



REPUBLIC OF GHANA

MINISTÈRE DES FINANCES

LES CHANGEURS DE DONNE



Aperçu

Énoncé du problème

Progrès accomplis jusqu'à présent

Dialogue avec les parties prenantes

Extrants clés

Enseignements tirés

La voie à suivre



Au début....

Avant l'atelier de cadrage, l'équipe avait choisi le problème suivant :

« L'absence d'un mécanisme de gestion efficace de la trésorerie et son impact sur la réalisation des objectifs fondamentaux de la GFP que sont la crédibilité et la prévisibilité budgétaires, et la maîtrise de l'exécution du budget. »

Cependant, à l'issue d'une séance de remue-méninges lors de l'atelier de cadrage organisé en Afrique du Sud, l'équipe a choisi de redéfinir son problème.



Par la suite...

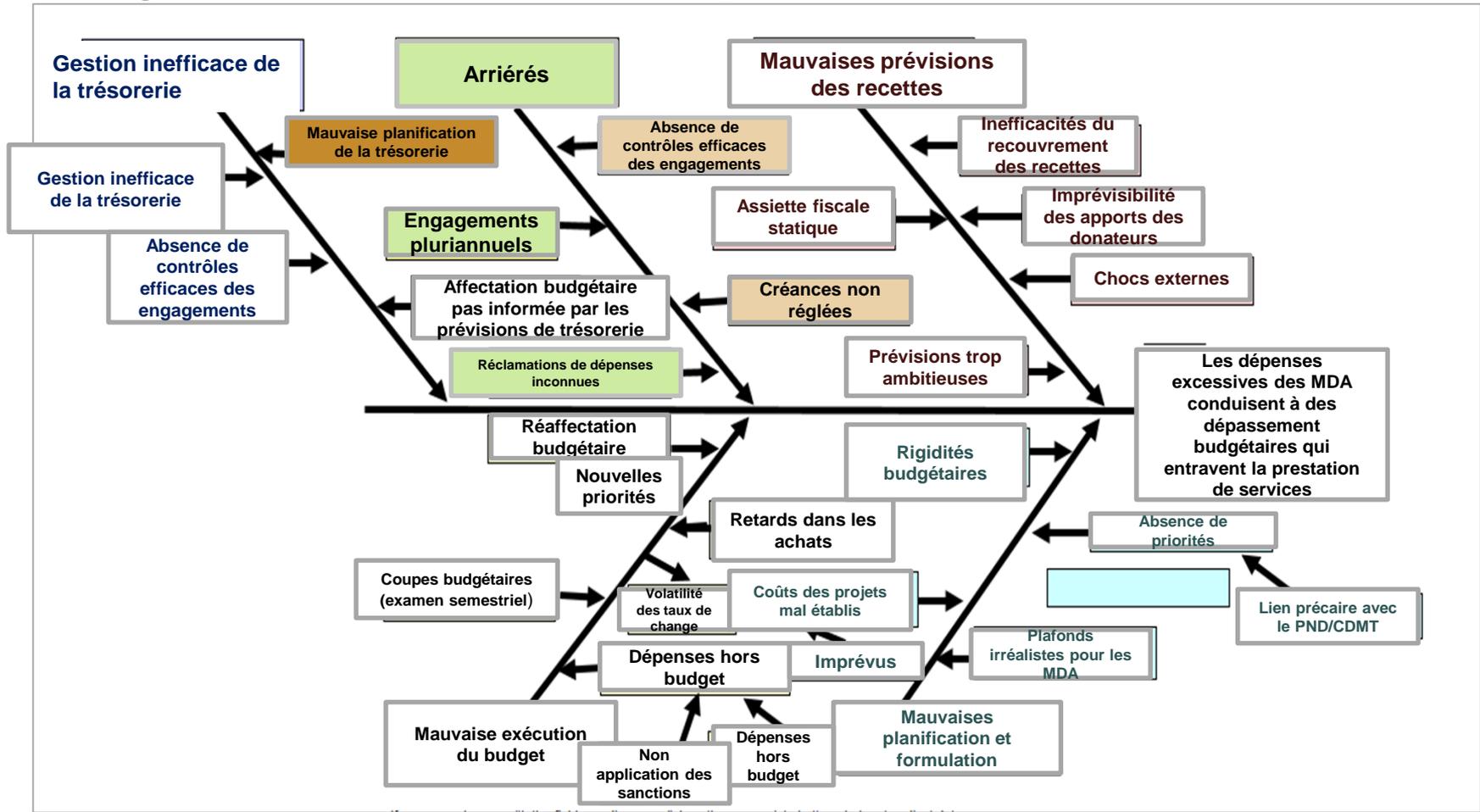
ÉNONCÉ DU PROBLÈME

**Les dépenses excessives des ministères,
départements et agences (MDA) conduisent à des
dépassements budgétaires qui entravent la prestation
de services**



Quelles sont les causes du problème ?

Diagramme en arête de poisson



Quels sont les effets de ce problème ?

Le problème conduit à.....



Une accumulation d'arriérés qui se traduit à terme par des « dettes résultant d'un jugement »



L'inaptitude du gouvernement à faire exécuter les programmes prévus, ce qui nuit à l'efficacité de la prestation des produits et des services et mène de fait à la détérioration du niveau de vie



Des retards dans l'achèvement des projets entraînant des modifications de contrat et des intérêts élevés



Un manque de crédibilité budgétaire résultant de la différence entre les flux de trésorerie prévus et la trésorerie réelle disponible



Des emprunts plus élevés que prévus entraînant une dette insoutenable, une hausse des taux d'intérêt et un espace budgétaire très réduit pour exécuter d'autres dépenses prioritaires



Résoudre le problème

Identification des points d'entrée

Formulation du budget

- Changements des plafonds budgétaires
- Affecter uniquement 90% des plafonds approuvés aux MDA et conserver une marge de sécurité de 10% (dont les MDA n'ont pas connaissance)

Exécution du budget

- Non application des sanctions
- Tirer le signal d'alarme pour le ministre
 - Nommer publiquement
 - Inclure dans les orientations budgétaires

Les dépenses excessives des ministères, départements et agences (MDA) conduisent à des dépassements budgétaires qui entravent la prestation de services



Ce que nous espérons réaliser avec les points d'entrée

- La ***création d'une marge de sécurité*** pour réduire considérablement l'écart entre les plafonds initiaux (provisaires) et les plafonds définitifs (fermes)
- **Dénoncer publiquement (« name and shame ») et sanctionner les MDA** qui dépassent leurs budgets.



Après l'atelier de cadrage....

Mettre la main à la pâte

(2 juin)

- Au cours de la première semaine, l'équipe a organisé une séance de débriefing avec son autorisant pour obtenir l'autorité et l'acceptation concernant les points d'entrée identifiés.

(du 4 au 7 juin, 2018)

- L'équipe a aussi regroupé et analysé des données sur les dépenses des MDA pour 2016 et 2017 en vue d'identifier les MDA dont les dépenses effectives ont dépassé les budgets approuvés et le degré de ces écarts.

(Du 7 juin 2018 à ce jour)

- L'équipe a aussi rencontré à plusieurs reprises le Chef de l'Unité de planification et de préparation du budget, les chefs de secteur et les agents chargés des calendriers de certains MDA pour leur présenter le problème et obtenir leurs points de vue.

(À partir du 12 juin 2018)

- Par la suite, l'équipe a consulté à plusieurs reprises les agents budgétaires de certains MDA dont les budgets avaient été dépassés.

(14 juin 2018)

- À l'issue de ces consultations, l'équipe a présenté un rapport détaillant ses conclusions et ses recommandations (points d'entrée) sur les mesures immédiates à prendre.



Enseignements tirés

À partir des données disponibles, des consultations avec les parties prenantes clés et des contributions de celles-ci, l'équipe a identifiés les enseignements suivants :

- Pour les besoins de cette mission, un MDA est réputé avoir dépassé son budget lorsque ses dépenses au cours d'un exercice budgétaire donnée dépassent ses crédits budgétaires ;
- Les dépenses excessives des MDA sont aussi imputables au ministère des Finances. Au départ, l'équipe pensait que ce phénomène était uniquement le fait des MDA. Cependant, après avoir dialogué avec différentes parties prenantes, il est apparu que le ministère des Finances contribue aussi à ce problème (le ministère des Finances contrôle les postes de dépenses situés «au-dessous de la ligne», à partir desquels les réaffectations/virements sont effectués pour les MDA qui en ont besoin) ;



Enseignements tirés

- Les plafonds budgétaires fixés pour les MDA sont pour la plupart irréalistes parce qu'ils ne permettent pas de couvrir les besoins des MDA, ce qui les empêche de budgétiser correctement leurs dépenses prévues ;
- Les arriérés reportés des exercices précédents constituent la première charge sur les budgets des MDA de l'exercice suivant, réduisant ainsi l'espace budgétaire pour les programmes prévus ;
- Le ministère des Finances, sur demande des MDA, réaffecte les fonds provenant des crédits centraux, ce qui entraîne des écarts entre les budgets approuvés des MDA et les dépenses réelles ;
- Il se peut que le montant total des crédits budgétaires ne soit pas dépassé d'un exercice à l'autre, même si les budgets individuels des MDA le sont. Cependant, les dépenses excessives surviennent à la suite de la réaffectation de fonds provenant des crédits centralisés aux budgets des MDA ;



Enseignements tirés...suite

- L'ingérence politique dans le paiement des demandes soumises au ministère des Finances explique en partie les dépenses excessives des MDA ;
- Le point d'entrée 1 a été accueilli avec scepticisme par certaines parties prenantes (Chefs de secteurs) qui ne pensaient pas que le problème pouvait être résolu de la sorte. L'équipe a pris conscience de la nécessité de mettre en place un dialogue continu avec les parties prenantes pour établir la confiance et favoriser l'acceptation ;
- Le point d'entrée 2 (dénonciation publique) est tombé à l'eau en raison de l'absence d'autorité et d'acceptation de la part de la direction et de soutien politique. Il a été considéré que ce point d'entrée pourrait potentiellement rendre les ministres impopulaires ; et
- À l'issue des consultations et d'une déconstruction plus approfondie du problème, il a fallu réviser le diagramme en arête de poisson.



Aller de l'avant

Modification du diagramme en arête de poisson



Explication du nouveau diagramme en arête de poisson

- L'équipe a retiré la branche « Mauvaises prévisions des recettes » dans le diagramme en arête de poisson car elle estime que les mauvaises prévisions des recettes du gouvernement central ne conduisent pas nécessairement les MDA à dépasser leurs budgets approuvés.
- En examinant nos projections de recettes par rapport à la performance, nous avons constaté que les écarts moyens entre les prévisions annuelles des recettes et les dépenses effectives sont généralement minimales. Les faibles écarts pourraient tenir davantage à des prévisions de recettes ambitieuses.
- L'équipe a convenu de se concentrer plutôt sur les quatre éléments de causalité clés suivants.



Mettre la main à la pâte.....

Dialogues avec les agents budgétaires

- L'équipe a participé à un atelier de 5 jours sur la Production du budget avec des agents budgétaires de certains MDA et a saisi l'occasion d'échanger avec un plus grand nombre d'interlocuteurs afin d'obtenir leurs points de vue sur le problème. Nous avons aussi identifié les agents de liaison avec lesquels nous devons rester en contact pour atteindre nos objectifs.
- Lors de l'atelier sur la Production du budget, les membres de l'équipe ont travaillé aux côtés des MDA pour préparer des plans de trésorerie appropriés dans Hyperion en vue d'établir les coûts de leurs budgets.



Autorité, acceptation et aptitude

Dialogues avec les parties prenantes

Pour obtenir l'autorité, l'acceptation et l'aptitude, l'équipe a :

Poursuivi le dialogue avec l'autorisant, les chefs de secteur, les agents chargés des calendriers des MDA du ministère des Finances et les agents budgétaires des MDA pour déconstruire le problème et obtenir leurs points de vue ;

Travaillé de concert avec le Comité du budget en vue de publier des orientations budgétaires dotées de plafonds crédibles ; et

Par la suite, les membres de l'équipe ont été détachés auprès de MDA spécifiques pour échanger avec eux sur leurs budgets lors des audiences techniques (27 août 2018).



Formulation de points d'entrée alternatifs

Du fait de l'absence d'autorité et d'acceptation concernant le 2^e point d'entrée (dénoncer publiquement les MDA ayant dépassé leurs budgets), l'équipe a proposé les points d'entrée alternatifs suivants :

- Communiquer aux MDA une date butoir éventuelle pour initier les demandes (Projets d'investissement et Produits et services) sur la plateforme GIFMIS pour permettre au ministère des Finances, au Contrôleur et au Comptable général de régler les arriérés de paiement en tenant compte des soldes des MDA respectifs. Cela contribuera à diminuer les dépenses excessives et à réduire l'accumulation d'arriérés ; et
- Dispenser une formation sur les directives d'exécution du budget et la liste de prix pour les articles d'utilité commune pour les membres du comité du budget des MDA pour leur permettre de bien établir les coûts des projets.



Mettre la main à la pâte

Résultats obtenus jusqu'à présent et voie à suivre

1

L'équipe a réussi à influencer sur la création d'une marge de sécurité lors de l'affectation des plafonds budgétaires aux MDA pour faire face aux écarts des plafonds.

- L'équipe va poursuivre son plaidoyer en faveur de la création d'une marge de sécurité lors des affectations budgétaires.

2

Le travail de l'équipe a mis en avant le rôle du ministère des Finances dans la gestion des engagements et des dépenses.

- L'équipe entend créer une plateforme pour discuter plus en détail de l'aptitude du ministère à contrôler les engagements.

3

Le dialogue avec les parties prenantes a permis de créer une plateforme réunissant des parties prenantes clés en vue de trouver des solutions.



Mettre la main à la pâte

Résultats obtenus jusqu'à présent et voie à suivre

- L'équipe a favorisé la prise de conscience et la réflexion sur les dépenses excessives des MDA qui ont abouti à la publication par le Directeur en chef d'une circulaire demandant au personnel de trouver des mesures efficaces pour le budget 2019. L'équipe pense que cette approche s'inscrira dans le long terme et entent continuer à mobiliser les parties prenantes pour qu'elles encadrent les dépenses dans les limites définies.
- Les agents budgétaires des MDA ont désormais pleinement conscience de la nécessité de préparer correctement des plans de travail et de trésorerie, étant donné que les affectations de caisse s'articulent autour de ces plans.



À propos du problème...

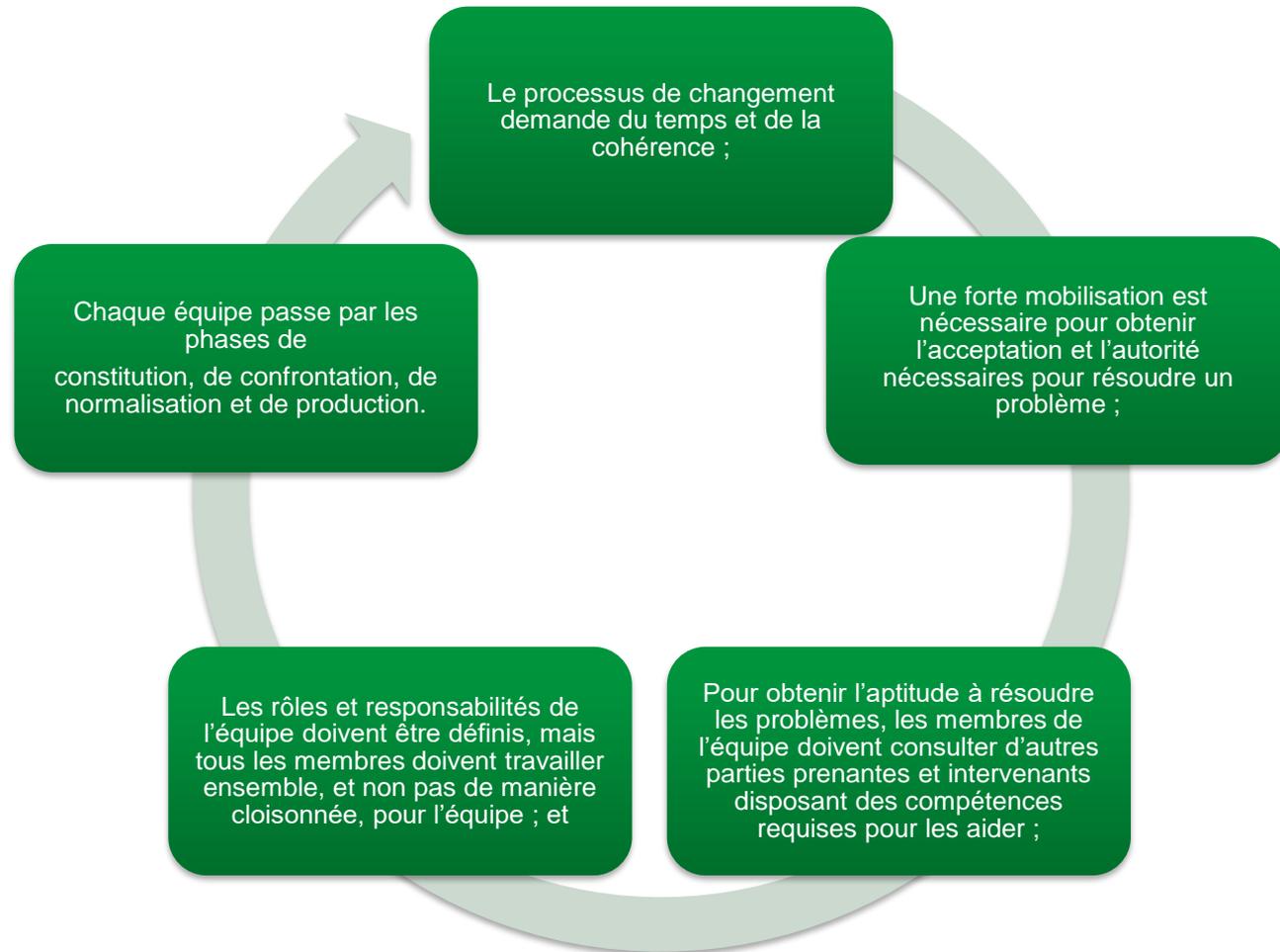
Pour résoudre le problème :

- Les problèmes peuvent mobiliser le changement uniquement lorsque l'on reconnaît qu'il existe un problème et que les personnes susceptibles d'influer le changement sont prêtes à remettre en question le statu quo et à adopter des mécanismes porteurs de changement.
- Déconstruire le problème
- Identifier les points d'entrée
- Identifier et discuter avec les parties prenantes concernées
- Obtenir l'autorité, l'acceptation et l'aptitude



Évoluer en tant qu'équipe

En travaillant en équipe, nous avons appris que :



Construction de notre environnement habitant....

Nous y sommes parvenus en :

Coopérant
régulièrement
avec nos
autorisants ;

Montrant
clairement les
conséquences
du problème
s'il n'est pas
résolu ;

Persévérant
même face
aux obstacles ;
et

Transmettant
régulièrement
des briefings
pour maintenir
leur intérêt et
les tenir au
courant.



Échanger avec les autres....

À travers ces échanges :

- L'équipe a établi un climat de confiance avec les parties prenantes concernées ;
- L'équipe a appris à travailler ensemble et à solliciter l'aide d'autres professionnels ;
- L'équipe a réalisé qu'il y aura toujours une certaine opposition notamment de la part des personnes qui ne comprennent pas le problème ou qui n'en tirent pas profit ; et
- L'équipe a reconnu la nécessité d'entamer un changement en dialoguant avec les parties prenantes avant d'approcher les dirigeants politiques (approche ascendante).



La voie à suivre

S/N	ACTIVITÉ/ACTION	PARTIES PRENANTES	DÉLAIS
1	Finaliser les points d'entrée alternatifs	Équipe	Décembre
2	Préparer le rapport d'étape	Équipe	Janvier
3	Discuter des nouveaux points d'entrée avec les parties prenantes	Équipe et parties prenantes	Février
4	Vérifier si les affectations de caisse sont informées par les plans de trésorerie des MDA	Équipe et PEMU	Février
5	Recueillir et analyser les rapports de dépenses des MDA pour déterminer si les MDA respectent les limites de dépenses	Équipe et unité chargée de l'exécution du budget	Avril
5	Poursuivre le dialogue avec le comité du budget sur la création d'une marge de sécurité lors des affectations budgétaires	Équipe et comité du budget	Mai



Modification de notre diagramme en arête de poisson

- Mauvaises prévisions des recettes
 - Inefficacités dans le recouvrement des recettes
 - Imprévisibilité des apports des donateurs
 - Chocs externes
 - Assiette fiscale statique
 - Réclamations de dépenses inconnues
- Absence de contrôles efficaces des engagements
- Établissement de nouvelles priorités
- Imprévus
- Non application des sanctions
- Lien fragile avec le PND/CDMT



Arête suivante

- Absence de contrôles efficaces des engagements
 - Discuter avec les parties prenantes pour qu'elles comprennent les implications des engagements précaires
- Mauvaise planification de la trésorerie
 - S'assurer que les MDA préparent systématiquement le plan de trésorerie pour qu'il soit reflété dans le module de préparation du budget



Merci

