

Le budget-programme : qu'en est-il au mali ? « Cas des départements ministériels »

The program budget: what about in Mali? "Case of ministerial departments"

SIDIBE Mahamadou

Enseignant chercheur

Ecole Normale d'Enseignement Technique et Professionnel (ENETP)
Centre Universitaire en Recherche Economique et Sociale (CURES), Mali
mohamedsidibe209@gmail.com

Pr THERA Soboua

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako
Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB)
Centre Universitaire en Recherche Economique et Sociale (CURES), Mali
soboua_th@yahoo.com

Date de soumission : 16/05/2021

Date d'acceptation : 11/07/2021

Pour citer cet article :

SIDIBE M. & THERA S. (2021) « Le budget-programme : qu'en est-il au mali ? Cas des départements ministériels », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 4 : Numéro 3 » pp : 143- 160.

Résumé

Depuis le 1^{er} Janvier 2018, le Mali a basculé son mode de gestion en budget programme à travers la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances. L'objectif de cet article est de faire l'état des lieux de la mise en œuvre du budget programme au Mali. Sur le plan méthodologique, nous avons adopté une approche de l'étude de cas qualitative et inductive. Notre échantillon se compose de cinq (05) départements ministériels maliens. La méthode d'analyse par questionnement analytique a été utilisée pour réaliser l'analyse des données. Les résultats montrent la non effectivité du système complet de budget programme au Mali. Toutefois, nous constatons des avancées notoires dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire en mode programme.

Mots clés : gestion axée sur les résultats (GAR) ; budget programme ; rapport annuel de performance (RAP) ; CABRI ; Mali.

Abstract

Since January 1, 2018, Mali has switched its management mode to a program budget through Law No. 2013-028 of July 11, 2013, as amended, on finance laws. The objective of this article is to take stock of the implementation of the program budget in Mali. Methodologically, we have adopted a qualitative and inductive case study approach. Our sample consists of five (05) Malian ministerial departments. The analytical questioning analysis method was used to perform the data analysis. The results show the ineffectiveness of the complete program budget system in Mali. However, we are seeing significant progress in the implementation of the budget reform in program mode.

Keywords: results-based management (RBM); program budget; annual performance report (PCR); CABRI; Mali.

Introduction

Depuis plusieurs années, toutes les sociétés modernes s'emploient à changer leur approche de gestion budgétaire et à réformer leur cadre de gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité. En effet, le système de budgétisation basé sur les moyens paraît insuffisant pour répondre aux demandes des contribuables. Face à cette situation, les gouvernements élargissent leur vision traditionnelle des pratiques de gestion, pour se concentrer sur la gestion axée sur les résultats (GAR).

Le concept de gestion axée sur les résultats (GAR) est attribué à Peter Drucker (1909-2005), gourou du management, qui publie en 1964 l'ouvrage "Managing for results". Quelque peu éclipsé jusqu'à la fin des années 80, ce principe de gestion revient à l'avant plan dans les années 90¹. La GAR est une technique de gestion appliquée par les organisations afin de veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la concrétisation des résultats bien définis (Programme des Nations Unies pour le Développement, 2002).

L'adoption dans les années 2000, de la politique de la GAR au Mali a coïncidé avec le contexte de développement international, tels que le lancement des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000 ; le consensus de Monterrey en 2002 ; la déclaration de Rome en 2003 ; le mémorandum de Marrakech en 2004 ; la déclaration de Paris en 2005 ; le Haut Forum d'Accra en 2008 ; le consensus de Busan en 2011 (Commissariat au Développement Institutionnel, 2014).

Le budget-programme représente l'un des outils d'opérationnalisation de la GAR. Dans le même ordre d'idée, la budgétisation axée sur les résultats (BAR), est aussi considérée comme un sous-ensemble de la GAR (FADIL Z & AMEDJAR A, 2020). Ainsi, depuis quelques années, plusieurs pays se sont orientés vers la budgétisation basée sur les programmes (CABRI, 2010).

Le concept de budget basé sur les programmes a fait l'objet de multiples études et expériences, notamment, les rapports des commissions Taft (1912), Brownlow (1937), Hoover (1949), le Planning Programming Budgeting System (PPBS) (années 1960) et la Rationalisation des choix budgétaires en France (RCT) (1960) (Bouvier M, 2012).

Le principal élément déclencheur de cette réforme en Afrique francophone de l'ouest a été l'adoption en 2009 des nouvelles directives portant cadre harmonisé de gestion des finances publiques dans les Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA),

¹ Cité in « Etude GCP 2003-2007 – COTA asbl- NW -HHC – Fiche Gestion axée sur les Résultats »
www.cota.be

notamment la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances. Dans cette optique, les directives imposent à chaque État membre, la mise en œuvre du budget basé sur les programmes avec la date butoir 2017, d'où une période de transition de cinq ans.

L'objet de cet article est alors de faire l'état des lieux du passage du budget des moyens au budget-programme au Mali. Etant donné que, l'Etat malien a basculé sa gestion budgétaire en mode budget programmes depuis le 1^{er} Janvier 2018, il s'agit alors plus spécifiquement, d'évaluer la mise en place du système complet de budget-programme.

Pour répondre à cet enjeu, cet article se centrera sur la question suivante : quel est l'état des lieux des budgets basés sur les programmes au Mali ?

Pour aborder cette question, après l'introduction, le reste de l'article est structuré comme suit : la première partie traite la revue de littérature et formulation des hypothèses. Dans la deuxième partie, nous présenterons le cadre méthodologique. Dans la troisième partie, nous présenterons et interpréterons les résultats obtenus. Dans la quatrième partie, nous évoquerons les implications managériales et scientifiques. Enfin, une conclusion clarifie les principales contributions et recommandations de l'étude.

1. Revue de littérature et formulation des hypothèses :

1.1. Définitions du Budget programme

Le budget-programme est un modèle de présentation des crédits budgétaires, tout en regroupant les actions d'un même ministère par programme, et en rapprochant pour chacun d'eux les crédits de toutes natures et les résultats physiques ou financiers attendus, le tout étant complété par une projection indicative portant sur plusieurs années (Raymond et Jean, 2003, p 80). Le budget programme est un mode de gestion qui accorde des marges de manœuvres supplémentaires aux gestionnaires des deniers publics en contrepartie d'une responsabilisation accrue (Arkwright et al, 2007). Pour Askim (2007), le budget programme est un mode de gestion de la dépense publique qui a pour but de favoriser l'efficacité de la dépense publique. Bouvier M. (2012), définit le budget de programme comme « un budget de résultats qui se différencie du budget de moyens dans la mesure où sont fixés des objectifs assortis d'indicateurs. Autrement dit, il s'inscrit dans une culture de performance ».

Le budget-programme est un document qui doit être à la fois : 1) un instrument juridique portant décision d'autorisation des recettes et des dépenses d'une organisation pour une période déterminée ; 2) un élément essentiel d'un système d'information sur les activités de

l'organisation pendant la période prévue ; 3) enfin, un instrument tendant à faciliter la mise en œuvre et le contrôle de l'exécution des programmes (Maurice Bertrand, 1975).

Le budget de programme se caractérise par trois innovations essentielles : 1) il relie les dépenses aux différents produits de l'activité étatique par une présentation fonctionnelle véritable. Il permet de prendre une vue d'ensemble des diverses dépenses en comparant leur utilité ; 2) il élargit l'horizon temporel de la décision en rattachant le budget annuel à un programme dont l'horizon est mobile. Il relie donc entre elles, dans le temps, les décisions de dépense ; et 3) il a systématiquement recours à l'analyse économique pour comparer le coût et l'utilité des décisions (Andréani E. 1968).

Plusieurs organisations internationales, dans le même ordre d'idées, ont défini le budget-programme. Ainsi, selon l'Organisation mondiale de la santé (1993), un budget-programme est un budget qui est centré par les objectifs que l'on cherche à atteindre (« sorties » ou « outcome ») plutôt que sur des rubriques classiques de dépenses pour des activités ou des moyens (« entrées » ou « input »). En d'autres termes, le budget-programme est le reflet d'un processus qui met en valeur des fins à atteindre et les traduit en dépenses nécessaires. Selon l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (2019), le budget-programme est un modèle de budgétisation axée sur les résultats qui a pour but de resserrer les liens entre les priorités stratégiques d'un gouvernement et ses projets de dépenses, en organisant les extrants et les résultats attendus selon le mode programmatique et en affectant les fonds en conséquence.

1.2. Parcours de la réforme au Mali : de 1994 à 2017

En 1994, le Mali a commencé la budgétisation axée sur les résultats (BAR), grâce à l'initiative du parlement. Dans cette logique, il est devenu en 1998, le premier pays francophone en Afrique à produire le premier document de budget-programme, annexé à la loi des Finances pour renseignements complémentaires (CABRI, 2014). En 2002, le budget-programme annuel, présenté sous forme d'annexe à la Loi de Finances, a identifié 99 programmes différents et 1000 indicateurs pour ces programmes (Fölscher, 2012). Cependant, les affectations sont toujours approuvées sous forme de budget objet (Raffinot, Muguet & Touré A. 2003). En 2003, le Mali a aussi introduit une codification des dépenses plus élaborée qui a permis de suivre l'évolution de la mise en œuvre par rapport au budget-programme (Fölscher, 2012).

Il convient de souligner que, l'initiative de budget-programme a coïncidé avec d'autres initiatives de gestion axée sur les résultats telles que : les revues de dépenses publiques ; l'approche sectorielle dans des secteurs considérés comme prioritaires (Education, Santé) ; le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), à partir de 2002 et les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Toutefois, l'Etat Malien a pu réaliser son désir d'assainissement des dépenses publiques, grâce à 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) (CABRI, 2014).

Dans cette même veine, l'Etat Malien, dans le but de rendre efficace des dépenses publiques, a mis en place en 2005, le Plan d'actions pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM). En 2010, compte tenu, des multiples progrès engendrés par le premier plan, le deuxième plan d'action gouvernemental pour l'amélioration de la modernisation de la gestion des finances publiques du Mali (PAGAMII-GFP) a été également mis en place (CABRI, 2014).

Toujours dans la même logique, l'Etat malien, dans le cadre de l'introduction du budget-programme s'est donné trois valeurs fondamentales de gestion que sont :

-le pragmatisme : l'Etat malien a choisi une structure de programme bâtie sur l'organisation administrative existante pour définir le périmètre des programmes. Pour ce mode de présentation, le directeur du service devient systématiquement le responsable de programme. En outre, concernant les programmes avec plusieurs directions et ou établissements, la responsabilité est fixée en fonction des objectifs spécifiques se rapportant aux activités des entités qui composent le programme.

-la prudence : Afin de donner du temps aux différentes parties prenantes de s'approprier et de se familiariser avec la réforme du budget programme, l'Etat malien a décidé d'éviter le chamboulement total de la structure du budget de moyens.

-la généralisation : Dans le but de permettre à tous les acteurs d'évoluer et d'apprendre ensemble, le gouvernement du Mali, à travers le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), a opté pour l'approche big-bang. Il s'agissait de créer un élan dans l'ensemble de la gestion publique (CABRI, 2014).

Par ailleurs, de 2001 à 2009, grâce aux nombreuses formations, et aides institutionnelles, le gouvernement du Mali s'est engagé à rendre effectif le budget-programme en 2016. Toutefois, la réforme administrative ne s'est pas traduite par des résultats probants. Et cela, à

cause du manque de résultats immédiats, de stratégies de communication adéquates et la lenteur à adopter certains principes clés comme les responsables de programme.

En conséquence, l'opérationnalisation des budgets basés sur les programmes accuse un retard remarquable, mais la maquette a été arrêtée. Ensuite, après finalisation des travaux de codification de la nouvelle nomenclature budgétaire, le projet de budget 2016 a pu être élaboré en « blanc » en mode budgets- programmes et annexé à la loi de finance 2016 a titre d'informations pour les députés (CABRI, 2014).

Dans la même optique, l'UEMOA dans sa volonté de renforcer l'efficacité des politiques budgétaires nationales de ses états membres, à adopter, en mars et juin 2009, six (06) nouvelles directives qui forment le nouveau cadre communautaire harmonisé de gestion des finances publiques. Toutefois, il est important de souligner que le Mali à l'instar de tous les Etats membres de l'UEMOA, n'a pas été en mesure de transposer les six directives initiales à la date-butoir qui avait été fixée dans les textes (31/12/2011). Cette transposition est devenue néanmoins effective en 2013 et 2014. De même, le Mali n'a pas été en mesure d'adopter le budget-programme conformément au calendrier fixé par l'UEMOA (01/01/2017).

1.3. Du basculement à nos jours

Le 1^{er} janvier 2018, le Mali a basculé son mode de gestion en budget programmes à travers la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances au Mali. A cet effet, le Décret N° 2017-0697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode programme, à son Article 21, a prévu une période transitoire de deux (02) ans (1^{er} janvier 2018- 31 décembre 2019) en vue de rendre effective la gestion financière auprès des Responsables de Programme (RPROG). Dans la logique dudit décret, les Responsables de Programmes qui sont la clef de voûte de la gestion budgétaire, devraient être désignés et mieux outillés durant cette phase transitoire. Le même décret, dans son article 22 détermine les rôles et responsabilités dans la gestion des programmes durant la phase transitoire. Ainsi, l' article 22 dudit décret stipule que pendant la phase transitoire, les Directions des Finances et de Matériel (DFM), les Directions Administratives et Financières (DAF), les Services Administratifs et Financiers (SAF), pour l'administration centrale, et les Directions Régionales du Budget (DRB), pour les services déconcentrés, assurent respectivement les fonctions d'ordonnateur principal délégué pour le compte des Responsables de Programmes (RPROG), des Responsables de Budget Opérationnels de Programmes (RBOP) en administration centrale, et d'ordonnateur secondaire délégué pour le compte des Responsables de Budget

Opérationnel de Programmes (RBOP) et des Responsables des Unités Opérationnelles de Programmes (RUOP) en services déconcentrés. Selon le même article 22 du Décret N°2017 0697/P-RM du 14 août 2017, toutefois, les Responsables de Programmes (RPROG), les Responsables de Budget Opérationnel de Programmes (RBOP) et les Responsables des Unités Opérationnelles de Programmes (RUOP) sont à l'origine de toute expression de besoin préalable à tout engagement et ordonnancement d'une dépense.

Cependant, après deux années de mise en œuvre, il est important de souligner qu'il existe toujours des défis à relever au niveau de certaines étapes du processus. C'est dans ce contexte que, la Direction Générale du Budget (DGB) a soumis des questionnaires aux différents acteurs concernés par le processus budgétaire pour requérir leurs avis sur le bilan de la mise en œuvre de la période transitoire du budget-programmes (Sidiki TRAORE, 2020). Le tableau 1 présente le bilan de la mise en œuvre du budget-programmes durant les deux (02) ans de la phase transitoire :

Tableau 1 : bilan de la mise en œuvre du budget-programme

Volet appréciation de la reforme	
Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'implication de l'ensemble des acteurs dans la préparation des documents budgétaires ; ✓ L'élaboration de nouveaux documents budgétaires (DPBEP, DPPD- PAP, RAP) ; ✓ La formation des acteurs sur leurs rôles, leur responsabilité et sur les outils du budget-programmes ; ✓ L'adaptation du système informatique SIGD-PRED 6 de la chaine de dépense ; ✓ L'amélioration de la transparence et de la redevabilité ; ✓ La prise en compte de la culture de la performance par les ministères sectoriels ; ✓ Une plus grande flexibilité dans la gestion budgétaire ; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La non stabilisation et la maitrise du RAP ; ✓ L'insuffisance de cadre de concertation entre le MEF et les DFM des départements sectoriels ; ✓ L'effectif pléthorique par séance de formation ; ✓ La faible implication / participation des acteurs clés notamment des RPROG dans le processus budgétaire ; ✓ La non opérationnalisation des BOP et des UOP ; ✓ La mauvaise planification des activités par des structures ; ✓ la mauvaise qualité des documents relatifs à la préparation des avant-projets de budgets soumis aux arbitrages par certaines structures ;
Volet gouvernance et participation	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concernant le volet gouvernance et participation, il est à noter que la charte de gestion ministérielle existe dans aucun ministère. ✓ Concernant le degré de participation des structures d'appui, on note une forte implication de celles-ci au processus budgétaire. ✓ Concernant les cadres de concertations, la plupart des structures concernées ont signalé l'existence des rencontres ou réunions entre les différents services du ministère. 	

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concernant l'existence des programmes, toutes les structures enquêtées ont répondu favorablement.
<p>Volet appropriation des outils de mise en œuvre du budget-programmes</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tous les services ont pris connaissance des outils du budget-programmes, mais leur opérationnalisation varie d'une structure à une autre. Les principales raisons sont : la mobilité et la faible implication des RPROG ayant suivi des formations ; la non disponibilité du canevas de la charge de gestion ; la faible maîtrise des concepts du budget-programmes par certains acteurs ; le temps d'appropriation des outils jugé assez court. ✓ Concernant, les outils de pilotage, de budgétisation et de rapportage, les structures ont majoritairement signalé qu'elles prennent en charge leur préoccupation en terme de la planification, de budgétisation et de suivi-évaluation de la performance. ✓ Concernant, les arbitrages budgétaires, les structures concernées ont majoritairement signalé qu'ils sont basés sur les moyens plutôt que sur la performance.
<p>Volet contrôle de l'action de l'exécutif</p>
<p>Par rapport à ce point, les structures ont majoritairement indiqué que les écoutes ne permettent pas de prendre en charge les préoccupations des acteurs.</p>
<p>Volet piste d'amélioration</p>
<p style="text-align: center;">Les propositions d'amélioration ont porté sur quatre points :</p> <p style="text-align: center;">En termes de renforcement des rôles des services d'appui (CPS, DFM, DRH)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La formation des acteurs sur les outils du budget-programmes ✓ La création d'un cadre d'échange entre les services d'appui <p style="text-align: center;">En termes de renforcement des rôles des RPROG</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La formation continue des RPROG ✓ La diffusion des outils <p style="text-align: center;">En termes d'amélioration du dialogue de gestion</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La sensibilisation plus accrue des acteurs sur le dialogue de gestion ✓ La mise en œuvre la charte de gestion

Source : Extrait du document de référence « Panel sur le bilan de la mise en œuvre de la période transitoire du budget programmes » conférence de lancement du processus budgétaire 2021, Direction Générale du Budget, Février 2020

1.4. Formulation des hypothèses de recherche

Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'Etat malien a basculé sa gestion budgétaire en mode budget programmes. Ce papier se propose d'évaluer le système complet de budget-programmes au Mali. Pour y parvenir, nous avons formulé quatre (04) propositions de recherches (hypothèses) qui ont été établies sur la base de notre revue de littérature, plus précisément à partir des critères définissant le système complet de budget-programme selon l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (2013,2018). Ces propositions de recherches (hypothèses) sont les suivantes :

- P1 : Un système dans lequel les crédits budgétaires sont adoptés par Programme.
- P2 : Les prévisions du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sont axées sur les programmes et concordent pleinement avec les prévisions de dépenses du budget annuel.

Dans le contexte de l'UEMOA, en particulier celui du Mali, l'ensemble formé par le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) d'un ministère et les projets annuels de performance (PAP) des programmes de ce ministère correspond à un CDMT ministériel.

- P3 : Les rapports annuels sur les résultats de l'exécution des budgets-programme sont établis par chaque ministère. Les rapports annuels sur les résultats de l'exécution des budgets-programmes sont appelés aussi rapports annuels de performance (RAP).

- P4 : Les rapports annuels sur les résultats de l'exécution des budgets-programme sont effectivement mis à la disposition du parlement à la fin de chaque exercice comptable. Selon cette proposition, les rapports annuels de performance (RAP), sont mis effectivement à la disposition du parlement à la fin de chaque exercice comptable.

2. Démarche Méthodologique

Sur le plan méthodologique, nous avons adopté une approche de l'étude de cas qualitative et inductive. Dans cette recherche, nous avons eu recours à l'étude de cas, car elle permet d'analyser en profondeur un phénomène dans le but de comprendre ses particularités et sa complexité (Yin, 2003, P.4).

2.1. Echantillon

Le choix des cas à étudier est simple dans notre condition, car notre échantillon est composé de cinq (05) départements ministériels retenus sur la base de leurs expériences en matière de GAR (Voir encadré).

Encadré : expérience du Mali en matière de GAR

- ✓ Le secteur de la santé a appliqué la GAR depuis la mise en œuvre du Programme Décennal de Développement de la Santé (PRODESS II).
- ✓ Depuis 2003, le secteur de l'éducation, a adopté la GAR avec le soutien du Canada ;
- ✓ Depuis 2003, le secteur de la Culture et de la Jeunesse a commencé la GAR.
- ✓ Depuis 2006, le secteur rural et le secteur des mines et de l'énergie, ont adopté la GAR, avec l'évaluation des projets/programmes.
- ✓ Depuis 2008, le secteur de l'Administration Territoriale, Fonction Publique et Sécurité Intérieure, a adopté la GAR, avec l'évaluation des projets/programmes et des formations sur la GAR.

Source : Extrait du rapport de Commissariat au Développement Institutionnel (CDI). « Politique Nationale de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ». Version définitive 2014

En conséquence, les ministères retenus sont les suivants : 1) Ministère de la Sante ; 2) Ministère de l'éducation nationale ; 3) Ministère des Mines ; 4) Ministère de la culture ; et 5) Ministère de l'Administration Territoriale.

2.2. Le recueil des données

Le recueil des données s'est basé essentiellement sur des entretiens semi-directifs effectués avec les principaux acteurs, ainsi qu'une étude documentaire approfondie des données secondaires. A cet effet, entre Juillet et Octobre 2020, nous avons mené notre étude de terrain. Pour chaque ministère, le processus des entretiens s'est déroulé de la même manière suivant le même guide d'entretien. Aussi, des entretiens ont été menés auprès des acteurs des structures porteuses de la réforme. Les entretiens ont duré de 30 minutes à 2 heures, avec une durée moyenne de 75 minutes. Ils ont été enregistrés via un dictaphone et ont été intégralement transcrits. La sélection des répondants a été faite sur la base de leur implication dans la conception et la mise en œuvre du budget programmes au Mali. Nous avons récapitulé dans le tableau 2, les informations relatives aux entretiens dans les différentes structures :

Tableau 2 : structures et nombre d'entretiens

Structures	Nombre de répondants
Ministère de Santé	1
Ministère de l'Education Nationale	1
Ministère des Mines	2
Ministère de la culture	2
Ministère de l'Administration Territoriale	1
Direction Générale du Budget	3
Direction Nationale du Contrôle Financier	1
Ministère de l'Economie et des Finances	1
Cellule d'Appui des Reformes des Finances Publiques	2
Total	14

Source : auteurs

2.3. Technique d'analyse des données

La méthode d'analyse par questionnement analytique de Paillé et Mucchielli (2016) a été utilisée pour réaliser l'analyse des données. Cette méthode consiste à soumettre un corpus de données à une série de questions d'analyse. De plus, Cette méthode d'analyse est pertinente pour les études de besoins et les recherches évaluatives portant sur les croyances, les motivations, les idéologies, les situations communications (Paillé et Mucchielli, 2016, p.213).

Les étapes nécessaires pour développer cette stratégie d'analyse consiste à : 1) formuler des questions permettant d'opérationnaliser un objectif visé par la recherche ; 2) soumettre à ces questions le matériau pertinent (guide d'entretien dans notre cas) ; 3) répondre à ces questions de manière progressive en produisant « non pas des catégories ou des thèmes, mais des réponses directes sous la forme d'énoncés, de constats, de remarques, de propositions, de textes synthétiques, et de nouvelles questions, le cas échéant » (Paillé et Mucchielli, 2013, p. 210).

3. Résultats et Discussion

Les données recueillies nous ont permis d'analyser nos différentes propositions de recherche.

3.1. Les crédits budgétaires sont adoptés par programme

Rappelons que le Mali a basculé son mode gestion en budget programme à travers la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances. En effet, l'article 10 de l'arrêté n°2017-1229 du 04 Mai 2017 stipule que « conformément à l'article 9 du décret portant nomenclature budgétaire de l'Etat, les crédits budgétaires sont regroupés en programmes à l'intérieur des ministères et des institutions de la République et assimilés. Dans le même ordre d'idées, les crédits budgétaires sont adoptés par programme au Mali, depuis le 1^{er} Janvier 2018. Par conséquent, ce critère est rempli dans les ministères, en particulier dans les cinq ministères.

Toutefois, l'étude du terrain montre qu'au Mali, le nombre et le contenu des programmes varient en fonction des années d'un ministère à un autre, et cela grâce au changement fréquent de l'attelage gouvernemental. Les répercussions de ce phénomène sont la non atteinte des résultats escomptés. Le tableau 3 récapitule les informations relatives aux cinq (05) ministères concernés :

Tableau 3 : nombre de programmes et contenu des programmes par ministère

Désignation		2018	2019	2020
Ministère de Santé	Nombre de programmes	4	4	6
	Contenu des programmes	P 1 : ACD P 2 : SSPLCM P 3 : DMVCA P 4 : SHR	P 1 : ACD P 2 : SSPLCM P 3 : DMVCA P 4 : SHR	P 1 : ACD P 2 : SSPLCM P 3 : DMVCA P 4 : SHR P 5 : RSLCE P 6 : RPSES

ACD : Administration, Coordination et Décentralisation				
SSPLCM : Soins de Santé Primaire et Lutte Contre les Maladies				
DMVCA : Disponibilité des Médicaments, Vaccins et Consommables et Accessibilité financière aux soins de santé				
SHR : Soins Hospitaliers et Recherche				
RSLCE : Renforcement de la Solidarité et de la Lutte Contre l'Exclusion				
RPSES: Renforcement de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire				
Ministère de l'Education Nationale	Nombre de programmes	4	4	5
	Contenu des programmes	P 1: AG P 2: DEB P 3: DESG P 4 : CDETP	P 1: AG P 2: DEB P 3: DESG P 4 : CDETP	P 1: AG P 2: DEB P 3: DESG P 4 : CDETP P 5 : DES
AG : Administration Générale				
DEB : Développement de l'Education de Base				
DESG : Développement de l'Enseignement Secondaire Général				
CDETP : Consolidation et Diversification de l'Enseignement Technique et Professionnel				
DES : Développement de l'Enseignement Supérieur				
Ministère des Mines	Nombre de programmes	5	5	5
	Contenu des programmes	P 1: AG P 2: DRM P 3: FRFPAM P 4 : PDRM P 5 : FAPRP	P 1: AG P 2: DRM P 3: FRFPAM P 4 : PDRM P 5 : FAPRP	P 1: AG P 2: DRM P 3: FRFPAM P 4 : PDRM P 5 : FAPRP
AG : Administration Générale				
DRM : Développement des ressources minérales				
FRFPAM : Financement de la recherche, formation et promotion des activités minières				
PDRM : Programme de développement des ressources minérales				
FAPRP : Fonds d'appui pour la promotion de la recherche pétrolière				
Ministère de la culture	Nombre de programmes	4	4	4
	Contenu des programmes	P 1: AG P 2: PPHC P 3: PIC P 4 : PCAL	P 1: AG P 2: PPHC P 3: PIC P 4 : PCAL	P 1: AG P 2: PPHC P 3: PIC P 4 : PCAL
AG : Administration Générale				
PPHC : Protection et Promotion de l'Héritage Culturel				
PIC : Promotion de l'Industrie Cinématographique				
PCAL : Promotion de la Création Artistique et Littéraire				

Ministère de l'Administration Territoriale	Nombre de programmes	3	5	5
	Contenu des programmes	P 1: AGC P 2: AT P 3: GCFCT	P 1: AGC P 2: AT P 3: GCFCT P 4 : DATCT P 5 : DRL	P 1: AGC P 2: AT P 3: GCFCT P 4 : DATCT P 5 : DRL
AGC : Administration Générale et Contrôle AT : Administration du Territoire GCFCT : Gestion Commune des Frontières et Coopération Transfrontalière DATCT : Dispositif d'Appui Technique aux Collectivités Territoriales DRL : Développement Régional et Local				

Source : Etude de terrain, 2020

3.2. La cohérence entre les DPPD et le DPBEP

La loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances au Mali, dans son article 51, introduit le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) couvrant une période minimale de trois ans. Dans le même ordre d'idées, l'article 52 de ladite loi, introduit les documents pluriannuels de programmation des dépenses (DPPD). Selon le même article, les DPPD doivent être cohérents au DPBEP. En d'autres termes, les informations contenues dans les deux documents doivent être similaires.

Les résultats montrent deux principales avancées consécutives à la mise en œuvre des budgets- programmes au Mali, en particulier dans les cinq (05) ministères concernés : la prise en compte de la pluri-annualité et le recours au DPPD-PAP

Toutefois, l'étude sur le terrain montre, qu'il existe toujours une faible incohérence entre les DPPD et le DPBEP. En effet, dans les cinq (05) ministères concernés, les liens entre programmes, activités et résultats ne sont pas toujours établis à cause de l'absence de garanties sur l'utilisation optimale des ressources publiques.

3.3. Les rapports annuels de performance (RAP) sont établis par chaque ministère.

Selon l'article 11 de la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances au Mali, les résultats des indicateurs sont incorporés dans les rapports annuels de performance (RAP). Au Mali, les RAP sont établis, en particulier dans les cinq (05) ministères concernés.

Toutefois, la production des RAP varie d'un ministère à un autre. En effet, selon les répondants des ministères de la santé et de l'éducation nationale, les RAP produits ne prennent pas en compte les financements des partenaires techniques et financiers (PTF), d'où le caractère non exhaustif des RAP.

3.4. Les rapports annuels de performance (RAP) sont mis à la disposition du parlement

Les résultats révèlent qu'au Mali, les ministères, en particulier les cinq (05) ministères élaborent leurs rapports annuels de performance (RAP), et mettent ensuite à la disposition de la Direction Générale du Budget (DGB). En fait, la DGB doit faire la compilation des RAP avant de les mettre à la disposition du parlement. En effet, sur la base des informations reçues auprès des acteurs dans les départements ministériels et structures porteuses de la réforme, il convient de mentionner qu'à ce jour, aucun RAP n'a été mis à la disposition du parlement.

Rappelons à cet effet que, le projet de loi de règlement de l'année n-1, accompagné des rapports annuels de performance (RAP), doit être présenté au Parlement « au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte² ». L'examen des RAP par le Parlement portera sur la qualité et la fiabilité de l'information fournie. Dans cette optique, le Parlement dans son rôle de contrôle sur les finances publiques doit disposer des moyens humains, matériels et externes importants pour mener sa mission de contrôle gouvernemental.

Ces résultats sont la conséquence du Décret N^o2017-0697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode programme, qui à son Article 21, a prévu une période transitoire de deux ans en vue de rendre effective la gestion financière auprès des Responsables de Programme (RPROG).

Dans le même ordre d'idées, l'article 22 dudit décret stipule que pendant la phase transitoire, les Directions des Finances et de Matériel (DFM), les Directions Administratives et Financières (DAF), les Services Administratifs et Financiers (SAF), pour l'administration centrale, et les Directions Régionales du Budget (DRB), pour les services déconcentrés, assurent respectivement les fonctions d'ordonnateur principal délégué pour le compte des Responsables de Programmes (RPROG), des Responsables de Budget Opérationnels de Programmes (RBOP) en administration centrale, et d'ordonnateur secondaire délégué pour le compte des Responsables de Budget Opérationnel de Programmes (RBOP) et des Responsables des Unités Opérationnelles de Programmes (RUOP) en services déconcentrés.

En d'autres termes, le décret 697 ne confère pas aux Responsables de Programme (RPROG) la plénitude de leurs missions. Il est important de noter que la phase transitoire devrait prendre

² Article 62, Loi n^o2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances au Mali

fin en 2019. Et aussi, au cours de cette phase, l'ensemble des outils indispensables à la mise en œuvre effective du budget-programme devrait être mis en place.

Par ailleurs, les résultats de CABRI (2013) ont montré qu'aucun pays n'avait reçu à mettre en place un système complet de budget basé sur les programmes. D'après ces résultats, deux pays africains (Maurice et l'Afrique du Sud) ont un système de budget basé sur les programmes fonctionnel et huit autres (l'Éthiopie, le Kenya, le Liberia, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Tanzanie et l'Ouganda) ont fait des progrès notables vers la mise en œuvre du système de budget basé sur les programmes. D'après toujours les mêmes résultats, près de la moitié des pays africains ont enregistré des progrès dans la mise en œuvre du système de budget basé sur les programmes ou ont déjà entamé les premières étapes de la réforme relative au système de budget basé sur les programmes (ils élaborent, par exemple, des stratégies à moyen terme et des budgets axés sur les performances dans des secteurs clés). Les résultats de CABRI (2018), dans le même ordre d'idées ont montré qu'aucun pays n'avait reçu à mettre en place un système complet de budget basé sur les programmes dans l'espace UEMOA.

4. Implications managériales et scientifiques

Sur le plan managérial, les résultats de cette recherche révèlent l'importance de prendre en considération les facteurs qui défavorisent l'opérationnalisation du budget programme. Ils impliquent donc, un changement de mentalité des managers dans la mise en œuvre du système complet de budget programme. En outre, cette recherche permettra de fournir aux managers une vision claire sur les connaissances liées à la gestion axée sur les résultats (GAR). Sur le plan scientifique, cette recherche permettra d'enrichir la littérature de l'apport théorique de la pratique du budget programme.

Conclusion

Le présent article a permis de faire un état des lieux de la mise en place du système complet de budget programme au Mali et en particulier dans les cinq ministères. Le papier a également permis de réfléchir sur les mesures appropriées pour assurer la mise en place effective du système complet du budget-programme. Il convient ainsi de souligner que l'approche budget-programme est une réforme irréversible. Elle a induit quelques changements positifs, en particulier dans les cinq ministères : la prise en compte de la culture de la performance par les ministères sectoriels ; l'introduction de la reddition des comptes qui conduit à la performance ; l'introduction d'une plus grande flexibilité dans la gestion budgétaire ; etc.

Toutefois, il a été constaté que des difficultés existent et concourent à la non mise en place effective du système complet de budget programme. Afin de faire face à ces difficultés, le présent papier formule les recommandations suivantes : plus de leadership et de volonté politique ; prendre des dispositions pour stabiliser les agents dans les ministères ; renforcer et des capacités de tous les acteurs et du système de gestion ; et enfin, procéder à des reformes administratives.

BIBLIOGRAPHIE

- Andréani E (1968). Budget de programme et rationalité de la décision publique. In : Revue économique, volume 19, n°4, 1968. pp. 638-673
- Arkwright, E., Boissieu, C., Lorenzi, J., Samson, J. (2007). Économie politique de la LOLF, Conseil d'Analyse Economique, 2007. La documentation française
- Askim, J. (2007). An Adaptive Model of Bureaucratic Politics, American Political Science Review, 79, 3, 755-774.
- Bouvier, M. (2012). « Gestion financière publique », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2010). La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne. Rapport du 6^e séminaire annuel de Cabri du 18 au 19 mai 2010, à Maurice
- CABRI. (2013). Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : un rapport d'état d'avancement
- CABRI. (2014). Élaboration du budget-programme : expériences et enseignements tirés du Mali. Étude conjointe de cas pays.
- CABRI (2018). « S'approprier et diffuser la réforme budget programme » présentation de l'UEMOA. Séminaire : Abidjan 10 et 11 avril 2018
- CABRI. (2019). Budget-programme : le déploiement d'une réforme complexe en Afrique. Perspectives de pays de la région de l'UEMOA et au-delà. Note d'orientation
- CDI (Commissariat au Développement Institutionnel) (2014). « Politique Nationale de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ». Version définitive

FADIL Z. & AMEDJAR A. (2020) « LA BUDGETISATION AXEE SUR LA PERFORMANCE AU MAROC : BILAN ET PERSPECTIVES », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Volume 4 : numéro 3 » p : 280 - 295

Fölscher A. (2012) Expérience nationale en matière de réformes budgétaires axées sur les programmes et les performances : six mini-études de cas. Document présenté lors du 8e Séminaire Annuel de CABRI, Élaborer un budget basé sur les résultats : Vers une budgétisation axée sur les performances, Centurion, du 9 au 11 mai.

Maurice Bertrand. (1975). Note sur l'harmonisation de la présentation des budgets programmes, Genève Février 1975

Organisation mondiale de la santé (1993), Élaboration du budget-programme, histoire et limites, actualité et dossier en santé publique n°3.

Paillé, P., et Mucchielli, A. (2013). L'analyse par questionnement analytique. Dans P. Paillé et A. Mucchielli (dir.), L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales (3e éd., p. 207-230). Paris, France : Armand Colin.

Paillé, P., et Mucchielli, P., (2016). L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales. 4ème édition, Armand Colin, p.213. ISBN 978-2-200-61470-6.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (2002). Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, <http://www.undp.org/eo/>

Raffinot M, Muguet J & Touré A. (2003) Results-oriented public expenditure management: Case study of Mali. Document de travail 206. Londres : Overseas Development Institut

Raymond G. et Jean V. (2003) « Lexique des termes juridiques », 14ème édition, Toulouse, Dalloz

Sidiki TRAORE. (2020). « Etat des Finances Publiques au Mali » Conférence de lancement du processus budgétaire 2021, Février, document de référence

Yin, R.K. (2003), Case study research: design and methods. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications