



COMMISSION 3

Optimisation des dépenses publiques

Mise en œuvre de la budgétisation par objectifs de programme (BOP) : organisation, travaux, avancées, difficultés, perspectives...

Partage d'expérience et bonnes pratiques en matière de réforme budgétaire – Gabon

Par Wilfried NZAMBA MANGALA, Directeur Général Adjoint du Budget

Version édition

1. Première tentative avec la mise en place d'une 1ère équipe dédiée à la réforme

La conduite du processus du budget programme ou ***budgétisation par objectifs de programmes (BOP)*** a été confiée à un comité de pilotage créé par [l'arrêté n°000038/PM/MEFBP du 14 avril 2008](#). Ce comité de pilotage, rattaché à la Primature, était constitué de deux organes : la coordination du projet et l'équipe-projet.

La Coordination, organe décisionnel, était chargée de valider le travail de l'Équipe-projet et de le présenter au Ministre en charge des finances. L'Équipe-projet était l'organe exécutif du projet chargé de réaliser tous les travaux y relatifs.

L'Équipe-projet avait élaboré une [feuille de route](#) dont la réalisation devait s'étaler sur une période de huit ans allant de 2008 à 2016. Lors de la validation de cette feuille de route le 16 octobre 2008 par la Coordination, la période d'exécution du projet avait été ramenée à cinq ans (2008-2013).

1.1. Quelques travaux réalisés par l'équipe projet de 2008 à 2010

La première phase de la feuille de route était la refonte des [lois n° 4/85 et 5/85](#) relatives aux lois de finances et à la comptabilité publique de l'Etat afin d'adapter le contexte légal

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

à la réforme en cours. Ce projet de texte prévoyait une progressivité dans son application, avec un délai de 5 ans pour sa mise en œuvre.

Cette période transitoire devrait permettre aux administrations de préparer et de présenter un budget dit "à blanc", c'est-à-dire un budget par objectifs de programmes qui aurait permis d'apprécier le niveau d'appropriation du processus par l'ensemble de l'Administration.

Ce budget devrait être élaboré parallèlement à la confection du budget sous le régime de la loi n° 4/85. Aussi, ledit budget, non soumis au vote mais présenté aux parlementaires, ne devrait pas être exécutable.

Pour y parvenir, l'Equipe-projet avait prévu d'effectuer des formations des agents des administrations sur un ensemble de domaines, dont :

- le découpage mission-programme-action ;
- la démarche de performance (stratégie-objectif-indicateur) ;
- la gouvernance des programmes ;
- les techniques de prévision budgétaire (justification au premier franc, soutenabilité budgétaire, etc.) ;
- l'exécution, le contrôle et la comptabilité.

A cet effet, elle avait réalisé un certain nombre de travaux qui ont facilité les formations et la sensibilisation des administrations, notamment :

- l'élaboration d'un projet de découpage de l'architecture budgétaire (mission, programme, action) ;
- l'évaluation chiffrée de l'architecture budgétaire pour faciliter le calibrage des missions et programmes (simulation faite sur la base du budget 2009) ;
- l'élaboration d'un plan de communication en vue de vulgariser le projet.

1.2. Accélération de la réforme en 2010



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Au premier trimestre 2010, l'organisation mise en place a été modifiée par la hiérarchie du ministère du budget qui a opté pour une mise en place du premier budget par objectifs de programmes dès janvier 2011.

Différentes actions ont pu rapidement être menées, notamment :

- la mise dans le circuit des signatures du projet de loi relative aux lois de finances et à l'exécution du budget ;
- l'organisation de deux ateliers demandant aux Directeurs Centraux des Affaires Financières (DCAF) et aux Directeurs Centraux des Personnels (DCP), devenus depuis lors Directeurs centraux des ressources humaines (DCRH), de proposer une architecture budgétaire (mission, programme, action) pour chaque département ministériel ;
- l'exploitation de la lettre de cadrage du Président de la République orientant les administrations dans la confection de leur architecture budgétaire ;
- les réunions techniques, Direction Générale du Budget (DGB) – DCAF et DCP, pour construire l'architecture budgétaire, réaliser la démarche de performance (stratégie, objectifs, indicateurs) et évaluer les coûts des actions.

De même, pour parer à l'exigence qui ramenait l'échéance de réalisation du projet à janvier 2011, la DGB avait pour sa part :

- **réalisé les travaux relatifs à la performance de l'action publique**, qui consistaient à élaborer un canevas sur la démarche de performance (stratégie, objectifs et indicateurs) ;
- **identifié les principes de l'évaluation primaire du coût des actions** dont le but était l'élaboration des standards et l'assistance aux administrations pour déterminer le coût des actions de leurs programmes ;
- **calibré le volume des crédits**, en vue de déterminer la masse critique des crédits par action ;
- rapproché les actions et les services administratifs ;
- assisté les administrations dans l'identification de la chaîne managériale.



1.3. Difficultés rencontrées

Des travaux réalisés, il est apparu, en plus de la complexité de l'exercice, de nombreux écueils et insuffisances liés au délai imparti et aux problèmes organisationnels, notamment :

- la difficulté d'identifier les missions, programmes et actions dans le respect de la lettre et de l'esprit du projet de loi organique ;
- la difficulté à élaborer une démarche de performance qui devrait s'appuyer sur une analyse stratégique approfondie de laquelle devrait être arrêtées des priorités, base de la définition des objectifs stratégiques et des indicateurs correspondants ;
- l'importance accordée au chiffrage des actions au détriment de la démarche de performance malgré l'interdépendance de ces deux activités ;
- de l'évaluation du coût des actions de manière ad hoc ;
- de l'inappropriation de l'outil de préparation budgétaire "FARANDOLE" (précipitamment acquis auprès des partenaires français).

1.4. Risques encourus par ce revirement

En raison de l'absence, d'une part, de textes d'application, notamment en matière de comptabilité, de responsabilité des acteurs (ordonnateurs et comptables publics), de contrôle, et d'autre part, d'un système d'information, support d'exécution des opérations budgétaires et comptables, ainsi qu'en raison de l'insuffisante formation des acteurs, le passage au mode BOP s'est avéré difficile en 2011.

Outre ces risques liés à l'impréparation des différents acteurs du fait de l'inappropriation des techniques et des procédures nécessaires à cette réforme, le Gouvernement courait le risque de ne pas atteindre les objectifs escomptés par la réforme.

Cette réforme étant capitale pour le Gabon et voulant faire profit des nombreux avantages qu'elle présente, **les autorités du pays avaient reporté l'échéance de mise en œuvre au 1^{er} janvier 2015.**



Elles ont remis en place une nouvelle équipe projet. Des objectifs clairs lui ont été assignés, une nouvelle feuille de route élaborée et validée, des acteurs formés, un cadre légal et réglementaire mis en place, des référentiels et processus développés, et un système d'information conçu.

2. Relance des travaux avec la mise en place d'une nouvelle équipe-projet plus adaptée à la conduite de la réforme budgétaire

Après cet échec, les travaux ont été relancés en 2011 avec la mise en place d'un nouveau Comité de pilotage par [arrêté n° 286/MBCPFP](#). Ce comité de pilotage était constitué de deux organes : le Comité d'Orientation et de Validation (COV) et l'équipe-projet. Le COV, organe décisionnel, était chargé de valider le travail de l'équipe-projet et de le présenter au Ministre en charge du budget. L'équipe-projet quant à elle était l'organe exécutif du projet chargé de réaliser tous les travaux y relatifs.

Pour mener à bien ces travaux, l'équipe-projet s'est structurée en six sous-groupes métiers :

- l'architecture budgétaire, démarche de performance et gouvernance des programmes ;
- la refonte des contrôles ;
- l'adaptation de la comptabilité ;
- la GRH dans le nouvel univers de la LOLFEB ;
- la communication et la conduite du changement ;
- les systèmes d'information.

2.1. Objectifs assignés à la nouvelle équipe projet en vue de la bascule

Pour l'équipe-projet, l'objectif global était d'assurer le basculement de l'administration dans le nouveau système de management de la performance dès janvier 2015.

Pour atteindre cet objectif général, l'équipe projet devrait parvenir à :

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- structurer l'architecture budgétaire de l'Etat en mission-programme-action ;
- élaborer les projets annuels de performance (PAP) 2014 de tous les programmes dans le cadre d'un exercice de budgétisation par objectifs de programme à blanc ;
- préparer, dès janvier 2014 et en collaboration avec les services de la direction de la programmation et de la préparation budgétaires, le projet de budget 2015 sous mode de budgétisation par objectifs de programmes ;
- mettre en place un système d'information qui couvre l'ensemble des acteurs de la dépense publique (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs budgétaires et comptables) et qui recouvre toute la gestion de l'Etat (budget, recette, dépense, contrôle, comptabilité, etc.) ;
- introduire, dans la gestion publique, la ressource humaine comme levier de la performance ;
- assurer la refonte du système des contrôles de la dépense conformément à la LOLFEB ;
- proposer des référentiels relatifs à la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale de l'Etat, la comptabilité matière et celle d'analyse des coûts des actions ;
- proposer un schéma de rationalisation du fonctionnement des structures administratives.

A côté de l'équipe projet, il a été créé dans chaque ministère, une Direction Centrale des Affaires Financières (DCAF) par décret 01230/PR/MBCPFPRE du 13 octobre 2011. Ce décret a permis d'en faire des DCAF des acteurs indispensables dans le processus de mise en œuvre de la BOP.

En effet, outre les missions assignées par le décret susmentionné, les DCAF devraient :

- accompagner les équipes de programme à maîtriser les fondamentaux de la budgétisation par objectif de programme ;
- aider les équipes de programme à obtenir les données chiffrées sur l'exécution des budgets et à réfléchir sur le taux d'engagement des crédits ;
- aider les équipes de programme à s'approprier la nouvelle présentation des moyens (présentation par actions et titre, etc.) ;
- aider les équipes de programme à progresser dans la justification au premier franc ;



- les aider à mieux exécuter le budget en mode budget programme.

Enfin, il a été mis en place, par arrêté ministériel, des comités ministériels de la BOP chargés de la coordination et de la conduite des travaux relatifs à la réforme dans chaque ministère. Dotés d'un budget autonome de 60 millions de francs CFA chacun, ils étaient l'interface entre le ministère concerné et les organes chargés de piloter la réforme.

Les comités avaient pour missions :

- coordonner, conduire et suivre la mise en œuvre de toutes questions liées à la réforme budgétaire dans le ministère ;
- apporter assistance aux responsables des unités administratives et/ou aux RPROG lors des travaux de préparation ou de mise en œuvre des cadres, outils et référentiels de la réforme budgétaire ;
- centraliser et programmer toutes les demandes de formation liées à l'appropriation des nouveaux concepts ;
- relayer et faire large diffusion, dans les services centraux et déconcentrés du ministère, de toutes les informations provenant des organes chargés du pilotage de la réforme.

Par ailleurs, conformément à l'arrêté n° 286/MBCPFP sus cité, l'équipe projet a bénéficié de l'appui des partenaires au développement (Afrifac Centre, Département des Finances publiques du FMI, PNUD, UE, Banque Mondiale). De plus, elle a été appuyée, de façon permanente, par un cabinet privé français.

2.2. Travaux réalisés en vue de la bascule de janvier 2015

- **Développement du cadre juridique et réglementaire de la réforme, notamment** les lois n°021/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances organique et n°020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget. Outre ces lois et leurs textes d'application (RGCP, NBE, TOFE, PCE), deux principaux autres textes ont été adoptés :



- le décret n° 0653/PR/MBCPFPRE du 13 avril 2011 relatif au régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics ;
- le décret n° 0193/PR/MBCPFPRE du 22 mai 2012 portant organisation des fonctions de RPROG, RBOP et RUO.
- **Mise en place des composantes techniques de la nouvelle gestion budgétaire**, essentiellement l'architecture budgétaire en missions-programmes-actions, la cartographie des Budgets Opérationnels de Programme (BOP) et des Unités Opérationnelles (UO), les maquettes du Projet annuel de performance (PAP) et du Rapport annuel de performance (RAP).
- Élaboration du manuel d'exécution de la dépense publique.
- Développement et mise à disposition des outils d'organisation, de programmation et de pilotage de l'action et des résultats, notamment les modèles type de lettre d'objectifs pour les Responsables de BOP (RBOP) et les Responsables d'UO (RUO), les modèles type de lettre de mission pour les Chefs de file d'objectif du PAP et pour les responsables d'équipe Point focal BOP des Programmes, maquette type de plan d'actions sur objectif du PAP.
- Développement et mise en exploitation du système d'information budgétaro-comptable nommé VECTIS qui :
 - Couvre l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense publique en phase administrative (ordonnateurs, contrôleurs financiers) ;
 - Gère toutes les opérations de la dépense (marchés, exécution, contrôle...).

Toutefois, VECTIS ne couvre les opérations qu'au niveau central, et son déploiement dans l'ensemble des services de l'Etat n'a toujours pas démarré.

2.3. Mise en route des nouveaux processus de gestion budgétaire

- **Préparation et tenue d'un certain nombre de conférences budgétaires** sous le format BOP : conférences d'économies structurelles (en février 2013) et conférences de répartition de crédits (en août 2013, 2014 et 2015) ;
- **Élaboration par une centaine de Programmes de la PBI-DPG (2015-2016)** et production d'une trentaine de CAP



- Préparation et tenue d'un premier Débat d'Orientations Budgétaires au Parlement (DOB) en juin 2015 ;
- Production par la DGB puis la Directions Générale du Budget et des Finances Publiques (DGBFIP) de circulaires de mise en place et d'exécution du budget prenant en compte progressivement la BOP ;
- **Désignation et entrée en fonction de nouveaux acteurs** : Responsables de Programme (RPROG), Responsables de Budget Opérationnels de Programme (RBOP) et Responsable d'Unité opérationnelle (RUO) et équipe Point focal BOP dans chaque Programme.

2.4. Sensibilisation-formation des acteurs

De très nombreux supports de communication, sensibilisation et formation ont été élaborés dans le cadre d'une stratégie globale de communication :

- production de guides d'élaboration du PAP, de l'opérationnalisation du PAP, du RAP, qui ont servi chaque année à la formation des équipes de Programme
- élaboration de fiches définissant le rôle des différents acteurs de la BOP
- élaboration d'une charte de gestion et d'un guide du fonctionnement en mode BOP
- production d'un guide du dialogue de gestion pour les managers BOP
- production de supports de sensibilisation pour le Parlement, la Cour des Comptes, les universités et les grandes écoles
- production d'un guide « Comment lire un PAP » à destination des parlementaires
- mise en place d'un site WEB dédié à la BOP (www.bop.dgb.ga)
- production de brochures d'information successives, notamment la brochure « Tout sur la BOP », largement diffusée
- production de plusieurs plaquettes thématiques sur la réforme
- préparation de plusieurs séminaires Etat-opérateurs, sous un format « grand évènement » (2014, 2015 et encore début 2016)
- préparation d'une présentation aux membres du Gouvernement sur le rôle attendu d'eux dans la réforme BOP (fin 2015).



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Sur la base des supports de communication, de sensibilisation et de formation élaborés, les actions suivantes ont été mises en œuvre :

- séances de présentation de la BOP à tous les Cabinets ministériels (décembre 2013)
- plus de 240 séminaires de formation des RPROG et équipes de Programme (2011-2013)
- rencontres du Ministre du Budget avec ses collègues ministres (fin 2013)
- présentation de la BOP aux Bureau de Coordination du PSGE (2014)
- présentation de la BOP aux universités et grandes écoles (2014)
- présentation de la BOP aux parlementaires, à la Cour des Comptes (2014) et au Conseil Economique et Sociale
- réunions d'information dans les Services déconcentrés (2015)
- actions de formation spécifiques sur différentes composantes de la réforme pour les Directeurs Centraux des Affaires Financières (DCAF), les Correspondants budgétaires et les Contrôleurs budgétaires (2013-2016).

Surtout, un intense effort d'accompagnement a été déployé au profit des acteurs sur toute la période 2011-2016 et sur toutes les composantes du système BOP :

- accompagnement des équipes de Programme dans l'élaboration du diagnostic stratégique préalable à l'élaboration de chaque PAP (2011-2012)
- accompagnement chaque année depuis 2012 des équipes de Programme dans leurs travaux d'élaboration du PAP
- accompagnement chaque année depuis 2013 des équipes de Programme dans leurs travaux d'opérationnalisation du PAP
- accompagnement en 2014 puis en 2016 des équipes de Programme dans la production automatisée de leurs tableaux de bord trimestriels de pilotage
- animation chaque année depuis 2014 de démarches d'élaboration de CAP entre les RPROG et les opérateurs de l'Etat
- accompagnement pour la première fois en 2016 des équipes de Programme dans leurs travaux d'élaboration du RAP 2015.



2015: Passage effectif au budget programme avec l'entrée en vigueur de la loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et l'exécution du budget et tous les textes d'application



2.5. Quelques impacts positifs perceptibles

- 1- La BOP est un acronyme qui porte aujourd'hui, une réforme connue de tous dans l'appareil d'Etat, un projet qui a toujours été perçu positivement dans les administrations, en dépit des difficultés rencontrées.
- 2- Les promoteurs et accompagnateurs de la réforme (équipe projet BOP) ont toujours été bien accueillis dans les administrations et ont toujours réussi à mobiliser au moins une partie de chaque équipe de Programme.
- 3- L'élaboration annuelle des PAP est désormais « institutionnalisée ».
- 4- Les travaux BOP permettent de partager des informations sur les objectifs, les activités, les résultats, la gestion des crédits avec des équipes qui habituellement n'en sont pas destinataires, notamment dans les échelons intermédiaires de l'administration (chargés d'étude, managers de proximité...).
- 5- La démarche de contractualisation Etat-opérateurs dans le cadre de la BOP suscite un vrai intérêt de la part de nombreux établissements publics qui y voient l'opportunité de clarifier enfin les règles de fonctionnement avec l'Etat.
- 6- L'obligation d'élaborer pour la première fois des Rapports Annuels de Performance a déclenché fin 2015 / début 2016 une prise de conscience sur la BOP et les exigences qu'elle induit
- 7- Les Correspondants budgétaires et les DCAF ont bien compris les principes, les mécanismes et les implications de la nouvelle gestion budgétaire
- 8- L'adaptation des curricula par les écoles et instituts professionnels d'Administration (EPCA, ENA et IEF).

2.6. Principales innovations déjà mises en œuvre à ce jour mais à consolider

- la déconcentration progressive de l'ordonnancement ;



- le dialogue stratégique entre les Ministres et les RPROG sur la mise en œuvre des Projets annuels de performance (PAP) ;
- le cadre budgétaire et le cadre de dépenses à moyen terme ;
- le calendrier de préparation et d'exécution budgétaire ;
- l'adossement des plans d'engagement de l'administration aux capacités réelles de trésorerie de l'Etat.

2.7. Des chantiers à ouvrir pour un déploiement complet de la réforme

- adapter le contrôle budgétaire à la gestion en mode BOP
- la budgétisation, l'exécution et la comptabilisation en autorisation (AE) et en crédits de paiement (CP)...
- la justification au premier franc des crédits
- étendre VECTIS, après la phase administrative actuellement, aux opérations de paiement et de comptabilisation et le déployer auprès de tous les acteurs centraux et déconcentrés
- mettre en place le contrôle interne et le contrôle de gestion au sein de l'Administration
- gérer les effectifs et la masse salariale dans les programmes.

2.8. Analyse de la situation

- d'une manière générale, un écart de plus en plus grand s'est creusé entre la théorie de la BOP et son application effective.
- des freins culturels considérables car de nombreux managers ont toujours du mal à passer d'une logique de demande de moyens à une logique de gestion optimale de ressources prenant en compte les vraies priorités.
- une part significative de cadres de l'administration continue de considérer la BOP comme « un deuxième travail » et non comme un ensemble de pratiques basiques leur permettant de mieux organiser, gérer et piloter leur action.
- un turn-over permanent des managers qui nuit fortement à l'approfondissement de la pratique de la BOP dans les administrations.
- des autorités politiques qui n'étaient plus, jusqu'à un passé récent, impliquées dans la poursuite de la réforme.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- un pilotage de la BOP problématique depuis le passage d'un fonctionnement en mode projet à la conduite de la réforme par l'Administration.

