réalisation de ces objectifs poursuivis à travers les grands secteurs d'activités ou fonctions gouvernementales. Mais on tient aussi compte des coûts car il faut produire de façon efficiente. Son exécution opérationnelle se fonde sur les objets de dépenses qui, au moment du vote budgétaire, sont regroupés en catégories de dépenses plus larges . Le budget-programmes réalise en cela une intégration réfléchie des autres formes de budget, tout en faisant une hiérarchisation des objectifs et en prévoyant les moyens adéquats pour les atteindre.

Le budget-programmes a été appliqué en 1961 pour la première fois, par le ministère de la Défense des Etats-Unis. Ce n'est qu'en 1965 que le Président américain Lyndon

---

[18] Avec le budget-productivité, l'accent qui était mis auparavant sur le contrôle de conformité et des procédures a été atténué. Par contre, ce type de budget a encouragé la recherche de l'efficience à tout prix. Aussi, comme le mentionne Bernard (1992, p. 227), l'utilisation du budget-productivité conduisit-elle ses adversaires à conclure qu'il «menait à l'exploitation abusive des personnes à l'emploi du secteur public et créait un nouveau prolétariat, celui des vacataires, intérimaires ou surnuméraires, qui n'avaient aucune sécurité et vivaient misérablement de gains épisodiques».

B. Johnson l'a généralisé à l'ensemble de l'administration fédérale (Bernard, 1992). Au Canada, c'est la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement[19] qui, dans son rapport final en 1963, incitait le gouvernement à adopter de nouvelles méthodes de gestion des finances publiques. Dans le domaine du processus de budgétisation en particulier, elle laissait entendre que le moment était venu de procéder à la rationalisation des choix budgétaires. La Commission royale d'enquête (1969, t. 1, p. 104-106) recommandait, entre autres, que :

- le nombre des crédits soit réduit et que tous les éléments du coût de chaque programme soient consolidés dans le même crédit;
- les prévisions budgétaires des ministères soient préparées en fonction des programmes d'activité et non des articles courants de dépense;
  .....
- l'administration supérieure des ministères et le conseil du Trésor établissent et emploient pour l'examen des normes d'analyse et de comparaison plus objectives.
  .....
- tous les ministères et organismes soient tenus d'établir et de soumettre au gouvernement des prévisions à long terme de leurs dépenses, par programmes...

A la fin des travaux de la Commission, des études et des projets-pilotes ont permis d'aboutir, en 1969, à l'adoption du budget-programmes au gouvernement fédéral (Bernard, 1992; Ménard, 1976). L'un des objectifs de celui-ci était d'améliorer «l'analyse stratégique, l'évaluation des programmes et la mesure du rendement dans l'ensemble de la fonction publique, afin d'assurer une imputabilité accrue des gestionnaires des ministères et des organismes, et de fournir de meilleurs

[19] La Commission est également connue sous le nom de son président J. Grant Glassco, d'où Commission Glassco.

renseignements pour la prise de décisions et la répartition des ressources» (Harder et Lindquist, 1997, p. 77). Cela confirme la place qu'occupe le contrôle et la responsabilisation des gestionnaires dans la philosophie de la nouvelle approche de budgétisation.

Les travaux de la Commission Glassco ont eu une influence dans les provinces canadiennes. C'est ainsi qu'au Québec, le budget-programmes fut institué à partir de 1971 avec la réforme de l'administration financière et la loi du même nom.

2.1.3 Les caractéristiques du budget-programmes

Le budget-programmes est un instrument de stratégie et de rationalisation, plutôt fondée sur une logique économique faisant l'équilibre entre les coûts et les avantages des réalisations projetées. Il est orienté vers les outputs, et regroupe les dépenses par programmes pluriannuels sur la base d'objectifs. Son processus d'élaboration comporte trois phases principales: la planification, la programmation et la budgétisation.

La planification : elle consiste à prévoir ce que l'organisation voudrait atteindre ou être dans un avenir à moyen ou long terme. Pour l'Etat, elle implique que soit déterminés les grands objectifs à atteindre, en fait, ses finalités supérieures. Parmi ces objectifs, on choisit ceux qui sont prioritaires. C'est ensuite que l'on étudie différentes options qui pourraient permettre leur réalisation. On choisit l'option qui est la plus susceptible de répondre aux attentes, en fonction de certains critères. Il s'agit en fait d'une planification stratégique qui couvre habituellement une période de cinq ans et plus.

La programmation : elle relève de la tactique. Il s'agit de trouver les moyens pour la mise en œuvre de la stratégie arrêtée au niveau de la planification. Ces moyens passent par l'élaboration de programmes . Les programmes ont pour fondement des objectifs spécifiques. Les activités et les projets susceptibles de permettre la réalisation des objectifs de programmes sont étudiés. Les plus pertinents sont retenus après une analyse de leurs impacts financiers et sociaux entre autres. La programmation est pluriannuelle. Elle fait la transition entre la planification et la budgétisation et permet déjà de prévoir pour un horizon, généralement de trois ans, les intrants (ressources humaines, matérielles et financières) nécessaires à la réalisation des activités et des projets de programmes.

La planification et la programmation utilisent une méthode d'analyse appelée «Analyse de système» qui, pour reprendre textuellement l'expression utilisée par Ménard (1976, p. 4) est une «méthode d'analyse reposant sur l'identification d'objectifs, la recherche d'alternatives, la comparaison des coûts et avantages de chacune des alternatives, la prise en compte de l'incertitude, la définition de critères de choix et la sélection de la meilleure solution en vertu des critères retenus».

La budgétisation : elle intervient après que l'analyse de système ait permis d'aboutir au choix des programmes susceptibles de permettre la réalisation des objectifs. C'est, en fait, la traduction monétaire détaillée de la tranche annuelle des programmes. Elle permet la réalisation des activités et des projets de programmes au cours d'une année budgétaire.

2.1.4 Le système de contrôle

Le budget-programmes est accompagné d'un système de contrôle qui permet de surveiller la performance des moyens et de mesurer l'atteinte des objectifs, de

surveiller la qualité de la gestion en somme . En fait, le contrôle devrait être considéré comme la quatrième composante principale du système de budgétisation par programme car elle intervient durant l'élaboration et l'exécution et après l'exécution pour constater les résultats.

En utilisant l'approche systémique sur laquelle le budget-programmes s'appuie, on constate que l'exécution d'un programme fait appel à des ressources (intrants), comporte des activités (transformation), aboutit à une production de biens physiques ou de services (extrants) qui ont des impacts sur l'environnement (objectifs finaux). À tous ces niveaux, des indicateurs sont utilisés (Figure 1)[20].

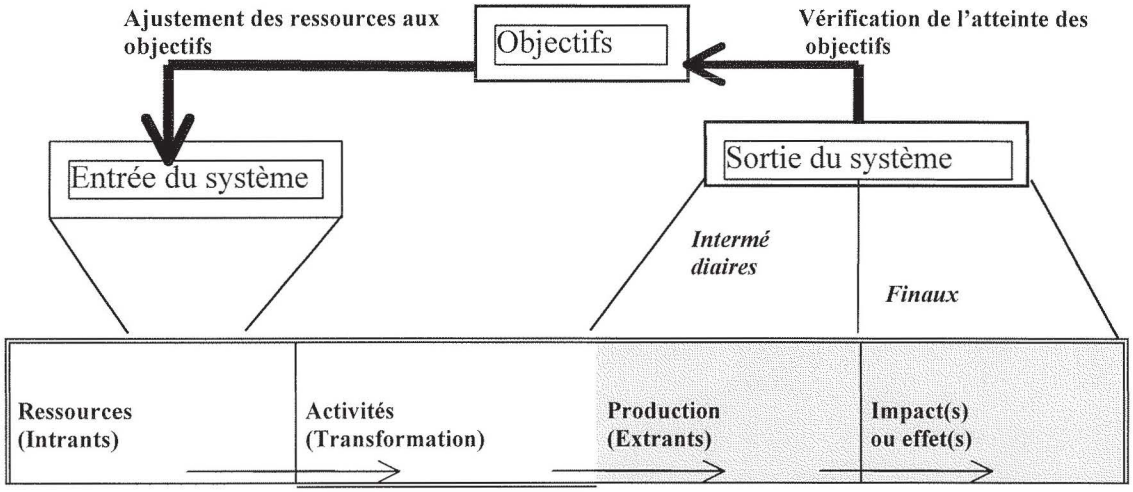
Le système des indicateurs est utilisé le plus souvent, pour ce qui concerne le contrôle budgétaire, dans le cadre du contrôle d'optimisation des ressources (économie, efficience, efficacité). Ce qui, évidemment, ne signifie pas que le budget-programmes n'a que cette seule exigence en matière de contrôle budgétaire. Le contrôle de conformité si cher au budget-objet fait également parti de ses exigences. En effet, la mise en œuvre du budget-programmes doit également respecter la législation et la réglementation. Toutefois, celles-ci ne devraient pas être un frein à la prise d'initiatives bien pensées par les gestionnaires. Il faudrait une certaine souplesse. Une gestion saine des deniers publics exige que l'on s'assure que des dépenses, même conformes aux lois et aux règlements, ne sont pas contraires aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. C'est là, une équation difficile à résoudre. Dans la pratique, les gouvernements ont toujours tendance à ramener le contrôle à son expression la plus traditionnelle, c'est à dire, à la conformité, surtout lorsque les ressources viennent à devenir de plus en plus rares. Par exemple, malgré

---

[20] Nous proposons de mentionner quelques indicateurs à l'appendice C. Ils ont été regroupés et parfois renommés selon notre compréhension (sans toutefois sortir des termes généralement connus) à partir d'un article de Michel Paquin (1976).

le budget-programmes et les discours qui l'ont accompagné, le Québec a continué à axer le contrôle budgétaire sur le respect de la conformité plutôt que sur l'optimisation des ressources pendant plus d'une décennie suivant son implantation.

Figure 1 : le contrôle selon une approche systémique



Indicateurs de ressources	Indicateurs d'activités	Indicateurs de production	Indicateur d'impact

© A. M. Tiend.

2.2 Le budget-programmes au Québec

Nous voulons à travers cette section, présenter succinctement un cas concret. Il sera question du concept québécois de budget-programmes comme outil permettant l'organisation de la production de biens et de services publics. Nous traiterons également des valeurs managérielles passées et présentes qui le sous-tendent, notamment en matière de contrôle budgétaire.

2.2.1 Le concept de budget-programmes au Québec

Le Conseil du trésor québécois (1972, p. 5) définissait le budget-programmes comme étant «...une méthode permettant au gouvernement d'allouer ses ressources de manière à atteindre les objectifs qu'il s'est fixé». Les trois étapes du processus à savoir, la planification, la programmation et la budgétisation étaient ainsi définis : la planification réfère à l'effort de ***définition des objectifs gouvernementaux*** susceptibles d'augmenter le bien-être de la population à moyen et à long termes ; la programmation signifie la ***détermination des moyens*** les mieux aptes à réaliser les objectifs dégagés ; la budgétisation concerne ***l'allocation annuelle des ressources*** humaines, physiques et financières nécessaires à la mise en œuvre concrète des moyens programmés pour atteindre les objectifs fixés. Un lien est ainsi établi entre objectifs, moyens et ressources. Le gouvernement par ce fait, est assimilé à une entreprise de production. En plus de répondre aux questions, qui dépense ? Quelles ressources sont acquises ? Combien cela coûte ? Quand dépense-t-on, le budget-programmes se préoccupe également de ce que l'on veut produire (Conseil du trésor, 1988).

L'introduction de la notion de production implique que soit conçu un système de production destiné à permettre l'allocation des ressources pour la mise en œuvre des moyens afin d'atteindre les objectifs. Ce système appelé ''structure de programmes'' vise à présenter l'information concernant l'affectation des ressources sur la base des objectifs poursuivis. La structure de programmes, associée à la structure administrative et aux objets de dépenses, constitue la codification budgétaire et comptable au gouvernement du Québec (Conseil du trésor, 1988).

Le système de production est subdivisé en trois grands niveaux : **la superstructure** qui comprend les missions, **la structure** qui rassemble les programmes. Le programme est la subdivision charnière. Elle fait le lien entre les missions et **l'infrastructure** qui regroupe les activités, les projets et les opérations. Cette façon de structurer le système de production des biens et des services offerts par le gouvernement permet de voir la logique qui sous-tend l'allocation des ressources, depuis l'infrastructure jusqu'aux finalités supérieures (objectifs finaux) déterminées au niveau de la superstructure. C'est cela qui rend possible, dans le cadre du contrôle budgétaire, l'appréciation de la bonne ou de la mauvaise utilisation des deniers publics, en fonction des objectifs de programmes de la structure d'abord et de ceux de la superstructure ensuite.

De façon plus concrète, voici comment se présente la structure de programmes au gouvernement du Québec. Celui-ci a retenu au moment de l'élaboration du budget 1996-1997 six grandes finalités ou missions.

1 - la mission Santé et services sociaux,

2 - la mission Soutien aux personnes et aux familles,

3 - la mission Éducation et culture,

4 - la mission Économie et environnement,

5 - la mission Gouverne et justice,

6 - la mission Paiement de la dette.

Après les missions, viennent les programmes des ministères et organismes[21]. Chaque programme répond à un objectif et s'inscrit dans une mission de l'Etat. Ce sont donc des moyens pour réaliser les missions. La mise en œuvre des programmes va nécessiter leur décomposition en sous-programmes ou éléments de programmes. Ces derniers à leur tour se subdivisent en activités. Les activités correspondent aux travaux accomplis dans les unités administratives (directions, services, sections, etc.). Au niveau le plus bas, pour réaliser les activités, celles-ci pourraient être subdivisées en projets puis en opérations.

2.2.2 Les valeurs managérielles et leur évolution

Le budget-programmes tel qu'il est conçu au Québec, vise à permettre une allocation optimale des ressources et fournir des informations sur l'utilité des programmes et leurs contributions à la réalisation des missions gouvernementales. Il permet également comme nous venons de le voir, un contrôle peut être plus complexe que dans le cadre du budget-objet, mais plus efficace pour l'atteinte des objectifs spécifiques et globaux. En fait, cette approche de la gestion budgétaire et les avantages qu'elle est supposée apporter, est soutenue par des valeurs managérielles depuis le début de son adoption en 1970.

---

[21] De 1973 à 1995, les missions étaient décomposées en domaines, puis les domaines en secteurs. Par exemple, la mission économique comprenait le domaine des ressources naturelles et industries primaires, celui des industries secondaires, celui des services, celui des ressources humaines et celui de l'industrie des transports. Le domaine regroupe des secteurs concourant à la même finalité. Le palier des secteurs se situe au niveau ministériel ou intraministériel. Il indique la (les) préoccupation (s) majeure (s) d'un ministère. C'est à partir du ou de ces préoccupations que les ministères élaborent leurs programmes. En 1996 la subdivision des missions en domaines et en secteurs a été supprimée parce que ceux-ci alourdissaient, semble t-il, la structure de programmes (Budget 1996-1997, renseignements supplémentaires.

Selon une étude réalisée par des membres du Conseil du trésor (Roy et Temblay, 1997), le budget-programmes s'inscrit dans une réforme de la gestion de l'Etat, traduite dans la *Loi sur l'administration financière*, adoptée en avril 1971. Née du contexte particulier qui prévalait à l'époque, la réforme visait deux buts : la distinction entre gouverne et administration du processus budgétaire et la séparation de la fonction de contrôle de celle de vérification.

La nouveauté du contexte de l'époque obligeait l'Etat à devenir le premier acteur du développement. Le budget étant pour l'Etat le principal instrument de réalisation des politiques économique et sociale, il n'était plus approprié de continuer à allouer des ressources de plus en plus grandes pour effectuer des dépenses de plus en plus importantes et complexes, avec l'ancien processus de budgétisation qui classait les crédits selon les structures organisationnelles et selon l'objet des dépenses. Cette forme d'allocation, rappelons-le, est tournée vers les intrants et les prévisions étaient essentiellement basées sur une comparaison des crédits d'une année à l'autre.

Les défis que l'Etat voulait relever exigeaient désormais l'utilisation de la planification et de l'évaluation comme les instruments premiers de la prise de décision. C'est dans ce cadre que le nouveau mode de planification budgétaire, le budget-programmes est apparu. Cette approche devait permettre d'exercer les choix budgétaires et de gérer en fonction d'objectifs de programmes.

Le premier but visé par la réforme, à savoir la distinction entre gouverne et administration allait camper le rôle de chacun des groupes d'acteurs du processus budgétaire. Le rôle des acteurs de la gouverne était de déterminer les objectifs du gouvernement et de définir les programmes de dépenses. Ces activités, disait le ministre Garneau (1971) sont de nature politique et appartiennent naturellement aux membres du gouvernement. En d'autres termes le gouvernement (Conseil des ministres) a pour rôle de faire les choix budgétaires. Quant à l'administration du

processus budgétaire, elle revient aux gestionnaires qui, à cet effet, sont chargés de la direction et du contrôle du processus. Il faut entendre par gestionnaires, à la fois les agents du Secrétariat du Conseil du trésor, du ministère des Finances, et des autres ministères qui, à divers niveaux, interviennent dans le processus budgétaire. La distinction opérée par la réforme aurait dû se traduire dans la pratique par une gestion au niveau de l'exécution qui accorderait plus d'autonomie aux gestionnaires des ministères dépensiers et donc les responsabiliserait davantage notamment, par un allégement significatif des contrôles centraux des moyens (Garneau, 1971).

Dans la pratique, la conjoncture politique, économique et administrative des années subséquentes à l'implantation du budget-programmes, a graduellement entamé les buts initiaux du nouveau système budgétaire. L'Etat québécois a continué à croître à un rythme accéléré, mais avec des ressources de plus en plus limitées. Roy et Tremblay (1997, p. 297) décrivent la situation des années 1980 en ces termes :

> Dans un premier temps, l'expansion de l'Etat s'est traduite par des besoins toujours plus grands de coordination de l'ensemble. Cela a favorisé la multiplication d'organismes et de structures exerçant des responsabilités centrales et horizontales (Comités ministériels sectoriels, condition féminine, jeunesse, affaires régionales...). Cette fragmentation des responsabilités a eu pour conséquence de multiplier les centres de décision et d'alourdir l'action des ministères. Parallèlement de nombreux organismes publics ayant un statut particulier ont été créés et ont échappé aux contrôles prévus pour les ministères, y incluant le processus budgétaire instauré par la réforme de 1971.
>
> Dans un deuxième temps, durant la décennie 1980, les resserrements budgétaires se sont traduits par une tendance à des contrôles accrus portant sur la gestion des ressources et sur les processus (suspensions successives du pouvoir d'engager des dépenses, approbation préalable de gestes administratifs...).
>
> **Bref, face au contexte d'expansion de l'appareil d'Etat, suivi d'un contexte financier plus difficile, le gouvernement a réagi en privilégiant les contrôles centralisés des moyens. Il s'est éloigné en**

> **cela d'un but fondamental de la réforme de 1971, soit la décentralisation des pouvoirs de gestion en contrepartie d'objectifs à atteindre[22].**

Aujourd'hui, un nouvel élément a rendu encore plus complexe le contexte de cette fin du 20è siècle. Il s'agit de la mondialisation. Cette donnée a exacerbé la concurrence entre les pays. Aucun Etat ne peut se permettre de l'ignorer, sous peine d'en subir les conséquences de façon dramatique. Les pays membres de L'OCDE ont entrepris des réformes dans le domaine de la gestion de l'Etat en général et en particulier dans celui de la gestion budgétaire pour faire face au phénomène. Désormais, il est bien compris que la budgétisation est orientée vers des résultats effectifs (équilibre du budget, atteinte des objectifs de programmes, etc..) et qu'il est dorénavant impératif de responsabiliser les gestionnaires pour parvenir à une efficacité des programmes. Le contrôle budgétaire n'est plus simplement un moyen d'assurer la régularité et la légalité des dépenses publiques mais plutôt un instrument pour promouvoir une amélioration de la gestion et de l'efficacité des programmes (OCDE, 1995). Comme tous les pays membres de l'OCDE, le Québec se devait de s'inscrire dans la mouvance actuelle.

2.2.3 Le retour aux sources et les ajustements à la loi sur l'administration financière.

En 1995, face au nouveau contexte, les autorités responsables de la gestion budgétaire réaffirment l'option prise en 1971, à savoir, plus d'autonomie de gestion aux ministères en échange d'objectifs à atteindre, en faisant cependant quelques ajustements nécessités par l'environnement national et international, caractérisé

---

[22] Mis en gras par nous.

respectivement, par le déficit budgétaire élevé et son corollaire la dette publique et par la mondialisation des marchés. Dans une allocution, le président du Conseil du trésor faisait la remarque suivante (Léonard, 1997, p. 3):

> Le retour à l'équilibre budgétaire permettra, non seulement la survie de nos institutions mais aussi la pérennité de nos services publics.
> .....
> Mais il s'agit de plus qu'un simple retour à l'équilibre. L'Etat est plus que jamais en concurrence. La performance du secteur public influe sur la compétitivité de toute l'économie[23]. (...). Le contexte où exerce la gouverne s'en trouve donc changé.

L'essentiel de la nouvelle approche, en ce qui a trait à ses implications en matière de contrôle, se résume aux points suivants :

- L'allocation des ressources budgétaires se fait désormais par un système d'enveloppes fermées. Cette façon de faire permet aux gestionnaires de planifier et d'exécuter leurs budgets sans s'inquiéter des coupures qui avaient lieu en cours d'année avec le système de l'enveloppe ouverte. Le gouvernement pouvait en effet opérer des coupures sur les programmes à tout moment au cours de l'année budgétaire.

- La budgétisation est axée sur les résultats, conformément au budget-programmes, axé sur les outputs. Par conséquent, le contrôle passe de celui des moyens à un contrôle orienté vers les résultats et la performance. Afin de pouvoir mettre en

[23] Roy et Tremblay (1997, p. 297) affirmaient eux aussi que : ''la mondialisation des marchés influence directement les gouvernements. Plus que jamais, l'attraction des investissements dépend d'une fiscalité compétitive ainsi que de la qualité des services publics, par exemple la qualité de la formation de la main d'œuvre. Cela met en cause le rendement de la gestion des services publics. Le Québec est à cet égard particulièrement touché par la mondialisation puisque 50% de son PIB dépend de son commerce extérieur''.

pratique une gestion orientée vers les outputs, il est désormais accordé aux gestionnaires des ministères une large autonomie dans la gestion des dépenses. Ils peuvent, par exemple, sans l'autorisation préalable du Conseil du trésor, procéder à des virements entre éléments de programme ou entre supercatégories de dépenses. En outre, en matière contractuelle, les seuils pour lesquelles ils peuvent juger de l'opportunité des dépenses ont été élevés.

En contrepartie de toutes les concessions faites par les organismes centraux, les ministères sont astreints à une reddition de comptes en terme de résultats.

Les résultats auxquels est parvenu aujourd'hui le Québec dans la mise en place du budget-programmes et le mode de gestion qu'il implique en matière de contrôle notamment, sont issus d'une expérience qui s'est construite en presque trois décennies. Dans sa marche vers les résultats actuels le Québec a connu des succès et des situations où les résultats étaient plus mitigés, traduisant en fait la complexité des processus budgétaires en général, du budget-programmes et de sa mise en œuvre en particulier. En mettant les chances de son côté, il est possible de passer à travers les turbulences de la gestion budgétaire. Cela étant dit, l'implantation du budget-programmes au Burkina Faso a t-elle des chances de réussite? Le prochain chapitre proposera des éléments de réflexion à ce sujet.

CHAPITRE III

LE BUDGET-PROGRAMMES ET SON IMPLANTATION AU BURKINA FASO: LES CHANCES DE SUCCÈS

Quelles sont les acquis budgétaires burkinabè utiles à la mise en place du budget-programmes? Où en est-on en ce qui concerne le budget-programmes au Burkina Faso? Quelles sont les forces et les faiblesses du contexte de sa gestion budgétaire? Quelle est notre contribution à la réflexion sur un concept de budget-programmes adapté à ce pays? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans ce chapitre.

3.1 Les acquis budgétaires utiles à la mise en place du budget-programmes

3.1.1 De la circulaire budgétaire

L'élaboration du budget commence avec la détermination des principales orientations relatives aux politiques en matière économique sociale et culturelle. Ces orientations sont reprises dans la circulaire budgétaire. La circulaire fait une analyse de l'exécution des budgets des trois dernières années généralement, incluant celui en cours d'exécution. Y sont retracés les difficultés rencontrées et les résultats obtenus au regard des objectifs prévus. Des leçons sont ensuite tirés pour le budget en préparation.

Il faut souligner que depuis quelques années, les analyses sont de mieux en mieux structurées et se fondent sur des données réelles fournies par les services techniques du ministère des Finances. Ces services, depuis le début du Programme d'ajustement structurel en 1991, sont équipés en matériels informatiques et possèdent un capital humain de qualité dont l'expérience s'est considérablement renforcée au cours des dernières années. Ce capital humain pourrait être la pierre d'assise dans la conception du budget-programmes.

Par ailleurs, la circulaire budgétaire fait figurer, en annexes, des instructions qui guident les ministères dépensiers dans l'élaboration de leurs budgets respectifs. Celles-ci sont complétées par des tableaux se rapportant à la manière dont les ministères devraient présenter leurs propositions (projections budgétaires). Les instructions qui reviennent le plus souvent sont relatives aux aspects ci-dessous. Les ministères ont l'obligation d'accompagner leurs propositions d'une note synthétique faisant ressortir à la fois :

- l'état d'exécution du budget précédent et du budget en cours ainsi que les difficultés rencontrées ;
- l'orientation envisagée pour le département ministériel intéressé, les activités auxquelles il est prévu de donner un caractère prioritaire et celles dont la révision est envisagée ;
- les incidences, évaluées de façon aussi précise que possible, que les augmentations proposées de dépenses en capital auront sur le budget de fonctionnement.

Ces instructions pourraient déjà être données lors de l'élaboration d'un budget-programmes, mais elles devraient être renforcées, plus élaborées et complétées par d'autres instructions lorsqu'on s'attellera définitivement à la mise en œuvre du budget-programmes.

3.1.2 De la présentation du budget de dépenses

La nomenclature budgétaire de l'Etat se présente sous trois types de classifications: la classification juridique, la classification économique et la classification fonctionnelle. Elles constituent des acquis importants qui devraient aider à concevoir un système de rationalisation des choix budgétaires burkinabè.

La classification juridique permet de classer les dépenses par catégories et selon les structures administratives (les ministères et leurs subdivisions). Cette classification pourrait connaître des aménagements mineurs. Mais d'ores et déjà, elle permet de connaître les crédits alloués à chaque ministère, à chaque direction, etc. Une interface est techniquement réalisable avec des programmes éventuels.

La classification économique: les classes principales de cette classification sont celles du Plan comptable général de l'Etat, utilisé pour la comptabilité publique. II existe huit classes qui correspondent en fait à des catégories de charges ou de ressources : ce qui donne les rubriques et codifications suivantes :

15- Dette de l'Etat;
62- Impôts et taxes
63- Biens et services consommés
64- Transferts courants
65- Frais de personnel
66- Subventions diverses
67- Frais financiers
69- Immobilisations

On peut tirer de la classification économique, les avantages suivants:

- elle permet de rapprocher la situation des gestionnaires et des comptables ; ce qui est on ne peut plus indispensable dans le cadre du contrôle de gestion et de la reddition de comptes rendus nécessaires par le budget-programmes.

- la classification économique permet également d'étudier les rapports existant entre l'Etat et les autres agents économiques à travers l'exécution du budget. L'exploitation de ces rapports permet à l'Etat de s'ajuster s'il y a lieu.

- enfin, la classification économique fournit les informations nécessaires à la confection des tableaux et comptes nationaux; ceux-ci sont mieux élaborés et plus pointus avec la classification économique. Plus les informations sur les agrégats économiques seront précis, meilleure sera la détermination des objectifs et la conception des programmes.

La classification fonctionnelle classe les dépenses selon les grandes fonctions de l'Etat. Elle est constituée de 16 classes :

- *Classes 01 à 03*: les fonctions des pouvoirs publics, des services généraux, de défense nationale et de sécurité publique
- *Classes 04 à 08*: les fonctions à caractère social (enseignement, santé, culture et autres actions sociales).
- *Classes 09 à 13* : porte sur les fonctions économiques (combustibles et énergie, agriculture, industries, transport, infrastructures).
- *Classes 14*: environnement, eau, élevage.
- *Classes 15*: intégration et solidarité
- *Classes 16*: dépenses non réparties par classe.

Avec quelques réaménagements, la classification fonctionnelle pourrait constituer le sommet d'une structure de programmes éventuelle[24].

3.1.3 Le système d'information et le budget

L'outil informatique est présentement utilisé à toutes les phases de la gestion budgétaire (de l'élaboration à l'exécution du budget). En particulier, lors de l'élaboration du budget, les ministères dépensiers et le ministère des Finances possèdent déjà des cadres qui leur servent à entrer les données en vue des prévisions budgétaires. La saisie du budget de l'Etat offre plusieurs avantages. Celle-ci permet, notamment, dans le cadre du contrôle de gestion :

- de connaître le rythme de consommation des crédits : ce qui pourrait donner des indications sur l'exécution des programmes;

- de générer différents rapports journaliers, hebdomadaires, mensuels et autres sur la situation des crédits (engagement, liquidation, paiement) par catégorie de dépenses, par ministère, par direction, par fonction et selon la classification économique ;

- l'accessibilité à l'information pour les gestionnaires de crédits des ministères dépensiers: en effet, une fois le budget de l'Etat saisi, il est possible aux gestionnaires de crédits d'avoir accès à la partie du budget les concernant (en se présentant au ministère des Finances), dans le but de procéder à des propositions

[24] Voir à la section 3.4.2.1, le regroupement que nous proposons.

d'engagements s'il y a lieu, de connaître la situation de leurs crédits et de suivre le cheminement des dossiers depuis l'engagement de la dépense jusqu'à son paiement.

- de coordonner les engagements et les décaissements au niveau du ministère des Finances.

3.2 L'état de la réflexion sur le budget-programmes au Burkina Faso

3.2.1 Les différentes études sur le budget-programmes

Divers travaux ont porté sur le budget-programmes : le premier travail est une étude mené par un expert de la Communauté économique européenne(CEE). Elle portait sur la conception d'un budget-programmes pour le ministère de la Santé[25]. Cette étude n'a pas été jugée satisfaisante par les personnes chargées de l'approuver.

La deuxième étude (rapport de consultation) a été menée par monsieur D. Bayili (l'actuel ministre délégué auprès du ministre des Finances chargé du budget), et a porté sur la gestion budgétaire au ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation (MEBA)[26]. Le document fait une critique de la manière dont le budget de ce ministère est élaboré puis exécuté et propose une nouvelle façon de concevoir et d'exécuter ce budget. En fait, ce document fait une critique du budget-objet et propose à la place, le budget-programmes[27].

---

[25] Voir la référence dans la bibliographie.
[26] Ibid.
[27] A la section 4.2 du rapport, le consultant suggère d'améliorer le cadre général de la procédure d'élaboration du budget par la confection d'un budget de programmes. Cela devrait se traduire par l'élaboration d'un budget triennal glissant pour le MEBA (section 4.2.2).

La troisième étude est également un rapport de consultation produit par deux consultants canadiens et porte sur la gestion par programme au ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation (MEBA)[28]. Le rapport, après un bref diagnostic de la situation et un rappel de plusieurs notions sur le budget-programmes, présente des formulaires qui serviront à entrer les éléments de budgétisation des programmes. Le document est appelé à être validé par des experts nationaux composés de personnes ressources du MEBA et du ministère des Finances.

En partant de ces trois études, il est possible de dégager des points saillants communs qui indiquent la tendance qui pourrait prévaloir lors de la réalisation effective du budget-programmes. Premièrement, le budget-programmes serait un mode de budgétisation qui précise les objectifs d'une structure, les programmes à mettre en place et les ressources à y consacrer, ces dernières devant être ajustées aux objectifs poursuivis. Deuxièmement, la détermination des objectifs devrait être conformes aux orientations gouvernementales en matière économique, sociale et culturelle. Troisièmement, la matérialisation du budget-programmes au Burkina Faso, reviendrait à réussir un mariage entre la nomenclature budgétaire officielle du budget-objet et les futurs programmes, après avoir déterminé les montants des crédits selon le système d'évaluation du budget-programmes. A travers ces points saillants, on s'aperçoit que le budget-programmes burkinabè, s'il était conçu selon l'approche des consultants, ne se différencierait pas fondamentalement du budget-programmes tel que nous l'avons décrit au chapitre I.

---

[28] Ibid.

3.2.2 La position des acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un budget-programmes

3.2.2.1 Le Président de la République

Le Président de la République rappelle depuis quatre ans, dans la circulaire budgétaire, la nécessité pour les ministères d'adopter une approche de budget-programmes dans leurs propositions. Il est de ce fait le premier à approuver l'idée d'allouer les ressources de l'Etat selon des objectifs précis, que des programmes biens conçus pourront réaliser. Cependant, remarquons que le simple fait d'inviter les ministères dépensiers à une nouvelle approche ne fait pas tellement avancer les choses. Comme Président de la république, Président du Conseil des ministres et signataire de la circulaire budgétaire, il pourrait obliger les membres du gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour concevoir et appliquer un système de rationalisation des choix budgétaires.

3.2.2.2 Le Premier ministre

Depuis 1996, le Premier ministre exige que chaque ministère dresse et exécute trimestriellement un programme d'activités précis. Cette initiative très louable a cependant des limites car ces programmes d'activités sont dressés sans qu'on ne puisse les rattacher convenablement à des objectifs précis à atteindre. Mais on peut déjà estimer que l'idée d'établir des programmes d'activités trimestriels constituent un atout pour un budget-programmes éventuel. Ceux-ci permettraient de réaliser des objectifs intermédiaires et par conséquent, d'opérer des contrôles périodiques et intermédiaires d'optimisation des ressources, au cours d'une année budgétaire.

3.2.2.3 Le ministre délégué auprès du ministre des Finances, chargé du budget.

Le ministre a déjà assumé la fonction de directeur général du budget. Il a aussi, en tant que député, participé aux travaux de la Commission chargée de l'économie et des finances de l'Assemblée nationale. Il a produit à titre de consultant, un rapport (étudié plus tôt) sur la gestion budgétaire au ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. Lors d'une entrevue qu'il nous a accordée, il est apparu que son choix pour un budget-programmes était définitivement fait. Cinq ministères au moins devraient faire leurs propositions budgétaires sous la forme de budget-programmes lors de la préparation du Budget 1998. L'objectif du ministre à court terme est d'éviter les demandes mécaniques de crédits à la marge. Le budget-programmes serait donc pour lui principalement, un moyen d'allouer de façon optimale les ressources budgétaires aux institutions dépensières.

3.2.2.4 La direction générale du budget (DGB).

La DGB a piloté la conception de la nouvelle nomenclature budgétaire qui a trouvé son application dès le budget 1996[29]. Nous réaffirmons la qualité du travail accompli. D'ailleurs, nous avons déjà abordé plus haut cette nomenclature. Toutefois, avec la mise en place du budget-programmes, quelques réaménagements seront nécessaires au niveau de la codification et de la classification fonctionnelle, économique et juridique pour tenir compte d'une interface nécessaire avec les programmes.

3.2.2.5 La direction du contrôle et de l'évaluation des investissements (DCEI)

C'est au directeur de la DECI que le ministre chargé du budget a confié la mission de piloter la réflexion sur la conception du budget-programmes. La direction du contrôle et de l'évaluation des Investissements effectue un contrôle qui porte sur la mise en œuvre des programmes et des projets de développement. Il ne s'agit ni d'un contrôle de gestion ni d'un contrôle des réalisations physiques. Les activités de la DCEI se rapprochent plutôt du contrôle de l'efficacité dans l'exécution des projets. La DCEI travaille avec les directions des études et de la planification (DEP) (présentes dans tous les ministères) et les chefs de projets. Elle centralise les rapports que ceux-ci produisent et en fait un rapport trimestriel, adopté en Conseil des ministres. Elle travaille également avec les bailleurs de fonds et la direction du contrôle financier. La DCEI est donc une source d'information indispensable à la préparation du budget objet et certainement du budget-programmes.

En date du 1er Avril 1997, le DCEI n'avait pas encore débuté les activités relatives au budget-programmes. A la question de savoir comment il concevait la structure de programmes, le DCEI a pensé proposer son arrimage au Document Cadre de Politique Économique (DCPE). Le DCPE est un document conçu par le gouvernement en collaboration avec certains partenaires au développement (Fonds monétaire international, Banque mondiale). Il détermine les objectifs à atteindre dans un horizon de trois ans et prévoit des mesures échelonnées au cours de cette période pour y parvenir.

---

[29] Voir à la section 3.1.2

3. 2. 2. 6 Les ministères

Au moment où nous effectuions nos recherches[30], seuls deux ministères avaient initié des études sur la budgétisation par programme. Il s'agit du ministère de la Santé (MS) et du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. Pour ces ministères, le budget-programmes est justifié par l'ampleur de leurs activités et de leur déconcentration sur l'ensemble du territoire national. Plus une structure grossit, plus elle a besoin de méthodes de budgétisation et de gestion plus rationnelles pour pouvoir atteindre les buts qu'elle s'est fixée, en s'assurant de prévoir les moyens adéquats en fonctions de ses activités et de ses objectifs. Il est donc apparu aux deux ministères que le budget-programmes pouvait répondre à leurs préoccupations.

Seul le MEBA a réellement progressé dans son effort de conceptualisation. Une stratégie de mise en œuvre a même été prévue pour sa conception et sa mise en application. Bien que le résultat des travaux reste encore à être validé, s'il ne l'est déjà, il s'agit d'un pas en avant qui suscite d'ailleurs l'intérêt du ministère des Finances.

En ce qui concerne les autres ministères, une formation de deux semaines sur le concept du budget-programmes a eu lieu en 1993. Cette formation avait regroupé les gestionnaires de crédits de tous les ministères et institutions. Depuis, des changements se sont opérés et la plupart des personnes formées n'occupent plus les postes dont ils étaient titulaires. Les ministères impliqués n'ont donc pu bénéficier des connaissances acquises, soit à cause des mouvements de personnel, soit parce que cela ne faisait pas partie des actions prioritaires, ou encore parce que les personnes

---

[30] Les recherches sur le site burkinabè se sont déroulées du 13 janvier au 4 avril 1997.

formées n'ont pu initier des actions pour susciter chez leurs autorités respectives un intérêt réel qui aurait permis d'entamer une réflexion sur le budget-programmes et le mode de gestion qu'il implique.

3.3 Les forces et les faiblesses du contexte de la gestion budgétaire au Burkina Faso

La conception et la mise en œuvre du budget-programmes devra s'appuyer sur les forces organisationnelles, combattre les faiblesses si cela est possible et bénéfique, sinon composer avec elles. Dans le cas de l'Etat burkinabè, nous pensons que les forces et les faiblesses en regard de la réforme budgétaire, s'articulent autour de la volonté politique, des institutions, de l'administration en général, de sa culture et de ses ressources humaines. En somme, il faut une volonté politique ferme, une culture administrative favorable au changement, des ressources humaines compétentes et motivées. Pour chacun de ces aspects, nous nous contenterons d'énumérer ce qui constitue à nos yeux des forces ou des faiblesses dont il faudrait tenir compte.

3.3.1 De la volonté politique, des institutions et de l'administration

- *Les forces*

- Le chef de l'Etat invite les ministères à adopter une approche programme pour leurs propositions budgétaires, à travers la circulaire budgétaire.
- Le Conseil des ministres qui donne son avis sur la circulaire budgétaire connaît les enjeux budgétaires et la nécessité d'une nouvelle façon d'allouer les ressources limitées de l'Etat.

- L'actuel ministre chargé du budget est convaincu de la nécessité du budget-programmes.
- Le ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation a pris une option, que nous espérons définitive, pour une budgétisation par programme. Il semble être avancé dans son projet et son expérience pourrait être mise à contribution.
- Les députés sont de plus en plus en mesure de comprendre les enjeux budgétaires en matière de développement.
- Depuis à peu près deux ans, le gouvernement a pris la décision de confier les fonctions de gestionnaires de crédits des ministères, à des personnes ressources émanant du ministère des Finances, dans le but d'assurer une meilleure gestion budgétaire.

- *Les faiblesses*

- Malgré les appels à une approche de budget-programmes dans la circulaire, il n'existe pas pour l'instant d'instrument légal exigeant l'adoption du système de rationalisation des choix budgétaires.
- Il semble y avoir comme une résistance au niveau du sommet stratégique et de la ligne hiérarchique de devoir faire désormais des demandes justifiées, diminuant ainsi les marges de manœuvre que permet le budget-objet.
- Les enjeux politiques empêchent la prise en compte des enjeux objectifs d'une gestion performante ou tout simplement efficace.

3.3.2 De la culture

- *Les forces*

- Les nouvelles recrues de l'administration semblent posséder une culture ouverte au changement. Chaque année, de jeunes et nouveaux agents, formés à l'Ecole nationale

des régies financières (ENAREF) et à l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM), prennent du service.

- Il y a une remise en cause des anciennes méthodes de gestion héritées de la colonisation, telles la bureaucratisation excessive et l'absence totale de délégation.
- L'on s'aperçoit d'un ardent désir d'actualisation des connaissances chez les jeunes.

- *Les faiblesses*

- On observe une tradition de processus de prise de décision très lent, long, hésitant et qui parfois, n'aboutit pas.
- Beaucoup de gestionnaires ne sont pas habitués à déléguer leur pouvoir, bien qu'ils aient sous leurs ordres des agents capables d'entreprendre. Ceux-ci sont relégués à des tâches d'exécution routinières. Cela proviendrait en réalité d'un manque de confiance : c'est une culture qui ne favorise pas les apprentissages sur les lieux de travail.
- Le système de récompenses et de sanctions objectives n'est pas mis en œuvre. L'implantation du budget-programmes va nécessiter un travail énorme et il est essentiel qu'à tous les échelons, les agents méritants puissent être récompensés d'une manière ou d'une autre.
- La non valorisation par l'administration des connaissances acquises par les agents qui ont bénéficié de formations est une réalité de tous les jours: il est triste de voir que, parfois, l'Etat dépense pour former ses agents tout en ne les utilisant pas pour effectuer les tâches pour lesquelles ils ont été formés.
- L'enseignement professionnel est très théorique et le contenu des cours n'est pas toujours renouvelé dans les écoles de formations professionnelles.
- La culture budgétaire est celle du budget-objet : prévision des objets de dépenses pour un horizon d'une année ; absence de planification dans les ministères dépensiers ; budgétisation à la marge, etc.

3.3.3 Des ressources humaines

- *Les forces*

- Les services techniques du Ministère des Finances disposent d'un capital humain de qualité, capable de conceptualiser le budget-programmes et de le mettre en place. Par ailleurs, certains ministères (les plus gros généralement) possèdent une expérience assez riche en matière de planification et de programmation ; d'où une grande réserve de ressources d'encadrement que l'on pourrait recycler pour la conception et l'implantation du budget-programmes.
- Des agents d'exécution, d'encadrement et de conception sont pratiquement en chômage technique dans toutes les disciplines. Certains devraient être recyclés et utilisés dans le cadre des changements à venir.
- Des compétences dans les technologies de l'information : il existe une cellule informatique relativement bien équipé au ministère des Finances. Elle est chargée d'implanter et de gérer le système informatique d'une part, de former les agents du ministère d'autre part. Les autres ministères pourraient en profiter, en attendant la mise en place de systèmes propres à chacun d'eux.
- Existence de structures (ENAM, ENAREF) de formation pour les agents de l'Etat: on pourrait désormais y enseigner la gestion budgétaire au complet, en plus du droit budgétaire actuellement enseigné.

- *Les faiblesses*

- La satisfaction des besoins primaires est une préoccupation pour une large partie des agents de l'Etat. En tout cas, elle prend le pas sur les autres besoins: une des bases de la motivation du personnel devrait être celle-là, surtout pour les personnes dont dépend la réforme budgétaire.
- Mauvaise répartition des ressources humaines au sein de l'administration.

- Une pléthore de ministères pour les missions de l'Etat et les ressources à gérer : récompenses politiques au détriment de la bonne gouverne ; d'où une dispersion inutile des agents publics. Beaucoup d'entre eux se retrouvent à ne rien faire dans des ministères sans buts pertinents et sans activités consistantes.
- Absence de formation continue des agents : les écoles nationales qui ne possèdent ni le cadre ni les ressources nécessaires pour assurer une ***formation continue*** des agents de l'Etat, dans les domaines du management public et de la gestion budgétaire.

3.4 De notre conception du budget-programmes pour le Burkina Faso.

Nous convenons avec ceux qui ont déjà réfléchi sur le budget-programmes et ceux qui le mettent en pratique tous les jours que figurent parmi les objectifs visés, ceux relatifs :

- à une meilleure allocation des ressources limitées de l'Etat;
- à une gestion qui permette d'obtenir les résultats souhaités de la meilleure manière possible.

Notre approche dans cette section mettra l'accent sur le premier objectif, sera essentiellement technique et concernera la structure de programmes.

3.4.1 La rationalité qui sous-tend un budget-programmes au Burkina Faso

En rappel, la nomenclature budgétaire qui a été décrite en début de chapitre est composée de trois types de classification : la classification juridique, économique et la fonctionnelle.

La classification juridique divise le budget en catégories ou objets de dépenses et

selon les différents ministères et institutions composant l'Etat : Cette classification, combinée à la classification fonctionnelle (dépenses affectées aux différentes fonctions de l'Etat) fait partie des informations pertinentes qui devraient servir de cadre de travail pour inventer l'architecture du budget-programmes. En effet, dans le système de budget-objet pratiqué aujourd'hui, les prévisions des ministères et institutions faites sur la base des objets de dépenses , peuvent également s'analyser sur la base des fonctions de l'Etat. Seulement, l'allocation des ressources n'est pas faite sur la base d'objectifs à atteindre pour chacune des fonctions, quoique, le Président de la République, dans sa circulaire budgétaire, fixe des priorités en matière économique et sociale, en désignant les fonctions auxquelles il sera accordé plus d'importance pour l'année budgétaire en préparation.

Le budget-programmes va imposer une autre rationalité en matière d'allocation des ressources. On fixe des objectifs pour chacune des missions et on prévoit les voies et moyens : programmes et budgets en conséquence. Il va de soi que pour estimer le budget d'un programme, le gestionnaire le fera à partir des objets de dépenses nécessaires pour réaliser les activités de programmes. Mais ici, la logique d'allocation diffère de celle du budget-objet. La fixation des objectifs de programmes en vue d'atteindre des objectifs de mission, conduit à la détermination des montants sur la base des objets de dépenses nécessaires. Le gestionnaire ne se demandera plus quels sont les objets de dépenses qu'il a l'habitude de prévoir tous les ans pour assurer le fonctionnement de l'organisation mais plutôt quels sont ceux qui sont utiles et nécessaires pour réaliser les activités de programmes. Ce n'est donc plus sur les objets de dépenses que se fonde la rationalité qui sous-tend l'allocation des ressources.

Au Burkina Faso, il existe déjà des méthodes d'allocation de ressources sur la base d'activités et d'objectifs de programmes. C'est le cas avec le Programme d'investissement public ; mais comme nous le mentionnions dans l'introduction, il

s'agit d'un programme d'investissement où tous les ministères ne sont pas impliqués et qui ne concerne pas l'ensemble des activités des ministères impliqués. Le budget-programmes devrait prendre en compte toutes les activités de l'ensemble des ministères. Ceux-ci devraient déterminer des objectifs à atteindre, élaborer des programmes en conséquence, prévoir les ressources qu'ils jugent utiles pour ce faire et ce, en vue de réaliser les missions que l'Etat leur a assignées. En accomplissant leurs missions, ils accomplissent de ce fait celles de l'Etat.

3.4.2 Le budget-programmes d'un point de vue technique

Nous abordons dans cette section la question de l'architecture du budget-programmes, sans toutefois aller en profondeur, notre but n'étant pas de nous comporter en expert. Il s'agit ici de proposer une hypothèse d'architecture, en partant du modèle québécois et de la nomenclature budgétaire burkinabè. Nous ne prétendons pas faire la proposition idéale mais, par contre, cela peut servir à lancer le débat.

Rappelons qu'au Québec, le budget-programmes utilise, comme cadre de rationalisation des choix budgétaires et comme outil de production des biens et des service, un découpage à trois niveaux que nous avons décrit et dont l'évolution a été retracée: la superstructure (les missions de l'Etat), la structure (les programmes) et l'infrastructure (les activités).

Nous suggérons pour le Burkina Faso un découpage à trois niveaux du même type, quelque soit la nomenclature qui sera adoptée par les autorités. Ce genre de découpage permet d'avoir une vue globale de l'outil de production des biens et des services de l'Etat. Toutefois les éléments qui composent cette catégorisation à trois niveaux devront être adaptés au contexte burkinabè, en particulier au niveau de la superstructure.

3.4.2.1 La superstructure

Nous avons vu plus tôt qu'au Québec, la superstructure est composée uniquement des missions de l'Etat. Au Burkina Faso, compte tenu de la nouveauté du concept, il est préférable de prévoir plusieurs sous niveaux dans la superstructure pour, dans un premier temps rendre plus facile la conception et l'implantation du budget-programmes et dans un deuxième temps permettre aux ministères d'accrocher leurs programmes à quelque chose de très proche, à savoir leurs missions respectives ; celles de l'Etat devant leur sembler plus lointaines. Aussi, proposons-nous au niveau de la superstructure trois sous niveaux: les missions de l'Etat, les classes et les secteurs d'intervention. Concrètement, voici ce que cela donne. La raison d'être de l'Etat burkinabè est retracée dans la classification fonctionnelle de la nomenclature budgétaire évoquée en début de chapitre[31]. À travers cette classification il est possible de dégager les grandes missions de l'Etat que nous estimons à cinq :

1 - La mission institutionnelle et administrative (classe 01 à 03)
2 - La mission sociale et culturelle (classe 04 à 08)
3 - La mission économique dans laquelle nous incluons l'élevage (classe 09 à 13 et une partie de la classe 14)
4 - La mission environnement et eau (classe 14)
5 - La mission intégration, solidarité nationale et internationale (classe 15)

Ainsi donc, la mission comporterait plusieurs classes et la classe plusieurs secteurs regroupant les domaines d'intervention ministériels et interministériels. Par exemple, la mission sociale et culturelle pourrait se subdiviser en deux classes: la première relevant du social et la deuxième, de la culture. Les secteurs regroupant la classe sociale seraient, par exemple, le secteur santé et le secteur éducation. En procédant de

[31] Les classes de la classification fonctionnelle ont été regroupées en six ensembles plus ou moins homogènes par la direction générale du budget. Voir à la section 3.1.2.

la sorte, il est possible de rattacher les programmes de la structure aux finalités de l'Etat.

3.4.2.2 La structure

La structure qui concerne les programmes est, rappelons-le, la partie qui donne son nom au type de budget que nous étudions. Au Burkina Faso, contrairement à la superstructure, la structure reste totalement à être inventée. Nous suggérons qu'il puisse exister des programmes ministériels et des programmes inter-services. Ce qu'il faudrait éviter par contre, ce sont les programmes interministériels. Bien que de tels programmes puissent amener dès le début, les ministères à considérer l'importance de l'unité d'action gouvernementale qu'exige la philosophie du budget-programmes, ils risquent de connaître des difficultés de mise en œuvre à cause de l'absence probable d'une unité de commandement et peut être de la fuite de responsabilité des responsables de ces programmes, en cas d'échec. Dans tous les cas, il faudrait considérer en premier, la meilleure manière d'atteindre les objectifs (très clairs) que l'on s'est fixé. C'est cela le plus important.

3.4.2.3 L'infrastructure

Au niveau de l'infrastructure, une approche systémique devra prévaloir pour les activités à réaliser au sein des ministères et organismes. Chaque activité devra être décomposée et les opérations de services devront viser la production de l'extrant ou du produit final du service. Si chaque service parvient à produire l'extrant qui lui est demandé, selon les normes généralement acceptables en matière d'optimisation des ressources, la chance est grande de réaliser les objectifs de programmes des ministères et par conséquent leurs missions et ceux de l'Etat. C'est pourquoi, chaque

intervenant devra agir en ayant conscience qu'il constitue un maillon de la chaîne, comme cela est de rigueur en matière de bonne gestion, et que de sa conscience professionnelle dépend la performance de l'organisation à laquelle il appartient.

Lors de la conception du budget-programmes, il faudrait bâtir une matrice de correspondance à l'aide des nouvelles technologies de l'information, entre les objets de dépenses (prévus pour les activités de programmes) et les programmes et entre ces derniers et les missions de l'Etat.

Par ailleurs, la conception et l'élaboration du budget-programmes va nécessiter des personnes pour approuver l'utilité des programmes et leur réalisme, de même que les ressources nécessaires à leurs réalisations. Cette approbation devrait relever du politique, notamment du conseil des ministres. Toutefois, on pourrait envisager une approbation préalable par un comité du conseil des ministres, composé de représentants des cinq missions gouvernementales (section 3.4.2.1). Cela devrait pouvoir faciliter l'approbation définitive en conseil des ministres. Le problème de la coordination devra également se poser car il est impératif que les objectifs, les programmes et les missions des ministères convergent vers la réalisation des missions de l'Etat d'une manière ou d'une autre.

En se mettant résolument au travail et en exploitant judicieusement les forces et les faiblesses du contexte de la gestion budgétaire, l'implantation du budget-programmes au Burkina Faso pourrait connaître un succès à condition qu'une priorité soit accordée à cette implantation.

CHAPITRE IV

LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

4.1 Les règles et principes fondamentaux du contrôle budgétaire

La notion de contrôle est difficile à cerner. Elle a un contenu très varié et ne peut être appréhendée de façon exhaustive en quelques lignes. Nous tenterons néanmoins d'en avoir un aperçu assez complet pour comprendre les implications qui en découlent par rapport à notre thème.

Quelque soit l'endroit où l'on se trouve, il existe des règles et des principes à respecter si l'on veut être performant dans la gestion des deniers publics. Nous aborderons dans cette section, à la fois, la nature du contrôle (conformité, optimisation des ressources), la perspective temporelle (a priori, a posteriori) et institutionnelle (interne, externe) du contrôle budgétaire.

4.1.1 De la nature du contrôle

D'une manière générale, le contrôle budgétaire, pendant et après l'exécution du budget, se manifeste sous deux formes : le contrôle financier et le contrôle d'optimisation des ressources (Bureau du vérificateur général du Canada, 1989 et 1991).

Une conception traditionnelle du contrôle amène à le considérer comme consistant à s'assurer de la probité, de la régularité et de la légalité des opérations et des actes posés. Les questions auxquelles on tente de répondre sont les suivantes : les fonds demandés sont-il autorisés par le Parlement? Les fonds sont-ils disponibles? La dépense est-elle moralement correcte (conflit d'intérêt, corruption, etc..) ? L'imputation budgétaire, le calcul arithmétique sont-ils sans erreurs ? La dépense a t-elle été initiée par la personne habilitée ? Existe t-il un contrat dûment conclu entre l'administration et son fournisseur ? Le cocontractant a t-il rempli son contrat ? Y a t-il des pièces justificatives ? Le paiement effectué a t-il été conforme ? Etc.. Voici autant de questions qui sont posées lors d'un contrôle financier. Très souvent, cette forme de contrôle fait penser souvent au côté répressif de ceux qui sont chargés du contrôle et à celui quelque peu fraudeur de ceux qui le subissent. Pendant longtemps, on s'en est tenu au contrôle financier ou du moins, l'accent y a été mis. Il s'agit d'un contrôle nécessaire mais insuffisant en matière budgétaire. Il faut toutefois reconnaître qu'avec un budget-objet il est difficile d'aller au delà du contexte financier du contrôle.

Une conception élargie du contrôle permet de prendre en compte, ce, de façon systématique, les préoccupations d'économie, d'efficience et d'efficacité. Ces termes sont définis de diverses manières, mais nous retiendrons pour les besoins de l'étude, les définitions proposées par le Bureau du vérificateur général du Canada (1991) dans le glossaire de son Manuel de vérification intégrée.

> Par économie, on entend les conditions dans lesquelles on acquiert des ressources financières, humaines et matérielles. Pour qu'une opération soit économique, il faut acquérir une quantité appropriée de ressources, de qualité acceptable, au coût le plus bas possible.
>
> Par efficience, on entend le rapport entre les biens ou les services produits d'une part, et les ressources utilisées pour les produire d'autre part. Dans une opération efficiente, pour tout ensemble de ressources utilisées, le

> produit obtenu est maximal, ou encore, les moyens utilisés sont maximaux pour toutes quantité et qualité données de services.
>
> L'efficacité d'une activité est la mesure dans laquelle ses résultats correspondent à ses objectifs. Lorsqu'une activité a des effets défavorables imprévus, il faut juger son efficacité selon les résultats nets des effets favorables et défavorables.

En somme, on devra s'assurer que les ressources ou moyens d'action sont acquis, répartis et utilisés de façon économique (les facteurs de production sont-ils plus ou moins coûteux?), efficiente (la transformation des intrants se fait-elle au meilleur coût ?) et efficace (les objectifs ont-ils été atteints?). En plus du contrôle financier conventionnel, le champ d'application du contrôle vient englober la gestion. On voudrait par cette approche exercer un contrôle d'optimisation des ressources.

4.1.2 La perspective temporelle du contrôle budgétaire.

La gestion au sens du budget implique son élaboration, son exécution et son évaluation. Ces trois phases pourraient être associées à trois types de contrôle dans une perspective temporelle. Il serait alors question dans ce cas, du contrôle avant l'action, du contrôle pendant l'action et du contrôle après l'action.

L'élaboration du budget est une occasion pour exercer un contrôle avant l'action, c'est-à-dire, avant son exécution. Ce contrôle permet de prévenir les écarts potentiels entre résultats attendus et résultats réels, en prévoyant les bonnes ressources en quantité suffisante, au bon moment et à des coûts estimés adéquats en vue d'atteindre les objectifs que l'on s'est fixés, considérant le respect du caractère public des processus d'action.

L'exécution du budget permet d'exercer un contrôle pendant l'action. On veille ainsi à ce que la transformation des ressources ou la production des biens et des services pour atteindre les objectifs se fasse avec économie, efficience, efficacité (contrôle de gestion ou vérification d'optimisation des ressources) et selon les règles de gestion financière (contrôle financier).

L'évaluation du budget qui se trouve être un contrôle après l'action, est la phase du cycle budgétaire où on mesure le degré d'atteinte des objectifs, les écarts entre le prévu et le réel, en vue d'apporter les mesures correctives. En fait, on tente de mesurer à ce stade, la performance de l'organisation selon les critères d'économie, d'efficience et d'efficacité mais également, selon les règles d'exécution du budget.

4.1.3 La perspective institutionnelle du contrôle budgétaire

Nous voulons ici faire la différence entre ceux qui gèrent le budget (exécution notamment) et ceux qui en vérifient l'exécution. Un principe fondamental du contrôle budgétaire veut qu'il y ait une séparation entre ces groupes d'acteurs afin de garantir une saine gestion des finances publiques. Généralement, la distinction qui s'opère est celle du contrôle interne et du contrôle externe.

Le contrôle interne est celui qui est effectué au sein de l'administration par les agents de l'administration elle-même, dans le cadre du circuit de la dépense et du suivi de la gestion. Il s'agit, en fait, des contrôles que s'impose l'exécutif pour s'assurer que les organisations (ministères, établissement publics et autres organismes) qui sont sous sa responsabilité administrent de façon saine les deniers publics, ce, conformément aux lois et règlements, aux principes de bonne gestion (économie, efficience, efficacité). Il s'assure également que les comptes de la nation soient établis à la fin de l'exercice budgétaire. Le contrôle interne intègre donc à la fois le contrôle financier et celui de

l'optimisation des ressources. Le contrôle financier devrait intervenir tout au long du circuit de la dépense et au moment de la vérification des comptes de la nation. L'optimisation des ressources doit être un souci de tous les instants et devrait intervenir pendant la phase d'exécution et après. Les résultats du contrôle interne, lorsqu'ils révèlent des irrégularités ou de l'information contraire aux principes de bonne gestion, devraient inciter l'exécutif à prendre les mesures appropriées pour procéder à des corrections.

Le contrôle externe quant à lui doit être effectué par une institution indépendante de l'exécutif. Sa tâche consiste à vérifier l'exécution du budget en opérant notamment une vérification des comptes établis par l'exécutif et en appréciant la gestion et l'utilisation des deniers publics autorisés par le Parlement. Ce type de contrôle, comme il est rapporté dans un document publié par l'Organisation des Nations Unies, est capital. Dans une étude intitulée «*La planification et le contrôle des dépenses ordinaires de l'Etat : leçons tirées d'expériences nationales*», on suggère que les vérifications internes devraient s'accompagner d'une vérification extérieure confiée à un organisme indépendant du pouvoir exécutif afin d'apporter une certaine probité. Prenant exemple sur le *National Audit Office du Royaume-Uni* et le *General Accounting Office des Etats-Unis,* deux organismes indépendants du pouvoir exécutif et faisant rapport à leurs Parlements respectifs, l'étude résumait de la manière suivante le rôle que doivent jouer les organismes de contrôle externe:

> Conçus à l'origine pour s'assurer du bien-fondé et de la légalité stricts des dépenses publiques, des services de contrôle financier tels que le *National Audit Office du Royaume-Uni* et le *General Accounting Office des Etats-Unis,* sont devenus des organismes importants chargés d'améliorer l'efficacité des administrations en appelant l'attention de l'opinion publique sur les exemples de gaspillage ou d'utilisation antiéconomique des ressources. Bien qu'il leur soit interdit de contester les objectifs politiques, la

> latitude qui leur est donnée de commenter les gaspillages est considérable, et, bien que leurs examens se pratiquent nécessairement a posteriori, ils peuvent proposer des améliorations pour l'avenir et inspirer aux membres de la fonction publique la crainte salutaire de voir dénoncer leurs pratiques antiéconomiques (Nations Unies, 1987, p. 10).

Nous ajouterons, que les résultats du contrôle externe, en plus d'inspirer des craintes salutaires, permettent, à la fois, à l'exécutif de recevoir une rétroaction sur sa gestion et au Parlement d'apprécier la gestion gouvernementale.

Nous ne pouvons terminer cette partie sans mentionner deux aspects très importants qui, en fait, conditionnent la réussite des différents contrôles : les systèmes d'information et la volonté politique. Les systèmes d'informations sont indispensables pour assurer des contrôles efficaces. Le système d'information collige les données financières et managérielles pertinentes issues de la gestion budgétaire. La qualité d'un système d'information devrait reposer sur les éléments suivants : son accessibilité aux personnes autorisées, l'apport d'information fréquent et régulier, le degré de précision et la qualité de l'information, les analyses qu'il permet de faire, la diversité des rapports qu'il permet de tirer et la rapidité d'obtention de l'information désirée. Il est impossible aujourd'hui de concevoir un système de contrôle efficace sans l'apport des technologies de l'information.

La volonté politique est le socle sur lequel repose toute la gestion budgétaire et par conséquent les différents contrôles. Sans des actions constantes au sommet de la hiérarchie qui permettent de concrétiser les principes de saine gestion des deniers ou de bonne gestion tout court, les contrôles ne peuvent être qu'inopérants et il serait, dès lors, impossible d'insuffler à l'ensemble des structures étatiques un esprit visant le respect des lois et des règlements et l'excellence en matière d'économie, d'efficience et d'efficacité.

4.2 Le contrôle budgétaire au Québec

Le contrôle budgétaire est régi par la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le Vérificateur général. Nous ferons dans cette section, la distinction entre le contrôle interne et le contrôle externe.

4.2.1 Le contrôle interne.

Le contrôle interne a été précédemment décrit comme le contrôle que s'impose l'exécutif pour s'assurer que les deniers publics soient administrés conformément aux lois et aux règlements, aux principes de bonne gestion (économie, efficience, efficacité) et que les comptes de la nation soient établis à la fin de l'exercice. Les principaux intervenants en matière de contrôle budgétaire interne sont: le Conseil du trésor, le Contrôleur des finances, et les ministères. Chaque intervenant a des attributions spécifiques. Nous verrons dans les lignes qui suivent le rôle joué par chacun des acteurs.

4.2.1.1 Le Conseil du trésor.

Le contrôle exercé par le Conseil du trésor[32] se manifeste sous trois formes. Premièrement, il joue un rôle normatif en édictant des règlements ou des directives. En réalité, les attributions normatives du Conseil du trésor ne sont pas des attributions de contrôle en soi. Elles contribuent plutôt à asseoir les systèmes de contrôle.

---

[32] Le Conseil du trésor a été créé en 1971. C'est un comité permanent du Conseil des ministres. Sa mission consiste à conseiller le gouvernement en matière d'allocation de ressources, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de gestion efficaces et efficientes, de soutenir les ministères et les organismes publics dans leurs démarches de changement, etc.

Deuxièmement, le Conseil du trésor est le principal acteur[33] dans la préparation des prévisions budgétaires. Il exerce à cette occasion un contrôle anticipatif sur le processus budgétaire et son contenu. Troisièmement, dans la phase d'exécution du budget, c'est-à-dire pendant l'action, il est compétent pour approuver l'opportunité des dépenses d'une certaine importance, dépendant de la nature, du montant, de l'importance du ministère ou de l'organisme et des performances de ses gestionnaires. Avant 1994, le Conseil du trésor exerçait un contrôle très centralisé sur les moyens. Il déléguait rarement ses pouvoirs aux gestionnaires. Les nombreuses autorisations qu'il fallait obtenir de l'organisme central avant d'engager certaines dépenses avaient pour conséquence la restriction de la liberté d'action des ministères.

Depuis 1994, il y a une remise en cause des modes de gestion de l'Etat dans les pays membres de l'OCDE et le Québec ne fait pas exception. Le Président du Conseil du trésor, Jacques Léonard (1997, p. 4) rappelait les principales caractéristiques du nouveau modèle de gestion parmi lesquelles:

> - une orientation plus marquée vers les résultats, en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité de service ;
> - une recherche d'efficience dans les services fournis directement par le secteur public grâce à la fixation d'objectifs de productivité;

Au terme de ce rappel, le président du Conseil du trésor concluait en ces termes :

> ...le focus est dirigé sur les résultats plutôt que sur les moyens, la vigilance des gouvernants doit s'exercer en regard de l'efficience et en regard de la performance des programmes et des services, et enfin, le contrôle est essentiellement stratégique et s'alimente d'informations de niveau stratégique.

---

[33] Le Conseil du trésor à travers son Secrétariat, dirige et contrôle le processus d'élaboration du budget des dépenses.

L'information stratégique au sens où l'entend le président du Conseil du trésor porte, entre autres, sur les résultats et la performance. Le contrôle stratégique par conséquent s'effectue essentiellement sur ces deux éléments. Les gestionnaires ne seront donc plus jugés principalement sur la régularité et la conformité de leurs actes. Ils le seront au regard des résultats atteints et de la performance quant aux coûts des services.

Le nouveau modèle de gestion s'est traduit par des mesures concrètes au niveau du processus budgétaire pour rendre applicable le concept de contrôle stratégique. C'est ainsi que depuis l'exercice 1995-1996, le système de l'enveloppe fermée permet aux ministères de disposer de plus de souplesse pour l'allocation des ressources à l'intérieur des enveloppes et de plus de stabilité pour asseoir leur planification. Les virements entre éléments de programmes et entre supercatégories de dépenses qui, dans le temps, requéraient l'autorisation préalable du Conseil du trésor, se font maintenant sans cette autorisation. En matière contractuelle, les seuils d'autorisation ont été haussés. Enfin, il est désormais fait obligation aux entités dépensières depuis seulement 1995-1996, de joindre à leurs prévisions budgétaires un Plan ministériel de gestion des dépenses. Dans un plan ministériel de gestion des dépenses, le ministre expose la perspective d'ensemble dans laquelle s'inscrivent ses choix budgétaires, rappelle la mission du ministère, les grands enjeux et les orientations. L'intérêt du plan ministériel de gestion des dépenses pour le contrôle budgétaire, réside dans le fait que le plan prévoit des instruments de mesures de résultats. C'est parce qu'après la fin de l'exercice, un bilan de réalisation du plan devra être dressé et présenté au Conseil du trésor au moment des négociations budgétaires. Une attention particulière est donc accordée aux indicateurs dans ce document.

Selon le président du Conseil du trésor, l'imputabilité est la clé de voûte de la réforme en cours. Le contrôle très centralisé des moyens d'avant 1994 déplaçait l'imputabilité au niveau des organes centraux de contrôle. Avec la réforme, l'imputabilité revient

aux gestionnaires, de qui on attend des résultats performants en échange des allégements au niveau du contrôle. Nous convenons avec Jacques Léonard que la véritable imputabilité ne peut exister que dans la mesure où les personnes imputables peuvent rendre compte de leur gestion. C'est pourquoi, un des objectifs cruciaux de la réforme est la reddition de compte effective des gestionnaires. La réflexion à ce niveau n'est pas terminée, mais déjà, on est conscient qu'il faut trouver de nouveaux outils et de nouveaux mécanismes qui permettront aux gestionnaires de contrôler leurs activités, d'évaluer leurs résultats et de pouvoir par la suite rendre compte. C'est parce qu'en fait, les anciens outils et mécanismes qui étaient prévus (vérification interne entre autres), n'ont pas donné les résultats escomptés. Peut être que l'expérience des unités autonomes de services (U.A.S.) va contribuer à apporter des solutions. La description qu'en fait le président du Conseil du trésor (Léonard, 1997, p. 5) nous pousse à le croire :

> Ces unités, qui bénéficient d'une grande autonomie de gestion, doivent rendre des comptes sur les résultats obtenus. Cela prend la forme d'une entente de services où des objectifs sont signifiés en termes de niveau de résultats à atteindre et où les conditions d'exercice sont établies. Au terme prévu, le dirigeant de l'U.A.S. dépose un rapport, vérifié par un tiers, où il est fait état des réalisations en regard des objectifs attendus. (...) les points de contrôle se situent au niveau de la définition des objectifs et au niveau de la reddition de comptes[34].

4.2.1.2 Le Contrôleur des finances.

L'article 13 de la Loi sur l'administration financière stipule que: «Le Contrôleur des finances doit tenir la comptabilité du gouvernement; il doit aussi, conformément à la

---

[34] Le gestionnaire de l'unité autonome de service rend compte de ses résultats à son sous-ministre s'il s'agit d'une unité opérationnelle du ministère ou au ministre responsable s'il s'agit d'un organisme.

loi, enregistrer les engagements financiers imputables sur les crédits et voir à ce que ces engagements et les paiements qui en découlent n'excèdent pas ces crédits et leur soient conformes». Le Contrôleur des finances est un fonctionnaire du ministère des Finances qui exerce sa fonction de manière indépendante. Les modalités d'exercice des fonctions du Contrôleur des finances ont évolué au cours des années : le contrôle a priori exercé dans un premier temps par le Contrôleur des finances, a été délégué aux ministères par la suite.

L'ancien système : le contrôle a priori

Les principaux actes d'exécution d'une dépense sont la demande d'imputation d'engagement, l'engagement, la liquidation, la demande de paiement et le paiement . Le rôle du Contrôleur des finances est de s'assurer que ces actes sont conformes. Pendant longtemps, il était de sa responsabilité de veiller à ce que la législation

financière, pour les aspects qui le concerne, soit respectée avant qu'un acte d'exécution budgétaire ne soit entièrement consommé. C'est ainsi qu'à l'occasion de la demande d'imputation d'engagement qui lui était adressée, le Contrôleur des finances exerçait un contrôle lui permettant de procéder à une certification d'imputation et de disponibilité budgétaire. Il vérifiait lors de la demande de paiement, la légalité et la régularité de la transaction. Ce qui l'amenait forcément à voir si l'engagement avait été fait par la personne habilitée et si la liquidation correspondait bien au montant des services rendus ou des travaux exécutés. Le contrôle exercé par le Contrôleur des finances se faisait donc durant l'exécution de la dépense. Le contrôle pendant l'action était possible grâce à un de ses fonctionnaires en poste dans le ministère dépensier. Celui-ci devait également tenir la comptabilité des engagements du ministère en question et assurer d'une manière générale son service de comptabilité.

Le contrôle a priori s'est révélé par la suite inadéquat pour plusieurs raisons qui ont poussé le Bureau du Contrôleur des finances à opter pour une vérification a posteriori. Cette formule du contrôle a priori, outre qu'elle allongeait le circuit de la dépense et frustrait les gestionnaires, ne les responsabilisait pas véritablement dans l'exécution financière de leurs activités de programmes. Une entité externe, le Contrôleur des finances, se chargeait d'interpréter et d'appliquer la loi à leur place. Il était donc possible de rejeter l'inobservation du respect de la conformité sur cette institution, spécialiste de l'interprétation et de l'application de la réglementation financière. Ensuite, avec la croissance des activités des ministères, il était devenu impossible au Contrôleur des finances d'effectuer des contrôles sur toutes les dépenses et à toutes les étapes du circuit. Enfin, le Contrôleur des finances a remis en question l'utilité même du contrôle a priori. En faisant intervenir la notion coût-avantage, on s'est rendu compte que le nombre et l'ampleur des irrégularités relevées au cours des contrôles ne pouvaient justifier la mobilisation des ressources qui y étaient affectées.

Le nouveau système : le contrôle a posteriori

Le Contrôleur des finances effectue depuis 1991 une vérification après l'action de la conformité des dépenses. Nous relèverons ici les valeurs managérielles qui fondent l'approche, conséquences logiques des raisons évoquées ci-dessus. Ces valeurs sont en adéquation avec la réforme amorcée par le Conseil du trésor en 1994. Rappelons-nous que dans cette réforme, l'accent est mis sur l'obtention des résultats attendus et la performance quant au coût des services. Une entrevue avec le Contrôleur des finances adjoint nous permet de faire ressortir les éléments ci-dessous.

La conception du contrôle financier est désormais basée sur la confiance : on présume de la capacité des gestionnaires à l'autodiscipline et la philosophie qui sous-

tend la vérification a posteriori n'a pas un caractère inquisitoire. Elle prend pour acquis que les gestionnaires sont de bonne foi. Les irrégularités qui seront constatées feront l'objet d'un rapport qui permettra au ministère ou à l'organisme de prendre des mesures correctives s'il y a lieu. Cependant l'absence du contrôle externe a priori ne devrait pas être une occasion pour les gestionnaires de poser des actes contraires à la bonne gestion ou des actes frauduleux au détriment de la réalisation des objectifs de service public. C'est pourquoi certaines irrégularités ne sont pas tolérées. C'est le cas par exemple des actes délictueux qui peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux ou encore les dépassements de crédits qui, nous dit-on, peuvent entraîner des sanctions politiques graves (perte de poste du ministre ou du sous ministre, etc.).

La décentralisation en matière d'exécution budgétaire est une nécessité incontournable et bénéfique. Les structures ministérielles se sont diversifiées et les dépenses augmentent en importance et en complexité. Par exemple, au ministère des Ressources naturelles, à peu près une centaine de Centres de coûts effectuent eux-mêmes les opérations autrefois dévolues au représentant du Contrôleur des finances.

La responsabilisation des gestionnaires est une nécessité absolue non seulement pour les inciter à avoir des résultats performants mais aussi pour qu'ils puissent interpréter et appliquer dorénavant eux-mêmes la loi et pour qu'ils assument l'entière responsabilité de leurs décisions. Il est désormais bien ancré dans leurs esprit qu'ils sont imputables des engagements financiers qu'ils prennent pour réaliser leurs activités. Cela devrait mener logiquement à une reddition de comptes en échange de l'autonomie accordée.

Le contrôle financier devient lui-même un contrôle stratégique: les fonctionnaires qui auparavant étaient postés dans les ministères pour assurer le contrôle de conformité ont été rappelés et le Bureau du Contrôleur des finances a été réorganisé en conséquence. Stratégie obligeant, Il planifie chaque année, à partir du mois de Juin

son intervention dans les ministères et les organismes qui feront l'objet de contrôle. Il détermine à cette occasion les services à contrôler. Comme on peut l'imaginer, tous les ministères ou organismes et tous les services financiers de ces entités ne font pas l'objet de contrôle tous les ans. Le choix des organisations à vérifier est fait en tenant compte des priorités du gouvernement, de l'importance des ministères, de l'importance des programmes et les éléments vérifiés le sont par sondage. Il faut approximativement cinq ans pour le prochain passage dans le même ministère.

4.2.1.3 Le contrôle exercé par les ministères

Le contrôle accompagnant le processus d'exécution d'une dépense

Les ministères et organismes exécutent leurs budgets en se conformant au plan ministériel de gestion des dépenses. Les crédits détaillés des programmes sont réaffectés à l'interne, aux «centres de coûts». Ces centres correspondent aux principales entités formant la structure du ministère tels le bureau du ministre, le bureau du sous ministre, les directions générales, les directions, les entités du ministère déconcentrées ou décentralisées en région, etc. Chaque centre de coût gère le budget qui lui est alloué pour réaliser les activités prévues durant l'année. Le responsable du centre de coût joue à la fois le rôle de gestionnaire de crédits, de contrôleur a priori de la dépense projetée et d'ordonnateur. Le contrôle a priori découle en fait de la répartition des tâches à l'intérieur du centre de coût et s'effectue à travers l'auto contrôle et le contrôle hiérarchique. La phase du paiement se situe au ministère des Finances où exerce le comptable.

De manière plus concrète, le circuit typique d'une dépense en matière contractuelle suit les étapes suivantes: le choix du cocontractant de l'administration est fait soit

collectivement (commission) par appel d'offres, soit individuellement par le gestionnaire. Ce dernier peut consulter, à cet effet, une banque de données informatisées de fournisseurs de l'Etat. Les deux procédures dépendent du montant de la dépense ou de sa nature. Le gestionnaire procède ensuite à l'engagement de la dépense dans le système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC)[35]. Une fois les crédits réservés, le cocontractant exécute la prestation. Si celle-ci se déroule à la satisfaction du gestionnaire, la liquidation est faite et une demande de paiement s'en suit. La liquidation et la demande de paiement s'effectuent en entrant les informations au SYGBEC. À la vue des données inscrites dans le SYGBEC et sans effectuer de contrôle préalable de conformité de la dépense - les raisons ont été évoquées plus haut -, le Contrôleur des finances procède à l'émission d'un chèque directement adressé au fournisseur. Le circuit est ainsi bouclé.

Malgré les raisons déjà évoquées sur la nécessité de responsabiliser les gestionnaires dans la perspective d'obtenir des résultats performants, il est légitime de se demander ce qui peut garantir leur probité dans un contexte où le Contrôleur des finances n'effectue plus de contrôle a priori. Nous convenons que le contrôle ne devrait pas avoir comme principale caractéristique le côté répressif qui lui est souvent associé mais la question mérite d'être posée. Plusieurs réponses peuvent être avancées. Premièrement, l'autonomie n'a pas été accordée en l'espace d'un jour ni même d'une année. La culture de l'administration, depuis la réforme de 1971, a évolué dans un sens qui aurait favorisé la préparation des ministères à l'autonomie que nous connaissons aujourd'hui. C'est donc par étapes que les mentalités ont été forgées au respect de la chose publique. Deuxièmement, il existe plusieurs organismes centraux ou institutions qui veillent au respect des textes et à la bonne utilisation des ressources financières. Ces organisations, qui ont des pouvoirs de

[35] Le SYGBEC est un système d'information gouvernemental informatisé, où sont entrées les données budgétaires des ministères. Ces derniers disposent de terminaux à cet effet. Le SYGBEC est géré par le Contrôleur des finances qui en assure l'accès et l'intégrité.

sanctionner ou de faire sanctionner éventuellement, bénéficient également d'une oreille attentive de la part des contribuables et des médias. Les principales organisations auxquelles nous pensons sont : le Conseil du trésor, le Contrôleur des finances, le Vérificateur général, l'Assemblée nationale, sa Commission des Finances et les tribunaux. Les gestionnaires ne voudraient pas se retrouver devant ces institutions pour répondre de leur mauvaise gestion. Enfin, une troisième réponse pourrait être la mise en place de la vérification interne dans les ministères. Elle fait partie des outils que ces ministères devraient utiliser pour surveiller le déroulement des activités et la bonne exécution des programmes. C'est un mécanisme qui intervient après l'action, c'est-à-dire après l'exécution du budget ministériel.

La vérification interne, moyen de contrôle après l'action.

La vérification interne a été imposée par une directive du Conseil du trésor et oblige les ministères et organismes à mettre en place des moyens pour :

- faire en sorte que les activités de programme soient systématiquement l'objet de suivi de gestion, d'évaluation et de vérification interne;
- favoriser le développement et l'intégration des systèmes d'information sur les activités de programme;
- disposer d'une meilleure information en vue de la prise de décision notamment dans le cadre du processus budgétaire (C.T. 185407 du 14 juin 1994, p. 3).

La vérification interne est définie comme étant:

> ... la fonction indépendante des mécanismes de contrôle incorporés à la gestion régulière, ayant pour objet de vérifier si les ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles sont gérées conformément aux lois, règlements et directives. La vérification

> porte également sur l'efficience et l'économie dans l'utilisation des ressources et sur les mécanismes de gestion[36].

L'utilité de la vérification interne ne fait pas de doute. Son effectivité devrait aider à renforcer les arguments en faveur d'une autonomie plus poussée des ministères dans le domaine de la gestion des deniers publics. De plus, elle est le passage obligé pour une reddition de comptes, en ce sens que l'obligation de rendre compte implique que soient cernés avec précision les différents aspects du champ couvert par la vérification interne[37].

Selon le rapport 1996-1997 du Vérificateur général, la plupart des ministères et organismes d'importance (à peu près une trentaine) sont dotés de services de vérification interne. Malheureusement, mentionne-t-on dans le rapport, depuis une vingtaine d'années, le Vérificateur général relève régulièrement des lacunes importantes sur le fonctionnement de ces services. Il s'agit entre autres du manque de ressources suffisamment qualifiées, des carences que comportent les méthodes et les outils de travail[38] et du faible soutien de la haute direction. Ces diverses lacunes sont encore d'actualité parce que les dirigeants ne sont pas convaincus que la vérification interne apporte une valeur ajoutée, surtout dans un contexte de restrictions budgétaires où les ressources qui auraient pu être affectées à la vérification interne sont plutôt utilisées à d'autres fins. Cette attitude est confortée par le fait que plusieurs autres organismes de vérification (Contrôleur des finances, Vérificateur général, vérificateurs privés, etc.) interviennent dans les ministères. Ce qui donne l'impression que la vérification est inutile ; d'où le constat qu'elle n'a jamais vraiment fonctionné depuis son implantation. La raison invoquée par le Vérificateur

---

[36] Voir, directive du Conseil du trésor.

[37] Voir à l'appendice D le champ couvert par la vérification interne, à travers le «Cadre de travail pour la communication de l'information sur la performance», conçu par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

[38] Un des outils de travail que recommande fortement le Vérificateur général est le «Cadre de travail pour la communication de l'information sur la performance». Voir appendice D.

général est que les ministères et organismes ne sont pas encore confrontés à des exigences précises de reddition de comptes. En attendant l'avènement d'un cadre de reddition de comptes, dit-il ironiquement, le Conseil du trésor n'a d'autres choix que de maintenir la fonction sous le respirateur artificiel que représente sa directive.

4.2.2 Le contrôle externe

Nous entendons par contrôle externe, le contrôle de la gestion des fonds publics par le pouvoir législatif. Cette forme de contrôle découle de la séparation des pouvoirs entre exécutif et législatif. L'exécutif se charge de la mise en œuvre du budget, pour réaliser ses programmes. En échange de cette prérogative exclusive, il a l'obligation de rendre compte de sa gestion en faisant rapport sur la façon dont il a exercé ses responsabilités. Pour assurer une certaine objectivité des informations fournies à l'Assemblée nationale, cette dernière dispose de sa propre source d'information, le Vérificateur général. Les rapports du Vérificateur général viennent à la fois attester ou non la véracité de certaines informations fournies au Parlement par le gouvernement et poser un œil critique sur les systèmes et pratiques de gestion.

4.2.2.1 Le contrôle exercé par le Vérificateur général.

La loi sur le Vérificateur général indique que, sur proposition du Premier ministre, l'Assemblée nationale nomme le Vérificateur général à la majorité des 2/3 de ses membres pour une durée de dix ans. Son mandat consiste à faire la vérification des fonds et autres biens publics. Le but ultime du mandat, faut-il le rappeler, est de faciliter le contrôle parlementaire sur la gestion des deniers et des biens publics. Comme mentionne le Vérificateur général lui même à propos de son institution, «...il s'agit en quelque sorte de l'équivalent du conseil d'administration d'une entreprise

auquel des vérificateurs externes présenteraient un rapport sur la situation financière de l'entreprise et sur la qualité de la gestion des dirigeants en place» (Breton, 1996, p. 25). Dans ses attributions, il ne peut porter de jugement sur le bien fondé des décisions du gouvernement. Il se contente d'exposer dans les rapports, ses constatations et ses recommandations, dans le but de susciter des améliorations ou la correction des irrégularités.

Pour réaliser son mandat, le Vérificateur général procède dans un premier temps à une vérification financière à l'issue de laquelle il produit un premier rapport qui accompagne celui portant sur les états financiers annuels (comptes publics) du gouvernement. Le rapport du Vérificateur prend la forme d'une opinion qui fait suite à une vérification exécutée selon les normes de vérification généralement reconnues. L'opinion porte sur la conformité de la présentation des comptes en regard des conventions en vigueur dans le gouvernement, la pertinence de ces dernières et des informations financières. La technique utilisée pour la vérification est le sondage. Généralement, cela se passe en confrontant certaines pièces justificatives et certaines écritures des fournisseurs ou prestataires de services, aux écritures comptables des ministères et organismes du gouvernement. A peu près 60% des ressources humaines du Bureau du Vérificateur général sont consacrées aux travaux d'attestation financière. En réalité, c'est parce que c'est là sa fonction principale et traditionnelle.

Les autres interventions sont faites dans la mesure où les priorités le permettent. Le Vérificateur effectue dans ce cas une vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, énoncés de politique et directives et une vérification d'optimisation des ressources. Un deuxième rapport s'en suit qui fait état des constatations sur les transactions effectuées par le gouvernement et sur sa gestion. Ce qui détermine le choix du Vérificateur sur l'organisation, le programme, les activités ou les opérations à vérifier, c'est la découverte de certaines déficiences au moment de la vérification financière. Les déficiences sont alors identifiées et versées dans une banque de projets

de vérification. Des critères permettent ensuite de choisir ce qui fera effectivement l'objet de vérification. Ces critères tiennent compte de «facteurs tels leur valeur d'exemplarité, leur importance sur le plan économique, l'efficience et la mesure de l'efficacité, leur caractère dérogatoire à des lois ou règlements, leur importance sur le plan monétaire ou encore leur récurrence d'année en année» (Breton, 1996, p. 26). Lors du déroulement des travaux de vérification, notamment ceux d'optimisation des ressources, d'autres critères sont établis au début de chaque évaluation, en collaboration avec les ministères ou organismes concernés. Des discussions se font autour des résultats de vérification et des ajustements sont apportés, à la lumière des renseignements nouveaux fournis par l'entité vérifiée. Les entités vérifiées ont la possibilité de présenter leurs commentaires dans le rapport du Vérificateur. Elles peuvent ainsi, faire valoir leur point de vue et y faire figurer les mesures déjà prises pour remédier à la situation en cause. Cela n'empêche pas le Vérificateur d'indiquer l'objectif à atteindre, sans toutefois imposer la procédure à suivre. Par ailleurs, à son initiative il peut également déposer à l'Assemblée nationale, tout rapport spécial qu'il juge pertinent.

Le troisième volet portant sur l'optimisation des ressources donne lieu en fait à une vérification intégrée, le qualificatif ''intégrée'' faisant référence à la prise en compte d'aspects tels l'économie, l'efficience et l'efficacité. Pour pouvoir mener à bien la vérification d'optimisation des ressources en tenant compte des aspects ci-dessus imposés par la loi, le Vérificateur utilise le cadre de travail recommandé par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (F.C.V.I). Ce cadre de travail regroupe selon les termes employés par la F.C.V.I. les douze dimensions de

l'efficacité[39]. En réalité, dans son approche, le Vérificateur ne passe pas en revue toutes les dimensions lorsqu'il va sur le terrain. Il choisit celles qui lui apparaissent les plus pertinentes au regard de la situation. Autrement, il passerait plusieurs mois dans la même entité. Ce qui serait contraire à une bonne gestion du temps s'il veut parvenir à couvrir de façon optimale l'ensemble des activités gouvernementales.

Le rôle de chien de garde des deniers publics que joue le Vérificateur ne saurait être efficace s'il ne bénéficiait pas d'une autonomie de gestion exceptionnelle. La loi lui permet d'établir sa propre politique de gestion des ressources humaines. Il fixe l'effectif dont il a besoin, détermine sa répartition et les niveaux d'emploi de son personnel. En fait, son budget qu'il prépare lui même, est approuvé directement par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, l'indépendance dont il jouit vis à vis de l'exécutif lui permet de faire son travail sans s'inquiéter de sanctions politiques, telle sa destitution, et ce, pendant dix ans, à moins qu'il n'ait commis de fautes lourdes. En réalité, cela n'est jamais arrivé. Le gouvernement s'accommode tant bien que mal des critiques souvent acerbes du Vérificateur. Mais il ne manque pas d'occasion, à chaque rapport de ce dernier, de contester l'exactitude de certains éléments du contenu. Il lui arrive même de contester la compétence du Vérificateur à intervenir dans certains organismes comme ce fut le cas pour la Caisse de dépôt et placement du Québec[40]. C'est que «les temps sont de plus en plus durs» et l'exécutif, comme partout ailleurs dans le monde, n'est pas porté à laisser révéler aux contribuables et aux médias certains aspects peu reluisants de sa

---

[39]Voir à l'appendice D, le cadre de travail comprenant les douze dimensions de l'efficacité. Le terme ''efficacité'' ici est un concept plus large que ce que nous appellerions ''la petite efficacité'' définie dans la loi sur le Vérificateur général. En effectuant une analyse de la gestion des ministères selon les douze dimensions de l'efficacité, on passe de fait, en revue les aspects d'économie, d'efficience et d'efficacité prévus par le législateur.

[40] Michel Venne, dans l'éditorial du journal Le Devoir du 6 Juin 1997, déplore l'absence de respect dû aux vérificateurs, tant à Ottawa (gouvernement fédéral) qu'à Québec.

gestion. Quoi qu'il en soit, le Vérificateur général est une organisation qui a fait ses preuves pour assurer un meilleur fonctionnement des institutions démocratiques et est appelé à demeurer.

4.2.2.2 Le contrôle exercé par l'Assemblée nationale

L'obligation de rendre compte imposée à l'exécutif, implique que les représentants élus du peuple contrôlent la gestion gouvernementale pour en assurer la transparence. L'aboutissement normal des travaux du Vérificateur est la présentation de son rapport annuel en commission parlementaire. La présentation des travaux est faite en présence des responsables de la gestion gouvernementale. Ceux-ci s'expriment sur les questions soulevées dans le rapport. Le compte rendu des travaux de la commission pourront par la suite être débattu en plénière. Les députés de l'opposition sont généralement les plus critiques sur la gestion gouvernementale. Le gouvernement se défend ou prend acte des critiques, ou encore expose les mesures qu'il a déjà prises pour remédier à la situation incriminée ou enfin traduit en justice les cas frauduleux mis à jour par le Vérificateur général. Le processus du contrôle budgétaire au Québec est ainsi bouclé à l'issue de l'étape du contrôle parlementaire.

CHAPITRE V

LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE AU BURKINA FASO: CRITIQUES ET PROPOSITIONS DE CHANGEMENT

L'adéquation entre le contrôle budgétaire et le budget-programmes repose sur deux préoccupations principales. D'abord, le contrôle budgétaire n'est plus uniquement celui de la conformité. Il connaît un élargissement avec la prise en compte du contrôle de l'optimisation des ressources, devenu une dimension essentielle dans la gestion des finances publiques. La raison en est que le contrôle budgétaire ne veut plus être un obstacle à la performance des organisations publiques mais voudrait plutôt y contribuer et s'assurer qu'elle sera atteinte. Nous verrons qu'à travers les attributions des principaux organismes de contrôle budgétaire burkinabè, même si l'on se préoccupe de la conformité et de l'optimisation des ressources (du moins, dans les textes pour ce dernier), il n'en demeure pas moins que la traduction pratique de cette préoccupation est à certains égards, incompatible avec les exigences d'un budget-programmes. Deux raisons nous poussent à cette affirmation. Premièrement, l'approche en matière de contrôle de conformité pendant l'action est différente de celle préconisée par le budget-programmes pour ce qui est des relations entre l'organe central de contrôle a priori et les ministères dépensiers; deuxièmement, le contrôle d'optimisation des ressources est absent des pratiques de gestion des ministères et ne fait pas partie des moyens utilisés par les organes supérieurs de contrôle (Inspection générale d'Etat, Inspection générale des finances, Chambre des comptes) pour le contrôle des finances publiques.

Une deuxième préoccupation, plus générale cependant, est celle du respect des principes généraux de contrôle budgétaire, principes qui préconisent une répartition des attributions de contrôle entre l'exécutif, le pouvoir judiciaire et/ou le pouvoir législatif, de manière à en garantir l'efficacité et la probité. Le décret du 19 Septembre 1969 portant sur le régime financier de la République de Haute-Volta (Burkina Faso) dispose que : «l'exécution du budget de l'Etat et de ses opérations de trésoreries est soumise à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire». Le contrôle administratif est un contrôle interne à l'administration tandis que le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire lui sont externes. Cette distinction devrait permettre, théoriquement, d'assurer l'efficacité et la probité du contrôle budgétaire. Mais, nous verrons, lorsqu'il sera question du contrôle externe, que la complexité pratique et théorique de la séparation des trois pouvoirs (exécutif, juridictionnel et législatif) entame, dans une certaine mesure, la crédibilité de l'exercice du contrôle budgétaire au regard de sa perspective institutionnelle.

En partant d'une approche critique du contrôle budgétaire burkinabè, de l'expérience québécoise et des principes généraux de contrôle, nous suggérerons des changements et discuterons à l'occasion, de leur pertinence. Notre démarche va consister à aborder, successivement, la manière dont le contrôle budgétaire est assuré par les principaux acteurs engagés dans les contrôles interne et externe. Nos critiques et nos propositions s'adresseront à chacun de ces acteurs.

5.1 Du contrôle budgétaire interne

Les acteurs du contrôle interne que nous retenons sont : les ministères (***section 5.1.1***), la direction du contrôle financier (D.C.F.), organisme central, chargé du contrôle a priori de la conformité des dépenses (***section 5.1.2***); l'Inspection générale des finances

(I.G.F.), organe ministériel (ministère des Finances) chargé, entre autres, du contrôle a posteriori de la conformité des dépenses effectuées par les services centraux, déconcentrés ou sous la tutelle du ministère des Finances (***section 5.1.3***); l'Inspection générale d'Etat (I.G.E.), institution supérieure de contrôle chargée de contrôler a posteriori la gestion et le fonctionnement administratifs, financiers et comptables (***section 5.1.4***) des services de l'Etat, de ses démembrements et des organismes qui gèrent totalement ou partiellement des deniers publics.

5.1.1 Du contrôle budgétaire dans les ministères

Il sera question du contrôle de conformité pendant l'action et du contrôle d'optimisation des ressources. Comment s'exercent-ils et quels changements peut-on apporter en vue de leur amélioration? Voici les questions auxquelles nous essaierons de répondre.

5.1.1.1 Du contrôle de conformité pendant l'action.

Les ministères ne sont pas dotés de structures spécialement chargées du contrôle au moment de l'exécution du budget. Le contrôle budgétaire préalable de la conformité des dépenses aux lois et aux règlements s'effectue à travers les mécanismes du contrôle hiérarchique que l'on retrouve dans toute organisation. Retenons surtout qu'il n'est pas définitif. En effet, après être passés à travers les mécanismes du contrôle hiérarchique, les engagements de dépenses qui, à ce stade, sont considérés comme des propositions d'engagements, doivent être soumis à la direction du contrôle financier (DCF), une structure centrale externe aux ministères. Celle-ci est chargée de vérifier la conformité des propositions d'engagements à la législation financière. La centralisation du contrôle de conformité pendant l'action place les

ministères dans un état d'incertitude permanent pour ce qui est de l'acceptation ou du rejet de leurs dossiers. La situation n'est pas de nature à favoriser une performance dans l'exécution des programmes qui seraient issus d'un budget-programmes. Les nouveaux modes de gestion budgétaire préconisent la prise en charge du contrôle permanent de la conformité par les ministères eux-mêmes. Il est possible d'avancer trois raisons pour justifier une telle approche.

Premièrement, la prise en charge du contrôle de conformité pendant l'action par les ministères permettrait de raccourcir le circuit de la dépense, tout en libérant des ressources qui pourront être éventuellement affectées à d'autres fins. La centralisation nécessite la mise en place d'une organisation, même petite, visant à assurer la circulation des dossiers entre les ministères dépensiers et l'organisme central. En faisant en sorte que tout puisse se passer désormais dans les ministères, des ressources sont épargnées et des économies sont réalisées, favorisant ainsi une exécution plus efficiente des programmes. L'efficacité serait également favorisée grâce à une exécution plus rapide des programmes : en réduisant la longueur du circuit de la dépense, on crée un certain dynamisme dans l'exécution des programmes. En effet, les gestionnaires sont plus confiants parce qu'ils sont assurés d'avoir les ressources à temps et l'on a plus de chances de rencontrer les délais prévus pour l'atteinte des objectifs.

Deuxièmement, le transfert des compétences de la DCF permettrait de responsabiliser les ministères et leurs gestionnaires en matière de respect de la législation financière. Ceux-ci seraient désormais entièrement imputables des manquements qui pourraient survenir à l'occasion des engagements de dépenses destinés à réaliser les activités ministérielles. On peut espérer que les ministères seraient beaucoup plus rigoureux dans les prises de décisions relatives à l'utilisation des deniers publics[41].

[41]Au Québec, depuis que l'organisme central de contrôle (Contrôleur des finances) a délégué aux

Troisièmement, le transfert de l'exercice du contrôle de conformité préalable vers les ministères permettrait de décongestionner l'organisme central. Le temps et les ressources dégagés peuvent alors être consacrés à des analyses et à des contrôles plus stratégiques, pendant et après l'exécution du budget, en vue de fournir au gouvernement de la matière première pour la prise de certaines décisions en matière budgétaire notamment.

Comme on peut s'en apercevoir, la prise en charge par les ministères, du contrôle de conformité pendant l'action, comporte des effets positifs sur l'exécution du budget-programmes. Mais serait-il vraiment réaliste, dans le contexte burkinabè, de faire totalement confiance aux ministères? Nous répondrons à cette question lorsqu'il sera traité plus spécifiquement des activités de la DCF. Pour l'instant, examinons ce qu'il en est de l'optimisation des ressources dans les ministères.

5.1.1.2 De l'optimisation des ressources

5.1.1.2.1 Les obstacles à l'optimisation des ressources dans les ministères.

Avant de passer à un contrôle d'optimisation des ressources, les ministères devraient d'abord gérer en vue d'optimiser l'utilisation des ressources. Nous faisons le constat qu'au Burkina Faso, les ministères ont très peu l'occasion de gérer de cette façon. L'explication pourrait venir du type de budget en vigueur et de la manière dont les crédits sont détaillés dans le document budgétaire.

---

ministères le contrôle a priori des engagements, les observateurs sont unanimes pour reconnaître que non seulement des économies de ressources ont été réalisées, mais encore que la qualité du contrôle de conformité s'est accrue parce qu'il s'est avéré que les ministères ont pris au sérieux leurs nouvelles attributions, devenant du même coup des défenseurs exemplaires de la régularité et de la légalité en matière de gestion des deniers publics.

En ce qui concerne le type de budget en vigueur, il faut dire que l'optimisation des ressources s'apprécie par rapport aux ressources, au processus de transformation et aux objectifs à atteindre. Or, avec le budget-objet, les objectifs, dans bien des cas, sont difficiles à cerner. Comment pourrait-on alors dans ce cas, mesurer l'efficacité par rapport à des objectifs, somme toute, nébuleux. Le lien entre l'allocation des ressources et les objectifs n'est pas établi de manière systématique et rigoureuse. Peut-on connaître, dans ces conditions, l'option la plus efficiente quant au processus de transformation?

Sur le second aspect, à savoir le détail des crédits, il faudrait le percevoir comme une forme de contrôle central sur l'utilisation des moyens. Le budget-objet, faut-il le rappeler, prévoit des objets de dépenses. L'enchâssement d'objets de dépenses très détaillés dans le document budgétaire matérialisant la loi de Finances au Burkina fait en sorte que les ministères et leurs gestionnaires n'ont pratiquement pas de marge de manœuvre dans l'utilisation des crédits, pour réussir mieux leurs activités[42]. Tout réaménagement ad hoc, pour une réaffectation des crédits à des activités plus productives doit être soumis à des structures externes (ministère des Finances, Conseil des ministres, Assemblée nationale, selon la rubrique budgétaire concernée). Les ministères sont ainsi placés dans une situation où le respect des normes (l'affectation détaillée des crédits devant être impérativement respectée) semble plus important que les résultats performants. La gestion financière est, en d'autres termes, axée sur l'observation stricte des textes législatifs et réglementaires et ce, au détriment de la recherche de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, nécessaires à la réalisation des grands objectifs nationaux.

[42] On prévoit par exemple dans le document budgétaire les crédits affectés au carburant et aux lubrifiants pour le Cabinet du ministre, les fournitures de bureau, les produits d'entretien et de nettoyage, les frais de voyage et autres détails de ce genre.

La mise en place du budget-programmes au Burkina Faso devrait permettre l'élimination de ces deux obstacles si on y tient. En effet, comme cela a été décrit à maintes reprises, le budget-programmes assure un lien logique entre les ressources, les objectifs et par conséquent le processus de production. Il est dès lors possible d'assurer une gestion qui tienne compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Par ailleurs avec ce mode de budgétisation, les crédits votés sont, en principe, regroupés dans des catégories de dépenses plus larges. Au Québec par exemple, le détail des dépenses de programmes au moment de l'adoption du budget, se limite à des regroupements larges (supercatégories et catégories notamment, pour ce qui est des plus petites subdivisions) qui permettent aux ministères de procéder à des répartitions en sous-catégories de plus en plus fines (bien que le Conseil du trésor doive être tenu au courant), une fois le budget voté. Ainsi, tout en se conformant aux lois et aux règlements dans l'exécution du budget, les ministères ont une certaine autonomie dans l'organisation des moyens. Les réaménagements en vue d'une réaffectation des crédits à des activités plus productives pour une meilleure exécution des programmes peuvent être décidés par les ministères[43]. Ces derniers peuvent être tenus responsables devant les institutions supérieures de contrôle internes et externes de la performance des programmes, vu qu'ils ont droit au chapitre pour ce qui est de la façon dont les ressources doivent être utilisées.

Les solutions apportées par le budget-programmes ne peuvent cependant résister à l'argumentation de ceux qui sont opposés à un relâchement des contrôles (tel que nous l'avons suggéré plus tôt), que s'il est prévu un contrôle a posteriori plus rigoureux et systématique sur l'efficacité et l'efficience de la gestion des programmes dans les ministères. Ce contrôle devrait être exercé par les organismes supérieurs de

---

[43] En réalité, c'est le Conseil du trésor qui a délégué aux ministères le pouvoir de procéder aux réaménagements depuis 1995 (voir section 2.2.3).

contrôle a posteriori, mais aussi et surtout, par les ministères eux-mêmes à travers une vérification de l'optimisation des ressources.

5.1.1.2.2 Du contrôle d'optimisation des ressources dans les ministères

Le contrôle d'optimisation des ressources, déjà utilisé au Québec et certainement dans plusieurs autres pays sous diverses dénominations, est ce qui pourrait contribuer à garantir aux ministères, toute chose égale par ailleurs, l'efficience et l'efficacité dans l'exécution des programmes.

Ce type de contrôle n'est pas inconnu au Burkina Faso. Il fait partie des outils de gestion employés dans l'exécution des projets de développement financés dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale. L'utilisation du contrôle d'optimisation des ressources[44] est une exigence des accords de financement. Le principal moyen de pression employé par les bailleurs de fonds pour s'assurer d'une reddition de comptes de la part des ministères et du gouvernement, consiste à faire des décaissements sous forme de tranches de financement, tout au long de la période couverte par le projet. Le décaissement de la tranche suivante est conditionné par une reddition de comptes sur la tranche précédente, selon un cadre arrêté avec le bailleurs. Ces activités de contrôle sont effectuées à la base par les chefs de projets et impliquent les directions des études et de la planification (DEP), présentes dans tous

[44] Le terme contrôle d'optimisation des ressources est utilisé dans ce cas précis pour désigner les activités de contrôle visant à vérifier l'emploi économique, efficient et efficace des ressources dans les projets. Ces activités de contrôle sont effectuées à travers des suivis d'exécution financière, d'exécution physique, de réalisation de planning d'exécution , etc., et complétés à l'occasion par des audits sur le fonctionnement des projets ou sur l'application des règles comptables arrêtées par les bailleurs de fonds et le gouvernement.

les ministères[45]. Mais en définitif, le travail fait dans le sens d'un contrôle d'optimisation est partiel, parce qu'il ne couvre pas l'ensemble des activités ministérielles financées entièrement à partir des ressources propres de l'Etat.

Les autorités budgétaires et les ministères devraient voir à la généralisation du contrôle d'optimisation, à l'ensemble des activités ministérielles, en échange d'un relâchement des contrôles centraux, au moment de la mise en place du budget-programmes. Les DEP seraient bien placées pour jouer le rôle de structures de vérification d'optimisation des ressources au sein des ministères. Toutefois, c'est en renforçant leurs capacités d'intervention en moyens humains et matériels qu'ils sera possible à ces structures de contribuer avec succès à une gestion économique, efficiente et efficace des programmes.

Cependant, le tout n'est pas de prendre des directives ou des règlements sur de nouvelles attributions, de nouvelles tâches ou sur une réorganisation des structures, pour que le contrôle d'optimisation soit utilisé comme outil indispensable de gestion par les ministères. L'expérience québécoise en matière de vérification interne nous enseigne que les ministères ne sont pas toujours convaincus que le contrôle d'optimisation des ressources apporte une valeur ajoutée palpable. Ils préfèrent utiliser leurs ressources limitées à d'autres fins[46]. Il faudrait que les mesures prises pour promouvoir une gestion efficace soient convaincantes pour leurs destinataires, en ce sens que l'application de telles mesures leur paraisse en soi indispensable, un peu comme l'obligation d'exécuter le budget du ministère chaque année. On pourrait les y aider en commençant par exemple à subordonner l'examen des projets de budgets des ministères lors des négociations budgétaires, à la présentation d'un

[45] Les DEP sont chargées, entre autres, du planning des activités des ministères, de la centralisation des données relatives aux projets des ministères, du suivi et du contrôle de ces projets. Force est de constater cependant qu'elles sont incapables d'accomplir ces activités, faute de moyens et surtout, de soutien de la part des autorités ministérielles.

[46] Se reporter à la section 4.2.1.3.

document contenant les résultats d'un contrôle d'optimisation des ressources. Mais auparavant, le gouvernement se doit de concevoir un cadre précis de reddition de comptes[47] qui permette de fournir les informations sur la prise en compte des préoccupations en matière d'économie, d'efficience et d'efficacité, dans l'exécution des programmes. Probablement que la reddition de comptes ne pourra pas se faire pour tous les programmes chaque année, mais elle peut néanmoins être rendue obligatoire pour les programmes prioritaires, décidés annuellement par le gouvernement.

En guise de conclusion, on peut légitimement penser que les contrôles exercés sur les ministères ou par ces derniers favoriseront une meilleure exécution du budget-programmes si l'on se donnait la peine de les repenser en vue de leur adaptation au nouveau mode de budgétisation.

5.1.2 Du contrôle exercé par la direction du contrôle financier (D.C.F.)[48]

La direction du contrôle financier est une des nombreuses directions du ministère des Finances. C'est le seul organe de contrôle a priori des dépenses. Elle est chargée d'assurer le contrôle permanent de l'exécution des opérations financières de l'Etat[49]. Elle joue ainsi un rôle de premier plan dans la phase d'exécution du budget. Pour bien comprendre ce rôle, il est important de situer la position des principaux intervenants

---

[47] Le Québec n'a pas encore conçu un cadre de reddition de comptes pour les ministères et organismes mais souhaiterait le faire pour amener ces derniers à la pratique de la vérification interne.

[48] Nous emploierons indifféremment les termes ''Direction du contrôle financier'' et ''Contrôle financier''.

[49] Nous excluons de fait le contrôle que la DCF effectue sur les opérations financières des collectivités publiques territoriales et des établissements publics administratifs. Pour plus de détails sur cette partie des attributions de la DCF, nous recommandons la lecture du Guide Du Contrôleur Financier, élaboré par la DCF elle-même.

dans le processus d'exécution du budget de l'Etat. D'un côté nous avons les ministères dépensiers et, de l'autre, le ministère des Finances. Les ministères dépensiers administrent et gèrent leurs crédits de manière à réaliser les activités au moyen les dépenses pour lesquelles ces crédits ont été octroyés. Toutefois, rien ne garantirait que les deniers publics soient utilisés conformément aux lois et aux règlements, si un contrôle externe ne s'effectuait sur les actes administratifs à caractère budgétaire, posés par les administrateurs et/ou les gestionnaires de crédits. C'est là qu'intervient le ministère des Finances à travers la direction du contrôle financier, spécialiste du contrôle de conformité.

5.1.2.1 Le mandat de la direction du contrôle financier

Le mandat du contrôle financier est de s'assurer, dans le cadre de l'exécution quotidienne du budget, que la dépense projetée au moment de l'engagement est légale, régulière, morale et que sa liquidation qui intervient ultérieurement l'est également. La **légalité** consiste à vérifier que les propositions d'engagement provenant des ministères sont conformes aux termes de la lois et de ses textes d'application. Pour toute dépense, le contrôleur financier devra s'assurer que la loi de finances est respectée, que les textes sur la passation des marchés publics n'ont pas été enfreints, qu'en matière de traitements et salaires, la législation et la réglementation ont été appliquées, etc.. Le **contrôle de régularité** implique que soient vérifiées l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, les pièces justificatives, etc.. Le **contrôle de moralité,** permet de s'assurer, entre autres, que les prix reflètent ceux du marché, et que les quantités sont raisonnables. Un projet de dépense ou une liquidation qui ne respecte pas l'un ou l'autre de ces critères de contrôle est renvoyé à son initiateur. À l'opposé, un projet de dépense ou une liquidation qui passe les critères de contrôle, suit son cours pour être ordonnancé et payé par les services du ministère des Finances habilités à le faire.

En plus du contrôle au moment de l'exécution de la dépense, la direction du contrôle financier s'est vu confier d'autres responsabilités. Il est ainsi mandaté pour vérifier et donner son avis sur tous les projets de textes qui pourraient avoir une incidence sur les finances publiques. Il est présent à toutes les commissions chargées de désigner les cocontractants de l'Etat dans le cadre des marchés publics. Il prépare mensuellement et annuellement, pour le gouvernement, des rapports sur l'état d'exécution du budget de dépenses, aidé en cela par la comptabilité des engagements de dépenses qu'il assure. En tant que spécialiste de la réglementation financière, il prodigue également des conseils aux ministères dépensiers.

5.1.2.2 Les caractéristiques du contrôle exercé par la direction du contrôle financier

Trois caractéristiques peuvent être retenues pour qualifier le contrôle exercé par la DCF. D'abord, il est préalable a la dépense, ensuite, c'est un contrôle de conformité et enfin, c'est un contrôle centralisé. Le contrôle s'exerce a priori parce qu'il intervient avant que les actes à caractère financier n'aient des conséquences irréversibles sur les finances de l'Etat.

La direction du contrôle financier effectue également un contrôle de conformité. Elle s'assure que les actes posés par les ministères sont conformes aux textes en vigueur (lois, règlements, instructions, directives, etc.). Elle n'est ni compétente ni autorisée à juger de l'à-propos de ces actes. La décision de dépenser ou de ne pas dépenser appartient aux ministères.

Enfin, le contrôle financier adopte une forme centralisée. Les propositions d'engagements et les liquidations des ministères dépensiers sont acheminées dans ses bureaux. Il s'organise alors un va-et-vient des documents en deux temps : une

première fois pour l'engagement et une seconde fois pour la liquidation. L'exposé qui a porté sur le contrôle de conformité pendant l'action au sein des ministères a permis de faire ressortir la valeur ajoutée que l'abandon du contrôle centralisé apporterait à l'exécution du budget-programmes. Mais nous terminions cependant sur ce sujet, en nous interrogeant sur le caractère réaliste d'une décentralisation, surtout dans un contexte où la DCF relève quotidiennement plusieurs entorses à la législation financière, allant de l'immoralité des dépenses à l'illégalité pure et simple. Dans un tel contexte, doit-on déléguer les compétences de la DCF aux ministères?

5.1.2.3 De la délégation des compétences de la DCF

La délégation en matière de contrôle de conformité a priori pourrait se faire immédiatement après la mise en place du budget-porgrammes et l'on profiterait d'autant plus rapidement des avantages qui y sont rattachés. Ces avantages, nous les avons exposés plus tôt en traitant de la prise en charge du contrôle de conformité par les ministères. Mais, l'expérience a montré que les ministères se voient retourner très souvent les dossiers qu'ils initient. On pourrait trouver une explication dans l'ignorance des textes ou dans leurs manipulations. Mais on peut également estimer que cela relève d'un manque de rigueur dans le montage des dossiers, les ministères étant assurés que l'organe central de contrôle intervient en aval. Ne peut-on pas espérer par conséquent que les ministères, mis face à leurs responsabilités à travers la délégation, prendraient très tôt les mesures qui s'imposent pour corriger la situation? En fait, il est probable que cela dépendrait des individus impliqués dans la gestion budgétaire. D'aucuns y verraient là une opportunité de prouver leur capacité à gérer sainement les deniers publics et d'autres percevraient la situation comme une opportunité pour profiter du système à des fins étrangères au service public. Nous estimons, pour notre part, que la culture financière n'a pas encore suffisamment intégré les valeurs de respect de la chose publique, faute de sanctions effectives et

dissuasives qui l'y aide. Il est donc plus probable qu'une délégation entraîne une croissance des dépenses irrégulières, illégales et immorales.

Compte tenu des difficultés et des incertitudes liées à une délégation immédiate, surtout en l'absence de sanctions réelles, nous sommes convaincus de la nécessité d'une période de transition, en fait une période où le contrôle financier sera déconcentré. Cette solution permettrait de préparer les ministères à assumer plus tard les responsabilités qui seraient les leurs en cas de délégation[50]. Outre qu'elle accélère le traitement des dossiers par rapport à la centralisation actuelle, la déconcentration offre l'opportunité de former des agents dans les ministères pour la relève. Les représentants de la DCF auront donc pour rôle, non seulement d'effectuer des tâches de contrôle mais aussi de permettre les apprentissages dans leur ministère d'accueil respectif. Au cours d'une période de transition, on pourrait mieux appréhender la culture financière de chaque ministère et donc mieux proposer des mécanismes d'auto-contrôle lorsque viendrait le temps de déléguer. Par ailleurs, en procédant d'abord par la déconcentration, on a plus de chance de rallier certains décideurs opposés au changement du système actuel, parce que convaincus de l'incapacité des ministères de garantir la saine gestion des deniers publics.

Toutefois, avec le système central de gestion des dépenses implanté au ministère des Finances (succinctement décrit au chapitre III), on ne peut réaliser la déconcentration sans avoir équipé au préalable tous les services déconcentrés en technologie de l'information pour permettre la transmission sûre et rapide des données au niveau

---

[50] Il est bon de rappeler qu'au Québec, le passage à la délégation d'une partie des compétences du Contrôleur des finances aux ministères s'est déroulé sur une période de vingt ans, parce qu'on n'a pas voulu prendre le risque, en période de restriction budgétaire, de passer immédiatement à une approche complètement nouvelle du contrôle de conformité. C'est après avoir fait le point, à la suite d'une période de déconcentration, que le Contrôleur des finances a décidé d'intervenir désormais a posteriori. Cette manière de procéder explique en grande partie le succès de la décentralisation actuelle. C'est une expérience dont on devrait tenir compte au Burkina Faso.

central. Sans l'utilisation des technologies de l'information, une décentralisation serait tout simplement impossible ou lourde de conséquences pour la santé des finances publiques, compte tenu de la complexité du budget-programmes et de sa mise en œuvre, de la nécessité d'agréger en temps réel les données au niveau central pour permettre l'analyse et la surveillance de l'exécution budgétaire.

Nous croyons cependant que cet handicap d'ordre technique doit être surmonté si l'on veut assurer le succès du budget-programmes. Autrement, il sera toujours possible d'invoquer les ressources limitées de l'Etat pour ne pas agir. On se comporterait alors dans ce cas de manière illogique en un certain sens puisque la mise en place de la déconcentration et de ses mesures d'accompagnement ont comme but ultime une optimisation dans l'emploi des ressources de programmes.

5.1.3 L'Inspection générale des finances (I.G.F.).

L'Inspection générale des finances est un organe supérieur de contrôle a posteriori, rattaché au ministère des Finances. Ses attributions s'exercent sur toutes les entités étatiques et para-étatiques qui administrent, manipulent ou gèrent des deniers publics. Plus précisément, elle assure le contrôle de tous les services financiers, fiscaux et comptables de l'Etat et des collectivités territoriales publiques, le contrôle de la gestion financière des projets, des établissements publics, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte, et de toutes les sociétés dans lesquelles l'Etat possède des participations. Elle assure également le contrôle des établissements privés qui reçoivent des subventions de l'Etat et, d'une manière générale, de toute structure qui reçoit, détient ou gère des deniers publics. L'I.G.F. peut en outre être chargée de l'étude de toutes questions et missions à caractère financier, fiscal et comptable[51].

Malgré la richesse et l'utilité des activités de contrôle de l'I.G.F., la pertinence de cet organisme a souvent donné lieu à des débats, depuis la création du Commissariat général à l'inspection d'Etat en 1988, et de l'Inspection générale d'Etat (I.G.E.) en 1993[52]. Avant de traiter de cette question examinons d'abord les activités de contrôle de l'I.G.F.

5.1.3.1 Les activités de contrôle de l'Inspection générale des finances

La première activité consiste en un ***contrôle des services financiers, fiscaux et comptables.*** Il s'agit ici d'examiner la marche de ces services, examen qui s'entend, d'une part, du contrôle de conformité de l'exécution administrative et comptable des opérations budgétaires aux lois et aux règlements, d'autre part, du contrôle de la pertinence de la législation financière et du fonctionnement des services, par rapport à ce qui est généralement admis pour assurer une gestion efficace des finances publiques. Sur ce dernier aspect, il y aurait la possibilité d'effectuer un contrôle d'optimisation des ressources, en ce sens que l'examen du fonctionnement des services au regard d'une gestion économique, efficiente et efficace, pourrait être un bon indicateur de la gestion des finances publiques. D'ailleurs, lors d'une entrevue, il nous a été confirmé que cette compréhension du rôle de l'I.G.F. était juste, bien que cela ne fasse pas expressément partie de ses attributions.

La deuxième activité, à savoir, ***le contrôle de la gestion financière des établissements publics, des projets, des sociétés publiques et semi-publiques, des***

---

[51] Voir décret no 96/382/Pres/PM/MEF, portant organisation du ministère de l'Economie et des Finances.

[52] Le Commissariat général à l'inspection d'Etat, créé en 1988, a fait place à l'Inspection générale d'Etat (I.G.E.) en 1993. L'I.G.E., est actuellement la plus haute institution de contrôle supérieur mise en place par l'exécutif. La section 5.1.4 lui est consacrée.

entités privées qui reçoivent ou qui distribuent des deniers publics, vise surtout à s'assurer du respect des lois et des règlements. Le contrôle d'optimisation des ressources est, ici, plus délicat, compte tenu de l'autonomie financière et de gestion totale ou partielle dont jouissent ces entités. L'autonomie est totale au niveau des sociétés pour la raison bien simple que leur principal objectif est de faire des profits. Les principes de gestion sont ceux du privé. Au niveau des projets et des établissements publics à caractère administratif, le contrôle d'une gestion financière, économique, efficiente et efficace n'est pas tout à fait impossible. Ces entités constituent en fait des structures décentralisées de ministères.

La troisième et dernière activité de l'I.G.F. consiste en des ***études sur des questions diverses ayant trait aux finances publiques ou à réaliser des missions spécifiques à caractère financiers***. Ces études et ces missions sont la plupart du temps demandées par le ministre des Finances ou les membres du gouvernement.

5.1.3.2 De la pertinence de l'existence de l'I.G.F.

Nous référant à un article de Robert Ludwig (1992), il apparaît que l'Inspection générale des finances a constitué, depuis 1961, l'unique institution supérieure de contrôle des finances publiques au Burkina. Elle a même été rattachée jusqu'en 1966, à la Présidence. Elle était chargée de contrôler les comptes publics et d'entreprendre toute enquête sur l'exécution administrative des opérations financières. Aujourd'hui, ses attributions demeurent à peu près les mêmes qu'en 1961. L'I.G.E., qui est la plus haute institution supérieure de contrôle de l'exécutif, effectue les mêmes contrôles que l'I.G.F. et ce, sur le même terrain que cette dernière. En fait, pour notre part, la question de l'existence de l'I.G.F. ne se pose pas. Elle est avant tout, de nos jours, l'organe de contrôle du ministère chargé des Finances. Sa pratique actuelle le confirme. Elle axe essentiellement ses interventions sur les services centraux,

déconcentrés ou sous sa tutelle.

Terminons en relevant les difficultés que connaît l'I.G.F. dans l'exécution de sa mission. Celles-ci sont dues, essentiellement, au manque de ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. Il lui est par conséquent difficile, sinon impossible d'être efficace dans l'accomplissement de ses activités, même réduites au seul ministère des Finances. Elle se contente actuellement, tant bien que mal, du contrôle de conformité après l'action et de l'appréciation de la pertinence des lois et des règlements à caractère financier. Si le budget-programmes venait à être adopté, elle devrait en fait se concentrer sur ces deux aspects de sa mission et chercher à y exceller. C'est là sa vocation première et c'est à notre avis, le meilleur service qu'elle puisse rendre à l'objectif d'adéquation entre le contrôle budgétaire et le budget-programmes. Le contrôle d'optimisation des ressources ne devrait pas la préoccuper outre mesure[53]. Par contre, il est impératif qu'elle soit dotée des ressources nécessaires[54] pour accomplir son mandat.

5.1.4 L'Inspection générale d'Etat (I.G.E.)

L'Inspection générale d'Etat, créée en 1993, est la plus haute institution supérieure de contrôle interne. Elle intervient a posteriori. Elle est placée sous l'autorité du Premier ministre et ses rapports lui sont adressés. L'I.G.E. a préséance sur tous les corps de

---

[53] En subordonnant l'examen des projets de budgets des ministères, lors des négociations budgétaires, à la présentation par ces derniers d'un document présentant les résultats d'un contrôle d'optimisation des ressources, le ministre des Finances pourra toujours avoir de l'information sur l'exécution des programmes prioritaires du gouvernement.

[54] L'I.G.F dispose de neuf inspecteurs, d'un seul véhicule et d'un local exigu.

contrôle et d'inspection ministériels. Elle exerce ses attributions dans deux domaines :

- le domaine du fonctionnement administratif et de la gestion de l'administration publique et autres entités ayant partiellement ou totalement une mission de service public ;
- le domaine du fonctionnement financier et comptable et de la gestion des deniers et autres biens publics.

La mission de l'I.G.E. consiste à vérifier, dans ses deux domaines, ***l'observation des textes législatifs et réglementaires*** qui régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable des entités contrôlées, d'une part, et ***la qualité du fonctionnement et de la gestion*** de ces entités, d'autre part.

Nous nous devons d'insister sur l'I.G.E. parce qu'elle constitue le dernier rempart de l'exécutif en matière de contrôle des finances publiques. Passée cette institution, il revient aux acteurs du contrôle externe de prendre le relais. L'exécutif devrait en principe accorder toute l'importance requise à l'accomplissement des missions de sa plus haute institution de contrôle, agir en tenant compte de ses recommandations afin de pouvoir présenter au Parlement le meilleur bilan possible de la gestion gouvernementale.

Le décret du 7 Mars 1994, portant sur l'organisation des services de l'Inspection générale d'Etat, permet de mieux appréhender les attributions de l'I.G.E.. Ce décret répartit les tâches de l'institution à travers trois sections (découpage administratif) : la section administrative, la section économique et financière et la section des projets et programmes. Nous pourrions nous intéresser uniquement à la section économique et financière puisque elle seule a, en fait, des attributions sur le contrôle des finances publiques. Nous suggérons cependant de traiter aussi des autres sections pour deux raisons: premièrement, la qualité de la gestion et du fonctionnement financiers et

comptables est forcément liée à celle de la gestion et du fonctionnement administratifs dont le contrôle est assuré par la section administrative; deuxièmement, comme nous le verrons, les tâches de la section des projets et programmes impliquent le contrôle de la gestion des ressources affectées aux activités des projets et des programmes.

5.1.4.1 La section administrative (S.A.)

Elle a pour mission :
- de veiller dans les services administratifs de l'Etat, des collectivités territoriales et des démembrements de l'Etat, à l'observation des textes législatifs et réglementaires;
- d'apprécier la qualité de fonctionnement des services de l'Etat et des collectivités publiques territoriales;
- de proposer des mesures visant à améliorer le fonctionnement de l'administration;
- de lutter contre les insuffisances de l'administration ;

De ces attributions, découle une mission purement administrative qui consiste à s'assurer que les services fonctionnent de la meilleure manière possible et que leur gestion l'est également. Interprétées de façon large, les attributions couvrent tous les aspects de la gestion des organisations, susceptibles de faire l'objet d'étude, d'examen et de recommandations. On pourrait ainsi examiner ou étudier la performance des organisations, la gestion des ressources humaines, la structure des services et d'une manière générale, la gestion des organisations publiques, toute chose qui déteint sur la gestion des deniers publics.

Dans la pratique, les objectifs du législateur sont loin d'être atteints. L'I.G.E. ne s'est pas dotée d'un outil de travail fixant des critères formels minimaux d'appréciation, le degré de qualité qu'elle voudrait obtenir et les éléments qui la composent. L'un des

éléments de la qualité de fonctionnement des services publics que l'observateur pourrait déduire de la pratique, c'est-à-dire de l'une des activités les plus visibles de la section administrative, est la présence des agents publics dans les bureaux aux heures ouvrables, présence contrôlée de manière inopinée sur les lieux de travail. L'outil de travail n'est pas, bien entendu, le seul handicap à l'exécution de la mission administrative de l'I.G.E. La carence en ressources humaines matérielles et financières constitue également un handicap majeur. Ceci pèse d'un poids considérable sur les capacités de l'institution à remplir sa mission. C'est ce que nous verrons plus loin. Mais en attendant, qu'en est-il du contrôle de la gestion des deniers publics, gestion dont nous convenons qu'elle n'est que la traduction du bon ou du mauvais fonctionnement de l'administration.

5.1.4.2 La section économique et financière (S.E.F.)

5.1.4.2.1 Les missions de la S.E.F.

La section économique et financière a pour mission :

- de veiller au **respect des textes législatifs et réglementaires** relatifs à la gestion comptable et financière ;
- de contrôler la **manipulation et la gestion** des deniers publics et matières ;
- d'assurer le **contrôle formel et de performance** des organismes et faire des propositions de redressement;
- d'évaluer les coûts de rendements des services contrôlés;
- **d'examiner et d'apprécier les bilans financiers** des organismes soumis à son contrôle;
- d'exploiter les rapports d'inspection reçus des inspections techniques ou des contrôles hiérarchiques;
- de diligenter les **enquêtes** dès qu'une irrégularité est constatée dans la gestion des

deniers publics ou du matériel de l'Etat;
- d'ordonner éventuellement la mise en oeuvre de toute mesure conservatoire qui lui paraît indispensable;
- de collaborer avec les autorités judiciaires en vue de la **répression** dans toutes les affaires concernant la gestion des deniers publics ou de matériels et de biens acquis avec les deniers publics.

Les tâches de la section économique et financière sont issues de l'éclatement en neuf points de l'article 3 de la Loi portant création, attributions, composition et fonctionnement de l'I.G.E Cet article précise, entre autres, que l'I.G.E. est chargé:

> - de contrôler dans tous les services publics de l'Etat, des Collectivités publiques locales, des établissements et tout organisme national investi d'une mission de service public, l'observation des textes législatifs et réglementaires qui en régissent le fonctionnement... financier et comptable;
> - d'étudier la qualité du fonctionnement et de la gestion de ces services;
> - de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, des comptables et des régisseurs des deniers et matières;

Les termes employés, aussi bien dans la loi que dans son décret d'application, indiquent de manière suffisamment claire, la nature du contrôle que la S.E.F. est appelée à effectuer. On en dénombre deux : le contrôle de conformité aux lois et aux règlements et le contrôle d'optimisation des ressources.

5.1.4.2.2 Du contrôle de conformité effectué par la S.E.F.

Le premier type de contrôle, à savoir le contrôle de conformité aux lois et aux règlements s'applique à la gestion comptable et financière. Concrètement, il est arrivé plusieurs fois à l'I.G.E. de vérifier le respect du principe de la séparation des

compétences entre les administrateurs de deniers (les personnes qui ont l'initiative de la dépense), les ordonnateurs (les personnes qui ont le pouvoir d'ordonner le paiement de la dépense) et les comptables (les personnes qui sont compétentes pour payer la dépense). Un autre exemple est le contrôle portant sur le respect de la réglementation des marchés publics, tant en ce qui concerne la régularité que la moralité des actes s'y rattachant. Enfin un troisième exemple concerne la consommation des crédits, au regard des autorisations de la loi de Finances.

Telle que décrite, elle a les mêmes attributions que l'I.G.F sur cet aspect du contrôle après l'action. Il arrive que ces deux institutions se retrouvent au même moment dans la même entité dans le cadre de leurs activités. Parfois, un service déjà vérifié par l'une des institutions peut l'être à nouveau par l'autre. Cette situation qui ne constitue pas à proprement parler un problème majeur, ne contribue cependant pas à une rationalisation dans l'utilisation des ressources de ces deux organes. Cela traduit en fait une absence de coopération et de concertation permanente et suivie entre l'I.G.E. et l'I.G.F.. Par une planification concertée des interventions qui peuvent l'être et par un partage des résultats de ces interventions, l'on gagne en économie, en efficience et en efficacité dans les activités de contrôle des finances publiques. On serait alors bien placé pour donner des conseils aux autres, maintenant et au moment de la mise en œuvre du budget-programmes.

5.1.4.2.3 Du contrôle d'optimisation des ressources effectué par la S.E.F.

Le deuxième type de contrôle, celui de l'optimisation des ressources, émane des termes même de la loi et du décret qui utilisent des expressions telles que: la vérification de l'utilisation des crédits publics, le contrôle de la manipulation et de la gestion des deniers publics et matières, le contrôle formel et de performance des organismes, l'appréciation de bilans financiers, les enquêtes, etc. L'interprétation que

nous avions des termes de la loi et du décret a été confirmée, lors de nos travaux de recherche, par le premier responsable de la S.E.F. qui reconnaissait que l'I.G.E. est légalement autorisée à passer en revue les trois principales composantes de l'optimisation des ressources, à savoir l'économie, l'efficience et l'efficacité. Dans la pratique, la S.E.F. n'a pas l'occasion de réaliser une étude sur la performance des entités qu'elle contrôle. Des difficultés de toute nature, relevant à la fois des moyens et du politique, pourraient expliquer l'absence de mise en œuvre de ce type de contrôle.

5.1.4.3 La section des projets et programmes (S.P.P.)

La S.P.P. est chargée du contrôle de l'exécution et de la gestion des projets et programmes des services centraux et des services rattachés des départements ministériels. Ici, les termes du décret sont laconiques. Mais on suppose que cette section accomplit les tâches des deux autres (contrôle de la gestion et du fonctionnement administratifs, contrôle de conformité aux lois et aux règlements, contrôle d'optimisation des ressources) dans le domaine spécifique des projets et des programmes. En fait, les projets et les programmes contrôlés par la S.P.P., correspondent plus ou moins, en matière d'autonomie de gestion et des objectifs poursuivis (livrer un produit ou un service en un temps déterminé) aux unités autonomes de services du Québec. De manière générale, la section intervient sous forme d'enquêtes, à la demande d'un membre du gouvernement ou lorsque ses propres sources d'information font état de gestion irrégulière des ressources financières affectées à la réalisation d'un projet ou d'un programme en particulier, ou encore, lorsque des retards anormaux sont constatés dans la livraison du ou des produits finaux, du fait peut être d'un fonctionnement et d'une gestion administrative inconséquents.

5.1.4.4 Des problèmes et des solutions liés à l'exécution des missions de l'Inspection générale d'Etat

5.1.4.4.1 Les difficultés liées à l'exécution des missions de l'Inspection générale d'Etat

Les missions de l'Inspection générale d'Etat, comme organe de contrôle interne de l'exécutif, couvrent, comme nous venons de le voir, tout le champ de la gestion des entités étatiques et para-étatiques. Au Burkina Faso, nul ne remet en cause le bien-fondé et les buts de ces missions. L'institution inspire une crainte salutaire chez les gestionnaires et les agents de l'administration. Plusieurs de ses rapports ont connu des suites qui ont permis d'améliorer le fonctionnement de certains services et de redresser des erreurs de gestion administrative, financière et comptable. Malheureusement, les réalisations de l'Inspection et l'impact de ses rapports restent, à notre avis, en deçà de ce à quoi on devrait théoriquement s'attendre, en regard de l'état actuel de la gestion administrative, financière et comptable de l'Etat et de ses démembrements. Comme déjà mentionné, la situation, nous semble t-il, découle du manque de moyens adéquats et du rôle parfois discutable du politique dans l'institution.

Les moyens mis en cause sont : les méthodes de travail, les ressources matérielles, financières, et humaines. Au niveau des méthodes de travail, nous relevons le fait que l'I.G.E. n'ait pas encore conçu pour chacune de ses sections, des cadres formels de travail comprenant les éléments à vérifier et arrêté des critères d'appréciation de la qualité de chacun des éléments contrôlés et de l'ensemble. Il paraît que l'élaboration d'un manuel de procédure soit en gestation. Son produit final comprendra t-il des cadres de travail tels que décrits ? En tout état de cause, sans une méthode formelle de travail visant à homogénéiser les approches des contrôleurs par rapport à leurs interventions sur le terrain d'une part, et à les guider dans leurs appréciations d'autres part, il est plus que probable que leur travail sera laborieux, peut être superficiel,

incomplet, et donc passer à côté des informations essentielles. L'absence d'un cadre de travail, à la limite excusable dans le cas d'un budget-objet, ne saurait être admis avec les valeurs de contrôle budgétaire et de contrôle tout court (optimisation des ressources entre autres), véhiculées par le budget-programmes.

L'insuffisance des ressources financières et matérielles quant a elle, doit être placée dans le contexte général des ressources très limitées de l'Etat burkinabè. Malgré ce fait, il est difficile de trouver des justifications objectives à l'irrationalité qui prévaut dans la répartition des ressources budgétaires au détriment de l'I.G.E.. Plusieurs arguments en faveur d'une répartition plus juste peuvent être avancés. D'abord, l'Inspecteur général a rang de ministre ; ce qui confère à son organisation une ampleur suffisante. Ensuite, ainsi que nous l'avons fait ressortir, sa mission couvre un champ extrêmement large, impliquant des déplacements dans toutes les localités territoriales et extra-territoriales où l'Etat et ses démembrements assurent une présence effective. Par ailleurs, les services de l'Inspection peuvent être requis, non seulement par le Président de la République ou par le chef du gouvernement mais aussi par les autres ministres. Enfin, le budget de certaines directions générales de ministères ont des budgets supérieurs à celui de l'I.G.E. ; et la liste des arguments pourraient être allongée. Pour faire bref, disons que le manque de ressources joue négativement sur l'efficacité et la qualité de l'exécution des activités de l'institution. Il en sera toujours ainsi tant que des efforts significatifs ne seront pas faits pour allouer à l'IGE les ressources financières et par voie de conséquence les ressources matérielles adéquates.

Au niveau des ressources humaines, deux catégories de problèmes sont à relever. La première concerne la quantité et la qualité des inspecteurs. Pour l'ensemble des activités et des tâches à réaliser, l'I.G.E. ne dispose que d'une vingtaine d'inspecteurs. Plusieurs de ces inspecteurs n'ont pas reçu de formation dans le domaine des finances (qu'elles soient publiques ou privées), de l'économie ou de la

gestion des organisations publiques. Certains n'ont pas acquis de formation universitaire. Parmi ce qui en ont acquis, il en existe un petit nombre dont les spécialités n'ont presque rien à voir avec les aspects administratifs, juridiques, financiers ou comptables du contrôle de l'I.G.E. Il reste quand même que la grande majorité de la vingtaine d'inspecteurs remplit les conditions pour assumer leur fonction.

La deuxième catégorie de problèmes est d'ordre politique : il s'agit de la nomination des inspecteurs et de l'exploitation des rapports d'inspection. On observe la présence à l'I.G.E., d'anciens ministres qui parfois, n'ont pas le temps, d'une part, de se consacrer entièrement aux activités d'inspection et d'autre part, d'atteindre leur «seuil de rentabilité», parce que renommés quelque temps après, à d'autres fonctions. De plus, quelque soit leur bonne volonté, les organismes ou les personnes contrôlés pourraient douter de leur objectivité. Sans porter de jugement de valeur, nous estimons cependant qu'il est de l'intérêt des autorités de tout mettre en œuvre pour créer une ambiance qui permette aux parties prenantes de travailler dans un climat serein. Le second problème d'ordre politique porte sur les suites données aux rapports d'inspection. Faute probablement de temps à leur consacrer, il peut arriver que des rapports dont l'exploitation aurait contribuer à améliorer l'utilisation des deniers publics, restent sans suites. Plusieurs rapports déjà exploités ont permis à l'Etat d'avancer dans sa recherche de performance en matière de gestion de ses deniers. Malgré cet aspect positif, l'observateur pourrait être en droit de s'interroger sur l'attitude de l'exécutif face à son propre organe supérieur de contrôle. L'Inspection générale d'Etat n'est certainement pas un meuble institutionnel. Avec la perspective de la mise en place du budget-programmes, cet organe, devrait être pour l'exécutif, le garant fiable de la bonne utilisation des derniers publics. Le rôle de l'institution dans le contrôle des finances publiques ne pourrait être bien assumé si l'I.G.E. connaissait toujours les difficultés relevées.

5.1.4.4.2 Des pistes de solutions

Notre diagnostic a fait ressortir, à la fois, des difficultés d'ordre technique et des difficultés d'ordre politique. Du point de vue technique, la résolution des problèmes passe, d'une part, par l'établissement d'une méthode et d'un cadre de travail adéquats et d'autre part, par un recensement des besoins en ressources de l'institution. Nous entendons par méthode de travail, l'organisation de la planification de l'intervention et ce, en harmonie avec les interventions de l'I.G.F, la répartition du volume de travail consacré au contrôle de conformité et à celui de l'optimisation des ressources, en fonction des priorités gouvernementales du moment, l'approche de collaboration avec les ministères lors des interventions[55], etc.. Par cadre de travail, nous voulons signifier les aspects sur lesquels le contrôle devra s'effectuer[56], les critères généraux d'appréciation et le niveau de qualité acceptable pour chaque aspect contrôlé. Au niveau des ressources, un accent particulier doit être mis sur chacune des catégories. Pour les ressources humaines en particulier, il faudrait miser sur la quantité et la qualité (référence à un profil de compétence type). La conception et l'utilisation d'une méthode et d'un cadre de travail passent par la qualité des ressources humaines. Pour cela, les solutions les plus pressentes sont à notre avis :

- de respecter l'esprit du décret portant statut des inspecteurs d'Etat;
- d'assurer une formation permanente des inspecteurs d'Etat sur place et leur permettre d'aller rencontrer périodiquement leurs homologues à l'extérieur (dans d'autres pays) pour des échanges ou des formations, certainement enrichissants.

Pour ce qui est de la quantité, il semble évident que le diagnostic qui sera posé ne peut aller que dans le sens de son accroissement, car, même avec une seule section, la

---

[55] Il s'agit ici de privilégier un climat serein de travail, l'I.G.E. devant éviter, entre autres, de paraître comme un inquisiteur.

[56] Comme exemple, se référer au cadre de travail pour la communication de l'information sur la performance, à l'appendice D.

S.E.F. par exemple, une vingtaine d'inspecteurs nous paraît insuffisant compte tenu de l'ampleur de ces missions et du nombre d'entités à contrôler. Quelle appréciation devrait-on alors faire lorsque ce nombre est prévue pour toute l'institution comme c'est le cas actuellement?

Quant aux difficultés d'ordre politique, leurs résolutions résident dans la priorité que les responsables de l'exécutif devraient mettre à faire de l'I.G.E le véritable garant du bon fonctionnement de l'administration en général et de la bonne utilisation des deniers publics en particulier. Nul doute qu'une efficacité du contrôle externe favoriserait la prise de mesures plus efficaces au niveau de l'exécutif.

5.2 Du contrôle budgétaire externe

Le contrôle externe est assuré par des institutions indépendantes de l'exécutif. C'est l'un des principes d'un contrôle efficace des finances publiques. Au Burkina Faso, il est effectué par la Chambre des comptes de la Cours suprême, la plus haute juridiction du pouvoir judiciaire et par l'Assemblée nationale, qui assume le rôle dévoué au pouvoir législatif.

5.2.1 La Chambre des comptes

La chambre des comptes est l'une des chambres de la Cour suprême[57] dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont régis par l'ordonnance du 26

[57] La Cours suprême est la plus haute instance juridictionnelle. Elle est composée de cinq formations: la Chambre constitutionnelle, la Chambre judiciaire, la Chambre administrative, la Chambre des comptes et les Chambres réunies (les quatre chambres précédentes).

Août 1991. La Chambre est chargée du **contrôle supérieur externe** des finances publiques. Deux types de missions lui sont assignées : une mission juridictionnelle et une mission de contrôle budgétaire et de gestion.

5.2.1.1 Les missions de la Chambre des comptes

La mission juridictionnelle de la Chambre lui permet[58]:
- de statuer par voie d'arrêts sur les comptes des comptables ;
- de prononcer des condamnations à l'amende ;
- de déclarer et d'apurer les gestions de fait ;
- de sanctionner les fautes de gestion.

La mission de contrôle budgétaire et de gestion[59] amène la Chambre à :
- établir la conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux des ordonnateurs;
- notifier aux administrateurs ses observations sur les insuffisances et les irrégularités constatées dans la gestion des services de l'Etat, des collectivités publiques et des organismes soumis à son contrôle[60];
- formuler ses conclusions générales et particulières sur l'exécution des lois de finances et l'emploi des deniers publics ;
- procéder à des enquêtes, formuler des avis, à la demande du chef de l'Etat sur toutes questions d'ordre financier et comptable relevant de sa compétence, suggérer toutes orientations de la politique de l'Etat en matière d'investissements.

---

[58] Ordonnance no 91-0051 du 26 Août 1991 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cours suprême, article 181.
[59] Ibidem, article 183.
[60] Le champ de compétence de la Chambre est très vaste parce qu'il couvre toutes les activités où sont impliquées des deniers publics. Voir à l'article 173 de l'ordonnance du 26 août 1991.

La mission de contrôle budgétaire et de gestion donne lieu à la production annuelle ou bisannuelle de rapports. Un premier rapport porte sur l'exécution des lois de finances et accompagne la déclaration générale de conformité. Ces deux documents sont déposés en même temps que le projet de loi de règlement[61] sur le bureau de l'Assemblée nationale. Ce rapport est rédigé après une vérification de la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes publics. En d'autres termes, ce contrôle consiste en une attestation financière et en une vérification de la conformité de l'exécution administrative et comptable du budget.

Le second rapport qui intervient tous les deux ans, porte sur l'activité, la gestion et les résultats des entreprises publiques. Dans ce rapport, la Chambre expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés, ce, après avoir vérifié la régularité et la sincérité des comptes et des bilans, examiné la gestion financière et étudié le cas échéant la structure ou l'organisation de l'entité, dans la mesure où ces derniers pourraient déteindre sur les résultats.

Le troisième rapport consigne les observations faites lors des vérifications effectuées durant l'année écoulée et peut porter sur tous les aspects relatifs à l'exécution du budget. Ainsi donc, la Chambre des comptes pourrait signaler toutes les insuffisances dans l'exécution administrative et comptable des opérations financières et porter des jugements sur la manière dont les deniers publics sont gérés.

Enfin, la Chambre des comptes peut établir des rapports particuliers sur toutes les questions d'ordre financier et comptable qui relèvent de sa compétence et dont elle

---

[61] L'article 2, paragraphe c de l'ordonnance no 69/47/PRES/MFC du 18 septembre 1969, portant loi organique relative aux lois de finances stipule que «la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de Finances correspondante, complétée, le cas échéant, par les lois de finances rectificatives».

est saisie par le Président de la République. Ces rapports particuliers peuvent également donner lieu à des suggestions portant sur les orientations de la politique de l'Etat en matière d'investissement.

5.2.1.2 Des problèmes et des pistes de solutions liés à l'exécution des missions de la Chambre des comptes.

5.2.1.2.1 Les problèmes et les solutions liés à la mission juridictionnelle

Au niveau des attributions juridictionnelles de la Chambre, le manque de ressources informationnelles pertinentes rend pratiquement impossible les activités qui s'y rattachent. Pour permettre à la Chambre de statuer en possession de tous les éléments, les textes prescrivent des formes particulières dans la présentation des comptes[62]. Ceux-ci doivent être accompagnés de pièces justificatives notamment. Le Trésor public chargé de produire les comptes publics à fin de jugement, ne les a pas, à ce jour, fournis. Depuis l'installation effective de la Chambre en 1984, un seul jugement rendu en 1990 et couvrant les exercices budgétaires de 1963 à 1983, soit une période de 20 ans, a été rendu. Ce jugement a permis de remettre les compteurs à zéro, en apurant les comptes de 20 exercices budgétaires et en donnant quitus aux comptables qui ont servi durant cette période. L'arrêt qui en est résulté a cependant stigmatisé l'absence de comptes fiables pour la période concernée. Aujourd'hui, l'outil informatique permet une élaboration plus aisée des comptes et constitue un bon instrument d'archivage. Cet outil a permis d'installer dans les services centraux du ministère des Finances un système de gestion budgétaire assez performant et sujet à des améliorations continuelles. On se demande alors pourquoi encore en 1997

---

[62] Voir les articles 187 à 189 de l'ordonnance no 91-0051 du 26 août 1991, les articles 212, 231, et 232 du décret 69/197 du 19 septembre 1969 et l'article 73 du décret no 78/056/PRES/MIS/MF du 21 février 1978.

l'information comptable et financière nécessaire à la Chambre n'est toujours pas établie. La Chambre attend toujours. La reddition de comptes, activité indispensable d'une version moderne du budget-programmes ne pourrait s'accommoder de la situation qui prévaut. Comment pourrait-on en effet relâcher les contrôles a priori si, en aval, le plus important organe de contrôle n'arrive pas à jouer son rôle de «chien de garde» des deniers publics. Comme l'a souligné un conseiller de la Chambre, la solution réside dans la volonté politique et celle-ci semble encore loin de se manifester.

5.2.1.2.2 Les problèmes et les solutions liés à la mission de contrôle budgétaire et de gestion

Que dire de la mission de contrôle budgétaire et de gestion ? Les activités s'y rattachant sont actuellement inexistantes. Les attributions d'attestations financières et de vérification de conformité devant faire l'objet de la déclaration générale de conformité et du premier rapport ne peuvent être exercées, compte tenu des difficultés qui viennent d'être mentionnées au niveau des attributions juridictionnelles. Les autres activités de contrôle budgétaire et de gestion, à savoir celles retracées par le deuxième et le troisième type de rapport et les rapports particuliers, étaient également, au moment de nos recherches, une pure théorie sans plus. Pourtant, ces activités de contrôle qui s'ajoutent aux autres attributions de la Chambre, sont indispensables pour faire du contrôle externe un processus qui prendra en compte tous les aspects du contrôle budgétaire. Celles-ci peuvent en effet donner lieu à une vérification de l'optimisation des ressources, comme le suggère l'esprit de la loi. Malheureusement, l'étude montre que dans l'état actuel, il n'est pas possible à la Chambre de procéder à un contrôle portant sur une allocation des ressources en quantité, en qualité et en temps opportun (économie); une utilisation de la meilleure manière possible des deniers publics (efficience); une atteinte des objectifs que l'on

s'est fixés au départ (efficacité). Plusieurs facteurs empêchent la réalisation d'un contrôle d'optimisation des ressources. D'abord, le budget-objet ne permet pas de le faire, parce que la matière première, c'est-à-dire, l'information nécessaire à l'exercice de ce contrôle n'est pas disponible et ce, en particulier pour le budget général de l'Etat. Actuellement, la Chambre songe à mettre l'accent sur le contrôle des procédures, en attendant que la situation évolue. Mais, même si l'information venait à être disponible, son exploitation risquerait d'être un casse-tête en l'absence d'une méthode de travail et d'un cadre de travail adéquats. Ces outils sont encore à créer et c'est peut-être parce que la Chambre ne s'est pas encore prêtée à l'exercice d'un contrôle d'optimisation des ressources. En tout état de cause, il faudrait s'y préparer dès maintenant dans l'éventualité du budget-programmes[63].

Le deuxième facteur qui empêche le contrôle d'optimisation est l'insuffisance des ressources humaines, financières et matérielles. En matière de ressources humaines, la Chambre est composée, en plus du président et du commissaire du gouvernement, de 11 professionnels opérateurs dont 9 conseillers et 2 vérificateurs. Ce nombre est insignifiant pour les tâches à accomplir. Même si la loi l'autorise à recourir à des experts pour aider à exécuter certaines tâches, ses ressources financières l'en dissuaderait. Il lui faut, à notre avis, être autonome en personnel pour les aspects financiers et comptables de ses missions. Le coût sera moins élevé à moyen terme que le recourt à des experts et constituerait à long terme un solide capital d'expérience. Pour ce qui est des ressources matérielles, bien que encore insuffisantes, les actions entreprises depuis deux ans en vue d'équiper la Chambre des comptes, permettent d'espérer une satisfaction des besoins à ce niveau.

---

[63] Sur la méthode et le cadre de travail, voir à la section 4.2.2.1 comment le Vérificateur général procède pour le contrôle d'optimisation des ressources. Tout comme nous le suggérions pour l'I.G.E., la Chambre des comptes pourrait s'en inspirer. D'ailleurs, ces deux institutions devraient voir dans quelle mesure elles pourraient travailler ensemble à la définition d'un tel cadre de travail.

Nous voudrions, pour conclure, évoquer un dernier handicap d'ordre général, mais majeur, à la réalisation des différentes missions (juridictionnelle et de contrôle budgétaire et de gestion) de la Chambre des comptes. Cet handicap concerne l'autonomie et l'indépendance de la Chambre. Il serait vain d'affirmer l'autonomie de cette institution supérieure de contrôle externe et son indépendance totale vis à vis du pouvoir exécutif et ce pour les raisons suivantes : la Chambre des comptes est une formation de la Cour suprême, elle-même faisant partie du pouvoir judiciaire. L'indépendance de ce pouvoir est reconnue par l'article 129 de la constitution. Cependant, cette indépendance laisse à désirer. Le Président de la République est également le président du Conseil supérieur de la magistrature. Il a compétence pour nommer ou destituer le Président de la Cour suprême. Or ce dernier exerce un pouvoir hiérarchique sur la Chambre des comptes. Les différents rapports de la Chambre sont transmis au Président de la République sous son couvert. Il peut ajouter à ces rapports ses propres observations. Par ailleurs, les membres de la Chambre sont nommés par décret pris en Conseil des ministres. Un autre décret peut les en destituer. L'on présume, évidemment, du sérieux et de la probité des acteurs. On pourrait même penser que les mécanismes institutionnels garantissent l'efficacité du contrôle externe. En effet, le Président de la République est supposé être au dessus des partis politiques. Cependant, l'arbre ne doit pas cacher la forêt. L'expérience a montré qu'au Burkina Faso, le Président est toujours issu du parti politique qui compose majoritairement (à des proportions de plus de 90%) le Parlement et donc le gouvernement. Or c'est la gestion gouvernementale et indirectement celle du Président que la Chambre des comptes devra contrôler. Il est dès lors aisé d'imaginer tous les jeux de pouvoir et d'influence que peuvent occasionner cette manière d'organiser le contrôle externe des finances publiques.

Pour éviter ce genre de problème, le temps est venu d'imaginer une autre façon d'organiser le contrôle budgétaire externe, avant la mise en œuvre d'un budget-programmes. C'est faire preuve de naïveté que de ramener le jeu politique à une

simple question de rationalité, de logique et de bon sens. Mais la constitution n'a t-elle pas consacré la séparation des trois pouvoirs ; le pouvoir judiciaire devant garantir le respect des lois et des règlements ? De toutes les façons, l'exécutif a déjà sa propre institution supérieure de contrôle (Inspection générale d'Etat). Notre conviction est qu'il faudrait s'orienter vers la création d'un organe de contrôle externe sans un quelconque lien de subordination vis à vis de l'exécutif et dont tous les rapports, sans exception, seraient directement adressés au Parlement et à l'exécutif et accessibles aux citoyens. Sans un tel organe, il serait difficile, voire utopique, de vouloir assurer un contrôle budgétaire externe efficace.

5.2.2 Le contrôle parlementaire

L'article 105 de la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale règle les comptes de la nation, selon les modalités prévues par la loi de finances. Elle le fait par l'adoption d'une loi de règlement (dont le projet est présenté par le ministre des Finances) qui constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances correspondante, complétée, le cas échéant, par les loi de finances rectificatives. Les supports informationnels qui lui permettent de réaliser sa tâche sont constitués du projet de loi de règlement préparé par le gouvernement et la déclaration générale de conformité qu'accompagne un ou plusieurs rapport, tous provenant de la Chambre des comptes. En se fondant sur ces supports, le Parlement apprécie la façon dont le gouvernement a géré les deniers publics. Il le fait en vertu du principe de la séparation des pouvoirs et de l'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte de sa gestion.

À notre connaissance, le législatif n'a pas encore eu l'occasion d'adopter une loi de règlement, pour la raison bien simple que les supports informationnels requis n'ont jamais été déposés sur son bureau. Nous faisons l'économie d'un nouvel exposé des

causes. Le contrôle parlementaire, s'il était bien fait, obligerait le gouvernement à apporter un soin particulier à l'exécution du budget, même dans le contexte actuel de la répartition des sièges au Parlement et de manière générale, dans toute répartition très déséquilibrée des sièges lors d'élections à venir. Nous le croyons parce que les élus-ministres ne siègent pas au Parlement. Leurs suppléants les y remplacent. Les élus du parti majoritaire qui n'ont pas eu la chance d'occuper un poste ministériel ne se priveraient pas de critiquer les membres du gouvernement à plus de 90%, également du parti majoritaire. En fait, nous croyons que les frustrations et les convoitises, les jeux de pouvoir et autres ambitions peuvent créer un contexte qui favorise la critique de la mauvaise gestion gouvernementale. Cela ne peut qu'être propice à l'exécution responsable d'un budget-programmes, à défaut d'avoir mieux pour l'instant.

CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle budgétaire burkinabè tel que nous l'avons exposé et analysé répond-il aux principes fondamentaux d'un contrôle efficace advenant la mise en œuvre d'un budget-programmes? Robert Ludwig (1992) concluait, après un exposé sur le contrôle des finances publiques burkinabè, qu'il est difficile de rêver de textes plus performants en matière de contrôle budgétaire. En effet, comme nous avons pu le constater, les textes ont tout prévu : le contrôle de conformité et le contrôle d'optimisation des ressources ; le contrôle interne a priori et le contrôle interne a posteriori ; le contrôle externe sur la gestion gouvernementale (chambre des comptes et Parlement) ; par ailleurs, toutes les entités qui gèrent directement ou indirectement des deniers publics sont assujetties au contrôle. Tout au long de l'analyse sur le contrôle budgétaire au Burkina au Faso, le lecteur a probablement eu l'impression que rien ne va dans ce domaine. Ce n'est pas le message que nous voulions faire passer et nous nous devons de reconnaître à sa juste valeur la qualité relative de la gestion de nos finances publiques. L'Etat burkinabè n'est jamais «tombé en faillite» comme l'ont été plusieurs états africains. D'ailleurs, nos partenaires (bilatéraux et multilatéraux) au développement continuent à nous épauler à travers leurs financements et reconnaissent la qualité de nos indicateurs macroéconomiques.

Toutefois, ces observations n'enlèvent rien au fait qu'il faille un contrôle budgétaire plus élaboré et plus efficace. Avec le désir des autorités de concevoir, d'élaborer et d'exécuter un budget basé sur des objectifs gouvernementaux et d'épouser par conséquent la philosophie de gestion du budget-programmes, il est tout simplement impératif de repenser et renforcer le contrôle des finances publiques par une réflexion profonde qui permette d'aboutir à des améliorations ou à des changements dans le système actuel de contrôle budgétaire.

Nous avons tenté, à notre façon, de contribuer à cette réflexion en émettant des

critiques et en proposant quelques pistes de solutions que nous aimerions rappeler dans les grandes lignes. En rappel, la question générale de recherche était la suivante: ***comment le contrôle budgétaire au Burkina Faso devrait-il être repensé pour permettre de répondre aux exigences du budget-programmes?*** Notre analyse nous a amené à faire des propositions sur le budget-programmes d'abord et sur le contrôle budgétaire ensuite.

Propositions sur le budget-programmes

La mise en place du budget-programmes a pris beaucoup de retard. L'idée a été émise il y a de cela, un peu plus de cinq ans. Aujourd'hui on semble encore loin de l'adoption d'un mode de budgétisation par programmes. Des goulots d'étranglement pourraient en expliquer le retard.

Proposition 1 .

Nous recommandons une analyse profonde des forces et des faiblesses du contexte de la gestion budgétaire burkinabè (section 3.3) de manière à permettre, d'une part, l'adoption de mesures formelles et officielles pour déclencher de manière irréversible le processus de changement (section 3.2.2.1, l'état de la question – Introduction -) et d'autre part, une implantation éclairée du budget-programmes..

La conception du budget-programmes devrait tenir compte de la nouveauté de l'approche pour les acteurs budgétaires. Il conviendrait, pour ce faire, que le budget-programmes soit facile à comprendre, à élaborer, à mettre en œuvre et à contrôler.

Proposition 2 .

D'un point de vue technique, nous proposons que la structure de programmes, tout en s'appuyant sur la nomenclature budgétaire burkinabè (section 3.1.2), puisse s'inspirer du modèle québécois (section 2.2.1). Il pourrait en résulter une structure de programmes comprenant trois niveaux. Premièrement, la superstructure regrouperait selon l'analyse que nous avons faite de la classification fonctionnelle burkinabè (section 3.1.2), cinq grandes missions de l'Etat (section 3.4.2.1). Deuxièmement, la structure (les programmes) qui reste à être totalement inventée, devrait refléter l'unité d'action ministérielle et l'unité d'action gouvernementale (section 3.4.2.2). L'important ici, c'est de faire en sorte que les programmes et leurs objectifs convergent vers la réalisation des missions de l'Etat. Troisièmement, l'infrastructure qui comprend les activités ministérielles devrait être gérée selon une approche systémique (intrants-transformation-extrants), tenant compte de l'optimisation des ressources, en vue de rencontrer les objectifs de programmes et finalement ceux de l'Etat (sections 2.1.4 et 3.4.2.3).

Le budget-programmes nécessite l'existence d'un système d'information fiable, compte tenu de sa complexité. Un tel système, non seulement permettrait de réunir, d'organiser et de produire de grandes quantités d'information mais encore, serait à la base des décisions d'attribution des ressources et de détermination de la conformité aux lois et de l'optimisation des ressources (Nation-Unies, 1987). Les technologies de l'information constituent de nos jours, un moyen incontournable pour obtenir de l'information fiable, fréquente, précise, diverse, régulière et d'actualité et favorise par conséquent une gestion budgétaire efficace (section 3.4.2.3; conclusion section 4.1; section 4.2.1.3). Le système d'information budgétaire burkinabè, limité actuellement au ministère des Finances, est en développement (section 3.1.3). Il reste beaucoup à faire pour qu'il réponde aux exigences du budget-programmes.

Proposition 3

Nous recommandons l'utilisation des technologies de l'information pour la conception, l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget-programmes. L'utilisation de ces technologies aux fins mentionnées devrait être étendue aux ministères et autres organismes étatiques.

Propositions sur le contrôle budgétaire

La mise en place du budget-programmes devrait s'accompagner d'un contrôle qui réponde aux exigences de ce dernier, à savoir d'une part, un contrôle d'optimisation des ressources et un contrôle de conformité (section 2.1.4) et d'autre part, une répartition des attributions de contrôle entre l'exécutif, le judiciaire et le législatif (section 4.1.3).

Le contrôle d'optimisation des ressources (économie, efficience, efficacité) permet de surveiller la performance des moyens mis en œuvre (les ressources allouées aux programmes de la structure et aux activités de l'infrastructure) pour l'accomplissement des missions de l'Etat (superstructure). En d'autres termes, l'adoption d'une structure de programmes comprenant trois niveaux interreliés permet, dans le cadre du contrôle budgétaire, l'appréciation de la bonne ou de la mauvaise utilisation des deniers publics, en fonction des objectifs de programmes de la structure d'abord et de ceux de la superstructure ensuite (sections 1.1.1, 2.2.1 et 4.1.1). Mais encore faut-il que le contrôle d'optimisation des ressources soit une réalité, à la fois dans les ministères et au niveau des organes supérieurs de contrôle (I.G.E., I.G.F., Chambre des comptes). Au Burkina Faso, le contrôle d'optimisation des ressources ne couvre pas l'ensemble des activités ministérielles financées au moyen des ressources propres de l'Etat. Il est de ce fait partiel (section 5.1.2.2.2). Par ailleurs, il n'est mis en œuvre que lorsque les ministères sont contraints d'une

manière ou d'une autre à le faire. En ce qui concerne les organes supérieurs de contrôle, nous notons qu'en l'absence de ressources (humaines, matérielles et financières), de méthodes et de cadres de travail adéquats, il est impossible d'assurer un contrôle d'optimisation des ressources efficace.

Proposition 4 .

Nous recommandons une généralisation du contrôle d'optimisation des ressources à l'ensemble des activités ministérielles et la subordination de l'examen des projets de budgets des ministères à la présentation de rapports de contrôle d'optimisation des ressources (section 5.1.2.2.2). Mais au préalable, le gouvernement devrait concevoir un cadre de reddition de comptes à l'usage des ministères et prendre des mesures en vue de renforcer les capacités d'intervention des D.E.P (directions des études et de la planification) déjà présentes dans les ministères et auxquelles la responsabilité du contrôle d'optimisation pourrait être confiée (section 5.1.2.2.2).

Proposition 5.

- *Nous recommandons le renforcement des institutions supérieures de contrôle en ressources humaines (de qualité), matérielles et financières (sections 5.1.3, 5.1.4.4.1, 5.2.1.2). Toutefois, considérant le manque actuel de ressources et en attendant d'être mieux dotées, les institutions supérieures de contrôle devraient planifier annuellement leurs interventions en se limitant uniquement à quelques ministères. Cette façon de procéder permet de faire face au manque de ressources et surtout d'effectuer un contrôle approfondi et complet du ou des entités vérifiées. Les rapports qui en résulteront devraient faire prendre conscience aux ministères non encore visités, de la qualité et du sérieux des contrôles et les inciteraient probablement à une gestion plus saine et plus productive des deniers publics.*
- *Nous suggérons la conception et l'utilisation par les institutions supérieures de contrôle, de méthodes et de cadres de travail, s'inspirant au besoin, de la*

méthode et du cadre de travail utilisés par le Vérificateur général au Québec (sections 4.2.2.1, 5.1.4.4.2, 5.2.1.2.2). En particulier, l'I.G.E. et l'I.G.F. devraient collaborer très étroitement par une planification concertée de leurs actions sur le terrain.

- *Nous recommandons que les personnes affectées aux tâches de contrôle puissent bénéficier d'une formation permanente sur place au Burkina Faso et à l'extérieur, dans un cadre d'échange avec leurs homologues étrangers. Le financement de cette formation pourrait être prise en compte dans le Programme d'ajustement structurel ou dans le cadre de la coopération bilatérale avec le Canada à travers l'Agence canadienne de développement internationale.*

Le contrôle de conformité quant à lui vise à s'assurer d'une exécution des programmes qui respecte la législation et la réglementation (section 1.1.1). Par exemple, l'exécution opérationnelle du budget (propositions d'engagement, engagements, liquidations, paiements, etc.) devrait se faire dans la légalité, la régularité et la moralité. Toutefois, ces dernières devraient être suffisamment souple pour permettre une gestion tenant compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité (section 4.1.1). Cela nous ramène à l'optimisation des ressources. Afin de permettre une exécution conforme des programmes sans entrave pour une gestion économique, efficiente et efficace de ces derniers, les propositions suivantes ont été faites.

Proposition 6 .

Nous suggérons une déconcentration du Contrôle financier (organe central de contrôle de conformité) en lieu et place de la centralisation actuelle ou d'une délégation de compétence éventuelle (sections 5.1.1.1, 5.1.2).

Proposition 7.

Nous suggérons que le budget-programmes soit l'occasion de procéder à une allocation moins détaillée des crédits dans le document budgétaire. Cette approche permettrait aux gestionnaires d'avoir un contrôle suffisant sur les moyens et favoriserait une gestion tenant compte de l'optimisation des ressources (section 5.1.1.2.1).

Pour garantir la probité du contrôle budgétaire, il est nécessaire que les contrôles interne (exécutif) et externe (judiciaire et parlementaire) soient séparés. Par ailleurs, les organismes qui sont chargés de ces contrôles devraient pouvoir mener leurs activités dans la sérénité et de manière souveraine. Au Burkina Faso, beaucoup reste à faire dans ces domaines (sections 5.1.4.4, 5.2.1.2.2).

Proposition 8

Nous recommandons l'élimination des incursions du politique dans le contrôle budgétaire, notamment en ce qui concerne la Chambre des compte (organe externe de contrôle). Nous suggérons pour ce faire, la suppression des liens de dépendance de la Chambre vis à vis de l'exécutif de manière à ce qu'elle puisse, de manière souveraine et sereinement adresser ses rapports au législatif et à l'exécutif, en plus de pouvoir les rendre publics (section 5.2.1.2.2). Nous recommandons au niveau de l'Inspection générale d'Etat, le respect des textes dans la désignation des inspecteurs (5.1.4.4.2).

Pour que tous ces changements voient le jour, il faudrait que le contexte politique, administratif et culturel évolue dans un sens qui le permette. En fait, il faut une administration ouverte au changement, une culture propice et surtout une volonté

politique trempée.

Nous avions relevé en abordant les principes généraux de contrôle, que leur application était conditionnée par l'existence d'une volonté politique ferme au sommet de la hiérarchie. Sans une telle volonté, disions-nous, il est impossible d'insuffler à l'ensemble des structures étatiques un esprit visant au respects des lois et des règlements et l'excellence en matière d'économie, d'efficience et d'efficacité. Nous sommes portés à penser qu'au Burkina Faso, la volonté politique dans les sphères supérieures de l'Etat en vue d'instaurer un contrôle objectif et efficace n'est pas suffisamment manifeste. Tant que ce moteur du changement ne sera pas mis en marche, toute tentative d'améliorer les choses est vouée à l'échec.

APPENDICE A

APPENDICE A.1

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR KABORÉ TIBILA, DIRECTEUR DU BUDGET ET DES COMPTES

Objet: l'implantation du budget-programmes au Burkina Faso.

1) Depuis 1992, vous avez entrepris de former les gestionnaires responsables de la budgétisation dans les ministères à la technique du budget-programmes. Depuis également quelques années, la circulaire budgétaire ne cesse d'inviter ces mêmes gestionnaires à une budgétisation tenant compte des notions apprises en matière de budget-programmes.

- À quelle étape êtes-vous présentement dans la mise en œuvre du budget-programmes?

- Parlez-nous des actions concrètes entreprises dans la conception d'un budget-programmes adapté au contexte burkinabè. Avez-vous déjà produit des documents?

- Peut-on connaître la structure de programmes que vous prévoyez?
- Quand prévoyez-vous commencer à élaborer le premier budget-programmes?
- Comment comptez-vous intégrer l'aspect contrôle à la mise en place d'un budget-programmes?

- Est-ce le budget-objet qui devra s'adapter au budget-programmes ou est-ce dernier qui devra s'adapter au budget-objet? Autrement, comment comptez-vous réaliser une interface entre les deux?

2) Vous venez d'adopter une nouvelle nomenclature budgétaire.

- Quelles sont les raisons qui vous ont poussé à le faire? Existe t-il un lien entre cette nomenclature et la mise en place du budget-programmes?

3) Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans la mise en place du budget-programmes?

4) Quelles sont les chances de succès d'un budget-programmes au Burkina?

APPENDICE A. 2

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR DAOUDA BAYILI, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Objet: implantation du Budget-programmes au Burkina Faso

1) Quel est l'objectif visé par la mise en place d'un budget-programmes au Burkina Faso? Pouvez-vous développer par rapport aux aspects ci-dessous?

- Planification?
- Programmation?
- meilleure allocation des ressources?
- meilleure exécution?
- meilleur suivi?
- meilleur contrôle?

2) Avez-vous une idée de l'allure que prendrait le budget-programmes burkinabè?

- Comment va se présenter la structure de programme?- Comment pourraient se présenter les programmes dans le document budgétaire général?
- Comment pourrait se présenter, à votre avis, le budget-programmes au niveau des ministères dépensiers?

3) Comment comptez-vous procéder pour implanter le budget-programmes?

4) Avez-vous fixé une échéance pour l'élaboration du budget-programmes.?

5) Qu'en sera t-il de la définition des termes suivants:
Plan
Programmes
Activités
Projets
Opérations

Ces termes seront-ils redéfinis pour permettre à l'ensemble des acteurs budgétaires d'en avoir une compréhension unique?

6) Avez-vous pensé au contrôle budgétaire qui accompagne la mise en place du budget-programmes?
- Connaîtra t-on un changement dans les mécanismes et les attributions des organes de contrôle du ministère des Finances?

7) Êtes-vous soutenus dans votre démarche pour implanter le budget-programmes?

APPENDICE A. 3

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR KABORÉ CHEICK, DIRECTEUR DU CONTRÔLE ET DE L'ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS

Objet: le budget-programmes

1) Pouvez-vous nous expliquer les attributions de la direction par rapport aux deux mots-clé qui caractérisent sa dénomination, à savoir:

- Le contrôle des investissements :
  - définition;
  - les organisations contrôlées;
  - les activités de contrôle menées concrètement;
  - le cadre de travail utilisé pour effectuer vos activités de contrôle;

- L'évaluation des investissements :
  - en quoi cela consiste t-il?

2) Travaillez-vous en collaboration avec des organisations exerçant dans le domaine du contrôle?

3) Le ministre délégué auprès du ministre des Finances, chargé du budget, vous a confié la responsabilité de la mise en place du budget-programmes.

- Avez-vous arrêté un échéancier pour la mise en place du budget-programmes?
- Avez-vous déjà engagé des actions pour la mise en place du budget programmes?

- Comment imaginez-vous l'ossature du budget-programmes au Burkina Faso?

4) Le budget-programmes, s'il venait à être institutionnalisé, pourrait voir se développer au sein de chaque institution dépensière des activités plus dynamiques de contrôle et d'évaluation de l'exécution des programmes. Disposez-vous d'assez de ressources (humaines, matérielles et financières) présentement, pour assister les structures ministérielles éventuelles?

APPENDICE A.4

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR SIGUIAN COMPAORÉ, CADRE AU PROJET D'APPUI À LA GESTION ÉCONOMIQUE (PAGE)

Objet: le budget-programmes

1) L'Etat burkinabè compte mettre en place un budget-programmes afin de rendre plus efficient l'accomplissement de ses différentes missions.

- Quel est le rôle de votre projet dans la mise en place du budget-programmes?
- Quelles sont les contributions que vous avez apporté jusqu'à maintenant dans la conception du budget-programmes?

2) Nous avons appris que le PAGE a procédé à un découpage des missions de L'Etat en secteurs.

- Pouvez-vous nous montrez ce découpage et nous expliquer sa logique?
- Ce découpage sera t-il utilisé pour la conception du budget-programmes?
- Avez-vous déjà pensé à une structure de programmes particulière?

3) Quel compréhension avez-vous des notions suivantes et quelles sont les relations que vous établissez entre elles:

- Plan
- programme
- projet

- objectif

4) En quoi consiste le programmes triennal d'investissement public glissant? Peut-on le comparer au budget-programmes?

5) Quels appuis pouvez-vous apporter aux ministères dans le cadre d'un contrôle d'optimisation des ressources, tel que je viens de le définir?

APPENDICE A.5

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR ROUAMBA LOUIS, DIRECTEUR CENTRAL DU CONTRÔLE FINANCIER

Objet: contrôle financier et budget-programmes

1) Parlez-nous de vos activités.

- Vous exercer de façon centralisée, un contrôle préalable de conformité sur les dépenses.
  - Quels sont les aspects que vous contrôlez?
  - Qu'est-ce qui justifie la centralisation du contrôle?
  - Quelle est l'ampleur des irrégularités relevées quotidiennement?
  - Comment peut-on améliorer la conformité des dépenses aux lois et aux règlements dans les ministères?

- Vous effectuez un contrôle déconcentré dans les collectivités locales et dans les établissements publics par l'intermédiaire de vos agents.
  - La déconcentration vous permet-elle d'exercer un contrôle efficace?
  - Comment s'effectue la centralisation des données.

2) Expliquez-nous le nouveau système informatisé de contrôle des dépenses.

- Comment fonctionne t-il?
- Les ministères sont-ils connectés au système?

- Quels sont les avantages par rapport à l'ancien système?
- Peut-on améliorer ce nouveau système?

3) De combien d'agents disposez-vous pour remplir votre mission? Ce nombre est-il suffisant?

4) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans l'accomplissement de votre mission?

5) Le budget-programmes tel que je viens de le définir, implique quelques exigences au niveau de l'organisation du contrôle de conformité. L'idéal serait que les ministères puissent organiser les moyens mis à leur disposition afin de produire de meilleurs résultats.

- Ne pensez-vous pas que la direction du contrôle financier, par le contrôle centralisé qu'il exerce, soit un obstacle à l'organisation des moyens dans les ministères?
    - Si oui, que comptez-vous faire pour être en adéquation avec l'implantation d'un budget-programmes?
    - Si non, expliquez-nous comment la centralisation actuelle pourrait cohabiter avec une autonomie des ministères en matière d'organisation des moyens?

APPENDICE A.6

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR BADINI, INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES

Objet: le rôle de l'Inspection générale des finances dans le contrôle des finances publiques

1) Du contrôle portant sur le fonctionnement des services financiers et fiscaux de l'Etat et des collectivités publiques territoriales: article 2 et 3 du Raabo (Arrêté) no AN VI-059/FP/SEFB/IGF portant attributions et organisation de l'I.G.F.

À l'article 2, il est stipulé que l'I.G.F. est chargée:
- du contrôle supérieur de tous les services financiers et fiscaux de l'Etat et des collectivités publiques territoriales;
- d'examiner la marche des services financiers et spécialement de ceux chargés du recouvrement des produits directs et indirects;
- de provoquer la solution des difficultés rencontrées dans l'exécution des mesures prescrites et de ramener autant que possible cette exécution à des principes généraux uniformes;
- de signaler les insuffisances que peut présenter la législation financière et de soumettre aux départements ministériels toutes les vues qui paraissent propres à éclairer le fonctionnement des services financiers.

L'article 3 stipule que l'I.G.F. est également chargée:
- du contrôle de la gestion financière des établissements publics, des S.E, des SEM, des établissements privés qui reçoivent des subventions de l'Etat et d'une manière

générale, de tous les établissements qui détiennent ou distribuent des deniers publics;
- de l'étude de questions diverses et de missions spécifiques à caractère financiers.

1.1 Pouvez-vous nous expliquer en quoi consiste concrètement vos attributions, à partir de chacun des paragraphes ci-dessus en donnant des exemples?

1.2 Le budget-programmes, mode de budgétisation qui permet d'allouer des ressources en fonction des objectifs que l'Etat s'est fixé, fait actuellement l'objet de réflexion visant à sa mise en oeuvre au Burkina. Le contrôle budgétaire qui devrait l'accompagner suppose entre autres que soit vérifiée l'utilisation des ressources, dans le respect des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

- Vos attributions actuelles vous permettent-elles d'exercer ce type de contrôle?
  - Si oui, utilisez-vous un cadre de travail particulier?

2) Quelles sont les relations que vous entretenez avec les autres organismes de contrôle?

3) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans l'accomplissement de votre mission?

APPENDICE A.7

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR KIEMTORÉ, RESPONSABLE DE LA SECTION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE D'ETAT (I.G.E.)

Objet: le rôle de l'I.G.E. dans le contrôle des finances publiques

1) Que faut-il comprendre par contrôle de légalité sur le:

- fonctionnement administratif (exemples).
- fonctionnement financier (exemples)
- fonctionnement comptable (exemples)

2) Le contrôle budgétaire

La section est chargée à tous les niveaux, d'assurer le contrôle des affaires économiques et financières.

- Pouvez-vous développer cette mission à partir des paragraphes suivants de l'article 13 du décret 94-132 :
  - veiller au respect des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion comptable et financière;
  - contrôler la manipulation et la gestion des deniers publics et matières;
  - assurer le contrôle formel et de performance des organismes et faire des propositions de redressement;
  - évaluer les coûts de rendements des services contrôlés;

- évaluer les coûts de rendements des services contrôlés;
- examiner et apprécier les bilans financiers des organismes soumis au contrôle de l'IGE;
- exploiter les rapports d'inspection reçus des inspections techniques ou des contrôles hiérarchiques;
- diligenter les enquêtes dès qu'une irrégularité est constatée dans la gestion des deniers publics ou des matériels de l'Etat;

- Avez-vous arrêté une méthode de travail et un cadre de travail pour accomplir votre mission?
  - Si oui, quels sont-ils.
  - Si non, dites pourquoi.

3) Quelles sont les relations que vous entretenez avec les autres organes de contrôle tels, la Chambre des comptes, l'Inspection générale des finances, la direction du contrôle financier?

4) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans l'accomplissement de votre mission?

- Ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles.
- Relations avec les hauts responsables de l'exécutif (Président de la République, Premier ministre, membres du gouvernement, etc.)
- Autres difficultés.

APPENDICE A.8

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR ZIDA JACQUES, CONSEILLER À LA CHAMBRE DES COMPTES

Objet: le rôle de la Chambre des comptes dans le contrôle des finances publiques

1) la chambre des comptes exerce t-elle un contrôle d'optimisation des ressources de l'utilisation des deniers publics?.

2) Que faut-il entendre par indépendance:

- institutionnelle;
- juridique;
- financière.

3) A votre avis, la Cours suprême, est-elle réellement indépendante dans les trois dimensions de la question précédente bien que la constitution lui reconnaisse une indépendance?

4) La Chambre dispose t-elle de l'autonomie nécessaire pour exercer un contrôle indépendant vis à vis de l'exécutif?

5) Quelles sont les facteurs politiques et administratifs qui jouent positivement et négativement sur l'indépendance de la Chambre?

6) La chambre dispose t-elle des ressources informationnelles pertinentes pour exercer ces attributions?

6) Quelles sont les relations que vous entretenez avec les autres organes de contrôle (IGE, IGF, DCF)?

7) Qu'en est-il des dotations de la Chambre en ressources humaines et matérielles?

8) Quelles sont les autres difficultés que vous rencontrez dans l'accomplissement de votre mission ?

APPENDICE B

APPENDICE B.1

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR RÉJEAN BOUTET, DIRECTEUR DES RESSOURCES FINANCIÈRES AU MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES

Objet: le contrôle budgétaire pendant la phase d'exécution du budget

1) Quelle est la nature du contrôle budgétaire qui se fait au sein du ministère ?

2) Quelles sont les principales étapes et les principaux intervenants dans le circuit de la dépense ?

3) Sur quels documents se base t-on pour effectuer les contrôles?
Ex :document budgétaire, autres....

4) Vous est-il possible de contrôler l'opportunité des dépenses?
- Si oui, sur quelle base juridique (ou autres....) le faites vous ?

5) Existe t-il une indépendance suffisante entre le niveau politique (ministre) et le niveau professionnel de telle manière à ce que le trafic d'influence soit évité au moment de l'exécution des dépenses?

6) Existe t-il un comité de vérification interne ; en êtes vous membre ; ce comité fonctionne t-il régulièrement ; apporte t-il une valeur ajoutée réelle dans la gestion du ministère ?

7) Existe t-il des sanctions en cas de détection d'actes frauduleux ?

APPENDICE B.2

GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR JEAN CLAUDE SAVARD, CONTRÔLEUR DES FINANCES ADJOINT

Objet: le contrôle budgétaire exercé par le Contrôleur des finances

1) Qu'est-ce que le SYGBEC ?
- Comment est-il implanté?
- Qui en est le gestionnaire ?
- Le SYGBEC est-il protégé contre les manipulations de données?

2) Quelle est la nature du contrôle que vous effectuez?

3) Quelles sont les principales étapes et les principaux intervenants dans le circuit de la dépense en général et au ministère des Finances en particulier?

4) Sur quels supports informationnels vous basez-vous pour effectuer les contrôles : avant le paiement et lors de vos vérifications sur le terrain?.
Ex :document budgétaire, pièces justificatives, autres....

5) Quels sont les avantages du contrôle a posteriori effectué par le Contrôleur des finances.

6) Comment organisez-vous les activités reliées à votre mandat?

7) Quel est le délai moyen entre deux interventions dans le même ministère ?

8) De quoi s'agit-il lorsqu'on parle de protocoles conclus avec les ministères et organismes ?

9) Existe t-il un comité ou une direction de la vérification interne au ministère des Finances;

- Comment fonctionne la vérification interne ?
- Est-elle mise en oeuvre dans les ministères et organismes?
- La vérification interne apporte t-elle une valeur ajoutée réelle dans la gestion d'un ministère ?
- Y a t-il un suivi des résultats de la vérification ?
- Faites-vous rapport au Conseil du trésor annuellement tel que cela est prévu dans la réglementation ?

10) Quel est, en moyenne, le nombre de ministères visités annuellement par le Contrôleur des finances?

11) Utilisez-vous le cadre de travail de la FCVI (les 12 dimension de l'efficacité)?

APPENDICE B.3

GUIDE D'GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR CHRITIAN BEAUDET, CADRE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES ET PROGRAMMES.

Objet: le budget-programmes au Québec

1) Comment situez-vous le système budgétaire québécois par rapport au PPBS ?

2) Si on devait caractériser le processus de budgétisation au Québec, diriez-vous qu'il est:

- centralisé ;
- décentralisé ;
- tendance à être centralisé ;
- tendance à être décentralisé.
- Autres....

Sur quoi vous fondez-vous pour apprécier ?

2) Quel est le but principal visé par le système budgétaire québécois ?

- planification;
- allocation des ressources ;
- contrôle ;
- évaluation;
- autres....

3) Pendant l'exécution du budget et après l'exécution du budget, quel est le rôle joué par le Conseil du trésor en matière de contrôle budgétaire ?

4) Quelles sont les orientations que le Conseil du Trésor se donne en matière de contrôle budgétaire?

5) Les ministères et organismes vous font-ils des rapports sur la vérification interne?

- Ces rapports sont-ils satisfaisants?

APPENDICE B.4

GUIDE D'GUIDE D'ENTREVUE POUR UNE RENCONTRE POUR UNE RENCONTRE AVEC MONSIEUR JEAN NOËL THÉRRIAULT, DIRECTEUR DE CABINET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

1) Quelle a été, à l'origine, la raison de la création de votre institution?

2) Parlez-nous de vos attributions.

- Quelle est la clé de répartition de vos interventions en matière d'attestation financière et en matière de contrôle d'optimisation des ressources? Lequel a plus d'importance à vos yeux?
    - Que faites-vous et que recherchez-vous exactement dans vos interventions en matière de vérification financière?
    - Que faites-vous et que recherchez-vous exactement dans vos interventions en matière de vérification d'optimisation des ressources?

3) Parlez-nous du cadre de travail de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI).

- La notion d'efficacité que l'on y retrouve n'est pas la même que celle prévue par la loi sur le Vérificateur général. En utilisant ce cadre de travail comme vous le faites, est-ce que vous n'outrepassez pas vos attributions?
- Les éléments à vérifier dans une organisation à partir du cadre de travail sont très nombreux. Arrivez-vous à les vérifier, tous?
- Vous recommandez aux ministères et organismes l'utilisation du cadre de travail de la FCVI. Vos recommandations sont-elles suivies?

4) Quel est le profil des professionnels qui travaillent dans votre institution? Combien sont-il au total? Ce nombre est-il suffisant?

5) Combien de ministères ou d'organismes arrivez-vous à couvrir chaque année?

6) Sur quelle base déterminez-vous les ministères et organismes à visiter?

7) Combien de temps cela prend-il avant qu'un ministère déjà vérifié ne le soit à nouveau?

8) Vos observations sont-elles prises en compte par les ministères et organismes?

9) Quelles relations entretenez-vous avec le Contrôleur des finances et le Conseil du trésor?

10) Étant donné que la majorité parlementaire forme également le gouvernement, êtes-vous vraiment indépendant vis à vis de ce dernier?

11) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans l'accomplissement de votre mission?

APPENDICE C

APPENDICE C

EXEMPLE D'INCATEURS UTILISÉS DANS LE CADRE DE LA CONSTRUCTION D'UNE NOUVELLE ROUTE.

Libellé	DESCRIPTION	EXEMPLES	COMMENTAIRES
IDICATEURS DE RESSOURCES	Les indicateurs de ressources sont des renseignements chiffrés qui peuvent porter sur le volume des ressources utilisées pour réaliser une activité donnée ou sur l'efficacité dans l'utilisation des ressources.	**1) Indicateur de volume de ressources**[1] *Le montant d'argent utilisé pour les études topographiques.*	Connaître le montant d'argent utilisé pour les études topographiques pourrait aider à faire éventuellement des prévisions dans des projets similaires futures.
		2) Indicateur d'efficacité[2] *Le montant d'argent effectivement utilisé pour les études topographiques à une date X / le montant d'argent qui avait été prévu pour ces études à la date X.*	Toutes choses égales par ailleurs, si cet indicateur est très inférieur à 1, cela pourrait constituer un signal sur la marche de l'activité "études topographiques" et amener le responsable du projet à investiguer davantage pour découvrir la raison de l'écart par rapport aux prévisions. Toutefois, une très grande efficacité dans l'injection des ressources ne signifie pas pour autant que les objectifs du projet seront rencontrés.

[1] L'indicateur de volume de ressources renseigne sur les volumes ou les quantités des intrants utilisés pour la réalisation des activités ou la production des extrants.
[2] L'indicateur d'efficacité est le rapport entre le résultat atteint et l'objectif.

INDICATEURS D'ACTIVITÉS	Les indicateurs portant sur les activités du système peuvent mesurer entre autres, le volume d'activités, l'efficacité dans leur réalisation ou l'efficience du processus de transformation.	**1) Indicateur de volume d'activité** *Le nombre de tonnes de gravier transportés sur le site de construction de la nouvelle route.* **2) Indicateur d'efficacité**[3] *Le nombre de tonnes de gravier transportés sur le site de construction / le nombre de tonnes que l'on avait prévu de transporter sur le site de construction.* **3) Indicateur d'efficience**[4] *Le coût total du projet de construction de la nouvelle route / le nombre de kilomètres de route construits.*	Cet indicateur pourrait servir à faire éventuellement des prévisions lors de projets similaires futures. Un tonnage de gravier très inférieur à un tonnage de référence pourrait amener à s'interroger sur la solidité de la route. De plus, si, toutes choses égales par ailleurs, le coût du tonnage transporté et utilisé pour la construction de la route est le même que le tonnage prévu au départ, on pourrait s'interroger sur la l'utilisation des deniers publics. Si le coût du kilomètre de route est plus que le coût standard, on pourrait déduire que le processus de transformation des intrants en extrants est quelque part déficient.
INDICATEURS DE PRODUCTION	Ils pourraient mesurer le volume des produits (services ou biens physiques) issus des activités, l'efficacité dans les résultats atteints ou la productivité des intrants par rapport aux résultats atteints.	**1) Indicateur de volume d'extrants** *Le nombre de kilomètres de route effectivement construits à la fin du projet.* **2) Indicateur d'efficacité** *Le nombre de kilomètres de route*	Si le rapport est inférieur à 1, on

[3] Ibid.
[4] L'indicateur d'efficience mesure le rapport entre les intrants et les extrants. Il détermine ici le coût unitaire.
[5] L'indicateur de productivité mesure le rapport entre les extrants et les intrants.

		effectivement construits à la fin du projet / le nombre de kilomètres de route que l'on avait prévu de construire. **3) Indicateur de productivité**[5] Par exemple, le nombre de kilomètres construits par ouvrier employé.	pourrait se poser des questions sur les intrants et/ou sur le processus de transformation
INDICATEURS D'IMPACTS	Les impacts sont les effets que les produits ou les extrants, en tant qu'objectifs intermédiaires, ont sur l'environnement. L'indicateur le plus souvent utilisé est celui qui mesure l'efficacité dans l'atteinte de l'impact.	**1) Indicateur d'efficacité** La valeur ajoutée effective totale en milliers de dollars, dans l'économie des localités traversées par la route / la valeur ajoutée en milliers de dollars que l'on avait comme objectif au départ.	Les indicateurs d'impacts sont les plus importants et les plus difficiles à quantifier.

APPENDICE D

APPENDICE D

Cadre de travail pour la communication de l'information sur la performance.

Orientation de la gestion :la mesure dans laquelle les objectifs d'un organisme, ses éléments de programme ou champ d'activité, et les fonctions des employés sont clairs, bien intégré et compris, et se reflètent de façon appropriée dans les plans, la structure, la délégation d'autorité et les processus décisionnels de l'organisme.
Pertinence :la mesure dans laquelle un programme ou champ d'activité est toujours nécessaire en regard des problèmes ou conditions auxquels il est sensé répondre.
À-propos : la mesure dans laquelle la conception d'un programme ou de ses principaux éléments, et le nivaux des efforts déployés, sont logiques par rapport aux objectifs précis à atteindre.
Réalisation des résultats escomptés : la mesure dans laquelle les buts et objectifs sont atteints.
Degré de satisfaction : la mesure dans laquelle les commettants ou les clients auxquels est destiné un programme ou une activité jugent celui-ci satisfaisant.
Effets secondaires : la mesure dans laquelle d'autres effets importants apparaissent, qu'ils aient été intentionnels ou non, positifs ou négatifs.
Coût et productivité : les liens entre les coûts, les intrants et les résultats.
Capacité d'adaptation : la capacité d'un organisme de s'adapter au changements survenant dans les marchés, la concurrence, le financement disponible ou la technologie.
Résultats financiers : la constatation et l'appariement des revenus et des coûts, ainsi que la constatation et l'évaluation de l'actif, du passif et des capitaux propres.
Environnement de travail : la mesure dans laquelle l'organisme propose un climat de travail convenable à ses employés, offre des occasions appropriées de perfectionnement et de réalisation, et encourage l'engagement, l'initiative et la sécurité.
Protection de l'actif : la mesure dans laquelle les éléments importants de l'actif - comme les sources d'approvisionnement, les biens précieux, le personnel clé, les conventions et l'information ou les dossiers importants sont sauvegardés afin que l'organisme soit protégé contre le risque de perte qui pourrait menacer sa réussite, sa crédibilité, sa continuité et, peut-être bien, son existence même.
Contrôle et communication des résultats : la mesure dans laquelle les principales questions de performance et de force organisationnelle sont décelées, communiquées et étroitement contrôlées.

Source : Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

BIBLIOGRAPHIE

Bayili, Daouda. 1995. *Gestion budgétaire*, Ouagadougou.

Bayili, Daouda. 1995. *La gestion budgétaire au MEBAM.* Ouagadougou.

Bernard, André. 1992. *Politique et gestion des Finances publiques, Québec et Canada.* Sillery (Québec) : P.U.Q.

Breton, Guy. 1996. «Le contrôle de gestion par la vérification d'optimisation des ressources». In *Revue Gestion*, vol. 21, no 3, septembre, p. 25 et SS.

Burkina Faso, Présidence, Premier ministère, ministère de l'Économie et des Finances. 1996. *Décret no 96/382/Pres/PM/MEF, portant organisation du ministère de l'Économie et des Finances.*

Burkina Faso, ministère de la Santé, Direction générale du budget, Assistance technique européenne. 1995. *Les budget-programmes*, Ouagadougou.

Burkina Faso, Assemblée nationale. 1993. *Loi no - 13/93/ADP portant création, attribution, composition et fonctionnement de l'Inspection générale d'État*, du 18 mai 1993.

Burkina Faso, Présidence. 1991. *Ordonnance no 91-0051 du 26 Août 1991 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cours suprême.*

Burkina Faso, Présidence. 1984. *Ordonnance no 84-020/CNR/PRES, relative à la Haute cours d'État.*

Burkina Faso, Présidence. 1969. *Ordonnance no 69/47/PRES/MFC du 18 septembre 1969, portant loi organique relative aux lois de Finances.*

Canada, Bureau du vérificateur général. 1991. *Manuel de vérification intégrée.* Ottawa : Bureau du vérificateur général.

Canada, Bureau du vérificateur général.1989. *Vérification de la gestion et du contrôle financier*, Ottawa : Bureau du vérificateur général, Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Canada, Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. 1969. *La gestion de la fonction publique.* T. 1 de *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement.* Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Duverger, Maurice. 1984. *Finances publiques*, 10è éd. Paris: Presses universitaires de France, p. 399-420.

Fondation canadienne pour la vérification intégrée, Ordre des comptables agréés du Québec. 1994. *Vérification intégrée : introduction.* Ottawa : Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Gagné, André. 1984. «Le contrôle de gestion». In *Le management des affaires publiques,* sous la dir. d'Alphonse Riverin, p. 259-301. Chicoutimi (Québec) : Gaétan Morin.

Garneau, Raymond. 1971. «La réforme de l'administration financière au Québec». *Administration publique du Canada,* vol. 14, p. 257-270.

Gaudemet, Paul Marie avec la collaboration de Joël Molinier. 1983. *Politique financière budget-trésor*, 4è éd.. Paris : Montchrestien, p. 399-448.

Harder, Peter, Evert Lindquist. 1997. «Gestion et déclaration des dépenses au gouvernement du Canada: évolution récente et contexte». In *Administration publique et management public: expériences canadiennes* de Bourgault, Jacques, Maurice Demers et Cynthia Williams. Sainte Foy (Québec) : Publication du Québec

Henry, Gérard Marie. 1997. *Keynes*. Paris : Armand Colin.

Huberman, Michael A ., Matthew B . Miles. 1991. *Analyse des données qualitatives, recueil de nouvelles méthodes.* Trad. de l'anglais par Catherine DEBACKER et Vivian LAMONGIE. Bruxelle : De Boeck – Wesmael.

Jacques, Jocelyn, Michel Paquin et Pierre Ménard. 1976. *La théorie du système PPB.* T. 1 de *La rationalisation des choix budgétaires.* Sainte Foy (Qué) : Enap.

Jacques, jocelyn.1976. «Le système P.P.B. : limites et difficultés». In *La théorie du système PPB.* T. 1 de *La rationalisation des choix budgétaires.* Sainte Foy (Qué) : Enap

Léonard, Jacques. 1997. «L'information, un outil clé pour les parlementaires, les gouvernants, les dirigeants et les citoyens». Discours prononcé à l'occasion du colloque sur *L'information en matière de gouverne : élément clé d'une gouverne efficace*, organisé par le Regroupement québécois pour une gouverne efficace (Montréal, 9 mai 1997).

Ludwig, Robert. 1992. «Sur le système de contrôle des Finances publiques burkinabè». In *Revue du Trésor*, no 8-9 - Août-Septembre, p. 554 et SS.

Lynch, Thomas D. 1990. *Public budgeting in America*, 3è éd. Prentice-Hall.

Moynagh, W. David. 1993. *La présentation et la vérification de l'information sur l'efficacité : de la théorie à la pratique*. Ottawa : Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave et Richard M. Bird. 1987. *Public Finance in Theory and Practice*, first canadian edition. McGraw-Hill Ryerson Limited.

Nations Unies, Département de la coopération technique pour le développement. 1987. *La planification et le contrôle des dépenses ordinaires de l'État, leçons tirées d'expériences nationales*. New York : Publication des Nations Unies.

Projet d'appui canadien à l'éducation de base.1996. *Étude plus approfondie de l'appui apporté à la DAAF,* rapport de consultation présenté par Marc Lecours et Paul Charbonneau. Ouagadougou.

OCDE. 1995. *La budgétisation au service des résultats, perspectives de la gestion des dépenses publiques*. Paris : OCDE.

Québec (Prov.), Le Vérificateur général du Québec. 1997. *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*. 2 t. Québec : Les publications
du Québec.

Québec (Prov.), Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. 1996. Budget 1996-1997, renseignements supplémentaires. Québec : Les publications du Québec.

Québec (Prov.), Le Vérificateur général du Québec. 1996. *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*. 2 t. Québec : Les publications
du Québec.

Québec (Prov.), Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. 1989. *Directive concernant l'analyse de programme et la vérification interne*, C.T. 170407 du 4 avril, modifié par C.T. 185407 du 14 Juin 1994.

Québec (Prov.), Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. *Recueil des politiques de gestion*, 1988, volume 9.

Québec (Prov.), Gouvernement du Québec, Conseil du trésor. 1972. *Le système de budget par programmes (PPBS) et son utilisation*, p. 5. Service de polycopie.

Rubin, Irenes. 1993. *The politics of public budgeting : getting and spending, borrowing and balancing*, second edition. New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.

Savoie, Donald J . 1996. *Bugeting and the management of public spending*. The international library of comparative public policy.

Tremblay, Pierre P., Pierre Roy. «Le processus budgétaire au gouvernement du Québec». In *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, de Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams. Sainte Foy (Québec) : Publication du Québec

United States, Hoover commission. 1970. *The Hoover commission report on organization of the executive branch of the government*. Greenwood Press, Publichers. Westport.