

Budget-programme : le déploiement d'une réforme complexe en Afrique

Perspectives de pays de la région de l'UEMOA et au-delà

L'élaboration du budget-programme en Afrique

Le budget constitue la déclaration de politique générale la plus importante d'un gouvernement. Il décrit l'orientation stratégique, affecte des fonds aux programmes de dépenses que les gouvernements ont promis de réaliser et sert de base à la gestion de la responsabilité et de la redevabilité.

Afin, entre autres, de mieux aligner les priorités et les plans de dépenses et d'améliorer l'optimisation des ressources, les gouvernements du continent africain et d'ailleurs ont investi considérablement dans les réformes des finances publiques, en particulier, dans la formulation du budget. Ces réformes comprennent le passage de l'élaboration d'un budget par poste à l'élaboration d'un budget par programme ((EBP) ou budget-programme (BP)) ainsi que le passage d'un budget annuel à un budget à moyen terme. Le budget-programme est un modèle de budgétisation axée sur les performances (ou sur les résultats) qui cherche à resserrer les liens entre les priorités stratégiques d'un gouvernement et ses plans de dépenses, en organisant les extrants et les résultats attendus selon une structure programmatique et en affectant les fonds en conséquence. Théoriquement, les formes les plus avancées de PBB permettront d'identifier le responsable (ou gestionnaire) chargé de chaque programme de dépenses et d'établir les affectations en fonction des performances. La mesure dans laquelle le responsable prépare et met en œuvre ses plans de dépenses et la mesure dans laquelle il est récompensé pour l'obtention de bons résultats ou tenu responsable de la réalisation de mauvais résultats, sont donc essentielles à la réussite du budget-programme. Malheureusement, la réforme du budget-programme met rarement l'accent sur les performances du responsable et se concentre plutôt sur la forme et la présentation du budget, tout en accordant très peu d'attention à la fonctionnalité.

En avril 2018, CABRI a tenu un Dialogue sur les Politiques (pratiques et procédures) visant à examiner l'état du budget-programme dans la région de l'UEMOA¹, et plus particulièrement, à collaborer avec les États membres, afin de

mieux comprendre les défis qu'ils doivent relever pour pouvoir progresser vers la mise en œuvre réussie du passage d'une budgétisation par poste à une budgétisation par programme.

Encadré 1 : Union économique et monétaire ouest-africaine

L'UEMOA est une union économique régionale créée en 1994 ; elle compte huit pays membres, à savoir, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. L'UEMOA qui sert à la fois la fonction d'une union monétaire et d'une zone de libre échange est aussi une voie ouverte à la réalisation d'une meilleure intégration dans la région ouest-africaine. En outre, l'UEMOA a cherché à moderniser les systèmes de gestion des finances publiques de ses États membres en adoptant des directives qui harmoniseront les législations et les pratiques dans divers domaines de la GFP. La première série de directives qui a été adoptée en 2000 a été considérée comme présentant des points faibles car elle ne laissait pas aux membres des marges suffisantes d'adoption dans la mise en œuvre des directives. Les insuffisances constatées dans la première série de directives ont assuré l'introduction d'une certaine flexibilité dans les directives de l'UEMOA de 2009. Conformément aux tendances internationales, la Directive n° 6 portant lois de finances présente de nouvelles règles relatives à l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des budgets nationaux, recommandant une plus grande efficacité des dépenses publiques et de la politique publique connexe (Commission de l'UEMOA, 2017). Elle présente donc un modèle de loi organique relative aux lois de finances qui implique l'adoption d'un système de budget-programme où les crédits budgétaires annuels figurent sous forme de programme et où les cibles de performance annuelles et à moyen terme et les rapports annuels de performance sont élaborés.

Source : CABRI (2013)

1 Parmi les huit États membres de l'UEMOA, cinq sont aussi membres de CABRI. Les membres de l'UEMOA qui ont participé à l'atelier sur le BP sont les suivants : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Togo (qui n'est pas membre de CABRI).

À partir de 2013, plus de 80 pour cent des pays africains avaient introduit ou s'étaient engagés à introduire le système de BP. Cette tendance est due à une combinaison de facteurs internes et externes, qui s'alignent sur des réformes des finances publiques plus globales et sur la conditionnalité fixée par les donateurs (CABRI, 2013).

Les réformes BP peuvent également être attribuées aux accords communautaires économiques sous-régionaux, tels que les Directives de l'UEMOA sur la GFP qui couvrent les directives relatives à la formulation du budget, à la transparence, à la comptabilité et à l'audit, que les pays membres doivent adopter (Encadré 1). Le Dialogue sur les Politiques de CABRI à Abidjan en avril 2018, qui a rassemblé 5 pays membres de l'UEMOA et des pairs de la Mauritanie, des Seychelles, du Maroc et de la Tunisie, a évalué le degré d'adoption et de mise en œuvre des réformes BP ainsi que les types de défis contextuels auxquels ont fait face les 5 pays membres de l'UEMOA lors du passage du budget-poste au budget-programme. Chaque pays pair non membre de l'UEMOA a également donné un aperçu de la réforme BP chez lui, en mettant l'accent sur la gestion du changement, l'adaptation du pays ainsi que sur l'autonomie et la redevabilité. Le dialogue est allé au-delà des aspects techniques de la réforme, en examinant aussi les complexités de coordination, d'inclusion et de gestion du changement – tous les défis qui risquent de survenir lors de l'introduction de réformes qui changent fondamentalement les façons de faire du passé.

Cet article s'appuie sur les réflexions issues de l'atelier d'Abidjan, les recherches et les études conjointes de cas pays réalisées par CABRI et sur d'autres ouvrages consacrés à ce sujet.

Le point de vue de la région de l'UEMOA

L'adoption des directives de l'UEMOA a mis en place un cadre instaurant une gestion efficiente, rigoureuse et transparente des finances publiques, en tenant compte d'un calendrier échelonné. L'un des préceptes des directives vise à promouvoir une gestion plus axée sur les résultats du budget. Par conséquent, depuis 2009, les directives ont mis en place un cadre qui impose aux États membres l'adoption du BP d'ici à 2017 ; ce qui permet une période de transition de cinq ans. En introduisant le BP, les États membres de l'UEMOA visent à :

- renforcer les rapports entre les affectations de ressources et les résultats attendus ;
- diffuser une culture axée sur les résultats au sein de l'administration publique en recentrant le budget d'un budget de ressource à un budget axé sur les performances ;
- améliorer le cadre de redevabilité et la transparence dans la gestion des finances publiques ; et,
- améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques.

D'après une évaluation réalisée par la Commission de l'UEMOA en 2017, l'adoption du BP par les États membres s'est faite à des rythmes variables et plus lents que prévus.

Les réformes BP ont d'abord été introduites au Burkina Faso et au Mali en 1997 et 1994 respectivement, mais des défis majeurs persistent, pour assurer entre autres, la qualité des dépenses publiques.

Le Burkina Faso est le seul pays membre de l'UEMOA à avoir adopté le BP conformément au calendrier fixé par l'UEMOA. La Côte d'Ivoire et le Sénégal n'ont pas respecté la date limite de janvier 2017. Le Mali et le Niger ont prévu leur transition en 2018. Le Bénin déploiera la réforme en 2018 avec cinq ministères pilotes en vue d'une mise en œuvre complète en 2019. La Guinée-Bissau a commencé de la même façon sa réforme BP avec cinq ministères pilotes (Commission de l'UEMOA, 2017).

La mise en œuvre du BP tel que défini par l'UEMOA, va au-delà de la simple présentation et adoption des crédits budgétaires de manière programmatique.² Elle exige également que les prévisions de dépenses à moyen terme soient axées sur les programmes et s'alignent sur les prévisions de dépenses budgétaires annuelles. Elle

Encadré 2 : Enseignements tirés de 20 ans d'expérience de l'OCDE en matière de BP

- Même lorsque des pays ont retenu des modèles similaires, ils ont adopté des approches différentes pour les mettre en œuvre et ils les ont adaptés en fonction de leur contexte.
- L'évaluation de la performance des programmes doit être insérée dans le cadre du BP dès le début et les indicateurs de performance doivent être définis par les ministères sectoriels et non imposés. Le rôle du ministère des Finances devrait être celui du contrôle de la qualité.
- Il ne devrait pas simplement s'agir de documenter la performance des budgets mais aussi d'utiliser les informations pour concevoir des programmes ultérieurs, afin d'indiquer les inefficiences, de déterminer où le fusionnement de programmes est nécessaire et où des programmes doivent être fermés. Il est important d'intégrer les performances dans le processus décisionnel et non pas seulement dans la documentation budgétaire.
- L'orientation axée sur les performances n'est pas facilement applicable à tous les aspects des fonctions publiques qui varient de la construction des routes aux conseils prodigués sur les voyages à l'étranger. Des problèmes se posent pour les activités intangibles telles que les conseils en matière d'action publique.

Source : OCDE (2008)

2 En l'absence d'une définition de BP internationalement reconnue, chaque pays ou région a tendance à adopter sa propre définition et approche, ce qui est approprié, étant donné les différences des contextes institutionnels et les problèmes que le BP s'emploie à résoudre.

implique la production de rapports annuels qui sont ensuite mis à la disposition du Parlement et qui précisent le degré d'exécution des programmes et le degré de réalisations des cibles de performance par les ministères - un élément essentiel du cadre de redevabilité que le BP cherche à engendrer.

L'expérience du BP dans les États membres de l'OCDE (OCDE, 2008) (Encadré 2) fournit aux pays de l'UEMOA des enseignements contextuels importants.

De nombreux pays de l'OCDE ont atteint des niveaux relativement élevés de fonctionnalité sans nécessairement se conformer aux lois et processus considérés formels, en matière de BP. Ces pays élaborent leur système en fonction de leurs réalités et disposent souvent de mécanismes et processus qui semblent assez similaires mais qui diffèrent de façon importante. Toutefois, bon nombre de pays en développement n'ont pas cette flexibilité et sont obligés de se conformer aux exigences de processus, bien souvent, en raison de pressions extérieures, même si cette conformité n'améliore pas la GFP.

Le professeur Matt Andrews de la *Kennedy School* de Harvard écrit que « les réformes sont souvent adoptées de manière à obtenir une légitimité externe – le but recherché – tout en maintenant la majeure partie des structures institutionnelles en place et, en demandant apparemment des changements ». Par le biais de ce processus de dissociation, les organisations et les gouvernements peuvent sembler s'être améliorés après une réforme, même si ce n'est pas le cas sur le plan fonctionnel. Les pays adoptant le budget-programme sont également confrontés au risque d'entreprendre des réformes complexes nécessitant d'y consacrer des ressources importantes et beaucoup de temps – et donc, de vouloir en faire trop, trop rapidement. Par exemple, il est important que le Parlement et la société civile aient la capacité d'utiliser les informations sur la performance. Par ailleurs, les ministères, départements et agences doivent être en mesure de traduire les priorités politiques en programmes et plans de dépenses et de les mettre en œuvre en conséquence.

Les signes de dissociation et de pays en faisant trop, trop rapidement étaient évidents dans toutes les présentations des pays lors de l'atelier d'Abidjan, aux côtés de signes tangibles de progrès réalisés là où le contexte local influençait la conception et le rythme de mise en œuvre.

Burkina Faso – la volonté politique est indispensable

Le budget-programme a été adopté au Burkina Faso en 1997, plus de dix ans avant le lancement des directives de l'UEMOA en 2009. Cette première tentative de réforme pour instaurer le budget-programme a été considérée comme globalement infructueuse en raison du manque de préparation face au besoin de multiples agents pour adopter cette nouvelle façon de préparer les budgets. De surcroît, la législation en matière de gestion des finances publiques au Burkina Faso était contraire à la nouvelle structure de budgétisation proposée, compromettant ainsi le statut juridique de la réforme du budget-programme. Les autres défis relevés lors de la première phase de réforme au Burkina Faso incluaient

la mauvaise définition des cibles et les effets de la rotation du personnel.

L'adoption des directives de l'UEMOA en 2009 est considérée comme la deuxième phase de mise en œuvre du budget-programme au Burkina Faso, guidée par la date butoir de la Commission de janvier 2017. Cette fois, les fonctionnaires ont adapté leur approche et obtenu l'appui politique. Le Parlement du Burkina Faso a joué un rôle crucial à cet égard. S'appuyant sur son échec passé, la nouvelle approche incluait l'instauration d'un comité directeur national, d'un secrétariat technique dédié et de relais ministériels pour guider la réforme. Par ailleurs, un document d'orientation et une stratégie de mise en œuvre fournissent la feuille de route pour la mise en œuvre du budget-programme qui définit les conditions préalables et les mesures préliminaires à mettre en place. Le Burkina Faso a donc investi considérablement dans l'amélioration de son degré de préparation au budget-programme. Néanmoins, beaucoup de défis continuent de freiner la mise en place d'un système pleinement fonctionnel, entre autres : la nomination de responsables de programme qualifiés ; un chiffrage crédible des programmes ; et, la rationalisation des indicateurs.

Le budget-programme affecte toutes les étapes du cycle de GFP, de la préparation stratégique du budget à l'audit et au reporting ; il implique donc des agents très divers. Il faut mettre en place, une stratégie de gestion du changement qui promeut et surtout appuie le changement des règles et procédures. Dans le cas du Burkina Faso, une vaste stratégie de communication a été mise en place parallèlement à des consultations approfondies. En outre, la réforme n'était pas la « chasse gardée » du ministère des Finances.

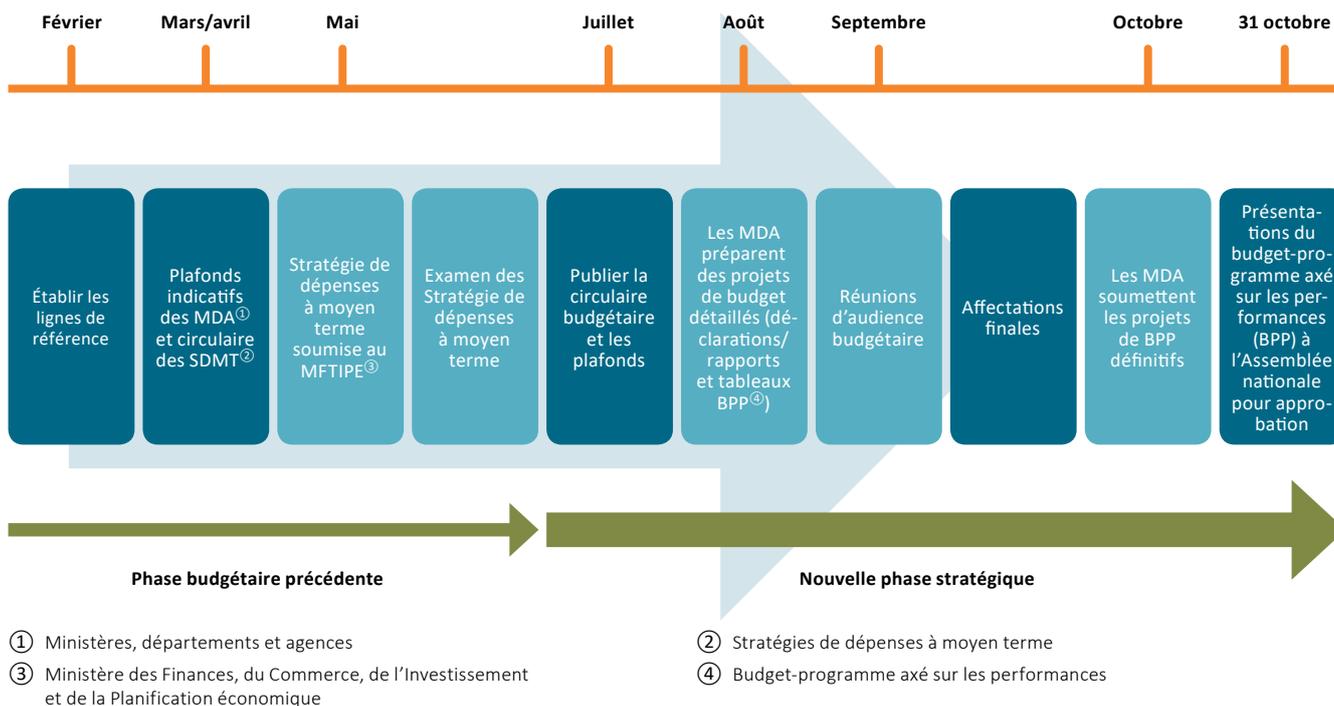
La Mauritanie considère les modifications apportées à sa loi organique relative aux lois de finances comme le signe d'une volonté politique et comme un élément important d'une transition efficace vers un budget plus axé sur les résultats.

Seychelles – gérer le changement

Tout comme d'autres pays ayant adopté des réformes BP, les Seychelles ont fait ce pas pour renforcer les liens entre les objectifs de politiques et les plans de dépenses publiques, et plus particulièrement pour résoudre les faiblesses de la planification et de la budgétisation stratégiques ainsi que le dialogue limité entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers. L'introduction du budget-programme implique l'ajout d'une phase stratégique au processus budgétaire (Figure 1), qui incluait de nouveaux éléments au processus budgétaire et avançait la date de son commencement. Elle a également modifié les rôles et les responsabilités pour mieux les aligner sur les différents mandats de planification, de budgétisation et de prestation de service.

Tandis qu'auparavant, le processus de préparation du budget était excessivement influencé (et dominé) par la section de la comptabilité, depuis l'introduction du budget-

Figure 1 : Le calendrier budgétaire aux Seychelles



programme, les contributions des ministres et des chefs des institutions font désormais partie du processus. Le processus d'élaboration du budget-programme a également entraîné la participation des responsables de programme au processus, leur permettant de justifier les besoins de leurs programmes et d'être tenus responsables des cibles de performance. L'un des changements notables est que le processus ne se limitait plus à des chiffres sur des feuilles de calcul Excel. En effet, les discours couvrant les questions stratégiques représentent maintenant un aspect central du processus et du document final présenté au Parlement.

Les Seychelles ont opté pour une adoption progressive du budget-programme sous la forme d'une approche pilote, au lieu d'une approche radicale. Cette décision découlait en partie de ses capacités techniques limitées. Par exemple, l'Unité du budget au ministère des Finances qui était chargée de diriger la réforme n'employait au début que 10 fonctionnaires et devait passer par des formations techniques approfondies.

Les ministères dépensiers qui ont participé au projet-pilote du BP ont dû ainsi clairement exprimer leurs priorités politiques, y compris d'élaborer des stratégies et se charger de déterminer la priorité des programmes particuliers au sein de leur budget.

La transition vers le BP a commencé en 2015, par une phase pilote à laquelle ont participé deux ministères, à savoir le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Cette phase a été suivie en 2016, d'une phase à laquelle ont participé le ministère des Finances, du Commerce et de la Planification économique (MFCPE), le ministère du Logement et le ministère de l'Intérieur. Le budget de 2017 a vu tous les autres ministères adopter le BP de manière présentationnelle. Bien que leurs budgets aient été préparés en tant que programmes, ils ne sont pas

passés par la phase stratégique ni n'ont indiqué des cibles de performance. En 2018, cinq ministères supplémentaires ont adopté le BP dans son intégralité. Toutefois, conformément à l'approche par étape, tous les ministères, départements et agences restants, seront tenus de rendre compte des indicateurs de performance en 2019 – la dernière phase de la réforme. Compte tenu de la nature exigeante du BP, l'apprentissage au travail, a été déterminant pour la mise en œuvre de la réforme. Celui-ci a été complété par un stage de formation sur le BP à l'Institut local de formation, l'Institut Guy Morel. La formation qui était destinée aux différents groupes d'individus au sein de chaque organisation, a contribué au renforcement des capacités dans les ministères, départements et agences avant le début de la phase pilote dans leur organisation respective. Une formation ciblée a également été établie pour les législateurs et la société civile. Outre le fait, de changer les pratiques et les procédures, ces efforts, ont contribué à une plus grande réussite de la mise en œuvre du BP aux Seychelles.

Défis de la consolidation du budget-programme

Les exigences du budget-programme sur le plan technique, administratif et de la gestion du changement en font une réforme complexe à mettre en œuvre. Les pays africains sont aux prises avec tous ces défis, comme souligné pendant l'atelier. Parmi les difficultés techniques, on compte l'élaboration et le chiffrage des programmes, la définition d'objectifs politiques clairs et mesurables, et la mise au point d'une série rationalisée d'indicateurs de performance. Par exemple, le Burkina Faso utilise plus de

1500 indicateurs de performance, ce qui fait du reporting sur la performance une tâche difficile. En revanche, obtenir des informations systématiques sur la performance aux fins d'évaluation du programme pose problème même pour les pays comme les Seychelles. De même, les défaillances du système statistique national de la Mauritanie limitent la fréquence et l'exhaustivité de ses données aux fins d'évaluation du programme. Les lacunes ou excédents d'informations (en raison du grand nombre d'indicateurs rapportés) peuvent saper la formulation, l'exécution et l'évaluation des programmes.

L'un des principaux défis administratifs a trait à l'alignement des structures organisationnelles existantes sur le cadre du budget-programme. Les unités et directions organisationnelles doivent se détourner des budgets par poste (intrants) au profit d'une approche programmatique, où les priorités, les objectifs et la performance politiques guident l'affectation des ressources. Pour ce faire, il faut changer la manière dont les fonctionnaires travaillent. Plus particulièrement, l'élaboration du budget-programme nécessitera entre autres : (i) la nomination ou la réaffectation de responsables de programme ; (ii) la délégation des responsabilités ; (iii) l'affectation de fonds à un programme de dépenses ; (iv) des critères de reporting clairs ; et, (v) un cadre de redevabilité pour guider les programmes et générer la délégation des responsabilités et la redevabilité nécessaires.

Au Mali par exemple, il s'est avéré difficile de définir le champ de travail du responsable de programme par rapport à celui du fonctionnaire des finances, tout en stipulant clairement qui sert d'ordonnateur. Dans la pratique, les responsables de programme qui sont généralement les directeurs de départements ne collaborent pas assez avec le processus lié au BP, qui reste ainsi fortement dominé par les directeurs des Finances et de l'Administration et des Services de statistique et de planification. De plus, le fait que les responsables de programme soient réticents à prendre part aux formations sur l'élaboration du budget-programme en nombre significatif freine davantage la prise du rôle de responsable de programme dans le cadre de l'élaboration du budget-programme (CABRI, 2014). Il est de plus en plus évident que le budget-programme ne représente pas une simple réforme budgétaire mais fait bien partie d'une réforme de l'administration publique plus vaste et ambitieuse, et requérant un haut niveau d'engagement, au-delà du ministère des Finances.

La dimension humaine de la réforme est systématiquement ignorée ou sous-estimée par comparaison aux aspects techniques de la réforme. L'adhésion limitée ou la résistance des principales parties prenantes comme les entités dépendantes qui mettent en œuvre le budget et, le Parlement, dont l'utilisation des données sur la performance pour assurer sa fonction de surveillance est essentielle à la redevabilité des responsables de programme, restent des défis à relever. Au Maroc, le respect aveugle des entités dépendantes sans saisir l'essence et la pertinence du BP a présenté des défis. Par ailleurs, le contrôle parlementaire est resté concentré sur le budget sans exploiter les données sur la performance.

On reconnaît qu'il faut poursuivre les travaux pour inculquer une « nouvelle culture » au sein du processus de contrôle budgétaire, surtout en améliorant les pratiques de gestion du changement par la création de synergies entre les parties prenantes concernées [du ministère] des Finances, de la Cour des comptes et du Parlement (Bengrine, 2018). Une caractéristique clé de l'approche tunisienne est la forte appropriation, poursuivie pour inculquer les principes de base du BP, en attendant la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui formalisera la transition vers le BP. À cette fin, la Tunisie a mis au point un schéma directeur validé par un comité interministériel en 2010 et révisé en 2013, avant d'être condensé dans une version abrégée.

À l'avenir, un accent considérable devra être mis sur les difficultés de reporting et d'évaluation si l'on souhaite que le BP mène effectivement à la prise de décisions stratégiques dans le cadre du processus budgétaire. En l'état, la plupart des gains réalisés par le biais du budget-programme sont survenus à l'étape de formulation du budget.

Pour que le budget contribue plus efficacement au développement national, les ressources doivent être affectées stratégiquement. Lorsqu'il est mis en œuvre efficacement, le cadre du BP y veille, en promouvant l'alignement des politiques sur la planification et la budgétisation. À cette fin, les pays devront reconnaître la nécessité d'amener des changements organisationnels ; de renforcer diverses capacités, notamment l'expertise technique ; et, d'améliorer la coordination entre les multiples parties prenantes. **L'expérience africaine mène ainsi à penser que les pays doivent adopter une démarche modeste et intégrer l'itération et l'adaptation continue de leur stratégie de réforme, et ce, au sein d'une approche graduelle et par phase à la mise en œuvre du budget-programme.**

Références

- Bengrine M. (2018) La conception de la réforme budget-programme au Maroc : défis et leçons tirées. Extrait du Blog de CABRI sur la GFP : <https://www.cabri-sbo.org/fr/blog/2018/programme-based-budgeting-reform-in-morocco-challenges-and-lessons-learned>
- CABRI. (2013). *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : un rapport d'état d'avancement.*
- CABRI. (2014). *Élaboration du budget-programme : expériences et enseignements tirés du Mali. Étude conjointe de cas pays.*
- Commission de l'UEMOA. (2017). *Mission to Monitor and Evaluate the Implementation of the Guidelines of the Harmonised Framework for Public Finances.* Aide-Mémoire
- Ep Gabsi R. (2018). La réforme de la gestion budgétaire par objectifs en Tunisie - Leçons tirées. Extrait du Blog de CABRI sur la GFP : <https://www.cabri-sbo.org/fr/publications/programme-based-budgeting-experiences-and-lessons-from-mali>
- OCDE. (2008). *Budget et performances : guide de l'utilisateur.* Synthèses

Remerciements

Cette note d'orientation a été rédigée par Awa Touray, du Secrétariat de CABRI, en tenant compte des contributions de Seylina Verghese et de Vincent de Paul Yameogo du ministère des Finances des Seychelles et du Burkina Faso respectivement.

Cette publication est financée en partie par le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO). Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas nécessairement ses positions ou ses politiques.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter : CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa
Téléphone : +27 (0)12 492 0022
Email : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org
