

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE DE COCODY  
UFR – SEG / CIRES

PROGRAMME DE GESTION  
EN POLITIQUE ECONOMIQUE



REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

Union – Discipline - Travail

## MEMOIRE PROFESSIONNEL

D.E.S.S Hautes Études en Gestion de la Politique Économique

11<sup>ème</sup> Promotion (2009-2010)

# PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE DES CADRES DE DEPENSES A MOYEN TERME (CDMT) EN CÔTE D'IVOIRE :

## *Enjeux et Défis*

Présenté par

**M. ATTA Koua Hubert**

Auditeur GPE 11

Sous l'encadrement de :

**Dr. ACHIEPO Georges**

Enseignant-Chercheur à l'Université  
de Cocody/UFR SEG

**M. N'GUESSAN Konan Raphaël**

Sous Directeur à la Direction des  
Politiques et Synthèses Budgétaires

ACBF  
THE AFRICAN CAPACITY  
BUILDING FOUNDATION



Programme de Formation en Gestion de la Politique Economique  
Boulevard Latrille, près Lycée Classique d'Abidjan  
08 BP 1295 Abidjan 08, Tél : 22486212 ; Fax :22488284

WORLD BANK INSTITUTE



# SOMMAIRE

<b>DEDICACE</b> .....	<b>3</b>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	<b>4</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>5</b>
<b>ACRONYMES</b> .....	<b>6</b>
<b>Liste des tableaux, graphiques, figures et encadres</b> .....	<b>7</b>
<b>RESUME</b> .....	<b>8</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>9</b>
Contexte de l'étude .....	9
Position du problème.....	10
Objectifs .....	12
Méthodologie .....	12
Plan de l'étude.....	14
<b>CHAPITRE 1: REVUE DE LITTERATURE</b> .....	<b>15</b>
1.1. La problématique de l'efficacité de la politique budgétaire .....	15
1.2. La problématique de la performance de la gestion des finances publiques .....	20
1.3. Contribution récentes sur la problématique de mise en place du CDMT .....	24
<b>CHAPITRE 2 : A LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	<b>28</b>
2.1. Cadre conceptuel du CDMT .....	29
2.2. Processus de mise en œuvre du CDMT : expériences dans quelques pays .....	34
<b>CHAPITRE 3 : MISE EN PLACE DU CDMT EN CÔTE D'IVOIRE</b> .....	<b>42</b>
3.1. Contexte et justification de l'introduction du CDMT .....	43
3.2. Introduction du CDMT en Côte d'Ivoire.....	51
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>63</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>65</b>

## **DEDICACE**

*A Déjanire, mon épouse  
et à nos enfants bien-aimés*

## AVANT PROPOS

Le présent mémoire professionnel est la résultante de la formation reçue durant 12 mois au Programme GPE-ABIDJAN pendant l'année scolaire 2009-2010. Il a été rédigé à la suite d'un stage effectué à la Direction des Politiques et Synthèses Budgétaires du Ministère de l'Economie et des Finances sur un sujet d'actualité à savoir les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

Le Programme GPE-ABIDJAN a pour objectif majeur de renforcer les capacités humaines des administrations publiques et privées des pays de la sous-région ouest africaine francophone. A travers une formation de qualité, le programme a mis à notre disposition des outils et l'encadrement nécessaires à l'analyse de la problématique de l'introduction du processus du CDMT dans le contexte budgétaire en Côte d'Ivoire.

C'est le lieu ici d'exprimer notre profonde gratitude à **l'Administration du GPE**, au **corps professoral**, à la **Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF)** et à **l'Institut de la Banque Mondiale (WBI)** pour avoir grandement contribué, chacun en ce qui lui concerne, à la formation des hommes et des femmes capables d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes novateurs de développement économique et humain, basés sur une analyse économique rigoureuse et adaptés tant aux aspirations locales qu'aux contraintes internationales.

## REMERCIEMENTS

Nous adressons notre entière reconnaissance à Madame **DIOMANDE Massanfi**, Directrice des Politiques et Synthèses Budgétaires de la Direction générale du Budget et des Finances, Ministère de l'Economie et des Finances qui a mis tout en œuvre pour que le stage au sein de cette importante structure de l'Etat se déroule dans de meilleures conditions possibles.

Nos remerciements sont également adressés à nos encadreurs que sont :

- **Dr ACHIEPO Georges**, Enseignant Chercheur à l'Université de Cocody/UFR Sciences Economiques. Son appui constant, ses conseils et les critiques formulées sur le document ont été très utiles dans la réalisation de ce travail.
- **M. N'GUESSAN Konan Raphaël**, Sous-directeur des Etudes Budgétaires, de la Formation et de la Documentation à la Direction des Politiques et Synthèses Budgétaires. Sa grande sollicitude à notre égard et ses orientations nous ont beaucoup aidés dans la rédaction de ce mémoire professionnel.

Nous témoignons également aux personnes suivantes notre infinie gratitude :

- **M. GONNE Lou Jeannot**, Directeur de la Programmation des Investissements Publics au Ministère d'Etat, Ministère du Plan et du Développement et les autres agents de la dite direction ;
- **M. ZOURE Daouda**, Expert en finances publiques à la Banque Mondiale ;
- **M. KOUAME Didier**, Chef de Service Etudes et Formation à la Direction des Politiques et Synthèses Budgétaires ;
- **M. YACOUBA Zonon**, Chef de Service à la Direction des Politiques et Synthèses Budgétaires et les autres agents de la dite direction;
- **M. ASSEMIEN Alain**, Expert national au Projet d'Appui de la Réforme des finances publiques/UE ;
- **M. LELLA Konan Jules**, Expert national au Programme de Renforcement des capacités des administrations économiques et du plan/PNUD ;
- **MM. SANOGO Mamadou** et **KOUAKOU Armand**, Auditeurs GPE 11.

## ACRONYMES

<b>BCEAO</b>	Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
<b>CC</b>	Chambre des Comptes
<b>CDMT</b>	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
<b>DAAF</b>	Direction des Affaires Administratives et Financières
<b>DCPE</b>	Direction de la Conjoncture et de la Prévision Economique
<b>DGBF</b>	Direction Générale du Budget et des Finances
<b>DGD</b>	Direction Générale des Douanes
<b>DGDI</b>	Don de Gouvernance et de Développement Institutionnel (BM)
<b>DGE</b>	Direction Générale de l’Economie
<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts
<b>DGP</b>	Direction Générale du Plan
<b>DGTCP</b>	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DPIP</b>	Direction de la Programmation des Investissements Publics
<b>DPSB</b>	Direction des Politiques et Synthèses Budgétaires
<b>DSRP</b>	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>EPN</b>	Etablissements Publics Nationaux
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FRPC</b>	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté
<b>GAR</b>	Gestion Axée sur les Résultats
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>IHPC</b>	Indice Harmonisé des Prix à la Consommation
<b>INS</b>	Institut National de la Statistique
<b>MEF</b>	Ministère de l’Economie et des Finances
<b>MEMPD</b>	Ministère d’Etat, Ministère du Plan et du Développement
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PIP</b>	Programme des Investissements Publics
<b>PNDS</b>	Plan National de Développement du secteur de la Santé
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPTE</b>	Pays Pauvres Très Endettés
<b>PTF</b>	Partenaires Techniques Financiers
<b>RESEN</b>	Rapport d’Etat sur le Système Educatif National
<b>RICI-EPN</b>	Réseau Informatique de la Comptabilité Intégrée pour les Etablissements Publics Nationaux
<b>SIGBUD</b>	Système Intégré de Gestion Budgétaire
<b>SIGFIP</b>	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SIGFAE</b>	Système Intégré de Gestion des Fonctionnaires et des Agents de l’Etat
<b>SIGMAG</b>	Système Intégré de Gestion des Matrices d’Actions Gouvernementales
<b>SIGMAP</b>	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
<b>SINAPSE</b>	Système Intégré d’Analyse, de Programmation et de Suivi Evaluation
<b>TOFE</b>	Tableau des Opérations Financières de l’Etat
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, FIGURES ET ENCADRES

### Tableaux

Tableau 1 : Expériences de la budgétisation axée sur les résultats dans quelques pays de l'OCDE	35-37
Tableau 2 : Expériences de la mise en place du CDMT dans quelques pays africains (hors Afrique occidentale)	38
Tableau 3 : Expériences de la mise en place du CDMT dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest	39-40
Tableau 4 : Niveau de la dette publique de la Côte d'Ivoire de 2003 à 2008	43
Tableau 5 : Les avancées et les dysfonctionnements de la gouvernance en Côte d'Ivoire	48-49
Tableau 6 : Facteurs susceptibles d'influer la mise en place du CDMT en Côte d'Ivoire	56-57

### Graphiques

Graphique 1 : Evolution de la croissance et de l'inflation de 2003 à 2008	46
Graphique 2 : Evolution des agrégats des finances publiques de 2003 à 2008	47
Graphique 3 : Evolution de l'indice de perception de la corruption en Côte d'Ivoire de 1998-2009	48
Graphique 4 : Gestion des finances publiques. Comparaison de la Côte d'Ivoire avec le Benin, le Burkina Faso et le Mali	50

### Figures

Figure 1 : Méthodologie d'élaboration des CDMT	31
Figure 2 : Cadre institutionnel de mise en œuvre du processus CDMT en Côte d'Ivoire	54
Figure 3 : Etapes de l'introduction du CDMT dans le budget de l'Etat	55

### Encadrés

Encadré 1 : Principes d'une gestion budgétaire et financière saine	23
Encadré 2 : Quelques dispositions prévues par la nouvelle Directive de l'UEMOA n°06/2009/CM/UEMOA portant lois des finances	45

## RESUME

La présente étude avait pour objectifs de mettre en relief les enjeux et les défis de la mise en place du processus du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en Côte d'Ivoire et de faire des recommandations pour que ces nouveaux instruments budgétaires soient utiles pour le développement du pays. La méthodologie adoptée pour y arriver est une analyse des forces et faiblesses du contexte budgétaire et financier ivoirien au regard des exigences du CDMT ainsi que de l'expérience acquise par d'autres pays.

Cette analyse a mis en relief trois principaux enjeux dans la mise en place des CDMT en Côte d'Ivoire : (i) *une culture de performance au sein du secteur public* ; (ii) *un système de gestion des finances publiques jugé satisfaisant* ; (iii) *un système fiable de gestion de données*. Pour y parvenir des défis importants ont été relevés notamment l'affirmation d'une volonté politique partagée par l'ensemble du Gouvernement, la gestion efficace des ressources humaines et la production et la diffusion régulière des informations sur les finances publiques. En outre des recommandations ont été faites à chacune des parties prenantes que sont le Gouvernement, les acteurs centraux, les ministères techniques et les partenaires au développement.

**Mots clés** : CDMT, Budget, Politique budgétaire, Finances publiques

## ABSTRACT

The purpose of the present study was to identify the stakes and challenges of the implementation in Côte d'Ivoire of the Medium Term Expenditure Framework (MTEF) process and to make appropriate recommendations in order to make these new tools useful for the development of the country. The methodology used for this end includes an analysis of the budgetary strengths and weaknesses and the financial context to find out the requirements of Côte d'Ivoire as well as the experience of other countries that have already implemented the MTEF.

This analysis has highlighted three main issues in the implementation of MTEF in Côte d'Ivoire: **(i) a performance culture within the public sector, (ii) a satisfactory system of public financial management, (iii) a reliable system of data management**. To achieve significant challenges were noted including the assertion of political will shared by the entire Government, the effective management of human resources and production and dissemination of regular information on public finances. In addition, recommendations were made to each of the stakeholders that include the Government, the central actors, the technical ministries and development partners.

**Key words**: MTEF, Budget, Budgetary Policy, Public finance.

# INTRODUCTION GENERALE

## Contexte de l'étude

Les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sont définis par la Banque Mondiale comme « un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources »<sup>1</sup>.

Devenus aujourd'hui la nouvelle panacée de la gestion des dépenses publiques dans le monde<sup>2</sup>, les CDMT sont proposés comme un remède à l'absence de lien entre la politique, la planification et la budgétisation fréquemment observé à la fois dans la conception et la mise en œuvre des budgets nationaux.

En tant qu'instruments rationnels pour planifier et gérer les finances publiques de manière intégrée, avec une perspective à moyen terme, les CDMT sont également utiles pour apporter une réponse adéquate aux problèmes de performances plus larges du Gouvernement.

Aussi, dans le cadre de leurs réformes budgétaires, plusieurs pays développés les ont mis en place en vue d'accroître la transparence des processus de décisions en matière de finances publiques, d'établir des liens entre les objectifs de politiques économiques poursuivis et les dépenses publiques prévues et réalisées, et de tenter de rendre plus responsables les gestionnaires des budgets publics et les fournisseurs de services publics dans la réalisation des politiques souhaitées<sup>3</sup>.

De même, la Communauté de l'aide internationale alimente l'enthousiasme pour les CDMT. Considérée de plus en plus comme une condition sine qua non de bonne gestion des dépenses publiques, l'approche CDMT est soutenue par la Banque Mondiale (1998), par la Banque Asiatique de Développement (1999), et par le Fonds Monétaire International (1999). Les donateurs et des bailleurs de fonds apportent un appui à la mise en place des CDMT car ils les reconnaissent comme un mécanisme logique autour duquel devrait se structurer les supports et instruments budgétaires et comme un moyen pour favoriser une aide au développement plus efficace et plus transparente, conformément aux principes de la Déclaration de Paris<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale, 1998

<sup>2</sup> Oxford Policy Management, 2000

<sup>3</sup> Zouré, 2010

<sup>4</sup> OCDE, 2005

Ce n'est donc pas surprenant que ces innovations budgétaires aient été exportées par les Institutions de Bretton Woods (IBW) dans les pays en développement. En effet, dans le contexte de formulation des documents de stratégies de réduction de la pauvreté initiées par ces institutions, les CDMT constitueraient un véhicule idéal pour la prise en compte de ces stratégies dans les programmes de dépenses publiques, avec comme base un cadre cohérent aux niveaux macroéconomique, budgétaire et sectoriel. Aussi, les CDMT sont promus comme éléments de premier plan dans le cadre de l'évaluation pays de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) qui met un accent particulier sur les effets de réduction de la pauvreté dus aux dépenses publiques financées sur les fonds de la remise de la dette extérieure.

Ainsi, dès le début des années 90, le monde en développement va enregistrer une prolifération des CDMT suite notamment aux recommandations issues des revues de dépenses publiques (RDP) menées par la Banque Mondiale. Comparativement aux autres régions du monde en développement, la région Afrique se positionne comme une pionnière dans la mise en œuvre de ces nouveaux instruments<sup>5</sup>.

L'adhésion de la Côte d'Ivoire dans cette tendance est toutefois récente : pour relever son économie fortement affecté par la crise socio-politique, le Gouvernement a entrepris depuis 2009 un processus de réformes qui intègre la modernisation et la rationalisation de la gestion financière de l'Etat dont la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et le Cadre de Dépense à Moyen Terme constituent des modalités opérationnelles. Aussi, l'opérationnalité des CDMT est l'un des meilleurs arguments du Gouvernement ivoirien qui s'est engagé dans un programme économique et financier avec le concours du FMI avec pour objectif l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2011.

En outre, par le recours aux cadres de dépenses à moyen terme, l'Etat ivoirien entend s'inscrire dans la dynamique d'amélioration progressive de l'efficacité de la dépense publique et d'instauration de la culture du résultat, du contrôle et de l'évaluation telle que promue par les nouvelles Directives de l'UEMOA. L'objectif visé dans le processus des CDMT est d'établir un lien direct et visible entre l'exécution financière du budget de l'Etat et l'exécution physique.

### **Position du problème**

La Côte d'Ivoire, à travers ces instruments de réformes budgétaires, trouve ainsi une voie de salut pour la relance de son économie post-crise. Les CDMT vont-ils alors répondre favorablement aux attentes des autorités ivoiriennes ?

---

<sup>5</sup> Le Houerou P. et Taliencio R., 2002

Les expériences acquises en la matière par de nombreux pays montrent que cette question mérite d'être posée. En effet, au bout de quelques années, on s'aperçoit en particulier que tous les pays africains ne connaissent pas le même état d'avancement, ni les mêmes succès et/ou problèmes dans la mise en place et dans l'application effective du CDMT.

Cette diversité de situation montre que le CDMT ne doit pas être considéré de premier abord comme le remède universel pour les problèmes de gestion des dépenses publiques. Les auteurs comme A. Schick (2000), Le Houerou P. & Taliercio R. (2002) et Raffinot & Boris (2006) mettent en exergue un certain nombre de facteurs susceptibles d'influer négativement l'impact attendu du CDMT. On peut citer entre autres le mauvais fonctionnement du processus budgétaire traditionnel, l'imposition de l'extérieur de la réforme comme conditionnalité ; le déploiement des instruments sophistiqués ; la faiblesse des capacités techniques et organisationnels ; l'absence d'une volonté politique ; l'environnement peu favorable à la mise en œuvre du CDMT.

De ces réflexions, on déduit que des pré-requis sont nécessaires pour que les CDMT soient des instruments utiles notamment dans les pays en développement : le contexte budgétaire et financier ivoirien possède-t-il ces éléments de base qui favorise une mise en œuvre harmonieuse et planifiée de cette réforme d'envergure ?

La réponse à cette question est mitigée. En effet, la revue de la gestion et du système des finances publiques en Côte d'Ivoire (PEMFAR<sup>6</sup>, 2008) a montré qu'en dépit des efforts réalisés, il existe des insuffisances dans le domaine (i) de l'exhaustivité et de la crédibilité du budget, (ii) dans l'exécution du budget et (iii) au niveau du contrôle ainsi que (iv) du système de passation des marchés publics. Toutes choses qui doivent être corrigées afin de créer un environnement favorable pour profiter de toutes les potentialités induites par la mise en place du CDMT.

Au regard des coûts financiers et transactionnels importants de la mise en œuvre de cette réforme budgétaire, l'on pourrait alors s'interroger sur les gains attendus et les facteurs limitants au bénéfice de toutes les potentialités du CDMT. En d'autres termes, quels sont les enjeux et les défis de la Côte d'Ivoire dans le processus de mise en place des CDMT ?

---

<sup>6</sup> Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR). Cette revue a été effectuée de novembre 2007 à juin 2008 avec l'appui de partenaires au développement (BAD, UE, FMI, BM) et comprend une évaluation de la gestion des finances publiques et du système des marchés publics.

## **Objectifs**

L'objectif général est de contribuer à la mise en place effective des CDMT au niveau central et sectoriel. De façon spécifique, il s'agira de :

- relever les enjeux de la mise en place des CDMT : ce que les acteurs du système budgétaires peuvent gagner ou perdre dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire ;
- dégager les défis c'est-à-dire les obstacles externe et interne que l'on doit surmonter dans la mise en place et le développement des nouveaux outils budgétaires ;
- faire des recommandations pour que les CDMT soient des instruments véritablement utiles pour la Côte d'Ivoire.

## **Méthodologie**

Pour atteindre les objectifs de l'étude, l'approche méthodologique consistera à préciser les méthodes d'analyse et les données (secondaires et primaires) nécessaires.

### ***Revue de littérature sur les méthodes d'analyse***

Pour déterminer les enjeux et défis d'une action publique qui vise notamment à améliorer l'existant en matière de gestion des finances publiques, plusieurs méthodes d'analyse ont été mises en évidence. Parmi celles-ci, on distingue :

- *la méthode d'analyse des processus* (MAP) : elle permet de porter un regard objectif sur les processus de gestion à l'œuvre dans l'organisme. Elle dresse un état de l'existant pour répondre un besoin d'analyse collective des processus et ce pour (i) en comprendre le fonctionnement réel et (ii) entreprendre si besoin est, des modifications et/ou ajustements pertinents.
- *l'examen des dépenses publiques* (RDP) : il renferme généralement trois grands thèmes: (a) Cadre budgétaire : analyse de la situation macroéconomique ainsi que les ressources budgétaires susceptibles d'être disponibles ; (b) Systèmes budgétaires: analyse du processus de préparation du budget, de la gestion et du contrôle des dépenses, des systèmes de comptabilité et d'audit ainsi que de mesures mises en place en vue de promouvoir la transparence et (c) Répartition des dépenses: dotations budgétaires basées sur des critères économiques et fonctionnels et selon des priorités inter et intra sectorielles, correspondance entre ces répartitions et les objectifs

d'actions, impact des dépenses sur le recul de la pauvreté et la croissance, utilité de ces dépenses en fonction des résultats obtenus et des interventions entreprises

- *la méthode d'analyse FFOM (Forces, Faiblesses, Menaces, Opportunités) ou SWOT (Strengths/ Weaknesses Opportunities/ Threats) : elle permet de faire le diagnostic externe et interne du système notamment en se focalisant sur les différents aspects (politique, institutionnel, juridique, administratif, statistique, financier, économique, informationnel, humain et technique). Ce diagnostic devant aboutir à l'identification des enjeux et défis.*

Cette dernière méthode (Analyse SWOT) est retenue parce qu'elle permettra une analyse simplifiée d'un certain nombre de thèmes qui influent sur la mise en place de la réforme budgétaire à savoir la gouvernance, la gestion budgétaire, les capacités et le système de suivi évaluation.

#### ***Source des données***

Des données secondaires à collecter proviendraient des lois de finances des cinq dernières années budgétaires, des états d'exécution des dépenses publiques ; des revues de dépenses publiques réalisées récemment en Côte d'Ivoire, des rapports d'ateliers, des bilans d'activités, des plans sectoriels, des textes et lois de finances tant au plan national que régional.

Seront ajoutées à ces données, des informations recueillies (à travers un guide d'entretien semi directif) auprès des principaux acteurs à savoir :

- des ministères opérationnels nomment les ministères ayant débuté l'élaboration de leurs CDSMT (éducation et santé)
- de l'administration en charge du plan : la Direction Générale du Plan
- de l'administration en charge de l'économie et des finances : Direction Générale du Budget et des Finances ; Direction Générale de l'Economie ; Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ; Inspection Générale des Finances ; Programme de Renforcement des capacités de l'Administration publique ;
- des institutions de la république : Chambre des Comptes et Assemblée Nationale
- de la société civile : Médias et Organisations de la société civile

## **Plan de l'étude**

La présente étude s'articulera autour de trois grands chapitres. Le premier chapitre aborde les théories et concepts qui sous tendent les CDMT à savoir les débats sur l'efficacité de la politique budgétaire avec un accent porté sur la politique des dépenses publiques, les réflexions sur la gestion des finances publiques et la revue de littérature spécifique sur la problématique du CDMT.

Il s'agira ensuite dans un deuxième chapitre de développer le cadre conceptuel et l'approche méthodologique d'élaboration du CDMT. Les avantages et les exigences de ces nouveaux outils budgétaires seront présentés de même que les expériences de mise en place dans quelques pays de l'OCDE et d'Afrique subsaharienne.

Le troisième chapitre se concentrera sur l'analyse du contexte budgétaire et financier ivoirien, en confrontant les réalités constatées avec les expériences des différents pays étudiés ainsi que les exigences des CDMT. Ce qui permettra de dégager les atouts, déceler les enjeux et défis et faire des recommandations relatives à la mise en place effective de ces instruments.

## **CHAPITRE 1: REVUE DE LITTERATURE**

En tant qu'outil de programmation budgétaire, les CDMT permettent au budget de jouer entièrement son rôle de politique économique à travers l'établissement et le renforcement du lien entre les politiques et la budgétisation. La problématique des CDMT s'inscrit donc dans les débats économiques sur l'efficacité de la politique budgétaire, d'une part, et d'autre part, sur l'impact de la gestion des finances publiques sur la réduction de la pauvreté. Il importe de faire au préalable un état des lieux de la réflexion sur ces thématiques, avant de se concentrer sur les différentes contributions relatives à la mise en place des CDMT.

### **1.1. La problématique de l'efficacité de la politique budgétaire**

La politique budgétaire est l'instrument de politique économique qui reflète les choix budgétaires opérés par le gouvernement en vue d'atteindre les objectifs de développement macroéconomiques et sociaux. Elle implique la mobilisation des ressources publiques (internes et externes) et l'exécution des dépenses publiques (achat des biens et services, rémunérations salariales, prestations sociales, etc.). Les économistes se sont penchés sur la question de l'efficacité de cette politique c'est-à-dire sa capacité à atteindre les objectifs fixés.

On enregistre différentes approches à travers la littérature économique contemporaine. Pour Keynes (1936), l'Etat doit augmenter ses dépenses pour compenser la faiblesse de la demande privée de consommation et d'investissement, et corriger ainsi la tendance baissière de la demande globale. Cette action a pour conséquence de stimuler la croissance. Par le biais du mécanisme de multiplication qui va s'en suivre, un processus cumulatif va s'enclencher et permettre que chaque franc supplémentaire injecté dans le circuit économique se multiplie. Ce qui fonde la théorie du multiplicateur keynésien.

Une critique a été formulée contre cette théorie par les libéraux. Friedman (1962), à travers la théorie du revenu permanent qui stipule que les agents dépensent en fonction du revenu qu'ils sont assurés d'avoir et non en fonction du revenu transitoire, prouve que les comportements de consommation des agents ne changent pas puisque la relance est transitoire.

Laffer (1970) a également montré que la relance budgétaire financée par l'augmentation du taux d'imposition entraîne une baisse des recettes totales causée par une chute de la production.

Les monétaristes soutiennent tout comme les libéraux l'inefficacité de la politique budgétaire expansionniste. Ces derniers estiment que l'augmentation des dépenses publiques, dans le contexte du sous emploi keynésien, risque de provoquer l'inflation. Ils expliquent ce fait par la possibilité de saturation des capacités de production ; dans ce cas, la demande supplémentaire se traduit en hausse de prix. Ce point de vue est également partagé par les théoriciens des anticipations rationnelles, comme Lucas (1972). Pour eux, étant donné que les agents économiques sont rationnels, ils anticipent toute relance budgétaire de sorte que celle-ci ne puisse se traduire que par l'inflation.

Les économistes de la croissance endogène vont montrer au contraire qu'une intervention de l'État peut stimuler la croissance en incitant les agents à investir davantage dans le progrès technique. Pour inciter à investir en capital humain, l'État peut aussi favoriser l'accès à l'éducation. On assiste ainsi à *une réhabilitation des dépenses publiques, non pas dans une perspective de régulation conjoncturelle, mais dans une perspective structurelle de croissance à long terme.*

Les premiers modèles de croissance endogène sont ceux qui font des rendements croissants le fondement de la croissance. Dans la lignée des travaux de Romer (1990), ces modèles attribuent la croissance à l'accumulation du capital physique. Ils ne rompent pas totalement avec l'hypothèse des rendements constants, car ils considèrent qu'il en va ainsi pour chaque entreprise, mais qu'en revanche il existe des rendements d'échelle croissants liés aux externalités positives des investissements. Ainsi, le *Learning spillover*, du fait de la circulation de l'information, permet aux entreprises de bénéficier de l'accumulation des savoir-faire entraînés par l'accumulation du capital. Les infrastructures publiques constituent aussi un facteur de croissance qui engendre des rendements croissants à long terme en raison des économies internes qu'elles permettent pour les producteurs privés.

L'intervention de l'État en investissant dans des infrastructures peut conduire à l'amélioration de la productivité des entreprises privées. Une analyse de Barro en 1990 a souligné ainsi que les infrastructures facilitent la circulation des informations, des personnes et des biens. L'impôt, destiné à financer ces investissements, joue dans ce cadre un rôle positif sur la croissance et non plus seulement un effet de désincitation sur le secteur privé.

Diverses études empiriques ont été menées pour mettre en évidence l'effet positif de l'intervention de l'État dans l'économie au travers de ses dépenses. Ainsi Aschauer a mené une étude en 1989 sur les États-Unis et a obtenu des résultats significatifs sur la période 1949-1985, puisqu'il montre qu'une augmentation de 1% du capital public améliore de 0,4% la productivité du secteur privé.

La recherche développement, développée dans des travaux de Romer (1990), est considérée comme une activité à rendement croissant du double fait que la connaissance est un bien '*non rival*' et que le coût de son appropriation est, pour chaque chercheur minimal. La croissance économique résulterait ainsi d'une activité d'innovation, engagée par des agents qui espèrent en tirer profit. Cette analyse permet d'incorporer dans le capital physique le seul progrès technologique et non l'ensemble des investissements directs.

Ces travaux rejoignent ceux de Schumpeter (1911), puisque l'incitation fondamentale à l'innovation est liée au monopole de pouvoir temporaire qu'elle confère aux producteurs de biens nouveaux. Trois types de travaux ont été conduits dans cette direction. Ceux de Romer en 1990, qui spécifie son modèle en partant du postulat que la croissance est due à l'augmentation du nombre d'inputs différents, donc de leur spécialisation accrue. Aghion et Howitt en 1992 considèrent que la croissance est due à l'accroissement des inputs effectivement utilisés, et enfin, Coe et Helpman en 1993, mettent en évidence la corrélation entre la recherche & développement et la productivité pour les pays de l'OCDE.

L'accumulation du capital humain fut mise en valeur par Lucas en 1988. Ce capital est défini comme le stock de connaissances valorisables économiquement et incorporées aux individus (qualification, état de santé, hygiène, ...). Lucas développe dans son analyse, le capital humain qui est volontaire, qui correspond à une accumulation de connaissances (*schooling*) et l'accumulation involontaire (*learning by doing*). En outre, la productivité privée du capital humain a un effet externe positif car, en améliorant son niveau d'éducation et de formation, chaque individu augmente le stock de capital humain de la nation et par la même contribue à améliorer la productivité de l'économie nationale.

De ce qui précède et au regard de la réalité économique et financière (crise financière internationale) qui s'est considérablement aggravée, on pourrait affirmer, comme Bouvier (2008), qu'aujourd'hui il s'avère nécessaire que le secteur public intervienne de façon concrète dans l'économie.

Dans ce sens les nouvelles théories de croissance réhabilitent le rôle de l'État en lui attribuant une fonction d'investisseur dans certains domaines bien précis. De même le contexte actuel tend à légitimer la dépense publique lorsqu'elle a une finalité sociale ainsi qu'une orientation du politique vers la prévision, la programmation et l'investissement pluriannuel.

Les gouvernants privilégient ainsi de plus en plus l'ajustement budgétaire par les dépenses plus facile à réaliser que les mesures d'accroissement de recettes. La question dont l'Etat se pose à travers cette politique est la suivante : que faut-il faire pour (i) rétablir l'équilibre du solde courant de la balance des paiements ; (ii) lutter contre l'inflation ; (iii) rendre la dette publique soutenable ; (iv) assurer une croissance équilibrée ?

Pour répondre à cette préoccupation, des objectifs fondamentaux sont assignés à la politique de dépenses publiques à savoir (i) accroître l'efficacité des dépenses comme facteur de croissance économique et (ii) redistribuer les revenus et lutter contre la pauvreté. Aussi pour atteindre ces objectifs, la politique des dépenses publiques met un accent particulier sur :

- **le niveau et l'efficacité des dépenses ainsi que les choix budgétaires et leur degré de décentralisation** (Etat central/Collectivités locales). En effet, il est reconnu que le niveau des dépenses et le déficit budgétaire doivent être conformes au cadre macroéconomique car un déficit élevé ( $> 5\%$  du PIB) est nuisible à la croissance et à l'inflation ;
- **les salaires et les emplois dans le secteur public**. Une masse salariale élevée ( $> 25\%$  des dépenses publiques et  $> 35\%$  des recettes) comprime les crédits disponibles pour d'autres investissements productifs. La politique des salaires et de l'emploi doivent être donc conçue dans un souci d'efficacité<sup>7</sup>.
- **les subventions**. Elles sont souvent difficiles à évaluer et peuvent être explicites ou implicites. Il importe donc avant d'octroyer une subvention de mesurer son impact sur les autres secteurs et assurer l'efficacité de la subvention redistributive par le ciblage.

---

<sup>7</sup> La réforme de l'emploi passe par la radiation des fonctionnaires fictifs, la réduction des temporaires, l'application de l'âge limite de la retraite, l'abandon des pratiques des recrutements sociaux et des avancements automatiques, la vulgarisation des départs volontaires, les restrictions ou gel des salaires, les licenciements, la sensibilisation du public, la constitution de banques de données de personnels, la réaffectation et le recyclage du personnel, etc.

Quant à la réforme des salaires, elle passe par la monétisation de tous les avantages annexes et leur intégration dans les accessoires de salaires, le relèvement du ratio salaire le plus élevé/salaire le moins élevé à un niveau supérieur à 12, l'augmentation des salaires par la compression des effectifs et l'abandon du système de compensation.

- **les dépenses de sécurité sociale.** Le système de sécurité sociale est souvent déficitaire. Pour rétablir l'équilibre, il convient d'analyser les paramètres tels que l'âge de retraite, le niveau de cotisations et les prestations aux retraités à venir.
- **les dépenses de santé et d'éducation.** Ces dépenses sont considérées comme productives car les investissements dans ces domaines créent du capital humain nécessaire à l'augmentation de la productivité, des salaires, du bien-être et de la croissance. De même ils conduisent à une égalité de chances et garantissent une forme de redistribution. Pour que le rendement social soit le plus élevé possible, ces investissements doivent être orientés en priorité vers la prévention et les interventions dans le primaire (soins de santé primaires et éducation primaire).
- **les dépenses militaires.** A court terme ces dépenses, si elles sont domestiques, peuvent stimuler la croissance avec cependant un risque d'inflation ; à long terme elles peuvent creuser le déficit et évincer l'investissement privé. Il convient dès lors de déterminer le niveau au-delà duquel toute dépense supplémentaire nuit à l'équilibre budgétaire.
- **les dépenses d'exploitation et d'entretien.** Ce sont des dépenses ordinaires et régulières pour maintenir un investissement en état de fonctionnement. Il s'agit des dépenses d'exploitation (personnel, fournitures, etc.), d'entretien courant, d'entretien périodique ou de maintenance et de rénovation. Il est généralement observé que ces dépenses ne sont pas intégrées comme charges récurrentes dans le coût de l'investissement à réaliser du fait de l'éclatement de la fonction financière, des difficultés d'appliquer les méthodes d'avantages-coûts et de la grande taille des projets. Tous ces défis d'ordre politique et technique sont à relever.

## 1.2. La problématique de la performance de la gestion des finances publiques

Les finances publiques jouent un rôle central dans un Etat moderne qui veut se développer : une politique budgétaire axée sur des objectifs et une gestion budgétaire transparente sont à la base de prestations publiques visant à réduire la pauvreté et à atteindre les OMD dans les pays en développement.

Les objectifs fondamentaux du système de gestion des finances publiques sont les suivants<sup>8</sup>:

- instaurer un équilibre budgétaire global et le préserver (à savoir, faire en sorte que les administrations ne dépensent pas plus, au total, que ce qui est prévu) ;
- affecter les ressources en respectant les priorités du gouvernement (c'est-à-dire affecter les dépenses aux postes considérés comme les plus importants sur le plan politique – efficacité de l'affectation) ;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources budgétaires affectées à l'exécution des programmes et des services (en d'autres termes, encourager l'efficacité technique).

Le débat sur la gestion des finances publiques a une portée considérable, on entend désormais parler plus largement de bonne gouvernance financière (*les principes de la bonne gouvernance sont appliqués à la gestion des finances publiques*). Il se situe dans le cadre général de la gestion publique qui dans l'approche économique comporte deux dimensions.

La première, est l'approche traditionnelle de l'évaluation des politiques publiques. Elle consiste à s'assurer que les services fournis ou les réglementations procurent des bénéfices en rapport avec leur coût. La seconde porte sur le choix des modalités de l'intervention publique. Si c'est une offre publique qui est retenue, on s'intéresse aux conditions d'organisation et d'efficacité dans lesquelles celle-ci est fournie.

Les CDMT qui s'inscrivent dans une gestion administrative axée sur les résultats sont plus proche de la seconde approche de la gestion publique. Cette approche tire son fondement sur différents concepts théoriques des sciences économiques et sociales qu'elle applique au sein de l'administration publique.

---

<sup>8</sup> Campos et Pradhan (1996) ; Schick (2001)

Les **économistes des politiques publiques** se sont intéressés aux actions mises en œuvre par différents secteurs ou institutions publiques lesquelles sont liées d'emblée à d'autres centres de décisions privés dont on doit intégrer les comportements à l'analyse. Ils considèrent que plusieurs stades de développement de ces actions sont nécessaires pour en comprendre la logique et l'efficacité : mise à jour d'un problème ; inscription sur l'agenda politique ; préparation d'une décision ; prise effective de décision ; mise en œuvre ; suivi et évaluation. Ils concluent que l'application de la décision prise par l'Etat rencontrera probablement la prise d'autres actions opposées, notamment de la part d'agents privés ou publics.

Pour les partisans de la **nouvelle économie politique** (*qui comprend les théories et les domaines de recherche qui expliquent le comportement politique, les processus de décision et les structures en se fondant principalement sur la théorie économique néoclassique*) le comportement des acteurs politiques en tant qu'individus ou en tant que groupes collectifs tels qu'un électorat, des administrations, des partis ou encore des groupes d'intérêts est, dans la mesure où le cadre général le permet, de maximiser le profit général en vue de leur intérêt propre.

Les mesures et les solutions adoptées par la gestion administrative axée sur les résultats sont à bien des égards conformes aux conclusions de la nouvelle économie politique. Elles visent à influencer le comportement des divers acteurs (p. ex. administration, gouvernement, Parlement, public) en définissant les prestations et les résultats visés, la gestion des relations, la délégation des compétences, la gestion décentralisée des ressources et le contrôle de gestion. Autrement dit, il s'agit d'inciter tout un chacun en misant sur la responsabilité et sur la transparence, à fournir avec motivation, efficacité et économie les prestations nécessaires à la société.

Des théories ont été également formulées dans le cadre de la gestion publique : la **théorie du principal-agent et la théorie des coûts de transaction**. La théorie du principal-agent a pour objet l'aménagement des relations entre mandant (principal) et mandataire (agent). Elle se concentre sur les conflits d'intérêt et les asymétries d'information entre ces deux pôles. Elle considère les incitations, les sanctions, les mécanismes de gestion et les systèmes d'information comme des possibilités de résoudre les conflits d'intérêts et les problèmes d'information.

Selon Campos et Pradhan (1996), trois problèmes interdépendants peuvent subvenir:

- 1) la « tragédie des biens communs », le budget étant perçu comme une ressource commune dans laquelle les différents ayants droit peuvent « puiser » pour un coût nul ou modique ;
- 2) la divulgation des informations aux « cycles électoraux », qui peuvent faire obstacle à l'établissement stratégique de priorités d'affectation, conformes aux priorités du gouvernement ;
- 3) l'asymétrie des informations et l'existence d'incitations inappropriées ou incompatibles au sein des administrations (problèmes de type mandant-mandataire) peuvent s'opposer à une affectation et une utilisation efficaces des ressources.

Sur la base de ces travaux, il est généralement recommandé d'établir des relations contractuelles entre le principal et ses agents, de doter ceux-ci d'une forte autonomie tout en les incitant par des mécanismes de boni et sanctions, voire par une mise en concurrence, à respecter au moindre coût les objectifs du principal.

Quant à la théorie des coûts de transaction, elle indique que chaque transaction génère des coûts propres. On entend par transactions par exemple les recherches, l'information, les négociations, les décisions, la mise en œuvre, la sécurisation, l'application, le contrôle, les adaptations et l'achèvement de projets. Les coûts de transaction sont importants à plus d'un titre pour la gestion administrative axée sur les résultats. Par exemple, une meilleure base d'information concernant les résultats, les prestations et les ressources diminue par exemple les coûts, alors que la collecte de données les fait augmenter.

La gestion administrative axée sur les résultats devrait permettre d'améliorer le degré d'information de tous les participants d'un domaine d'action en gérant les relations, en fixant des objectifs et des résultats à atteindre et en effectuant un contrôle de gestion approprié. Il s'agit de mettre un accent particulier sur la gestion des dépenses publiques qui est l'ensemble des processus et institutions relatifs à la planification (préparation du budget), à l'exécution et au suivi des dépenses publiques.

A ce niveau la question que l'on se pose est la suivante : Comment faire ? par exemple comment concilier les pressions (des départements sectoriels, des législateurs, de la société civile, etc.) avec les contraintes (rareté des ressources, efficacité des dépenses, etc.) ? Comment intégrer la transparence et le fait de rendre compte dans la gestion des deniers publics ?

C'est ce à quoi tente de répondre la gestion saine des dépenses publiques qui vise trois objectifs principaux interdépendants à savoir assurer (i) la discipline budgétaire globale, (ii) la répartition des ressources en fonction des priorités stratégiques et (iii) un emploi efficace des ressources au service des priorités stratégiques.

Autrement dit l'enveloppe totale des dépenses doit être basée sur les ressources financières à moyen terme dont dispose un État ; quant aux dépenses de l'exercice, elles doivent être réparties en fonction des priorités stratégiques du pays et doivent produire au moindre coût les résultats attendus. Cette gestion étant régie par un certain nombre de principes indiqués dans l'encadré ci-après.

#### Encadré 1 : Principes d'une gestion budgétaire et financière saine

Le principe de **globalité** : il signifie que le diagnostic doit être global et qu'il doit intégrer tous les facteurs et obstacles institutionnels affectant la performance ; il faudra ensuite identifier le meilleur « point d'entrée » pour l'initiation d'un processus de réforme comportant plusieurs étapes mais destiné à devenir global. Le budget doit inclure toutes les opérations financières du gouvernement ; toute décision de politique ayant une incidence financière doit être prise dans le cadre de contraintes budgétaires rigoureuses, imposant des choix entre plusieurs solutions possibles. Choisir l'instrument de politique le plus approprié pour réaliser un objectif implique l'intégration des décisions concernant les dépenses courantes et d'investissement.

Les principes de **discipline et d'économie** : ils signifient que les ressources affectées au budget ne doivent pas dépasser le minimum indispensable pour mettre en œuvre les politiques du gouvernement. En dehors des périodes électorales, les règles budgétaires sont le seul mécanisme capable de discipliner le processus de décision.

Le principe de **légitimité** signifie que tous les choix de politique publique – qu'ils interviennent dans le cadre du budget ou en dehors de ce processus – doivent être faits avec l'accord de tous les décideurs capables de modifier ces choix en cours d'exécution. Le principe de légitimité signifie également que les décisions prises dans le cadre du budget doivent être principalement des décisions de politique publique. En effet, le principe de légitimité a deux corollaires : d'une part, c'est aux services opérationnels qu'il appartient de décider de l'emploi optimal des intrants ; d'autre part, les décisions doivent être prises par la communauté et le secteur privé quand ceux-ci sont les mieux placés pour prendre de telles décisions.

Le principe de **flexibilité** signifie que les décisions doivent descendre au niveau où toute l'information nécessaire est effectivement disponible. Les décisions opérationnelles doivent être prises par les gestionnaires ; les choix de programme doivent être plus souvent délégués aux ministres concernés. Les délégations de pouvoir ont pour contrepartie la transparence et la responsabilité ; elles impliquent également une définition rigoureuse des stratégies.

Le principe de **prévisibilité** est important pour une mise en œuvre efficace des politiques publiques et des programmes. Le secteur public fonctionne mieux quand les politiques et les stratégies macroéconomiques sont stables et quand le financement des programmes en cours est assuré. La condition de ce succès est un bon équilibre entre le court et le long terme. Il faut en effet que les politiques budgétaires s'efforcent d'assurer le financement régulier des programmes et des projets ; il faut donc que le rétablissement de l'équilibre budgétaire, comme d'ailleurs le développement et l'évaluation des programmes, s'inscrivent dans une perspective à moyen terme.

Le principe d'**honnêteté** signifie que le budget est basé sur des prévisions objectives des recettes et des dépenses. Des facteurs techniques et politiques peuvent être des causes de distorsion. Des prévisions trop optimistes signifient un relâchement des contraintes budgétaires, des choix stratégiques moins rigoureux et, par conséquent, l'impossibilité d'exécuter efficacement les objectifs prioritaires. L'**information** est la condition de l'honnêteté et de la qualité des décisions. Il est essentiel que les décideurs aient accès, dans des délais raisonnables, à des données fiables sur les coûts, les produits et les résultats.

Les principes de **transparence** et de **responsabilité** signifient que des informations très claires doivent être communiquées à l'ensemble de la communauté sur les décisions, leur justification, les résultats obtenus et les coûts. Le principe de transparence signifie aussi que toutes les analyses et données nécessaires sont disponibles quand les décideurs prennent leurs décisions. En outre, les décideurs doivent être tenus responsables des mesures prises dans l'exercice des fonctions qui leur ont été confiées. Ce sont là des contreparties du principe de flexibilité. Tous ces facteurs stimuleront la demande de données fiables dans des délais appropriés.

### 1.3. Contribution récentes sur la problématique de mise en place du CDMT

La question du CDMT est de plus en plus abordée par de nombreux économistes et experts des finances publiques. Kristensen et al (2002) indiquent qu'en ce qui concerne les pays de l'OCDE la budgétisation et la gestion par résultats complète celle basée sur les intrants et les produits, tout en utilisant ses acquis ; elle donne plus de possibilités pour une meilleure intégration des mesures d'accomplissement des objectifs, par exemple l'effectivité et le rendement des ressources utilisées.

Selon ces auteurs, un certain nombre de justifications militent en faveur de l'adoption d'une approche par les résultats, notamment l'amélioration de l'efficacité et de l'effectivité du secteur public, des possibilités d'apprentissage, de la formulation des politiques, de la transparence, de la responsabilité et de la cohérence des politiques. Ces justifications découlent du passage d'un point de vue étroit de gestionnaire à la perspective élargie de la gouvernance.

Cependant de nombreux problèmes d'application se posent. Parmi ceux-ci, ils notent la mesure de la réalisation des résultats, le calcul de leur coût, les divergences d'intérêts en matière d'évaluation, la difficulté de traiter les résultats auxquels différentes organisations contribuent et les problèmes de capacités dans l'utilisation de l'information pour la prise des décisions et leur mise en œuvre. La gestion des anticipations du réalisable et de la vitesse de réalisation constituent en soi un défi majeur.

On trouve également plusieurs écrits sur la mise en œuvre du processus CDMT en Afrique<sup>9</sup>. Les CDMT y ont été promus, notamment par les IBW, comme étant des outils destinés à répondre aux besoins d'assurer la discipline budgétaire globale en allouant en même temps des ressources aux priorités de la politique. Ils augmentent en outre la transparence du budget, et améliorent le lien entre les budgets d'investissements et de fonctionnements. Des leçons ont pu être tirées après quelques années de mise en œuvre.

Les travaux de Malcolm Holmes et Alison Evans (2003) mettent en relief les conclusions clés suivantes :

- l'approche CDMT peut stimuler une amélioration des éléments essentiels du budget ;

---

<sup>9</sup> Banque mondiale (1998) ; Le Houerou & Taliercio (2002) ; Bird (2003) ; ODI (2005) ; FMI (2007b) ; CAPRI (2008) ; Zouré (2010)

- les facteurs qui influencent positivement la mise en œuvre du processus CDMT sont nombreux ; on peut citer entre autres un leadership fort du Ministère des finances, des progrès enregistrés en matière de stabilité macroéconomique et fiscale, l'existence des éléments de base (stabilité fiscale, contrôle des dépenses pendant l'exécution du budget, production fiable et régulière de l'information financière) ; un système de gestion des finances publiques intégré et l'implication forte des parties prenantes;
- une caractéristique clé de succès des CDMT est l'existence d'un calendrier clair du budget qui prévoit le temps suffisant pour la phase de planification stratégique ainsi que pour la préparation des estimations du budget détaillé ;
- à travers la mise en place de la contrainte d'un budget réaliste et d'un engagement politique effectif, le processus CDMT légitime les choix politiques, en menant à plus grande crédibilité des plafonds budgétaires, des allocations du budget et de la prévisibilité du financement ;
- en contribuant à plus une grande prévisibilité des politiques et des financements, un CDMT peut fournir les bases d'une démarche qualité dans la mise en œuvre du budget. Cependant, incorporer la gestion de la performance dans le processus du budget n'est pas une tâche facile en pratique comme l'indique plusieurs études du cas ;
- un CDMT peut aider à clarifier les tâches assignées à la dépense et par conséquent permet de supporter les efforts en matière de décentralisation.
- une attention sur la stabilité et durabilité des ressources fiscales est nécessaire pour consolider les prévisions des ressources, qui sont aussi dépendant de la fiabilité et du réalisme des agrégats projetés.
- l'établissement des Groupes de travail sectoriels pour conduire la gestion stratégique a été une innovation puissante qui provient d'Afrique.

A l'instar de certains pays de l'OCDE, de nombreux obstacles techniques et organisationnels subsistent au niveau des pays africains. Pour Meier et Raffinot (2005), ces pays font face à la mise en cohérence du cadrage macroéconomique des CDMT avec ceux des programmes discutés avec le FMI qui ne sont pas toujours réalistes.

Raffinot et Boris (2006), ont également relevé la faiblesse des capacités d'analyse, de cadrage macroéconomique et du système d'information économique et financière, les capacités limitées de supervision des politiques sectorielles, la coexistence de plusieurs stratégies pour un même secteur, la maîtrise insuffisante des classifications par programme et leur lien avec la planification sectorielle, les difficultés dans la détermination des coûts, la dualité du budget, les questions liées à la classification administrative, les goulots d'étranglement entre les activités de planification et le système d'exécution budgétaire, la problématique du contrôle etc.

Une étude plus récente de la Banque mondiale (2008) identifie deux problèmes communs qui continuent de faire obstacle à la mise en œuvre des CDMT dans plusieurs pays :

- (i) le CDMT est souvent considéré comme un processus séparé du budget, au tel point que les projections des années qui suivent l'année budgétaire sont ignorées régulièrement dans les cycles du budget suivants ;
- (ii) les coûts des stratégies sectorielles qui sont nécessaires pour des débats politiques significatifs sont souvent absents.

On note également la difficulté de détermination de la contrainte globale due aux recettes publiques fluctuantes, aux apports extérieurs erratiques, au changement de priorités des partenaires, à la succession des projets, aux modalités de l'exécution de l'aide, etc.

## **Conclusion partielle**

On retiendra que les CDMT trouvent leur fondement théorique au niveau des contributions favorables à l'intervention de l'Etat dans l'économie. L'action publique doit cependant permettre d'atteindre les objectifs de développement et de réduction de la pauvreté dans les pays en développement à travers une bonne gestion budgétaire. A cet effet, l'utilisation de l'approche de la Gestion axée sur les Résultats (GAR) comme un élément clé du processus du CDMT favorise une gestion transparente, participative, efficace et performante du budget.

On note cependant que la mise en place du CDMT peut être un exercice peu crédible, sans impact sur la gestion des finances publiques. Les principales causes d'échec sont<sup>10</sup> (i) le non respect des contraintes macro-économiques par les CDMT; (ii) la faible implication des décideurs et (iii) le peu de lien avec le budget.

Les CDMT ont plus de chances de réussir lorsque le projet initial est simple et opérationnel et vise à améliorer les pratiques fondamentales et à lutter contre les éléments défavorables à la bonne gestion du secteur public.

---

<sup>10</sup> TOMMASI D. (2006)

## **CHAPITRE 2 : A LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE**

*« Les actions publiques ont pour objectif majeur de réduire la pauvreté et de créer un environnement favorable au développement du secteur privé. C'est une combinaison d'investissements, de dépenses courantes et de politiques appropriées qui peut rendre possible l'atteinte de ces objectifs ».*

World Bank Institute, mai 2003

L'action publique dans les pays en développement, notamment dans les pays africains au Sud du Sahara, est fortement influencée par le contexte actuel marqué par l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) ainsi que des nouvelles mesures prises par les partenaires extérieurs en matière d'aide publique au développement (APD) et d'allègement de la dette.

L'objectif principal commun à toutes ces initiatives est la réduction de la pauvreté qui passe par la mise œuvre efficace de politiques idoines financées par les ressources de l'Etat. Dès lors, des questions se posent aux pays à savoir : (i) Comment lier les politiques de développement du Gouvernement et le budget ? (ii) Comment arriver à gérer efficacement les discordances entre les « besoins » et les « ressources disponibles » ?

Ces préoccupations semblent trouver leur réponse à travers la mise en place des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT).

Le présent chapitre fournit les informations sur le concept du CDMT, la manière d'élaboration de ces outils budgétaires, leurs valeurs ajoutées et leurs exigences.

## 2.1. Cadre conceptuel du CDMT

### 2.1.1. Définitions et objectifs du CDMT

- *Définitions du CDMT*<sup>11</sup>

Le CDMT se définit comme **un processus de décision itératif** permettant de **fixer la contrainte macroéconomique** et de **planifier les politiques sectorielles**. Ce processus comporte des étapes interdépendantes :

- *une étape de fixation au sommet de l'enveloppe financière globale par les services centraux ;*
- *une étape pour des discussions à la base en vue de l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique ;*
- *une étape d'ajustement des coûts et des ressources disponibles.*

C'est cette succession d'étapes qui permet au CDMT d'assurer que les ressources rares disponibles seront allouées aux priorités prédéterminées du Gouvernement et ainsi devront permettre d'atteindre les objectifs nationaux et sectoriels.

Une seconde définition présente le CDMT comme « *un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources* ».

Cette définition met l'accent sur une dimension essentielle du CDMT celle qui lie les allocations budgétaires à la fixation d'objectifs et au suivi des performances. De ce fait le CDMT s'inscrit dans une logique de gestion orientée sur les résultats (planification stratégique, mis en place de programme ; autonomie de décision des gestionnaires).

Le CDMT se présente par conséquent comme un instrument de programmation pluriannuelle des recettes (intérieures et extérieures) et dépenses (courantes et d'investissement) de l'Etat. Il se prépare annuellement, glissant sur trois ou quatre ans, la première année étant conforme au budget et les autres années indicatives.

Ainsi on peut dire que le CDMT est un processus qui met en place un cadre cohérent par lequel les acteurs du système budgétaire peuvent établir facilement un lien entre une allocation budgétaire donnée et un objectif ou une priorité du Gouvernement et mesurer l'atteinte de cet objectif.

---

<sup>11</sup> Les définitions ci-dessus proviennent du manuel de la Banque Mondiale (1998), des travaux de Raffinot et Boris (2006) et de Zouré (2010)

- ***Les objectifs du CDMT***

L'objectif global du CDMT est d'offrir un cadre commun aux définitions des politiques, de planification et de budgétisation aux niveaux central et sectoriel. Ce qui permet de décloisonner le processus de décision en permettant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriels et entre perspectives stratégiques et financières.

De façon spécifique, le CDMT vise à :

- déterminer la contrainte globale sur la base d'un cadre de ressources soutenables à moyen terme ;
- prendre en compte les implications financières des politiques (coûts des politiques en cours, charges récurrentes relatives aux projets d'investissement, projets pluriannuels, etc.) ;
- amoindrir les tensions lors de l'exécution budgétaire en assurant une meilleure prévisibilité de la contrainte des ressources et des ordres de priorités.

### ***2.1.2. Méthodologie d'élaboration du CDMT***

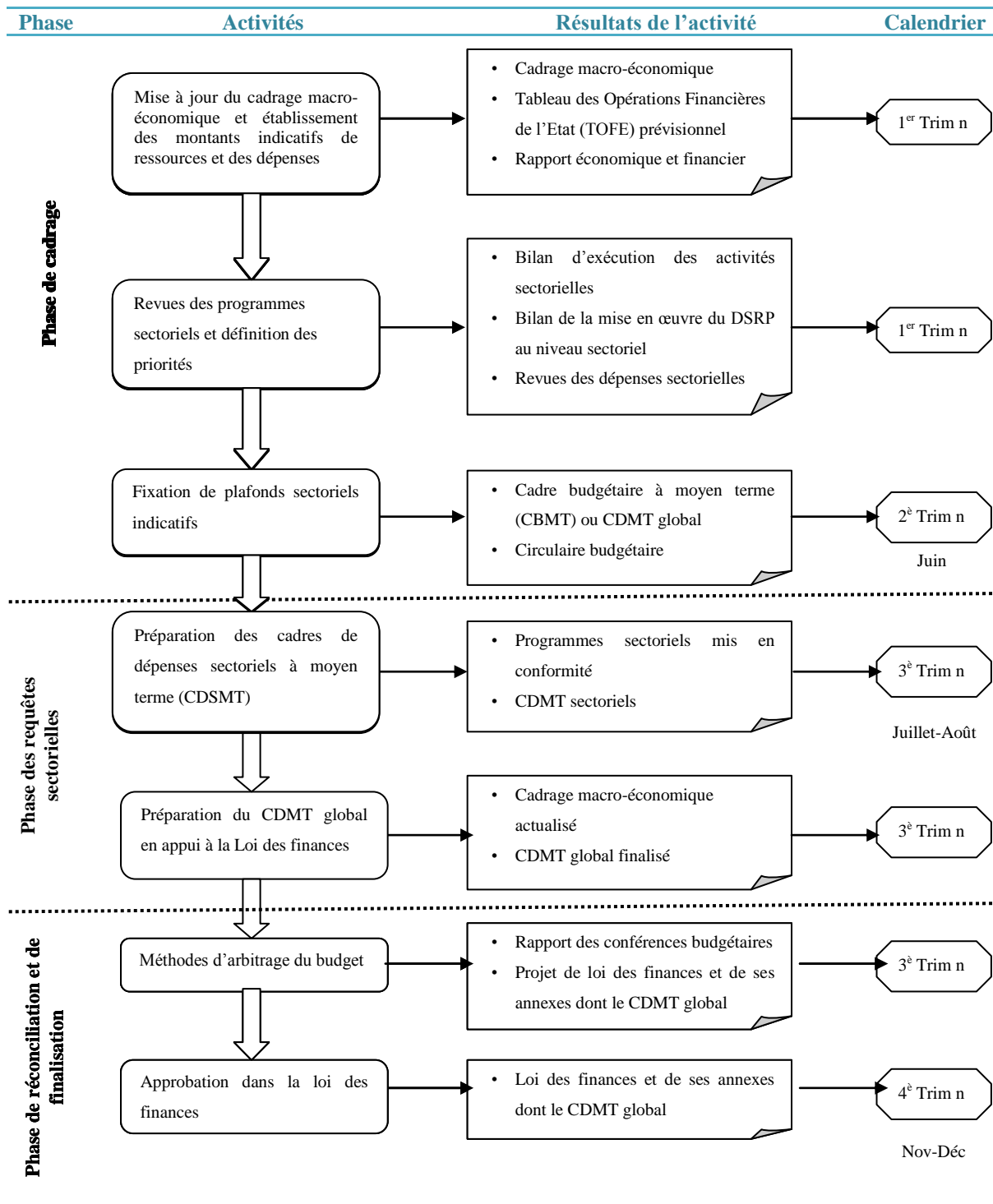
Le processus du CDMT aboutit à la production deux principaux documents budgétaires : le CDMT global ou Cadrage Budgétaire à moyen terme (CBMT) et le CDMT Sectoriel ou le Cadre de Dépenses Sectorielles à moyen terme (CDSMT) (appelé aussi budget programmes).

Pour ce faire, on distingue trois variantes du CDMT qui peuvent s'appréhender comme un fractionnement des étapes successives à réaliser :

- ***Variante 1*** : le Cadre macroéconomique + les plafonds budgétaires sectoriels
- ***Variante 2*** : qui comprend deux versions :
  - (i) *la version réduite* : Variante 1 + CDSMT (quelques secteurs)
  - (ii) *la version améliorée* : Variante 1 + CDSMT (tous les secteurs)
- ***Variante 3*** : la Variante 2 améliorée+ mécanismes d'arbitrage.

Ainsi on peut déduire que l'élaboration des CDMT global et CDMT Sectoriel suit une démarche comprenant trois grandes phases : le cadrage (phase stratégique), la préparation des requêtes sectorielles ou ministérielles, la réconciliation et la finalisation (cf. figure ci-après).

**Figure 1 : Méthodologie d'élaboration des CDMT**



Source : Raffinot et Boris (2006). Compilation de l'auditeur.

La figure ci-dessus s'explique comme suit : lors de la **phase de cadrage ou stratégique**, des projections macro-économiques donnent à travers le TOFE prévisionnel les prévisions de recettes et des principaux objectifs budgétaires globaux (dépenses totales, déficit, etc.).

Ces projections sont complétées par un CBMT qui donne l'allocation des ressources par ministère/institution et/ou par fonction (plafonds de dépense) sur une période de 3 ans au moins dans le respect des contraintes financières, des stratégies et de l'avancement des programmes sur le terrain. Les plafonds de dépense sont ensuite communiqués aux ministères sectoriels par circulaire budgétaire.

**La préparation des requêtes sectorielles ou ministérielles** est l'étape où les départements ministériels dans le respect des plafonds de dépense arrêtés par le Conseil des ministres lors de la phase de cadrage effectuent des arbitrages intra-sectoriels et élaborent les CDMT sectoriels ou budget programmes<sup>12</sup> ; ce qui permet de finaliser le CDMT global.

**Quant à la phase de réconciliation et la finalisation**, elle comporte des discussions entre ministère des Finances et ministères sectoriels, notamment par la tenue de conférences budgétaires, et en cas de désaccords des arbitrages du Premier ministre. Toutefois au sein de deux premières phases, il existe aussi des mécanismes « de bas en haut » et « de haut en bas », comprenant des consultations et réconciliation entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels.

### ***2.1.3. Avantages et exigences du CDMT***

La mise en place du CDMT apporte une valeur ajoutée au système budgétaire notamment en favorisant :

- **une meilleure lisibilité et transparence de l'action publique** : le CDMT contient en plus de ce que l'on va dépenser (budget par moyen), ce que l'on va faire. Ainsi les politiques prioritaires conduisent le financement, et non pas dans l'autre sens. Il existe également des règles transparentes pour une réaffectation des ressources (à la fois lors de la formulation et l'exécution budgétaires).
- **une prévisibilité plus claire des politiques et de leur financement** : le budget annuel, en s'inscrivant dans un contexte à moyen terme, et en reflétant ce qui est abordable à court terme, est relié de façon claire aux estimations de l'avant projet des dépenses. Le développement d'un cadre macro-économique réaliste devra permettre

---

<sup>12</sup> Le budget programmes (BP) se définit par rapport au budget de moyen .Si le budget de moyen permet de répondre aux questions qui dépense? Et pour combien ? Le budget programmes permet de répondre à une troisième pourquoi faire ? Le BP est structuré généralement autour de la mission du département ministériel ou de l'institution, des objectifs attachés à chaque programme (de soutien ou opérationnel), aux intrants et extrants ainsi qu'aux indicateurs de performance.

les arbitrages intersectoriels et améliorer la prévisibilité des enveloppes sectorielles pour faciliter l'élaboration des politiques.

- **une utilisation plus efficace des crédits et une culture administrative orientée vers le résultat** : l'accent est désormais mis sur la recherche du résultat de la dépense publique plutôt que sur la régularité de la dépense et une importance moindre est accordée à l'imputation budgétaire (qui fonde la liberté de gestion des responsables de programme). Aussi la pression est-elle mise sur l'amélioration des résultats des programmes (budgets programme, budgétisation axée sur les résultats, approche contractuelle) ; ce qui permettra in fine et avec une implication effective des ordonnateurs de crédits d'atteindre les objectifs visés par le Gouvernement ; ceux-ci sont appelés à rendre compte au Parlement de leur gestion annuelle, de préférence appuyée par un rapport annuel de performance qui peut être audité par le juge des comptes.

On note toutefois que l'introduction de ces nouveaux instruments budgétaires exige un certain nombre d'éléments indispensables à savoir :

- **l'existence d'une volonté politique clairement affichée** du Gouvernement ou du Parlement : une réforme budgétaire ne peut se faire en dehors des considérations politiques car le budget de l'Etat est d'abord et avant tout un acte politique ;
- **l'établissement d'un équilibre entre les ressources disponibles et les coûts des politiques et priorités**, notamment à travers une approche itérative et participative de « haut en bas » et de « bas en haut » ;
- un **réalisme budgétaire** : prévisions budgétaires pluriannuelles basées sur des résultats d'exécution budgétaire fiables et un modèle de prévisions économiques performant comportant des scénarii macroéconomiques sur 3 ans ;
- **une gestion financière** plus large permettant la coordination avec les politiques monétaires et la balance des paiements ;
- **un système de gestion des finances publiques qui fonctionne bien** : une discipline budgétaire, une exhaustivité budgétaire, une tenue régulière de la comptabilité, un système de contrôle interne et externe efficaces, une annualité de la reddition des comptes, une gestion de trésorerie efficace ;

- **un mécanisme permanent de dialogue et de concertation entre le Ministère des Finances et les autres acteurs** (ministères opérationnels, bailleurs, parlement, société civile) en vue d'adopter de façon consensuelle des procédures qui doivent être bien définies, écrites, respectées et suivies par l'ensemble des acteurs du système budgétaire ;
- **un système d'information intégré** couvrant l'ensemble du budget (recettes/dépenses, administration centrale/services déconcentrés, phase administrative/phase comptable) et contenant d'autres données indispensables à l'établissement des projections à moyen terme, y compris des mises à jour en cours d'année.

## **2.2. Processus de mise en œuvre du CDMT : expériences dans quelques pays**

Plusieurs pays dans le monde sont aujourd'hui à des niveaux divers de mise en œuvre du CDMT. On peut retenir ici les expériences des pays de l'OCDE et des pays africains.

### ***2.2.1. L'expérience dans quelques pays de l'OCDE***

Les innovations à la gestion et à la budgétisation ont été appliquées en préservant certains éléments de l'ancien système. L'objectif était de compléter les pratiques existantes en mettant l'accent sur les résultats.

On note que le processus est en général récent et s'est amplifié dans la période allant de la moitié des années 90 au début des années 2000. Pour la plupart des pays, la mise en place s'est faite à travers une volonté politique traduite par la modification du cadre juridique (France, Norvège, Etats Unis) ou par la mise en œuvre d'une action gouvernementale en vue d'améliorer la gestion budgétaire et le système d'évaluation des affaires publiques (Pays bas, Canada, Royaume Uni, Nouvelle Zélande et Japon).

La réforme budgétaire conçue dans ces pays s'appuie sur des procédures budgétaires intégrant en amont une planification stratégique et en aval une évaluation des politiques. A chaque étape les documents de planification et budgétaires sont élaborés (ministères et organismes publics), adoptés (Congrès ou Parlement), évalués et publiés via internet. Le tableau ci-après donne un aperçu pour chacun de ces pays.

**Tableau 1 : Expériences de la budgétisation axée sur les résultats dans quelques pays de l'OCDE**

Pays	Historique/Background	Année du budget <sup>13</sup>	Objectifs et caractéristiques de la réforme
Canada	1994 : lancement des examens des programmes budgétaires	1994	<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer que les moyens de l'Etat fédéral sont affectés aux priorités dominantes et aux domaines où il est le mieux à même de servir les citoyens</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboration par les ministères et organismes publics des « Principaux Engagements en matière de résultats »</li> <li>Transmission d'un rapport sur les projets et les priorités au Parlement</li> <li>Présentation du projet du budget au Parlement par le Ministre des finances</li> <li>Rapports ministériels sur le rendement soumis au Parlement</li> <li>Bilan annuel des résultats de l'action de l'Etat « Gestion axée sur les résultats » présenté par le Président du Bureau du Trésor.</li> </ul>
France	<p>Fin années 90 : Mise au point d'une nouvelle présentation du budget sur la base d'« agrégats budgétaires » correspondant à des chapitres budgétaires (crédits par administration et par programme)</p> <p>2000 : enrichissement de l'information contenue dans les documents budgétaires et comptables (projet de loi 2001) sur la demande de l'Assemblée Nationale</p> <p>2001 : adoption de la loi organique modifiant l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances</p>	2006	<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Moderniser la gestion publique grâce à une meilleure transparence budgétaire et à une réorientation du budget vers les résultats et les performances</li> <li>Modifier l'équilibre des pouvoirs dans le domaine des finances publiques en améliorant l'information du Parlement et le contrôle qu'il exerce sur le budget</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Création de programmes qui se décomposent en missions reliées aux objectifs du résultat du Gouvernement et assortis d'indicateurs de performance</li> <li>Ajout au principe d'annualité des crédits une dimension multi-annuelle sous forme de projections indicatives</li> <li>Elaboration d'un rapport économique joint au budget explicitant les perspectives d'évolution pour les quatre (4) ans à venir</li> <li>Regroupements des crédits au sein de 100 à 150 programmes ministériels par titres de dépenses en fonction de la nomenclature économique pouvant être redéployés librement par les gestionnaires, à l'exception des crédits de personnel</li> <li>Définition chaque année par les gestionnaires de programmes des objectifs</li> <li>Accompagnement du budget d'un projet annuel de performance de chaque programme.</li> <li>Organisation obligatoire d'un débat d'orientation budgétaire avant le dépôt du projet du budget</li> <li>Elaboration d'un rapport annuel de performance pour chaque programme à inclure dans le projet de loi de règlement.</li> <li>Compte rendu par les gestionnaires de programmes des résultats à partir d'indicateurs précis construits avec le Ministère des finances</li> </ul>
Japon	Début 2001 : instauration d'un système d'évaluation de l'ensemble des politiques de l'Etat	2001	<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Faire faire à chaque ministère le bilan des politiques, des projets et des actions dont il a en charge</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluation des performances par les ministères dépensiers</li> </ul>

<sup>13</sup> Entrée en vigueur de la réforme budgétaire

Pays	Historique/Background	Année du budget <sup>13</sup>	Objectifs et caractéristiques de la réforme
Pays Bas	<p>Année 70 : inscription des données décrivant les résultats annuels (surtout sur les produits) dans le budget</p> <p>Années 90 : obligations pour certaines entités publiques et partenaires contractuels de l'Etat de diffusion de l'information sur leurs résultats</p> <p>1997-1998 : élaboration par les ministères centraux des données statistiques essentielles pour apprécier le résultat des politiques (incorporation dans le budget des objectifs touchant à l'efficacité des projets)</p> <p>1999 : institution du système budgétaire basé sur les résultats</p>	2001	<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lier les objectifs poursuivis par le Gouvernement aux coûts des mesures prises par l'intermédiaire de moyens adaptés.</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modification de la composition du budget et des documents comptables en fonction des objectifs de produits et de résultats (passage de lignes budgétaires de 600 à environ 200)</li> <li>Composition du budget de chaque ministère : projet de loi, rapport sur les politiques, rapport sur la gestion, rapport sur les organismes publics sous tutelle et annexe détaillée.</li> <li>Elaboration de synthèses de politiques transversales (lorsque plusieurs ministères contribuent au même résultat ou à un ensemble de résultats) pour information du Parlement</li> </ul>
Nouvelle Zélande	Fin des années 80 : lancement des réformes de la gestion publique et de la budgétisation axées surtout sur les produits		<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Remodeler les systèmes d'élaboration du budget et de gestion administrative en fonction des produits (qui peuvent être contrôlés et mesurés contrairement aux résultats).</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fixation par le Gouvernement des cibles de résultats dans les « principaux objectifs de l'Etat »</li> <li>Elaboration des plans stratégiques par les ministères sous la forme des « principales priorités » mesurables, réalisables,</li> <li>Mise en place d'un contrat de performance contenant les résultats à obtenir et les délais entre les ministres et les directeurs généraux (responsables de la réalisation des principales priorités)</li> </ul>
Norvège	1997 : incorporation d'un nouveau système de gestion et de budgétisation orienté sur la performance dans le dispositif législatif	1998	<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Remodeler les systèmes d'élaboration du budget et de gestion administrative en fonction des produits (qui peuvent être contrôlés et mesurés contrairement aux résultats).</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablissement par chaque ministère et institution administratif de six (6) documents : un exposé de la stratégie, un projet annuel (phase d'élaboration) ; une lettre d'affectation (phase d'exécution) ; un rapport annuel sur les réalisations, un rapport annuel sur les comptes financiers ; des évaluations et des appréciations (phase d'évaluation)</li> <li>Responsabilité de chaque ministère sur le plan constitutionnel et politique de la réalisation des produits et des résultats projetés et de la création de systèmes de suivi</li> </ul>

Pays	Historique/Background	Année du budget <sup>13</sup>	Objectifs et caractéristiques de la réforme
Royaume Uni	1998 : informations relatives aux résultats et aux produits introduites dans le système budgétaire	1998	<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer à la population des services publics de qualité.</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place deux types de contrats Etat-Population : le contrat de service public (CSP) et le contrat de Prestation de Services (CPS)</li> <li>• Elaboration par les grands ministères d'un CSP sur 3 ans (vocation du ministère, cibles, résultats mesurables et réalisables, description détaillée des facteurs qui échappent au contrôle du ministre et susceptibles d'affecter l'accomplissement des résultats)</li> <li>• Elaboration de CSP interministériels (cibles des différents ministères concourant à la réalisation des objectifs de l'Etat dans un domaine transversal)</li> <li>• Publication des CSP et des CPS via internet</li> <li>• Elaboration des CPS par les petits ministères (objectifs de performance et procédures qui contribuent aux résultats des CSP)</li> <li>• Conclusion des contrats de service public locaux entre l'Etat et les collectivités locales</li> <li>• Négociations budgétaires fondées sur les résultats</li> <li>• Examen trimestriel des résultats par le Trésor et soumission au Comité interministériel approprié</li> </ul>
Etats Unis	1993 : adoption de la loi sur les résultats et les performances de l'Etat (LRPE)	1993	<p>- L'objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doter les ministères et les administrations fédérales d'un système de gestion orienté vers la performance</li> </ul> <p>- Les caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration de plans stratégiques par les ministères et administrations sur au moins six (6) ans (missions, objectifs à long terme exprimés en terme de résultats, méthodologie de réalisation de la mission, obstacles et facteurs externes sur lesquels l'administration n'a pas prise) et publication via internet</li> <li>• Traduction des plans stratégiques en projet annuel de résultats (objectifs – résultats et produits- à atteindre au cours d'un exercice budgétaire donné) dont la responsabilité dans l'exécution relève des cadres dirigeants des organes de l'Etat</li> <li>• Présentation du budget au Congrès par le Président et adresse des projets annuels de résultats aux Chambres par les administrations</li> <li>• Affectation par le Congrès des crédits selon les services et le compte budgétaire (non pas par objectifs)</li> <li>• Transmission des rapports annuels de résultats au Président, au Congrès et au Directeur du Bureau de la gestion publique et du budget et publication via internet (accessible au public)</li> </ul>

Source : OCDE (2002). Compilation de l'auditeur

### 2.2.2. L'expérience dans quelques pays en Afrique subsaharienne

La mise en place des CDMT dans les pays africains au Sud du Sahara a été impulsée, à l'exception de certains pays (tels que l'Ouganda, la Tanzanie et l'Afrique du Sud) par des opérations (revues des dépenses publiques, examen du système des finances publiques) initiées par les bailleurs de fonds notamment la Banque Mondiale et le FMI. L'objectif de cette réforme vise essentiellement à promouvoir une allocation budgétaire efficace sur la base des priorités/politiques établies et des ressources disponibles. Le tableau ci-après donne les informations pour quelques uns de ces pays.

**Tableau 2 : Expériences de la mise en place du CDMT dans quelques pays africains (hors Afrique de l'Ouest)**

Pays	Année du budget	Objectifs	Principaux acteurs ayant conduit de la réforme
Ouganda	1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'attaquer à l'instabilité macro-économique et au manque de fonds pour la contrepartie</li> <li>Améliorer les allocations sectorielles</li> </ul>	Ministère des finances
Afrique du Sud	1998/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Délivrer des prestations de qualité (résultats) aux citoyens en se basant sur le cadrage stratégique macroéconomique mis en place depuis 1996</li> </ul>	Ministère des finances
Tanzanie	1999/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fournir un cadrage stratégique pour le budget annuel ;</li> <li>Renforcer les liens entre les politiques sectorielles et les allocations de ressources ;</li> <li>Prendre en compte les analyses de performance de l'exécution budgétaire dans la planification budgétaire</li> </ul>	Ministère des finances
Rwanda	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faciliter une réallocation des ressources inter et intra sectorielles</li> </ul>	BM DfID Ministère des finances
Cameroun	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir l'exécution des objectifs des politiques de moyen et long terme, spécialement ceux qui proviennent du DSRP et fournir un cadre macroéconomique ainsi que lier les allocations budgétaires au processus du DSRP</li> </ul>	BM FMI

Source : ODI (2003). Compilation de l'auditeur.

En Afrique de l'Ouest, les CDMT ont connu un développement rapide depuis le milieu des années 90 mais leur application a rencontré des obstacles majeurs qui ont affaibli leur impact. Ainsi, ont été notés l'instabilité de l'environnement économique et budgétaire, la faible prévisibilité des financements extérieurs, les problèmes de cohérence du CDMT avec le cadrage macroéconomique, le risque de non-alignement avec les processus nationaux ou encore l'insuffisance de capacités nationales (cf tableau ci-après).

**Tableau 3: Expériences de la mise en place du CDMT dans quelques pays d’Afrique de l’Ouest**

Pays	Etapas de la réforme budgétaire	Processus d’élaboration	Apport ou produit	Problèmes rencontrés
Bénin	<p>2000-2002 : expérimentation des budgets programmes avec cinq ministères ;</p> <p>2002 : mise en place d’une Equipe Technique d’Appui à la Réforme Budgétaire ;</p> <p>2005 : adoption d’un décret instituant le cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats ;</p> <p>2006 : généralisation des budgets programmes à tous les ministères</p>	<p>Processus conduit par le Ministère de la Planification, la BM et le FMI avec pour objectif d’exposer les stratégies développées dans le DSRP dans les réalités macroéconomiques</p> <p>Mise en place du dispositif institutionnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité de pilotage de la réforme budgétaire au sein des ministères sectoriels ;</li> <li>- Cellule de Suivi-évaluation de la performance,</li> <li>- Points focaux pour animer le dispositif de suivi-évaluation</li> </ul>	<p>adoption de format standardisé des budgets programmes</p> <p>établissement de divers documents de contractualisation ou de gestion (plans d’opérationnalisation, plans de passation des marchés, lettres de mission, contrats de performance) ;</p> <p>élaboration de rapports d’exécution trimestriels et d’un rapport de performance annuel ;</p> <p>réalisation d’audits de performance par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>sur le plan technique</u> : manque de modèle macroéconomique performant ;</li> <li>- <u>sur le plan institutionnel</u> : administration mal adaptée à la GAR ; difficulté dans la coordination de la réforme</li> <li>- <u>sur le plan humain</u> : manque de ressources humaines qualifiées ; mobilité des cadres ; résistances au changement</li> </ul>
Burkina Faso	<p>1998 : introduction du Budget programme (expérimenté sur 6 ministères pilotes)</p> <p>2000 : adoption du 1<sup>er</sup> CDMT</p> <p>2001 : année d’intégration du CDMT dans le budget</p>	<p>Processus conduit par le Ministère des Finances et la BM en vue de fournir un cadre macro et budgétaire pour améliorer la crédibilité de la budgétisation par programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultation avec les PTF et les OSC ;</li> <li>- Cadrage technique ;</li> <li>- Restitution</li> </ul>	<p><u>Effet budgétaire</u> : un cadre de discipline budgétaire global rigoureux ; une démarche de programmation à moyen terme axée sur les objectifs, mettant l’accent sur la priorisation des dépenses et avec une meilleure prévisibilité des ressources.</p> <p><u>Effet social</u> : une contribution à la rationalisation ; un impact positif sur les conditions de vie sur la base de l’évolution présentée par les indicateurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de cohérence entre CDMT global et CDMT sectoriels ;</li> <li>- déficit de politiques sectorielles ;</li> <li>- décalage entre CDMT sectoriels et budget programmes ;</li> <li>- existence de cas de non respect des enveloppes sectorielles</li> </ul>
Ghana	<p>1998 : mise en place du CDMT</p> <p>1999 : année d’intégration du CDMT dans le budget</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- une approche <i>top down</i> : fixation par le Ministère des finances et du plan des enveloppes de ressources et de l’allocation entre les secteurs ;</li> <li>et</li> <li>- une démarche <i>bottom up</i> : estimation des besoins de ressources par les ministères techniques pour réaliser leurs plans stratégiques</li> </ul>	<p>une meilleure intégration des ressources de l’aide dans le budget de l’Etat ;</p> <p>un développement de budgets intégrés (dépenses courantes et dépenses de développement) ;</p> <p>un accent mis sur la performance</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>au niveau du cadrage macroéconomique</u> : enveloppe de ressources non réalistes ; données incomplètes sur l’aide extérieure ; prévisions erronées du fait de chocs externes.</li> <li>- <u>au niveau de la fixation des enveloppes par ministères</u> : exposition immédiate des dépenses liées aux investissements et aux services en cas de coupe budgétaire ; exposition du processus de suivi-évaluation contraint par le manque de ressources.</li> <li>- <u>au niveau de la définition des missions, objectifs et activités</u> : faible lien horizontal entre le Ministère des Finances et de la Planification Economique et la Commission Nationale de Planification du Développement</li> </ul>

Pays	Etapas de la réforme budgétaire	Processus d'élaboration	Apport ou produit	Problèmes rencontrés
Mali	1998 : adoption de la démarche du budget programme et mis en œuvre dans tous les ministères et institutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atelier national sur l'évaluation du processus budgétaire ;</li> <li>- revue des programmes dans chaque département ministériel et institution ;</li> <li>- établissement des BP sur la base d'un plan standard.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- procédures d'exécution et de suivi du BP, intégrées dans le cycle de gestion du Budget d'État depuis 2004</li> <li>- élaboration d'un rapport trimestriel sous l'égide de comités de pilotage (dont la coordination relève des DAF) pour chaque département et institution et la transmission de celui-ci à la Direction Générale du Budget ;</li> <li>- établissement d'un guide de préparation et d'exécution du budget – programmes (2006) ;</li> <li>- organisation, chaque année, de formations des principaux acteurs du processus budgétaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de liaisons explicites entre les objectifs, les résultats et les indicateurs ;</li> <li>- existence de programmes aux objectifs mouvants d'une année sur l'autre ;</li> <li>- programmations annuelles trop ambitieuses ;</li> <li>- problèmes de cohérence entre le budget programmes et le budget de moyens</li> </ul>
Niger	2003-2005 : le processus PEMFAR <ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostic détaillé des capacités de gestion des finances publiques ;</li> <li>- revue des dépenses ;</li> <li>- mise sur pied d'un plan d'actions prioritaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place d'un Comité ad hoc</li> <li>- utilisation du modèle de projection (Ayorou), qui comporte un module spécifique CBMT ;</li> <li>- construction d'une base de données pour élaborer le tendancier des dépenses par ministères ;</li> <li>- facilitation de l'appropriation (Comité CDMT, Secrétaires généraux, DEP et DAAF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accent mis sur une appropriation effective grâce à un processus progressif et la fixation d'objectifs réalistes ;</li> </ul>	
Togo	2008-2009 : mise en place des outils : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan d'Actions Prioritaires découlant du DSRP,</li> <li>- CDMT global ;</li> <li>- Budgets programmes pour les secteurs de l'éducation et de la santé</li> </ul>	<p>Analyse des lettres de missions des ministères avec l'appui du PNUD (Pôle) et de la BAD</p> <p>Pour CDMT Education</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostics sectoriels ;</li> <li>- construction d'un modèle de simulation des flux d'élèves et des besoins financiers ;</li> <li>- définition des arbitrages de politique éducative en s'appuyant sur une Lettre de Politique Sectorielle de l'Éducation ;</li> <li>- élaboration du Plan Triennal d'Activités Budgétisé (PTAB) et du CDMT-Education</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- un déficit de capacités de prévisions macroéconomiques, lié lui-même à la faiblesse des statistiques macroéconomiques ;</li> <li>- le manque d'alignement du Budget sur les enveloppes définies dans le CDMT global (particulièrement pour les crédits d'investissement) ;</li> <li>- l'inexistence ou la qualité inégale des politiques sectorielles (on note toutefois que cette insuffisance est en cours de correction)</li> <li>- information statistique insuffisante;</li> <li>- répartition des programmes du secteur entre plusieurs ministères ;</li> <li>- insuffisante articulation entre services financiers (sectoriels ou macro) et services de planification</li> </ul>

Source : Rapport et présentations de l'atelier<sup>14</sup> régional publiés sur le site <http://pnud1.web.officelive.com/default.aspx> . Compilation de l'auditeur.

<sup>14</sup> Organisé par le Pôle Stratégies de développement et finances publiques (Centre régional du PNUD à Dakar) à Dakar, du 18 au 20 novembre 2009, sur le thème « Réforme de la programmation budgétaire et atteinte des OMD en Afrique de l'Ouest et du Centre ».

### **Conclusion partielle**

Le CDMT représente une avancée significative par rapport aux pratiques budgétaires traditionnelles car il met l'accent sur les dotations sectorielles et le lien entre dépenses et performances. Le processus de ventilation des ressources budgétaires commence par la définition du cadre macro-budgétaire et finit par l'évaluation des performances réalisées dans la mise en œuvre des budgets programmes.

La mise en place de ces outils de programmation budgétaire pluriannuels dans les pays de l'OCDE et d'Afrique montre que les gouvernants, aidés souvent par les bailleurs de fonds, veulent désormais que les politiques soient traduites dans le budget et répondre dans leur implémentation effectivement aux défis majeurs en matière de développement.

Pour ce faire diverses solutions ont été adoptées au sein de l'OCDE ; elles vont de la refonte des documents et des procédures concernant le budget central (Nouvelle-Zélande, France) à l'adjonction aux pratiques existantes de projets stratégiques et de Rapports annuels (Etats-Unis, Canada).

Au niveau des pays africains, on note que les CDMT y ont été promus comme étant la l'approche la mieux pratique pour combler le fossé existant entre les objectifs et stratégies de développement du pays à moyen terme et le processus du budget annuel (CABRI, 2008). Le « tâtonnement » observé dans ces pays au début de la mise en œuvre du processus, ne doit pas cependant occulter les avantages qu'apportent ces instruments dans la gestion publique, car il est à souligner que la réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats est encore récente et ses pleins effets sont encore à venir.

En outre, l'expérience acquise par ces derniers peut être mise à profit par les pays qui débutent ce processus comme la Côte d'Ivoire.

## CHAPITRE 3 : MISE EN PLACE DU CDMT EN CÔTE D'IVOIRE

*« La faiblesse des ressources mobilisables par nos Etats pour couvrir les multiples charges auxquelles ils doivent faire face, afin de réduire sensiblement la pauvreté, doit nous inciter à rechercher une plus grande rigueur dans le choix des priorités de dépenses et une plus grande efficacité dans la gestion de ces dépenses. D'où l'intérêt d'expérimenter les nouveaux outils de planification et de gestion budgétaires, que sont les CDMT et les budgets programme. Ces outils offrent par ailleurs, un cadre aisé de dialogue et de concertation élargi entre le gouvernement, les partenaires au développement et les partenaires sociaux »*

Extrait du discours d'ouverture prononcé par  
**M. DIBY Koffi Charles**, Ministre de l'Economie et des Finances de la Côte d'Ivoire,  
lors de l'atelier régional sur « Des cadres de dépenses à moyen terme et les budgets programmes »  
organisé par l'AFRITAC de l'Ouest à Abidjan, 11 au 13 mars 2010.

Au lendemain de l'indépendance, la politique budgétaire en Côte d'Ivoire est mise en œuvre par l'intermédiaire des plans quinquennaux<sup>15</sup>. Au début des années 1980, l'environnement économique défavorable au niveau international va stopper la croissance économique du pays. La détérioration continue des équilibres intérieur et extérieur contraint le Gouvernement à avoir recours aux institutions de Bretton Woods (FMI et BM), lesquelles appuient la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS)<sup>16</sup>.

Les dernières décennies (90 et 2000) vont être marquées par des changements de politiques en matière de développement qui s'orientent désormais vers une lutte efficace contre la pauvreté. La Côte d'Ivoire qui connaît un fort taux de pauvreté (48,9% en 2008) conséquence notamment des crises survenues (coup d'état de 1999 et crise socio-politique-militaire de 2002), va inscrire la relance de son économie dans le cadre de l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) du FMI.

---

<sup>15</sup> 1960-1965 : perspectives décennales ; 1967-1970 : 1<sup>er</sup> plan quadriennal ; 1971-1975 : 2<sup>ème</sup> plan quinquennal ; 1976-1980 : 3<sup>ème</sup> plan quinquennal et 1981-1985 : 4<sup>ème</sup> plan quinquennal

<sup>16</sup> Le premier PAS qualifié de stabilisation (réduction des dépenses d'investissement public) est mis en place entre 1981-1983 ; le second de 1984-86 s'est accentué sur la réduction de la masse salariale, des effectifs de la fonction publique et les mesures de gestion transparente des finances publiques. Un troisième PAS est adopté en 1989 : les mesures prises portent sur l'assainissement des finances publiques, un volet important sur la privatisation, le paiement des arriérés, l'amélioration du recouvrement des impôts etc

### 3.1. Contexte et justification de l'introduction du CDMT

La mise en place du CDMT en Côte d'Ivoire se justifie non seulement par les implications des mesures prises au niveau international et régional qui obligent le pays à s'y adapter mais surtout sur l'état des lieux du contexte budgétaire ivoirien.

#### 3.1.1. Mesures prises au plan international et régional

Le FMI lance l'initiative PPTE en 1996 (renforcée en 1999) en réponse au constat fait par la communauté internationale (plans Baker et Brady) que la crise de la dette ne pourra se résoudre que par une annulation de celle-ci. Cette initiative est un dispositif global de réduction de la dette des pays pauvres très endettés qui appliquent des programmes d'ajustement macroéconomiques et des réformes structurelles appuyés par le FMI et la Banque Mondiale. L'objectif visé est de ramener la charge de la dette à un niveau soutenable.

La Côte d'Ivoire fait partie des pays ayant adhéré à cette initiative compte tenu de son niveau d'endettement : les informations récentes révèlent un niveau de la dette publique qui reste encore élevé se chiffrant à plus de 7 000 milliards Fcfa (cf. tableau 4). Aussi l'allègement attendu du PPTE, qui devra réduire à terme la dette de 23,6% (environ 3 005 milliards Fcfa), est-elle une opportunité à saisir par le Gouvernement, en vue de la réaffectation de cette somme notamment au financement des besoins des secteurs sociaux.

**Tableau 4 : niveau de la dette publique de la Côte d'Ivoire de 2003 à 2008**

en milliards de francs CFA	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Dette intérieure</b>	<b>917,6</b>	<b>1 240,4</b>	<b>1 114,2</b>	<b>1 232,1</b>	<b>1 151,9</b>	<b>1 284,2</b>
BCEAO	245,6	229,0	202,8	181,9	174,7	183,0
Banques commerciales	203,7	309,0	291,4	297,9	348,5	296,2
Secteur non bancaire	468,4	702,4	620,0	752,2	628,7	805,0
<b>Dette extérieure</b>	<b>5 723,3</b>	<b>6 050,6</b>	<b>6 210,0</b>	<b>6 368,0</b>	<b>6 382,5</b>	<b>6 209,9</b>
Multilatéraux	2 052,7	1 842,0	1 904,2	1 896,3	1 791,5	1 749,4
Bilatéraux	2 425,8	2 825,3	2 947,6	3 030,5	3 170,4	3 068,2
Etablissements financiers privés	1 217,1	1 220,3	1 305,5	1 378,2	1 291,5	1 247,5
Autres	27,7	163,0	52,7	63,0	129,1	144,8
<b>Total de la dette</b>	<b>6 641,0</b>	<b>7 291,0</b>	<b>7 324,2</b>	<b>7 600,1</b>	<b>7 534,4</b>	<b>7 494,1</b>

Source : MEF/DCPE/

Ainsi, le Gouvernement ivoirien a adopté son Document de Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) et a atteint le point de décision de l'Initiative PPTE dans le courant du premier trimestre de l'année 2009.

Les efforts sont entrepris pour l'atteinte du point d'achèvement en vue de permettre un allègement intégral de la dette convenue entre les parties. Et cela d'autant plus qu'à ce stade, le pays bénéficiera en plus des mesures l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) qui devrait réduire la dette de 1 024 milliards Fcfa (2 048,2 millions \$ US dont 1 724,4 millions \$ US pour l'IDA ; 311,6 millions \$ US pour le FAD et 9,3 millions \$ US pour le FMI).

Des conditions sont requises pour l'atteinte du point d'achèvement à savoir (i) l'exécution satisfaisante des programmes (FRPC) soutenus par le FMI et la BM ; (ii) l'exécution satisfaisante des réformes fondamentales convenues au point de décision ; (iii) l'exécution pendant au moins un an du DSRP.

S'agissant de cette dernière condition, il est recommandé une bonne gestion des affaires publiques pour parvenir aux meilleurs résultats dans le cadre de l'Initiative PPTE, comme l'indique le FMI<sup>17</sup> : *« la nouvelle approche privilégie les mesures publiques destinées à permettre aux pauvres de tirer meilleur parti de la croissance, les programmes de dépenses publiques vont être redéployés en faveur de ces derniers. Cela devrait se traduire par une augmentation des dépenses dans les secteurs de l'enseignement et de la santé primaires, ou de la production et de l'infrastructure rurale. A cet effet, la manière dont les fonds sont dépensés importe tout autant que leur volume car une mauvaise gestion publique réduit l'impact potentiel de la croissance sur la pauvreté. L'accent est donc davantage mis sur la transparence, la responsabilité et la qualité de la gestion des affaires publiques »*

Pour ce faire les ministères chargés d'un volet de la lutte contre la pauvreté sont amenés à établir comme première activité des Cadres de dépense à moyen terme (CDMT), instrument permettant de faire le lien entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. Aussi, comme l'affirme la Déclaration de Paris de mars 2005, **l'existence d'un CDMT est l'indicateur n°1 d'appropriation des stratégies nationales de développement** : *« En 2010, 75 % des pays partenaires devraient avoir des priorités stratégiques claires se rattachant à un CDMT et comptabilisées dans les budgets annuels. »*

---

<sup>17</sup> Extrait du Discours de M. Eduardo Aninat, Directeur général adjoint du FMI, devant le Development Policy Forum, Berlin, 15 juin 2000

**Au niveau régional**, le cadre juridique des finances publiques de la zone UEMOA connaît également une mutation pour tenir compte des normes internationales, en matière budgétaire. De nouvelles Directives du cadre harmonisé des finances publiques ont été adoptées en mars et juin 2009 et prévoient deux (2) phases essentielles : (i) la transposition des directives au niveau des cadres juridiques nationaux, au plus tard le 31 décembre 2011 ; (ii) l'application intégrale de l'ensemble des mesures promues par ces Directives au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ; avec une période supplémentaire de deux (2) ans pour les Etats qui le souhaitent, en ce qui concerne l'application des règles et procédures découlant des principes des droits constatés.

La Côte d'Ivoire, à l'instar des pays membres de cette zone, a pour obligation d'adapter son cadre juridique suivant les dispositions contenues dans les nouvelles directives notamment celles relatives au passage d'un budget annuel à une programmation pluriannuelle du budget de l'Etat (cf encadré ci-dessous).

**Encadré 2 : quelques dispositions prévues par la nouvelle Directive de l'UEMOA  
n°06/2009/CM/UEMOA portant lois des finances**

- a) la mise en œuvre des CDMT ou documents de programmation pluriannuelle des dépenses, qui doivent accompagner les projets de loi de finances soumis au vote du parlement. De même, des rapports de performance et d'analyse des résultats atteints, devra accompagner le projet de loi de règlement transmis, par la Cour des Comptes à l'Assemblée nationale.
- b) les crédits seront spécialisés par programmes. Un programme pourra regrouper tout ou une partie des crédits d'une direction ou d'un service ou d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère. les crédits seront globalisés pour permettre au responsable de programme d'avoir une marge de manœuvre dans sa gestion, pour atteindre des objectifs et des résultats spécifiques. Il pourra modifier la nature des crédits pour les utiliser, s'ils sont libres d'emploi, à l'intérieur d'un même programme.
- c) un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)<sup>18</sup> doit être présenté au Parlement pour un débat d'orientation budgétaire avant fin juin, puis présenté en annexe au projet de loi de finances. Ce document prévoit pour une période d'au moins 3 ans : (i) le niveau global des recettes attendues de l'État, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses ; (ii) l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public ; (iii) la situation financière des entreprises publiques et, éventuellement, les concours que l'État peut leur accorder.

<sup>18</sup> Le DPBEP a des aspects similaires à un document de présentation du CDMT global, bien que le DPBEP qui sera présenté au Parlement pour le débat d'orientation budgétaire du deuxième trimestre de l'année ne présente pas nécessairement l'allocation intersectorielle ou interministérielle des ressources. Dans ces conditions, pour éviter la multiplication des documents, il est suggéré que le document accompagnant les projections de dépense du CDMT global soit préparé selon le format qui sera retenu pour le DPBEP (voir annexe 1)

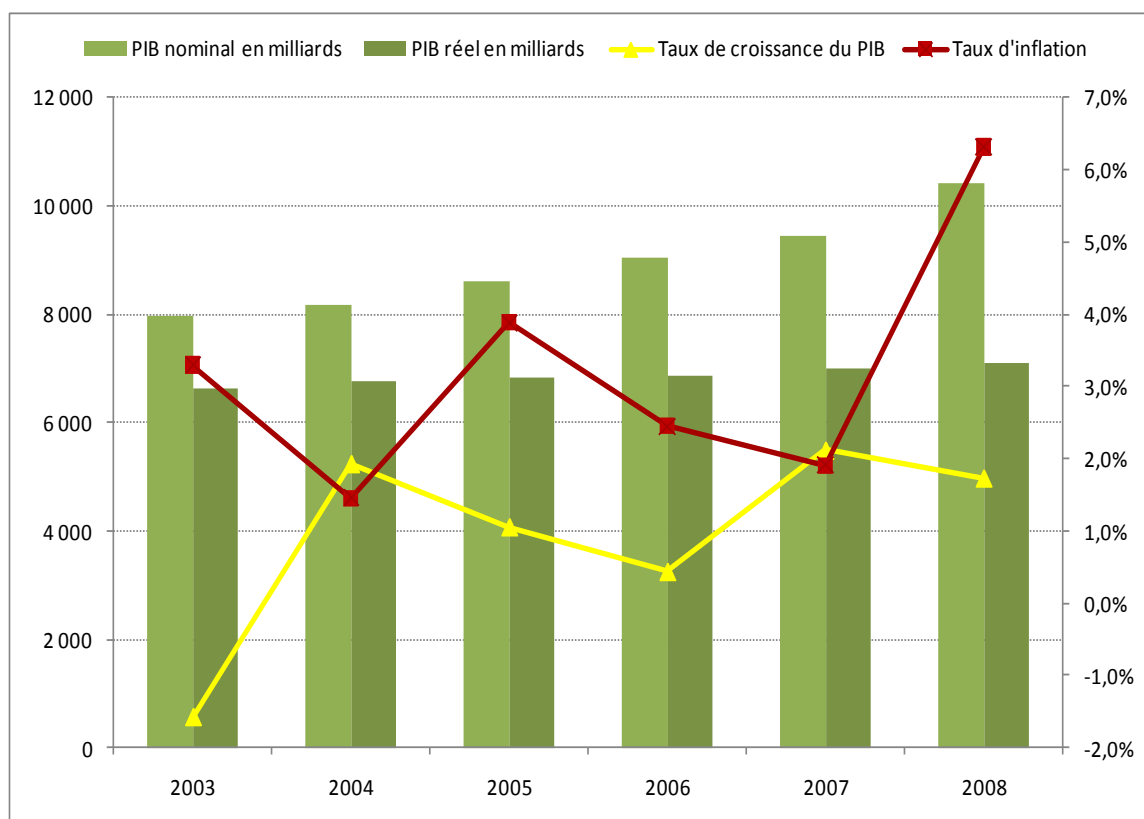
### 3.1.2 Etat des lieux du contexte budgétaire ivoirien

La situation du contexte budgétaire s'analyse ici suivant les thématiques de l'évolution macroéconomique, de la gouvernance et de la gestion des finances publiques.

#### □ Evolution récente au niveau macro-économique

La croissance économique a baissée en 2003 (-1,6%) compte tenu des effets de la crise de 2002. Elle connaît ensuite une évolution positive au cours de la période 2004-2008 avec un taux annuel moyen de 1,3 % (bien en dessous des taux enregistrés (4%) dans les autres pays de l'UEMOA). L'inflation qui avait été maintenue à un niveau acceptable s'est fixée à 6,3% en 2008, suite à la crise alimentaire.

**Graphique 1 : Evolution de la croissance et de l'inflation de 2003 à 2008**

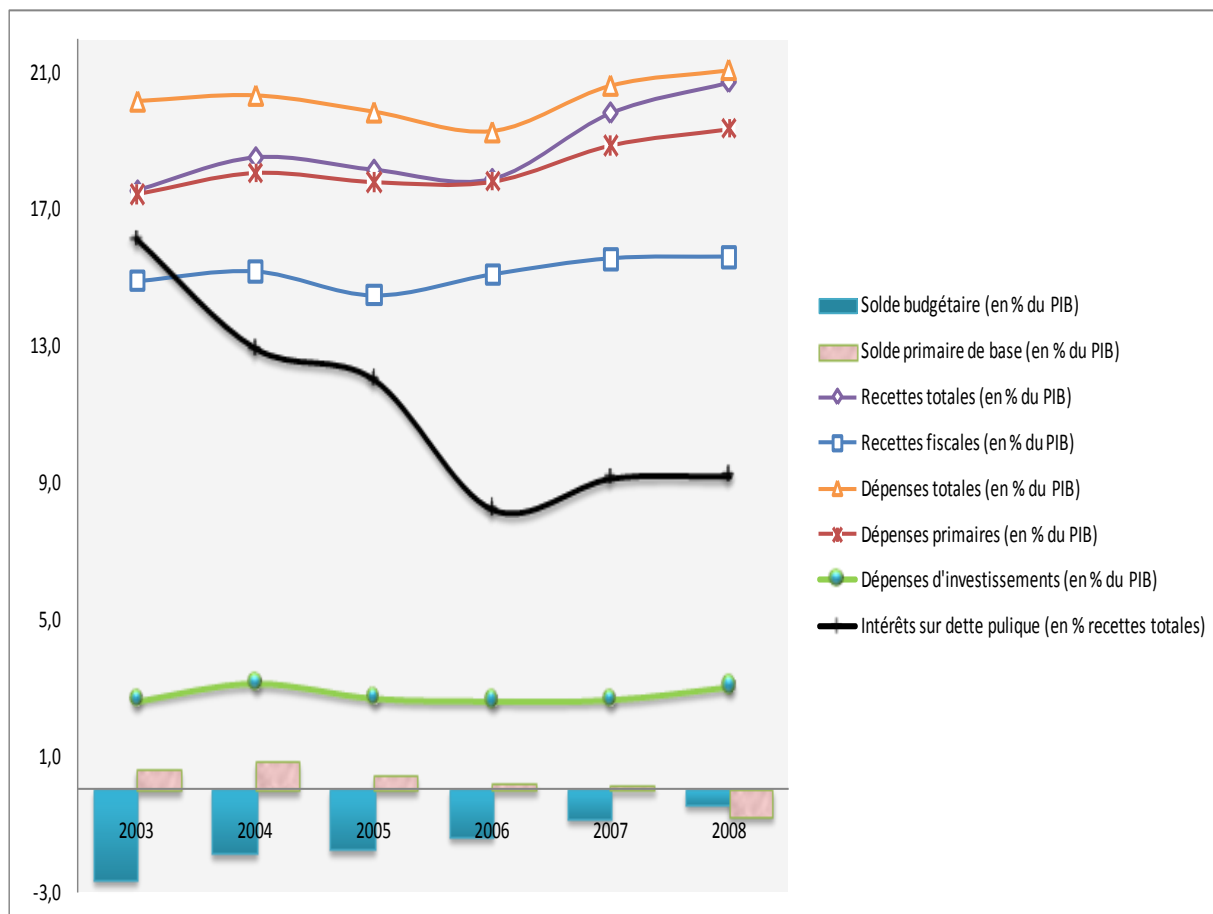


Source : MEF/DCPE

Au niveau de l'évolution des agrégats des finances publiques, on note comme l'indique le graphique 2 que le solde budgétaire en % du PIB connaît une nette amélioration passant de -2,6% en 2003 à -0,4% en 2008. Quant au solde primaire de base en % du PIB, il enregistre une évolution inverse : de 0,8% en 2004 il décroît chaque année pour se situer à -0,8% en 2008. Les recettes et dépenses totales se situent entre 18% et 21% du PIB.

La courbe des dépenses primaires se confond presque à celle des recettes totales montrant ainsi que sans appui budgétaire, la Côte d'Ivoire éprouverait des difficultés à financer ses besoins.

**Graphique 2 : Evolution des agrégats des finances publiques de 2003 à 2008**



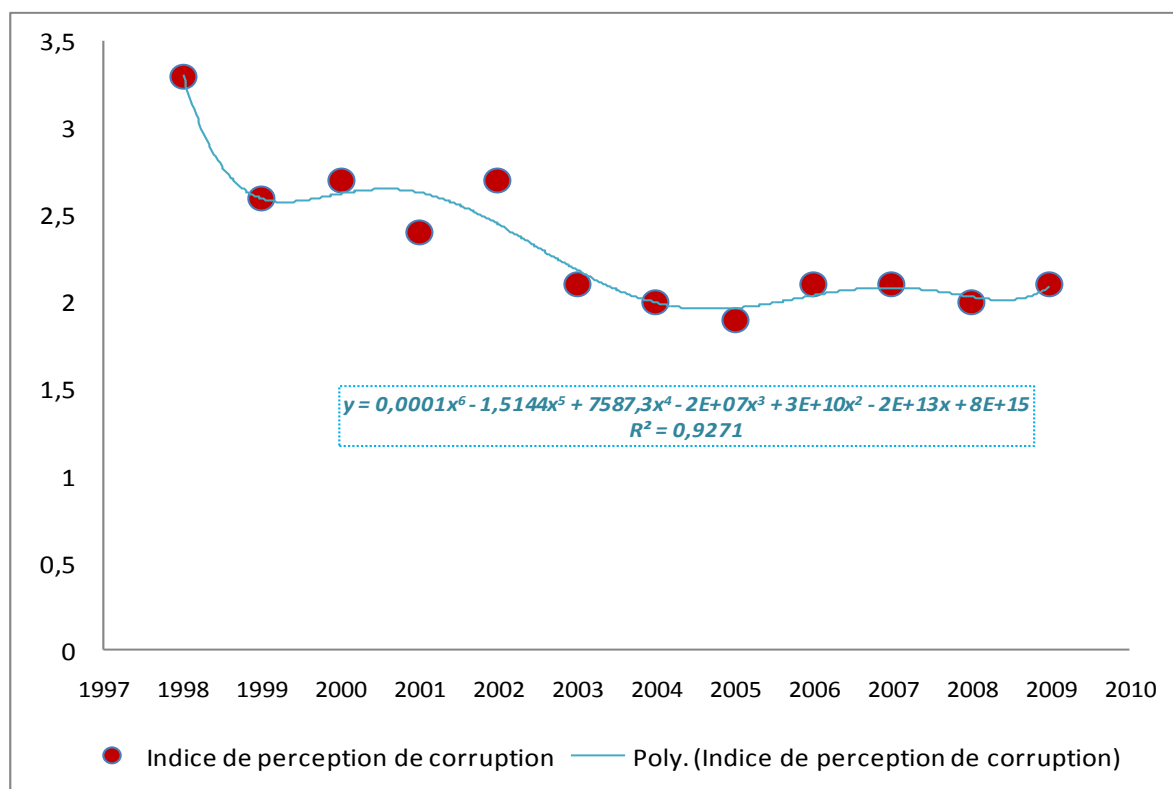
Source : MEF/DCPE

### □ *Situation de la gouvernance en Côte d'Ivoire*

La période d'instabilité politique et de conflit a entraîné une détérioration de la gouvernance et de la transparence dans les affaires de l'Etat. En effet, l'indice de Perception de la Corruption (IPC)<sup>19</sup> de Transparency International chute d'un niveau de 3,3 en 1998 à un niveau situé ces dernières années autour de 2,0. Cette évolution peut être approximée par une fonction polynomiale de degré 6 comme le montre le graphique ci-après.

<sup>19</sup> Cet indice sert à mesurer le niveau de corruption dans les secteurs publics (sondage d'opinions des experts). On peut ainsi classer les pays sur une échelle de 0 à 10 : 0 indiquant un degré de perception de corruption élevé et 10 un degré très faible.

**Graphique 3: Evolution de l'indice de perception de la corruption en Côte d'Ivoire de 1998-2009**



Source : Transparency International

Avec ces niveaux de l'IPC, la Côte d'Ivoire est classée parmi les pays ayant les plus faibles performances en matière de bonne gouvernance. Le diagnostic effectué dans le DSRP révèle en la matière plus de dysfonctionnements que d'acquis (cf tableau ci-après).

**Tableau 5 : Les avancées et les dysfonctionnements de la gouvernance en Côte d'Ivoire**

	Acquis	Dysfonctionnements
Gouvernance politique et institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création de plusieurs institutions (SNGRC, CEI, CNDHCI, CICG) et sites web des principales institutions</li> <li>- Retransmission en direct (radio et télévision) des débats parlementaires</li> <li>- Mise à disposition d'assistants aux groupes parlementaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la majorité de la population (plus de 65%) n'est pas satisfaite du respect des textes qui régissent la nation et du sens de responsabilité dans la gestion des affaires de l'Etat ;</li> <li>- plus de 40% de la population estime que l'utilisation des médias d'Etat limite dans les conditions actuelles le droit à l'information et que le droit à la différence politique n'est pas effectif</li> <li>- faible participation, manque d'organisation et de crédibilité et instrumentalisation par les pouvoirs publics de la société civile</li> <li>- absence d'un cadre formel d'intervention de la société civile dans les actions de développement</li> <li>- faible accès des populations aux médias d'Etat et à l'information de qualité</li> </ul>

	Acquis	Dysfonctionnements
Gouvernance administrative	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déconcentration des services publics</li> <li>- Mise en place des entités décentralisées</li> <li>- Existence d'infrastructures notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la sécurité et de la justice</li> <li>- Qualité de la formation des personnels de la santé et de l'éducation reconnue par la population</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la majorité de la population (plus de 70%) n'est pas satisfaite des prestations de l'administration et de la qualité du service public ;</li> <li>- plus de 50% de la population ne sont pas satisfaites des prestations médicales et des services scolaires et universitaires</li> <li>- Mauvaise régulation des rapports de l'exécutif avec les autres institutions</li> <li>- faible participation citoyenne</li> <li>- inobservance du devoir de rendre compte aux populations</li> <li>- mauvaise organisation et animation des services de l'Etat</li> <li>- insuffisance des capacités technique et professionnelle de certains agents</li> <li>- forte mobilité des ressources humaines</li> <li>- communication embryonnaire ou inexistante entre l'Administration et les usagers et à l'intérieur de l'Administration.</li> <li>- chevauchement de certaines attributions inter et intra ministérielles et entre les départements ministériels et les structures de l'Etat</li> <li>- démotivation générale des fonctionnaires du fait de la faiblesse des rémunérations ; de l'insuffisante prise en compte de la compétence dans la promotion aux hautes fonctions de l'Administration publique ; de l'octroi sélectif des primes et du blocage des salaires.</li> </ul>
Gouvernance judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'une juridiction suprême, de 3 cours d'appel, de 34 tribunaux, de 33 établissements pénitentiaires, 3 centres d'observation et un centre de rééducation pour les mineurs</li> <li>- L'appareil judiciaire enregistre des moyens humains : des magistrats aux maîtres d'éducation surveillée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- difficultés d'accès des populations à la justice du fait de la cherté des prestations, de l'éloignement des services judiciaires, et de la méconnaissance de la loi, du droit et des procédures judiciaires</li> <li>- Lenteur excessive dans l'examen et la délivrance des actes et importants retards dans l'exécution des décisions</li> <li>- non mise en place de la Haute Cour de Justice et des juridictions suprêmes prévues par la Constitution (Cour de Cassation, Conseil d'Etat et la Cour des Comptes)</li> <li>- absence d'indicateurs de performance et de suivi de l'activité judiciaire</li> <li>- corruption et racket dans le milieu judiciaire</li> <li>- manque de contrôle de l'activité gouvernementale par le pouvoir judiciaire</li> </ul>
Gouvernance économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion électronique du circuit des opérations budgétaires par la mise en place du SIGFIP : nouvelles possibilités de contrôle, de transparence et d'efficacité au profit des acteurs</li> <li>- Existence d'un module spécifique du SIGFIP permettant le contrôle de l'obligation de passer un marché public à partir d'un seuil de dépense</li> <li>- Existence des structures de contrôle budgétaire : Inspection Générale des Finances, Cellule de revue des dépenses publiques, Direction du Contrôle Financier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la majorité de la population (85%) n'est pas satisfaite de la gouvernance économique, notamment de la rigueur et la transparence dans la gestion des finances publiques, la lutte contre le chômage et la rationalisation du niveau de vie de l'Etat;</li> <li>- Fonctionnement insuffisant de l'administration publique dans ses institutions et mécanismes de contrôle</li> <li>- Manque de culture de suivi évaluation dans les modes de gestion des affaires publiques</li> <li>- forte suspicions de mauvaise gestion des ressources parafiscales et de corruption dans les filières économiques libéralisées (café/cacao, etc.)</li> </ul>

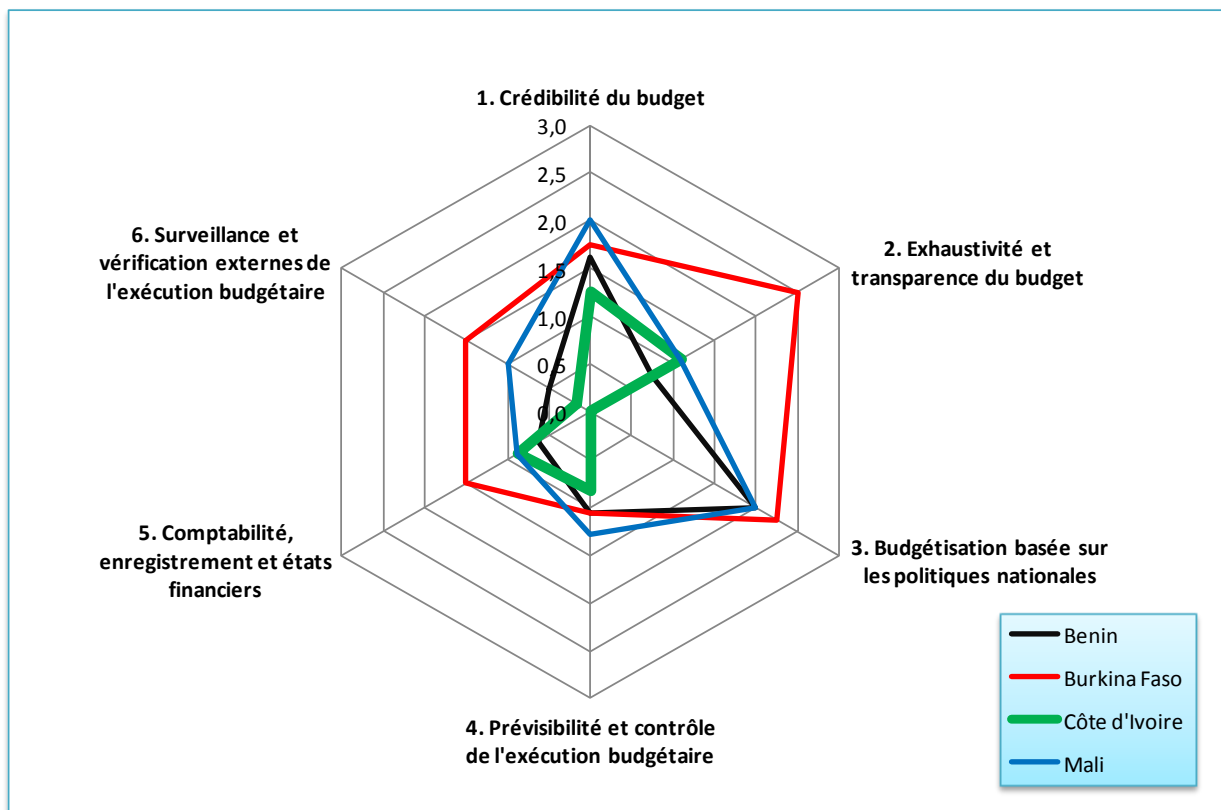
Source : DSRP, version finale (2009) ; INS (2006)

## □ *Situation de la gestion des finances publiques*

La performance du système de finances publiques est globalement faible, selon les critères de la Revue de la gestion et du système des finances publiques (PEMFAR<sup>20</sup>) réalisée de novembre 2007 à juin 2008. Cette évaluation a montré l'existence d'insuffisances dans le domaine (i) de l'exhaustivité et de la crédibilité du budget, (ii) dans l'exécution du budget et (iii) au niveau du contrôle ainsi que (iv) du système de passation des marchés publics.

<sup>20</sup> Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR). Cette revue a été effectuée avec l'appui de partenaires au développement (BAD, UE, FMI, BM) et comprend une évaluation de la gestion des finances publiques et du système des marchés publics.

**Graphique 4 : Gestion des finances publiques. Comparaison de la Côte d'Ivoire avec le Benin, le Burkina Faso et le Mali**



Source : Rapports publiés dans le site [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

Note : Correspondances des notes : 3 = « A » ; 2,5 = « B+ » ; 2 = « B » ; 1,5 = « C+ » ; 1 = « C » ; 0,5 = « D+ » ; 0 = « D »

Pour relever ces défis majeurs en vue d'une gestion des finances publiques efficace et transparente nécessaire dans la mise en œuvre des politiques nationales, les autorités ivoiriennes ont alors adopté, entre autres, un plan d'actions pour la réforme des finances publiques dont l'un des axes consiste à mettre en place **un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) cohérent avec la consolidation des progrès accomplis dans la gestion macroéconomique et dans lequel devront s'inscrire l'accroissement du niveau des dépenses pro pauvres.**

La mise en œuvre de la réforme est conduite par le Ministère de l'Economie et des Finances (Comité de Mise en Œuvre du Plan de Réforme des Finances Publiques créé le 29 juillet 2009 et modifié en août 2009) avec l'appui des partenaires techniques et financiers (FMI, BAD, BM, UE, UNICEF). L'Union Européenne à travers le Projet d'appui à la Mise en Œuvre du Plan de Réforme des Finances Publiques, s'occupe particulièrement du volet Mise en place du CDMT.

### **3.2. Introduction du CDMT en Côte d'Ivoire**

Pour appréhender de manière pratique la mise en place du CDMT en Côte d'Ivoire, une enquête a été menée durant le mois de juin 2010 auprès d'un certain nombre de structures concernées par cette action (la liste des personnes rencontrées est en annexe). Ce sont :

- le Projet d'Appui de l'Union Européenne ;
- la Cellule de Réformes Budgétaire et de Modernisation de la Gestion Publique de la Direction Générale du Budget et des Finances ;
- la Direction des Affaires Administratives et Financières des Ministères de la Lutte contre le SIDA, de la Santé et de l'Hygiène Publique, du Supérieur et de la Recherche ;
- la structure en charge des projets et de la Task Force du Ministère de l'Education Nationale et du Ministère de la Formation Professionnelle et Technique ;
- la Chambre des Comptes ;
- le Service Statistique de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- le Secrétariat Permanent de suivi du DSRP ;
- la Direction de la Programmation des Investissements Publics de la Direction Générale du Plan ;
- la Direction du Contrôle financier.

Les informations recherchées auprès de ces structures portent sur les motivations qui ont favorisé l'introduction du processus du CDMT, le niveau de connaissance et l'appréciation générale de ces nouveaux outils budgétaires, les activités menées dans ce cadre (formations, travaux d'élaboration, les appuis techniques, etc.) et les difficultés rencontrées ainsi que les recommandations pour que les CDMT connaisse un succès en Côte d'Ivoire.

Les données collectées permettent de structurer cette partie autour de trois points : l'approche méthodologique, l'analyse du processus et les enjeux et défis.

### **3.2.1. Approche méthodologique**

L'introduction du CDMT dans la préparation du budget a suivi des étapes qui se présentent comme suit :

#### ***i. lancement du processus du CDMT :***

Le processus du CDMT a débuté par l'organisation d'un séminaire de lancement et de formation organisé par le MEF et animé par des consultants extérieurs en décembre 2009. Ce séminaire a permis de placer le CDMT dans le cadre global d'exécution du DSRP et a posé les bases de l'introduction du CDMT à savoir le contexte, la définition, la méthodologie d'élaboration, les principaux acteurs. Il a vu la participation de tous les ministères et des partenaires techniques et financiers

Des ateliers complémentaires de formation et de sensibilisation vont suivre ce séminaire à l'initiative d'autres structures (DPIP, AFRITAC de l'Ouest, etc.) avec l'appui financier et technique des partenaires au développement.

Ainsi on note que le CDMT est promu par les nouvelles directives de l'UEMOA de mars et de juin 2009. Celles-ci sont en phase avec les nouvelles politiques du FMI et de la BM en matière de gestion budgétaire. En Côte d'Ivoire, l'approche adoptée est de faire un projet pilote qui concerne cinq ministères regroupés dans les secteurs éducation et santé et l'étendre ensuite à d'autres.

#### ***ii. Lancement de l'élaboration des CDMT dans les secteurs pilotes (Santé, Education) :***

Au début plusieurs consultants externes ont animé des séances de formation (qui n'ont pas toujours atteint leurs objectifs car les ateliers accueillait un nombre pléthorique de d'auditeurs) avec chacun une méthodologie d'élaboration des CDMT ministériels.

En février 2010, un atelier a été organisé pour le renforcement des capacités des acteurs des secteurs de la santé<sup>21</sup> et de l'éducation<sup>22</sup>. Cet atelier a permis d'adopter une méthodologie et une feuille de route d'élaboration des CDMT sectoriels (ministériels), d'identifier les besoins en termes d'appui technique, matériel et financier et de mettre en place des équipes comprenant des experts (notamment du Projet d'appui de l'Union Européenne) et personnes ressources provenant des directions administratives et financières ou de planification et évaluation des différents ministères concernés.

---

<sup>21</sup> Ministère de la Santé et l'Hygiène Publique (MSHP) et Ministère de la Lutte contre la Sida (MLS)

<sup>22</sup> Ministère de l'Education Nationale (MEN), Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP), Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)

### ***iii. Constitution des équipes de travail***

Les équipes de travail comprennent (i) un noyau de 5 à 10 personnes ressources au sein du ministère provenant de structures en charge de l'élaboration de stratégies ou plans sectoriels et/ou du budget ; (ii) un ou plusieurs consultants internationaux ou nationaux.

Le travail des équipes nationales était de déterminer les objectifs et la nomenclature des programmes, d'élaborer les tableaux financiers et les projections d'une part et d'autre part de rédiger l'argumentaire pour le plaidoyer.

L'appui des consultants consiste à mettre à disposition des guides méthodologiques, d'outils techniques et de certaines données nécessaires. Ils aident également les équipes nationales dans l'exercice de projections budgétaires, d'élaboration de la cartographie des acteurs et de confection des tableaux financiers.

L'ampleur des tâches à accomplir et le temps imparti exigeaient que les équipes nationales travaillent à temps complet. Ce ne fut cependant pas le cas dans certains ministères du fait que la plupart de ces ressources humaines étaient dans le même temps affectées à d'autres activités. Ainsi l'élaboration des CDMT est apparue comme une tâche supplémentaire reposant en grande partie sur les consultants nationaux. De même les arrêtés ministériels pour disposer d'un cadre formel dans lequel s'exercent les travaux des équipes nationales ne sont pas pris.

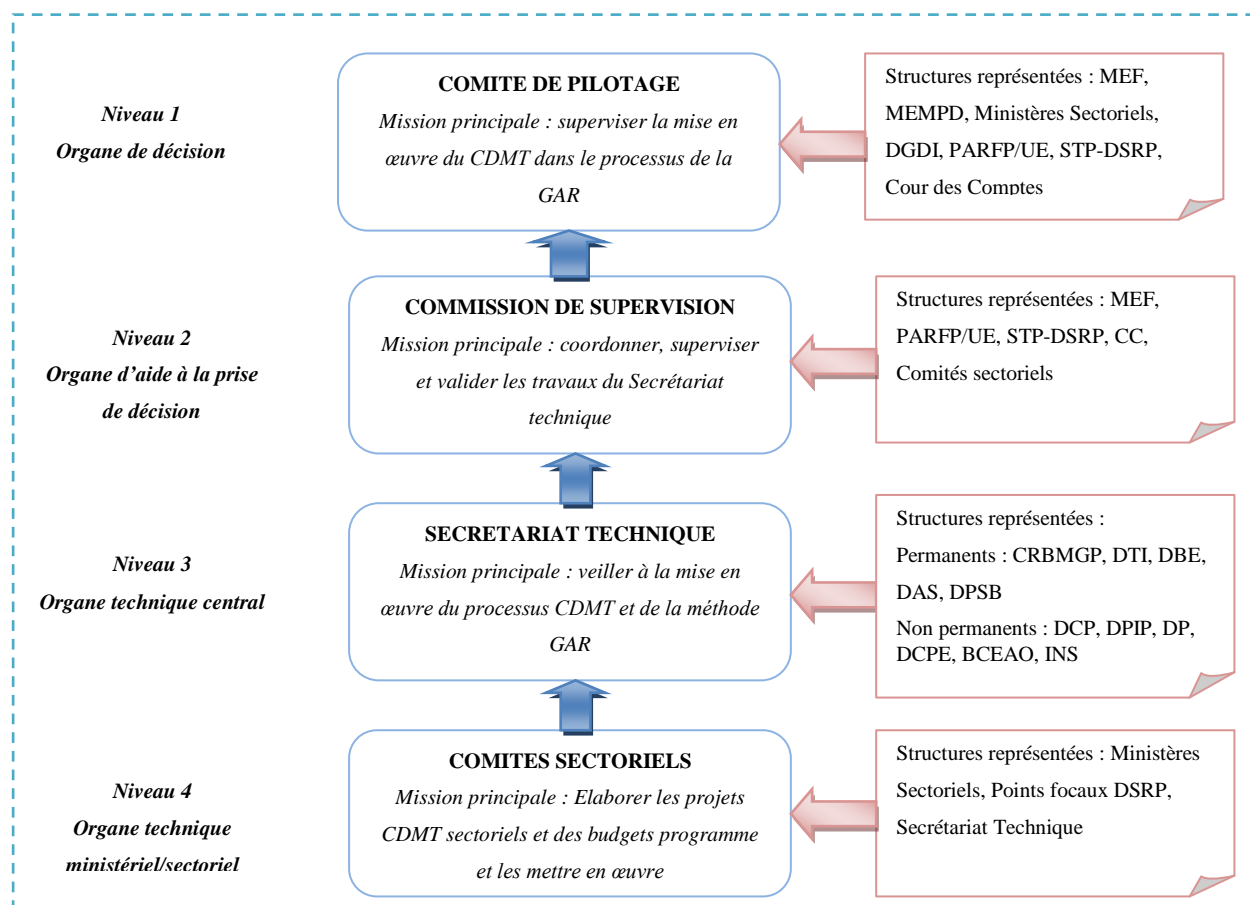
### ***iv. Mise en place du cadre institutionnel***

Le cadre institutionnel de mise en œuvre du processus CDMT en Côte d'Ivoire est créé par l'arrêté du Ministre de l'économie et des finances en date du 16 avril 2010<sup>23</sup>. Il comprend un comité de pilotage (présidé par le directeur de Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances), une commission de supervision (présidée par le Directeur Général du Budget et des Finances), un secrétariat technique (comprenant des membres permanents et non permanents) et des comités sectoriels (cf figure ci-après).

---

<sup>23</sup> Arrêté n°197/MEF/DGBF du 16 avril 2010 portant création, organisation et fonctionnement du cadre institutionnel de mise en œuvre des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) dans le processus de la gestion axée sur les résultats (GAR)

**Figure 2 : Cadre institutionnel de mise en œuvre du processus CDMT en Côte d'Ivoire**



Source : Arrêté n°197/MEF/DGBF du 16 avril 2010. Compilation de l'auditeur

Ce nouveau cadre institutionnel fait cependant l'objet de critiques notamment de la part des structures non permanentes qui estiment que leur rôle dans la chaîne d'élaboration du budget n'est pas suffisamment perçu par le MEF. Toutes choses qui mettent en relief la persistance des incompréhensions qui ont eu cours au début de la mise en place du CDMT.

#### v. *Elaboration des CDMT ministériels*

En général l'élaboration des CDMT ministériels suit le schéma suivant : L'équipe au sein du ministère s'organise pour faire les travaux selon une approche besoin (sans cadrage budgétaire) sur la base d'une méthodologie de travail. Le consultant national ou international est sollicité pour un appui technique. Les travaux font ensuite l'objet de restitution interne (au niveau de chaque ministère) pour la validation des axes stratégiques, des objectifs, de la nomenclature des programmes et des indicateurs de résultats. La validation interne est suivie par l'élaboration des tableaux financiers qui sont ensuite transmis au MEF. Le délai pour finaliser les CDMT ministériels était fixé au 30 juin 2010.

Les travaux ont nécessité la mise à disposition des données issues de la Direction de la Solde (données sur le personnel), du SIGFIP (qui contient 80% des informations sur les dotations et l'exécution budgétaires), des plans d'actions prioritaires du DSRP (mesures nouvelles), du RIC-EPN (données sur les EPN gérées par la DGTCP), du SINAPSE (données sur le PIP gérées par la DPIP), des plans et comptes nationaux sectoriels (PNDS, RESEN, CNS), de l'INS, et des bailleurs de fonds (données non retracées dans le cycle budgétaire).

Cette collecte d'informations a été facilitée par la bonne collaboration des structures cependant des difficultés sont apparues en ce qui concerne (i) les données prévisionnelles en matière du financement extérieur des projets et activités du ministère ; (ii) les données du personnel (elles ne sont dans la forme souhaitée) ; (iii) la fiabilité des données (le MEN a été confronté à ce problème).

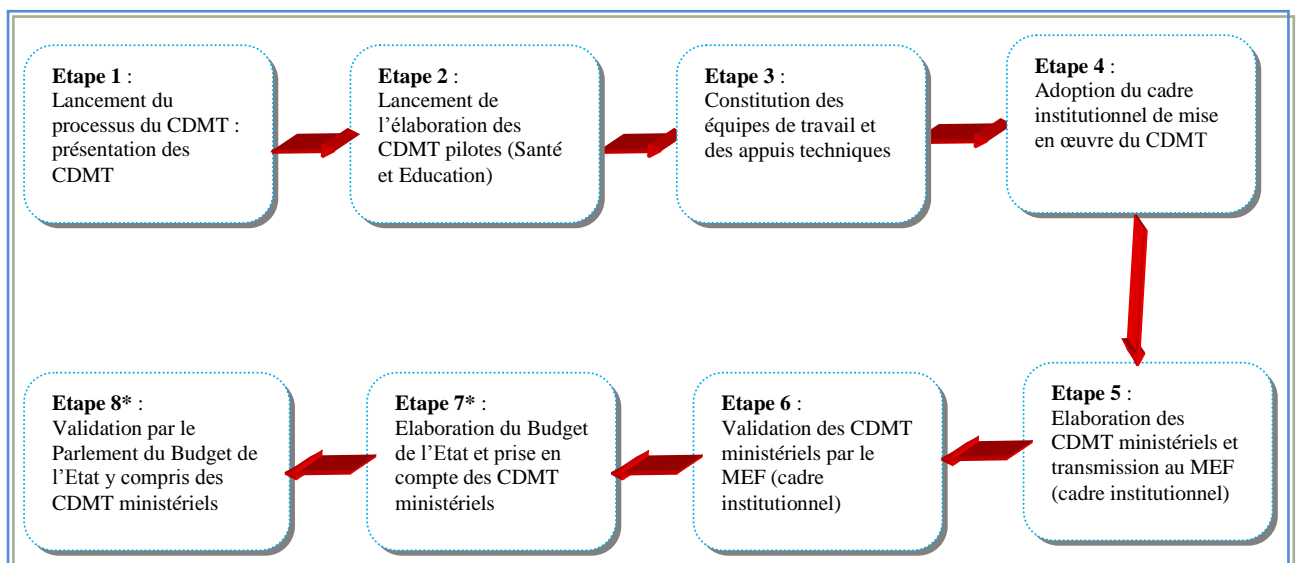
Par ailleurs des instruments techniques ont été confectionnés par les consultants (notamment de l'UE) pour réaliser le travail demandé : à l'aide du logiciel ACCESS, un système de gestion de données a été élaboré pour loger les données importées du SIGFIP. De même par le biais du tableur Excel, les projections ont été possibles à travers des tableaux financiers contenant les hypothèses et formules de calcul.

#### *vi. Validation des CDMT ministériels*

Cette étape est en cours. Des réunions sont organisées par le Secrétariat technique (cf cadre institutionnel ci-dessus) pour apprécier l'évolution des travaux.

Les différentes étapes (et celles à venir) peuvent être résumées comme suit :

**Figure 3 : Etapes de l'introduction du CDMT dans le budget de l'Etat**



Source : Données de l'enquête réalisée par l'auditeur, juin 2010. (\*) Étapes à venir

### 3.2.2. Analyse du processus

Le processus du CDMT s'analyse selon les expériences des pays notamment d'Afrique occidentale francophone, le contexte budgétaire et financier ivoirien et les étapes d'introduction de ces outils précédemment développés. Cette analyse utilise à cet effet une matrice FFOM pour dégager les facteurs qui sont susceptibles d'influer positivement ou négativement la mise en place du CDMT.

**Tableau 6 : Facteurs susceptibles d'influer la mise en place du CDMT en Côte d'Ivoire**

Thématique	Forces et opportunités	Faiblesses et menaces
Gouvernance	<p>Existence d'un cadre institutionnel de mise œuvre des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) dans le processus de la gestion axée sur les résultats (GAR)</p> <p>Mise en place des CDMT : conditionnalité pour l'atteinte du point d'achèvement (pression des bailleurs de fonds)</p>	<p>Perception d'une corruption généralisée dans l'administration publique</p> <p>Incompréhension entre les acteurs du système budgétaire au niveau central</p> <p>Absence de sanctions/récompenses</p> <p>Faible appropriation de la réforme par les acteurs</p> <p>Absence de l'obligation de rendre compte</p> <p>Leadership national pas suffisamment assuré tant au niveau central que sectoriel par les structures chargées du budget</p>
Gestion des finances publiques	<p>Adoption d'un plan de réformes des finances publiques et mise en place du comité de mise en œuvre de ce plan</p> <p>Mise en œuvre avec l'appui des bailleurs de fonds (BM, PNUD, FMI, UE) de programmes, projets et mesures relatifs aux finances publiques</p> <p>Nouvelles Directives de l'UEMOA</p>	<p>Mauvais fonctionnement du système budgétaire actuel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• budget peu crédible ;</li> <li>• faible prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ;</li> <li>• comptabilité et enregistrement des états financiers peu performant ;</li> <li>• surveillance et vérification externe de l'exécution budgétaire insatisfaisantes ;</li> <li>• insuffisances constatées dans le système des marchés publics</li> </ul>
Capacités opérationnelles	<p>Appui technique et financier des partenaires au développement (UE, PNUD, FMI, BAD, BM, etc.)</p> <p>Existence d'instruments de prévision de recettes et des dépenses assez performants</p>	<p>Absence de financement des activités d'élaboration des CDMT ministériels (dépendance totale de l'appui financier des partenaires)</p> <p>Absence d'un cadrage budgétaire encadrant l'élaboration des CDMT ministériels</p> <p>Faiblesse des capacités des équipes nationales (humaines et matérielles et institutionnelles)</p> <p>Absence d'un guide officiel d'élaboration du CDMT ministériel</p> <p>Absence de motivation des membres des équipes nationales</p> <p>Incompréhension des acteurs du processus CDMT qui est un nouvel exercice</p> <p>Absence d'outils développés spécifiquement pour l'élaboration des CDMT ministériels</p>

Thématique	Forces et opportunités	Faiblesses et menaces
<b>Système d'information</b>	Existence de sources d'informations (SIGFIP, SIGFAE, ASTER, SINAPSE, RIC-EPN, INS, Direction de la Solde, etc)	<p>Insuffisance et manque de fiabilité de certaines données statistiques</p> <p>Difficulté d'accès aux sources de données en particulier celles des partenaires au développement</p> <p>Absence de données notamment financières sur les projets des ministères (absence de culture du suivi évaluation)</p>

Source : Analyse de l'auditeur.

De ce tableau, on peut déduire des enjeux et défis de la mise en place des CDMT en Côte d'Ivoire.

### **3.2.3. Enjeux et défis**

Sur la base de l'analyse ci-dessus, on peut énumérer trois principaux enjeux auxquels se rattachent des défis.

Le premier enjeu pour le pays est de disposer d'*une culture de performance au sein du secteur public*. Cette culture sera construite progressivement grâce à une attention plus accrue sur la qualité et l'efficacité du service public. Cela demande de relever quatre défis majeurs au niveau de l'administration publique :

- *lutte contre la corruption*
- *gestion efficace des ressources humaines de l'Etat*
- *mise à disposition des structures étatiques de moyens matériels suffisants et adaptés*
- *instauration de la culture de l'obligation de rendre compte et du suivi évaluation dans les agences étatiques*

Le second enjeu est de disposer d'un *système de gestion des finances publiques jugé satisfaisant* par l'ensemble des parties prenantes au niveau national et international. Des mesures sont déjà entreprises par le Gouvernement pour assainir les bases du système en relevant un certain nombre de défis. On peut ajouter à ces derniers, quelques challenges spécifiques au CDMT :

- *affirmation d'une volonté politique partagée par l'ensemble du Gouvernement ;*
- *renforcement du cadre légal et réglementaire propice au développement des nouveaux outils de programmation budgétaire ;*
- *appropriation des mesures de la réforme des finances publiques par les acteurs nationaux du système budgétaire ;*

- *renforcement des relations entre le MEF et tous les autres acteurs (nationaux et PTF).*

Le troisième enjeu est de disposer d'*un système de données fiables* permettant non seulement d'élaborer les CDMT mais surtout d'évaluer l'impact de sa mise en place sur les conditions de vie des populations. Les défis à relever sont les suivants :

- *renforcement des systèmes de production et de gestion des données ;*
- *production et diffusion régulière (via internet) des informations chiffrées ;*
- *traçabilité des données financières des bailleurs de fonds dans le budget de l'Etat.*

### **Conclusion partielle**

La revue du système de gestion des finances publiques réalisée par les PTF (FMI, BM, UE, BAD) a mis en exergue des insuffisances dans la gestion budgétaire en Côte d'Ivoire. Aussi le Gouvernement ivoirien a-t-il pris des mesures pour palier à cette situation. L'une de ces mesures est l'introduction progressive du processus du CDMT dans le cycle budgétaire. Cette nouvelle orientation du budget est par ailleurs celle que prône actuellement l'UEMOA obligeant de ce fait les pays membres à adapter leur cadre juridique en matière de finances publiques avant 2017 conformément aux dispositions des Directives de mars et juin 2009.

L'Etat de Côte d'Ivoire a donc amorcé le processus du CDMT dans le cadre de la préparation du budget 2011, en optant pour l'élaboration des CDMT ministériels dans les secteurs pilotes de la santé et de l'éducation. Cette première expérience a suivi une succession d'étapes allant de l'organisation des ateliers et séminaires de formation à la validation des tableaux financiers élaborés par les équipes nationales avec un appui technique et financier des PTF (consultance, mission d'appui technique, financement d'ateliers, etc).

Les leçons tirées de cette expérience et l'analyse du contexte budgétaire et financier permettent de dégager trois principaux enjeux et onze défis à relever dans le cadre de la mise en place des CDMT.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les CDMT en tant que instruments de programmation budgétaires pluriannuels résultent des réflexions des économistes et des praticiens relativement à l'efficacité de l'action publique (politique budgétaire) qui devrait permettre dans le contexte actuel d'atteindre les OMD et de réduire la pauvreté. En effet, en favorisant l'utilisation de l'approche de la Gestion axée sur les Résultats (GAR) comme un élément clé du processus, les CDMT mettent un accent sur une gestion transparente, participative, efficace et performante du budget.

Ces nouveaux outils représentent une avancée significative par rapport aux pratiques budgétaires traditionnelles car ils assurent le lien entre politiques et budget ainsi que le lien entre dépenses et performances : le processus de ventilation des ressources budgétaires débute par la définition du cadre macro-budgétaire et fini par l'évaluation des performances réalisées dans la mise en œuvre des budgets programmes.

Plusieurs pays dans le monde ont ainsi opté pour le passage du budget annuel selon les moyens à un budget pluriannuel basé sur les résultats. La mise en place de ces outils dans les pays de l'OCDE va entraîner une refonte des documents et des procédures concernant le budget central (Australie, Nouvelle-Zélande, France) et l'amélioration des pratiques existantes par l'ajout de projets stratégiques et de Rapports annuels (Etats-Unis, Canada).

Au niveau des pays africains, en dehors des pays qui ont conduit eux-mêmes le changement (Afrique du Sud, Ouganda), on enregistre des résultats peu encourageants. Les principales causes d'échec citées sont le non respect des contraintes macro-économiques, la faible implication des décideurs et la complexité du projet initial.

Le « tâtonnement » observé dans ces pays au début de la mise en œuvre du processus, ne doit pas cependant occulter les avantages qu'apportent ces instruments dans la gestion publique, car il est à souligner que la réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats est encore récente et ses pleins effets sont encore à venir.

Par conséquent ces instruments peuvent aider la Côte d'Ivoire qui à la suite des insuffisances constatées dans sa gestion budgétaire a entrepris d'introduire progressivement le processus du CDMT dans le cycle budgétaire. Cette nouvelle orientation du budget est par ailleurs celle que prône actuellement l'UEMOA obligeant de ce fait le pays à adapter son cadre juridique en matière de finances publiques avant 2017 conformément aux dispositions des Directives de mars et juin 2009.

Ainsi dans le cadre de la préparation du budget 2011, la première expérience dans les secteurs pilotes de la santé et de l'éducation a suivi une succession d'étapes allant de l'organisation des ateliers et séminaires de formation à la validation des tableaux financiers élaborés par les équipes nationales avec un appui technique et financier des PTF.

Les leçons tirées de cette expérience et l'analyse du contexte budgétaire et financier permettent de dégager trois principaux enjeux de la mise en place des CDMT en Côte d'Ivoire : (i) *une culture de performance au sein du secteur public* ; (ii) *un système de gestion des finances publiques jugé satisfaisant* ; (iii) *un système fiable de gestion de données*. Des défis importants sont à relever pour y parvenir à savoir :

- l'affirmation d'une volonté politique partagée par l'ensemble du Gouvernement ;
- la lutte contre la corruption ;
- l'instauration de la culture de l'obligation de rendre compte et du suivi évaluation dans les agences étatiques ;
- le renforcement du cadre légal et réglementaire propice au développement des nouveaux outils de programmation budgétaire ;
- l'appropriation des mesures de la réforme des finances publiques par les acteurs nationaux du système budgétaire ;
- la gestion efficace des ressources humaines de l'Etat ;
- la mise à disposition des structures étatiques de moyens matériels suffisants et adaptés ;
- le renforcement des relations entre le MEF et tous les autres acteurs (nationaux et PTF) ;
- le renforcement des systèmes de production et de gestion des données ;
- la production et diffusion régulière (via internet) des informations chiffrées ;
- la traçabilité des données financières des bailleurs de fonds dans le budget de l'Etat.

Aussi des recommandations sont faites à l'ensemble des parties prenantes. Elles s'énumèrent comme suit :

- ***Au Gouvernement***

- s'impliquer davantage dans la mise en place du CDMT et promouvoir la culture du résultat et de l'obligation de rendre compte comme des éléments clés du développement du pays ;
- Mettre en place des contrats de performance entre le Gouvernement et les ministres ;
- Appliquer des mesures pour sanctionner ou récompenser les agents de l'Etat ;
- Promouvoir davantage la discipline et la rigueur dans le travail ainsi que le mérite (notamment par appel à candidature) dans le choix des hauts responsables de l'administration publique.

- ***Au Ministère de l'Economie et des Finances***

- Assurer efficacement le leadership du processus du CDMT en Côte d'Ivoire ;
- Mettre en place des guides méthodologiques d'élaboration du CDMT global et du CDMT ministériel ;
- Renforcer le système d'information et de production des données financières ;
- Donner mandats aux DAAF pour la conduite du processus du CDMT au niveau ministériel ;
- Mettre en œuvre un plan de communication et de formation de l'ensemble des acteurs du système budgétaire (administrations centrale, déconcentrée et décentralisée ; société civile ; médias)
- Adapter le cadre juridique national en y incorporant des textes sur la responsabilité des acteurs

- ***Au Ministère d'Etat, Ministère du Plan et du Développement***

- Renforcer les capacités des acteurs en matière d'élaboration et de suivi évaluation de projets/programmes, d'outils de planification et de projection ;
- Mettre en place une forte capacité d'analyse sectorielle en collaboration avec le MEF.

- ***Aux autres Ministères techniques***

- Améliorer le management des cabinets ministériels par la préparation et le suivi des stratégies sectorielles ainsi que l'organisation et la bonne utilisation des ressources humaines disponibles ;
- Assurer un renforcement continu des compétences des agents du ministère et mettre à leur disposition des moyens matériels et logistiques ;
- Mettre en place des contrats de performance entre le Ministre et les responsables des projets et programmes du ministère ;
- Formaliser le cadre de mise en œuvre des activités des équipes ministérielles en charge des questions liées au développement du CDMT

- ***Aux Partenaires techniques et financiers***

- Renforcer la relation et la synergie d'action dans les interventions relatives aux finances publiques en général, et au CDMT en particulier ;
- Fournir les informations sur les APD nécessaires à la préparation des CDMT global et ministériel ;
- Renforcer les appuis techniques et financiers.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages

**ECALLE François**, *Maîtriser les finances publiques! Pourquoi, comment ?*, Economica, 2005, 345 pages.

### Revue & articles

**McADAM R. (2000)**. « Quality models in an SME context: A critical perspective using a grounded approach ». *International Journal of Quality and Reliability Management*, 17(3), 305-323.

**LA LETTRE DU RESEAU**, n° 17 – Mars 2008, le dossier du mois : l'évolution du dialogue des réformes des finances publiques en Zone franc, pp 3-4.

**LE HOUEROU P. et TALIERCIO R. (2002)**, Medium Term expenditure Frameworks: from concept to practice. Preliminary Lessons from Africa. *Africa Region Working Paper Series N°28*, World Bank.

**LEMAK D.J., REED R. (1997)**, "Commitment to total quality management: is there a relationship with firm performance", *Journal of Quality Management*, Vol. 2 No.1, pp.67-86.

**LEWIS W.G., PUN K.F. and LALL T.R.M. (2006)**, « Exploring soft versus hard factors for TQM implementation in small and medium-sized enterprises », *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, No. 7., pp. 539-554.

**OXFORD POLICY MANAGEMENT (2000)**, Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction?, *OPM Review -supporting strategies for economic and social reform*, paper 2.

**RAFFINOT Marc et BORIS Samuel** (2006), Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ?, *STATECO N°100*, pp 106-120

**ZOURE Daouda** (2010), CDMT et gestion axée sur les résultats. Défis et enjeux de la mise en œuvre dans les pays en Afrique subsaharienne. Expériences du Bénin, Tchad et Rwanda, *Revue Française de Finances Publiques (RFFP) N°109*, pp 215-228

### **Autres documents**

**DAYO Tankien** (2003), Cadre budgétaire et ciblage des pauvres : expériences du Burkina Faso. Contribution à l'atelier sur les questions budgétaires et le calcul du coût des DSRP, l'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté et les liens entre commerce international et pauvreté, Dakar (Sénégal), 24-27 mars 2003.

**HOLMES M. et EVANS A.** (2003), A review of experience in implementing medium term expenditure frameworks in a PRSP context : a synthesis of Eight country studies, Overseas Development Institute (ODI), pp 44.

**REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE**, Stratégie de Relance du Développement et de Réduction de la Pauvreté – DSRP, janvier 2009.

## **ANNEXES**

## ANNEXE 1

### Liste des personnes rencontrées

Nom et prénoms	Structure et fonction	Adresse et contact
<b>M. KRA</b>	Direction du Contrôle Financier/ Responsable du personnel et du matériel	Imm. SMGL, 13è étage Tél : 07 88 28 67
<b>M. GONNE Lou Jeannot</b>	Direction Générale du Plan/Directeur de la Programmation des Investissements Publics	Alpha 2000, 6è étage Tél : 20 25 88 65 jgonne15@yahoo.fr
<b>M. DIABA Roger</b>	Direction Générale du Budget et des Finances/Cellule des Réformes Budgétaires et de la Modernisation de la Gestion Publique	Tour F, 16è étage Cel : 07 62 58 06
<b>Mme GBAYORO Christelle</b>	Direction des Affaires Administratives et Financières du Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique/Point focal par intérim du CDMT Ministériel	Cité Adm. Tour C, 15è étage Porte 07 Cél : 02 27 13 31 gbchristelle@yahoo.fr
<b>M. GUEYO Bié Montan</b>	Direction des Affaires Administratives et Financières du Ministère de la Lutte contre le Sida/ Sous directeur du budget et de la comptabilité-point focal par intérim CDMT ministériel	Tour BICICI, 7è étage Cél : 01 19 15 46
<b>M. BINEY J. Francis et Mme BONNEL Marie Louise</b>	Cellule de Gestion Stratégique du Ministère de l'Education Nationale/Coordonnateur Task Force et Spécialiste Suivi-Evaluation Task Force	Cité Adm. Tour D, 16è étage, Porte 31 fjbiney@yahoo.fr bonnelmarielouise@yahoo.fr Tél : 20 21 11 29
<b>MM. DIABY Lanciné, El BAGUIA Allassane et Emile ALLADE</b>	Secrétariat Technique Permanent du DSRP	II Plateaux Vallon Tél : 22 41 43 14 Cél : 47 37 53 76 baguiael@yahoo.fr Cel : 40 21 30 52 emileallade@gmail.com
<b>MM. OSSEY, OUATTARA J.P, BLAKA Joachin, ETTIEN L. et BALOU</b>	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique/Service de Statistique	Imm. DGTCP
<b>MM. N'GUESSAN Djeha, BOUADOU Eba Julien, GOBA Daniel et ADOU Marcelin</b>	Chambre des Comptes	Tour BICICI, 13è étage Tél : 20 21 70 27/ 20 21 32 09/20 21 09 34
<b>MM. de SCORRAILLE Guy, ASSEMIEN Alain et YAO Blé</b>	Projet d'appui de l'Union Européenne au Plan de réforme des finances publiques / UE)	Immeuble JECEDA, 6è étage Cél : 44 41 98 58

## ANNEXE 2

### Relations entre cadre macro-économique (y compris TOFE prévisionnel), le CDMT global et les CDMT ministériels

	t-1	t-2	t-3	t	t+1	t+2	t+3
	Réalizations			Budget	Prévisions		
<b>Cadre macro-économique à moyen terme</b>							
Secteur réel (équilibre emploi-ressources)							
Secteur monétaire							
Balance des paiements							
Secteur privé et public non administratif							
<b>Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel</b>							
<b>Recettes et dons</b>							
<b>Dépenses totales</b>							
Personnel							
Biens et services							
Intérêts							
Transferts							
Capital							
<b>CDMT global</b>							
<b>Défense</b>							
Personnel							
Biens, services et transferts							
Capital							
<b>Santé</b>							
Personnel							
Biens, services et transferts							
Capital							
<b>CDMT Ministère de la Santé</b>	<b>Administration/Appui</b>						
	Personnel						
	Biens, services et transferts						
	Capital						
	<b>Soins de santé de base</b>						
	Personnel						
	Biens, services et transferts						
	Capital						
	<b>Hôpitaux régionaux</b>						
	Personnel						
	Biens, services et transferts						
	Capital						
	<b>Structures sanitaires universitaires</b>						
Personnel							
Biens, services et transferts							
Capital							
<b>Tourisme</b>							
Personnel							
Biens, services et transferts							
Capital							
Etc.							
<b>Déficit / surplus</b>							
<b>Financement</b>							

Source : Daniel TOMMASI, février 2010.

## ANNEXE 3

### Définitions de quelques concepts

- **La gestion axée sur les résultats (GAR)** : elle est une approche de gestion du secteur public dont l'objectif général est de lier les ressources à des résultats concrets. De façon spécifique, la GAR vise à axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus du développement ; aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats ; assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports ; axer la gestion sur l'obtention de résultats ; utiliser l'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions.
- **La budgétisation basée sur la performance** : elle a pour objectif d'accroître l'efficacité et l'efficience de la dépense publique par un lien entre le financement du secteur public et les résultats en utilisant systématiquement l'information sur la performance. En particulier, elle lie les allocations de fonds à des résultats mesurables de produits ou d'effets et à des évaluations. Deux éléments sont constitutifs de la budgétisation par la performance : un système d'information qui a pour objectif de présenter les résultats acquis ou prévus et un système d'acquisition des résultats par la dépense publique. Des conditions sont indispensables pour assurer une budgétisation par performance : (i) l'éthique des gestionnaires publics (compétences et attitudes) ; (ii) la classification budgétaire (de préférence par programme et sous-programme) ; (iii) la responsabilité des gestionnaires de programme (mise en jeu par le gouvernement) et (iv) la responsabilité des politiques (mise en jeu par un système démocratique satisfaisant).
- **Programme** : ensemble d'activités cohérentes qui utilisent des ressources (input) et les transforme en biens ou services (production) pour atteindre une situation désirée (résultat).
- **Activité** : processus d'exploitation qui comprend des inputs (ensemble des ressources affectées au programme : personnel; fonctionnement, investissement) et des outputs (réalisations).
- **La gouvernance** : aptitude des gouvernants à établir et à respecter un contrat de confiance basé sur la responsabilisation de tous les acteurs au sein de la société nationale toute entière
- **Politique budgétaire** : ensemble des mesures prises par l'Etat pour modifier le montant ou la composition des recettes et/ou des dépenses publiques. Instruments de la politique budgétaire : dépenses publiques et recettes

## ANNEXE 4

### Démarche générale pour préparer les plafonds de dépense du CDMT global

1. Le TOFE donne une enveloppe globale des ressources. Les prévisions de recettes du TOFE doivent être réalistes.
2. Une réserve pour imprévus et une réserve de programmation est déduite de l'enveloppe des ressources donnée par le TOFE pour obtenir le plafond global de dépense.
3. Des travaux sectoriels sont conduits pour estimer une projection ou ligne de référence (*baseline*) par ministère correspondant au niveau actuel des activités courantes et aux projets d'investissement en cours. Le ministère des Finances procède à la consolidation de ces projections de référence.
4. Les ministères sectoriels procèdent à l'identification d'initiatives nouvelles, au suivi des opérations en cours et au bilan de l'exécution des budgets précédents.
5. L'écart entre le plafond des dépenses et la ligne de référence consolidée donne une marge de manœuvre.
6. Des économies, sur des programmes/secteurs de relativement faible priorité, sont identifiées par rapport à la ligne de référence, ce qui permet d'élargir la marge de manœuvre.
7. Cette marge de manœuvre est répartie par ministère en fonction des priorités. On obtient ainsi les projections de dépense du CDMT global. Ces projections sont établies sur la base des priorités stratégiques du Gouvernement, en particulier du DSRP. La qualité des initiatives nouvelles proposées par les ministères doit être prise en compte dans cet exercice. Toutefois, les décisions sur les priorités intersectorielles seront en premier lieu basées sur les priorités stratégiques du Gouvernement, les contraintes issues de l'existant et la contrainte globale donnée par le TOFE prévisionnel.
8. Le CDMT global ainsi établi est examiné avec le TOFE prévisionnel et un document explicitant la politique budgétaire par les décideurs politiques. Sur cette base les décideurs décident les plafonds de dépense qui encadrent la préparation du budget et des CDMT ministériels. Les deuxième et troisième années du CBMT global, comme des CDMT ministériels, sont indicatives. L'adoption de plafonds prudents basés sur des prévisions de ressources réalistes n'interdit pas un accroissement ultérieur des dépenses, si des ressources nouvelles sont identifiées.

Par ailleurs pour fixer les plafonds de dépenses, les principes suivants doivent être respectés :

- une séparation du processus de préparation des prévisions de ressources et celui de la fixation des plafonds de dépenses sectoriels : cela permet d'avoir des projections de ressources fiables et des plafonds réalistes, et préserver la crédibilité du cadre macroéconomique ;
- une mise à disposition du ministère des finances de divers documents, dont les rapports de suivi, la mise à jour des programmes pluriannuels de dépense préparés l'année précédente et l'actualisation de la stratégie des ministères sectoriels ;
- une approbation des plafonds par le Conseil des ministres : Ceci pour garantir d'une part une responsabilité collégiale au niveau du gouvernement, et d'autre part pour le CDMT puisse jouer son rôle effectif d'allocation intersectorielle ;
- un respect strict des plafonds pour la première année du CDMT : ce qui augmente la prévisibilité. Pour les deux dernières années le CDMT ne sera ajusté qu'en relation avec les changements dans les objectifs et la révision ceux-ci l'année suivante à la lumière des résultats

## ANNEXE 5

### La projection de la ligne de référence du CDMT Sectoriel t+1 à t+3

La projection de référence correspondra au niveau des activités existantes. La projection ligne de référence pour le CDMT t+1 à t+3 sera, alors, estimée, l'année t, comme suit :

- *Dépenses de personnel* : estimation de la base t corrigée de l'effet en année pleine des recrutements effectués l'année t et, par année de projection, ajout à cette base des éléments suivants: (i) estimations de l'effet cumulé des glissements catégoriels, les années t+1 à t+3; (ii) estimations de l'effet des augmentations de salaires les années t+1 à t+3, à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances; (iii) prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- *Dépenses de biens et services* : ajout à la base de l'année t des éléments suivants: (i) estimation de l'effet cumulé de l'inflation les années t+1 à t+3 à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances; et (ii) prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de fonctionnement hors personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- *Transferts* : prévisions de l'évolution du coût des transferts *actuels*, en fonction des paramètres à définir type de transfert par type de transfert.
- *Investissement* : coûts des tranches annuelles des années t+1 à t+3 des projets en cours l'année t

## TABLE DES MATIERES

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>2</b>
<b>DEDICACE</b> .....	<b>3</b>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	<b>4</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>5</b>
<b>ACRONYMES</b> .....	<b>6</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, FIGURES ET ENCADRES</b> .....	<b>7</b>
<b>RESUME</b> .....	<b>8</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>9</b>
Contexte de l'étude .....	9
Position du problème.....	10
Objectifs.....	12
Méthodologie .....	12
Plan de l'étude.....	14
<b>CHAPITRE 1: REVUE DE LITTERATURE</b> .....	<b>15</b>
1.1. La problématique de l'efficacité de la politique budgétaire .....	15
1.2. La problématique de la performance de la gestion des finances publiques.....	20
1.3. Contribution récentes sur la problématique de mise en place du CDMT .....	24
Conclusion partielle .....	27
<b>CHAPITRE 2 : A LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	<b>28</b>
2.1. Cadre conceptuel du CDMT .....	29
2.1.1. Définitions et objectifs du CDMT .....	29
2.1.2. Méthodologie d'élaboration du CDMT.....	30
2.1.3. Avantages et exigences du CDMT .....	32
2.2. Processus de mise en œuvre du CDMT : expériences dans quelques pays .....	34
Conclusion partielle .....	41
<b>CHAPITRE 3 : MISE EN PLACE DU CDMT EN CÔTE D'IVOIRE</b> .....	<b>42</b>
3.1. Contexte et justification de l'introduction du CDMT .....	43
3.2. Introduction du CDMT en Côte d'Ivoire.....	51
3.2.1. Approche méthodologique .....	52
3.2.2. Analyse du processus .....	56
3.2.3. Enjeux et défis.....	57
Conclusion partielle .....	58
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>63</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>65</b>