

Prendre du recul : l'état de la réforme budget-programme en Afrique

Atelier de CABRI – S'approprier et diffuser la réforme
budget-programme
10 – 11 avril 2018
Abidjan, Côte d'Ivoire



Contexte



Une tendance vers les réformes Budgets - Programme en Afrique

- Plus de 80% des pays africains introduisent ou s'engagent à introduire un système de BP sous une forme ou une autre.
- **Objectif affiché:** aligner plus étroitement la planification socio-économique sur les budgets annuels/CBMT et intégrer une culture de la performance.
- **Instances:** Ensemble élargi de réformes de la GFP, pressions extérieures, directives communautaires (UEMOA/CEMAC)



...mais les avancées restent plutôt limitées.

- A ce stade, aucun pays africain n'a mis en place un système complet de BP.

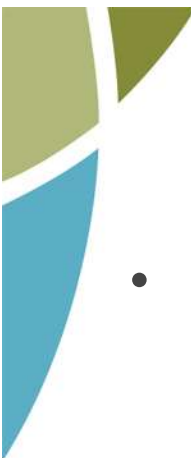
Système complet :

- ✓ Un système dans lequel les crédits budgétaires sont adoptés par Programme;
- ✓ Les prévisions du CDMT sont axées sur les programmes et concordent pleinement avec les prévisions de dépenses du budget annuel;
- ✓ Les rapports annuels sur les résultats de l'exécution des budgets-programme sont établis par tous les ministères/services gouvernementaux; et
- ✓ Ceux-ci sont mis à la disposition du parlement à la fin de chaque exercice comptable.



L'utilisation du budget programme en dehors d'Afrique

- Plusieurs pays OCDE ont essayé d'introduire des systèmes de budgétisation axée sur les résultats, dont les budgets-programme font souvent partie... mais pas toujours.
- On met l'accent sur trois aspects principales:
 - La définition d'objectifs claires et mesurables pour tous les programmes du gouvernement (soit définis au niveau des institutions, soit au niveau des programmes dans chaque institution)
 - L'analyse des informations sur la performance des programmes et la distribution de ces informations à tous les acteurs intéressés – le ministère des finances, le bureau du Président/ Premier Ministre, le Parlement, la Société Civile...
 - L'adaptation des contrôles sur l'exécution des dépenses pour donner plus de flexibilité aux gestionnaires des programmes
- Ces trois principes se retrouvent dans presque tous les cas mais les modèles de mise en œuvre sont très variés.



Enseignements tirés de la mise en œuvre du BP en dehors d'Afrique

- On devrait commencer avec l'introduction des indicateurs de performance : ceux-ci doivent être définis par les gestionnaires des programmes mais avec un contrôle de qualité de la part du ministère des finances.
- Les informations sur la performance doivent être analysées et distribuées largement.
- Les évaluations de performance des programmes doivent être introduites tôt dans le processus d'établissement des budgets-programme et celles-ci devraient être utilisées pour adapter la conception des programmes, la définition des indicateurs, les procédures de gestion, etc.
- Les systèmes de contrôle doivent s'adapter aux besoins des gestionnaires de programmes: déconcentration et simplification pour rendre la gestion plus simple et plus efficace.



La définition des « programmes » pour les BP

- On définit les «programmes» d'une manière pratique et flexible; parfois on a 2 ou 3 différentes conceptions d'un programme dans le même pays (par exemple Chili).
- L'étendue des programmes est souvent partielle:
 - Tous les ministères/institutions n'ont pas des programmes (e.g. Ministère des Affaires Etrangères);
 - Une partie importante des budgets de fonctionnement ne rentre pas dans les budgets-programmes.



Bilan de l'élaboration du BP en Afrique



Le BP et ses déclencheurs en Afrique

- Le BP apporte des changements pour chaque acteur du cycle budgétaire: l'exécutif, le parlement, les ministères sectoriels, les instances de contrôle...
- Il existe plusieurs types de déclencheurs où la réforme BP peut être de nature:
 - Endogène lorsque le BP fait partie d'un ensemble large de réformes des finances publiques ou lorsqu'il vise à améliorer l'efficacité ou l'efficacité de la réforme publique (73% des cas initiateur).
 - Exogène lorsque la mise en place du BP provient d'une conditionnalité fixée par les organisations internationales (27% des cas initiateur).
- Les deux natures de déclencheurs ne sont pas exclusifs.

Perception des mesures prises pour l'introduction du BP

Tableau 8 : Perceptions des premières mesures prises pour introduire le système de BPP*

Préalables à la préparation du système de BPP	Nombre de pays	Pleinement satisfait	Partiellement satisfait	Non satisfait
1. Une loi budgétaire organique	15	33%	27%	40%
2. Appropriation du système de BPP par le parlement, et capacité parlementaire minimale	15	20%	13%	67%
3. Appropriation du système de BPP par le gouvernement	13	38%	38%	23%
4. Un Comité de réforme budgétaire et/ou une unité spécialisée chargée de la réforme pour mener à bien les réformes	14	29%	50%	21%
5. Un plan pour une approche progressive de la réforme	15	40%	40%	20%
6. Responsabilités de gestion budgétaire accrues dans les ministères dépen- siers	15	27%	40%	33%
7. Gestion des ressources humaines, surtout les aspects des finances publiques délégués aux ministères dépen- siers	15	27%	33%	40%
8. Renforcement des capacités au sein des ministères dépen- siers en vue de préparer un budget annuel basé sur un système de BPP, effectuer le suivi de son exécution et présenter des rapports sur les performances annuelles	14	21%	21%	57%

Source : Enquête sur le système de BPP dans 15 pays, CABRI, novembre 2012

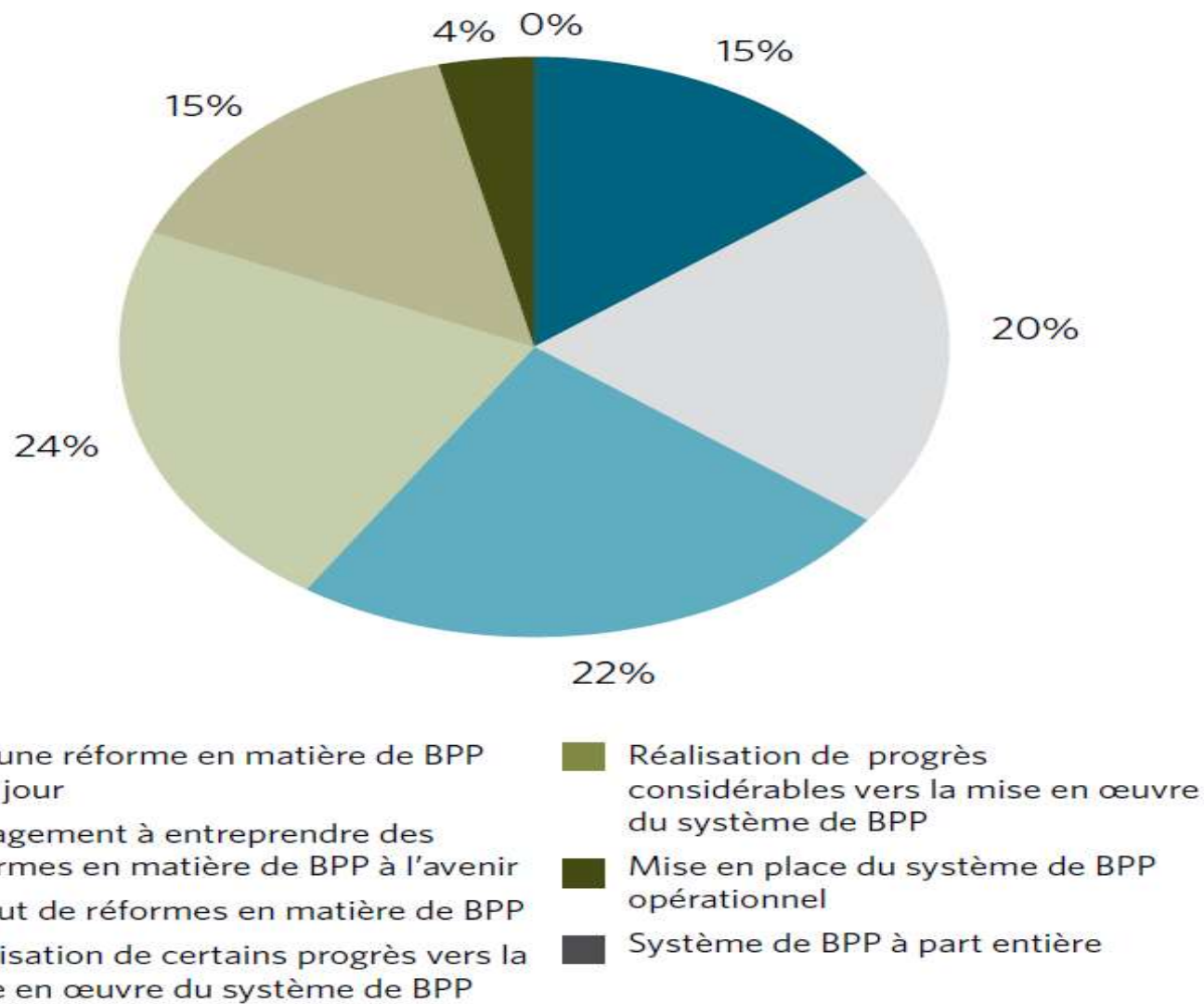
*Valeurs arrondies à l'unité

Unités responsables du BP

Tableau 9 : Unité organisationnelle responsable du BPP dans les pays sélectionnés

Type d'unité	Pays	Nom de l'unité
Unité de développement et de surveillance des procédures de BPP et de compilation des propositions.	Kenya	Secrétariat du budget-programme
	Tchad	Une équipe informelle composée de cadres supérieurs au sein de la direction du budget.
Unité d'analyse des données de performance.	Namibie	(sans nom)
	Bénin	Équipe de support technique pour la réforme budgétaire
	Maurice	Cadre et unité de suivi de BPP
	Rwanda	Direction nationale du budget
	Sierra Leone	Bureau du budget
	Mali	Division des cadres financiers au sein de la Direction du budget
	RDC	Unité de préparation et de suivi du budget, ministère du Budget
Pas d'unité simple	Afrique du Sud	Direction de la réforme budgétaire (mise au point et surveillance des procédures de BPP) ;
	Six directions générales des finances publiques (compilation et analyse) ;	
	Service de suivi et d'évaluation de la Présidence (analyse des IP et des objectifs).	

État d'avancement de la réforme BP dans les 54 pays africains







Impacts, défis et l'avenir du BP en Afrique

Perceptions des réussites de la réforme BP: Formulation du budget

Tableau 13 : Perceptions des réussites en matière de BPP – formulation (ou préparation) du budget⁴⁰

Réussites potentielles	Très réussi	Réussi	Partiellement réussi	N'a pas réussi
Le Bureau du Budget se préoccupe davantage des décisions plus générales d'allocation des ressources, plutôt que de la micro-gestion des ministères dépen- siers	8%	58%	25%	8%
Les informations contenues dans les rapports sur les performances servent à orienter les plafonds des ministères dépen- siers	0%	25%	33%	42%
Les ministères dépen- siers bénéficient d'une plus grande souplesse dans la détermination de leurs budgets- programme*	9%	60%	18%	9%
Les soumissions budgétaires des ministères dépen- siers se sont améliorées en qualité et sont plus factuelles	8%	42%	25%	25%
Les négociations budgétaires mettent davantage l'accent sur les extrants des programmes et les résultats stratégiques plutôt que sur les postes	0%	8%	33%	25%
Les ministères dépen- siers utilisent le processus de BPP pour analyser les politiques et la mise en œuvre puis utilisent ces informations pour mieux répartir les ressources entre tous les programmes	0%	42%	33%	25%

Perceptions des réussites de la réforme BP: Performance et responsabilisation

Tableau 14 : Perceptions des réussites en matière de BPP - présentation de rapports et responsabilisation en ce qui concerne les performances

Réussites potentielles	Très réussi	Réussi	Partiellement réussi	N'a pas réussi
La qualité des objectifs et des mesures de performance s'est améliorée et les cibles sont plus réalistes	0%	50%	33%	17%
Les performances sont régulièrement mesurées et rapportées au ministère des Finances	0%	50%	17%	33%
Les performances sont prises au sérieux par les ministères dépensiers	0%	25%	50%	25%
Il y a une amélioration notable dans la réalisation des objectifs, des extrants et des résultats de prestation de services	0%	42%	33%	25%
Le système de BPP est utilisé pour demander des comptes aux comptables et autres fonctionnaires	8%	17%	33%	42%

Source : Enquête sur la mise en oeuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012

Défis de la réforme BP: conception du système et leadership

Tableau 15 : Défis liés à la conception du système de BPP et leadership

Défis au cours de la mise en œuvre - conception du système de BPP et direction (leadership)	Aucun défi	Aucun défi important mais existe	Un certain défi	Un défi important	Un défi très important
Le manque de clarté des objectifs de politiques et de programmes rend difficile la détermination des mesures de performance	8%	23%	15%	31%	23%
Difficultés de compréhension des concepts de BPP, tels que les programmes, les extrants, les résultats etc.	0%	35%	33%	8%	33%
Manque de leadership (de direction) /d'engagements à promouvoir un système de BPP	25%	42%	0%	8%	25%

Source : Enquête sur la mise en oeuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012.

Défis de la réforme BP: capacité de mise en œuvre

Tableau 17 : Perceptions des pays concernant l'importance des défis liés aux capacités au cours de la mise en oeuvre

Défis	Nombre de pays	Aucun défi	Aucun défi important mais existe	Un certain défi	Un défi important	Un défi très important
<i>Capacité de ressources</i>						
Manque de capacités au sein du ministère des Finances/ des ministères dépenriers pour mettre en œuvre les réformes	13	8%	8%	23%	31%	31%
Insuffisance des ressources (temps, personnel, fonds) pour mettre en œuvre les réformes	12	0%	17%	25%	17%	42%
Insuffisance de formation pour tous les fonctionnaires	12	0%	17%	17%	33%	33%
<i>Capacité d'appliquer les concepts de BPP</i>						
Difficulté à comprendre comment remplir et utiliser les formats imposés	11	0%	36%	18%	36%	9%
Méthodes faibles ou inexistantes d'établissement des coûts des programmes	12	0%	8%	33%	25%	33%
Reclassification de postes à programmes est chronophage et difficile	11	27%	9%	9%	36%	18%

Source : Enquête sur la mise en oeuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012



Conclusions

- Le BP est une composante principale des programmes de réformes de la GFP en Afrique. Alors que l'appropriation est locale dans certains pays, le BP peut également être importé.
- Les pays ont des niveaux différents de préparation par rapport à la réforme BP.
- Malgré l'initiation de la réforme dans la majorité des pays, les réussites en Afrique demeurent rares.
- Un défi central est celui du manque d'appropriation politique et administratif de la réforme BP qui peut être envisagée comme un simple exercice technique.
- Le BP est une réforme structurelle et profonde et requiert une profonde adhésion des nombreuses parties prenantes.



Merci de votre attention !

Etat d'avancement

Tableau 10 : Catégories de l'état d'avancement du système de BPP

	Aucune réforme en matière de BPP à ce jour	Engagement à entreprendre des réformes en matière de BPP à l'avenir	Début de réformes en matière de BPP	Réalisation de certains progrès vers la mise en œuvre du système de BPP	Réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre du système de BPP	Mise en place du système de BPP opérationnel	Système de BPP à part entière
Crédits annuels axés sur les performances et CDMT							X
Objectifs de performance expliqués ex post						X	X
Objectifs de performance dans le budget ex ante					X	X	X
Programmes dans les documents du budget annuel ou le CDMT				X	X	X	X
Stratégies sectorielles dans le CDMT			X	X	X	X	X
Loi exigeant l'adoption future de BPP		X					



Autre défis de la réforme BP

- Défis de l'utilisation des informations sur les performances
- Défis organisationnels
- Introduire une culture de la performance et responsabiliser les responsables de programmes budgétaires
- Défis technologiques
- Défis juridiques
- Défis en matière d'implication du parlement et des groupes de la société civile



Bénin



Burkina Faso



Côte-d'Ivoire



Guinée-Bissau

**SEMINAIRE CABRI : S'APPROPRIER
ET DIFUSER LA REFORME BUDGET-
PROGRAMME
PRESENTATION DE L'UEMOA**

Abidjan 10 et 11 avril 2018



Mali



Niger



Sénégal



Togo

Conseil des ministres
1997/1998



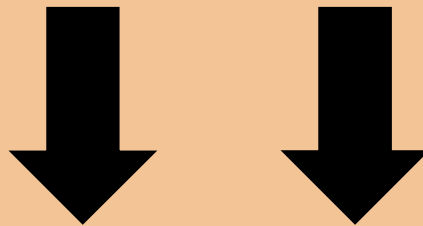
5 Directives constitutives du cadre harmonisé
des finances publiques au sein de l'Union

Conseil des ministres
2000



Directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000
portant Code de transparence dans la gestion des
finances publiques dans l'espace UEMOA

Mission d'évaluation de la mise en œuvre des 6 directives (2004)

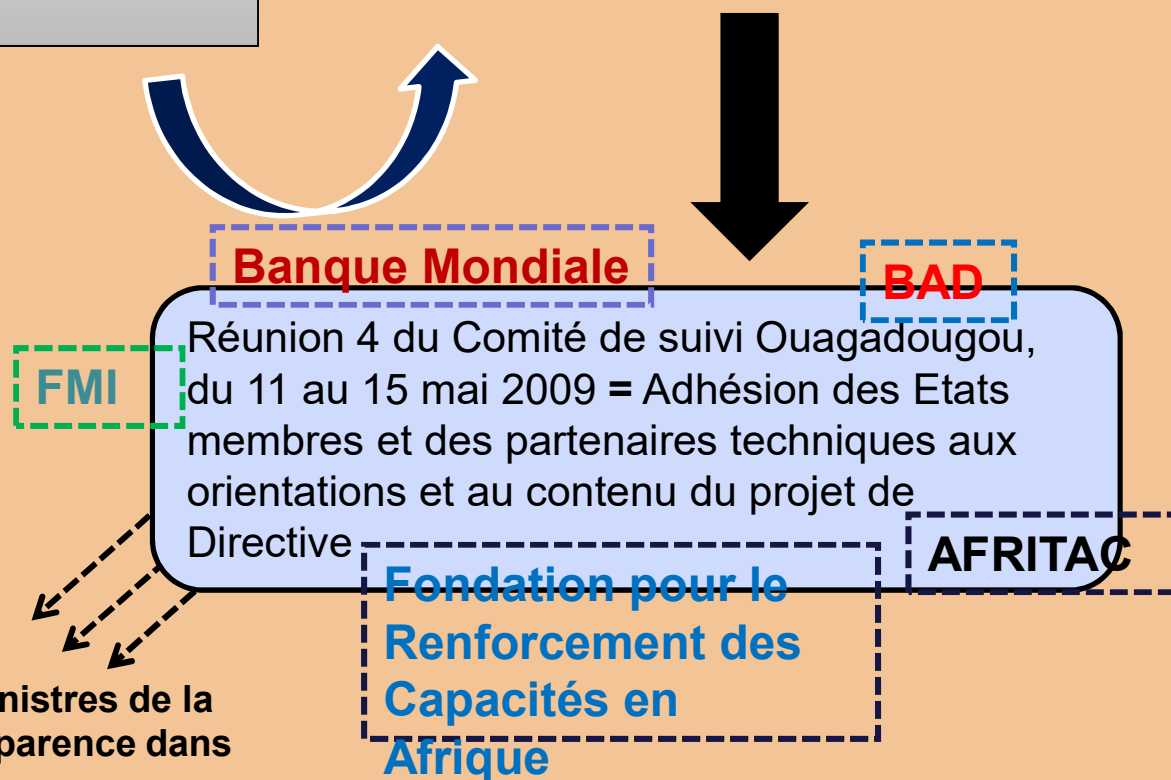


- ☐ Des incohérences et insuffisances dans les Directives
- ☐ De nombreux détails dans les Directives qui laissent peu de marge de manœuvre aux Etats membres pour leur application
- ☐ Le manque de clarté de certaines dispositions des Directives
- ☐ Les changements intervenus dans les cadres institutionnels
- ☐ La nécessité de la prise en compte des nouveaux outils de gestion des finances publiques ainsi que des normes et des meilleures pratiques internationales de gestion des finances publiques
- ☐ La non prise en compte des réformes en cours dans les Etats membres (notamment, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, les budgets programmes, la gestion axée sur les résultats)
- ☐ La non prise en compte des changements intervenus avec l'application du Manuel de Statistiques des Finances Publiques 2001 et du nouveau Code de transparence de 2007 du FMI.

Processus d'adoption des nouvelles Directives

Processus de la réécriture des directives du cadre harmonisé des finances publiques (*Février 2008*)

2 **missions circulaires**
4 réunions du **Comité Technique Ad' hoc**
4 réunions du **Comité de Suivi** sur les avant-projets de directives



l'adoption par le Conseil des Ministres de la Directive portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques

Principales innovations de la réforme



- ❑ La **Gestion axée sur les résultats** pour passer du budget de moyens au budget par objectifs
- ❑ Le **budget programme**, le **cadre de dépenses à moyen terme** pour permettre aux Etats d'avoir une vision à moyen terme de leurs ressources et de leurs activités
- ❑ La **déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal** pour permettre à tout ministre ou président d'institution constitutionnelle d'être ordonnateur principal des crédits de son ministère ou de son institution.
C'est le corollaire de la gestion axée sur les résultats
- ❑ Le **classement des emprunts à moyen et long termes** comme ressources de trésorerie pour être en cohérence avec le Pacte de convergence
- ❑ La **définition des soldes budgétaires** (solde global et solde budgétaire de base)
- ❑ L'application du **principe des droits constatés** qui correspond au moment où la valeur économique est transformée, échangée, créée, transférée ou éteinte
- ❑ La **tenue d'une comptabilité patrimoniale** alimentée en partie par la comptabilité matières.

Calendrier de mise en œuvre



- Transposition des Directives



le 31 décembre 2011 *au plus tard*

- Application des dispositions des Directives



le 31 décembre 2017 *au plus tard*

- Application intégrale du principe de la constatation des droits et obligations et de la tenue de la comptabilité patrimoniale



Délai supplémentaire de 2 ans à compter du **1^{er} janvier 2018** au **31 décembre 2019**

LA MISE EN OEUVRE



Cette réforme a été adoptée par le CM sous forme de directive car il s'agit d'une harmonisation et non une normalisation :

- Il y a un objectif à atteindre à travers les directives les moyens et la manière de l'atteindre sont laissés au choix des Etats ;
- Les Etats disposent d'une large marge de manœuvre dans la mise en œuvre des directives ;
- Beaucoup de dispositions sont laissées à la réglementation nationale pour tenir compte des reproches des Etats membres sur la rigidité de la première génération des directives

CONCLUSION



En terme de mise en œuvre du Budget Programme, le bilan est le suivant :

- Trois Etats ont basculé en mode gestion budget programme. Il s'agit du Burkina Faso en 2017, le Mali et le Niger en 2018 ;
- Deux autres Etats prévoient basculer en budget Programme à partir de 2019. Il s'agit du Bénin et de la Côte d'Ivoire ;
- Les autres Etats prévoient basculer après 2019, notamment le Sénégal qui compte basculer en 2020.

D'une manière générale en dehors de la Guinée-Bissau tous les Etats membres sont bien avancés dans la mise en œuvre du budget programme, le principal obstacle pour basculer en mode budget programme est l'adaptation des systèmes d'information