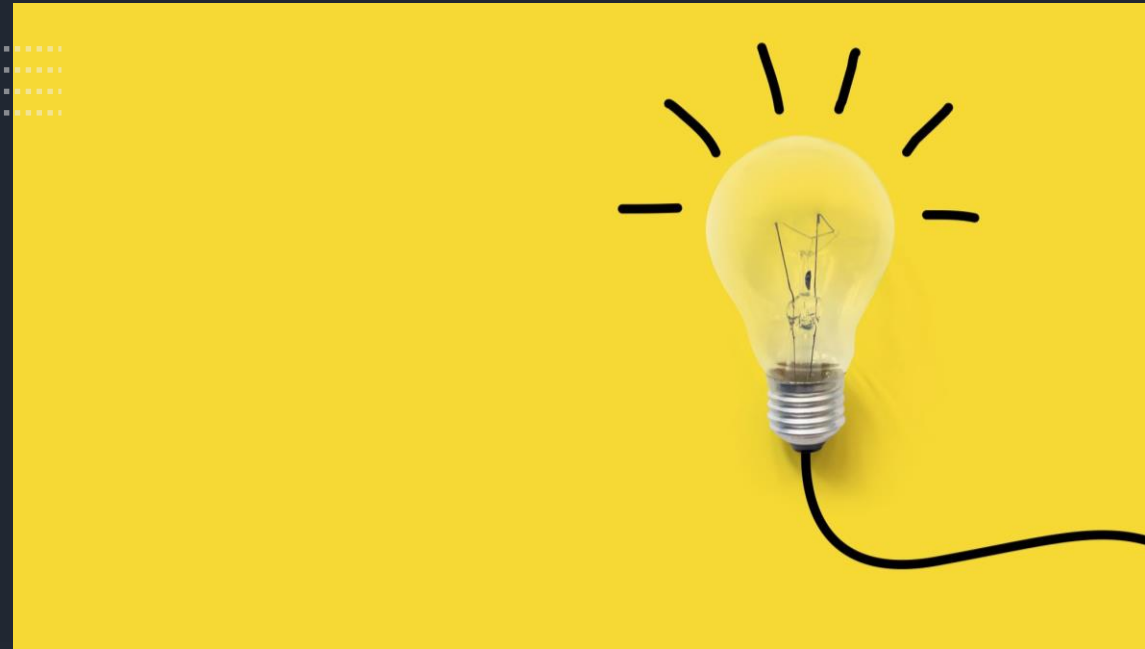




Défis de cohérence de la
réforme du budget
programme dans l'espace
UEMOA: quelles
perspectives pour
l'efficacité de la dépense
publique?

Semaine gLOCALe d'évaluation

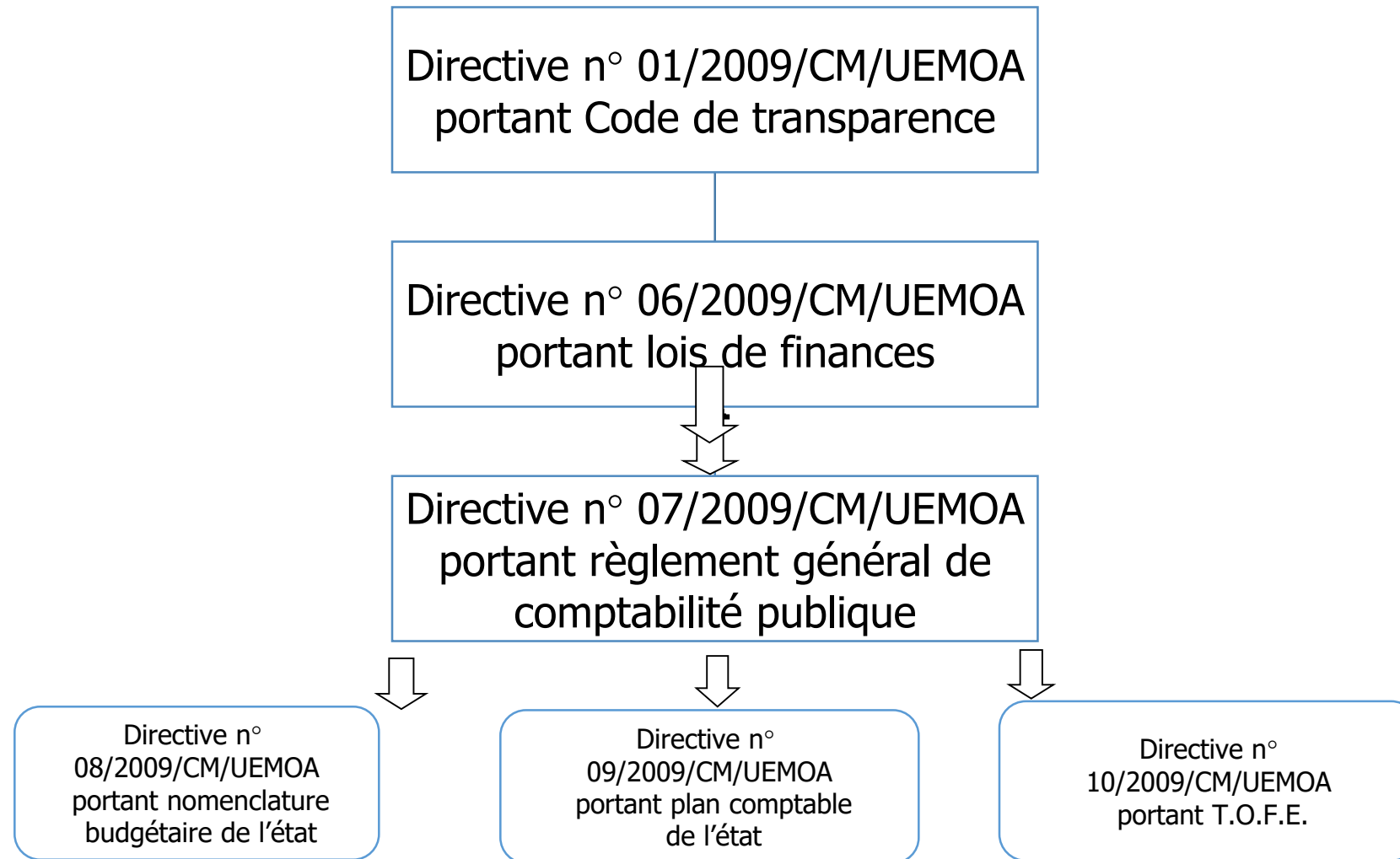
5 juin 2020



- 
- **Nicaise MÉDÉ** est Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi.
 - **Djimitri Edoé AGBODJAN**, Docteur en études de développement, est enseignant-chercheur au CESAG et coordonnateur de la recherche de CLEAR AF sur les leviers de la mise en œuvre de la réforme du budget de programme dans l'espace UEMOA.
 - **Wehelmine AGUEMON**, Docteur en droit, est enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi.
 - **Marion ATINMAKA** chercheur au CERAF.
 - **Olivier OKOTCHE** chercheur-associé au CERAF.
 - **Pères KOUDJROHEDE** est chercheur
- 

Recherche sur les leviers de la reformé du budget de programme dans l'espace UEMOA





Régime Financier des Collectivités Locales (Directive 01/2011)

Comptabilité des matières (Directive 03/2012/)

Une série de concertations

- 2016 : Atelier d'expert formateurs en budgétisation axée sur les résultats
- 2016 – 2018: Etats des lieux de la mise en œuvre de la réforme du budget programme – Sénégal, Côte d'Ivoire, Niger, Bénin, Togo.
- 2018: Table ronde des parlementaire et élus parlementaires
- 2019: Atelier méthodologique – professionnels et chercheurs.

Préoccupations relatives à la nature de la réforme

- Incohérence entre les directives de 2009 et notamment celles relatives à la passation des marchés;
- Nomination des responsables de programmes (Profil, désignation, marge de manœuvre)
- Les défis d'appropriation de la réforme par les ministères, parlementaires, fonctionnaires etc.
- Les effets inattendus de la réformes:
 - La réforme génère d'autres lourdeurs;
 - On sacrifie le « travail en vue des résultats » au profit de la « démonstration des résultats »
- Les liens entre les réformes passées et la réforme actuelle n'étant suffisamment consolidés

Objectifs de la recherche

Cerner le jeu des acteurs et les dynamiques en jeu lors de la mise en œuvre de la réforme des finances publiques en Afrique de l'Ouest

OS1: Modéliser la trajectoire et le mode d'appropriation de la réforme des finances publiques dans l'Espace UEMOA

- ✓ Rendre compte des incitations et des comportements des parties prenantes à la réforme
- ✓ Analyser les interactions entre les acteurs, ainsi qu'entre ceux-ci et les outils qu'ils utilisent
- ✓ Rendre compte de l'état des processus et des outils budgétaires actuels
- ✓ Modéliser le type de leadership/portage qui exploite les leviers et élimine les goulots d'étranglement

OS2: Evaluer l'effet de la réforme sur l'efficacité du processus budgétaire dans les Etats concernés

- ✓ Sur l'utilisation de l'évaluation dans la planification et la budgétisation
- ✓ Evaluer l'effet de la réforme sur l'usage du budget comme instrument de mise en œuvre des plans nationaux de développement
- ✓ Expliquer la relation entre les trajectoires de réforme budgétaire et la participation citoyenne à l'action publique

QUESTIONS DE RECHERCHE

Q1- Quelle est la cohérence entre les directives relatives aux finances publiques?

Q2- La réforme du budget de programme est-elle appropriée par les principales parties prenantes, les autorités locales, les acteurs budgétaires et de réforme et, plus largement, l'État? Comment ?

Q3- Qu'est-ce qui permet à ce projet de réforme budgétaire de réussir et qu'en pensent les parties prenantes ?

Q4- Comment les trajectoires de réforme budgétaire influent-elles sur l'efficacité des politiques publiques et des politiques de développement?

Q5- Quelle approche de renforcement des capacités pour la mise en œuvre de réforme?



EQUIPE DE RECHERCHE

- 4 doctorants
- 15 chercheurs:
- Des professionnels du budget issus des Ministères et Parlements
- 6 universités:
 - CESAG
 - Université Cheikh Anta Diop (Laboratoires: FOCS + LAREM)
 - Université Abdou Moumouni (Niger)
 - Université Abomey-Calavi (Bénin)
 - Université d'Ottawa (Telfer School of Management, Faculté des sciences sociales)
 - Université Laurentienne (Canada)

Questions de recherche

- **Double interrogation**

- Les modalités de déploiement de ces outils au sein de l'administration publique ouest-africaine restent-elles cohérentes avec la finalité managériale qui sous-tend au départ leur « greffe » dans ladite administration ?
- Par ailleurs, y a-t-il une incohérence de ces directives avec les autres réformes complémentaires devant concourir à la modernisation de l'État ?

Démarche

Analyse juridique du contenu et de l'esprit des textes

2 niveaux de cohérence:

- *Cohérence interne:*
 - Socle commun des discours sur la réforme de l'administration publique dans le monde:
 - la reddition de compte (transparence, responsabilité et imputabilité);
 - l'optimisation des moyens et des ressources disponibles (efficacité);
 - la qualité des services aux citoyens (population et entreprises).
 - Diversités/logiques contradictoires des pratiques
 - Modalités d'utilisation des outils vs logique immanente à la GAR (Mazouz et Hudon 2014).
- *Cohérence externe*

Cohérence interne

Le contrôle financier a priori révisé

Esprit de la GAR	Dispositions de mise en oeuvre de la réforme
<p>« Passage d'un contrôle <i>ex ante</i> à un contrôle <i>ex post</i> » (Ruffner, 2004 :142).</p>	<p><u>Attributions du Contrôleur financier et ses délégués</u></p> <ul style="list-style-type: none">▪ « tous les actes des ordonnateurs portant engagement des dépenses » et « toute ordonnance de paiement » doivent revêtir « la signature du contrôleur financier ou de son délégué » à peine de nullité des actes d'engagement ou d'ordonnancement. (Art. 88 paragraphe 2 et 4 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.)
<ul style="list-style-type: none">▪ « un allègement des contrôles a priori traditionnellement exercés sur les dépenses publiques et qui constituent un facteur important dans les lenteurs observées dans l'exécution des programmes et projets publics » Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (CAR-GBAR) au Bénin.▪ Contrôle par sondage	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrôle de régularité (Art.92 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.)▪ Appréciation des « conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques ». (Art. 88 al. 3 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique)

Le contrôle financier a priori révigore

Rôle du comptable public (comptable dénier ou valeur)

- Contrôles de régularité interne et externe des dossiers transmis par l'ordonnateur avant de s'exécuter sur une opération d'encaissement ou de décaissement
- Lorsque la régularité interne et externe n'est pas avérée, notamment en matière de dépense, le comptable refuse son visa pour le paiement.

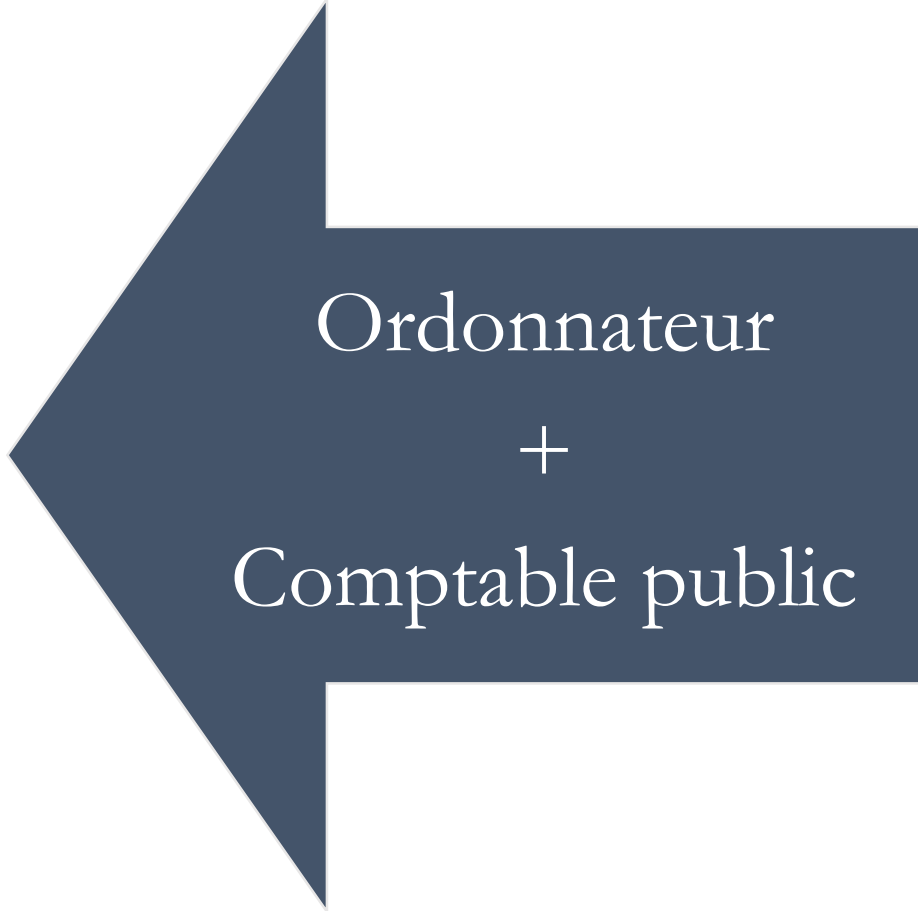
(Art. 26 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Art. 50 al. 1 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique.)

L'illisibilité du Responsable de programme



Responsable de
programme



Ordonnateur
+
Comptable public

L'illisibilité du Responsable de programme

- « *considérable dans le principe, la place du responsable de programme est moins affirmée dans la pratique* » (Bouvier et al, 2017 :464).
- Réticence à faire de lui un ordonnateur:
 - « Les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme, en application des articles 15, 67 et 70 de la présente Directive. » (Art. 12 al. 1 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA.)
 - Décret français portant règlement général sur la comptabilité publique précise: les responsables de programme « *doivent avoir la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire* » (Art. 73 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique)

Cohérence externe

Les incohérence externes

- L'autonomisation de la commande publique:
 - Les contrats de commande publique au sein de l'UEMOA font l'objet d'une architecture institutionnelle et opérationnelle qui les autonomise et les rend, dans une certaine mesure, indépendants du cadre global de la gestion budgétaire.
 - Les organes de gestion ou des procédures bénéficient d'une indépendance vis-à-vis du cadre institutionnel et opérationnel de gestion budgétaire. (art. 12 et s de la directive n° 04/2005/CM/UEMOA et art. 4 et 5 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA, op.cit.)

Les incohérence externes

Responsabilité théorique	Attributions effectives
<ul style="list-style-type: none">▪ Concepteur▪ Maître d'œuvre▪ Auto-évaluateur	<ul style="list-style-type: none">▪ Ecarté de la passation et du suivi des contrats de la commande publique▪ Totalement exclu des organes de gestion de la commande publique.▪ N'apparaît nulle part dans le texte des directives de l'UEMOA relatives aux contrats de la commande publique (Directives n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005, et n°05/CM/UEMOA du 9 décembre 2005, op. cit puis directive n°04/2012/CM/UEMOA relative à l'éthique et à la déontologie dans les marchés publics et les délégations de service public au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.)