

# III. PUBLICATIONS

## 4.1. Articles de vulgarisation (Policy brief)

**clear** 

**PolicyBrief** N°1 février 2021

### Y A-T-IL DES INCOHÉRENCES DANS LA RÉFORME DU BUDGET PROGRAMME DANS L'ESPACE UEMOA ?

Par N. MÉDÉ, D. E. AGBODJAN, W. AGUEMON, M. ATINMAKAN, O. OKOTCHE, P. KOUDJROHEDE

**Messages clés**

- La culture de la méfiance ou de la défiance qui caractérise les administrations publiques de l'espace UEMOA ne favorise pas une mise en œuvre de réforme du budget programme qui respecte les fondements de la Gestion axée sur les résultats (GAR) ;
- La complexification du contrôle a priori a un impact sur la marge de manœuvre du responsable de programme ;
- L'absence de contrôle du responsable de programme sur les ressources humaines chargées de l'accompagner dans sa mission limite sa marge de manœuvre ;
- Le succès de la réforme reste un défi majeur si le Responsable de programme n'est pas comptable de résultats « mesurables » ;
- Le principe de la séparation des ordonnateurs et comptables des matières contraste avec l'autonomie gestionnaire que l'on cherche à octroyer au Responsable du programme.

### Introduction

Les six (06) directives de l'UEMOA de 2009 encouragent les États à s'inscrire dans une démarche d'amélioration qualitative de la gestion de leurs finances publiques en passant d'une budgétisation axée sur les moyens à une budgétisation fondée sur la performance et les résultats. Le basculement au budget de programme d'abord fixé à 2012, puis à 2017, est enfin effectif à 2019. Malgré l'importance accordée à cette réforme, des incohérences dans la mise en œuvre de la réforme du budget programme dans l'espace UEMOA apparaissent.

### Analyse méthodologique

La démarche a consisté à confronter les dispositions contenues dans les directives de l'UEMOA avec la logique immanente à la gestion axée sur les résultats. L'analyse a porté sur la lettre et l'esprit des textes de ces directives, ainsi que sur les supports de vulgarisation développés par la Commission et les États membres de l'UEMOA. Elle s'est appuyée entre autres sur les données recueillies auprès de professionnels du budget et des Parlements, au cours d'une table ronde organisée les 20 et 21 mars 2019 par CLEAR AF (Center for Learning on Evaluation and Results pour l'Afrique francophone).

1

### Résultat de l'analyse

#### I. LES INCOHÉRENCES INTERNES A LA REFORME BUDGETAIRE DANS L'ESPACE UEMOA

##### 1- L'ancrage du budget de programme dans un contexte culturel de défiance

Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA s'est inspiré de celui de la France (qui a appris de l'expérience anglosaxonne de la gestion budgétaire par la performance). Toutefois, il s'avère que les contrôles financiers et budgétaires en vigueur dans l'espace UEMOA ne sont pas conformes aux exigences d'une gestion budgétaire axée sur les résultats, de façon orthodoxe. En l'occurrence, le Responsable de Programme ne bénéficie pas de l'autonomie de gestion considérée comme primordiale par rapport aux moyens dans le cadre d'une GAR.

##### 2- L'illisibilité du responsable de programme

Le responsable de programme, nouvel acteur dans la gestion performancielles des finances publiques, coordonne la mise en œuvre du programme dont il a la charge.

**Le responsable de programme face à la permanence de l'ordonnateur et du comptable**  
Les opérations relatives à l'exécution de la loi de finances et à la gestion des biens de l'État font intervenir uniquement l'ordonnateur et le comptable public. En conséquence, cette disposition semble faire l'impasse sur le responsable de programme.

**Le responsable de programme au prisme des indicateurs de performance**  
Le responsable de programme effectue des réajustements nécessaires grâce aux informations fournies par les indicateurs de performance, afin de parvenir à la réalisation des objectifs fixés ex-ante.

#### II. LES INCOHÉRENCES EXTERNES A LA REFORME BUDGETAIRE DANS L'ESPACE UEMOA

##### 1- Les marchés publics contre la réforme budgétaire

Le passage entre la gestion des marchés publics et la réforme budgétaire demeure problématique

en raison, d'une part, de l'autonomisation de la commande publique et, d'autre part, de la non responsabilisation paradoxale de la personne en charge du programme.

**L'autonomisation de la commande publique**  
Le mouvement de fond tendant vers la modernisation du système de gestion de la commande publique que connaît la zone UEMOA, fait partie intégrante de la réforme globale du cadre de gestion des finances publiques au sein de l'Union.

**Un responsable de programme aux prérogatives limitées**  
Pour montrer que la commande publique absorbe une part non négligeable du budget de l'État, Georg Jadoun (2015) affirmait qu'en dehors des salaires, tout est approvisionnement. Il s'agit donc d'un volet essentiel de la gestion du programme. Pourtant cela n'est pas dans les prérogatives du maître d'œuvre qui est ici le responsable de programme.

##### 2- La comptabilité des matières en débats

Les directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA adopté en juin 2007, comportent d'importantes innovations parmi lesquelles la tenue d'une comptabilité patrimoniale qui doit être alimentée par la comptabilité des matières.

**Acteurs de la comptabilité publique**  
Les acteurs de la comptabilité publique généralement reconnus sont les ordonnateurs qui ont pour mission de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses publiques et les comptables publics chargés de l'exécution de ces dernières. La hiérarchie des ordonnateurs distingue les ordonnateurs principaux, secondaires et délégués.

**Une nouvelle contrainte pour le responsable de programme**  
La non maîtrise de la gestion comptable des matières par le responsable de programme a des répercussions sur l'assurance de la qualité des ressources humaines chargées de la gestion de cette comptabilité généralement hostile aux réformes. Surtout si l'on sait qu'il faudra recruter, former et installer les nouveaux acteurs de la gestion de la comptabilité publique.

2

### Recommandations

- Ancrer la gestion des contrats de commandes publiques dans le cadre global de la nouvelle gouvernance financière pour dissiper le syndrome de la non responsabilisation du maître d'œuvre du programme dans ce secteur ;
- Mettre en place, aux niveaux des ministères, des institutions constitutionnelles et des collectivités territoriales, un dispositif d'accompagnement des comptables (principaux) des matières, en vue d'une meilleure gestion des opérations comptables ;
- Mobiliser les ressources nécessaires à l'opérationnalisation de la comptabilité des matières, afin que le système comptable des matières en question puisse être installé et produire les effets attendus ;
- Mettre l'accent sur la rigueur comptable et la discipline budgétaire au détriment d'une orientation résolument engagée sur les résultats afin de mettre un terme aux incohérences soulevées plus haut.

Ce document présente une synthèse des résultats de l'article issu d'un projet soutenu par le CLEAR FA intitulé « Recherche sur les leviers de la mise en œuvre de la réforme du budget programme dans l'espace UEMOA ». Pour en apprendre davantage sur ce projet veuillez consulter l'intégralité de l'article correspondant sur [le site](#). Les avis et recommandations exprimés dans cette publication sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de CLEAR FA. Ce projet de recherche est financé par le Programme d'appui et de développement des centres d'excellence régionaux (PACER) de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et par l'Initiative CLEAR Afrique francophone.

**Nouveau!**

**Master**

**EN ÉVALUATION DES PROJETS, PROGRAMMES ET POLITIQUES**

**clear**  **GEI** Global Evaluation Initiative

**RENTREE SCOLAIRE 2021 - 2022**

**ME3P**

