



# ÉLABORATION DU BUDGET-PROGRAMME

## Expériences et Enseignements tirés du Mali

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

ÉTUDE CONJOINTE DE CAS-PAYS DE CABRI  
JUILLET 2014

Cette publication a été compilée par le Secrétariat de CABRI. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par les ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires électroniques de cette publication, veuillez consulter le site Web : [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

CABRI Secretariat  
Postnet Suite 314  
Private Bag x06  
Waterkloof 0145  
South Africa (Afrique du Sud)  
Courriel: [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)  
Révisé par Iris Consulting  
Conçu et composé par COMPRESS.dsl | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)



**german  
cooperation**

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. CABRI assume l'entière responsabilité du présent contenu.

# Table des matières

---

Liste des tableaux et des figures	iv
Acronymes et abréviations	v
Remerciements	vii
Note de synthèse	viii
<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Origine et parcours de la réforme</b>	<b>2</b>
<b>3. Stratégie de mise en œuvre du budget-programme</b>	<b>5</b>
3.1 Introduction du budget-programme	5
3.2 Mesures d'accompagnement et renforcement des capacités	7
<b>4. Conception</b>	<b>10</b>
4.1 Terminologie, concepts et documents budgétaires	10
4.2 Stratégie de la planification nationale	13
4.3 Défis et opportunités du budget-programme	19
<b>5. Impact du budget-programme</b>	<b>20</b>
5.1 Autonomie dans la gestion des programmes et obligation de rendre compte	20
5.2 Une meilleure allocation des ressources	21
5.3 Automatisation du processus	21
5.4 Les enjeux d'une plus grande transparence et redevabilité	21
<b>6. Conclusion et priorités de réformes</b>	<b>22</b>
6.1 Observations	22
6.2 Opportunités de réformes	23
6.3 Écarter les faiblesses	24
6.4 Adresser les intangibles	25

Références	26
Entretiens	26
Annexe 1 : Extrait de la structure détaillée du budget-programme du ministère de la Santé du Mali	27
Annexe 2 : Calendrier budgétaire : la préparation de la loi de finances	28
Annexe 3 : Feuille de route du Mali pour la mise en œuvre du Budget-programme 2016	29

## Liste des tableaux

---

Tableau 1 : Les principaux textes à réformer	4
Tableau 2 : Réformes du Mali pour rendre le BP effectif en 2016	6
Tableau 3 : Formation des agents de planification, des agents financiers, des chercheurs associés et des diverses parties prenantes associées au BP	8
Tableau 4 : Processus d'exécution du budget-programme	18
Tableau 5 : Axes prioritaires de réformes	23
Tableau 6 : Priorités de réformes	26

## Liste des figures

---

Figure 1 : Processus de Surveillance-active	15
---	----

# Acronymes et abréviations

---

AFRITAC	Centre régional d'assistance technique du FMI
AN	Assemblée nationale
BOP	Budget opérationnel de programme
BP	Budget de programmes
BVG	Bureau du Vérificateur général
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CARFIP	Cellule d'appui à la réforme des finances publiques
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDI	Commissariat au développement institutionnel
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CGSP	Contrôleur général des services publics
CIRB	Comité interministériel de réforme de la budgétisation
Code UF	Code « Unité fonctionnelle »
COLLECTIVITES	Logiciel de gestions des opérations des collectivités
CPS	Cellules de planification et de statistique
CSCLP	Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CUT	Compte unique du trésor
DEPENSE	Logiciel de gestion des dépenses
DGB	Direction générale du budget
DGD	Direction générale des douanes
DGDP	Direction générale de la dette publique
DGI	Direction générale des impôts
DGMP	Direction générale des marchés publics
DNCF	Direction nationale du contrôle financier
DNCTP	Direction nationale du trésor et de la comptabilité publique
DRMALI	Logiciel de consolidation des dépenses et des recettes
EBP	Élaboration du budget-programme (ou budgétisation par programme)
EP	Établissement public
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial

FMI	Fonds monétaire international
IF	Inspection des finances
IPPTE	Initiative pour les pays pauvres très endettés
LdR	Loi de règlement
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
PAGAM (GFP)	Programme d'action gouvernementale pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques
PISE	Programme d'investissement du secteur de l'Éducation
PRED	Programme de réforme économique pour le développement
PRODEC	Programme décennal de développement de l'Éducation
PRODEJ	Programme pour le développement de la justice
PRODESS	Programme de développement de la santé et de l'action sociale
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAF	Receveur des administrations financières
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RPROG	Responsable de programme
SCCS	Section des comptes de la Cour Suprême
SIGTAS	Système intégré de gestion des taxes et assimilées
SYDONIA ++	Système informatique de la douane
TABOR	Logiciel de comptabilité
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-Africaine
UO	Unité opérationnelle
USAID	Agence d'aide au développement des États-Unis

# Remerciements

---

Le présent rapport a été produit par Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) dans le cadre de l'initiative d'étude conjointe de cas-pays (ECCP).

L'étude a été conduite par une équipe d'experts, composée de hauts fonctionnaires du budget de la Mauritanie (M. Cheikh Abdel Kader et M. Mohamed Lemine Veten), du Burkina Faso (M<sup>me</sup> Marie Jeanne Kabore), de Madagascar (M. Andry Raharinomena), de la Côte d'Ivoire (M. Achy Valentin et M. Mamadou Coulibaly) et du Mali (M. Bakary Coulibaly) accompagnée de Gérard Séguin un consultant indépendant, M. Tassilo Droste zu Huelshoff de la Coopération allemande et de M<sup>me</sup> Emilie Gay du Secrétariat de CABRI.

L'équipe aimerait remercier le Gouvernement du Mali, en particulier la Direction générale du budget du ministère de l'Économie et des Finances pour leur collaboration, le soutien au projet et le temps consacré pendant la semaine de consultation. Elle tient également à remercier tout particulièrement M<sup>me</sup> Sidibé Zamilatou Cissé, MM. Alassane Samaké et Sidiki Traoré (ministère de l'Économie et des Finances) et M. Bakary Coulibaly (ministère délégué auprès du ministre de l'Économie et des Finances chargé du Budget).

Des remerciements sont aussi adressés au Bureau du Vérificateur général, à la Banque africaine de développement, aux ministères de la Santé, de l'Éducation, de l'Élevage et de la Pêche ainsi qu'à la Cellule d'appui à la réforme des finances publiques (CARFIP) pour leur accord à participer à l'étude et à donner généreusement de leur temps.

L'équipe tient également à exprimer sa gratitude envers le réseau de CABRI pour leurs précieux commentaires sur les conclusions de l'étude. Un remerciement spécial est adressé au Secrétaire exécutif de CABRI, M. Neil Cole pour sa participation et ses interventions pertinentes pendant la semaine de consultation.

L'étude et cette publication ont été produites avec l'aimable assistance du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*.

# Note de synthèse

---

## Origine et cheminement de la réforme

**A l'initiative de l'Assemblée nationale (AN), le Mali s'est lancé en 1994 dans un processus de budgétisation axée sur les résultats.** Il est devenu en 1998 le premier pays francophone à présenter la totalité du budget de l'État sous forme de programmes. Depuis, une expérience considérable a été accumulée dans ce domaine, et de nombreux responsables techniques au ministère des finances et dans les ministères sectoriels ont eu l'opportunité de se familiariser avec le concept de budget-programme (BP), les indicateurs de performance et la préparation de rapports de présentation succincts sur les BP prévisionnels.

Cette initiative de budget-programme s'est combinée avec d'autres initiatives de gestion axée sur les résultats comme :

- Les revues des dépenses publiques ;
- L'approche sectorielle dans des secteurs considérés comme prioritaires (Éducation, Santé) ;
- Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) à partir de 2002 ;
- Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT).

**La préparation des BP revêt cependant un caractère essentiellement technique.** Un objectif principal de l'initiative a été d'améliorer la qualité du document budgétaire, au-delà de la présentation du budget de moyens. Cependant, le BP n'apparaît pas comme un instrument de conduite des politiques publiques. Son exécution n'est pas suivie par les gestionnaires et elle ne fait pas l'objet d'un compte-rendu ni d'un débat au Parlement lors du vote de la loi de règlement. Cependant, il faut noter que depuis quelques années, le BP accompagne le Budget traditionnel à titre d'information complémentaire.

**Le soutien nécessaire à une réforme de l'ampleur du BP n'est pas encore suffisant.** Les responsables de programme, qui sont formellement pour la plupart des directeurs d'administration centrale, participent insuffisamment à la préparation du BP. Cette préparation reste marquée par le rôle considérable joué par le Directeur Administratif et Financier (DAF) et par la Cellule de Planification et de Statistiques (CPS.) La participation dans le processus du décideur politique et des Secrétaires généraux et directeurs techniques des ministères reste encore limitée. Cela est attesté, entre autre chose, par la participation aux actions de formation. Alors que les techniciens sont formés, les gestionnaires de programmes hésitent à participer en nombre significatif aux diverses formations en matière de budget-programme. Cette carence n'est donc pas propice à une plus grande diffusion et pénétration du document.

**Les efforts déployés entre 2003 et 2006 par le Ministère des Finances et de l'Économie, accompagné par une assistance technique ponctuelle pour rationaliser le nombre de programmes, d'activités et d'indicateurs de performance et rendre le BP plus exploitable ont été malheureusement en partie inversés.** Ces efforts avaient résulté en une présentation plus succincte et beaucoup plus lisible des documents annexés au budget. Les observations avancées sur la pertinence des indicateurs et des objectifs par la revue du BP faite par AFRITAC en 2011 contribueront à rendre le BP plus fonctionnel.

Cependant, depuis lors, les ministères ayant découvert un avantage à participer à l'exercice du BP veulent s'assurer de la présence de leurs programmes dans le document. Le résultat fut une augmentation considérable de la quantité d'informations au document. Aujourd'hui, la documentation sur le BP est trop volumineuse pour constituer un outil utile dans la prise de



décision stratégique. De plus, les indicateurs de performance utilisés semblent, en majorité, mesurer des quantités. Très peu d'indicateurs rendent compte, des éléments de qualité, d'efficacité ou d'impact nécessaires à une analyse de performance adéquate.

**Les événements politiques de 2012 ont grandement retardé la mise en place de la réforme des finances publiques.** Dû au changement de personnel au MEF et particulièrement à la DGB, les principes clés du BP ne sont pas compris de tous. Il est important de noter que pour le pays la réalité quotidienne et des priorités beaucoup plus importantes ont relégué le BP à l'arrière-plan des préoccupations gouvernementales.

## Stratégie de mise en œuvre du budget-programme

Le Mali devrait être en bonne position pour satisfaire aux exigences de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en matière de gestion budgétaire, qui prévoit la mise en œuvre progressive d'une gestion du budget par programmes qui a pour date butoir 2017. **Le Mali prévoit une mise en œuvre pour 2016.**

**En dépit de l'élaboration du BP, le budget reste approuvé et exécuté sous forme de budget de moyens.** Conformément aux directives de l'UEMOA actuellement en vigueur, le budget reste préparé, approuvé et exécuté sous la forme traditionnelle de budget de moyens. Le BP constitue seulement une annexe qui accompagne le budget de moyens déposé annuellement à l'Assemblée nationale. Si la nomenclature budgétaire actuelle permet en principe de récapituler les dépenses sous forme de programmes dans la compatibilité de l'ordonnateur, le budget reste exécuté de façon traditionnelle. La comptabilité générale ne donne pas d'indications sur les paiements sous forme de programme. De même, la loi de règlement est présentée sous forme de moyens.

**De ce fait, le BP n'est pas un instrument de gestion pour le responsable de programme.** Le document est considéré, par nombre de responsables, comme un instrument de planification de plus et un processus bureaucratique n'ayant qu'une influence limitée sur l'allocation des crédits budgétaires.

**Il ya peu d'amélioration dans l'exploitation du BP comme outil de décision stratégique ou opérationnel.** Bien qu'une quantité considérable d'informations concernant les ministères, les programmes, les activités et les mesures de performance soit accumulée, il n'existe pas, pour le moment, d'approche systématique qui permette une analyse et une interprétation des données.

**L'évaluation de la performance demeure une faiblesse du BP.** Cependant, avec des initiatives comme la mise en place de processus tel que la « surveillance-active », système de surveillance (ou de supervision) trimestriel qui permet de juger de la capacité d'atteinte des objectifs clés dans les délais et les budgets prescrits, les bases existent pour faciliter la mise en place d'un processus d'évaluation intégrée de la performance du BP et un suivi sur la performance des programmes.

**Le suivi et l'évaluation des résultats restent encore assez peu développés.** Beaucoup d'efforts ont été déployés pour assurer le développement du Tome I du BP—Prévisions. Le développement du Tome II—Réalisations—n'a pas été soutenu avec le même effort. Ce dernier ne permet donc pas l'évaluation de la performance des programmes et des ministères.

**Une meilleure cohérence des processus de planification sera nécessaire.** Depuis son introduction, la planification du BP est restée un élément clé du processus budgétaire. La nomination et la localisation de représentants de cellules de planification et de statistiques, comme aide technique à la préparation des données relatives à la préparation des BP dans un certain nombre de ministères, a fait l'objet d'actions tangibles qui assurent l'amélioration de la planification des informations présentées.

Cependant, plusieurs ministères possèdent par ailleurs un cadre sectoriel de dépenses à moyen terme, un processus de planification stratégique, de planification opérationnelle et même de programme de travail très avancé. Ce processus a, dans certains cas, aussi été mis en place

depuis plusieurs années. Certains d'entre eux considèrent que le BP est un exercice administratif « obligatoire » dont la valeur ajoutée n'apparaît pas comme évidente pour l'instant.

**Des éléments déclencheurs importants ont été négligés.** Deux des éléments clés des BP consistent à responsabiliser le gestionnaire de programme et à redéfinir des points de contrôle de la dépense publique (passant ainsi d'une logique de contrôle *a priori* vers un contrôle *a posteriori*).

## Conception

**Il existe un lien entre les grands documents stratégiques** comme le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), cependant **le BP fournit peu d'information sur les « enjeux-collectifs »**. Le Tome I : Les Prévisions ne considère pas les enjeux « transversaux » du gouvernement et les priorités ou résultats d'ensemble de la politique gouvernementale. **Ainsi il est difficile, par exemple, d'obtenir une vue d'ensemble sur les résultats des efforts de la lutte contre la pauvreté.** Le caractère parfois transversal de certains programmes (environnement, promotion de la femme...) et le caractère généralement pluriannuel des activités qui les composent ne sont pas pris en compte.

**Jusqu'à récemment, la structure des programmes et la pertinence des indicateurs de performance n'avaient pas été examinées depuis plusieurs années.** L'effort des années précédentes s'était concentré sur la mise en place du processus (le contenant). La structure des programmes reproduit ainsi fidèlement la structure des administrations centrales (souvent le programme correspond aux attributions d'une direction d'administration centrale). De ce fait, la cohérence des programmes avec les activités et les priorités du gouvernement, et aussi avec certains documents stratégiques importants comme le cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSCLP), ne peut être totalement assurée. Les observations avancées sur la pertinence des indicateurs et des objectifs par la revue du BP faite par AFRITAC en 2011 contribueront à rendre le BP plus fonctionnel. **La cohérence des informations financières et non financières contenues dans le BP n'est pas systématiquement assurée.** Un des principes de base du BP est l'appui efficace à la prise de décision. Cet appui doit reposer sur des informations financières et non financières pertinentes, pluriannuelles et totalement intégrées. Actuellement, les informations financières du BP ne sont qu'un agrégat des informations financières en provenance du budget de moyens. De plus, les prévisions de dépenses sur trois ans présentées dans le BP ne reposent pas sur des plafonds de dépenses sectoriels détaillés et adoptés par le Gouvernement. Le BP ne repose pas sur des cadres budgétaires à moyen terme (CBMT) adoptés par le Gouvernement.

**Les régions ne sont pas associées au processus de préparation du BP, même si les organismes déconcentrés au niveau régional sont associés au travers de leur direction centrale.** Il serait opportun et important de proposer un schéma d'introduction du BP au niveau déconcentré.

## Impact du budget-programme

**Au début des années 2000, la stratégie d'introduction de BP adoptée par le Mali avait été un succès.** Elle se caractérisait par une certaine prudence : introduire des programmes en annexe à la loi de finances tout en gardant dans un premier temps une structure de budget de moyens.

Elle a permis une familiarisation des cadres avec les concepts et les outils d'un BP, en parallèle à la poursuite d'efforts importants d'amélioration du système de gestion des dépenses publiques. Les CDMT et les BP sont devenus des outils incontournables lors des discussions budgétaires. Les responsables se sont éloignés peu à peu des discussions sur les moyens et se sont rapprochés des débats d'atteinte des objectifs et des résultats.

**Cette stratégie n'a cependant pas permis au Mali de toucher tous les bénéfices d'une budgétisation par programmes.** Les principaux bénéfices attendus d'une telle budgétisation sont habituellement les suivants :

1. permettre un pilotage du budget axé sur l'atteinte d'objectifs clairs ;
2. développer une stratégie dans le temps, en assurant la pleine cohérence entre les objectifs, la planification stratégique et le budget annuel ;
3. responsabiliser les gestionnaires et leur permettre de disposer d'une marge de manœuvre pour agir et améliorer l'efficacité de la dépense publique ;
4. tirer les conséquences des données relatives à la performance pour améliorer la gestion des programmes les moins efficaces ou pour réallouer les ressources budgétaires vers les programmes les plus efficaces ;
5. simplifier la structure du budget en remplaçant un nombre considérable de lignes budgétaires par un nombre plus restreint de programmes.

Selon les commentaires et observations recueillis, il existait quatre principaux obstacles à une pleine mise en place du BP :

- **L'architecture globale du BP, établie il y a plus de dix ans, n'est pas assez précise et robuste et ne peut donc être utilisée comme un outil de gestion fiable et efficace.** Les observations avancées sur la pertinence des indicateurs et des objectifs par la revue du BP faite par AFRITAC en 2011 contribueront à rendre le BP plus fonctionnel. Le budget-programme ne crée encore que très peu d'engagement de la part des responsables de programme. Les systèmes de planification et de gestion internes aux ministères gèrent plus directement des préoccupations quotidiennes des contrôleurs et des responsables de programme. Ainsi, très peu d'attention est portée à la préparation et l'adoption du BP.
- **L'absence d'une forte « culture de responsabilisation » chez les contrôleurs de même que chez les responsables de programme ne permet pas de cibler la performance comme objectif principal.** Les gestionnaires se préoccupent beaucoup plus de s'assurer la mise en place des activités au détriment des résultats. Cette situation n'est pas le reflet des capacités de gestion des responsables de programme, mais plutôt un résultat du fait que les gestionnaires de programmes ont une autorité et une autonomie limitées dans leur choix de gérer les ressources mises à leur disposition.
- **Il existe un déséquilibre entre les contrôles a priori des intrants et l'évaluation des résultats a posteriori.** Les contrôles en place et les procédures d'évaluation font en sorte que les responsables de programme doivent assurer l'exactitude des intrants plutôt que l'atteinte des résultats attendus.
- **À ce jour, n'ont été développés que très peu d'éléments constitutifs d'une feuille de route qui indiquent les prochaines étapes à suivre afin d'obtenir les capacités et les connaissances nécessaires pour faire avancer le dossier du BP.** D'une certaine façon c'est parce que le BP n'a jamais été adopté officiellement comme outil de gouvernance et d'appareil de décision.

## Les récents défis – Rendre effectif le budget-programme en 2016

**Certains atouts nécessaires à la mise en place des BP sont cependant bien présents.** Le dispositif d'élaboration et d'exécution du BP est connu et approuvé, les différents éléments clés sont identifiés tels que les objectifs stratégiques, les indicateurs de performance et autres, et les bénéfices tirés de la gestion axée sur les résultats sont désormais reconnus. Presque tous utilisent la même terminologie pour discuter du BP.

**Il existe un solide réseau de contrôleurs qui possèdent des moyens et des pouvoirs développés en matière de gouvernance et dont les tâches sont bien définies.** Une communauté de praticiens s'est donc développée et fonctionne assez bien.

**Tous les fondamentaux et les cadres de référence sont en place et sont largement utilisés.** On peut donc s'appuyer sur l'existant plutôt que de reprendre tout à zéro.

**Par ailleurs, un consensus existe sur le fait que pour faire progresser la réforme, trois domaines doivent être examinés avec attention :**

- les systèmes informatisés de gestion nécessaires pour les contrôleurs et les responsables de programme ;
- les compétences et les capacités spécialisées pour les responsables des domaines comme la planification budgétaire, l'exécution et le reporting ;
- la gestion du changement.

**Pour aller de l'avant, l'équipe de la revue suggère d'identifier les principales faiblesses susceptibles d'empêcher la mise en place du BP, avec une attention toute spéciale sur la séquence et la relation entre les quatre éléments suivants.**

1. *Réorganiser les instruments normatifs, budgétaires et comptables autour de la notion centrale de programme ;* il s'agit notamment de :
  - (a) réformer le cadre législatif et réglementaire en conformité avec les directives de l'UEMOA en cours de révision ;
  - (b) revoir la nomenclature budgétaire ;
  - (c) adopter une structure révisée des programmes.
2. *Responsabiliser et redéfinir les rôles des acteurs clés du BP ;* il s'agit notamment d'impliquer et responsabiliser les responsables de programme, de rendre plus opérationnelle la gestion déconcentrée, de permettre le recours à une certaine fongibilité des crédits ;
3. *Réformer les procédures de contrôle et d'évaluation de la performance ;* et utiliser pleinement le BP comme un levier de gouvernance des politiques publiques et de mise en œuvre du cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSCLP) ; il s'agissait notamment à terme de conduire une revue nationale des programmes dans une perspective d'évaluation des politiques publiques.

# 1. Introduction

---

Depuis plusieurs années, l'élaboration du budget-programme (EBP) a été inscrite sur le programme de réformes des politiques de gestion financière de plusieurs pays en Afrique. Dans le cadre de son travail en cours sur la réforme budgétaire, CABRI a réalisé deux études conjointes de cas pays (ECCP) en vue d'examiner la conception et la mise en œuvre du BP dans différents pays. La présente étude concerne l'expérience du Mali. En mars 2014, des experts de CABRI accompagnés par de hauts fonctionnaires du Mali, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, de la Mauritanie et de Madagascar ont passé une semaine à Bamako pour mener cette étude.

L'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a fait du budget programme un objectif incontournable pour la région avec pour date butoir de mise en œuvre 2017. Le Mali a produit en 1998, et bien avant ces directives, et dans un contexte de réforme budgétaire incluant la mise en place du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), le premier document de budget-programme, annexé à la Loi des Finances à titre d'informations complémentaires. Cette démarche avait été entreprise à la suite d'une demande faite par l'assemblée nationale en 1994.

Le volet relatif à l'amélioration de la gestion des politiques publiques et plus particulièrement la gestion des finances publiques du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté a motivé l'adoption de l'élaboration du budget-programme. Le ministère des Finances et de l'Économie du Mali a adopté la gestion axée sur les résultats afin d'orienter le point central du processus budgétaire des intrants vers un exercice axé sur la performance qui améliore la prise de décision, l'efficacité et l'efficacités de la dépense, la responsabilisation des parties prenantes et la transparence des actions publiques.

Le Mali a adopté un processus d'implantation généralisée à tous les ministères et institutions (soit l'approche « big bang ») plutôt que l'approche par projet-pilote. L'objectif recherché était de permettre à tous les acteurs d'évoluer et d'apprendre ensemble. Ce processus était guidé par des mesures d'accompagnement comme le renforcement des capacités, la relecture de la nomenclature budgétaire, la désignation de « chercheurs associés » pour appuyer les départements et institutions.

Ainsi, l'architecture du budget-programme est en place depuis plusieurs années. Mais suite aux changements administratifs réguliers, l'accent est désormais mis sur la consolidation et l'approfondissement des processus afin de bénéficier de l'alignement et de l'affectation des ressources sur les priorités politiques et l'amélioration de la prestation de service.

Ce rapport examine les succès obtenus et les défis auxquels le Mali fait face. Il commence en soulignant l'origine des réformes. Il est suivi d'une description et analyse de la stratégie de mise en œuvre de l'EBP au Mali. On examine par la suite l'impact de l'EBP sur les processus budgétaires. Le rapport conclut par la suggestion d'examen de certains éléments clés que le Mali devra considérer pour atteindre ses propres objectifs et ceux de l'UEMOA.

## L'approche de l'Étude Conjointe Cas-Pays (ECCP)

L'ECCP donne aux membres de CABRI l'occasion de s'initier aux succès, défis et expériences de plusieurs pays dont le Mali, en passant de l'élaboration d'un budget moyen à celles d'un budget par programmes. L'approche méthodologique consiste à réaliser des recherches primaires au moyen d'entretiens avec les parties prenantes compétentes. Les recherches secondaires ont été effectuées en analysant la documentation pertinente mise à notre disposition. Les objectifs de cette étude étaient :

- (i) de décrire et d'analyser la conception du budget-programme au Mali,
- (ii) d'examiner et d'évaluer l'impact de la mise en œuvre du budget-programme ainsi qu'identifier toutes les améliorations quelles qu'elles soient dans le processus budgétaires et les résultats obtenus.

## 2. Origine et parcours de la réforme

---

Le Mali a été précurseur dans la mise en place des réformes des finances publiques et plus particulièrement dans la gestion par budget-programme. Le Mali a basé sa réforme sur de solides piliers et documents comme le **Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)**. Tous les ministères et institutions ont été impliqués. Malheureusement, la réforme s'est un peu « essoufflée » et requiert maintenant un nouvel élan si le Mali veut atteindre les objectifs établis par l'UEMOA.

**A l'initiative de l'Assemblée nationale, le Mali s'est lancé en 1994 dans un processus de budgétisation orientée vers les résultats.** Il est devenu en 1998, le premier pays francophone en Afrique à présenter la totalité du budget de l'État sous forme de programmes. Depuis lors, le Budget Programmes (BP) est devenu un élément incontournable du processus d'élaboration du budget. Chaque BP regroupe un ensemble d'activités réparties entre les différents niveaux d'administration centrale et déconcentrée, et dont les coûts sont définis par nature de dépense.

Une expérience considérable a été accumulée. Depuis 1998, de nombreux responsables techniques dans le ministère des Finances et les ministères sectoriels ont eu l'opportunité de se familiariser avec le concept de BP, les indicateurs de performance, la préparation de rapports de présentation succincts sur les BP prévisionnels ou sur l'exécution des programmes.

Cependant, il a fallu attendre l'adoption du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), en mai 2002 et le cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR 2012-2017) en 2011 pour que le Gouvernement du Mali concrétise son désir d'amélioration de la gestion des dépenses publiques. Le CSCR 2012-2017 se base sur deux axes préalables et trois axes stratégiques que sont :

### *Axes préalables*

- Le renforcement de la paix et de la sécurité ;
- Le renforcement de la stabilité du cadre macroéconomique.

### *Axes stratégiques*

- Axe 1 : Promotion d'une croissance accélérée, durable, favorable aux pauvres et créatrice d'emplois et d'activités génératrices de revenus ;
- Axe 2 : Renforcement des bases à long terme du développement et l'accès équitable aux services sociaux de qualité ;
- Axe 3 : Développement institutionnel et la gouvernance.

L'objectif global du CSCR est d'accélérer l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), à travers un développement inclusif basé sur la réduction de la pauvreté et des inégalités avec trois objectifs stratégiques : (i) bâtir une économie transformée et pleinement insérée dans les échanges régionaux et mondiaux ; (ii) améliorer le bien-être social des populations ; (iii) consolider l'option de faire du Mali un pays bien gouverné, sûr, stable et en paix pour l'ensemble de ses populations.

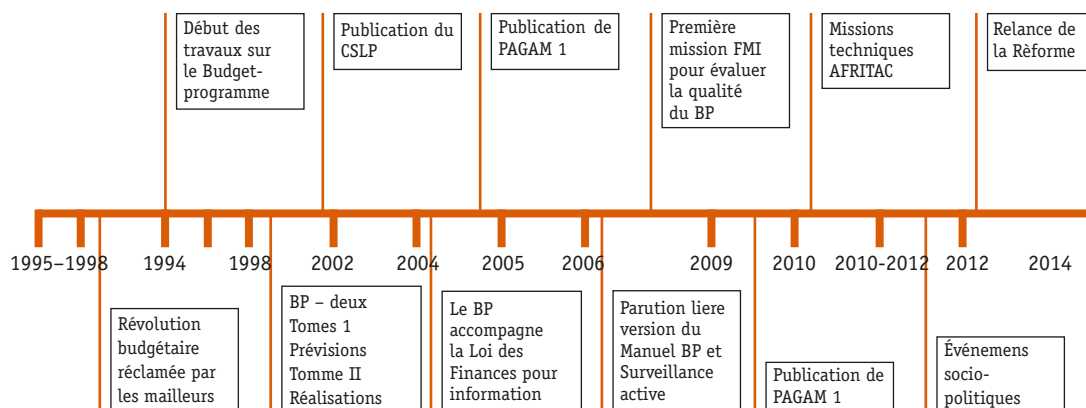
Le renforcement de la performance du secteur public passe aussi par l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. A cet effet, en 2005, le Gouvernement a décidé de mettre en place un **Plan d'actions pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques** (PAGAM). L'objectif visé était de passer progressivement à une gestion de la dépense publique basée sur les résultats, traduisant ainsi l'efficacité des dépenses publiques.

Les principales orientations et actions préconisées dans le cadre de la préparation et de la programmation budgétaire portent sur :

- la poursuite de la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) au niveau sectoriel, commençant par les ministères prioritaires de la Santé et de l'Éducation. L'exercice d'élaboration du CDMT au niveau global a été initié avec le présent processus et a permis de définir un cadre budgétaire cohérent qui tient compte des contraintes budgétaires et la stabilité macro-économique ;
- l'intégration de l'aide extérieure dans la gestion des ressources ;
- Pour ce qui est du renforcement de l'exécution budgétaire, les actions préconisées portent sur :
  - La révision du manuel de procédure de la dépense publique adopte par le Contrôle général des services publics adopté en 2003 ;
  - La conception d'un système d'information intégré reliant les acteurs de la chaîne de la dépense, à savoir le budget, le trésor et le contrôle financier ;
  - le renforcement du système de suivi des investissements publics.

Le premier PAGAM/GFP poursuivait l'objectif d'amener les systèmes de gestion et de contrôle des finances publiques du Mali à un niveau de fiabilité qui les qualifie pour une certification internationale et les prépare au basculement de l'aide projet vers l'appui budgétaire. Dans cet esprit, il visait l'amélioration du système existant, la modernisation de la gouvernance financière et une approche de gestion axée sur les résultats. Il a fait l'objet d'une évaluation externe au cours du mois de septembre 2009. Le rapport d'évaluation externe ainsi que divers travaux d'analyse ont apporté de précieux éléments de réflexion et des recommandations précises pour la poursuite du programme de réformes.

#### Chronologie du Budget-programme



La mise en œuvre du premier plan d'action a certes enregistré des multiples progrès dans divers domaines relatifs à l'interconnexion de la chaîne de la dépense publique, au renforcement des capacités des agents des services publics en termes de formation et à la poursuite de l'élargissement et de la maîtrise de l'assiette fiscale ; cependant il existait encore de nombreux défis à relever. C'est

la raison pour laquelle le Comité technique du PAGAM/GFP, tenu le 30 juillet 2009, a recommandé entre autres l'élaboration d'un deuxième plan d'action.

En juin 2010, le deuxième plan d'action gouvernemental pour l'amélioration de la modernisation de la gestion des finances publiques du Mali (PAGAMII-GFP) a été produit. Le deuxième PAGAM/GFP est fondé sur quatre assises stratégiques gouvernementales : 1) la transition d'une fiscalité de porte vers une fiscalité orientée davantage sur les ressources intérieures ; 2) un système de dépense fonctionnant en mode budget-programme ; 3) une réforme systémique des contrôles exécutif, législatif et judiciaire; et, 4) le renforcement des collectivités territoriales. Ce plan prend la forme d'un plan triennal glissant couvrant la période 2011-2015.

Une réforme de cette envergure amène aussi son lot de texte à réviser, la plupart des textes précédemment en vigueur datant de 1996. Le tableau 1 résume les actions du Gouvernement en matière de textes à amender. Plusieurs de ces documents ont été amendés, cependant les événements des dernières années ont ralenti la réforme de ces textes, ainsi que le besoin de refléter les directives de l'UEMOA datant de 2009. Une mise à jour de la feuille de route des textes à réformer est présentement en cours à la DGB.

**Tableau 1 :** Les principaux textes à réformer

Principaux textes à réformer	Objectifs
<b>Loi (organique) relative à la Cour suprême</b>	Mise en place d'une Cour des Comptes (comprenant une chambre de discipline budgétaire pour juger les fautes de gestion des ordonnateurs), véritable juridiction financière indépendante et doté des moyens de sa compétence.
<b>Loi portant statut des magistrats de la section des comptes</b>	
<b>Loi 96-060 (organique) relative à la loi de finances</b>	La loi organique relative aux lois des finances a été révisé et la nouvelle loi est effective et mise en oeuvre depuis le 1 janvier 2014, à l'exception de certaines dispositions concernant la présentation et l'exécution du budget sous forme de programmes. Ainsi, l'application intégrale de toutes les dispositions est prévue en 2017.
	Garantie du respect de la directive concernée, réorganisation de la chaîne des dépenses, responsabilisation des responsables de programme et de budget opérationnel, adaptation des principes du contrôle et de la vérification (audit) des finances publiques.
<b>Loi 96-061 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique</b>	Mise en conformité avec la directive, réorganisation de la chaîne des dépenses, responsabilisation des chefs de programme et de budgets opérationnels, adaptation des principes du contrôle et de la vérification des finances publiques.
<b>Décret 97-192 portant règlement général de la comptabilité publique</b>	
<b>Décret 91-275 portant réglementation de la comptabilité matières</b>	Mise en conformité avec la directive, actualisation de la comptabilité matières tombée en désuétude, adaptation de cette comptabilité auxiliaire à la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale de l'État.
<b>Décret 03-163/P-RM fixant la nomenclature budgétaire</b>	Développement d'une nouvelle nomenclature budgétaire plus cohérente et homogène, conforme au MSFP 2001, et totalement adaptée aux besoins d'une gestion budgétaire par programmes.

La mise en place des Budgets-Programmes c'est un peu « essoufflée ». Cela a principalement été du au retard de l'opérationnalisation et de l'institutionnalisation de la budgétisation par programme, conjugué à la déperdition des capacités renforcées par le passé, suite à la mobilité des fonctionnaires.

Le bilan sur le plan des avantages réels et tangibles reste modeste. La préparation du budget-programme demeure encore un exercice technique sous le contrôle d'agents administratifs et financiers. Il existe un vide entre les désirs politiques et les techniciens responsables de l'élaboration du budget-programme. Les bénéfices projetés du début des années 2000 ne sont pas encore au rendez-vous. Il est impossible de penser à une mise en œuvre efficace sans s'assurer que tous les niveaux de gestion, toutes les parties prenantes incluant la gestion intermédiaire trouvent leurs rôles et participent entièrement et activement au processus.



## 3. Stratégie de mise en œuvre du budget-programme

---

Plutôt que d'introduire le concept par une approche de « projet-pilote », le Mali a adopté une approche « big bang » afin que tous puissent apprendre ensemble.

Un des résultats de cette approche fut le fait que plusieurs ministères et institutions ont eu recours à des renforcements extérieurs. Le budget-programme a alors connu plusieurs formats. La nouvelle feuille de route a pris note de la situation.

### 3.1 Introduction du budget-programme

Comme dans bien des pays, la mise en place de réformes de gestion publique s'est greffée à une série d'autres réformes qui ont pour but l'amélioration des conditions de vie de la population. La gestion axée sur les résultats a capté l'attention du Mali suite à une série d'échange. En 1998, l'intervention d'une experte en gestion axée sur les résultats de l'École nationale d'administration publique du Québec a introduit la Direction générale du budget et le MEF à cette philosophie de gestion financière.

C'est sous un leadership vigoureux de la part du Directeur national du Budget que de 1998 à 2001, la DGB a développé une stratégie de mise en œuvre et les principales notions de gestion comme les concepts clés d'objectif stratégique, indicateur de rendement et surtout le cadre budgétaire à moyen terme et ainsi mettre les pierres angulaires du budget-programme au Mali.

Lors de l'introduction du budget-programme plusieurs interrogations sont revenues fréquemment. Quel sera le périmètre des programmes ? Faut-il tout de suite basculer sur la présentation « budget-programme »? Faut-il aller avec tous les départements ministériels ou avec une approche « projets pilotes »? Face à ces questions, le Gouvernement du Mali s'est donné trois valeurs fondamentales de gestion qui ont guidé la stratégie d'introduction du budget-programme. Ces valeurs sont le pragmatisme, la prudence et la généralisation.

#### Pragmatisme

La définition du périmètre des programmes a été une étape cruciale dans la mise en place du processus. Comment concilier une logique administrative et une logique managériale? Deux choix étaient offerts :

- Soit les programmes s'alignent sur les organigrammes administratifs existants ;
- Soit ces organigrammes existants sont redessinés au service des programmes.

Pour des raisons de capacité de pilotage, le Mali a retenu une structure de programme bâtie sur l'organisation administrative existante.

L'objectif principal étant de situer facilement les responsabilités dans l'exécution des programmes. Un programme correspond aux tâches d'une ou plusieurs directions, d'un ou plusieurs établissements publics. Le directeur du service devient alors systématiquement le responsable de programme. Pour des programmes regroupant plusieurs directions et ou établissements, la responsabilité en fonction aux objectifs spécifiques se rapportant aux activités des entités qui composent le programme.

## Prudence dans l'implantation

En raison des incertitudes sur les capacités et autour de l'appropriation de la réforme, **le Mali a décidé d'éviter de chambouler complètement la structure du budget traditionnel de moyens.** Donc le budget-programme est devenu une annexe à la Loi des finances qui se présentait comme de l'information supplémentaire au budget traditionnel. Le Mali a pris cette décision afin de donner du temps aux parties prenantes du processus budgétaire de s'approprier la réforme et de se familiariser avec la démarche du BP.

## Généralisation

**L'approche « big-bang » fut favorisée par le MEF et non celle de pilotage.** Suite à plusieurs réflexions l'option d'inclure tous les ministères et institutions fut retenue. L'objectif recherché étant de permettre à tous les acteurs d'évoluer et d'apprendre ensemble. On voulait avant tout créer un élan dans l'ensemble de la gestion publique.

De 2001 à 2009, des ateliers de formation, et des aides institutionnelles ont été mis en place. Le budget-programme est devenu un instrument important dans l'établissement de la Loi des Finances au Mali, grâce aux actions et documents, initiés par la DGB. Document d'accompagnement, le budget-programme est devenu un document de référence essentiel lors des différents arbitrages techniques et politiques.

En 2009, le FMI a effectué une évaluation complète de la gestion des finances publiques et s'est arrêté particulièrement sur le budget-programme. Un rapport détaillé a été remis au MEF incluant une feuille de route pour une bascule complète en 2016. La DGB s'est servi de cette nouvelle feuille de route pour remettre le budget-programme au cœur des décisions de politique socio-économique. Les actions suggérées par la feuille de route étaient bien engagées jusqu'aux événements de 2012. Depuis le début de 2014, on tente de remettre en place une stratégie qui va remettre le budget-programme comme système de gestion principal des finances publiques.

**Le Mali s'est engagé à rendre effectif le budget-programme en 2016. Une feuille de route a été élaborée et articulée autour des actions à court et moyen termes, décrit ci-dessous (tableau 2).**

**Tableau 2 :** Réformes du Mali pour rendre le BP effectif en 2016

Réformes à court terme (2012-2015)	Réformes à moyen terme (2014-2016)
<ul style="list-style-type: none"><li>• adaptation des systèmes d'information ;</li><li>• mobilisation interministérielle indispensable pour générer l'élan nécessaire à la réforme ;</li><li>• désignation des responsables de programme et renforcement de leurs capacités ;</li><li>• élaboration d'un budget blanc en mode programme.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• utilisation du budget-programme pour son objectif initial ;</li><li>• l'amélioration du service public et l'atteinte des objectifs de développement. Il faut éviter que la réforme soit perçue comme simple changement de procédures ;</li><li>• définition des critères d'évaluation des avant-projets de budget ;</li><li>• formation des cadres du budget sur l'évaluation rigoureuse des avant-projets de budget ;</li><li>• poursuivre de l'amélioration du cadre de performance des programmes ;</li><li>• adaptation des procédures d'exécution du budget au budget-programme ;</li><li>• déconcentration progressive de l'ordonnancement ;</li><li>• mise en œuvre de la fongibilité des crédits budgétaires.</li></ul>

On peut cependant conclure, que malheureusement, comme dans plusieurs pays, cette réforme administrative ne s'est pas traduite par des coûts d'éclats immédiats et, de par sa nature, cette réforme exige l'implication de tous et des changements de culture organisationnelle qui n'ont pas toujours suivi.

Le manque de résultats immédiats, de stratégies de communication adéquates et la lenteur à adopter certains principes clés comme les responsables de programme ont tous contribué d'une

certaines façon au ralentissement de la mise en place de la réforme. Ce qui fait en sorte qu'il est difficile d'établir un cahier précis des succès et des améliorations qu'a apporté le budget-programme. Planification pluriannuel, meilleure allocation des ressources restreintes, une plus grande responsabilisation des décisions voilà certains des objectifs que le budget-programme devait atteindre. Réussite? La réponse demeure mitigée, certains ministères comme ceux de la Santé, et de l'Éducation ont facilement intégré ce style de gestion. Toutefois, on observe que ces ministères ont reçu des aides techniques internationales importantes dans la préparation de budgets pluriannuels et de budgets axés sur les résultats.

### 3.2 Mesures d'accompagnement et renforcement des capacités

La formation des fonctionnaires se fait à plusieurs niveaux, comme par exemple sous forme d'un atelier national annuel concernant la préparation du budget-programme ; des sessions techniques annuelles produites par la DGB à chaque ministère pour expliquer la préparation et du budget-programme ainsi que toutes modifications apportées ; un atelier annuel des chercheurs associés pour affiner leur compréhension et aider la DGB à mieux cibler le budget-programme à venir ; par des voyages études dans différents pays afin d'y identifier les meilleures pratiques ; et, par des échanges de professionnels entre ministères (voir tableau 3).

Par ailleurs, le gouvernement du Mali a reçu depuis plus d'une décennie plusieurs appuis sous différentes formes comme exemple une aide technique de longue durée de la part de l'Union Européenne, de la formation à l'étranger avec le Canada.

- Depuis 2005, une formation continue à l'approche du cadre logique (pendant 5 ans) a été initiée, avec l'aide d'un intervenant de l'Union Européenne. Le cadre Logique étant une chaîne de résultats, il est important de bien saisir la cause à effet, les extrants et les résultats d'une politique ou d'un programme. Cette notion est importante dans la mise en place de budget-programme, c'est-à-dire de bien saisir le résultat attendu avec les ressources mise à sa disposition.
- Un guide de préparation du BP a été élaboré par le MEF-DGB (Manuel de Préparation et de suivi de l'exécution du budget-programme) en octobre 2005. Afin d'assurer une similitude entre les départements un document unique était important afin de codifier les règles de préparation et de gestion du budget-programme. Ce guide a été modifié en 2011 en vue de l'adapter aux nouvelles directives de l'UEMOA.
- La relecture de la nomenclature budgétaire pour prendre compte l'aspect programmatique a été complété en 2004 La nomenclature en vigueur était fondamentalement comptable c'est-à-dire qui répondait aux réponses concernant les éléments suivants de la dépense : de quel autorité, qui, quoi et combien? En ajoutant l'aspect de programmation on répond maintenant à la question pour quelle raison?
- La désignation de « chercheurs associés » pour appuyer chaque département et institution a été mise en oeuvre. Les « chercheurs associées » ont été contingenté dans les départements ministériels et institutions afin d'apporter sur place une connaissance appropriée de la gestion axée sur les résultats et une aide précieuse dans la préparation du budget-programme.
- Un atelier annuel sur la mise en marche du processus du budget-programme a été organisé par la DGB pour tous les départements et institutions pour assurer une compréhension commune des priorités du BP pour les années à venir.
- Le Mali a également reçu un renforcement systématique et soutenu de la part de plusieurs partenaires. Principalement aux ministères de la Santé et de l'Éducation ou les donateurs étaient les plus actifs. Ces derniers réclamaient une meilleure reddition des résultats attendus. De meilleure information qualitative sur les résultats de la santé de la population du degré d'instruction des enfants. L'utilisation d'indicateurs

de rendement dans le budget-programme permet de mesurer plus adéquatement l'atteinte des objectifs et la qualité des services rendus à la population.

Cette aide technique a donc particulièrement soutenu le MEF et la DGB puisqu'ils étaient le maître d'oeuvre dans l'introduction du processus de gestion axée sur les résultats pour lequel le BP est un outil essentiel. Malheureusement, le changement fréquent de personnel fait en sorte que seulement une minime portion des renforcements et des mesures d'accompagnement est retenue et en mesure d'aider la mise en place du BP. Il semblerait par ailleurs que le soutien apporté aux ministères sectoriels a été moins coordonné et focalise sur les grands ministères tels que ceux de l'Éducation et de la Santé.

Au ministère de la Santé, à travers l'aide technique, le ministère s'est doté d'un document budget-programme bien structuré et utilisé par le ministère comme outil de planification et par le ministre lors des arbitrages. La Santé avait pris un pas d'avance puisque les partenaires techniques et financiers ont commencé dès le début des années 2000 à fournir de l'information sur la performance. Le budget-programme est présentement un outil de planification pluriannuel et est utilisé à tous les niveaux de gestion dans le but d'améliorer les décisions concernant les programmes à développer et les ressources à allouer.

Au ministère de l'Éducation, une aide technique a effectivement appuyé le ministère à développer un outil semblable au budget-programme. Ce plan pluriannuel avait l'avantage de prévoir l'augmentation et les mouvements des populations étudiantes et ainsi mieux distribuer les ressources. Lors de la revue de la mise en place de la gestion axée sur les résultats en juin 2011, la fiche développée par Afritac avait conclu que « le ministère possédait quelques solides atouts » en matière de planification budgétaire.

Il semblerait que le ministère de l'Élevage et de la Pêche fasse également face à diverses contraintes, notamment de compréhension des concepts clés du budget-programme mais également à la constatation d'une faible motivation de mise en oeuvre du BP.

L'équipe a constaté que sans un effort soutenu et un plan d'action qui inclut des méthodes pour conserver les acquis, il sera difficile d'optimiser les renforcements mis à la disposition du MEF/DGB et des autres ministères. Il faudra de plus assurer une cohérence et coordination plus forte dans les renforcements au MEF/DGB et dans les ministères sectoriels.

**Tableau 3 :** Formation des agents de planification, des agents financiers, des chercheurs associés et des diverses parties prenantes associées au BP

Utilisateurs ciblés	Contenu	Calendrier
Agents de planification, agents financiers	Atelier annuel relatif à la préparation du budget-programme à venir. Présentation des nouvelles priorités du gouvernement.	Juin-juillet
Agents de planification, agents financiers	Sessions techniques présentant les modifications dans la préparation du BP et le niveau des ressources disponibles.	Juin-juillet
Chercheurs associés	Présentation des nouvelles techniques et processus ainsi que des meilleures pratiques universelles.	Avril-mai
Parties prenantes associées au BP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voyages études dans différents pays ;</li> <li>• Échanges professionnels entre ministères.</li> </ul>	Toute l'année

De 2009 à 2012 suite à une demande du ministre de l'Économie et des Finances qui s'inquiétait de la qualité des budgets-programme préparés par les ministères et institutions de la République, des assistances techniques périodiques d'AFRITAC de l'Ouest et du PNUD ont eu lieu afin de juger du besoin de renforcement des capacités. L'analyse a relevé des insuffisances importantes.

Au niveau du périmètre et de la réalité des programmes, les lacunes suivantes ont été constatées :

- incohérence entre les documents de stratégies, le CDMT et le BP dans plusieurs ministères ;
- erreurs d'imputation au niveau des unités fonctionnelles ;
- manque de vision stratégique d'ensemble unifiée dans beaucoup de départements (manque de politique nationale, pluriannuelle dévoilant clairement les priorités des ministères) ;
- un nombre très élevé de programmes et de mauvais rattachement des programmes dans certains cas ;
- un déséquilibre dans la répartition des crédits entre programmes.

Au niveau de la performance, les insuffisances suivantes ont été identifiées :

- Un nombre beaucoup trop élevé des résultats attendus, d'indicateurs et d'activités pertinentes ;
- Une absence d'indicateurs d'effets dans le budget-programme contrairement aux documents cadres de stratégie ;
- L'absence de valeurs de référence et de valeurs cibles pour les indicateurs de mesurer des résultats.

Au niveau de la gouvernance, les insuffisances suivantes ont été constatées :

- L'absence de nomination formelle des responsables de programme ;
- Le processus de surveillance active ne fait pas le lien entre l'exécution du budget et le suivi de l'exécution des activités des programmes ;
- Le processus de surveillance active et le dispositif de suivi des CDMT et des plans opérationnels sont parallèles et sont conduits séparément. Une plus grande association est nécessaire.

Il faut noter que la DGB s'était dotée d'un plan de redressement des faiblesses notées. Malheureusement, les événements du début de 2012 ont retardé sensiblement une exécution active des mesures correctrices. Depuis, la DGB a remis en 2013 son plan d'action. Dans le cadre du Budget-programme 2013, l'accent a été mis sur quatre points :

- Revoir la structure des programmes à la lumière des propositions contenues dans les fiches ministères ;
- Effectuer un travail de rapprochement des cadres logiques des documents stratégiques et des programmes pour harmoniser les objectifs, résultats attendus, indicateurs et activités ;
- Réduire le nombre d'activités pertinentes et le nombre total d'indicateurs et identifier des indicateurs d'effet pour donner une dimension plus stratégique au budget-programme ;
- Affecter des valeurs cibles aux indicateurs.

## 4. Conception

---

Étant précurseur dans la mise en place du budget-programme, le Mali s'est inspiré sur les meilleures pratiques du moment. C'est ainsi qu'il a développé des documents uniques comme les deux Tomes du budget-programme, un document de surveillance active et autres documents uniques à sa gestion. Sa stratégie de planification et d'exécution de la dépense se veut en cohérence avec les grandes priorités du Gouvernement.

Étant donné que le Mali utilise ses documents depuis plus de dix ans une révision de la conception des documents d'informations et de sa nomenclature serait pertinente.

### 4.1 Terminologie, concepts et documents budgétaires

Au début des années 2000, il a été décidé par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) de recourir à l'approche du cadre logique (ACL) pour élaborer les budgets-programmes et mettre progressivement en place un système de suivi-évaluation dans le cycle budgétaire. Il s'agit d'une méthode d'analyse et d'un ensemble d'outils destinés à faciliter et à rendre plus rigoureuses la planification et la gestion d'un programme.

Il est important de noter que le cadre logique du système de gestion par programme exige un lien très étroit de causalité entre les éléments constitutifs des programmes. La stratégie sous-jacente à tout programme suppose que i) des activités et des moyens sont mobilisés ; ii) en mettant ces activités en œuvre, les résultats sont atteints ; iii) l'ensemble des résultats mène à la réalisation d'objectifs spécifiques ; et iv) les objectifs spécifiques contribuent aux objectifs globaux. Ainsi, à chaque objectif spécifique sont associés un ou plusieurs résultats et à chaque résultat est associé un ou plusieurs indicateurs et activités.

C'est en 2002 que la DGB a obtenu une aide technique afin de codifier ses processus en matière de budget-programme. En 2003, le premier Guide de préparation du budget-programme fut publié. Une version plus complète, le *Manuel de préparation et de suivi de l'exécution du budget-programme* fut complété en 2005. Ce document est mis à jour annuellement par la DGB suite aux rencontres avec les chercheurs associés et les observations fournies par les utilisateurs. De plus, la mise à jour reflète les priorités du gouvernement pour les années à venir. Ce Manuel est encore aujourd'hui la base de préparation de l'exercice de budget-programme pluriannuel.

Toutefois, on peut retrouver un ensemble plus complet de la politique gestion des finances publiques du Mali, incluant l'approche des cadres budgétaires à moyen terme (CBMT), les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et le budget-programme (BP) sous *Le Guide méthodologique sur la programmation budgétaire pluriannuelle des dépenses*, publié en juillet 2011 par la DGB du MEF. Ce document fut préparé avec l'aide technique de l'Union européenne.

#### Mission

La mission est une déclaration formelle et publique exposant la raison d'être de l'organisation. La mission est présentée sous forme d'un énoncé court, clair et précis des attributions du ministère ou de l'institution de la République telles que définies dans les textes législatifs et réglementaires fixant les attributions.

Exemple de mission :

Le ministère du Développement social, de la Solidarité et des Personnes âgées est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté, de développement humain durable, d'action et de protection sociales, et de promotion des personnes âgées.

### Programme

Le ministère énumère la liste des programmes qu'il utilise pour atteindre sa mission. Un programme est un ensemble d'activités menées en vue d'atteindre les objectifs. Ces programmes utilisent des ressources et les transforment en biens et services publics. Dans le cas présent, le programme est constitué des unités fonctionnelles d'un ministère ou d'une institution de la République. Les unités fonctionnelles sont regroupées de façon cohérente en fonction de la nature de leurs attributions. Chaque unité fonctionnelle n'est rattachée qu'à un seul programme. Par exemple au MEF, le Programme 2 : « Conception et coordination de la politique budgétaire » est constitué des sous-programmes ou d'unités fonctionnelles tels que :

- 3-2-0-0122-000-0010-02-0 : Direction nationale du budget
- 3-3-0-0131-000-0080-02-0 : Bureau central de la solde
- 7-3-0-0450-000-0040-02-0 : Transit administratif
- 3-4-0-0122-010-0020-02-0 : Direction régionale du budget de Kayes

On peut distinguer deux grands types d'activités administratives :

1. Celles dites directes, par lesquelles le ministère ou l'institution de la République intervient ou exécute.
2. Celles dites de soutien qui sont purement internes à l'administration du ministère ou de l'institution de la République.

Exemples de programmes pour le ministère de la Santé :

- Programme 1 : Administration générale et renforcement institutionnel et décentralisation
- Programme 2 : Extension de la couverture et amélioration de la qualité des services de santé, prévention et lutte contre la maladie
- Programme 3 : Accessibilité financière aux soins de santé et participation

### Objectifs

Les objectifs d'un programme décrivent les buts de celui-ci. En principe, les objectifs attachés à un programme sont établis de manière pérenne, afin de permettre la mesure de leur performance sur une période significative. Ils ont donc un caractère permanent, c'est-à-dire pluriannuel. Ils sont formulés en une phrase courte à caractère général. Ils ne sont ni quantifiés ni précisés dans le temps.

### Objectifs globaux

Les objectifs globaux du programme sont les objectifs que le programme contribue à atteindre à travers sa mise en œuvre.

Exemples d'objectifs globaux du ministère de l'Éducation nationale :

- Promouvoir un système d'éducation pour tous
- Améliorer la qualité de l'Éducation
- Améliorer la gestion financière, humaine et matérielle

## Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques d'un programme sont les objectifs à atteindre à travers la mise en œuvre du programme. Ils doivent répondre au problème central que le programme se propose de résoudre. Les objectifs spécifiques sont en principe pluriannuels puisqu'ils répondent habituellement à des problèmes d'envergure. Cependant, les ordonnateurs et les responsables de programme peuvent fixer un ou plusieurs objectifs spécifiques annuels afin de répondre à un problème particulier.

Exemple d'objectif spécifique pour un programme au ministère de la Santé :

Contrôler la progression du paludisme dans les populations régionales

## Activités

Les activités sont les actions qui doivent être entreprises avec les moyens fournis pour produire les résultats attendus. L'énumération des activités devrait elle aussi être concise et mettre l'accent sur les activités les plus pertinentes et essentielles à l'atteinte des résultats. Les activités sont des processus de production qui soutiennent le programme dans le contexte du budget-programme.

Exemples d'activités du Programme de développement de l'enseignement secondaire général :

- Dotation des bibliothèques en livres
- Dotation des élèves en manuels
- Élaboration de nouveaux programmes

## Résultats

Les résultats représentent le résultat des activités en termes de produits physiques ou de prestations de service. Alors que les activités (cours offerts, collecte d'ordures) transforment les ressources, la production constitue le résultat (nombre de diplômés, nombre de domiciles desservis). Les résultats ont un caractère strictement annuel.

Exemples de résultats pour le programme d'accessibilité financière aux soins de santé et participation du ministère de la Santé :

- Le nombre de centres ayant organisé la référence avec une caisse de solidarité a augmenté
- Les structures sanitaires sont régulièrement approvisionnées
- Les concertations dans le cadre de la lutte contre le sida et le paludisme sont régulièrement tenues
- Le coût de l'ordonnance a diminué

## Indicateurs

Un indicateur est un instrument de mesure, en termes de taux ou de nombre, destiné à caractériser un résultat et à suivre sa réalisation. Les renseignements chiffrés portant sur les ressources, les activités, la production et l'impact constituent quatre types d'indicateurs permettant de caractériser un programme. Un bon indicateur doit : i) être reconnu de tous (acceptation de la mesure) ; ii) être clair et facile d'utilisation (rapidité d'interprétation) ; iii) avoir un caractère mesurable (qualitatif et quantitatif) ; iv) mettre l'accent sur l'impact (qui donne une idée de l'effet des retombées) ; v) faire preuve de cohérence dans les engagements (lien direct entre les engagements et les résultats) ; vi) être précis ; vii) provenir d'une source indépendante et fiable.

Exemples d'indicateurs pour les résultats attendus du Programme d'accessibilité financière aux soins de santé et participation du ministère de la Santé :

- Pourcentage de centres avec caisse de solidarité
- Taux de rupture des médicaments
- Nombre de concertations tenues



## Documents

Des documents efficaces permettent de fournir aux membres de l'Assemblée nationale et aux citoyens une information à jour, exacte, claire, objective et complète sur les politiques, les programmes, les services et les initiatives du gouvernement. Les membres de l'Assemblée nationale et les citoyens ont besoin de cette information pour pouvoir, individuellement ou par l'entremise de groupes représentatifs de députés, participer activement et concrètement au processus démocratique.

Le budget-programme figure parmi les principaux outils d'obligation de rendre compte à l'Assemblée nationale. Il en découle donc une responsabilisation des ministères et des institutions de la République à communiquer à l'Assemblée nationale leurs plans et les résultats prévus de même que la performance affichée.

Le « Tome I – Prévisions » contient l'information sur les objectifs, les résultats prévus et les ressources nécessaires sur une période de planification de trois ans. Le « Tome II – Réalisations » présente l'information sur ce qui a été accompli à l'égard des objectifs, des priorités, des résultats prévus et des ressources mentionnées dans le « Tome I – Prévisions ». Le « Tome II – Réalisations » porte sur le dernier exercice achevé. Le plan type de présentation de ces deux documents du budget-programme est donné en Annexe I.

Les deux documents se complètent, l'un faisant état des programmes et des résultats prévus, et l'autre des résultats obtenus et des réalisations. En théorie, ils devraient renfermer une information suffisante pour démontrer de quelle façon les ressources et les activités, de même que les programmes et services, appuient logiquement la concrétisation des objectifs stratégiques. Cependant, l'information présentée est avant tout quantitative et ne permet pas aisément de comprendre à fonds les résultats attendus et encore moins les réalisations dans le Tome II. La documentation gagnerait à être plus succincte et comporter un volet qualitatif beaucoup plus développé. Comme exemple, les enseignements tirés de la préparation du document sur la performance devraient être appliqués à la série suivante de prévisions afin de veiller à ce que le ministère ou l'institution de la République puisse profiter de son expérience.

## 4.2 Stratégie de la planification nationale

La politique budgétaire du gouvernement du Mali est guidée par plusieurs documents importants essentiels dans l'expression des priorités.

**Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)** est préparé par le MEF et adopté par le Conseil des ministres. C'est le cadre unique de référence des politiques et stratégies de développement du Mali. Ce document est préparé selon un large processus participatif au niveau régional et national.

**La déclaration de politique générale du gouvernement** est un document présenté par le Premier ministre à l'Assemblée nationale (AN) après sa prise de fonction. Le document retrace les grandes orientations dans les domaines politique, économique, social et culturel.

**Les politiques et programmes sectoriels** sont des documents officiels qui définissent, pour un secteur bien déterminé comme la santé, la justice, les finances publiques, la décentralisation et autres, les objectifs stratégiques et les moyens de mise en œuvre.

**Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) préparé par le MEF et le DGB** est bâti autour des objectifs du programme économique et financier convenu selon les capacités fiscales du pays et avec les partenaires du développement.. Il représente la projection de revenus et dépenses et détermine les allocations budgétaires par secteur et par nature de dépense.

Le CDMT est une programmation financière pluriannuelle glissante préparée par les ministères et institutions de la République sur la base des objectifs et des activités des administrations publiques. C'est un instrument d'aide à la décision conçu sous forme de modèle informatique mettant en relation les moyens et les résultats attendus.

## **Rôles et responsabilités du ministère de l'Économie et des Finances**

Le rôle et les responsabilités du MEF sont la conception, la coordination, l'appui technique et l'évaluation du budget programme. En ce qui concerne la conception, le MEF élabore des instruments et les met à la disposition des ministères et des institutions (par exemple : formulaires, les logiciels et les directives de la lettre circulaire). En ce qui concerne la coordination, le MEF suit les étapes de préparation du budget comptable et du budget-programme dans les ministères et les institutions avant dépôt du budget à devant l'Assemblée.

L'appui technique consiste en l'appui aux responsables des administrations centrales, notamment en matière de formation. À l'étape de l'évaluation, la priorité de la DNB est de préparer le cadrage macro-économique de l'année budgétaire sur la base de l'année n-1 et du budget en cours.

Dans le cadre de l'étape de l'élaboration du budget, le MEF a deux importantes activités à mener :

### ***a) Déterminer l'enveloppe globale et répartir cette enveloppe entre les programmes***

L'enveloppe globale est établie sur la base du budget voté de l'année n-1 duquel sont soustraites des dépenses non récurrentes. Cette enveloppe reflète les ressources de fonctionnement qui seront allouées aux ministères et aux institutions pour assurer le maintien des services essentiels. L'enveloppe est indicative est annexée à la lettre circulaire et est considérée comme préliminaire jusqu'à ce que le gouvernement approuve les enveloppes définitives et que les crédits soient votés par l'Assemblée nationale.

Les arbitrages techniques sont sanctionnés par un rapport adressé au ministre de l'Économie et des Finances. Les arbitrages interviennent dans un premier temps au niveau des recettes, sur une base des propositions des services d'assiettes et de recouvrement ainsi que des assurances des partenaires au développement au titre des appuis budgétaires global et sectoriel.

Dans un second temps, en matière de dépenses, le ministre de l'Économie et des Finances reçoit, selon un calendrier précis, tous les ordonnateurs secondaires du budget, les ministres, présidents des institutions de la République et gouverneurs des régions. À l'issue de ces rencontres, l'arbitrage du ministre de l'Économie et des Finances est sanctionné par un rapport adressé au Premier ministre.

Chaque ministère obtient le support technique du ministère des Finances pour cette étape. Les rencontres prévues entre le ministère des Finances et chaque ministère auront pour objectifs d'arrêter l'enveloppe de reconduction du budget de fonctionnement ainsi que la répartition de l'enveloppe et des effectifs entre les programmes.

### ***b) Élaboration de la lettre circulaire***

Afin d'amorcer le cycle de préparation du projet de loi des finances qui fixe le cadre économique et financier du gouvernement, le ministre de l'Économie et des Finances, à titre d'ordonnateur principal, fait parvenir une lettre circulaire à tous les ordonnateurs secondaires du budget d'État. La lettre circulaire donne les orientations pour le budget ordinaire par nature des dépenses. Le Budget spécial d'investissement couvre les ressources et les dépenses.

Cette lettre circulaire fixe les orientations de la Politique Budgétaire pour l'année à venir, les mesures et dispositions techniques à prendre en vue d'atteindre les objectifs sectoriels en harmonie avec les contraintes des finances publiques dans le cadre de la poursuite de l'effort d'ajustement en termes d'amélioration des recettes budgétaires et de maîtrise des dépenses publiques ; la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de l'UEMOA et la recherche d'une plus grande efficacité des dépenses en vue de réaliser les objectifs du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

## **Surveillance active**

Évidemment, l'exécution du budget-programme est la responsabilité des ministères et des institutions. Cependant, le MEF (la DNB) assure une surveillance active et examine trimestriellement l'évolution de la mise en œuvre du budget-programme.

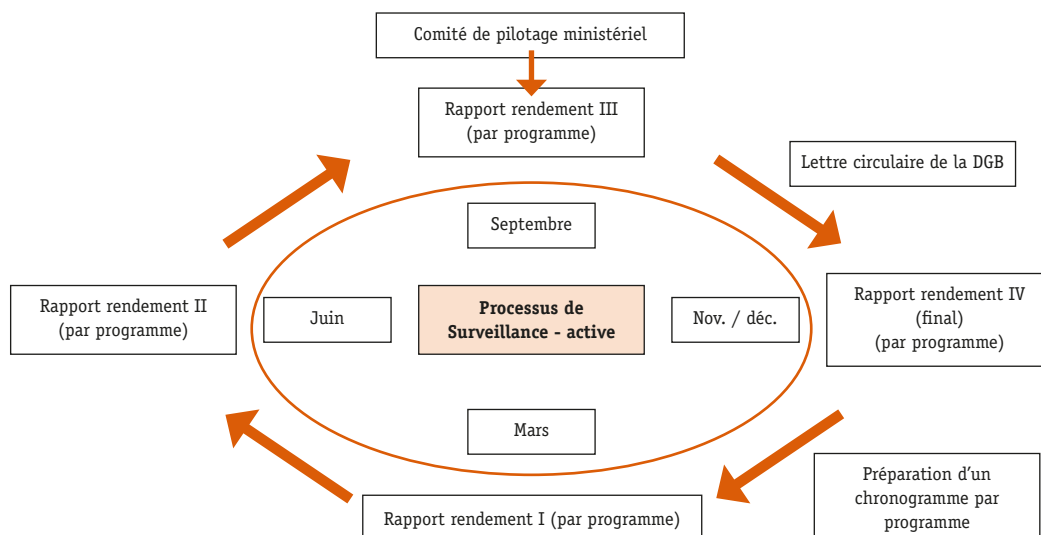
Ainsi, à la suite de l'adoption du budget-programme comme outil de référence pour une gestion

axée sur les résultats, les ministères et institutions de la République veillent à ce que leurs programmes et activités soient bien gérés.

À cette fin, la DNB a mis à la disposition des ministères et institutions de la République un processus qui permet de déceler les problèmes. Le processus de surveillance active comprend les étapes suivantes et décrit dans la figure 1.

- Émission d'une lettre d'appel du ministre pour une mise à jour trimestrielle (mars, juin, septembre, décembre).
- Préparation d'un chronogramme par ministère/institution et par programme des activités présentées dans le budget-programme.
- Les réalisations sont présentées dans un tableau de bord fourni par la DNB.
- La DNB analyse les informations reçues.
- La DNB prépare un bulletin de performance des ministères et institutions de la République.
- La DNB communique les résultats aux ministères et institutions de la République.
- Mise en place des mesures correctives si nécessaire.

**Figure 1 :** Processus de Surveillance-active



### Revue des programmes

Le MEF organise un Atelier national annuel de revue du processus budgétaire (budget comptable et budget-programme). L'objectif de cet Atelier est d'évaluer le processus budgétaire écoulé avec l'ensemble des acteurs :

- les administrateurs de crédit ;
- les responsables de programme ;
- les ordonnateurs secondaires délégués ;
- les contrôleurs financiers ;
- les comptables du Trésor ;
- les services d'inspection et de contrôle ; et
- les partenaires au développement qui le souhaitent.

Il s'agit, au cours de cette revue, d'identifier les lacunes et autres dysfonctionnements du processus écoulé, de s'accorder sur les solutions et de les intégrer sous forme de directives dans la lettre circulaire de l'année à venir.

### **Rôle et responsabilités des ministères sectoriels et des institutions**

Le budget-programme est avant tout le reflet des préoccupations et des priorités des ministères et des institutions de la République. Le budget-programme est l'engagement formel de l'ordonnateur et des responsables de programme dans l'atteinte des objectifs et des résultats tout en respectant le niveau de ressources qui leur sont allouées.

Malgré le fait que le MEF, par l'entremise de la DNB, assure un certain contrôle de qualité des informations fournies, la responsabilité fondamentale concernant la rigueur et l'exactitude des informations revient prioritairement aux responsables des ministères et des institutions de la République. Dans les quelques paragraphes qui suivront, les responsabilités de ces derniers seront décrites.

#### **1) Évaluation/planification**

Cette étape a deux phases, la première prenant place avant la réception de la lettre circulaire et la deuxième, à la suite de la réception de la lettre circulaire exigeant la préparation du budget-programme.

##### *a) Première phase*

Cette étape va permettre de recueillir toutes les informations nécessaires afin de bien préparer les données qui seront incluses dans le budget-programme. Les informations collectées proviennent des documents suivants :

- les documents de stratégie du secteur ;
- le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ;
- le cadre de dépenses à moyen terme ;
- la lettre de mission ;
- les résultats d'enquête ;
- les rapports internes ; et,
- la rétroaction de la surveillance active.

Les ministères et les institutions de la République doivent, de façon permanente, gérer les principaux éléments qui influencent le choix des priorités et des actions à entreprendre. Les informations concernant l'évolution de l'environnement d'un ministère ou d'une institution se retrouvent à l'intérieur des documents mentionnés ci-dessus.

Toutes les informations pertinentes qui influencent les actions doivent faire l'objet d'une discussion éclairée afin de limiter les risques des situations à gérer. Les ministères et les institutions de la République se dotent d'un Comité de pilotage qui assurerait un examen exhaustif des informations afin de bien préparer et coordonner ses actions dans l'esprit de préparation du budget-programme.

##### *b) Deuxième phase*

À la suite de la réception de la Lettre circulaire relative à la préparation du projet de loi de finances, les actions suivantes sont effectuées :

1. Le ministre et la Direction administrative et financière (DAF) doivent compléter la revue préliminaire déjà amorcée afin d'identifier les points saillants ainsi que toutes modifications dans la préparation du budget-programme pour l'année à venir, prendre note de toutes recommandations spécifiques et tenir compte de l'échéancier prescrit.
2. Mettre en place un Comité de pilotage regroupant la DAF et les responsables de programme, sous la direction du ministre. Ce comité de pilotage a pour but de :

- examiner la lettre circulaire ;
  - répartir les tâches et donner les instructions nécessaires pour la revue des programmes ;
  - déterminer les dates cibles pour les révisions ;
  - identifier les personnes-ressources nécessaires ;
  - établir les paramètres de discussion à utiliser lors de l'Atelier ministériel.
3. Afin de préparer l'Atelier ministériel, chaque responsable de programme doit tenir des sessions de travail avec tous les responsables techniques afin d'évaluer l'atteinte des résultats attendus et d'examiner l'efficacité, la pertinence et l'utilisation des ressources du programme. Cet examen devrait se conclure par une proposition de programme pour l'année à venir ainsi qu'une perspective pluriannuelle (n+2 et n+3).
  4. Toute cette préparation mène à l'Atelier ministériel qui a pour but spécifique la production de l'avant-projet du budget-programme du ministère ou de l'institution de la République.
  5. L'Atelier ministériel : l'Atelier, d'une durée de deux à trois jours, regroupe toutes les parties prenantes du secteur. Les travaux consistent en une présentation, par tous les responsables de programme, des activités de l'année n-1, incluant un bilan des objectifs et résultats ainsi que la quantité de ressources utilisées, de même qu'en une projection des objectifs et résultats à atteindre pour l'année n+1 tenant compte des contraintes de ressources mises à sa disponibilité. Finalement, un état des lieux qui comporte les enseignements tirés du passé.

En plus du ministre, des responsables de programme, de la DAF, on compte au nombre des participants des parlementaires, des représentants de la société civile (ONG, syndicat...), des partenaires au développement et toutes autres parties prenantes susceptibles d'apporter un éclairage dans la prise de décision des programmes à administrer.

## **2) Budgétisation**

Le ministre est l'autorité chargée d'assurer l'arbitrage au sein du ministère tandis que pour une institution de la République, c'est le président de ladite institution. Dans sa décision, cette personne doit tenir compte de tous les avis reçus ainsi que des enveloppes de ressources mises à sa disposition et aussi s'assurer de la cohérence avec les priorités du gouvernement. Suite aux décisions, le budget-programme est élaboré, validé par le ministre et finalement transmis au ministre de l'Économie et des Finances pour considération et examen.

Dans le cadre de cette phase du processus de gestion du budget-programme, les ministères et les institutions de la République auront la liberté de revoir l'affectation des ressources aux programmes ciblés pour l'année n+1. Les propositions sont la suite logique du suivi effectué sur l'état de réalisation des programmes. Le réaménagement ne doit pas modifier le niveau de l'enveloppe globale. Le ministère ou l'institution de la République peut obtenir le support technique du ministère des Finances pour cette étape.

Les rencontres prévues entre le ministère des Finances et chaque ministère et institution de la République auront pour objectifs d'arrêter l'enveloppe de reconduction du budget de fonctionnement ainsi que la répartition de l'enveloppe et des effectifs entre les programmes. À la réception du budget-programme, l'Assemblée nationale vérifie l'exactitude des informations et s'assure qu'elles reflètent les discussions et les arbitrages.

## **3) Suivi/exécution**

L'exécution du budget-programme est avant tout la responsabilité des ministères et des institutions de la République. Le MEF a la responsabilité de s'assurer de la qualité et de l'exactitude des informations.

L'ordonnateur et les responsables de programme, avec la collaboration de la DAF, ont pour responsabilité de s'assurer de l'exécution efficiente, efficace et économique des activités afin d'atteindre les résultats attendus. Cette responsabilité est accompagnée de l'obligation de gérer

d'une manière rigoureuse les ressources mises à la disposition des ministères et institutions de la République. Les ministères et les institutions de la République s'assurent de la fonctionnalité du Comité de pilotage qui regroupe les différents responsables de programme sous la DAF.

**Afin de faire un suivi adéquat, les ministères mettent en place le processus de surveillance active.** Cette surveillance active vise à déceler trimestriellement les écarts, les lacunes et à prendre des mesures correctives. Les principales étapes sont les suivantes :

- S'assurer de la création du Comité de pilotage du budget-programme regroupant les différents responsables de programme sous la coordination de la DAF.
- Dès réception de la lettre circulaire relative à la surveillance active, préparer un chronogramme de réalisation des activités pour chaque programme d'un ministère ou d'une institution. Ce chronogramme est établi sur une base trimestrielle.
- Les résultats sont exprimés en pourcentage de réalisation et inscrits au bulletin de performance des programmes, des ministères et des institutions.
- Le rapport est transmis à la DNB qui analyse les informations reçues.
- La DNB prépare un bulletin de performance des ministères et des institutions de la République.
- La DNB communique les résultats aux ministères et aux institutions de la République.
- Mise en place des mesures correctives si nécessaire.

**Tableau 4 :** Processus d'exécution du budget-programme

Période	Ministère de l'Économie et des Finances	Ministères et institutions de la République
<b>Avril</b>	1. Établit le cadrage macro-économique et financier : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectif de croissance du PIB</li> <li>• Taux d'inflation</li> <li>• Mobilisation des ressources humaines</li> <li>• Détermine les enveloppes budgétaires sectorielles.</li> </ul>	1. Réception de la lettre de cadrage.
<b>Juin</b>	2. Prépare et envoie la lettre circulaire à tous les ordonnateurs secondaires (copie aux DAF et représentants régionaux de la DNB).	2. Revue préliminaire de la lettre par le ministre et le DAF.
<b>Juillet</b>	3. Réception de l'avant-projet par le ministre du MEF. 4. Premier examen et pré-arbitrage (rencontre technique). 5. Référence des documents répartis entre les différentes commissions sectorielles. 6. DNB analyse le BP – contrôle de qualité des différentes composantes – mission, objectifs, résultats, indicateurs... 7. Rapprochement entre services techniques (info financière et non financière).	3. Mise en place du Comité de pilotage. 4. Rencontre du Comité de pilotage et attribution des tâches à accomplir. 5. Responsables de programme et responsables techniques revoient le programme et activités en préparation de l'Atelier national. 6. Atelier national sous la responsabilité du ministre. Participants : responsables de programme, parlementaires, société civile (ONG, etc.), partenaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>• présentation par chaque responsable de programme sur les résultats atteints, les priorités à venir ;</li> <li>• discussion sur la cohérence, pertinence, gestion des ressources.</li> </ul> 7. Arbitrage final par le ministre.
<b>Août</b>	8. Prise en charge des corrections. 9. Rapport synthèse du BP pour l'arbitrage ministériel.	8. Avant-projet du BP élaboré. 9. Avant-projet approuvé par le ministre.
<b>Septembre</b>	10. Préparation du budget-programme. 11. Dépôt du budget-programme.	10. Transmis au MEF. 11. Sur réception, vérifier l'exactitude.
<b>Octobre</b>	12. Adoption du budget-programme.	12. Responsable de programme prépare un chronogramme des activités par trimestre pour l'année budgétaire.
<b>Décembre</b>	13. Envoi du budget-programme aux ministères sectoriels.	13. Soumet le chronogramme au Cabinet du ministre pour validation.

### 4.3 Défis et opportunités du budget-programme

Depuis 2001, une revue des programmes est instituée dans chaque département ministériel et institution. Cette revue est intégrée dans le cycle budgétaire. C'est la lettre circulaire annuelle du Président de la République et du Premier ministre qui initie la réflexion nationale et qui décrit les principales étapes du processus d'élaboration du BP.

Au cours des cinq dernières années, divers principes ont été suggérés aux ministères et institutions de la République pour les aider à élaborer leurs documents. Ces principes ont évolué au fil de l'expérience, des besoins des ministères et des institutions de la République ainsi que des recommandations d'experts. Ils suggèrent des éléments de gestion importants, qui dans un climat propice, devraient assurer une amélioration de la gestion des finances publiques du Mali.

La Direction nationale du budget (DNB) propose une série de principes décrit ci-dessous intégrés pour la préparation du document de budget-programme. Il y conserve tous les principaux éléments soulignés dans les lignes directrices antérieures. Les principes ont été intégrés pour tenir compte des liens entre les documents de « prévisions » et de « réalisations ». Ensemble, ces documents illustrent les objectifs, les résultats attendus et la performance (réalisations), et démontrent l'engagement du ministère ou de l'institution de la République à l'égard d'une gestion axée sur les résultats.

*Principe 1 : Mettre l'accent sur les avantages pour la population, expliquer les aspects cruciaux en matière de planification et de performance, et les mettre en contexte*

L'information fournie dans le budget-programme doit être pertinente pour les députés et les partenaires. Le budget-programme doit présenter de manière concise l'éventail des prévisions et des réalisations du ministère ou de l'institution de la République pendant la période visée. Il devrait aider les parlementaires à exiger du gouvernement des comptes sur les crédits approuvés et à engager un dialogue permanent sur l'établissement des priorités du gouvernement et l'affectation des ressources.

*Principe 2 : Présenter une information crédible, fiable et équilibrée*

Le lecteur ne devrait avoir aucune raison de mettre en doute la validité et la fiabilité de l'information présentée dans le budget-programme. Il importe plus particulièrement de brosser un tableau cohérent et équilibré de la performance. Pour ce faire, le ministère ou l'institution de la République doit savoir reconnaître qu'une performance n'a pas été à la hauteur des attentes et en expliquer les raisons. Une telle démarche témoigne d'une bonne faculté d'adaptation et doit se répercuter sur le budget-programme suivant.

*Principe 3 : Faire le lien entre la performance et les objectifs, les priorités et les engagements axés sur les résultats ; expliquer les modifications apportées ; mettre en application les enseignements tirés de l'expérience*

L'information présentée dans le budget-programme devrait faciliter la comparaison entre les documents d'une année à l'autre.

*Principe 4 : Faire le lien entre les ressources et les résultats*

Au niveau le plus fondamental, la reddition des comptes consiste à expliquer ce qu'un ministère ou une institution de la République a accompli avec les ressources qui lui ont été confiées. Les dépenses prévues et réelles doivent être présentées de façon suffisamment détaillée pour que le lecteur puisse comprendre les liens entre les activités des programmes, les résultats prévus et réels et les ressources disponibles pour appuyer la concrétisation des priorités et des objectifs stratégiques du ministère ou de l'institution de la République. L'information financière doit être reliée à l'information non financière pour que les documents du budget-programme soient utiles. Il importe de démontrer que les ressources sont utilisées de manière efficiente, efficace et compatible avec les priorités du ministère ou de l'institution de la République et les résultats obtenus.

## 5. Impact du budget-programme

---

Le fait que le budget-programme soit devenu un instrument de gestion est une démonstration de l'importance et de l'impact d'un tel outil. Cependant, beaucoup de chemin reste à parcourir pour en faire un document fiable et transparent.

Plusieurs mesures correctives comme l'obligation de rendre compte des résultats non atteints ou son automatisation afin de permettre une plus grande exploitation sont nécessaires.

### 5.1 Autonomie dans la gestion de programmes et obligation de rendre compte

Le Mali fut l'un des pays précurseurs dans la mise en place de la gestion axée sur les résultats et l'utilisation du budget-programme dans ses décisions d'allocation des ressources. Grâce au travail de l'équipe du Budget national et le désir d'améliorer la situation financière, le processus du budget-programme est devenu, pour certains, un outil dans la prise de décision.

Deux éléments clés de la gestion axée sur les résultats sont de permettre une autonomie de gestion des programmes et l'obligation de rendre compte. Afin de mettre en place ces deux éléments clés, il faut clarifier les rôles et les responsabilités entre parties prenantes afin de créer un climat de cohésion et un sentiment de prise en charge des actions et retombées des programmes.

Le Mali a mis en place une structure de responsables de programme. Pour certains départements et institutions la « responsabilisation » et l'imputabilité se sont effectués par l'alignement des programmes aux organisations hiérarchiques existantes. Comme exemple, le Programme d'éducation supérieur qui est un programme et une entité hiérarchique. D'autres entités n'ont pas encore complété la nomination des responsables de programme alors que d'autres possèdent le titre mais aucun pouvoir de gestion.

Il est important de souligner que la gestion axée sur les résultats requiert certains préalables. L'un de ces derniers est la « confiance » dans la capacité des responsables de programme à optimiser l'utilisation des ressources mise à sa disponibilité vers l'atteinte de résultats raisonnables.

Le Mali a beaucoup de défis à relever afin de mettre en place une culture de responsabilisation et d'autonomie de gestion. Un changement fondamental de culture de gestion est de mise si une gestion axée sur les résultats efficace veut être atteinte.

### 5.2 Une meilleure allocation des ressources

Il est observé que la nature des discussions budgétaires a changée au fil des ans avec la mise en œuvre du processus du budget-programme. Avant l'arrivée du budget-programme, les discussions étaient concentrées sur les moyens (combien de ressources furent dépensées pour construire une école) alors que maintenant les responsables mesurent si l'Éducation de la population s'est améliorée.

Avec ce processus, les discussions budgétaires se concentrent sur les extrants et les résultats, bien que l'établissement des coûts des intrants et des extrants soit toujours un défi important. Il est maintenant nécessaire, au cours du processus budgétaire, de justifier les demandes budgétaires quant à leur pertinence par rapport aux priorités du Gouvernement.



L'approche consistant à utiliser les informations de performances non financières dans l'arbitrage doit être davantage développée dans le processus afin que les décisions soient fondées sur le résultat de la performance plutôt que l'exécution de la dépense.

Le renforcement des capacités analytiques est nécessaire si l'on veut profiter de la mise en place du processus de planification pluriannuelle, élément clé du système du budget-programme. Il faut que les analystes de budget posent les bonnes questions aux ministères dépensiers et que les responsables de programme s'assurent de la qualité des informations sur la performance y compris le lien avec les priorités du Gouvernement.

### **5.3 Automatisation du processus**

La production des deux tomes du budget-programme, la mise en place d'un système de surveillance active et d'autres processus de suivi se sont traduits par une production importante d'informations de toutes sortes. Des milliers de pages concernant mission, objectifs, résultats, indicateurs ont été publiés.

À ce jour cette grande quantité d'informations demeure très peu exploitée. De nos jours, une gestion adéquate d'information requiert inévitablement l'automatisation des informations.

Il devient donc important pour le Mali, d'acquérir un outil informatique adapté à ses besoins qui permettra une gestion beaucoup pertinente des informations produites des nombreux outils de gestion mis à leur disposition.

Une analyse sérieuse et complète des besoins en matière d'informatique et un choix judicieux d'un système intégré d'exploitation de l'information pourront de faciliter la tâche de la DGB susciter une plus grande transparence au système et en démontrer ses avantages.

### **5.4 Les enjeux d'une plus grande transparence et redevabilité**

Il est important de noter que ces dernières années ont apporté des défis politiques qui ont été prioritaires pour la sécurité et la pérennité de l'État, laissant la gestion des services gouvernementaux aux technocrates.

Avec le rétablissement de l'ordre constitutionnel, l'Assemblée nationale est en bonne position de s'appropriier les informations pour examiner les performances de l'administration publique. Il existe bien sûr des possibilités d'amélioration au niveau du détail, du format, de la rapidité et de la pertinence de l'information. Le moment présent est favorable pour améliorer la qualité d'information fournie ainsi que de réduire son volume afin de faciliter l'utilisation de ces informations par le Conseil des ministres, le Parlement et la société civile.

Transparence et participation sont les deux objectifs dans l'amélioration des informations pour une prise de décision éclairée.

## 6. Conclusion et priorités de réformes

---

Au Mali, depuis plus d'une décennie, beaucoup de travail a été effectué en matière de réforme de la gestion des finances publiques. Un effort significatif a été consacré dans la mise en place du budget-programme. Documents, formations, études et revues ont tous à leur façon, apporté un renforcement à la mise en place du processus. Malencontreusement, des événements socio-politiques ont freiné l'élan initial.

Malgré cela, le MEF s'est récemment doté d'une nouvelle feuille de route qui a pour but de remettre en selle la réforme et le budget-programme avec une vision de 2016. Malgré le fait que la feuille de route soit ambitieuse dans son calendrier, elle contient les principaux éléments tangibles à cette réforme.

Toutefois, ce qui est absent de la feuille de route, ce sont les éléments intangibles nécessaires à la réussite de la réforme, inclusif des rôles et responsabilités des diverses parties prenantes de la réforme. Ici, on parle, de gestion du changement (acceptation de nouvelles valeurs, de nouvelles technologies), d'une stratégie de communication, de la gestion de la transparence et de la participation.

### 6.1 Observations

Au Mali on affirme que les années 1995 – 1998 ont été des années de révolution budgétaire, avec des évolutions et des améliorations réclamées. Les premiers efforts vers la mise en œuvre du budget-programme ont vu le jour en 1998 afin de répondre à la nécessité de fournir une information programmatique requis par les dirigeants du pays.

Le Mali comme plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest s'est rapidement doté de documents cadres comme le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté qui, en termes d'amélioration de gestion des finances publiques, s'est traduit en 2005 par un document cadre : la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP). Le premier PAGAM/GFP (2006-2008 et prolongé jusqu'à la fin 2009) poursuivait l'objectif d'amener les systèmes de gestion et de contrôle des finances publiques du Mali à un niveau de fiabilité qui les qualifie pour une certification internationale et les prépare au basculement de l'aide projet vers l'appui budgétaire. Dans cet esprit, il visait l'amélioration du système existant, la modernisation de la gouvernance financière et une approche de gestion axée sur les résultats.

Un deuxième PAGAM/GFP couvrant la période 2011-2015 est entré en vigueur. Le Plan intègre les principes de la gestion axée sur les résultats (GAR) et, de ce fait, s'articule autour d'un modèle logique contenant un cadre de mesure du rendement, un registre des risques et un budget triennal indicatif.

Le Mali a rapidement développé des outils de gestion moderne comme un cadre logique, un cadre budgétaire à moyen terme et un budget-programme et déjà en 2004 le BP était présenté au Parlement, à titre d'information, en annexe au budget de moyens. Le budget-programme a été pendant plusieurs années au centre de la réforme des finances publiques au Mali.

Pendant plusieurs années (2004 à 2013), le MEF / DGB a reçu une aide soutenue dans la mise en place de la gestion axée sur les résultats et le budget-programme. De nombreuses études de la part de différents partenaires ont été complétées, ainsi que des exercices d'assistance

technique. Plusieurs missions d'experts ont assisté de façon concrète les ministères et institutions à développer des CDMT et des BP significatifs.

Cependant, après les progrès rapides des premières années de la réforme, la mise en place des Budgets-Programmes s'est un peu « essoufflée ». Cela étant dû au retard de l'opérationnalisation et de l'institutionnalisation de la budgétisation par programme, conjugué à la déperdition des capacités renforcées par le passé, suite à la mobilité des fonctionnaires. La préparation du budget-programme demeure encore un exercice technique sous le principal contrôle d'agents administratifs et financiers.

## 6.2 Opportunités des réformes

L'équipe de la revue a conjointement identifiés avec les représentants de la DGB quelques axes prioritaires afin de faire progresser la réforme du budget programme et remettre le budget-programme au cœur des discussions des réformes des finances publics.

Ainsi, une réinitialisation dans les plus brefs délais de la réforme des finances publiques serait souhaitable, en insistant sur les axes suivant (voir tableau 5) :

**Tableau 5 :** Axes prioritaires de réformes

Axes	Actions	Quand et Qui
Appui à la réforme	Assurer une volonté politique clairement exprimée et un soutien sans équivoque à la mise en place du budget-programme.	<i>Immédiatement.</i> Le Parlement, le Gouvernement, les ministres et présidents d'institutions nationales.
Formation	Organisation de formations très ciblées et à grande échelle afin d'atteindre la masse critique de personnel formé à porter la réforme.	<i>Immédiatement.</i> Cellule de réforme. Agents spécialisés. Chercheurs associés.
Instruments	Mise en place d'outils et de manuels pour assurer la pérennisation des acquis afin d'atténuer l'effet de la mobilité (exemple : CD didactique, forum sur le WEB du MEF) Mise en place d'outils d'automatisation de la réforme. Suivre la réforme des textes légaux.	<i>À court terme.</i> Ministère de l'Économie et des Finances. Direction générale du budget.
Feuille de route	Incorporer des éléments de gestion du changement dans la feuille de route et s'assurer que la feuille de route reflète les rôles et responsabilités de tous les acteurs. Mettre en œuvre la feuille de route préconisée par le MEF pour l'application des directives de l'UEMOA et le basculement en 2016, tout en reconsidérant les échéances.	<i>À court terme.</i> Ministère de l'Économie et des Finances. Direction générale du budget.
Rebâtir les équipes	Il faudra obtenir l'engagement indéfectible de tous les intervenants impliqués dans la mise en place du BP. Il faut redynamiser les cellules budget-programme dans les ministères.	<i>À court terme et à moyen terme.</i> Ministère de l'Économie et des Finances. Direction générale du budget. Ministères et institutions de la République.

Le MEF s'est heureux de noter que le MEF s'est déjà doté d'une Feuille de route de la mise en œuvre du Budget-programme 2016 et qu'elle adresse la majorité des lacunes soulignées dans la revue. Cette feuille de route a des assises fortes ayant comme cadre les décisions du Conseil des ministres de l'UEMOA.

Le budget-programme du Mali possède déjà plusieurs avantages comme par exemple un cadre logique bien défini, une stabilité des concepts clés, une surveillance active du déroulement

du budget-programme, une importante base d'informations, des documents uniques dans tous les ministères et institutions de la République, une nomenclature bien établie, une publication importante du document qui est aussi accessible sur le site Internet du ministère de l'Économie et des Finances.

### 6.3 Écarter les faiblesses

Plusieurs importantes faiblesses sont à examiner, le tableau 6 ci-dessous présente les grandes lignes :

**Tableau 6 :** Priorités de réformes

Element	Observations	Recommandations
<b>Périmètre et la réalité des programmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incohérence entre les documents de stratégies, le CDMT et le Budget programme dans beaucoup de ministères.</li> <li>• Erreurs d'imputation au niveau des unités fonctionnelles</li> <li>• Manque de vision stratégique d'ensemble unifiée dans beaucoup de départements (manque de politique nationale, pluriannuelle dévoilant clairement les priorités des ministères).</li> <li>• Nombre très élevé de programmes et mauvais rattachement des programmes dans certains cas.</li> <li>• Déséquilibre dans la répartition des crédits entre les programmes.</li> </ul>	Revoir la structure des programmes à la lumière des propositions contenues dans les fiches-ministères.
<b>Performance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nombre très élevé</b> de résultats attendus, d'indicateurs et d'activités pertinentes ;</li> <li>• <b>Absence d'indicateurs d'effets</b> dans le budget-programme contrairement aux documents cadres de stratégie ;</li> <li>• <b>Absence de valeurs de référence et des valeurs-cibles pour les</b> indicateurs de mesurer des résultats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectuer un travail de rapprochement des cadres logiques des documents stratégiques et des programmes pour harmoniser les objectifs, résultats attendus, indicateurs et activités.</li> <li>• Réduire le nombre d'activités pertinentes et le nombre total d'indicateurs et identifier des indicateurs d'effet pour donner une dimension plus stratégique au budget-programme.</li> <li>• Affecter des valeurs cibles aux indicateurs.</li> </ul>
<b>Gouvernance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'absence de nomination formelle de responsables de programme.</b></li> <li>• <b>Le processus de surveillance active ne fait pas le lien entre l'exécution du budget et le suivi de l'exécution des activités des programmes.</b></li> <li>• <b>Le processus de surveillance active et le dispositif de suivi des CDMT et des plans opérationnels sont parallèles et sont conduits séparément.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nomination formelle des responsables de programme.</li> <li>• Améliorer le lien entre la surveillance-active et exécution du budget.</li> <li>• Harmoniser le processus de surveillance active avec les suivis des CDMT pour assurer une cohérence dans la mise en place de mesures correctrices.</li> </ul>
<b>Utilising the information</b>	Peu d'effort est déployé dans l'exploitation de l'information. En effet le Tome I et Tome II du budget-programme représente plus de 1,000 pages, avec des milliers d'information.	Une amélioration substantielle dans la présentation des informations du BP est essentielle pour une exploitation des données du BP.

**Des dispositions sont déjà prises pour corriger certaines de ces faiblesses ; il s'agit de :**

- la cohérence entre le budget-programme, les documents de politiques sectorielles et les cadres de dépenses à moyen terme ;
- l'évaluation de la pertinence du maintien des programmes dont le poids financier est faible et la composition des services disparates ;
- la réduction du nombre d'activités pertinentes, le nombre d'indicateurs : (i) 2 à 4 objectifs par programme, (ii) 1 à 3 indicateurs par objectifs, (iii) 5 activités par indicateur de résultat ;

- l'identification des indicateurs de résultat pour donner une dimension plus stratégique au budget-programme ;
- la détermination des valeurs cibles pour les indicateurs.

## 6.4 Adresser les intangibles

Même si beaucoup d'effort a été consacré à préciser les aspects techniques de la réforme, il semblerait que peu d'effort ont été déployé à mettre en place les aspects intangibles mais combien nécessaires de la réforme entourant le budget-programme.

Qu'entend-on par intangibles? On pourrait ici parler d'éléments qui sont moins techniques et qui entourent la réforme et dont les éléments sont indispensables pour sa réussite. Voici quelques exemples :

- **La Gestion du changement** : qui est un élément critique de tout projet qui dirige, gère et permet d'accepter de nouveaux processus, de nouvelles technologies, de nouvelles structures et de nouvelles valeurs. C'est une série d'activités qui permettent à une organisation et ses employés de passer d'une situation actuelle à une situation désirée.
- **La Gestion de la transparence** : la transparence se définit comme le degré d'observation dont les citoyens peuvent se prévaloir à l'égard des stratégies et des décisions fiscales et budgétaires du gouvernement, et de leurs résultats. Par cela, nous entendons, l'accès facile et rapide à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et comparables sur les intentions de politique budgétaire, les comptes du secteur public et les prévisions »<sup>1</sup>
- **La Gestion de la participation** : Les bonnes pratiques en matière de la participation du public commandent que la transparence doit être accompagnée d'opportunités significatives pour la société civile et les citoyens de participer activement à la prise de décision et au suivi budgétaire, ainsi que d'une forte surveillance indépendante et institutionnalisée.<sup>2</sup>
- **La Gestion d'une stratégie de communication** : On n'insiste jamais assez sur l'importance d'une communication efficace. Plus les parties prenantes impliquées sont informées plus elles seront satisfaites, elles s'impliqueront davantage et contribueront à la réussite. Le quoi et le pourquoi doivent être expliqués clairement.

De plus, il faut s'interroger sur d'importantes questions comme :

- Quels sont les bénéfices tangibles de la mise en place du budget-programme ?
- Avons-nous une meilleure lecture des actions du Gouvernement et surtout des résultats attendus ?
- En consultant le budget-programme du ministère de la Santé peut-on savoir, si le Programme 2 - Prévention et lutte contre la maladie a été efficace ?
- Le Tome I Prévisions – du document budget-programme contient près de 500 pages. Est-il vraiment exploitable ?
- Utilise-t-on le budget-programme pour réaffecter des ressources à des programmes prioritaires ?
- Si les résultats ne sont pas atteints, est-ce qu'il y a des conséquences ?

1 CABRI, Rapport d'activité, Transparence des finances publiques et participation en Afrique, Alta Fölscher et Emilie Gay, octobre 2012, p4

2 CABRI, Transparence des finances publiques et la participation en Tunisie, État d'avancement et priorités de réforme, octobre 2014, p.12

Il existe un vide entre les désirs politiques et les techniciens responsables de l'élaboration du budget-programme. Les bénéfices projetés du début des années 2000 ne sont pas encore au rendez-vous. Il est impossible de penser à une mise en œuvre efficace sans s'assurer que tous les niveaux de gestion, toutes les parties prenantes incluant la gestion intermédiaire trouvent leurs rôles et participent entièrement et activement au processus. **Il faut un effort substantiel de la part des autorités pour remettre le budget-programme comme « outil incontournable » de gestion et de décision des politiques publiques.**

## Références

- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2013) Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : *Un rapport d'état d'avancement*. Disponible sur : <http://www.cabri-sbo.org>
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2010) Élaboration du budget-programme : *Expériences et enseignements de l'Île Maurice*. Disponible sur : <http://www.cabri-sbo.org>
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2013) Élaboration du budget-programme : *Expériences et enseignements tirés de la Namibie*. Disponible sur : <http://www.cabri-sbo.org>
- FMI (Fonds monétaire international) (2009) *Mettre le budget-programme au cœur des politiques publiques*. – Document non publié
- Ministère de l'Économie et des Finances du Mali (2010) *Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la gestion des Finances Publiques : Phase II Rapport Final*. Disponible au MEF du Mali
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – Centre d'excellence en évaluation (2012) *Lexique de gestion axée sur les résultats*. Disponible sur : [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca)
- UEMOA : *Directive no.06/2009/CM/UEMO* : Portant sur la Loi des finances pour une gestion budgétaire orientée vers la performance. Disponible sur : [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int)
- CRC-SOGEMA : *Projet de Renforcement des Capacités pour le soutien à l'appui budgétaire sectoriel (ABS) Mali (2010-2013)*. Disponible auprès de CRC-SOGEMA : [www.crc-sogema.com](http://www.crc-sogema.com)

## Entretiens

Des entretiens structurés ont été entrepris avec des fonctionnaires des institutions suivantes :

- Le ministère de l'Économie et des Finances
  - Cabinet du ministre délégué chargé du budget
  - Direction générale du budget
  - Cellule de la planification et statistiques
- Le ministère de la Santé
- Le ministère de l'Éducation
- Cellule d'appui à la réforme des finances publiques (CARFIP)
- Le Bureau du Vérificateur général
- Le Commissariat au développement institutionnel (CDI)
- Le ministère de l'Élevage et de la Pêche
- La Banque africaine de développement (BAD)

# Annexe 1 : Plan type de présentation du budget-programme

---

## Pour chaque département ou institution

1. Missions
2. Objectifs globaux
3. Présentation de la structure des programmes

## Pour chaque programme

### Tome I : Previsions n+1, n+2 et n+3

- Programme N°... : Intitulé
  - Liste des services, directions et projets qui composent le programme
  - Description
  - Objectifs Spécifiques

Résultats attendus n+1

Indicateurs n+1

Activités pertinentes n+1

Activités pertinentes n+2

Activités pertinentes n+3

### Tome II : Réalisations n-1

- Programme N°... : Intitulé

Appréciation sur les Objectifs

Résultats attendus n-1

Résultats obtenus n-1

Indicateurs n-1

Renseignements des indicateurs

## Annexe 2 : Calendrier budgétaire: préparation de la Loi de Finances

---

Le processus de préparation de la Loi de Finances ou du Budget de l'état comprend plusieurs activités qui se déroulent sur toute l'année.

PHASES	ACTIVITÉS	CALENDRIER
Cadrage Budgétaire	Cadrage budgétaire qui aboutit aux enveloppes budgétaires ou plafonds de dépenses par ministère. Définition des plafonds de dépenses par ministère et institution de la République. Notification des plafonds de dépenses par le ministre des Finances à ses homologues (envoi d'une lettre de cadrage).	Avril Mai
Préparation	Préparation de demandes budgétaires ou avant-projet de budget par les ministères sectoriels.	Juin
Révisions techniques	Examen de ces demandes par le ministère des Finances arbitrage budgétaire.	Juillet-août
Arbitrage Officiel et quasi-final Adoption par le Conseil des ministres	Arbitrage politique entre les ministres sectoriels et le ministre des Finances conduit par le Premier Ministre. Arbitrage Final.	Juillet-août Septembre
Vote	Dépôt du projet de Loi et adoption par le Parlement.	Octobre-décembre



# Annex 3 : Feuille de route du Mali pour la mise en oeuvre du Budget-programme 2016

## PLAN D'ACTION DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LA MISE EN OEUVRE DU BUDGET-PROGRAMME 2016

OBJECTIFS	INDICATEURS	ACTIVITÉS	TÂCHES	COÛTS				
				2013	2014	2015	2016	2017
Mettre en oeuvre de façon effective la budgétisation axée sur les résultats à partir du budget.	1.1 La Loi de finances 2016 présentée en mode programme.	1.1.1 Relecture de la nomenclature budgétaire de l'Etat.	1.1.1.1 Recensement des textes de création des services.					
			1.1.1.2 Codification des services par la commission.	15				
			1.1.1.3 Finalisation de l'arrêté portant codification de la nomenclature budgétaire.					
		1.1.2 Adaptation des systèmes d'information.	1.1.2.1 Étude diagnostic des systèmes d'information.	X				
			1.1.2.2 Adaptation des systèmes d'information.	10				
		1.1.3 Amélioration du cadre de performance des programmes.	1.1.3.1 Définition un cadre de performance standard du programme d'« administration générale ».			6		
			1.1.3.2 Découpage des programmes en actions.			10		
			1.1.4.1 séminaire gouvernemental de présentation du découpage des politiques publiques en programmes.			20		
		1.1.4 Mobilisation interministérielle est indispensable pour générer l'élan nécessaire à la réforme.	1.1.4.2 Atelier interministériel de haut niveau de présentation des conclusions du séminaire gouvernemental (directeurs centraux, services de contrôle).			20		
			1.1.4.3 Sensibilisation des députés et renforcement de leurs capacités.			20		

OBJECTIFS	INDICATEURS	ACTIVITÉS	TÂCHES	COÛTS						
				2013	2014	2015	2016	2017		
1.2 Budgets-programmes en vigueur en 2017.		1.1.5. Désignation des responsables de programme et renforcement de leurs capacités.	1.1.5.1 Séminaire de réflexion sur les critères de désignation des responsables de programme.		10					
			1.1.5.2 Validation des critères de désignation des responsables de programme.		10					
			1.1.5.3 Envoi d'une lettre circulaire du Premier ministre ou du ministre chargé des Finances pour la désignation des responsables de programme.		X					
			1.1.5.4 Formation des responsables de programme.		50					
			1.1.6.1 Test de la cohérence de la nomenclature budgétaire.	1.1.6 Élaboration d'un budget blanc en mode programme.						
			1.1.6.2 Test de la cohérence de la capacité des outils informatiques.			15				
					1.2.1.1 Définition des critères d'évaluation des avant-projets de budget.			12		
					1.2.1.2 Formation des cadres du budget sur l'évaluation rigoureuse des avant-projets de budget.			12	12	12
					1.2.1.3 Formation des responsables de programme, du personnel des DFM et des CPS sur la démarche de l'élaboration du budget à base zéro.			30	30	30
					1.2.1.4 Poursuite de l'amélioration du cadre de performance des programmes.	X	X	X	X	X
		1.2.1.5 Formation des cadres des parlementaires sur les procédures de vote du budget en mode programme.			50	50	50			
		1.2.1.6 Étude portant révision des procédures d'exécution du budget en vue de les adapter au budget-programme.		30						
		1.2.1.7 Déconcentration progressive de ordonnancement.					X			
		1.2.1.8 Mise en œuvre de la fongibilité des crédits budgétaires.					X			
<b>COÛT TOTAL DU PLAN D'ACTION</b>				<b>25</b>	<b>191</b>	<b>104</b>	<b>92</b>	<b>92</b>		



