

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021



DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

LUNDI 17 FÉVRIER 2020

LUNDI 17 FEVRIER 2020

09Н00-9Н30	ACCUEIL ET INSTALLATION DES INVITÉS
	CÉRÉMONIE D'OUVERTURE
	Mots de bienvenue du Directeur Général du Budget et présentation sur l'état des finances publiques et le calendrier budgétaire 2021.
09Н30-10Н30	Discours du Chef de file des Partenaires du Groupe Thématique Economie et Finances (Union Européenne/Allemagne).
	Présentation du site Web de la Direction Générale du Budget (DGB).
	■ Discours d'ouverture du du Premier ministre, Ministre de l'Economie et des Finances, le Dr Boubou CISSE
10Н30-11Н00	PAUSE CAFÉ
	PREMIER PANEL : AMÉLIORATION DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE POUR L'ATTEINTE DU DIVIDENDE DÉMOGRAPHIQUE
	MODERATEUR: Monsieur Mahamadou Zibo MAIGA, Coordinateur de la Cellule Technique du Cadre Startegique pour la Croissance et la Reduction de la Pauvreté.
	PANELISTES:
11H00-12H00	■ Professeur Latif DRAMANI, Centre Régional pour la Recherche en Economie Générationnelle (Sénégal) (Présentation introductive du thème).
	■ Monsieur Sadou DOUMBO, Directeur Général de l'Observatoire National du Dividende Démographique.
	Monsieur Moussa SIDIBE, Coordinateur du projet SWEDD (Projet Autonomisation des Femmes et Dividendes Démographiques au Sahel).
	■ Monsieur Christophe Lemière, Chef de Programme Developpement Humain à la Banque Mondiale.
	SECOND PANEL : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE DU BUDGET-PROGRAMMES
	MODERATEUR: Monsieur Sidi AL MOCTAR, Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique.
	PANELISTES:
12H00-13H00	■ Monsieur Abdoulaye TRAORE, Coordinnateur de la Cellule d'Appui à la Réforme des Finances Publiques (CARFIP), (Présentation introductive du thème).
	■ Monsieur Sékou DIANI, Directeur Général des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.
	■ Monsieur Djélitié Michel DEMBELE, Directeur National du Contrôle Financier
	■ Monsieur Abdoulaye Z. TOURE, Directeur des Finances et du Matériel du Ministère de l'Agriculture.
	PAUSE DÉJEUNER

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

	TROISIÈME PANEL : PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS EN MODE AE /CP
	MODERATEUR: Monsieur Joël TOGO , Conseiller Technique au Ministère de l'Econmie et des Finances
	PANELISTES:
14H3O-15H3O	Monsieur Bamoussa KONE, Directeur National de la Planification du Développement, (Présentation introductive du thème).
	Monsieur Elly Prospère ARAMA, Directeur Général de la Dette publique
	■ Monsieur Hamaye TOURE, Directeur des Finances et du Materiel du Ministère des Infrastructures et de l'Equipement
	Madame WAIGALO Mariam COULIBALY, Directrice des Finances et du Materiel du Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Logement Social.
	QUATRIÈME PANEL : BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE : ENJEUX ET DÉFIS
	MODERATEUR: Madame Gundala LOFFLER, Répresentante ODI (Overseas Development Institute).
	PANELISTES:
15H3O-16H3O	■ Monsieur Aly DIOP, Directeur de la CPS du secteur Santé, Developpement social, et Promotion de la Femme, (Présentation introductive du thème).
	■ Monsieur Diakaridia DEMBELE, Conseiller Technique au Ministère de l'Economie et des Finances.
	Monsieur François Picard, Directeur adjoint de la Coopération à l'Ambassade du Canada au Mali.
	Madame Beatrice EYONG, Répresentante d'ONU-Femmes au Mali.
16H3O-17HOO	CONCLUSIONS DES MODÉRATEURS ET CÉRÉMONIE DE CLÔTURE DE LA CONFÉRENCE.
17H00-18H00	COCKTAIL DE CLÔTURE.



TABLE DES MATIÈRES

État des finances publiques au Mali	p.7
1er panel	
Amélioration de la programmation	
budgétaire pour l'atteinte du dividende	
démographique	p.16
2ème panel	
Bilan de la mise en œuvre de la période	
transitoire du budget-programmes	p.34
3ème panel	
Problématique de la gestion des investissements	
en mode AE /CP	p.66
4ème panel	
Budgétisation Sensible au Genre :	
Enjeux et défis	p.98

ÉTAT DES FINANCES PUBLIQUES AU MALI

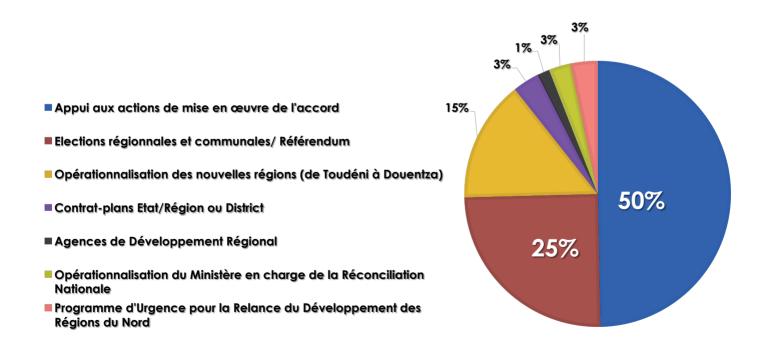
par Sidiki TRAORÉ Directeur général du Budget

CONTEXTE POLITIQUE ET SOCIAL

- MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME ECONOMIOUE ET FINANCIER APPUYE PAR LA FEC
- PERSISTANCE DE LA CRISE SECURITAIRE DANS LE PAYS
- SIGNATURE D'UN ACCORD POLITIQUE DE GOUVERNANCE AYANT ABOUTI A LA FORMATION D'UN GOUVERNEMENT DE LARGE OUVERTURE
- ORGANISATION DU DIALOGUE NATIONAL INCLUSIF TENUE PROCHAINE DES ELECTIONS LEGISLATIVES
- •AVANC ÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD POUR LA PAIX ET LA RÉCONCILIATION
- MULTIPLICITÉ DES REVENDICATIONS SOCIALES
- STABILITE MACROENOMIQUE MALGRE LA CRISE AVEC UN TAUX DE CROISSANCE REEL QUI RESTE ROBUSTE AUTOUR DE 5% DEPUIS 2015

50% DES DÉPENSES 2020 POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD SERONT CONSA-CRÉES À L'APPUI AUX ACTIONS APR, (25%) AUX ÉLECTIONS ET (15%) A L'OPERA-TIONNALISATION DES NOUVELLES REGIONS

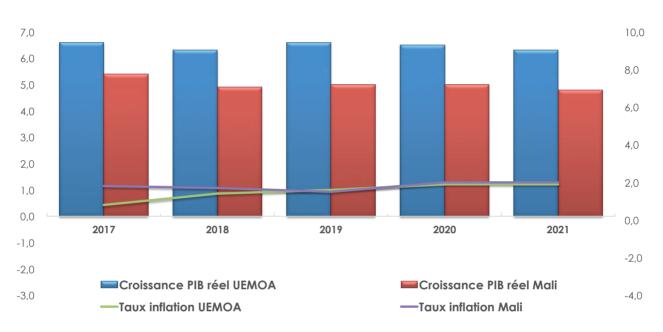
Le coût global pour la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali au titre de 2020 s'élève à 123,559 milliards de FCFA



CONTEXTE MACRO ÉCONOMIQUE ASSEZ FAVORABLE

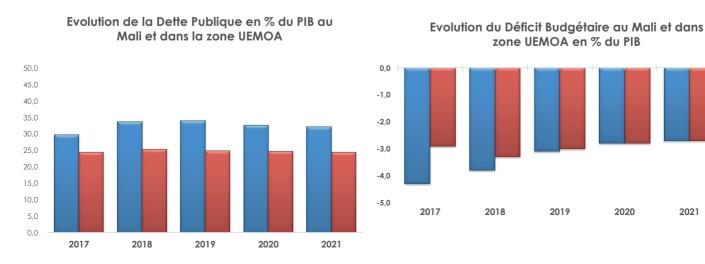
- Croissance stable et solide depuis 2017, tirée par l'investissement public et l'agriculture qui se situe en moyenne à 5,02% entre 2017 et 2021,
- Inflation (moyenne annuelle) demeure contenue dans la norme communautaire de l'UEMOA (3% au maximum).

Evolution des taux de croissance et d'inflation au Mali et dans la zone UEMOA



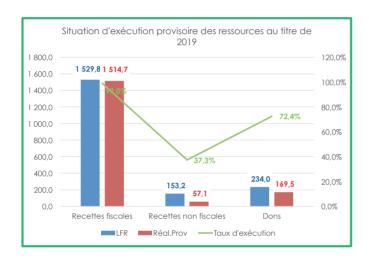
CHALLENGES MULTIPLES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE

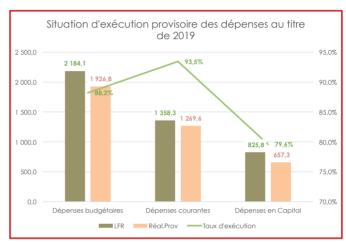
- 3ième Année de réformes : Basculement vers la gestion budgétaire en mode budget-programmes,
- Endettement maitrisé avec moins de 30% du PIB :
- Faible mobilisation des recettes budgétaires représentant près de 17% du PIB hors dont,
- Ajustements budgétaires ayant limités le déficit en moyenne à 2,9% du PIB pour la période 2017-2021 avec une prévision de (2,7% en 2021 contre 2,8% en 2020)



SITUTAION D'EXECUTION PROVIOIRE DU BUDGET RECTIFIE 2019

- Le budget rectifié 2019 a été exécuté provisoirement à :
- 1 822,8 milliards de FCA en recettes contre 20423,6 milliards de FCA dans le budget recti-fié 2019 soit un taux de mobilisation de 89,2%.
- Le taux de pression fiscale ressortirait à 14,9% contre 15%
- 2 002,5 milliards de FCA en dépenses contre 2301,1 milliards de FCA dans le budget rectifié 2019 soit un taux d'exécution de 87,0%.
- Il ressortirait un déficit budgétaire (dons inclus, base ordonnancement) de 2% contre 2,5% dans le budget rectifié





6 AXES PRIORITAIRES POUR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE 2020



Consolidation des efforts d'assainissement des finances publiques



Consolidation des acquis en matière de défense et sécurité: LOPM / LPSI Recrutement, Acquisition de matériels, Déploiement des FAMA sur l'ensemble du territoire



Poursuite de la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et Réconciliation : DDR/FDD, Poursuite MOC



Poursuite des efforts dans les secteurs prioritaires

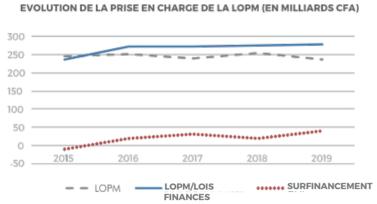


Amélioration des conditions des travailleurs



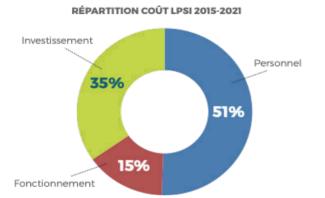
Poursuite de la Décentralisation et de la Déconcentration budgétaire

INCONTOURNABLES DÉPENSES POUR LA SÉCURITÉ ET LA PAIX REPRÉSENTANT PRÈS DE 3% DU PIB



DÉFENSE ET SÉCURITÉ

- 17,36% du budget d'Etat est consacré aux dépenses militaires
- LOPM / LPSI pour une moyenne annuelle de (3% du PIB) depuis 2015
- Le personnel représente plus de la moitié des dépenses de la LPSI



PAIX

- Mise en œuvre de l'Accord pour une moyenne annuelle de 78 milliards (1% du PIB) depuis 2015
- Poursuite DDR/FDD et MOC

POURSUITE DES EFFORTS DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES



- Route Kati Kayes Kidira
- Route Goumbou-Nara-frontière mauritanienne
- Aménagement en 2x2 voies du 3ième pont à la RN 6
- Echangeur multiple 3ème pont de Bko
- 2ème pont de Kayes;
- Aménagement de la traversée de la ville de Sikasso
- Route Sévaré Gao
- 4ème pont de Bamako
- Construction de lycées
- Recrutement massif d'enseignants
- Construction de 3 hôpitaux: koulikoro, Koutiala, Markala
- Amélioration des plateaux techniques des autres hôpitaux
- Aménagements agricoles
- Mécanisation de l'agriculture
- Subvention des intrants

LE POIDS DES SALAIRES DANS NOTRE BUDGET EST SUPÉRIEUR DE 1,9 POINTS À LA NORME UEMOA

Ratio Masse salariale/ Recettes fiscales 36,9% en 2020 (norme UEMOA 35%)

Depuis 2018, le Mali éprouve des difficultés à respecter ce critère

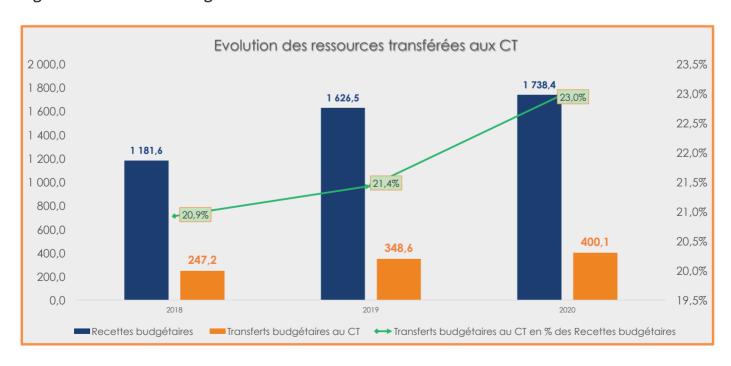
40,7
MILLIARDS
DEFCFA
EN TERME D'AUGMENTATION
DE LA MASSE SALARIALE PAR
RAPPORT A 2019

27,4
MILLIARDS DE
FCFA
AU TITRE DES
AVANTAGES ACCORDÉS
(17,9 MILLIARDS DE FCFA) ET
AVANCEMENT (9,5 MILLIARDS
DE FCFA)

13,3
MILLIARDS DE
FCFA
AU TITRE DES
RECRUTEMENTS
D'ENVIRON 7.700
AGENTS

POURSUITE DE L'OBJECTIF DE 30% DE TRANSFERT DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

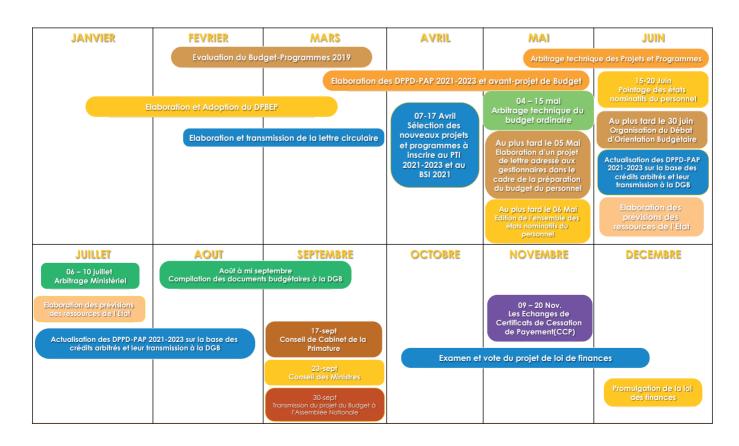
- les transferts budgétaires en pourcentage des recettes budgétaires se situeraient respectivement à 23,01% en 2020 contre 21,43% en 2019 et 20,9% en 2018.
- Le renforcement de la régionalisation: prise en compte de l'impact de la création des 2 nouvelles régions restantes : Bandiagara et Douentza.



POURSUITE DE LA RÉFORME ET AMÉLIORATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

VERS UNE MODIFICATION DE LA LOI DE FINANCES 2020 Par l'adoption d'un décret d'avance par le gouvernement en vue d'augmenter les recettes et les dépenses; Un ajustement à la hausse du déficit budgétaire qui passerait de 3% à 3,5%. FACTEUR EXPLICATIFS DE LA MODIFICATION DE LA LOI DE FINANCES 2020: RECETTES Nouveaux appuis budgétaires; Ajustement des recettes fiscales; Report des recettes non fiscales, Report des recette du FDD FACTEUR EXPLICATIFS DE LA MODIFICATION DE LA LOI DE FINANCES 2020: DEPENSES Recrutement et programme d'équipement spécial dans l'armée; Accélération de la mise en œuvre des projets routiers; Renforcement de la provision pour élections

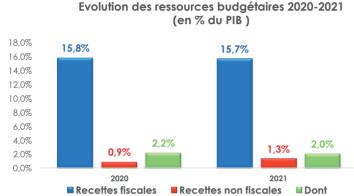
CALENDRIER DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021



LE CADRAGE BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2021 (1/3)

LES HYPOTHESES DE PROJECTION DU CADRAGE BUDGETAIRE					
RUBRIQUE	2020	2021			
PIB nominal (en milliard de francs)	10 905,0	11 732			
Croissance (PIB réel)	4,9	4,8			
Inflation(fin de période)	2,0	2,0			

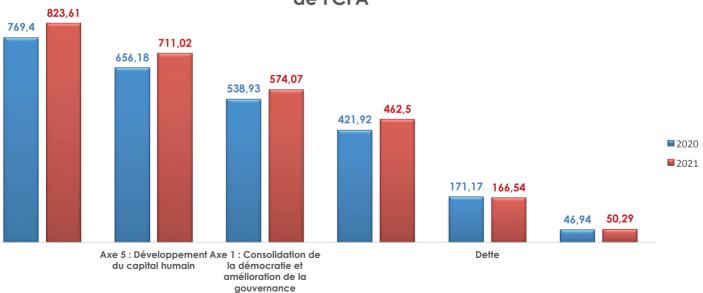




EVOLUTION DES DÉPENSES 2020-2021 (MDS F CFA)						
DURRIQUE	20	20	2021			
RUBRIQUE	en valeur	en % PIB	en valeur	en % PIB		
Dépenses courantes	1 433,8	13,1%	1 549,2	13,2%		
dont Personnel	636,3	5,8%	683,8	5,8%		
Masse salariale en % des RF	36,9%		37,2	2%		
Dépenses en capital	951,5	8,7%	1 027,0	8,8%		
dont financement extérieur	358,8	3,3%	338,4	2,9%		

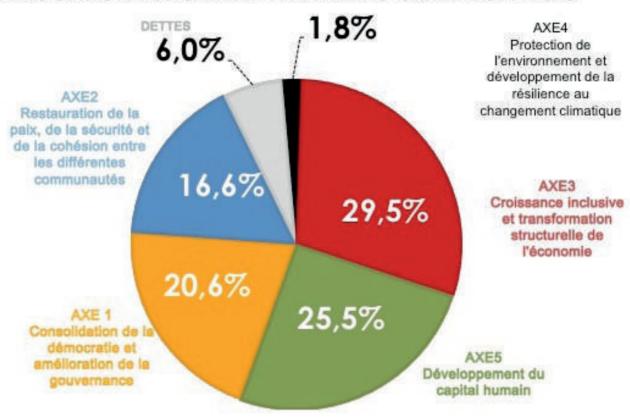
LE CADRAGE BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2021 (2/3)

Allocation Budgétaire par axe du CREDD 2019-2021 en milliards de FCFA



LE CADRAGE BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2021 (3/3)

ALLOCATION BUDGÉTAIRE PAR AXE DU CREDD 2019-2023



1er PANEL

AMÉLIORATION DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE POUR L'ATTEINTE DU DIVIDENDE DÉMOGRAPHIQUE

INTRODUCTION

Le dividende démographique se définit comme l'accélération de la croissance économique du fait des changements dans la structure de la population lorsque la proportion d'actifs excède celles des inactifs. Le dividende démographique se réalise sous deux conditions : (i) l'accélération de la transition démographique et (ii) la réalisation d'investissements massifs dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi, en particulier des jeunes et des femmes, et de la gouvernance. Il s'agit pour les décideurs de mettre en œuvre des politiques hardies pour transformer cette opportunité en profit.

Les Chefs d'Etat de l'Union Africaine ont adopté en 2017, la feuille de route de l'Union Africaine « tirer profit du dividende démographique en investissant massivement dans la jeunesse » (Assembly/AU/Dec.601 (XXVI)). Cette feuille de route est opérationnalisée à travers des programmes et projets régionaux dont l'un des plus importants, le projet Autonomisation des Femmes et Dividende Démographique au Sahel (SWEDD) au Sahel est mis en œuvre avec le soutien financier de la Banque Mondiale et l'accompagnement technique du Fonds des Nations Unies pour la Population et de l'Organisation Ouest Africaine de la Santé. Un des objectifs majeurs du projet SWEDD est d'identifier et de documenter de bonnes pratiques en vue de leur généralisation dans l'objectif d'accélérer la capture du dividende démographique.

Après avoir procédé au lancement officiel de la feuille de route nationale, le Gouvernement du Mali a mis en place un Observatoire National du Dividende Démographique devant conduire des études et recherches dans le domaine de l'économie générationnelle et du dividende démographique afin d'informer les décisions de politiques publiques. Toutefois, ces décisions ne sont effectives que lorsque la structure de financement public de l'économie en tient compte.

Le budget national est perçu comme le principal outil de développement économique à la disposition des décideurs. Les résultats de l'évaluation de la sensibilité du budget au dividende démographique sont issus de travaux qui avaient pour objectif de répondre à ce besoin de disposer d'une structure d'allocation budgétaire qui tienne compte des opportunités qu'offre la structure démographique mais également des gaps dans les dimensions du dividende démographique : soutien économique, qualité du cadre de vie, sortie de pauvreté, développement humain élargi et réseaux & territoire. Les analyses effectuées tiennent compte des principes budgétaires mais aussi des normes communautaires en matière de budget-programmes et de gestion axée sur les résultats.

Le panel sur « l'amélioration de la programmation budgétaire pour l'atteinte du dividende démographique », sera animé par :

Modérateur : M. Mahamadou Zibo MAIGA, Coordinateur de la Cellule Technique du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CT-CSLP / MEF).

Panélistes:

- **Pr. Latif DRAMANI**, Coordinateur du Centre de Recherche en Economie et Finance Appliquée de l'Université de Thiès (Sénégal), Coordinateur du Centre Régional de Recherches en Economie Générationnelle.
- M. Sadou DOUMBO, Directeur Général de l'Observatoire National du Dividende Démographique / MATP.
 - M. Moussa SIDIBE, Coordinateur National du Projet SWEDD-Mali.
 - M. Christophe LEMIERE, Banque Mondiale.

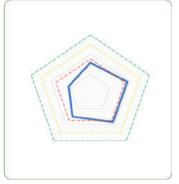
1. Le contexte national : de la nécessité de la prise en compte du dividende démographique dans les politiques publiques et leur financement

Le Gouvernement du Mali a adopté le Cadre de Relance Economique et de Développement Durable (CREDD 2019-2023) comme principal instrument de planification stratégique du développement. Le CREDD constitue également le cadre d'opérationnalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et de la vision 2063 de l'Union Africaine.

Si chacun des axes stratégiques du CREDD dispose d'indicateurs de mesure de la performance, l'indice de suivi du dividende démographique (Demographic Dividend Monitoring Index ou DDMI) peut servir d'instrument de mesure de l'impact de la politique de développement dans son ensemble. Dans sa construction, cet indicateur tient compte d'une centaine d'indicateurs et couvre 5 dimensions: (i) la couverture de la dépendance économique, (ii) la qualité du cadre de vie, (iii) les transitions de la pauvreté, (iv) le développement humain élargi et (v) les réseaux et territoire. Couvrant tous les champs du développement économique, social et culturel, ces dimensions ont des liens étroits avec les axes stratégiques du CREDD.

Chacun des indicateurs de dimension du dividende démographique est un indicateur composite prenant en compte les aspects d'accès, de qualité et de perception des populations.

Le rapport de synthèse des dimensions du dividende démographique au Mali fournit pour 2017, un DDMI de 0,421 sur une échelle de 0 à 1 soit en dessous de 50%. Le Mali ne profite donc que faiblement de son potentiel de dividende démographique. Cet indicateur est tiré vers le bas par l'indicateur synthétique « réseaux et territoire (0.247), l'indicateur de développement humain élargi (0,402) et celui de la couverture de la dépendance économique (0,426).

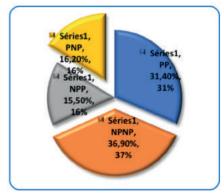


La faiblesse de la couverture de la dépendance économique (0,454) signifie que le revenu du travail des personnes en surplus ne permet de couvrir que 45,4% des besoins globaux de consommation. Cette couverture de la dépendance économique est le reflet du faible ratio de soutien économique : seulement 43,5 personnes travaillent pour prendre en charge 100 personnes. Le calcul de l'ICDE tient compte de la structure par âge de la population, des données démographiques et d'enquêtes, des données des comptes économiques et de la productivité des travailleurs à chaque âge. En 2017, le surplus— différence entre le revenu du travail et le niveau de consommation (privée et publique) — généré par les personnes de 28 — 68 ans ne permettaient de couvrir que 42,6% des besoins des personnes en déficit (moins de 28 ans et plus de 68 ans).

La qualité du cadre de vie est mesurée comme une résultante de plusieurs variables ayant trait à la sécurité, à l'environnement, aux liens sociaux, à la qualité de l'eau et de l'air, à l'équilibre vie privée – vie professionnelle entre autres. Sa mesure s'inspire de l'indice « better life » index développé par l'OCDE. L'indice de qualité du cadre de vie (IQCV) est ressorti à 0,549 sur une échelle

de 0 à 1: le cadre de vie au Mali est donc de qualité moyenne, c'està-dire compris entre 0,5 et 0,8. Il ressort de l'analyse détaillée que la sous composante « équilibre vie privée – vie professionnelle » est très élevée au Mali, en grande partie du fait de la prédominance de l'auto-emploi et du secteur primaire.

La 3ème dimension du dividende démographique, les transitions de la pauvreté, permettent d'évaluer les performances des politiques de réduction de la pauvreté. Cet indice établit, entre



CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

deux périodes, les probabilités pour les ménages de sortir de la pauvreté ou de demeurer dans une situation de non pauvreté. Il a été évalué à 0,546 ou 54,6% : entre 2015 et 2017, la proportion des ménages sortis de la pauvreté ou dans une situation de non pauvreté est de 54,6% : l'on peut donc juger moyennes, les performances des programmes de réduction de la pauvreté.

L'indice de développement humain élargi (IDHE) intègre dans le calcul de l'IDH usuel, l'indice synthétique de fécondité pour évaluer les effets de la croissance démographique sur les variations de l'IDH. En 2017, il a été évaluer à 0,402 contre un IDH de 0,427. Le niveau de l'IDHE est contraint par l'indice de sa sous composante « Education ».



La dimension qui contraint le plus le bénéfice du dividende démographique au Mali est l'indice synthétique « Réseaux et territoire » (ISRT), évalué à 0,247 en 2017. Il permet d'évaluer le niveau d'aménagement du territoire, de la disponibilité des services de base et de la mobilité des biens, des services et des personnes (flux). Si la disponibilité des infrastructures, la qualité des services et l'urbanisation présentent des niveaux moyens, les capacités et flux financiers sont à un niveau très bas, indiquant la faiblesse du maillage en termes de réseaux.

Pour accélérer le développement, il est urgent (i) d'identifier les dimensions dans lesquelles les performances des politiques publiques sont les plus faibles, (ii) de déterminer les gaps pour la fixation d'objectifs réalisables et (iii) de mieux cibler les interventions en priorisant celles avec un fort potentiel de changement afin de rendre plus efficaces les politiques publiques et leur instrument majeur : le budget de l'Etat.

2. De la nécessité d'arrimer le budget au dividende démographique

Capturer le dividende démographique dépend du niveau et de la qualité des investissements qui seront réalisés dans les secteurs clés. Les piliers du dividende démographique sont en parfaite cohérence avec les axes stratégiques du CREDD. Dans le cadre de la programmation budgétaire pour l'atteinte des objectifs du CREDD, un arrimage du budget au DDMI permettrait de disposer d'une structure efficace du budget. Tout comme son niveau, la composition du budget a un fort impact sur le niveau des indicateurs de développement.

2.1. La méthodologie et les étapes d'arrimage

L'objectif principal de l'exercice envisagé est de renforcer l'efficacité de la politique budgétaire au Mali. Il s'agira d'améliorer la qualité des exercices d'orientations de la planification stratégique budgétaire pour permettre la réalisation des objectifs majeurs de développement.

Les exercices d'arrimage et de simulations ont été réalisés par une équipe nationale composée de la Direction Générale du Budget (DGB), de la Direction Nationale de la Planification du Développement (DNPD), de l'Institut National de la Statistique (INSTAT), de la Direction Nationale de la Population (DNP) et du Projet Autonomisation des Femmes et Dividende Démographique (SWEDD) avec l'accompagnement technique et méthodologique des experts du CREG et suivant la procédure ci-dessous décrite :

Phase 1: Restructuration du budget classique pour obtenir un budget fonctionnel

La première étape de la méthodologie consiste à restructurer le budget pour obtenir un budget fonctionnel en lien avec les dimensions du dividende démographique. Ces dimensions

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

sont réorganisées suivant 4 fonctions et 8 sous fonctions. Cette structuration peut être adaptée à tous les pays, qu'ils soient membres de l'UEMOA ou pas. Cependant, elle n'est pas en opposition aux répartitions fonctionnelles actuelles du budget suivant les axes du CREDD ou les fonctions retenues au niveau communautaire (Directives UEMOA).

Quel que soit le département ou l'institution, la procédure consiste à repartir l'ensemble des allocations (ou des dépenses) suivant ces fonctions / sous fonctions et suivant la nature (fonctionnement, investissements et transfert).

Tableau 1 : Fonctions budgétaires en lien avec les dimensions du dividende démographique

Fonction	Capital Humain (CH)			nnce (GV)	
Sous fonctions	Santé (CH1)	Education (CH2)		Institutions (GV1)	Sécurité (GV2)
Fonction	Réseau Professionnel et Social (RP)		Structure de l'Economie (SE)		
Sous fonctions	Réseau Professionnel (RP1)	Réseau Social (RP2)		Energie / BTP (SE1)	Economie (SE2)

A partir de ces sous fonctions, il est aisé de reconstituer :

- les 10 fonctions adoptées au niveau régional par l'UEMOA à travers les groupages : (i) services généraux, défense, ordre et sécurité pour Gouvernance, (ii) Affaires économiques, logements et équipements collectifs pour Structure de l'Economie, (iii) protection de l'environnement, loisirs, culture et culte et protection sociale pour Réseau professionnel et social, (iv) santé et enseignement pour Capital humain.
- suivant un autre type de regroupement, les axes stratégiques : (i) consolidation de la paix et amélioration de la gouvernance, (ii) restauration de la paix, de la sécurité et de la cohésion entre les différentes communautés, (iii) croissance inclusive et transformation structurelle de l'économie, (iv) protection de l'environnement et développement de la résilience au changement climatique et (v) Développement du capital humain.

Chaque sous fonction est également décomposée de sorte à faire ressortir ses composantes (parts dans le budget de la fonction) mais aussi sa composition en termes de « fonctionnement », « investissements » et « transferts ».

A titre d'exemple, le tableau ci-contre fournit un aperçu de la décomposition de la fonction « Capital Humain ».

Tableau 2 : Exemple de répartition du budget suivant les fonctions et sous fonctions du DDMI (2014)

Tous ministères / institutions	FONC	INV.	TRANSFERT
EDUCATION (CH2)	50 562,74	5 321,95	13 735,52
Economie	-	72,74	86,96
Education	50 562,74	4 748,64	11 174,79
Energie, BTP	-	109,97	347,99
Institutions	-	-	304,93
Réseau social	-	219,11	491,08
Santé	-	171,48	1 329,78
SANTE (CH1)	14 523,86	10 006,21	26 753,79
Economie	-	509,90	208,05
Energie, BTP	-	698,44	140,39
Réseau social	-	458,43	1 354,78
Santé	14 523,86	8 339,45	25 050,57
Total Capital Humain	65 086,60	15 328,16	40 489,31

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

Le travail de réorganisation du budget (dépenses liquidées) a concerné les budgets d'Etat de 2014 à 2018. Puis un exercice de retro-polation sur les budgets de 2007 à 2013 et de projection (à titre de vérification) sur le budget 2019 a permis de valider une structure budgétaire suivant les sous fonctions et fonctions reparties suivant les natures de dépenses (fonctionnement, investissements et transferts/subventions). Cette structure budgétaire servira au calcul des coefficients budgétaires (phase 3), une fois les indicateurs du dividende démographique estimés dans la phase suivante (phase 2).

Phase 2: Calibrer le DDMI du Mali

L'Observatoire du dividende démographique calcule l'indice de suivi du dividende démographique (DDMI) à partir des indices des 5 dimensions présentées plus haut. Un recalibrage est nécessaire pour disposer des indices suivant les sous fonctions du budget retenues. Cette étape cruciale a été faite pour les indices de 2014 à 2017.

Tableau 3: Les contributions des fonctions au DDMI (Mali, 2014 – 2017)

Années				
Indicateurs	2014	2015	2016	2017
DDMI	0,4244	0,4220	0,4274	0,4243
DDMI_Santé	0,4332	0,4458	0,4574	0,4217
DDMI_Education	0,2550	0,2580	0,2544	0,2657
DDMI_Institutions	0,4407	0,4428	0,4308	0,4210
DDMI_Sécurité	0,5605	0,5525	0,5425	0,5725
DDMI_Réseau Professionnel	0,1349	0,1474	0,1457	0,1440
DDMI_Réseau Social	0,5636	0,5494	0,5767	0,4944
DDMI Energie/BTP	0,5165	0,5058	0,5089	0,5087
DDMI_Economie	0,5230	0,5177	0,5232	0,5297

Ces résultats permettent déjà de faire une analyse sommaire du niveau des indicateurs par sous fonctions sous une échelle de 0 à 1. L'indice DDMI_Education est faible malgré son importance dans le développement du capital humain, facteur indispensable à la croissance économique rapide et au développement économique et social d'un pays. Le DDMI_Réseau prrofessionnel (incluant les infrastructures de liaison) est le plus faible dénotant des insuffisances dans les investissements en matière de réseau & territoire (aménagement du territoire, facilitation des mouvements de personnes, de biens et de services, équipements productifs...). Une analyse désagrégée de cet indice montre de fortes inégalités entre la Capitale Bamako et les autres régions, signe d'une polarisation trop forte de la capitale ; cette conclusion ayant été également trouvée dans l'étude sur Bamako, moteur de croissance et de prestations de services (Banque Mondiale, 2018).

Après le calibrage du DDMI suivant les 8 sous fonctions retenues, la phase suivante consiste en une modélisation afin de calculer les élasticités budgétaires du budget de chaque fonction au DDMI auquel il se rapporte.

Phase 3: Evaluation des élasticités budgétaires (sensibilité budgétaire)

L'arrimage du budget (parts des fonctions et sous fonctions dans le budget global) au DDMI permettra d'associer chaque fonction ou sous fonction aux dimensions ou sous dimensions du

DDMI. La modélisation et le calcul matriciel permettant de parvenir à cet arrimage sont indiqués ci-contre. Cette modélisation a permis de disposer des élasticités budgétaires. Ces élasticités peuvent être utilisées dans le cadre des travaux de détermination des allocations budgétaires. Les élasticités budgétaires peuvent ainsi contribuer à définir une structure optimale du budget en fonction des objectifs à atteindre en matière de bénéfice du dividende démographique, en prenant en compte tous les secteurs du développement.

 $Indice_DDMI_j = \sum_{k=1}^{3} \beta_{j,k} \log \left(Budget_{j,k} \right) + \varepsilon_j \text{ avec k respectivement Fonctionnement,}$ $Investissement \ et \ Transfert \ / \ Subventions$

$$\beta_{j} \equiv \begin{bmatrix} \beta_{CH} \\ \beta_{Gouv} \\ \beta_{StrE} \\ \beta_{RpS} \end{bmatrix} \equiv \begin{bmatrix} \beta_{CH}^{Education} \\ \beta_{CH}^{Sant\acute{e}} \\ \beta_{Gouv}^{Securit\acute{e}} \\ \beta_{Gouv}^{Institution} \\ \beta_{StrE}^{BTP/Energie} \\ \beta_{StrE}^{Autres_secteurs} \\ \beta_{StrE}^{Communication} \\ \beta_{RpS}^{Loisir} \\ \beta_{RpS}^{Loisir} \end{bmatrix}$$

Phase 4: Simulations

Une fois les élasticités calculées, il devient possible :

- une fois les objectifs en termes de DDMI fixés, d'évaluer le niveau de budget et/ou la structure du budget nécessaires à l'atteinte de ces objectifs ;
- de simuler les effets de toute allocation (ou structure) du budget sur les indices synthétiques des fonctions du dividende démographique : évaluation de la contribution d'une unité supplémentaire de budget à l'amélioration du DDMI fonctionnel¹.

2.2. Les résultats et la simulation pour la détermination de la structure du budget 2021

Les exercices de répartition du budget suivant les sous fonctions du dividende démographique ont conduit à la structure moyenne ci-dessous sur la période 2014 – 2018.

Tableau 4 : Structure budgétaire moyenne (Mali, 2014 – 2018)

FONCTIONS	SOUS FONCTIONS		udgétaire moy période 2014 ·	TOTAL SOUS	TOTAL	
TONOTIONO		FONCT INV	INV	TRF / SUBV	FONCTION	FONCTION
Conital Humain	Santé	2,6%	1,0%	1,8%	5,4%	2.40/
Capital Humain	Education	13,9%	2,0%	2,3%	18,2%	24%
Gouvernance	Institutions	7,3%	3,8%	1,9%	13,1%	30%
Gouvernance	Sécurité	9,1%	7,5%	0,0%	16,6%	
Réseaux prof. et social	Réseau professionnel	0,0%	0,5%	0,4%	1,0%	6%
Reseaux proi. et sociai	Réseau social	1,0%	1,0%	3,1%	5,1%	0 70
Structure de l'économie	Energie, BTP	0,8%	7,9%	2,2%	10,9%	40%
Structure de l'economie	Economie	7,2%	16,3%	6,1%	29,7%	40 /0
	Total général	42,0%	40,1%	18,0%	100,0%	100,0%

¹ Le présent exercice n'a pas porté sur la simulation des effets d'une structure budgétaire sur les indices de fonctions du dividende démographique. Cet exercice est envisagé dans une prochaine étape dans le cadre.

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

Une réorganisation (sur la base des fonctions du DDMI) des allocations budgétaires des axes du CREDD pour 2021 donne la structure suivante, relativement aux fonctions du DDMI: Capital humain (20,8%), Gouvernance (35,7%), Réseau professionnel et social (7,8%) et Structure de l'économie (35,7%)². Si les parts des budgets allouées sont quelques peu différentes, le classement des fonctions en termes de priorité est le même que celui fourni par la structure moyenne calculée.

La question centrale est de double : (i) savoir si l'allocation budgétaire est optimale et favorise une croissance économique plus rapide et amélioration sensible des indicateurs et (ii) déterminer les fonctions pour lesquelles les dépenses produisent plus d'impact sur l'amélioration de l'indice synthétique du dividende démographique.

Si l'on fait l'hypothèse (i) que cette structure présentée dans la loi des finances est robuste, (ii) que le budget alloué correspond au budget exécuté et toutes choses égales par ailleurs, alors la structure moyenne obtenue peut être qualifiée d'efficace (mais pas forcément optimale) tout en tenant compte également des priorités nationales, de la situation sécuritaire du pays et des engagements nationaux et internationaux pris par le gouvernement.

Suivant les élasticités budgétaires calculées (voir Tableau 5) cette structure budgétaire permettrait de faire passer le DDMI global de 0,417 en 2018 à 0,480 en 2021 pour un budget global estimé à 2 857 milliards de FCFA (MEF – DGB, Loi des finances 2020).

Il ressort toutefois du Tableau 4 que les niveaux de dépenses de fonctionnement dans les fonctions Education, Institutions et Sécurité représentent une grande part des dépenses publiques comparées aux investissements dans ces fonctions.

En plus, les revendications sociales tendent à indiquer que le volume des dépenses de fonctionnement pourrait connaître une augmentation sensible dans un contexte de rareté des ressources et d'accroissement des besoins sociaux (croissance de la population, découpage administratif...).

Tenant compte des élasticités budgétaires calculées sur la base de la structure moyenne du budget sur la période 2008 – 2018 et des indices du DDMI de 2014 à 2018, la priorité dans le processus budgétaire pour l'année 2021 devrait être accordée aux investissements dans les fonctions santé, économie / emploi et Energie / BTP. Il s'agit là, des dépenses en capital humain et dans les secteurs productifs de l'économie nationale. Ces changements dans les allocations budgétaires permettront de passer d'une structure « efficace du point de vue programmatique » à une structure « optimale » permettant d'accélérer la croissance inclusive, la rendant plus favorable à l'atteinte du dividende démographique.

L'impact moins que proportionnel (signe négatif) des dépenses d'investissement dans l'éducation pose surement la question de la qualité de ces investissements réalisés dans ce secteur et mérite d'être analysé plus en détail.

Les résultats obtenus sont cohérents avec les perspectives de financement du CREDD 2019 – 2023 qui accordent des parts plus importantes à l'axe 3 « Croissance inclusive et transformation structurelle de l'économie » et à l'axe 5 « Développement du capital humain ».

Tableau 5 : Elasticités budgétaires aux fonctions du DDMI

	Elasticités budgétaires				
	FONC.	INV.	TRF/SUBV		
Santé	0,166	0,060	-0,109		
Education	0,049	-0,007	0,023		
Institutions	0,044	0,041	0,047		
Sécurité	0,113	0,022	-0,011		
Réseau Prof.	0,048	0,030	-0,012		
Réseau Soc.	0,302	-0,125	0,007		
Energie / BTP	-0,007	0,097	0,037		
Economie	0,033	0,088	0,022		

Cf. Ministère de l'Economie et des Finances – Direction Générale du Budget, 2019 : Loi des Finances 2020, p. 286

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Plusieurs options de simulation peuvent être proposées. Par exemple, à partir d'objectifs fixés, le modèle peut permettre de déterminer le montant global du budget de même que sa composition (suivant les fonctions) pour la réalisation de ces objectifs. Ces simulations pourront faire l'objet de prochains exercices de l'équipe nationale.

2.3. Les limites de l'exercice

L'exercice présente, à l'état actuelle, plusieurs insuffisances ou contraintes dont il faut tenir compte :

Par rapport au contexte national :

- la structure du budget et l'obligation de respecter les engagements financiers déjà encours ;
- la situation sécuritaire du pays et la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger nécessite des ressources importantes, quasiment incompressibles y compris dans le fonctionnement des institutions même si la contribution relative de ces dépenses à l'accélération de la croissance économique n'est pas aussi forte que celle d'autres fonctions comme le capital humain ou l'économie;
- l'environnement sous régional et la nécessité de respecter les critères de convergence de l'UEMOA et les engagements politiques pris (santé, agriculture...) constituent des éléments de contraintes à prendre en compte dans le modèle proposé;
- la fixation des objectifs, dans le cadre des simulations de deuxième type, devra tenir compte du niveau du budget et des priorités déjà établies dans le cadre du CREDD 2019 2023.

Par rapport au modèle :

- le modèle théorique proposé est un modèle de type Cobb-Douglas qui ne prend pas en compte les effets retards souvent importants des dépenses publiques. Cependant, l'utilisation d'un tel modèle est une réponse adaptée à taille réduire des données disponibles pour une analyse en série temporelle ;
 - la taille réduite des données contraint la robustesse des résultats obtenus ;
- les élasticités sont calculées fonction par fonction, limitant ainsi l'évaluation des incidences des dépenses dans une fonction sur les autres fonctions (interrelations...).

3. Les recommandations de politiques publique et budgétaire

La demande sociale est forte et croit très rapidement dans un environnement marqué par un accroissement moins marqué des ressources publiques. Il est donc impérieux d'allouer ces ressources publiques de façon optimale afin de produire le plus de résultats dans l'amélioration des conditions de vie des populations et dans l'atteinte des objectifs de développement tout en veillant à garantir les droits humains et à réduire les inégalités.

Les recommandations de politique publiques et budgétaire ci-dessous peuvent, si elles sont appliquées, améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans le cas du Mali :

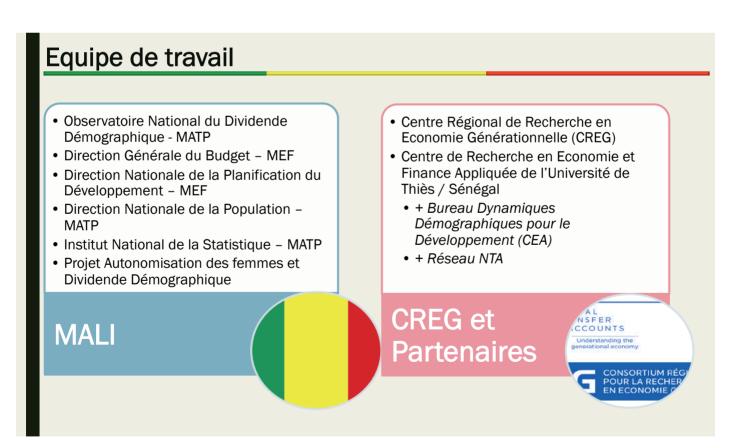
- améliorer l'efficacité de la dépense publique en accordant une part plus grande à l'accroissement des dépenses d'investissement pour plus d'impacts sur la croissance économique ;
- favoriser les investissements dans le capital humain, dans les fonctions « santé » et « éducation » en vue d'améliorer la qualité du capital humain, source de croissance économique et de développement humain durable ; les investissements dans le capital humain contribuent

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

également les problèmes sociaux et risques de tensions sociales ;

- veiller à renforcer la prise en compte du genre dans les programmes publics afin de résorber les inégalités de genre et profiter du potentiel des filles et des femmes ;
- rationaliser les dépenses dans la fonction « Institutions » du fait de leur forte contribution à l'accroissement des dépenses de fonctionnement, moins contributives que les dépenses d'investissements ;
- favoriser les investissements dans la dimension « Réseaux et territoire » : aménagement du territoire, infrastructures économiques et connexion des projets structurants dans les infrastructures de transport, énergie pour la production tout en portant une attention à leur répartition sur le territoire national ;
- poursuivre les travaux d'arrimage pour disposer d'une structure budgétaire « optimale » visant la capture du dividende démographique ;
- renforcer les capacités nationales d'analyses et de simulation, y compris au niveau régional, en vue d'une amélioration de la qualité de la planification stratégique et des prévisions budgétaires cohérents avec les objectifs de développement.

LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE FAVORABLE A LA CAPTURE DU DIVIDENDE DEMOGRAPHIQUE

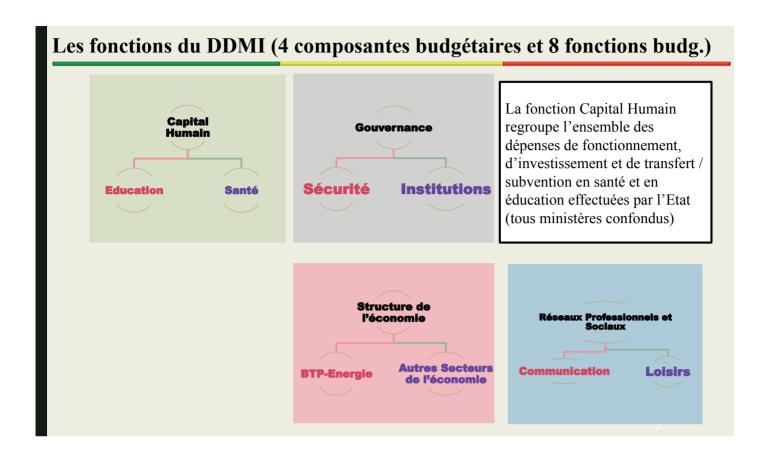


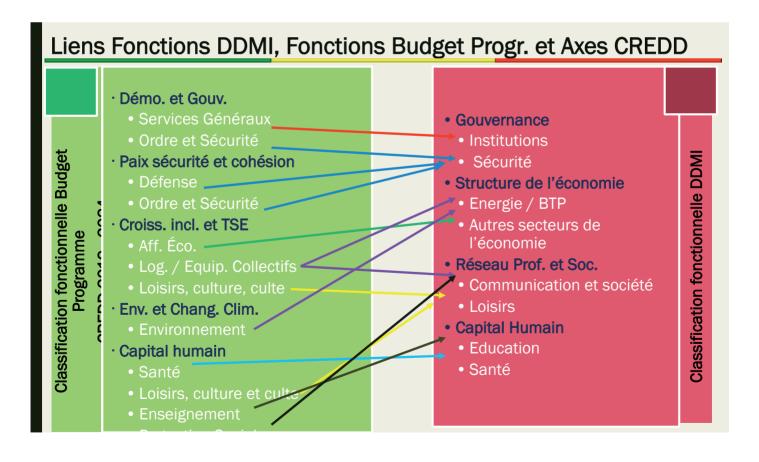
Introduction

- Le **dividende démographique** se définit comme l'accélération de la croissance économique du fait des changements dans la structure de la population lorsque la proportion d'actifs excède celles des inactifs. Le dividende démographique se réalise sous deux conditions : (i) l'accélération de la transition démographique et (ii) la réalisation d'investissements massifs dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi, en particulier des jeunes et des femmes, et de la gouvernance. Il s'agit pour les décideurs de mettre en œuvre des politiques hardies pour transformer cette opportunité en profit.
 - Feuille de route de l'Union Africaine « tirer profit du dividende démographique en investissant massivement dans la jeunesse » (Assembly/AU/Dec.601 (XXVI)) adoptée par les Chefs d'Etat de l'Union Africaine (2017)
 - Projet Autonomisation des Femmes et Dividende Démographique au Sahel (SWEDD) au Sahel (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad – Banque Mondiale, UNFPA et OOAS) – Cameroun, Guinée
 - Engagement national à travers le lancement de la Feuille de route nationale pour la capture du DD
 - Création d'un Observatoire National du Dividende Démographique (études et recherches, renforcement des capacités et plaidoyer / économie générationnelle et dividende démographique)
 - Nécessité de tenir compte des objectifs de dividende démographique dans les politiques publiques, les cadres de financement et de gestion.
- Le budget national est perçu comme le principal outil de développement économique à la disposition des décideurs. Les résultats de l'évaluation de la sensibilité du budget au dividende démographique sont issus de travaux qui ont pour objectif de répondre au besoin de disposer d'une structure d'allocation budgétaire qui tienne compte des opportunités qu'offre la structure démographique mais également des gaps dans les dimensions du dividende démographique

Objectifs de la politique budgétaire – Loi des Finances 2020

- Respect des critères de convergence communautaire de l'UEMOA et de la CEDEAO.
- Maintien du solde budgétaire global conforme au critère de convergence de l'UEMOA et compatible avec la viabilité de la dette publique au Mali.
- Sur la période 2020 2022, déficit budgétaire de base en moyenne à 0,9 % du PIB (contre 1,3 % en 2019) et Solde budgétaire global stable autour de 3,0 % du PIB sur la période.
- Poursuite des efforts de mobilisation accrue des recettes intérieures à travers le renforcement des mesures déjà en cours dans le cadre du Programme Economique et Financier avec le FMI.
- Prise en charge d'engagements comme la LOPM, la LPSI, l'engagement présidentiel d'allocation de 15% du budget d'Etat au secteur du Développement Rural, l'accord pour la paix et la réconciliation nationale, le Programme Présidentiel d'Urgence Sociale, la consolidation des acquis des secteurs sociaux et le renforcement du capital humain ;
- Investissements structurants dans les secteurs productifs ;
- Poursuite de la décentralisation budgétaire en vue de l'atteinte de 30% des recettes budgétaires transférées aux collectivités territoriales.





Rappel du processus d'arrimage

- 1| Restructuration du budget classique en budget fonctionnel (2008 2018)
- 2| Arrimer chaque fonction budgétaire aux dimensions (ou sous dimensions) au DDMI (sur la période 2014 2017)
- 3| Modélisation et calcul des élasticités budgétaires

 Analyse de la sensibilité budgétaire pour juger des élasticités budgétaires et des fonctions auxiliaires pour une allocation budgétaire optimale
- 4 | Programmation dans le budget national: Procéder à la budgétisation avec l'objectif de rendre les fonctions budgétaires sensibles au DD

Détermination des Elasticités Budgétaires

■ Les élasticités budgétaires seront obtenus à partir de l'équation :

 $Indice_DDMI\downarrow j = \sum k=1 \uparrow 3 \equiv \beta \downarrow jk \log(Budget\downarrow jk) + \varepsilon \downarrow j$

k		j		
1	Fonctionnement	1	Santé	
2	Investissement	2	Education	
3	Transferts / Subventions	3	Institutions	
		4	Sécurité	
		8	Economie	

Structures Budgétaires

		STRUCTURE MOYENNE DU BUDGET FONCTIONNEL								
		FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT	TRANSFERTS & SUBVENTIONS	TOTAL					
CAPITAL HUMAIN	Santé	2,6%	1,0%	1,8%	5,4%					
CAITTAETTOWAIN	Education	13,9%	2,0%	2,3%	18,2%					
GOUVERNANCE	Institutions	7,3%	3,8%	1,9%	13,1%					
GOUVERNANCE	Sécurité	9,1%	7,5%	0,0%	16,6%					
RESEAUX	Réseau professionnel	0,0%	0,5%	0,4%	1,0%					
	Réseau social	1,0%	1,0%	3,1%	5,1%					
STRUCTURE ECONOMIE	Energie, BTP	0,8%	7,9%	2,2%	10,9%					
	Economie	7,2%	16,3%	6,1%	29,7%					
	Total Général	42,0%	40,1%	18,0%	100,0%					

Vers une structure budgétaire « optimale »: une structure actuelle « efficace », proche de la structure du CREDD

- La question centrale est de double : (i) savoir si l'allocation budgétaire est optimale et favorise une croissance économique plus rapide et une amélioration sensible des indicateurs et (ii) déterminer les fonctions pour lesquelles les dépenses produisent plus d'impact sur l'amélioration de l'indice synthétique du dividende démographique.
- Sous certaines hypothèses, la structure moyenne obtenue peut être qualifiée d'efficace (mais pas forcément optimale) tout en tenant compte également des priorités nationales, de la situation sécuritaire du pays et des engagements nationaux et internationaux pris par le gouvernement.
- Une réorganisation (sur la base des fonctions du DDMI) des allocations budgétaires des axes du CREDD pour 2021 donne la structure suivante, relativement aux fonctions du DDMI : Capital humain (20,8%), Gouvernance (35,7%), Réseau professionnel et social (7,8%) et Structure de l'économie (35,7%). Si les parts des budgets allouées sont quelques peu différentes, le classement des fonctions en termes de priorité est le même que celui fourni par la structure moyenne calculée.
- Les niveaux de dépenses de fonctionnement dans les fonctions Education, Institutions et Sécurité représentent une grande part des dépenses publiques comparées aux investissements dans ces fonctions.
- Les revendications sociales tendent à indiquer que le volume des dépenses de fonctionnement pourrait connaître une augmentation sensible dans un contexte de rareté des ressources et d'accroissement des besoins sociaux (croissance de la population, découpage administratif...).

Elasticités Budgétaires

	Elasticités budgétaires							
	FONC.	INV.	TRF/SUBV					
Santé	0,166	0,060	-0,109					
Education	0,049	-0,007	0,023					
Institutions	0,044	0,041	0,047					
Sécurité	0,113	0,022	-0,011					
Réseau Prof.	0,048	0,030	-0,012					
Réseau Soc.	0,302	-0,125	0,007					
Energie / BTP	-0,007	0,097	0,037					
Economie	0,033	0,088	0,022					

- Suivant les élasticités budgétaires calculées, la structure budgétaire moyenne permettrait de faire passer le DDMI global de 0,417 en 2018 à 0,480 en 2021 pour un budget global estimé à 2 857 milliards de FCFA.
- Pour plus d'impact (budget optimal), accorder plus d'attention aux investissements dans les fonctions santé, économie / emploi et Energie / BTP. Il s'agit là, des dépenses en capital humain et dans les secteurs productifs de l'économie nationale. Ces changements dans les allocations budgétaires permettront de passer d'une structure « efficace du point de vue programmatique » à une structure « optimale » permettant d'accélérer la croissance inclusive, la rendant plus favorable à l'atteinte du dividende démographique.
- L'impact moins que proportionnel (signe négatif) des dépenses d'investissement dans l'éducation pose surement la question de la qualité de ces investissements réalisés dans ce secteur et mérite d'être analysé.
- Les résultats obtenus sont cohérents avec les perspectives de financement du CREDD 2019 2023 qui accordent des parts plus importantes à l'axe 3 « Croissance inclusive et transformation structurelle de l'économie » et à l'axe 5
 - « Développement du capital humain »

Simulations du DDMI

Année	Santé			Education			Institutions			Sécurité		
	Simulé	Réalisé	Ecart	Simulé	Réalisé	Ecart	Simulé	Réalisé	Ecart	Simulé	Réalisé	Ecart
2014	41,92%	43,32%	-1,4%	26,53%	25,51%	1,0%	44,14%	44,07%	0,1%	55,4%	56,1%	-0,7%
2015	45,31%	44,58%	0,7%	25,27%	25,81%	-0,5%	43,90%	44,29%	-0,4%	55,0%	55,3%	-0,3%
2016	44,40%	45,74%	-1,3%	25,46%	25,44%	0,0%	44,70%	43,09%	1,6%	54,8%	54,3%	0,6%
2017	42,94%	42,17%	0,8%	24,41%	26,58%	-2,2%	44,59%	42,10%	2,5%	56,0%	57,3%	-1,2%
2018	42,04%	42,17%	-0,30%	24,32%	24,42%	-0,43%	42,50%	42,10%	0,95%	55,08%	55,3%	-0,40%
2019	43,35%			25,43%			44,48%			55,6%		

Simulations du DDMI

Année -	Réseau prof				Reseau social			Energie, BTP			Economie		
	Simulé	Réalisé	Ecart	Simulé	Réalisé	Ecart	Simulé	Réalisé	Ecart	Simulé	Réalisé	Ecart	
2014	14,2%	13,5%	0,7%	53,1%	56,4%	-3,2%	50,9%	51,7%	-0,8%	52,6%	52,3%	0,3%	
2015	14,1%	14,7%	-0,7%	58,8%	54,9%	3,9%	50,8%	50,6%	0,2%	51,8%	51,8%	0,0%	
2016	14,3%	14,6%	-0,3%	54,9%	57,7%	-2,8%	51,0%	50,9%	0,1%	52,4%	52,3%	0,1%	
2017	13,2%	14,4%	-1,2%	54,0%	49,4%	4,6%	51,1%	50,9%	0,2%	52,5%	53,0%	-0,5%	
2018	10,66%	10,7%	-0,38%	50,72%	50,4%	0,63%	52,56%	52,6%	-0,08%	52,99%	53,0%	-0,03%	
2019	15,0%			54,9%			51,4%			52,5%			

Limites de l'exercice d'arrimage

Par rapport au contexte national:

- la structure du budget et l'obligation de respecter les engagements financiers déjà encours.
- la situation sécuritaire du pays et la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger nécessite des ressources importantes, quasiment incompressibles y compris dans le fonctionnement des institutions
- l'environnement sous régional et la nécessité de respecter les critères de convergence de l'UEMOA et les engagements politiques pris (santé, agriculture...) constituent des éléments de contraintes à prendre en compte dans le modèle proposé;
- la fixation des objectifs, dans le cadre des simulations de deuxième type, devra tenir compte du niveau du budget et des priorités déjà établies dans le cadre du CREDD 2019 2023.

Par rapport au modèle :

- le modèle théorique proposé est un modèle de type Cobb-Douglas qui ne prend pas en compte les effets retards souvent importants des dépenses publiques. Cependant, l'utilisation d'un tel modèle est une réponse adaptée à taille réduire des données disponibles pour une analyse en série temporelle ;
- la taille réduite des données disponibles contraint la robustesse des résultats obtenus ;
- les élasticités sont calculées fonction par fonction, limitant ainsi l'évaluation des incidences des dépenses dans une fonction sur les autres fonctions (interrelations...).

Recommandations de politiques publiques et budgétaire

- améliorer l'efficacité de la dépense publique en accordant une part plus grande à l'accroissement des dépenses d'investissement pour plus d'impacts sur la croissance économique ;
- favoriser les investissements dans le capital humain, dans les fonctions « santé » et « éducation » en vue d'améliorer la qualité du capital humain, source de croissance économique et de développement humain durable ; les investissements dans le capital humain contribuent également les problèmes sociaux et risques de tensions sociales ;
- veiller à renforcer la prise en compte du genre dans les programmes publics afin de résorber les inégalités de genre et profiter du potentiel des filles et des femmes;
- rationaliser les dépenses dans la fonction « Institutions » du fait de leur forte contribution à l'accroissement des dépenses de fonctionnement, moins contributives que les dépenses d'investissements ;
- favoriser les investissements dans la dimension « Réseaux et territoire » : aménagement du territoire, infrastructures économiques et connexion des projets structurants dans les infrastructures de transport, énergie pour la production tout en portant une attention à leur répartition sur le territoire national ;
- poursuivre les travaux d'arrimage pour disposer d'une structure budgétaire « optimale » visant la capture du dividende démographique;
- renforcer les capacités nationales d'analyses et de simulation, y compris au niveau régional, en vue d'une amélioration de la qualité de la planification stratégique et des prévisions budgétaires cohérents avec les objectifs de développement.

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

2ème PANEL

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE DU BUDGET-PROGRAMMES

INTRODUCTION

Depuis le 1er janvier 2018, le Mali a basculé en gestion budgétaire en mode programmes, à travers la préparation, le vote et l'exécution du budget d'Etat.

Dans le souci de mieux préparer les acteurs de la chaîne managériale à l'appropriation de cette réforme, des textes d'application ont été adoptés notamment le Décret n° 2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes qui prévoit une période transitoire 2 ans.

Pendant ladite période (2018-2019), une démarche de prudence a été observée dans la mise en œuvre de certaines innovations à travers les lettres circulaires, la formation de l'ensemble des acteurs, ainsi que le développement et l'application des outils.

Aussi, lors du vote de la Loi de Finances 2020, l'une des recommandations fortes formulée par les députés porte sur le manque de Dialogue de gestion et la formation des RPROG.

Pour la prise en charge de préoccupation d'ordre général, un accent particulier sera mis cette année sur la formation et les voyages d'études et d'échange des RPROG et des services d'appui, afin de renforcer les acquis. Aux termes de cette période transitoire, il s'avère indispensable de porter une appréciation sur la conception, la mise en œuvre de la reforme budgétaire, l'opérationnalisation, le pilotage et la conduite de la reforme dans sa globalité.

Ce panel a pour objet d'échanger sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du budget en mode programme au cours de la phase transitoire 2018-2019. Il sera animé par les personnalités suivantes :

MODERATEUR : Monsieur Sidi AL MOCTAR, Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique.

PANELISTES: Monsieur Seydou DJIMDE, Chef de Division des Etudes à la Cellule d'Appui à la Réforme des Finances Publiques (CARFIP)

Monsieur Sékou DIANI, Directeur Général des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.

Monsieur Djélitié Michel DEMBELE, Directeur National du Contrôle Financier

Monsieur Abdoulaye Z. TOURE, Directeur des Finances et du Matériel du Ministère de l'Agriculture

NOTE RELATIVE AU BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA PERIODE TRANSITOIRE DU BUDGET-PROGRAMMES

INTRODUCTION

Le Mali a basculé le 1er janvier 2018 dans la budgétisation en mode programmes, conformément à la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances. A ce titre, les budgets relatifs aux exercices 2018 et 2019 ont été élaborés et exécutés en mode programmes. Ainsi, pour soutenir ce mode de budgétisation des dispositions nécessaires ont été prises notamment, la nomination des responsables de programmes et l'élaboration de plusieurs outils. Toutefois, le dispositif en place ne permettant pas la mise en œuvre du budget-programmes suivant toutes les dispositions prévues dans la loi 028 relative aux lois de finances, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a décidé de faire des deux premières années de mise en œuvre une période transitoire.

A cet effet, le décret n°2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes a été adopté en vue d'encadrer cette période transitoire.

I. BILAN DE MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PROGRAMMES DURANT LA PHASE TRANSITOIRE 2018-2019

La mise en œuvre des dispositions de la loi 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances consacre désormais l'exécution du budget d'Etat en mode programmes. A cet effet, le décret n°2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes a été adopté en application des articles 11 et 12 de ladite loi en vue d'organiser la gestion budgétaire en mode programmes.

Ledit décret fait ressortir entre autres à son article 2 que le ministre ou le président d'institution est ordonnateur principal de son budget et nomme les responsables de programme, tout en précisant à son article 13 que le responsable de programme dispose de compétences d'ordonnateur principal délégué pour l'exécution des crédits de son programme.

En effet, ces dispositions consacrent l'avènement d'un nouveau paradigme en matière d'exécution du budget d'Etat en mettant un terme aux dispositions de la loi 96-060 relative aux lois de finances. Il s'agit notamment, des dispositions qui conféraient aux ministres et présidents d'institution la qualité d'ordonnateur secondaire faisant ainsi du DAF, DFM ou SAF un ordonnateur secondaire délégué au niveau central et du DRB ordonnateur secondaire délégué au niveau régional.

Toutefois, le dispositif en place ne permettait pas au responsable de programme de jouir de l'ensemble des prérogatives à lui conféré par la loi 028 et son décret n°2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes. A ce titre, les exercices budgétaires 2018 et 2019 ont été menés dans la transition sur la base de l'article 22 dudit décret 697 précisant que les DFM, DAF, SAF pour l'administration centrale et les DRB, pour les services déconcentrés, assurent respectivement les fonctions d'ordonnateur principal délégué pour le compte des RPROG, RBOP en administration centrale, et d'ordonnateur secondaire délégué pour le compte des RBOP et RUOP en services déconcentrés. Durant cette phase transitoire, la mise en œuvre de cette disposition s'est traduite par l'exécution du budget d'Etat suivant la responsabilité des acteurs suscités et non celle des responsables de programme et des responsables du budget opérationnel de programme.

Par conséquent, les prérogatives du responsable de programme conformément à la loi 028 et au décret 697 ont été transférées aux acteurs que sont les DFM, DAF, SAF et DRB. Ainsi, pour parvenir à la mise en œuvre de cette délégation de compétences, des lettres circulaires ont été initiées par le MEF en vue d'encadrer cette phase transitoire.

En outre, la période transitoire a été marquée par l'élaboration d'outils budgétaires requis pour une mise en œuvre adéquate du budget programmes. Il s'agit de :

- Document de Programmation Budgétaire Economique Pluriannuel (DPBEP);
- Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses-Projet Annuel de Performance (DPPD-PAP);
- Rapport Annuel de Performance (RAP);
- Rapport de Suivi Trimestriel (RST);
- Contrat Annuel de Performance (CAP);
- · Charte de gestion budgétaire ;
- Lettre de Mission (LM).

Suivant les dispositions du décret 697, la période transitoire ne doit pas excéder deux ans et sa fin doit consacrer une prise de fonction progressive du responsable de programme conformément à la loi 028 relative aux lois de finances. Cette prise de fonction est conditionnée à une évaluation de la capacité du responsable de programme menée par des structures du MEF, notamment la Direction Générale du Budget, la Direction Nationale du Contrôle Financier et l'Inspection des Finances.

II. PERSPECTIVES

La période transitoire doit faire l'objet d'une évaluation en vue de la mise en place d'un dispositif adéquat pour assurer la gestion budgétaire par programme. Il s'agit d'un dispositif capable d'absorber l'ensemble des instruments requis pour une gestion optimale du budget en mode programmes. A cet effet, outre les outils élaborés, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne, l'institutionnalisation du contrôle de gestion et la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale constituent des éléments d'analyse afin d'aboutir à un modèle pouvant permettre au responsable de programme d'assumer pleinement ses fonctions. Il est essentiel que ce modèle soit l'objet d'une réflexion commune à toutes les parties prenantes avec un portage assuré par le Commissariat au Développement Institutionnel garant de la réforme administrative. Ledit modèle doit s'inspirer des existants pouvant s'adapter au contexte du Mali, tout en conservant notamment le caractère harmonisé de la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

En outre, la réflexion doit intégrer la forte mutation du contrôle financier, qui doit désormais se muer en contrôle budgétaire assurant ainsi un contrôle de conformité et de performance fondé sur une mission recentrée autour d'un contrôle de la soutenabilité et la prévention des risques budgétaires.

En effet, l'année 2020 devrait accompagnée la période transitoire, tout en étant consacrée à l'évaluation de cette période afin de permettre à l'ensemble des parties prenantes d'impulser une initiative permettant au CDI d'initier une réforme administrative afin de permettre au responsable de programme d'assumer pleinement la mission à lui confiée.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

CONCLUSION

Après l'analyse de façon sommaire de l'état de mise en œuvre du budget programmes durant cette période transitoire, il y a lieu de mobiliser tous les acteurs concernés afin d'aboutir à la mise en place d'un dispositif adéquat partagé par tous. L'accompagnement du volet administratif forcément induit par le volet budgétaro-comptable est une nécessité absolue.

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DES TRAVAUX DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

INTRODUCTION

Depuis le 1er janvier 2018, le Mali a basculé en gestion budgétaire en mode programmes, à travers la préparation, le vote et l'exécution du budget d'Etat.

Ainsi, dans le souci de mieux préparer les acteurs de la chaîne managériale à l'appropriation de cette réforme, le Décret n°2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes a été adopté. Ce décret prévoit, dans la mise en œuvre du basculement, une période transitoire de deux (02) ans qui prend fin en 2019 et au cours de laquelle l'ensemble des outils indispensables à la mise en œuvre effective du budget-programmes doivent être mis en place.

Pendant cette période transitoire des lettres circulaires ont été élaborées par le Ministère de l'Economie et des Finances afin d'encadrer l'exécution budgétaire conformément à l'esprit dudit décret. Après deux années de mise en œuvre, il s'est avéré qu'il existe des défis à relever au niveau de certaines étapes du processus. Au regard de ces défis, il est souhaitable de voir comment renforcer les outils et améliorer la mise en œuvre du budget-programmes à travers la relecture de certains textes et outils.

C'est dans ce contexte que, la Direction Générale du Budget a soumis des questionnaires aux différents acteurs concernés par le processus budgétaire pour requérir leur avis sur le bilan de la mise en œuvre de la période transitoire du budget-programmes.

La synthèse des réponses est faite selon cinq volets (appréciation de la réforme, gouvernance et participation, appropriation des outils de mise en œuvre du budget-programmes, contrôle de l'action de l'exécutif, piste d'amélioration) qui se présentent comme suit :

I. VOLET APPRÉCIATION DE LA RÉFORME

De l'analyse des points forts et des points faibles, il ressort :

En termes de points forts :

- l'implication de l'ensemble des acteurs dans la préparation des documents budgétaires ;
- l'élaboration de nouveaux documents budgétaires notamment le RAP, le DPBEP, le DPPD-PAP ;

- 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 redévabilité;
- la planification des activités ;
- la prise en compte de la culture de la performance par les ministères sectoriels ;
- une plus grande flexibilité dans la gestion budgétaire ;
- la gestion budgétaire en mode programme responsabilise davantage les acteurs du budget;
- la bonne conduite de la reforme par le ministère chargé des finances à travers les ateliers de formation, l'élaboration de guides, l'appui aux ministères sectoriels dans l'élaboration des documents budgétaires

En termes de points faibles :

- la non stabilisation de certains outils de reporting comme le 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 participation des RPROG et responsables de services dans la préparation du Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD-PAP) ;
- la non opérationnalisation des BOP et des UOP;
- l'insuffisance des ressources humaines qualifiées ;
- la conduite des arbitrages budgétaires sans débats de fond sur les objectifs de performance ;
- la lenteur de traitement des demandes d'ouverture des crédits d'investissement
- la non appropriation des rôles et responsabilités de certains acteurs ;
- les insuffisances dans la préparation des avant-projets de budget soumis aux arbitrages pour certains acteurs ;
- la mauvaise planification des activités ;
- la non pertinence de certains objectifs et indicateurs de performance ;
- l'existence de quelques difficultés due à la non maitrise de certains outils de pilotage.

S'agissant des formations reçues, les acteurs de la reforme budgétaire ont indiqué que ces formations ont permis de :

- surmonter les contraintes méthodologiques nécessaires à la mise en œuvre du budget-programmes
- exécuter le budget normalement sans difficultés particulières ;
- maitriser les concepts de base du budget-programmes et d'améliorer les compétences et les pratiques au quotidien ;
- maitriser le processus de planification, de budgétisation et d'exécution budgétaire.

En ce qui concerne les propositions ou suggestions d'amélioration les acteurs ont proposé :

- l'organisation des formations spécifiques ainsi que des voyages d'études et d'échanges à l'attention des députés et des fonctionnaires parlementaires ;
- l'organisation des formations spécifiques pour tous les acteurs de la chaine managériale ;
- l'amélioration de la performance du système d'information et la possibilité de générer de façon automatique les comptes administratifs sectoriels via PRED6 ;
- le renforcement des cadres de concertation entre le MEF et les DFM;
- la prise en compte de la dimension performance dans les arbitrages budgétaires ;
- l'amélioration des cadres de performance des programmes ;

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

II. VOLET GOUVERNANCE ET PARTICIPATION

Pour ce qui concerne le volet gouvernance et participation, il est à noter que la charte de gestion ministérielle n'existe dans aucun ministère ;

S'agissant du degré de participation des structures d'appui, on note une forte implication de cellesci 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.

En ce qui concerne l'existence des documents de politique sectorielle et leur cohérence avec le cadre de performance des programmes, toutes les structures enquêtées ont répondu favorablement.

III. VOLET APPROPRIATION DES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMMES

Concernant la connaissance des outils du budget-programmes (Charte de Gestion ; DPPD-PAP ; Lettre de mission, Contrat Annuel de Performance, Rapport de suivi Trimestriel, Rapport Annuel de Performance) et leur opérationnalisation, tous les services ont répondu favorablement, mais l'opérationnalisation desdits outils varie d'une structure à l'autre.

Les principales raisons évoquées par rapport à la non opérationnalisation des outils sont :

- la mobilité et la faible implication des RPROG ayant suivi des formations ;
- la non disponibilité du canevas de la charte de gestion ;
- la faible maîtrise des concepts du budget-programmes par certains acteurs ;
- le temps d'appropriation des outils jugé assez court.

S'agissant des outils de pilotage, de budgétisation et de rapportage, les structures ont majoritairement signalé qu'ils prennent en charge leur préoccupation en terme de la planification, de budgétisation et de suivi-évaluation de la performance.

En ce qui concerne les arbitrages budgétaires, les structures concernées ont majoritairement signalé qu'ils sont basés sur les moyens plutôt que sur la performance.

IV. VOLET CONTRÔLE DE L'ACTION DE L'EXÉCUTIF

Par rapport à ce point, les structures ont majoritairement indiqué que les écoutes ne permettent pas de prendre en charge les préoccupations des secteurs.

V. VOLET PISTE D'AMÉLIORATION

Les propositions d'amélioration ont porté sur quatre points :

En termes de renforcement des rôles des services d'appui (CPS, DFM, DRH)

- la formation des acteurs sur les outils du budget-programmes ;
- la création d'un cadre d'échange entre les services d'appui.

En termes de renforcement des rôles des RPROG

- la formation continue des RPROG;
- la diffusion des outils.

En termes d'amélioration du dialogue de gestion

- la sensibilisation plus accrue des acteurs sur le dialogue de gestion ;
- la mise en œuvre la charte de gestion.

CONCLUSION

En définitif, nous constatons des avancées notoires dans la mise en œuvre de la reforme budgétaire en mode programme pendant la période transitoire. Cependant, les défis à relever restent encore énormes.

EXTRAIT DU RAPPORT N°2019-62/CFEPPSP DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ECONOMIE, DU PLAN ET DE LA PROMOTION DU SECTEUR PRIVÉ LORS DU VOTE DE LA LOI DE FINANCES 2020

A l'issu de l'écoute de certains responsables de programmes et ministres sectoriels, les constats s'imposent :

- il transparait clairement au niveau de tous les interlocuteurs que la période de budgets de moyens est révolue et qu'un nouveau concept fait place à cette ancienne procédure. Désor mais, le budget repose sur des objectifs précis, des résultats à atteindre et des activités précises à mener. Par conséquent, toute activité non programmée devient difficile sinon impossible à exécuter;
- le concept de budget en mode programme n'est pas encore maîtrisé par la majeure partie des ministères écoutés, malgré l'existence d'un décret qui fixe les rôles et responsabilités des chefs de programme ;
- la mise en œuvre du budget en mode programme demeure l'idéal, mais pour le moment l'exécution prend en compte plus ou moins ce qui est prévu dans les programmes mais le Directeur des Finances et du Matériel (DFM) demeure l'acteur principal;
- la notion de coordination et de dialogue de gestion demeure très floue au niveau de la plupart des ministres rencontrés. Dans certains cas, ce rôle semble dévolu au Secrétaire Général du département. Il convient toutefois de signaler que deux ministres rencontrés ont les idées très claires sur ce rôle de coordination qu'ils doivent assurer et le dialogue de gestion qu'ils doivent instaurer entre les différents programmes qui sont complémentaires pour la réalisation de la mission dévolue au département;
- la faiblesse constatée dans l'évaluation des effectifs rémunérés et au niveau de certains programmes.

Ainsi, au sortir des deux années d'exécution du budget en mode programme, au-delà de quelques acquis, de nombreux défis demeurent pour la mise en œuvre effective de ce nouveau concept. Au nombre des acquis, nous pouvons citer :

- la présentation et le vote du budget en mode programme ;
- l'exécution et les mouvements des crédits respectant les dispositions de la loi n°2013-028, relative aux lois de Finances ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan global de formation des acteurs impliqués dans la réforme ;

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

- l'élaboration des outils de planification, de pilotage et de reporting ;
- la nomination des responsables de programmes.

Quant aux défis, il faut retenir:

- la forte mobilité des agents de l'administration en charge de capitaliser les expériences acquises et d'accompagner la réforme ;
- le retard dans la nomination ou la désignation officielle de certains responsables de programme et la forte mobilité de ceux-ci ;
- la non maîtrise du pouvoir d'ordonnancement pour la majeure partie des responsables de programme, imputable notamment au retard dans la nomination de ceux-ci et qui s'est répercuté sur la qualité de leur gestion managériale;
- les difficultés relatives à l'instauration du Dialogue de Gestion afin d'appliquer le réflexe de la gestion axée sur les résultats et les faiblesses liées à son application en dépit de l'existence de tous les outils y afférents et mis à la disposition des départements ministériels et institutions. A titre d'illustration, en 2018 et 2019, très peu de Ministères et Institutions ont élaboré leur lettre de mission pourtant indispensable à l'opérationnalisation des DPPD-PAP. L'élaboration des Contrats Annuels de Performance (CAP) n'est pas encore suffisamment encrée dans la culture des Etablissements Publics nonobstant l'appui technique des services techniques du Ministère de l'Economie et des Finances.

Au regard de ces défis, l'ancrage de la gestion budgétaire axée sur les résultats doit être renforcé en améliorant la formation des acteurs de la chaîne de dépenses aux nouvelles procédures du budget en mode programme notamment les responsables de programme.

Il est important de signaler que cette adaptation à la gestion en mode programme ne peut signifier aucunement le report de la mise en œuvre de la réforme du budget programme. Le solde de toutes ces planifications et programmations demeure la mobilisation des ressources financières et la capacité de l'Etat à honorer les paiements à temps et au moment opportun.

RECOMMANDATIONS

Au terme de l'analyse de la deuxièmes partie du projet de loi portant loi de Finances pour l'exercice 2020 et à la suite de l'écoute des personnes ressources, la Commission des Finances, de l'Economie, du Plan et de la Promotion du Secteur Privé recommande au Gouvernement de :

- définir des étapes dans l'approfondissement de la mise en œuvre du budget en mode pro gramme;
- intensifier la formation et la sensibilisation des acteurs pour un changement de comportement;
- respecter le cadre du dialogue de gestion autour des différents programmes notamment entre le coordinateurs des programmes et le ministre en charge des finances ;
- mieux évaluer les tableaux des effectifs rémunérés qui doivent justifier les charges des personnels ;
- renforcer la pertinence et la sincérité des objectifs assignés aux programmes et des indicateurs de résultats.

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET EN MODE BUD-GET-PROGRAMMES AU NIVEAU DE LA DIRECTION GENERALE DES MARCHES PUBLICS ET DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

I. RAPPEL DU CONTEXTE DE LA REFORME

La réforme de la gestion budgétaire en mode budget-programmes a été menée dans le contexte ci-après :

- l'engagement de l'UEMOA à rendre la gestion des finances publiques de ses Etats membres conforme aux standards internationaux ;
- l'adoption du Décret n°2017-0697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes, en application des dispositions de la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux Lois de Finances.

II. INNOVATIONS EN LIEN AVEC LES MISSIONS ET ATTRIBUTIONS DE LA DGMP-DSP

Les principales innovations sont :

- l'avènement des Autorisations d'Engagement et des Crédits de Paiement (AE-CP) entrainant la suppression de l'arrêté dérogatoire pour les investissements financés sur plusieurs exercices;
- l'avènement de nouveaux acteurs dans la planification, la passation et l'exécution des marchés (Responsables de Programmes, les Services d'appui et de conseil, les responsables de Budgets opérationnels, etc.....);
- le changement du rôle de certains acteurs ;
- la flexibilité, la responsabilisation et la redevabilité dans la gestion du budget en mode programmes, d'où la nécessité d'un rehaussement des seuils des ministres sectoriels et des Responsables de Programmes.

III. ETAT DE MISE ŒUVRE DES INNOVATIONS

1. Rôle de la DGMP-DSP dans la chaine de mise en œuvre du budget-en mode-programmes

Conformément aux dispositions de la loi n°08-022 du 23 juillet 2008, modifiée, portant création de la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public, la DGMP-DSP a pour mission le contrôle de l'application de la règlementation sur les marchés publics et les délégations de service public.

A ce titre, elle est chargée du contrôle a priori des marchés publics et des délégations de service public, notamment :

- le suivi et le contrôle de la passation et de l'exécution des marchés publics et des délégations de service public, sans préjudice de l'exercice des pouvoirs généraux de contrôle des autres organes de l'Etat;
- l'émission d'avis, l'accord d'autorisations et de dérogations aux autorités contractantes dans les cas prévus par la règlementation ;

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

- la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la commande publique, avec l'Autorité de Régulation des Marchés et des Délégations de Service Public (ARMDS), sur la règlementation et les procédures applicables ;
- la contribution, en relation avec l'ARMDS, à la constitution et à la gestion d'une banque de données sur les marchés publics et les délégations de service public ;
- l'émission d'avis sur les projets de textes législatifs et règlementaires relatifs aux marchés publics et aux délégations de service public.

2. Les réformes à mener à court, moyen et long terme

Les innovations en matière de budget programmes nécessitent :

- la modification du Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015, modifié, portant code des marchés publics et des délégations de service public ;
- la modification du Décret n°2014-0256/PM-RM du 10 avril 2014 déterminant les autorités chargées de la conclusion et de l'approbation des marchés publics et des délégations de service public;
- la modification des textes portant organisation et modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.

A ce niveau, il est important de souligner qu'en application des dispositions de la loi n°08-023 du 23 juillet 2008, modifiée, relative à l'ARMDS, la modification de ces textes est portée par l'Autorité de Régulation des Marchés et des Délégations de Service Public, en collaboration avec la DGMP-DSP.

2.1. Les activités réalisées

A ce jour, le nouveau projet de Décret déterminant les autorités chargées de la conclusion et de l'approbation des marchés publics et des délégations de service public et les personnes responsables des marchés est élaboré et introduit dans le circuit d'approbation.

2.2. Les activités en cours

Néant

2.3. Les activités restantes

Les activités ci-après sont à mener :

- la modification du Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015, modifié, portant code des marchés publics et des délégations de service public ;
- la modification des textes portant organisation et modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.

3. Les contraintes, les insuffisances et les mesures

Les contraintes et les insuffisances restent la faible capacité des acteurs à maitriser les outils de pilotage et, de façon générale, l'organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes, telle que définie par le Décret n°2017-0697/P-RM du 14 août 2017, d'une part, et, d'autre part, les redondances dans le contrôle a priori entre certains acteurs.

Pour corriger ces contraintes et insuffisances, il est nécessaire de :

- mettre en place un vaste programme de renforcement des capacités ;
- poursuivre la vulgarisation des changements occasionnés par l'introduction du Budget en mode-programmes ;
- procéder à des réformes institutionnelles.

IV. DEFIS

Les principaux défis à relever sont : l'appropriation de la reforme par l'ensemble des acteurs de la chaine de la dépense publique et la réorganisation de l'administration, afin de l'adapter au contexte et aux outils de la gestion budgétaire en mode programmes.

V. PERSPECTIVES

En perspective, il y a lieu de :

- accélérer la mise en œuvre de la réforme ;
- faire la jonction entre les textes de la commande publique et le basculement du budget en mode-programmes ;
- engager un vaste programme de renforcement des capacités des acteurs, ainsi qu'une campagne d'information, d'éducation et de communication pour le grand public.

BILAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE DU BUDGET-PROGRAMMES



Introduction



Le Mali a basculé le 1^{er} janvier 2018 dans la budgétisation en mode programmes, conformément à la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux lois de finances. A ce titre, les budgets relatifs aux exercices 2018 et 2019 ont été élaborés et exécutés en mode programmes.



Introduction



Pour soutenir ce mode de budgétisation des dispositions ont été prises afin de mettre en place un dispositif à travers :

- la nomination des responsables de programmes,
- et l'élaboration de plusieurs outils.



Introduction



Malgré ce dispositif, la mise en œuvre du budget-programmes suivant toutes les dispositions prévues dans la loi 028, était quasi impossible ce qui a priori a conduit le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) à faire des deux premières années de mise en œuvre une période transitoire.

Pour réussir cette transition, le décret n°2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes a été adopté.





Rappel des dispositifs

La mise en œuvre des dispositions de la loi 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances consacre désormais l'exécution du budget d'Etat en mode programmes.



Ledit décret fait ressortir entre autres à son article 2 que le ministre ou le président d'institution est ordonnateur principal de son budget et nomme les responsables de programme, tout en précisant à son article 13 que le responsable de programme dispose de compétences d'ordonnateur principal délégué pour l'exécution des crédits de son programme.



Ces dispositions consacrent l'avènement d'un nouveau paradigme en matière d'exécution du budget d'Etat er mettant un terme aux dispositions de la loi 96-060 relative aux lois de finances. Il s'agit notamment, des dispositions qui conféraient aux ministres et présidents d'institution la qualité d'ordonnateur secondaire faisant ainsi du DAF DFM ou SAF un ordonnateur secondaire délégué au niveau central et du DRB ordonnateur secondaire délégué au niveau réajonal.



Bilan de mise en œuvre du budget programmes durant la phase transitoire 2018-2019



L'opérationnalisation de la loi 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances consacre désormais l'exécution du budget d'Etat en mode programmes. Le décret n °2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes adopté en application des articles 11 et 12 de ladite loi précise dayantage ce nouveau mode de gestion budgétaire.





Ainsi, l'article 2 dudit décret précise que le ministre ou le président d'institution est ordonnateur principal de son budget et nomme les responsables de programme et son article 13 énonce que le responsable de programme dispose de compétences d'ordonnateur principal délégué pour l'exécution des crédits de son programme.

Ces dispositions symbolisent ainsi, le transfert des compétences d'ordonnancement en remplacement du DFM, DAF ou SAF au niveau central et DRB au niveau régional qui exerçaient cette prérogative au vu de la loi 96-060.



Bilan de mise en œuvre du budget programmes durant la phase transitoire 2018-2019



Pour rappel, l'ordonnateur est celui qui dispose, d'un pouvoir de décision financière. Il est l'autorité administrative qui engage, liquide et ordonnance la dépense. Il dispose pour cela d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de décider de l'opportunité de la dépense dans la limite de son enveloppe pudgétaire.





Toutefois, avec le dispositif en place à partir du 1^{er} janvier 2018, le responsable de programme n'était pas dans une disposition d'exercer pleinement le pouvoir à lui conféré par la loi 028 et le décret n°2017-697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes.



Bilan de mise en œuvre du budget programmes durant la phase transitoire 2018-2019



Pour palier cette situation, les exercices budgétaires 2018 et 2019 ont été menés dans une phase transitoire qui a été prévue suivant l'article 22 du décret 697, qui précise que les DFM, DAF, SAF pour l'administration centrale et les DRB, pour les services déconcentrés, assurent respectivement les tonctions d'ordonnateur principal délégué pour le compte des RPROG, RBOP en administration centrale,





et d'ordonnateur secondaire délégué pour le compte des RBOP et RUOP en services déconcentrés. Durant cette phase transitoire, la mise en œuvre de cette disposition s'est traduite par l'exécution du budget d'Etat sous la responsabilité des DFM, DAF, SAF et DRB et non celle des responsables de programme et des responsables du budget opérationnel de programme.



Bilan de mise en œuvre du budget programmes durant la phase transitoire 2018-2019



Deux lettres circulaires ont été initiées par le MEF respectivement en 2018 et 2019 en vue de mieux l'encadrer cette phase.

En outre, la période transitoire a été marquée par l'élaboration d'outils budgétaires requis pour une mise en œuvre adéquate du budget programmes.



Bilan de mise en œuvre du budget programmes durant la phase transitoire 2018-2019



Il s'agit de :

- Document de Programmation Budgétaire Economique Pluriannuel (DPBEP);
- Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses Projet Annuel de Performance (DPPD-PAP);
- Rapport Annuel de Performance (RAP);
- Rapport de Suivi Trimestriel (RST) ;
- $+\phi$ ontrat Annuel de Performance (CAP) ;
- harte de gestion budgétaire ;
- Lettre de Mission (LM).



Bilan de mise en œuvre du budget programmes durant la phase transitoire 2018-2019



Le décret 697 a en fin précisé que la période transitoire ne doit pas excéder deux ans et sa fin doit consacrer une prise de fonction progressive du responsable de programme conformément aux dispositions de la loi 2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux lois de finances. Cette prise de fonction est conditionnée à une évaluation de la capacité du responsable de programme menée par des structures du MEF, notamment la Direction Générale du Budget, la Direction autionale du Contrôle Financier et l'Inspection des Finances.



Perspectives



La période transitoire doit faire l'objet d'une évaluation comme prévue en vue de la mise en place d'un dispositif adéquat pour assurer la gestion budgétaire par programme. Il s'agit d'un dispositif capable d'absorber l'ensemble des instruments requis pour une gestion optimale du budget en mode programmes.

Outre/les outils élaborés, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne, l'institutionnalisation du contrôle de gestion et la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale constituent des éléments d'analyse afin d'aboutir à un modèle pouvant permettre au responsable de programme d'assumer pleinement ses fonctions.



Perspectives



Ledit modèle doit s'inspirer des existants pouvant s'adapter au contexte du Mali, tout en conservant notamment le caractère harmonisé de la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Cette réforme doit faire l'objet d'un portage assuré par le **Commissariat au Développement Institutionnel** garant de la réforme administrative.

La réflexion doit intégrer la forte mutation du contrôle financier, qui doit désormais se muer en contrôle budgétaire assurant ainsi un contrôle de conformité et de performance fondé sur une mission recentrée autour d'un contrôle de la soutenabilité et la prévention des risques budgétaires.



Perspectives



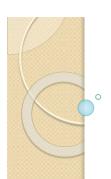
L'année 2020 devrait accompagner la période transitoire, tout en étant consacrée à l'évaluation de cette période afin de permettre à l'ensemble des parties prenantes d'impulser une dynamique permettant au CDI d'initier une réforme administrative qui permettra au responsable de programme d'assumer pleinement la mission à lui confiée.



Conclusion



L'examen sommaire de l'état de mise en œuvre du budget programmes durant la période transitoire 2018-2019, suscite la mobilisation de tous les acteurs concernés qui permettra d'aboutir à la mise en place d'un dispositif adéquat partagé par tous. L'accompagnement du volet administratif forcément induit par le volet budgétaro-comptable est une **nécessité absolue**.



Direction Nationale du Contrôle Financier

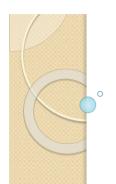
Bilan de la mise en œuvre de la période transitoire du budget-programmes

DNCF, Février 2020



Contexte

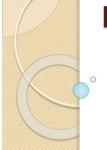
Créée en 1959 par la Loi n°59-23/AL-RS du 22 mars sous l'appellation de « Contrôle Financier » de la République soudanaise et érigée en Direction Nationale suivant les dispositions de l'Ordonnance n°85-30/P-RM du 19 décembre 1985, la Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF) est un service technique du Ministère de l'Economie et des Finances.



Contexte (suite)

La transposition des directives de l'UEMOA a induit chez le Contrôleur Financier de nouvelles missions principalement : le contrôle a priori qui peut être sélectif ou non des dépenses, et l'évaluation a posteriori des résultats et performances des programmes.

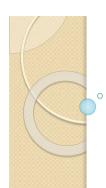
Ces missions impliquent que l'administration publique soit performante et davantage responsabilisée. Elles exigent aussi des services de contrôle plus de rigueur et d'efficacité à travers l'application des outils modernes de gestion des Finances Publiques.



Restructuration de la DNCF

Pour la mise en œuvre du budget en mode programme, la DNCF a été restructurée par l'Ordonnance n°2016-013/P-RM du 29 mars 2016, portant création de la Direction Nationale du Contrôle Financier, ratifiée par la Loi n°2016-020/ du 09 juin 2016.

Son organisation et ses modalités de fonctionnement sont déterminées par le Décret n°2016-0214/P-RM du 01 avril 2016, qui a engendré la création de trois nouveaux bureaux (le Bureau d'Accueil et d'Orientation, le Bureau d'Audit Interne et d'appui-conseil, le Bureau d'appui à la gestion du personnel et du matériel) et d'une division (la Division Evaluation des Résultats et des Performances des Programmes).



Attributions

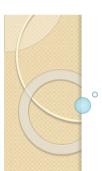
Attributions classiques

Elle a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de contrôle financier et de participer à sa mise en œuvre.

► Le Contrôleur Financier intervient dans l'exécution de la dépense pour s'assurer de sa régularité conformément aux règlementations législatives et les textes en vigueur.

A cet effet, les procédures peuvent être normales, simplifiées ou dérogatoires.

► La procédure normale, suivi de l'exécution des budgets de l'Etat, des Etablissements Publics et des Collectivités territoriales suivant les trois étapes de la phase administrative de la dépense: engagement-liquidation-ordonnancement.



Attributions (suite)

- La procédure simplifiée concerne les dépenses payées sur les avances de fonds et sur les régies d'avances conformément aux dispositions de <u>l'Arrêté n°2017-3867/MEF-SG du 17 novembre 2017 fixant les modalités de création, de fonctionnement des régies de recettes et les régies d'avances, ainsi que les conditions de nomination des régisseurs.</u>
- La procédure dérogatoire concerne les dépenses payées sans ordonnancement préalable, ce qui est une exception de la procédure normale suivant <u>l'Arrêté</u> n°2017-0766/MEF-SG du 28 mars 2017 fixant la liste des dépenses payées avant ordonnancement et les modalités de régularisation de leur paiement.



Innovations induites par l'avènement du budget en mode programmes

- La sélectivité ou non du contrôle a priori ;
- L'appui conseil auprès des ordonnateurs ;
- Le contrôle a posteriori ;
- L'augmentation de la responsabilité personnelle du Contrôleur Financier aux plans disciplinaire, pénal et civil.



Mise en œuvre des innovations

La Direction Nationale du Contrôle Financier est aujourd'hui l'un des services les plus déconcentrés du Ministère de l'Economie et des Finances. Depuis sa création à l'époque coloniale, le service a évolué tant dans son organisation, ses structures que dans ses méthodes et procédures.

En effet, la Direction Nationale du Contrôle Financier est représentée au niveau régional et du District de Bamako par des Directions Régionales, auprès des départements ministériels, des organismes personnalisés et des entrepôts maliens dans les ports maritimes par des Délégations du Contrôle Financier, au niveau subrégional par des Délégations Locales du Contrôle Financier, ainsi qu'au niveau des recettes-perceptions.



Mise en œuvre des innovations(suite)

Etat de la déconcentration du contrôle financier

• Niveau département ministériel : 33

• Niveau régional : 15

Niveau subrégional : 38

• Niveau local Recettes-Perceptions: 24

• Etablissements publics: 50

• Entrepôts du Mali à l'Extérieur : 05

• Institutions de la république : 03



CONTRÔLE A PRIORI

Pour s'assurer de la conformité et de la régularité de la dépense conformément aux autorisations législatives et aux textes en vigueur

CONTRÔLE A POSTERIORI

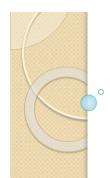
Appréciation du contrôle interne Evaluation de la performance

RESPONSABILITE PERSONNELLE DU CF

Disponibilité des crédits

Vérification des prix conformément à la mercuriale en vigueur et, au titre de la validité de la créance

Exactitude des calculs de la liquidation.



Réforme à mener

- Recentrage du Contrôleur financier dans son rôle;
- Poursuite de la mise en œuvre des innovations issues de la restructuration;
- Introduction de l'état nominatif pour la maitrise des dépenses de salaires & accessoires de soldes;
- Création de l'état nominatif de référence au niveau régional pour la maitrise des dépenses de salaires & accessoires de soldes des Collectivités territoriales.



Contraintes

- La non maitrise de la nomenclature budgétaire
- L'insuffisance du personnel de la DNCF
- L'inadéquation de la gestion du personnel et la logique de performance
- L'insuffisance de moyens budgétaires



Perspectives

- capitaliser l'expertise du métier d'évaluation en y intégrant l'appréciation de la capacité de gestion des RPROG;
- ■élaborer et mettre à la disposition des ordonnateurs un document cadre de référence pour l'instauration de dispositif de contrôle interne;
- mettre l'accent sur l'appréciation du contrôle de gestion budgétaire des Collectivités territoriales et des EPN (Budget Autonome).

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PERIODE TRANSITOIRE DU BUDGET-PROGRAMMES

I. RAPPEL DU CONTEXTE DE LA REFORME :

Depuis le 1erjanvier 2018, le Mali a basculé en gestion budgétaire en mode-programme, à travers la préparation, le vote et l'exécution du budget d'Etat.

Ainsi, dans le souci de mieux préparer les acteurs de la chaine managériale a l'appropriation de cette réforme, le Décret n°2017-697/P-RM du 14 aout 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes a été adopté.

Ce Décret prévoit, dans la mise en œuvre du basculement, une période transitoire de deux (2) ans qui prend fin en 2019 et au cours de laquelle l'ensemble des outils indispensables à la mise en œuvre effective du budget-programmes doivent être mis en place.

Pendant cette période transitoire, des lettres circulaires ont été élaborées par le Ministère de l'Economie des Finances afin d'encadrer l'exécution budgétaire conformément à l'esprit dudit Décret.

Après deux années de mise en œuvre, il s'est avéré qu'il existe des défis à relever au niveau de certaines étapes du processus. Au regard de ces défis, il est souhaitable de voir comment renforcer les outils et améliorer la mise en œuvre du budget-programmes à travers la relecture de certains textes et outils.

Ce panel a pour objet d'échanger sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du budget en mode programme au cours de la phase transitoire 2018-2019.

Aux termes du Décret n°2019-0331/P-RM du 13 mai 2019 fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement, le Ministère de l'Agriculture élabore et met en œuvre la politique nationale dans le domaine de l'Agriculture.

A ce titre, il est chargé de la mise en œuvre des politiques sectorielles qui sont :

- la Loi d'Orientation Agricole (LOA);
- le Programme National d'Investissement pour le Secteur Agricole (PNISA);
- la Politique de Développement Agricole (PDA);
- la Loi Foncière Agricole (LFA).

Le Ministère de l'Agriculture est structuré en cinq (5) programmes :

- Programme 1.034: Administration Générale;
- Programme 2.087: Appui au Monde Rural;
- Programme 2.088 : Aménagement et Equipement Rural ;
- Programme 2.089: Recherche et Formation;
- Programme 3.006 : Appui au Financement de l'Agriculture.

II. LES INNOVATIONS (EN LIEN AVEC LES MISSIONS ET ATTRIBUTIONS DE LA STRUCTURE)

La préparation du budget :

Le budget d'Etat est préparé suivant le calendrier harmonisé d'élaboration du budget en mode programme à travers une lettre circulaire du Ministre de l'Economie et des Finances adressée à tous les acteurs désignés.

Sur la base d'un Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel des Dépenses (DPBEP), le Gouvernement élabore et transmet à l'Assemblée Nationale le projet de loi de finances initiale, qui organise le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) avant la finalisation.

La présentation du budget :

La nouvelle architecture budgétaire composée de « Programmes »regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'« Actions »représentatifs d'une politique publique.

L'examen et le vote des Lois de Finances par le parlement :

Sur la base d'un Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel des Dépenses (DPBEPD), l'Assemblée Nationale a l'opportunité d'infléchir en amont, avant la finalisation du projet Loi de Finances initiale.

L'exécution du budget :

La fonction administrateur de crédits a disparu pour laisser place aux nouveaux gestionnaires de la dépense suivants :

- Les Responsables de Programmes (RPROG);
- Les Responsables des Budgets Opérationnels de Programmes (RBOP);
- Les Responsables d'Unités Opérationnelles (RUO);
- Les opérateurs de l'Etat (Etablissements publics).

L'exécution du budget en mode-programme a ouvert de nouvelles perspectives aux gestionnaires avec la souplesse de gestion à travers la double présentation des crédits budgétaires en AE/CP, la globalisation et la fongibilité des crédits.

Le budget du Ministère de l'Agriculture est exécuté conformément au DPPD-PAP de l'année n et sur la base d'un Arrêté qui consacre l'ouverture des crédits par semestre avec l'application d'une réserve de 5% au lieu des ouvertures de crédits trimestrielles.

Le Directeur des Finances et du Matériel notifie la situation des crédits ouverts à l'ensemble des structures, Projets/Programmes relevant des différents programmes du Ministère, en vue d'assurer la prise en charge de leurs expressions de besoins validées par les RPROG.

III. ETAT DE LA MISE EN ŒUVRE DES INNOVATIONS :

1. Rôle de la structure dans la chaine de mise en œuvre du Budget-Programmes :

Le rôle de la Direction des Finances et du Matériel dans l'exécution du budget découle de l'article 18 du Décret n°2017-0697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode-programme aux termes duquel, il est à retenir quelle fait partie des services d'appui et de conseil aux programmes « chargés de la mise en œuvre des modalités et règles transversales de gestion financière des programmes du Ministère ainsi que la règlementation transversale en matière de commande publique conformément à la charte de gestion du ministère. Ils exercent des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des responsables de programme...... ».

Au niveau de la coordination, préparation, synthèse de la programmation du budget, la DFM joue un rôle prépondérant dans :

- Le processus de préparation des documents budgétaires (le DPPD-PAP et le RAP) ;
- la conférence et arbitrages budgétaires (à l'intérieur du département et avec le ministère chargé des Finances);
- au niveau du pilotage de l'exécution du budget.

2. Les reformes à mener (Court Terme, Moyen Terme et Long terme):

A court terme:

- Elaboration de documents budgétaires fiables (DPBEP, DPPD-PAP, RAP);
- renforcement des capacités des acteurs de l'exécution du budget en mode-programme ;
- organisation du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) sur le DPBEP;
- adaptation du système informatique (SIGD-PRED 6) de la chaine de dépense à la nouvelle approche.

A moyen et long terme:

- une culture de responsabilité et de performance ;
- la flexibilité dans l'utilisation des ressources mises à disposition ;
- la responsabilité par rapport aux résultats à travers des documents clairs et complets « le Projet Annuel de Performance (PAP) et le Rapport Annuel de Performance (RAP) ».

2.1 Les activités réalisées :

Conformément aux dispositions du Décret n°2017-0697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode-programme, la DFM a réalisé entre autres activités :

- Elaboration des documents budgétaires (le DPPD-PAP, le RAP) pour les années 2018 et 2019;
- la participation aux conférences et arbitrages budgétaires (à l'intérieur du département et au niveau du Ministère chargé des Finances);
- le pilotage de l'exécution du budget en mode programme et la production du Compte Administratif dans les délais requis.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

2.2 Les activités en cours de réalisation :

- Mise en place d'une charte de gestion ministérielle ;
- élaboration de la lettre de mission ;
- la mobilisation des crédits des programmes en Autorisation d'Engagement (AE) et en Crédits de Paiement (CP) ;
- la passation des marchés conformément aux nouveaux principes de gestion en mode programme ;
- l'application de la nouvelle comptabilité-matières.

2.2 Les activités restantes :

- La Charte de Gestion Ministérielle ;
- La Lettre de Mission ;
- Le Rapport de Suivi Trimestriel.

3. Les Contraintes:

- Insuffisance du dialogue de gestion stratégique et régulier avec le Ministre de tutelle;
- l'animation du dialogue de gestion au sein des programmes ;
- les RPROG ne sont pas mieux outillés et responsabilisés dans leurs rôles (en matière de planification, de programmation, de budgétisation de pilotage du programme et de reddition de comptes);
- faible implication des RPROG dans l'élaboration des outils de pilotage de la performance « Rapport Annuel de Performance (RAP), le Projet annuel de performance (PAP) » (minimum 17 tableaux par programme à renseigner et à commenter);
- faible implication des RPROG et responsables de services dans la préparation du Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD).

IV. LES DEFIS:

- l'effectivité de dialogue de gestion stratégique et régulier avec le Ministre de tutelle ;
- la mise en place d'un cadre d'animation du dialogue de gestion périodique au sein de chaque programme ;
- la responsabilisation des RPROG dans leurs rôles en matière de planification;
 de programmation, de budgétisation, de pilotage du programme et de reddition de comptes;
- la mise en place et l'opérationnalisation de certains outils essentiels de pilotage notamment la Charte de Gestion Ministérielle, la Lettre de Mission et le Rapport de suivi trimestriel;
- une forte implication des RPROG dans l'élaboration des outils de pilotage de la performance « Rapport Annuel de Performance (RAP), le Projet annuel de performance (PAP) »;
- le renforcement de l'implication des RPROG et responsables de services dans l'élaboration des documents budgétaires notamment le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses et le Projet Annuel de Performance (DPPD-PAP);
- la mise en œuvre des réformes institutionnelles inhérentes à une telle vision ;
- la mise en œuvre du rôle d'ordonnateur principal des Ministres et d'ordonnateurs délégués des Responsables de programmes.

V. LES PERSPECTIVES:

- la maitrise parfaite des différents outils de mise en œuvre du budget-programmes, par les acteurs ;
- la disponibilité de l'ensemble des outils de pilotage ;
- la responsabilisation des RPROG pour l'établissement d'un cadre du dialogue de gestion au sein de chaque programme ;
- la définition des responsabilités et obligations des acteurs participant au pilotage ou à la gestion des programmes ;
- le changement de mentalité au niveau de tous les acteurs de la chaîne.

4. Les recommandations :

- Responsabiliser davantage les acteurs et renforcer les contrôles de performance ;
- Prendre en compte la dimension performance dans les arbitrages budgétaires ;
- S'inspirer de l'expérience de pays de la zone UEMOA au niveau desquels la mise en œuvre desquels la mise en œuvre de la gestion budgétaire en mode programme a été jugée comme une réussite ;
- Poursuivre progressivement de façon prudente l'ancrage de la gestion budgétaire en mode programme.

III. CONCLUSION:

La période transitoire relative à la gestion budgétaire en mode-programme, a permis d'obtenir les résultats mitigés d'où la nécessité de sa prolongation dans le but de permettre aux programmes du département de mettre en place tous les outils d'une part et de mieux les maitriser d'autre part.

3ème PANEL

PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES INVESTISSE-MENTS EN MODE AE /CP

INTRODUCTION

Le budget programme a été institué au Mali à travers la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux lois de finances. L'article 16 de ladite loi, indique que les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement (CP) pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ;
- d'autorisations d'engagements (AE) et de crédit de paiement (CP), pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariat publics-privés.

L'évolution de la gestion budgétaire dite de moyens vers la gestion budgétaire dite de résultats est une opportunité permettant d'améliorer le suivi des dépenses d'investissement et d'analyser la soutenabilité des finances publiques, ainsi que le pilotage des crédits budgétaires. Cependant pour les marchés pluriannuels, des difficultés existent sur la planification et la budgétisation des AE/CP, la planification et l'exécution des avenants, la prise en compte des restes à payer et des restes à mandater, la période et la date d'extinction du marché pluriannuels, l'annulation et les modalités de prise en charge des pénalités et la procédure d'imputation budgétaire par rapport aux marchés pluriannuels.

Ce panel a pour objet d'échanger sur les difficultés rencontrées et les solutions proposées dans la gestion des investissements en mode du budget-programmes. Il sera animé par les personnalités suivantes :

MODERATEUR : Monsieur Joël TOGO, Conseiller Technique au Ministère de l'Econmie et des Finances

PANELISTES: **Monsieur Bamoussa KONE**, Directeur National de la Planification du Développement, (Présentation introductive du thème).

Monsieur Elly Prospère ARAMA, Directeur Général de la Dette publique.

Monsieur Hamaye TOURE, Directeur des Finances et du Materiel du Ministère des Infrastructures et de l'Equipement

Madame WAIGALO Mariam COULIBALY, Directrice des Finances et du Matériel du Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Logement Social.

NOTE TECHNIQUE

1. Objet

La présente note décrit le processus de mise en œuvre de la budgétisation en AE-CP au Mali.

2. Cadre juridique et définition des AE-CP

A la suite de son adoption par le Conseil des ministres de l'UEMOA en 2009, le Mali a transposé dans la règlementation nationale, la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'Union, par la loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux lois de finances.

Cette loi introduit plusieurs innovations dans la préparation et la mise en œuvre des lois de finances, parmi lesquelles figure la programmation pluriannuelle des dépenses. L'un des outils majeurs d'implémentation de cette pluri annualité est la distinction faite entre les Autorisations d'Engagement (AE) et les Crédits de Paiement (CP), lors de la budgétisation et de l'exécution des dépenses d'investissement.

Ainsi, aux termes de l'article 16 de la loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux lois de finances, les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement, pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ;
- d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics-privés.

Aux termes de cette loi, les AE sont définis comme étant la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances (article 17). Tandis que les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice (article 18).

En ce qui concerne les opérations d'investissement directement exécutée par l'Etat, l'AE couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction (article 17).

Quant aux contrats de partenariats publics-privées, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêts public, leurs AE doivent couvrir, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique (article 17).

En outre, l'article 19 stipule que : sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Cet article consacre ainsi le caractère limitatif des AE et des CP.

3. Modalités de budgétisation des dépenses d'investissement en AE-CP

La budgétisation des dépenses d'investissement en AE-CP a débuté en 2018, suivant les modalités ci-dessous présentées.

2.2.1. Projets d'investissement en cours

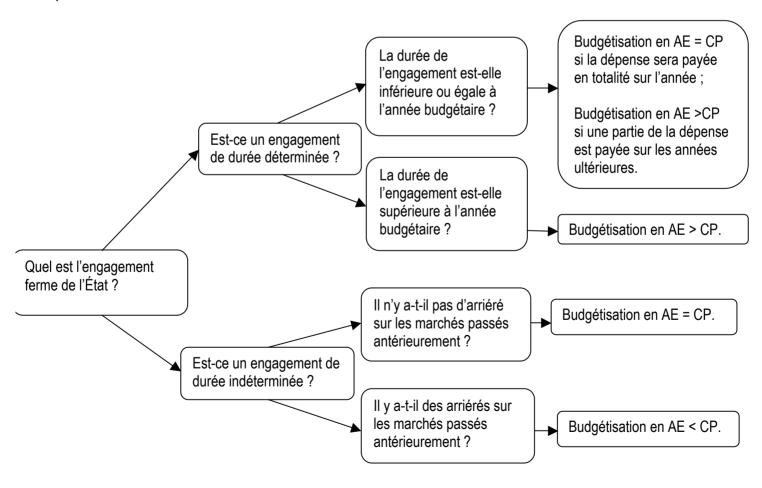
Pour programmer les crédits nécessaires à la prise en charge des projets d'investissement en cours, une note technique présentant la situation des restes à payer sur les marchés en cours d'exécution au titre des projets/programmes d'investissement public, établi à la date du 31 août 2017, a été annexé à la loi de finances. Les faits générateurs de ces projets d'investissement ayant déjà été constatés durant les exercices antérieurs, il a été admis de n'inscrire pour leur compte, que des CP visant à couvrir les restes à payer.

2.2.2. Nouveaux projets d'investissement

Les nouveaux projets d'investissement ont été programmés en AE et en CP sur la base des principes suivants :

- les investissements nécessitant des marchés pluriannuels ont été programmés en mode AE ≠ CP; le montant des AE correspondant au montant total du marché et celui des CP, à la tranche annuelle des paiements programmés sur la base des besoins de trésorerie et du rythme de réalisation des projets;
- les contreparties des projets/programmes, les Contrats Plans Etat Régions (CPER), les projets de souveraineté et les dépenses d'équipement inscrits au budget ordinaire ont été, quant à eux, programmés en mode AE = CP.

De manière synthétique, l'arbre de décision pour la budgétisation des dépenses d'investissement se présente comme suit :



DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Outres la durée du projet et ses modalités de réalisation (direct ou PPP), plusieurs autres facteurs sont pris en compte lors de la programmation des dépenses d'investissement en AE-CP, parmi lesquels figurent: (i) les priorités stratégiques du Gouvernement, (ii) l'impact des projets sur le service de la dette, les charges récurrentes et les fonds de contrepartie, (iii) le type de marché (tranches fermes, révisables, conditionnelles, marché à bon de commande, etc.).

2.3. Modalités d'exécution des dépenses d'investissement en AE-CP

En règle générale, les AE sont consommées par les engagements juridiques fermes de l'État. A titre de rappel « l'engagement juridique de la dépenses est l'acte par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge¹ ». Il est pris par un responsable habilité à créer une telle obligation (ordonnateur principal, délégué ou secondaire), et a un impact financier (Contrat/Marché de travaux, convention PPP etc.).

La notification des engagements juridiques au tiers contractant avec l'État constitue le fait générateur de la consommation des AE.

Par exception lorsque le montant de l'engagement n'est connu qu'une fois intervenue la décision de payer, la consommation des AE intervient lors de la demande de paiement.

Les AE permettent de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à des paiements sur un ou plusieurs exercices. Elles constituent le support de la pluri annualité. La tranche annuelle de l'AE constitue le Crédit de Paiement.

Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'État, l'AE couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service sans adjonction.

Pour les marchés à tranche ferme, l'AE est consommée au moment de la passation du marché à hauteur du montant ferme. Pour les marchés avec tranche conditionnelles, c'est l'affermissement de chaque tranche conditionnelle qui vaut engagement juridique et donc consommation des AE. S'agissant des marchés assortis de révision de prix, les clauses de révision de prix ne sont pas comprises dans l'engagement initial car le montant de la dépense afférente n'est pas connu avec certitude au moment de la passation du marché. Dans ces cas, chaque révision fait l'objet d'une AE avec AE=CP.

Les marchés cadres ou à bons de commande sans minimum n'entrainent pas de consommation des AE au moment de la signature du marché car il n'y pas d'engagement juridique de l'État à ce stade. Seuls le marché subséquent à l'accord cadre ou la passation du bon de commande vaut engagement juridique et donc consommation d'AE.

Pour les contrats de Partenariat Public-Privé, par lesquels l'État confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissement d'intérêt public, les AE couvrent dès l'année où les contrats sont conclus la totalité de l'engagement juridique. Cependant, en pratique, l'AE couvre la partie du PPP comportant des obligations fermes de l'État (notamment sur les investissements qui seront réalisés dans le cadre du partenariat) mais non les charges à venir résultant de redevances, locations ou rémunérations de services fournis par le partenaire privé.

La consommation des AE doit être réalisée dès la validation de l'engagement juridique par l'ordonnateur et le contrôleur financier.

Lorsqu'ils ne sont pas consommés à la clôture de l'exercice budgétaire, les AE et les CP sont annulés, sauf procédure de report. Le report des crédits non consommées au titre des AE et CP pour les opérations d'investissement ou de contrat de PPP s'effectue de la manière suivante :

- les AE disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme par Décret pris en Conseil des Ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.
- les CP relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme, dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire.

En outre, l'introduction des AE pour les dépenses en capital limite la porté de la fongibilité asymétrique. Ainsi, les autres catégories de dépenses ne peuvent abonder les dépenses en capital qu'en CP, dans la mesure où elles ne disposent pas d'AE. Pour que les CP transférés soit utilisables, il est nécessaire qu'il existe des AE disponibles pour lesquels il y a un déficit de CP ou qu'il existe un besoin de CP pour une opération d'investissement déjà engagée.

Concrètement, en attendant une maîtrise parfaite de la procédure des AE/CP, la pratique en cours de l'exécution des crédits d'investissement procède comme suit :

- une phase d'engagement juridique qui donne lieu à la consommation d'AE;
- une phase d'engagement comptable qui donne lieu à la réservation de CP conditionnée à l'existence préalable d'un engagement juridique sur l'AE;
- une phase d'ordonnancement des CP réservés lors de l'engagement comptable.

L'autorisation d'engagement (Dépenses d'investissement) et le crédit de paiement (Dépenses ordinaires) font l'objet d'une affectation dès l'approbation du rapport de dépouillement, de jugement des offres et de l'avenant par la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public et ses démembrements (Directions Régionales des Marchés Publics et des Délégations de Service Public et Cellules de Passation des Marchés Publics).

Pour permettre à la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public de mieux analyser les demandes d'approbation du rapport de dépouillement et de jugement des offres, celles-ci seront désormais accompagnées des projets de fiche d'engagement juridique et comptable, visés par l'ordonnateur, qui auront vocation à bloquer les crédits bien avant le visa du contrôleur financier attestant la disponibilité des AE et CP.

Le cas échéant, lorsque les fiches d'engagement juridique et comptable ne sont pas fournies, elles sont ouvertes par une autorisation à titre exceptionnel donnée par le Ministre de l'Économie et des Finances basée sur l'existence de la ligne budgétaire.

L'affectation est un acte de programmation de l'exécution des crédits qui ne consomme pas les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, mais elle les réserve pour la réalisation de l'opération de dépense. L'affectation de l'AE/CP est bloquée dans PRED5 ; son retrait/annulation doit faire l'objet d'une requête adressée à la DGB après avis de la DNPD dans le cas des investissements du BSI.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Lorsque le montant d'AE inscrit au budget d'État n'est pas suffisant pour couvrir l'engagement juridique de l'opération d'investissement considérée, le déficit peut être comblé à travers les opérations suivantes :

- un virement ou transfert à partir d'autres lignes de dépenses d'investissement dans les conditions prévues par la loi relative aux lois de Finances et sous réserve de l'avis préalable de la Direction Nationale de la Planification du Développement;
 - l'ouverture de nouvelles AE dans la loi de Finances rectificative.

Le déficit de CP relatifs aux dépenses ordinaires et aux dépenses en capital peut être comblé par les opérations suivantes :

- l'ouverture de CP supplémentaires en loi de Finances rectificative ;
- le transfert ou le virement de CP à partir d'autres lignes dans les conditions prévues par la loi relative aux lois de Finances et sous réserve de l'avis préalable de la Direction Nationale de la Planification du Développement;
- l'exercice de la fongibilité asymétrique dans les conditions prévues par la Loi relative aux Lois de Finances et sous réserve de l'avis préalable de la Direction Nationale de la Planification du Développement.

En ce qui concerne les AE consommées en 2019 et qui devraient être éteintes également en 2019, l'Ordonnateur adressera une lettre au Ministre chargé des Finances pour l'autorisation de paiement du reliquat des CP sur le budget 2020 à titre exceptionnel tout en indiquant la ligne budgétaire d'imputation.

Après l'accord du Ministre, l'ordonnateur est autorisé à exécuter la dépense sur le CP (Dépenses d'investissement / dépenses ordinaires) suivant la procédure ainsi décrite.

4. Difficultés/ contraintes rencontrées

L'appropriation, par les acteurs de la chaîne de la dépense publique, des modalités de gestion des AE-CP constitue aujourd'hui un véritable enjeu pour le pilotage de la politique budgétaire. Malgré les efforts déployés pour l'appropriation de ce nouvel outil par les principaux acteurs, de nombreuses contraintes et difficultés sont enregistrées et entravent la programmation et l'exécution optimale des crédits en AE/CP.

Parmi ces contraintes figurent la qualité insuffisante des données produites et les faibles capacités des acteurs chargés de la gestion des investissements publics dans le cadre du pilotage, de la programmation, du suivi et de l'analyse des dépenses d'investissement selon la méthodologie des AE/CP.

Pour votre pertinente appréciation. Bamako, 17 janvier 2020

Le Sous Directeur,
Salim SOUMARE
Inspecteur des Finances

PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS EN MODE AE-CP

I. HISTORIQUE DE LA BUDGETISATION EN AE/CP AU MALI

L'un des outils de la mise en œuvre de la pluri annualité budgétaire consiste à adopter des Autorisations d'Engagement (AE) et des Crédits de Paiement (CP) pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des Finances Publiques.

La mise en œuvre de la réforme devrait contribuer à fiabiliser et pérenniser les engagements budgétaires relatifs aux dépenses d'investissement en les inscrivant dans une perspective pluriannuelle.

II. Présentation de la méthodologie AE/CP (1/5)

II.1. Rappel de quelques notions sur les AE/CP

- Les crédits ouverts par la Loi de Finances sont constitués :
- •de Crédits de Paiement : pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ;
- •d'Autorisations d'Engagement et de Crédits de Paiement : pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics privés.

Le principe veut que l'exécution des crédits soit désormais matérialisée par deux phases bien distinctes : une phase d'engagement juridique qui donne lieu à la consommation d'AE et une phase d'ordonnancement qui donne lieu à la consommation de CP. Cela se traduira par le fait qu'aucun crédit ne pourra être ordonnancé s'il n'est pas précédé par la consommation d'une AE correspondante.

II. Présentation de la méthodologie AE/CP (2/5)

- Les Autorisations d'Engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la Loi de Finances.
- Les Crédits de Paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

II. Présentation de la méthodologie AE/CP (3/5)

- Le report des AE : Les AE sont annuelles et sont annulées à la fin de l'exercice budgétaire si elles n'ont pas été consommées, sauf procédure de report.
- Les AE disponibles sur un programme à la fin de l'année, peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.
 - le report des AE non engagées est une possibilité et ne constitue pas un droit : du fait de l'annualité budgétaire, toutes les AE disponibles (non engagées) à la fin d'un exercice budgétaire ne donnent pas lieu à un report systématique sur l'exercice suivant ;
 - il n'est pas possible de faire de reports croisés: les AE disponibles sur le programme « P » de l'année n ne peuvent être reportées que sur le programme « P» de l'année n+1;
 - il n'est pas possible de reporter des AE sans prévoir les crédits de paiement (CP) correspondants : ainsi, il s'agit de s'assurer que les AE reportées sont liées à un projet en cours et ne viennent pas constituer un « stock » d'AE non-fléchées. Le report doit donc être effectué en AE=CP.

II. Présentation de la méthodologie AE/CP (4/5)

- Le report des CP: par exception, les CP relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire tel que défini à l'article 45 de la présente Directive.
 - seuls les crédits relatifs aux dépenses d'investissement sont reportables :
 - il n'est pas possible de faire de reports croisés : les CP disponibles sur le programme « p » de l'année n ne peuvent être reportées que sur le programme « p » de l'année n+1;
 - l'équilibre budgétaire ne doit pas être remis en cause par les reports : le report de crédits constitue de fait une augmentation du droit à consommer pour les administrations bénéficiaires et donc une augmentation mécanique de la dépense budgétaires.



II. Présentation de la méthodologie AE/CP (5/5)

II.2. Méthodologie d'élaboration de l'Annexe AE-CP 2021-2023

•La budgétisation des investissements publics se fait en mode AE ≠ des CP pour les contrats (projets de marchés pluriannuels) sur financement du Budget National.

AE = Montant total du marché

CP = Dotations pluriannuelles pour couvrir l'AE

III. CONTENU DE L'ANNEXE AE-CP 2021-2023

L'annexe AE-CP 2021-2023 sera élaborée sur la base des informations issues :

- •du rapport de la 20^{ème} Revue des Projets et Programmes d'Investissement Public au 31 décembre 2019;
- •du Programme Triennal d'Investissement (PTI) 2021-2023;
- •du Budget Spécial d'Investissement (BSI) 2021.

L'annexe AE-CP contient :

- •le rappel des CP de 2020 (en financement intérieur et extérieur) ;
- •les restes à payer (différence entre le montant d'AE engagées et le montant des CP payés);
- N.B: les nouveaux engagements du budget de l'année 2021 doivent tenir compte des restes à payer;
- •les AE/CP (en financement intérieur) et les CP en financement extérieur des Projets et Programmes d'investissement public sur la période 2021-2023.

III. CONTENU DE L'ANNEXE AE-CP 2021-2023

La gestion des AE/CP a été informatisée dans le PRED.

Elle se présente comme suit :

AE		CP	
Initiale	Init	iale	
Révisé	Rév	isé	
Ouvert	Res	erve	
Conso	Our	vert ert	
Disponible	Eng	ngé	
R à mandater	Dis	ponible	
R à payer	Liqu	idé	
Délégué AE	Paye		

IV. DIFFICULTES/CONTRAINTES

Malgré les acquis, quelques insuffisances demeurent dans la budgétisation des investissements en mode AE/CP, notamment la faible capacité de certains acteurs chargés de la gestion des investissements publics en terme de pilotage, de suivi et d'analyse des dépenses d'investissement selon la méthodologie des AE/CP au niveau sectoriel.

Les projets dont les travaux ont été marqués par des retards de décaissement sont prorogés pour préparer leur clôture au cours de l'année N+1.

Les avenants occasionnent un retard dans la finalisation des travaux à cause des coûts supplémentaires non prévus et non anticipés dans le Budget d'Investissement.

V. PISTES DE SOLUTIONS PROPOSÉES (1/2)

Cette réforme doit impérativement inciter les administrations publiques à développer une meilleure anticipation et une meilleure estimation de leurs dépenses d'investissement dans une logique pluriannuelle.

En vue de pallier ces insuffisances constatées, les pistes de solutions proposées pour accompagner la réforme en vue d'améliorer les procédures de budgétisation et de suivi de l'exécution des crédits d'investissement selon la méthodologie des AE/CP sont les suivantes :

V. PISTES DE SOLUTIONS PROPOSÉES (2/2)

- demander les ébauches des plans de passation de marchés publics (PPMP) lors des arbitrages budgétaires pour la programmation des AE/CP;
- former les acteurs à la maîtrise et à l'application de la procédure des AE/CP dans la programmation et la budgétisation des investissements publics;
- développer les capacités de pilotage, de suivi et d'analyse des dépenses d'investissement au niveau de la DNPD, de la DGB, des CPS/DFM/DAF et des gestionnaires de projets;
- renforcer les capacités des CPS/DFM/DAF en vue d'un suivi physique et financier efficace des projets surtout ceux avec financements extérieurs;
- associer les PTF aux revues et inclure la notion d'AE/CP au processus en vue d'améliorer les programmations des financements extérieurs.

NOTE RELATIVE À LA PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS EN MODE AE/CP

Au plan budgétaire, la problématique de la gestion des investissements devra également s'analyser dans le sens d'une maîtrise des engagements, des dépenses courantes et d'une mobilisation plus efficace des ressources propres (élargissement de l'assiette et simplification des procédures) et des ressources extérieures afin de réduire le déficit budgétaire.

Les difficultés de financement des investissements sont liées entre autres aux recettes fiscales insuffisantes et à un niveau de soutien international trop faible.

L'incapacité de nombreux pays à lever assez de recettes fiscales constitue un problème majeur entrainant le recours à des ressources extérieures pour le financement du développement. Elle tient à de nombreuses raisons, notamment l'étroitesse de la base de l'impôt, la dépendance excessive à l'égard des industries extractives et les carences de l'administration fiscale.

De ce qui précède, toute stratégie de réforme doit avoir pour priorité l'accroissement des recettes intérieures comme le Gouvernement du Mali la mène aujourd'hui.

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

Par ailleurs, l'aide publique au développement (APD) a également un rôle primordial à jouer. Les flux d'APD en faveur des pays les plus pauvres et vulnérables stagnent et restent concentrés sur une poignée d'entre eux. Les pays donateurs doivent densifier leur soutien dans ce domaine avec des financements concesionnels pour soutenir les efforts d'investissement de nos pays.

L'autre solution pour le financement du développement est la participation du secteur privé qui doit être le moteur du développement par des investissements productifs et créateurs de richesses (PPP et autres).

Au vu de l'ampleur des besoins d'investissement, il sera essentiel d'attirer davantage d'investissements privés. Or les pays les moins développés auront du mal à le faire à grande échelle, en particulier dans des secteurs autres que les industries extractives.

Il conviendra de poursuivre les efforts pour créer un climat des affaires concurrentiel, notamment en améliorant leurs cadres institutionnels et réglementaires, et en élaborant des « pipelines » de projets appelant à des investissements dans les infrastructures.

L'élaboration d'une stratégie d'endettement (comme le fait le Mali chaque année) concourt à la rationalisation et à l'efficacité des ressources d'emprunt, étant entendu qu'elles sont indispensables au regard de l'insuffisance des ressources internes pour couvrir les besoins de financement des projets de développement.

La Direction Générale de la Dette Publique

PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS EN MODE AUTORISATION D'ENGAGEMENT/CRÉDIT DE PAIEMENT

Au Mali, l'an 2018 fut le démarrage du budget en mode programme avec deux années de périodes transitoires (2018, 2019). Ce nouveau mode de gestion a apporté des modifications majeures sur le plan organisationnel et fonctionnel de la Direction des Finances et du Matériel du MIE.

A l'instar des autres Ministères, selon les termes de la lettre circulaire du Ministre de l'Economie et des Finances relative à la tenue des revues et la préparation du budget de l'année n+1, le Ministère des Infrastructures et de l'Equipement, procède chaque année, conformément au calendrier harmonisé, à la tenue des revues et la préparation du budget de l'année n+1. A cet effet, les budgets des années 2018 et 2019 ont été préparés et exécutés suivant les termes de cette période transitoire.



- la préparation du budget ;
- l'élaboration des documents: DPPD PAP,
 RAP, PTA, Lettre de mission;
- l'élaboration des plans de passation des marchés;
- les engagements, et ordonnancements des dépenses.

Rappel sur le contexte de la budgétisation par programme

Budget programme comme instrument d'opérationnalisation de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) dans la gestion budgétaire



POURQUOI LA GAR ?/ DÉFINITION

POURQUOI?

DÉFINITION

POURQUOI?

L'approche GAR est au cœur de toute cette récente tendance internationale entourant la gestion des institutions et du bien public.

Pressions de plus en plus fortes exercées sur les autorités afin de justifier l'utilisation des ressources publiques. Les gouvernements doivent rendre compte de l'utilisation des ressources à la société civile et autres partenaires.

POURQUOI?

Elle force l'administration à se libérer de son obsession à l'égard des procédures en faveur d'une perspective plus large admettant des considérations de l'aboutissement éventuel de ses interventions ou gestes publics ainsi que leur impact sur la population desservie.

L'adoption de la GAR constitue une tendance lourde chez l'ensemble des bailleurs de fonds.

POURQUOI?

Elle est conditionnée par l'insuffisance croissante des montants alloués à l'aide internationale et les choix difficiles à faire, rendant la démonstration des résultats une des conditions essentielles au partage de rares ressources.

Ainsi, la GAR peut contribuer à réduire la marge discrétionnaire et instaurer une meilleure discipline dans l'usage de ressources financières et humaines.

POURQUOI?

La GAR est adoptée par la majorité des donateurs internationaux et des organisations multilatérales.

La GAR requiert la participation des principaux intervenants tout au long du cycle du projet.

La GAR est utilisée lors de la planification, de l'exécution et du suivi des projets ou programmes, et lors de l'établissement des rapports.

DÉFINITION

La gestion axée sur le Résultat (GAR) est une stratégie ou méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de « résultats » clairement définis.

Autrement dit, il s'agit d'une méthode pour prendre des décisions managériales, notamment budgétaires sur la base d'une connaissance effective des progrès réalisés sur la base du niveau des indicateurs.

La GAR est une approche, une méthode d'analyse et un mode de gestion.

Elle est aussi une nouvelle culture. Elle vise à injecter une certaine mentalité axée sur l'atteinte des objectifs, une orientation de résultats.

NOTION DE RÉSULTAT

Définition: Par « résultat » on entend un changement « descriptible » ou « mesurable » qui découle d' une relation de cause à l' effet. Autrement dit, un changement que l' on peut observer, décrire et mesurer et dont on peut identifier la cause. Les qualificatifs « descriptible » et « mesurable » renvoient, l' un à l' idée d' observation qualitative, et l' autre, à celle d' observation quantitative.

Le « continuum » des résultats :

- intrants (en cours);
- activités (en cours) ;
- extrants (à court terme);
- effets (à moyen terme);
- impact (à long terme).

ASPECTS À CONSIDÉRER PENDANT LA FORMULATION DE RÉSULTATS

le contexte socio-économique;

le niveau des ressources;

la participation des acteurs;

le calendrier d'exécution;

la prise en compte du genre;

la capacité des intervenants à atteindre les résultats.

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉNONCÉ DE RÉSULTATS

L'énoncé de résultats

doit illustrer le type de changement auquel on peut s'attendre suite à une intervention. Le résultat doit être :

- S <u>Spécifique</u> Il précise la nature du changement escompté, les groupes et la région visés, etc. ;
- M <u>Mesurable</u> Il peut être mesuré d'une façon ou d'une autre ; il doit être quantifiable, sinon le changement doit pouvoir se décrire et les évaluateurs externes doivent pouvoir en faire un constat objectif
- A <u>Approprié</u> Il doit répondre au besoin identifié ; pertinent par rapport aux problèmes visés;
- R <u>Réalisable</u> Il doit être réaliste compte tenu du temps et des ressources disponibles ;

Temporel – Il doit être circonscrit dans le temps.

PRINCIPE DE BASE DE LA GAR

Gérer par résultat suppose donc :

- √ la prise en compte des attentes exprimées par les usagés en fonction des ressources disponibles ;
- ✓ la définition de résultats escomptés réalistes ;
- ✓ l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préétablis ;
- √ l'identification précise des bénéficiaires et l'élaboration de programmes qui répondent à leurs besoins;

PRINCIPE DE BASE DE LA GAR

- √ l'identification et la gestion des risques ;
- ✓ l'établissement de rapport sur les résultats obtenus et les ressources utilisées;
- √ la transparence et l'imputabilité des gestionnaires devant le parlement;
- ✓ la flexibilité de gestion, la responsabilisation, la reddition de compte, l'utilisation optimale des ressources et le renforcement de la transparence des activités gouvernementales;

PRINCIPE DE BASE DE LA GAR

- ✓ la simplicité, l'apprentissage sur le tas, le partenariat et l'adaptabilité;
- ✓ l'ancrage chez les agents du souci de fournir des services de qualité;
- ✓ la sensibilisation des usagers aux couts des services ;
- ✓ le suivi à l'aide d'indicateurs des progrès en fonction des résultats et des ressources utilisées, la présence d'indicateurs à tous les niveaux et la focalisation des gestionnaires de programmes sur les opportunités que sur les problèmes;
- l'implication de tous les acteurs de l'état au processus (les parlementaires, les secrétaires généraux, les dirigeants d'organismes, les gestionnaires et les employés)

Difficultés rencontrées dans la gestion des investissement en mode AE/CP

- l'insuffisance dans l'inscription des AE conformément aux couts des projets:
- L'AE inscrite en faveur d'un projet doit prendre en charge toutes les activités de ce projet ;

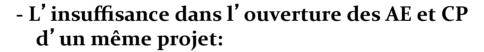
Par exemple: un projet a plusieurs composantes (travaux, contrôle et surveillance, études environnementales et sociales etc.). Très souvent les AE allouées à un projet ne couvrent pas toutes ses composantes, ce qui met en retard la procédure de passation des marchés. Cette situation joue également sur le délai du projet et par conséquent, engendre des résultats insatisfaisants.

- les délais de traitement des demandes d'AE et de CP assez longs:

Nous constatons que le traitement des demandes d'AE et de CP d'un projet prend énormément de temps (un (01) mois et plus souvent entre les services techniques du Ministère des Finances.

En plus de cela, une demande d'AE et de CP peut être traitée différemment à la DNPD et à la DGB . Le Budget n'ouvre pas les AE ou les CP conformément aux lettres de la DNPD qui sont le plus souvent en conformité avec les demandes des services techniques.

- l'insuffisance dans l'ouverture des CP des projets en cours d'exécution:
 - Il faut rappeler que les ouvertures de crédits en CP ne sont pas faites par rapport aux demandes du département mais en fonction des décomptes disponibles. Cette situation est de nature à nuire à la performance d'autant plus que les décomptes des projets en cours sont produits mensuellement. Les ouvertures demandés permettent de couvrir et les décomptes disponibles et les décomptes qui seront produits tout au long du semestre conformément au Plan de Travail Annuel.



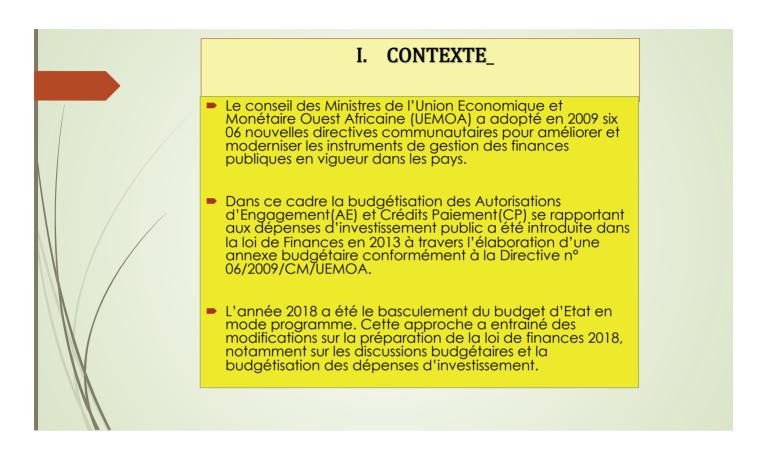
Souvent, les demandes d'ouvertures en AE et CP d'un même projet sont traitées séparément pas les services techniques des Finances. Le délai de traitement des dossiers va donc être long, car il faut attendre l'ouverture des deux (AE et CP) pour pouvoir traiter un dossier.

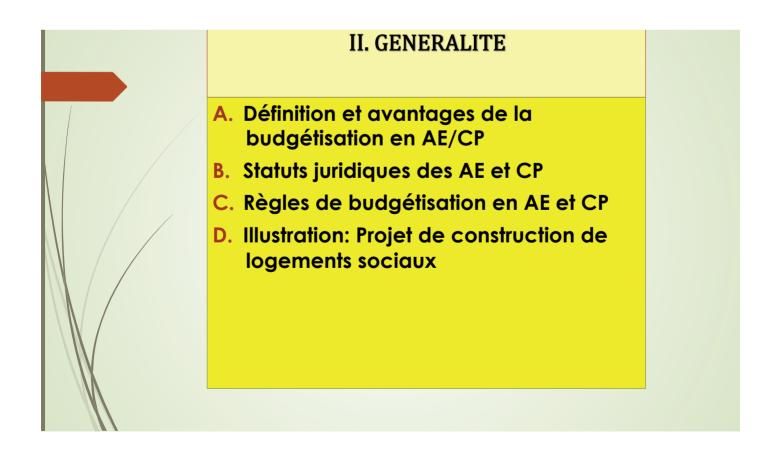
RECOMMANDATIONS

La Direction des Finances et du Matériel du MIE recommande :

- la dotation suffisante en AE des projets retenus dans la programmation ;
- une diligence accrue dans le traitement des demandes d'AE et de CP en vue de réduire le délai de traitement des dossiers;
- l'ouverture des crédits des projets en cours conformément aux demandes des services techniques et aux dispositions du Plan Annuel de Travail;
- l'ouverture des crédits en même temps des AE et CP d'un même projet.

PROBLEMATIQUE DE LA GESTION EN AUTORISATION D'ENGAGE-MENT (AE) ET CREDITS DE PAIEMENT (CP)





A. Définition et avantages de la budgétisation en AE/CP

- a) Définition
- la mise en place des AE et CP est la conséquence de la budgétisation par programmes;
- la mise en œuvre des activités au sein des programmes peut nécessiter des engagements qui vont au-delà de l'exercice budgétaire;
- l'autorisation des dépenses en AE et CP vise à concilier les exigences de l'annualité budgétaire et de la pluri annualité des dépenses;
- les autorisations de crédits distinguent d'une part l'engagement de la dépense basé sur les AE et d'autre part les paiements basés sur les CP;
- les AE constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées => le support à l'engagement juridique;
- les CP constituent la limite des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées suite à l'engagement d'une dépense inscrite en AE => support au paiement

A) Définition et avantages de la budgétisation en AE/CP

- b) Avantages de la Budgétisation en AE/CP
 - L'AE est un support à la pluri annualité: Les AE permettent de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à des paiements (CP) sur un ou plusieurs exercices budgétaires.
 - L'AE est un outil d'amélioration de la flexibilité de la gestion budgétaire: l'AE permet aux gestionnaires des crédits de prendre des engagements au delà d'un exercice budgétaire compte tenu de la spécificité de l'action à réaliser
 - L'AE est un outil de transparence: Les AE renforcent la transparence car ils permettent de connaître les engagements juridiques de l'État et de les différencier du paiement des dépenses
 - L'AE est un outil de maitrise de l'endettement public: Les AE permettent au Parlement de contrôler plus facilement à la fois la capacité de l'État à contracter des dettes envers des tiers et le volume de trésorerie (CP) assurant l'apurement de l'ensemble de ces dettes
 - L'AE est un outil d'amélioration de l'exécution des projets
 - L'AE est un outil de maitrise de la trésorerie: L'AE facilite la mise en place de plans de trésorerie pluriannuels sur la base des engagements pris par l'Etat

B) LES STATUTS JURIDIQUES DES AE ET CP

- Aucune dépense ne peut être engagée ou ordonnancée pour le compte de l'État, sans avoir été autorisée par la Loi de Finances. »
 - Les autorisations de crédit sont constituées des AE et des CP
 - Aucun engagement à implication financière ni aucun paiement ne peut être fait sans l'autorisation du Parlement
- « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois ans »
 - La durée de validité de l'AE est de 3 ans au plus
 - Une AE peut faire l'objet de plusieurs engagements juridiques
 - Les AE ne peuvent être reportées
- « Le montant des autorisations d'engagement au titre des dépenses courantes, hors intérêts de la dette, est égal au montant des crédits de paiement ouverts »
 - Pour les dépenses courantes hors intérêt: AE = CP

C) LES REGLES DE BUDGETISATION EN AE ET CP

- Principe général de budgétisation des AE :
 - l'enveloppe d'AE doit couvrir au plus près de l'estimation des engagements à prendre dans le cadre d'un programme pour se conformer au principe de la limitation des crédits
 - l'enveloppe d'AE doit contenir prioritairement toutes les activités remplissant les conditions pour un démarrage effectif (APE, DAO, ...)
 - l'AE pluriannuel doit être mis en place sur la base d'une programmation financière établie dans le cadre du CDMT
- Principe général de budgétisation des CP :
 - l'enveloppe de CP est évaluée à hauteur des besoins de trésorerie de l'exercice concerné compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques
 - l'enveloppe globale du CDMT d'un ministère est affectée en priorité aux CP pour lesquels des AE pluriannuelles ont été mises en place

D) Illustration: Projet de construction de logements sociaux

Composante	Montant (millions de FCFA)	AN 1	AN 2	AN 3
Réalisation (20 mois)	600	100	300	200
Suivi (maîtrise d'œuvre)	70	15	30	25
Total	670	115	330	225

III. CONCLUSIONS

- L'AE de 800 est inscrite (en une seule fois) dans le projet de LF de 2017 pour avoir l'autorisation d'engagement du Parlement, ainsi les CP sont repartis en trois exercices budgétaires : 2017 : 200 ; 2018 : 470 et 2019 : 130.
- L'AE affiche 0, mais inscrite en mémoire dans le projet de LF 2018, l'autorisation parlementaire sollicitée porte uniquement sur le CP 470
- les AE sont consommées à hauteur de l'engagement ferme : c'est-à-dire, ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement juridique et qu'il faudra payer, « quoi qu'il arrive » (sauf annulation).
- le montant de la dette contractée auprès d'un tiers n'est pas toujours celui à payer dans l'année, mais le montant total de la dépense générée par l'acte signé par l'ordonnateur.

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

4ème PANEL

BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE: ENJEUX ET DÉFIS

INTRODUCTION

Au Mali, la budgétisation sensible au genre a été introduite dans le processus budgétaire pour la mise en œuvre de la Politique Nationale Genre. Elle s'est concrétisée par l'élaboration d'une annexe budgétaire appelée « rapport genre » qui indique les défis en matière de genre et les mesures pour relever ces défis.

Ce panel a pour objet d'échanger sur les enseignements tirés de la mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre au Mali et voir dans quelle mesure, elle pourra contribuer à améliorer le processus budgétaire. Il sera animé par les personnalités suivantes :

MODERATEUR: Madame Gundala LOFFLER, Répresentante ODI (Overseas Development Institute).

PANELISTES : **Monsieur Aly DIOP**, Directeur de la CPS du secteur Santé, Developpement social et Promotion de la Femme, (Présentation introductive du thème).

Monsieur Diakaridia DEMBELE, Conseiller Technique au Ministère de l'Economie et des Finances.

Monsieur Fraçois PICARD, Directeur Adjoint de la Coopération à l'Ambassade du Canada au Mali.

Madame Beatrice EYONG Répresentante d'ONU-femmes au Mali.

NOTE TECHNIQUE RELATVE A LA BUDGETISATION SENSIBLE AU GENRE (BSG)

1. Eléments d'introduction

La Plateforme de Beijing pour l'Action de 1995 a fait de l'intégration systématique du genre le mécanisme prioritaire en vue de réaliser l'égalité des genres. Parce qu'il manque un suivi et une évaluation réels des résultats de l'intégration du genre, qu'il devient difficile d'en apprécier les effets sur le plan de l'égalité des genres. L'une des difficultés tient à l'identification des critères d'évaluation et des indicateurs les plus appropriés pour ce faire.

Souvent, les évaluations mettent davantage l'accent sur des indicateurs chiffrés, tels que la quantité et la proportion de femmes bénéficiaires ou le nombre d'activités axées sur la « femme » ou le « genre », que sur la question de l'impact ou des résultats de l'intégration du genre malgré les efforts du Gouvernement d'adopter des politiques et programmes axés sur le genre ou sur la promotion économique et sociale de la femme.

Partout dans le monde, des inégalités entre femmes et hommes persistent dans tous les domaines : représentation politique et accès au pouvoir décisionnel, vie économique et emplois, accès à l'éducation, la formation et aux facteurs de production, etc. L'égalité des femmes et des hommes est une condition d'un développement humain durable. Les pouvoirs publics sont engagés par des textes internationaux traduits en engagements nationaux ou locaux à réaliser cet engagement.

Ainsi, en novembre 2010, le Gouvernement de la République du Mali a adopté la Politique Nationale Genre (PNG) et son plan d'action triennal 2010-2012. Cette politique élaborée dispose d'un mécanisme institutionnel de suivi de sa mise en œuvre et d'outil d'évaluation des engagements de l'Etat à contribuer dans le cadre de la loi de Finances : c'est là qu'est né le premier Rapport Genre annexé à la Loi des Finances de 2012.

Dans la présente Note, il s'agira d'aborder les concepts clés que sont le Genre, la Budgétisation Sensible au Genre (BSG) et l'expérience malienne en matière de BSG à travers le Rapport Genre (RG) annexé à la loi de Finances de chaque année.

2. Comprendre les concepts Clés

2.1. Notion du Genre

Le « genre » est un concept sociologique désignant les «rapports sociaux de sexe», et de façon concrète, l'analyse des différences entre statuts et rôle sociaux des hommes et des femmes, déterminées par l'économie, la culture, les institutions, la société en général. Il sous-entend que le rapport entre femmes et hommes est construit par l'ensemble du processus de socialisation, familiale, scolaire, professionnelle qui induit certains comportements ou certaines attitudes. Ces rapports entre femmes et hommes peuvent changer, être améliorés.

La notion de « sexe » s'applique, elle, à la différence biologique entre les femmes et les hommes : la femelle et le mâle. Ici le sexe masculin ou féminin qui est un phénomène biologique ; n'est pas « changeable ».

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

Ainsi, par genre on entend les rôles, comportements, activités, fonctions et chances qu'une société, selon la représentation qu'elle s'en fait, considère comme adéquats pour les hommes et les femmes, les garçons et les filles¹.

Les « relations de genre » varient selon le lieu et l'époque.

Appliquées aux politiques publiques, l'approche de genre a pour objectif de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes en prenant en compte les différences et la hiérarchisation socialement construite.

2.2. Budgétisation sensible au Genre

- **a.** Le budget constitue un acte à la fois législatif, juridique et de planification financière, économique et sociale. Il est l'expression chiffrée de la politique économique et sociale du gouvernement. Il est un plan de revenus et de dépenses visant des objectifs fixés pour une durée d'un an uniquement; s'entend ici la référence à la loi de Finances;
- **b. Budget et redevabilité :** Le budget garantie : l'équilibre entre recettes et dépenses, le développent économique et social durable respectant les équilibres fondamentaux, et la répartition des revenus permettant de réduire les inégalités sociales et spatiales ;
- c. La budgétisation sensible au genre (BSG) (ou «budgétisation en termes de genre», «budget genre" articule l'approche de genre (en vue de l'égalité des femmes et des hommes) et les processus de budgétisation. Elle est une composante essentielle de l'approche intégrée de l'égalité femmes-hommes.

La budgétisation sensible au genre ne consiste évidemment pas en des budgets qui seraient séparés pour les femmes et les hommes, mais dans le fait d'effectuer une analyse « sexo spécifique » des budgets. La BSG analyse l'impact des allocations budgétaires sur la situation des femmes et des hommes, des filles et des garçons. La BSG doit répondre à certaines questions :

- est-ce que ces budgets prennent en compte la situation spécifique des femmes et des hommes et susceptibles de diminuer les inégalités ou les augmenter (par exemple : taux de chômage et de pauvreté respectif, niveau des retraites, orientation des jeunes vers des métiers, violences sexospécifiques, exercice différencié de la parentalité...) ?
- faut-il mettre en place et dans quels secteurs des actions spécifiques ou «correctrices» (tels que budgets spécifiquement dédiés aux femmes et à leur autonomisation (Par exemple pour prévenir et lutter contre les violences domestiques ; campagnes de sensibilisation s'adressant aux hommes...)?

La BSG s'applique aux différents aspects des budgets publics :

- la collecte des recettes : impôts directs et indirects, redevances payées par les usagers des services publics, ventes de biens publics, subventions au titre de l'aide au développement (pour les pays en développement);
- la ventilation des dépenses par des programmes publics, le service de la dette ;
- la « macroéconomie budgétaire » : comment le budget impacte et oriente le modèle économique global, par exemple en matière d'emploi, de fiscalité, de maîtrise de l'inflation... ;
- les processus décisionnels budgétaires : modes de formulation du budget et d'établissement des recettes et des dépenses prévisionnelles ; examen et adoption du budget par les instances comme

^{1 («}Gendermainstreaming»).

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

le Parlement (loi de Finances) ; exécution du budget ; audit budgétaire pour vérifier la conformité de l'exécution avec la programmation et la « performance » de l'Etat.

d. La BSG, un facteur essentiel pour la performance et la transparence :

La BSG est importante et utile à plusieurs titres :

- elle est un outil technique aidant les Etats et autres acteurs publics à concrétiser et mesurer leurs engagements internationaux, nationaux, locaux, en matière d'égalité femmes-hommes ;
- elle apporte de nombreuses informations utiles au suivi et à l'évaluation de l'évolution des rapports sociaux de sexe, car sa mise en œuvre nécessite un diagnostic initial de la situation des inégalités femmes-hommes ;
- elle renforce les compétences des élus, des ministères, services publics, fonctionnaires et agents chargés de l'élaboration ou de l'exécution des budgets...

La BSG est un processus qui s'inscrit dans une logique de démocratie, de bonne gouvernance et d'amélioration continue. Elle s'inscrit plus globalement dans une analyse des objectifs et impacts des politiques macroéconomiques.

e. Qui sont concernés par la BSG:

Le fait d'intégrer une approche d'égalité femmes-hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation des processus budgétaires peut s'appliquer à tous les acteurs économiques et sociaux :

- les institutions publiques et leurs politiques (Etat, collectivités territoriales...), mais aussi les acteurs non étatiques : organisations de la société civile, ONG de solidarité internationales et humanitaires, les acteurs économiques et sociaux (entreprises, syndicats);
- les parlementaires sont directement intéressés à la BSG, étant donné leur rôle dans l'élaboration et le vote du budget. Le réseau des Femmes parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et l'Union parlementaire internationale ont travaillé sur la BSG;
- le Gouvernement qui prépare et exécute la loi de Finances ;
- le réseau des femmes parlementaire de l'Assemblée Nationale ;
- les partenaires techniques et financiers.

2.3. L'expérience malienne en matière de BSG

a. La PNG et le Budget-programmes (loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois des finances):

Le Gouvernement du Mali a adopté une Politique Nationale Genre (PNG) en 2010 assortie de plans d'actions triennaux 2011-2013 et 2016-2018. Une des stratégies pour améliorer l'impact de la politique budgétaire sur la réduction de la pauvreté et des inégalités passe par la budgétisation sensible au genre qui constitue l'axe d'orientation stratégique 06 de cette politique. Il s'agit de la « Prise en compte du Genre comme un principe directeur de bonne gouvernance dans les politiques et réformes publiques les plus porteuses de changement et dans les budgets, en considérant le contexte de la déconcentration et la décentralisation ».

L'introduction de la Budgétisation Sensible au Genre (BSG) dans la gestion budgétaire est une avancée notoire de la réforme de la gestion des finances publiques au Mali. Elle focalise la gestion budgétaire sur la problématique de l'efficacité des dépenses publiques et de leur impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités de genre et des besoins sexospécifiques. A cet effet, depuis 2014, le Ministre de l'Economie et des Finances a introduit dans les annexes de la loi de Finances le Rapport Genre (RG).

b. Rapport Genre, un acquis majeur de l'engagement des autorités pour réduire les inégalités et la pauvreté :

L'introduction de la planification et de la Budgétisation Sensible au Genre (PBSG) dans la gestion

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

budgétaire constitue une avancée notoire en matière de réforme des finances publiques. Ainsi le Rapport Genre annexé à la Loi des Finances, est un acquis majeur dans son principe. Il matérialise l'engagement du Gouvernement du Mali à l'application des conventions internationales ratifiées à travers la mise en œuvre de la PNG. La loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois des Finances en son article 1er fixe entre autres : à son article 11 que les crédits sont décomposés en programmes ; à son article 45 précise que la loi des finances est accompagnée : i) d'annexes explicatives (projet annuel des performances des programmes entre autres) et ; ii) de toute autre annexe destinée à l'information et au contrôle des parlementaires.

Ainsi, par ces dispositions de ladite loi, le Rapport Genre trouve toute existence et sa justification juridiques.

B1) Pourquoi le Rapport Genre

L'annexe budgétaire relative au genre ou le Rapport genre est document fondé sur l'obligation de rendre compte, basée sur la prise en charge des besoins sexo-spécifiques contenus dans le plan d'action genre et intégrés dans les documents de programmation pluriannuel des dépenses (DPPD-APP). Elle recense aussi les éléments de cadres de performances (programmes, objectifs et indicateurs) du DPPD-PAP des 14 ministères qui contribuent à la mise en œuvre du Plan d'Actions de la PNG.

Le rapport genre montre par conséquent :

- l'intention du Gouvernement de faire quelque chose en ce qui concerne l'égalité genre ;
- la meilleure orientation financière du budget visant la satisfaction des besoins pratiques des populations en général et particulièrement les couches les plus défavorisées surtout les femmes et jeunes ; d'où la théorie de la rationalité budgétaire en fonction de l'égalité de genre.
- l'accent sur les succès et les carences des politiques faces aux besoins des femmes et des hommes et éclaire ainsi la décision publique.
- pour faciliter aux représentants du gouvernement son établissement, aux parlementaires et au public sa lecture et sa compréhension, le RG devrait y avoir un format standard à utiliser dans tous les départements.

Le rapport genre a un caractère très significatif (et sera plus facile à rédiger par les autorités gouvernementales) s'il est basé sur l'approche budgétaire standard adoptée par le gouvernement. Le rapport genre étant un résumé. Il ne peut pas couvrir toutes les activités du gouvernement. Les deux questions ci-après peuvent aider à choisir les activités sur lesquelles le rapport genre devrait insister davantage dans un secteur particulier à ce que la question du genre soit examinée dans le cadre des principales politiques et dépenses du gouvernement.

B2) Le contenu du Rapport Genre :

Le RG de la loi de Finances 2019, de chaque ministère est structuré en trois parties :

- les enjeux genre et gaps à combler ;
- les mesures ou stratégies spécifiques qui ciblent les questions de genre ;
- la planification et la budgétisation des actions genre.

Le contenue du RG annexé à La loi des finances 2020 s'est amélioré en contenue. En application de l'approche analytique fondée sur la Budgétisation Sensible au Genre (BSG) sous le prisme des droits humains, les analyses intersectorielles et sectorielles du RG pourraient être regroupées selon 3 catégories acceptées par les conventions internationales :

• Accès équitable aux droits civils et politiques regroupant les secteurs : justice et libertés, solidarité, genre, promotion des droits de l'enfant, développement social, décentralisation et régionalisation, travail et fonction publique, réforme de l'état, affaires étrangères et coopération, communication ;

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

- Accès équitable aux droits sociaux (Services sociaux de Base) regroupant les secteurs : santé, éducation, eau, énergie, habitat/logement, équipement et transport, alphabétisation, formation professionnelle, jeunesse, sport et culture ;
- Accès équitable aux droits économiques regroupant les secteurs : économie et finances emploi, agriculture, élevage et pêche, commerce et industrie, technologie de la communication, commerce, tourisme, artisanat et économie sociale.

B3) Les acteurs du Rapport Genre :

- le Ministère de l'Economie et des Finances à travers la DGB est chargé de la coordination de la rédaction du Rapport Genre à travers un Comité d'experts et le présente comme annexe de la Loi des Finances ;
- les départements ministériels concernés dont le nombre a évolué de départements de 14 en 2018 à 17 en 2019 ;
- l'Assemblée Nationale.

B4) Les leçons tirées du processus d'élaboration et d'adoption du RG selon une analyse des RG réalisée en mai 2019.

De l'analyse du RG annexé à la Loi des Finances 2019, les constats positifs se dégagent :

- l'existence du rapport genre et les efforts à le rédiger et l'annexer à la loi de Finances est un acquis et demeure l'expression de la volonté politique du Gouvernement de mettre à la disposition des parlementaires et du citoyen un instrument de suivi de ses engagements pour concrétiser la prise en charge des besoins sexo spécifiques, de lutter pour l'égalité de genre ;
- la méthodologie d'analyse intersectorielle et sectorielle fait ressortir des avancées en matière de réalisations des droits de la femme à travers un effort de collecte des données genre ;
- l'utilisation des instruments de référence comme la lettre circulaire, le DPPD-PAP, les CDMT;
- une analyse des indicateurs de performance des budgets de fonctionnement et d'investissement a été intégrée, par le biais de l'exploitation des rapports portant sur les indicateurs d'objectifs chiffrés.

Les indicateurs jugés pertinents sensibles au genre ne permettent pas de mieux cerner les impacts des politiques publiques sur les populations.

Une très faible appropriation du RG par les acteurs et bénéficiaires: parlementaires ; agents des ministères, OSC et PTF.

L'analyse intersectorielle et sectorielle est très insuffisante pour les raisons suivantes :

i) les indicateurs, les résultats et les performances ne font pas apparaître le lien « sacré » entre les engagements pour l'égalité et l'équité Homme/Femme et les ressources mises à disposition des programmes ; ii) les acteurs potentiels participent peu ou pas à l'élaboration du RG ; iii) le rapport est resté statique donc, n'a pas suivi les évolutions des politiques et programmes adoptés ces 5 dernières années¹.

Le RG ne fait l'objet d'aucun USAGE politique et aucune exploitation technique par les acteurs potentiels (Gouvernement- Parlementaires, élus, membres des organisations de la Société Civile, les citoyens). Il n'est pas encore dans pris en compte dans le mécanisme de suivi de la PNG.

Les leçons tirées des programmes de formation ont montré que des formations ponctuelles et génériques qui ne s'inscrivent pas dans l'appui et le soutien des initiatives de budgétisation sensible au genre, ne sont pas efficaces.

¹ Le Premier Rapport Genre Annexé à la loi de Finances de 2012.

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

3. Les contraintes

- par ailleurs, la démarche de la planification et de la budgétisation sensible au genre est sujette à un certain nombre de difficultés qui sont : (i) la non opérationnalisation du Conseil Supérieur de la Politique Nationale Genre et des Comités genres aux différents niveaux, (ii) l'insuffisance des données sexo-spécifiques, (iii) le faible niveau d'appropriation du concept genre ;
- les principaux défis résident dans le renforcement des capacités techniques et de l'engagement politique des décideurs ;
- le manque de formation en genre des acteurs, toutes catégories confondues, contribue à une inertie institutionnelle.

4. Les recommandations

- opérationnaliser les instances de suivi de la Politique Nationale Genre (Conseil supérieur et comités genre);
- former les cadres en charge de la planification budgétaire des départements ministériels en matière de Budgétisation Sensible au Genre et dans la collecte et le traitement des données sexo-spécifiques ;
- définir une stratégie appropriée pour une meilleure prise en compte des questions genre au sein de l'administration publique ;
- améliorer le canevas de collecte des données pour le RG;
- élaborer une lettre circulaire spécifique relative à la prise en compte dans la préparation de la loi des finances qui rend obligatoire la prise en compte systématique dans les travaux d'évaluation préalable des projets de loi de « la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes¹ » ;
- élaborer Un « Manuel d'appui à l'action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les ministères dont la finalité est d'aider les services de l'Etat, les ONG et les autorités locales à prendre en compte l'égalité de façon transversale et dans les budgets.

Bamako, la 10 janvier 2020

¹ Chaque ministre est responsable de l'élaboration d'indicateurs de genre et veille à ce que les statistiques produites, recueillies et commandées par le gouvernement soient ventilées par sexe. Pour chaque projet d'acte législatif et règlementaire, le ministre compétent établit un rapport d'évaluation de l'impact de ce projet sur la situation respective des femmes et des hommes, appelé « gender test » (évaluation ex ante des politiques publiques prenant en compte l'éventualité d'un impact différentiel selon le sexe). Ce rapport d'évaluation, obligatoire, permet d'analyser (a priori) l'impact possible de la mesure envisagée sur la situation respective des femmes et des hommes. La loi prévoit l'intégration de la dimension de genre dans la préparation du budget.

NOTE TECHNIQUE

Référence: Lettre n°0015/MEF-DGB du 02-01-2020 (Fiche courrier CPS n°29 du 08-01-2020).

OBJET : Panel sur la « budgétisation sensible au genre : enjeux et défis » lors de la Conférence de lancement du processus budgétaire 2021 prévue le 17 février 2020.

1. Comprendre la budgétisation sensible au genre (définition et importance)

La budgétisation sensible au genre (BSG) est un outil formidable et efficace pour parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes. C'est tout l'objet du présent rapport genre annexé à la loi de finances. Elle doit pouvoir : (i) s'appuyer sur des statistiques ventilées par sexe relatives aux cibles femmes/hommes, (ii) définir la connaissance des inégalités femmes/hommes et renseigner les indicateurs sexués de performance et (iii) former les personnels sur le genre et l'égalité femmes/hommes.

La BSG est une approche qui vise l'intégration de la dimension genre dans la démarche de la planification et des finances publiques. Le processus de la planification stratégique et de la programmation budgétaire sensible au genre débouche ainsi sur des budgets sensibles au genre. Cette approche vise l'égalité entre les sexes et l'autonomisation de la femme, conformément aux engagements internationaux et nationaux visant l'atteinte de l'ensemble des objectifs de développement humain durable.

La BSG est à la fois un outil de transparence et d'allocation équitable des fonds publics. Ainsi, intégrer une démarche de BSG conduit à se demander si la collecte (impôts, taxes, paiement du service) et la distribution des ressources financières (subventions aux associations, investissements dans des équipements, fonctionnement des services) renforcent ou diminuent les inégalités entre les sexes.

La BSG appelle donc à l'implication de l'équité entre hommes et femmes dans les indicateurs de performance budgétaire, dans les résultats et à l'examen des conséquences politiques, économiques et sociales sur l'égalité des sexes.

La BSG ne signifie pas des budgets distincts pour les hommes et les femmes, ni l'accroissement des projets destinés aux femmes, mais interroge le budget sur l'influence que pourrait avoir chaque opération budgétaire sur la situation des femmes et des hommes et en tenir compte dans la programmation et l'exécution de ladite opération.

L'intégration des questions de genre dans l'ensemble des processus politiques s'articule autour de deux types de démarches essentiellement, à savoir :

- La réduction des écarts entre les sexes en tant que finalité en soi. Elle est fondée sur un argumentaire d'équité, privilégiant le principe de l'égalité en tant que valeur sociale.
- L'utilisation de l'analyse genre, afin d'atteindre d'autres objectifs que l'égalité entre les sexes tels que le développement économique et la réduction de la pauvreté. Elle est fondée sur un argumentaire de l'efficacité socioéconomique.

Il faut noter que ces démarches sont en fait complémentaires pour celui qui veut adopter une méthode scientifique et objective pour aborder les questions de développement.

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

2. Les fondements /justification de la BSG dans le contexte malien :

L'introduction de la BSG dans la gestion budgétaire constitue une avancée notoire en matière de réforme des finances publiques et trouve sa justification dans : (i) le cadre du CREDD en son axe « Développement du Capital humain, (ii) la loi de finances en son article 45 relatif aux annexes et (iii) plan programmatique, à travers la PNG en son axe stratégique n°06.

Le Ministre de l'Economie et des Finances a depuis 2014, introduit le Rapport Genre (RG) comme annexe à la Loi de Finances, pour mettre au Parlement de suivre l'engagement du Gouvernement à prendre en charge la réduction des inégalités de genre. Ainsi, le RG est devenu un acquis majeur dans son principe. Il matérialise l'engagement du Gouvernement du Mali à l'application des conventions internationales ratifiées à travers la mise en œuvre de la Politique Nationale Genre. Nous nous référons au RG 2020 comme porte d'entrée au suivi de la BSG.

- Le RG 2020 annexé à la loi de finances N°2019 _____du ____présente deux grandes parties :
- La première partie du rapport présente globalement les principaux défis genre aux plans juridique, social, économique et politique.
- Quant à la deuxième partie, elle présente les données collectées par département sectoriels classés sous le prisme des droits humains. Les 17 départements ministériels analysés dans le RG 2020 pourront être regroupés selon trois (3) axes thématiques ou secteurs de développement durable suivants :
- (i) L'accès équitable aux droits civils et politiques : (5 départements) : Ministère de la Justice, Ministère de la Solidarité et de Lutte contre la Pauvreté, Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille, Ministère du Dialogue social, du Travail et de la Fonction Publique, Ministère de la Communication.
- (ii) L'accès équitable aux droits sociaux, services sociaux de base (7 départements): Ministère de la Santé et des Affaires Sociales, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de l'Eau et de l'Energie, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Logement Social, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Scientifique, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Ministère de la Culture.
- (iii) L'accès équitable aux droits économiques (5 départements): Ministère de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement Durable, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Elevage et de la Pêche, Ministère du Commerce et de l'industrie, Ministère de l'Artisanat et du Tourisme.

3. Les enjeux de plusieurs ordres

- Permettre aux femmes et aux hommes de jouir des mêmes opportunités, droits et obligations dans toutes les sphères de leur vie quotidienne ;
- Permettre aux femmes et aux hommes d'avoir un accès égal à l'éducation, d'acquérir une indépendance financière, de partager les responsabilités familiales et d'être libres de toute forme de coercition, d'intimidation et de violence ;
- Permettre aux femmes et aux hommes d'être en mesure de prendre des décisions qui auront un impact positif sur leur santé et leur sécurité ainsi que sur celle des membres de leur famille.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

4. Les défis sont à notre portée

- Intégration des préoccupations genre dans l'analyse, la planification et l'élaboration des politiques, programmes et projets de développement ;
- Promotion de l'égalité entre les sexes par la responsabilisation des femmes et des hommes dans la population et dans les activités de développement ;
- Adoption d'une approche qui prône des valeurs d'égalité dans tous les domaines où les écarts entre les hommes et les femmes sont grands, notamment dans : (i) la division du travail, (ii) l'accès aux services et aux ressources, (iii) le contrôle des ressources et des bénéfices et (iv) le pouvoir décisionnel ;
- Adoption d'une approche qui se concentre sur la transformation des rapports entre les genres dans un sens plus égalitaire ;
- Adoption d'une approche qui élargit la participation des femmes à tous les niveaux ;
- Adoption d'une approche qui vise à s'assurer que l'accès aux ressources ne relève pas de l'appartenance à un sexe ;
- Prise en compte des besoins prioritaire des femmes et des hommes dans les budgets sectoriels et locaux.

5. Des opportunités pour prendre en charge les enjeux et défis :

L'Etat a initié la stratégie PBSG et son plan opérationnel dont l'objectif global est de contribuer au développement socio-économique durable, efficient et équitable pour les femmes et les hommes au Mali en vue de la réalisation des ODD. Elle s'inscrit dans la droite ligne des priorités nationales telles que définies dans l'orientation n°6 de la Politique Nationale Genre (PNG). En particulier, il s'agit d'améliorer l'efficacité des politiques publiques par l'intégration de l'approche d'élaboration du budget sensible au genre (PBSG) aux niveau national, sectoriel et local (Résultat 6.2 de la PNG) par : (i) la formation du groupe d'experts nationaux en matière de PBSG, (ii) l'adoption d'une démarche PBSG dans le processus d'élaboration du budget aux niveaux national, sectoriel et décentralisé et (iii) la sensibilisation des membres de l'Assemblée Nationale et des élus locaux sur la pertinence et l'impact de l'approche PBSG.

Conclusion

La PBSG est un outil pratique permettant la prise en compte les besoins et intérêts des femmes et des hommes dans les politiques et programme de développement grâce à l'intégration de l'approche genre dans toutes les étapes du processus budgétaire.

Bamako, le 31 janvier 2020 Le Directeur de la CPS/SS-DS-PF

Aly DIOP Chevalier de l'Ordre National

CONFÉRENCE DE LANCEMENT DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE 2021

NOTES

NOTES





Direction Générale du Budget