



MINISTRE DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU BUDGET

Lancement officiel du Budget programme:

Thématique 1 : La réforme budgétaire et ses principales innovations

MAI 2017



L'INNOVATION APPLIQUÉE
AU SERVICE DE LA
NOUVELLE GOUVERNANCE



Contenu de la communication

Objectifs:

- 1. Expliciter les principales innovations de la nouvelle gestion des finances publiques*
- 2. Clarifier les rôles et responsabilités des acteurs dans la chaîne de gestion publique*

Contenu :

1. Les fondements de la LOLF
2. Les objectifs de la LOLF
3. Les innovations de la réforme budgétaire
4. Rôles et responsabilités des acteurs

Les fondements de la LOLF

La nécessité de la réforme budgétaire

- ❑ L'Afrique a été marquée par une crise persistante des finances publiques des années 1980 et 1990:
 - ✓ *absence de coordination entre politiques monétaires et politiques budgétaires nationales ;*
 - ✓ *des politiques budgétaires expansionnistes;*
 - ✓ *inefficacité de la gestion et de la coordination de l'Aide publique au développement;*
 - ✓ *etc.*

- ❑ Les conséquences de cette crise sont :
 - ✓ *des faibles taux de croissance;*
 - ✓ *des déficits budgétaires élevés;*
 - ✓ *des arriérés de paiements intérieurs et extérieurs importants;*
 - ✓ *un endettement intérieur et extérieur élevé ;*
 - ✓ *des taux d'inflation élevés et non maîtrisés, etc.*

Les fondements de la LOLF

La nécessité de la réforme budgétaire

- ❑ En réponse à cette crise, la Budgétisation axée sur les résultats (BAR) a été graduellement mise en place dans le cadre des réformes des finances publiques mises en œuvre dans la zone UEMOA depuis les années 1980.
- ❑ Une première génération de Directives des finances publiques a été introduite en **1997 et 1998**, mais n'a pas permis d'atteindre les objectifs de réforme des finances publiques:
 - ✓ *Avènement des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et Cadre de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT)*
 - ✓ *Nouveau Plan comptable de l'État inspiré du SYSCOA*

Les fondements de la LOLF

Le Cadre harmonisé des finances publiques

- ❑ Un nouveau cadre harmonisé des finances publiques a été adopté en **2009** avec d'importantes innovations qui prennent en compte les normes et les meilleures pratiques internationales
- ❑ Ce nouveau cadre vise à intégrer la mesure de la performance dans la gestion des finances publiques
- ❑ Une nouvelle approche de la dépense avec l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats qui introduit le contrôle interne et le contrôle de gestion

Le Cadre harmonisé des finances publiques

- Un nouveau référentiel comptable, qui s'inspire très largement de la pratique des entreprises et des référentiels publics internationaux en tenant compte cependant des spécificités de l'Etat
- L'actualisation du manuel de statistiques de finances publiques du FMI, dont la version 2001 a remplacé celle de 1986, et qu'il fallait prendre en compte dans l'élaboration du Tableau des opérations financière de l'État (TOFE).

Les fondements de la LOLF

Le Cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA: Une série de directives adopté en 2009, 2011 et 2012

Directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence

Directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances

Directive n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général de comptabilité publique



Directive n° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'état

Directive n° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'état

Directive n° 10/2009/CM/UEMOA portant T.O.F.E.

Directive n° 01/2012/CM/UEMOA portant sur la comptabilité matière

Directive n° 02/2011/CM/UEMOA portant le régime financier des collectivité territoriale

Les fondements de la LOLF

Finalités des Directives

- ❑ Introduire davantage de transparence et de rigueur dans le dispositif normatif;
- ❑ Assurer une meilleure comparabilité des données, dans le cadre du Pacte de convergence;
- ❑ Corriger les insuffisances, incohérences et imprécisions relevées dans les Directives initiales.

Les fondements de la LOLF

Principales innovations des Directives en matière budgétaire

- ❑ **La Gestion axée sur les résultats** pour passer du budget de moyens au budget de résultat (la logique de la performance) ;
- ❑ **La programmation pluriannuelle** à travers le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP) et les Documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) pour permettre aux Etats d'avoir une vision à moyen terme de leurs ressources et de leurs activités
- ❑ Les DPPD sont cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP).
- ❑ Les Projets annuels de performance (**PAP**) accompagnent le projet de loi de finances et les Rapports annuels de performance (**RAP**) accompagnent le projet de loi de règlement;
- ❑ La déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal

Les fondements de la LOLF

Calendrier d'application des dispositions des directives

Application à compter du 01/01/2012	Application au plus tard le 01/01/2017	Application au plus tard le 01/01/2019
Toutes les dispositions autres que celles prévues dans les dérogations	<ul style="list-style-type: none">▪ La déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal;▪ L'instauration des programmes & dotations et de leurs annexes;▪ La programmation pluriannuelle des dépenses;▪ Les tableaux matriciels croisés;▪ Les avis de la Cour des comptes sur la qualité de la gestion de l'ordonnateur;	La nouvelle CGE, comptabilité des droits et obligations constatés, enrichie d'éléments patrimoniaux

Les fondements de la LOLF

Calendrier d'application des dispositions des directives

Application à compter du 01/01/2012	Application au plus tard le 01/01/2017	Application au plus tard le 01/01/2019
Toutes les dispositions autres que celles prévues dans les dérogations	<ul style="list-style-type: none">▪ La compétence de la Cour des comptes en matière de sanction des fautes de gestion;▪ L'élargissement du champ du TOFE;▪ La comptabilisation des stocks et du capital fixe dans le TOFE et l'enregistrement des autres flux économiques;▪ La prise en compte, dans le TOFE, des avantages en nature dans les rémunérations des salariés.	la nouvelle Comptabilité Générale de l'Etat (CGE), comptabilité des droits et obligations constatés, enrichie d'éléments patrimoniaux

Les fondements de la LOLF

Le Cadre harmonisé des finances publiques

Textes nationaux transposant les directives de l'UEMOA au Niger

Loi organique n°2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances

Décret N° 2013-83/PRN/MF du 1er mars 2013 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP)

Décret N° 2013-84/PRN/MF du 1er mars 2013 portant nomenclature budgétaire de l'État (NBE)

Décret N° 2013-85/PRN/MF du 1er mars 2013 portant Plan Comptable de l'État (PCE)

Décret N° 2013-86/PRN/MF du 1er mars 2013 portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE)

Loi N°2014-07 du 16 avril 2014, portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques

Décret N° 2014-436/PRN/MF du 19 juin 2014 portant réglementation des matières de l'Etat et de ses démembrements

Décret N° 2016-302/PRN/MISP/D/ACR/MFF du 29 juin 2016 portant régime financier des collectivités

Les objectifs de la LOLF

- ❑ **Améliorer la gestion publique** par le passage d'une logique de moyen à une logique de résultat en adoptant une budgétisation basée sur les objectifs de politiques publiques
- ❑ **Rénover le pouvoir budgétaire du Parlement** à travers:
 - ❑ *L'amélioration de l'information parlementaire en vue de l'adoption des lois de finances*
 - ❑ *Une meilleure appréciation des politiques publiques mises en œuvre par le Gouvernement à travers les programmes*
 - ❑ *Un renforcement du contrôle parlementaire des dépenses (pas de distinction entre services votés et mesures nouvelles)*
 - ❑ *Une maîtrise des engagements financiers de l'Etat par l'introduction des Autorisations d'engagement et Crédits de paiement*

Introduction du Budget programme

- Le Budget programme est un budget préparé, élaboré, adopté et exécuté sur la base de programmes.
- « Un programme regroupe les **crédits** destinés à mettre en œuvre une **action** ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même **ministère** et auquel sont associés des **objectifs** précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des **résultats** attendus. Les objectifs de chaque programme sont assortis **d'indicateurs** de résultats » (Article 13 de la Lof).

Caractéristique du Budget programme

- ❑ Structuration par programme: La dotation budgétaire n'est plus basée sur la structure des services, mais sur les programmes et donc sur les **finalités des politiques publiques**
- ❑ Fixation des résultats: Une mise en **relation** systématique entre les **résultats** à atteindre et les **crédits** budgétaires alloués
- ❑ Pluriannualité: Les allocations budgétaires aux programmes sont faites dans une perspective de court et moyen termes (AE et CP)
- ❑ Mesure de la performance: Le contrôle budgétaire n'est plus uniquement axé sur la régularité budgétaire, mais également sur **l'efficacité** et **l'efficience** de la dépense publique

Caractéristiques du Budget programme

- ❑ La méthodologie du Budget programme systématise le rapprochement entre *les coûts et résultats des programmes*.
- ❑ Les choix budgétaires doivent être basés sur une **connaissance précise du niveau de résultat à atteindre** en fonction d'un montant de crédit alloué: **Par exemple, si l'on accorde un milliard de Francs au budget de l'éducation, le taux de scolarisation au primaire doit augmenter de X% à Y%.**
- ❑ La *clé* de cette technique de budgétisation est le « *programme* », c'est-à-dire *un objectif stratégique* de politique publique pour lequel *des moyens financiers sont alloués* pour l'accomplir.
- ❑ Par conséquent, la *classification budgétaire ne peut plus être basée sur la structure administrative* comme dans le cas du budget de moyen, *mais sur les programmes* et donc sur les finalités des politiques publiques.

La structure des lois de finances

☐ Deux modalités de budgétisation

☐ Dotation:

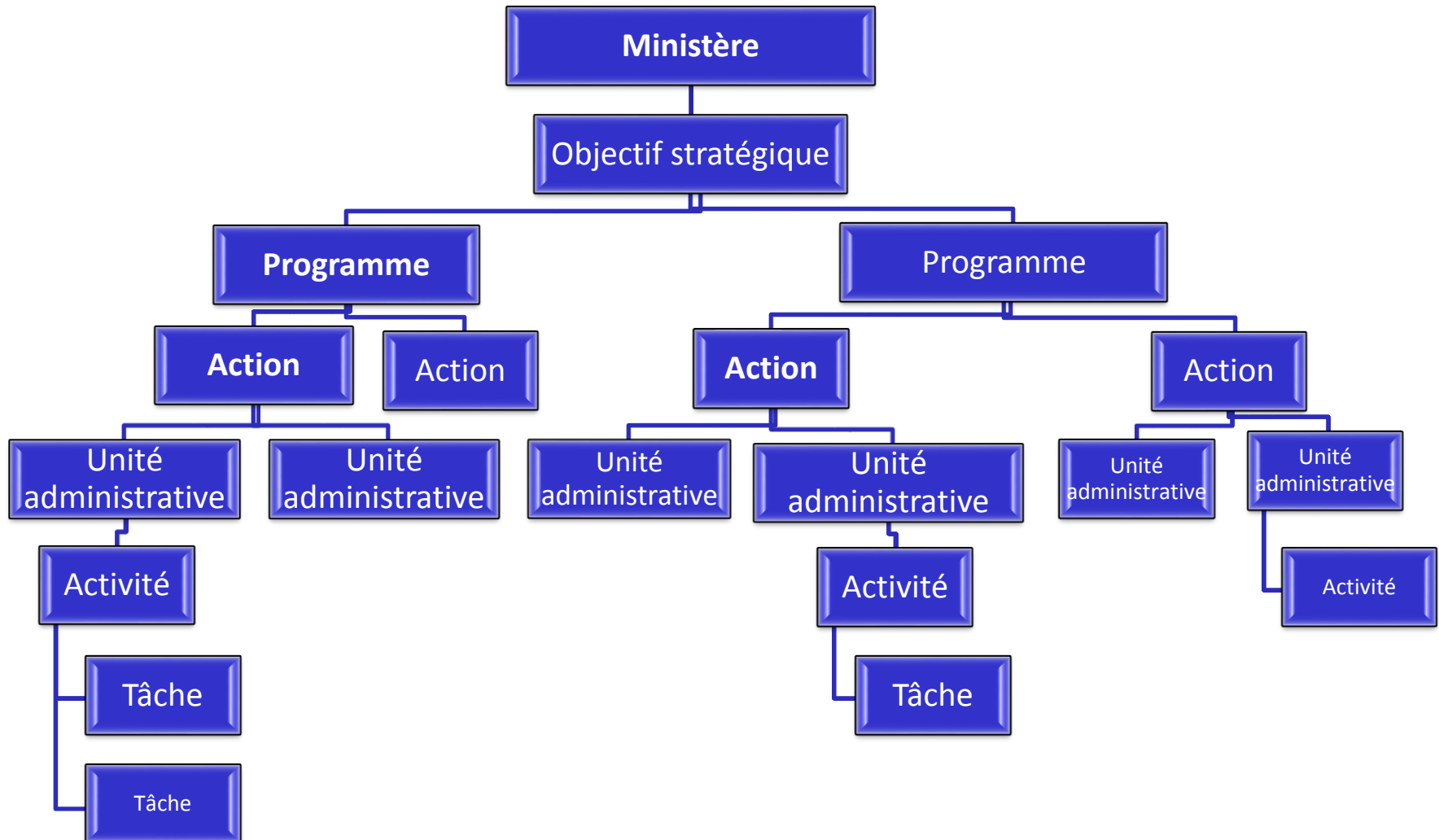
1. Institutions constitutionnelles
2. Dépenses accidentelles
3. Report de crédit

☐ Programme:

1. Ministères
2. Institutions non constitutionnelles
3. Budgets annexes
4. Comptes spéciaux

Les innovations de la réforme budgétaire

Structure du budget programme



Les innovations de la réforme budgétaire

Le renforcement de la participation et de l'information

Institutionnalisation du Débat d'Orientation Budgétaire

1. Examen sans vote
2. Documents requis:
 - *DPBEP*
 - *Cartographie des programmes*
 - *Situation d'exécution du Budget*

Annexes de la Loi de finances

1. DPBEP
2. DPPD
3. PAP
4. Etc.

Les innovations de la réforme budgétaire

Le recentrage sur la performance

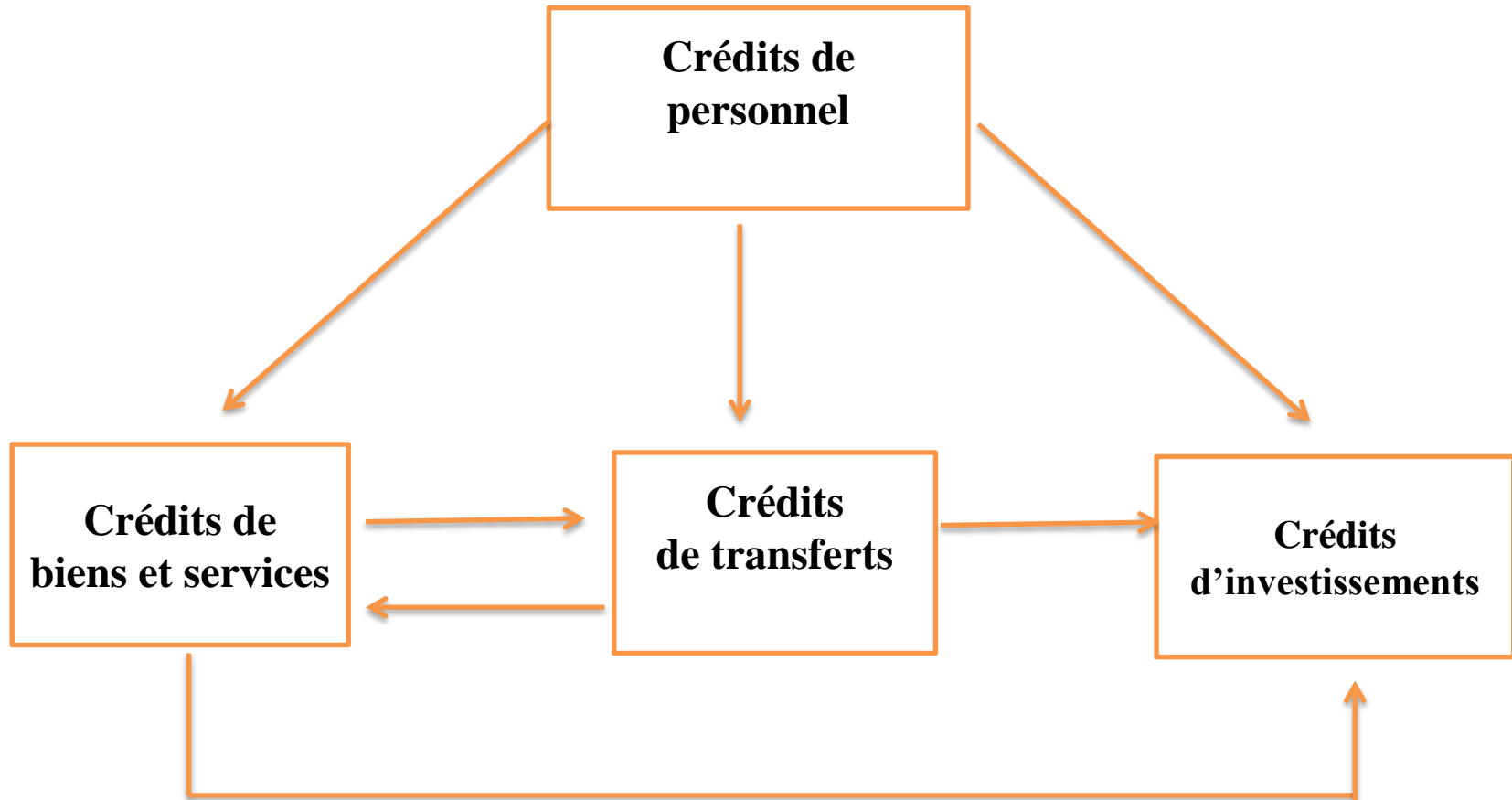
- ❑ Le Projet annuel de performance en annexe de la loi de finances concrétise le recentrage des lois de finances sur la performance
- ❑ Le recentrage des objectifs de politiques publiques sur trois catégories:
 1. *Efficacité socio économique*
 2. *Qualité de service*
 3. *Efficacité de la gestion*
- ❑ Autoévaluation de la performance des administrations à travers les Rapports annuels de performance annexés aux lois de règlement

La globalisation des crédits

- ❑ Les crédits budgétaires sont regroupés en grandes catégories de dépenses en lieu et place des paragraphes
 1. *Dépenses de personnel*
 2. *Dépense de biens et service*
 3. *Dépenses de transfert*
 4. *Dépenses d'investissement*
- ❑ En cours d'exécution des mouvements de crédits sont autorisés pour faciliter l'atteinte des résultats: fongibilité des crédits budgétaires
- ❑ Restriction sur les dépenses de personnel qui ne peuvent être augmentées

Les innovations de la réforme budgétaire

La fongibilité des crédits



Les innovations de la réforme budgétaire

La justification au premier franc

- Suppression de la distinction des crédits entre « Services votés » et « Mesures nouvelles » dans l'examen des lois de finances
- Tous les crédits budgétaires sont systématiquement justifiés selon le principe de la budgétisation en base zéro
- Les crédits doivent être justifiés au franc près au cours de l'examen des projets de loi de finances

Les innovations de la réforme budgétaire

La pluriannualité budgétaire

- ❑ Introduction de la budgétisation en AE et CP
- ❑ Les **Autorisations d'engagement (AE)** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire
- ❑ Les **Crédits de paiement (CP)** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

AUTORISATION D'ENGAGEMENT ET CRÉDIT DE PAIEMENT

Exemple: Projet de construction d'une centrale hydroélectrique d'un coût global de 100 milliards de Fcfa.

<i>Intitulé</i>	<i>Année</i>			
	<i>N+1</i>	<i>N+1</i>	<i>N+2</i>	<i>N+3</i>
	<i>Autorisation d'engagement</i>	<i>Crédit de paiement</i>		
<i>Construction centrale hydroélectrique</i>	100	25	50	25

Rôles et responsabilités des acteurs

Contenu:

- 1. Principes directeurs dans la fixation des rôles*
- 2. Rôles et responsabilités des ministres*
- 3. Rôles et responsabilités des autres acteurs*

Rôles et responsabilités des acteurs

Principes directeurs dans la fixation des rôles

1. Les acteurs sur le terrain sont les mieux positionnés pour déterminer les actions les plus efficaces pour résoudre les problèmes opérationnels
2. Obligation de tous les acteurs de la chaîne de gestion publique de rendre compte des résultats de leurs actes de gestion
3. Recentrage des acteurs sur leurs corps de métier
4. Claire délimitation des périmètres de responsabilité
5. Instauration du dialogue de gestion en lieu et place d'une gestion bureaucratique

Rôles et responsabilités des acteurs

Rôles et responsabilités des Ministres

- ❑ Le Ministre est le **premier responsable** de la mise en œuvre du Budget programme dans son ministère
- ❑ Il **veille personnellement** à la mise en place d'une bonne campagne de communication, de sensibilisation et de plaidoyer autour de la réforme
- ❑ Le Ministre assure la **double responsabilité** technique et politique de l'ensemble des programmes de son département

Rôles et responsabilités des acteurs

Rôles et responsabilités des ministres

- ❑ Le Ministre s'assure **de la formation** des cadres de son département aux nouvelles techniques de budgétisation
- ❑ Le Ministre **veille personnellement** à la production de la stratégie sectorielle, du Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), du Projet Annuel de Performance (PAP) et du Rapport Annuel de Performance (RAP)
- ❑ Le Ministre est responsable de la **désignation de chaque responsable de programme**

Rôles et responsabilités des acteurs

Rôles et responsabilités des ministres

□ Le Ministre est l'ordonnateur de son budget

1. L'article 68 de la LOLF dispose que : «Les ministres sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère....»
2. L'article 65 de la Lolf stipule que: «Les ordonnateurs peuvent déléguer leur pouvoir à des agents publics dans les conditions déterminées par la réglementation en vigueur. Ils peuvent déléguer à ces agents la gestion de tout ou partie des crédits dont ils ont la charge».
3. Les ordonnateurs peuvent également être suppléés en cas d'absence ou d'empêchement

Rôles et responsabilités des acteurs

Rôles et responsabilités des ministres

- ❑ **Responsabilité du Ministre ordonnateur de son budget**
 1. Bon emploi des crédits ouverts
 2. Exacte application de la réglementation relative à la comptabilité publique
 3. Engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses de son ministère
 4. Mise en place du contrôle de gestion dans son département

Rôles et responsabilités des acteurs

Rôles et responsabilités des autres acteurs

Le Secrétaire général

- ❑ Le Secrétaire général est chargé de la coordination administrative et technique du département ministériel
- ❑ Il veille à mettre en place les équipes pour la production de tous les documents requis du département dans le cadre de la Lolf: DPPD, PAP, RAP, etc.
- ❑ Il assure un suivi rapproché de l'ensemble des programmes pour une remontée de l'information dans l'optique d'un pilotage stratégique des programmes et d'une évaluation objective des performances
- ❑ Sa fonction de coordination est facilitée par le lien hiérarchique qu'il entretient avec tous les acteurs opérationnels, à savoir les Directeurs généraux, les Responsables des programmes, etc.

Rôles et responsabilités des acteurs

Rôles et responsabilités des autres acteurs

Le responsable de programme

- Article 14 de la Lolf « Le responsable de programme est nommé par ou sur **proposition du Ministre sectoriel dont il relève**. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur lui sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme ».
- Sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, **le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion**

Conclusion

Principaux défis

1. Changement de mentalités et des comportements pour instaurer la culture de résultat et de la performance
2. Engagement de tous les acteurs politiques et techniques pour la réussite de la réforme
3. Renforcement des capacités pour faire face aux enjeux de la réforme
4. Large sensibilisation et communication pour l'implication des citoyens



**MINISTRE DES FINANCES
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION GENERALE DU BUDGET**

**MERCI
POUR VOTRE
ATTENTION**



MAI 2017

