

# OBSERVATOIRE CITOYEN POUR L'INSTITUTIONNALISATION DE LA DEMOCRATIE (OCID)

Projet pilote « Initiative de Contrôle Citoyen de l'Action Publique en  
Haïti » (ICCAPH)

## ELABORATION DU BUDGET-PROGRAMME ALTERNATIF

### SÉMINAIRE DE FORMATION ANALYSE BUDGETAIRE ET APPROCHE DU BUDGET-PROGRAMME

Du 10 avril au 8 mai 2023

**Moïse Galilé CHERY**  
Expert en Finances Publiques  
[cherygalile25@gmail.com](mailto:cherygalile25@gmail.com)  
Tel. (509) 4913 0296

## **PLAN DU MODULE 2: FONDAMENTAUX DU BUDGET-PROGRAMME**

- I. Introduction
- II. Innovations du budget-programme
- III. Nouveaux principes budgétaires
- IV. Préalables à l'élaboration du budget-programme
- V. Phase d'élaboration du budget-programme
- VI. Principales conditions de réussite pour une mise en oeuvre du budget-programme
- VII. Leçons apprises et défis de l'expérience pilote du budget-programme
- VIII. Conclusion

# I. INTRODUCTION

- La gestion budgétaire a connu des évolutions ces dernières décennies
- Désormais, le budget doit prendre en compte la gestion axée sur les résultats
- La cohérence des politiques économiques et sociales exige une budgétisation pluriannuelle
- Toutes les législations essaient de tenir compte et d'intégrer ces réformes dans leur cadre juridique

# I. INTRODUCTION

## Définition 1

- Le budget-programme est un mode de présentation des crédits budgétaires par politiques publiques ou par segments de politiques publiques orienté vers la réalisation d'objectifs ou de résultats assortis d'indicateurs de performance.

## Définition 2

- Le budget-programme est un budget basé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée. C'est un outil de gestion et de planification qui privilégie la performance. Il combine les actions prioritaires à réaliser sous des contraintes de ressources matérielles , financières et humaines (ABOU, Technique de Planification approfondie, 2007, page 61).

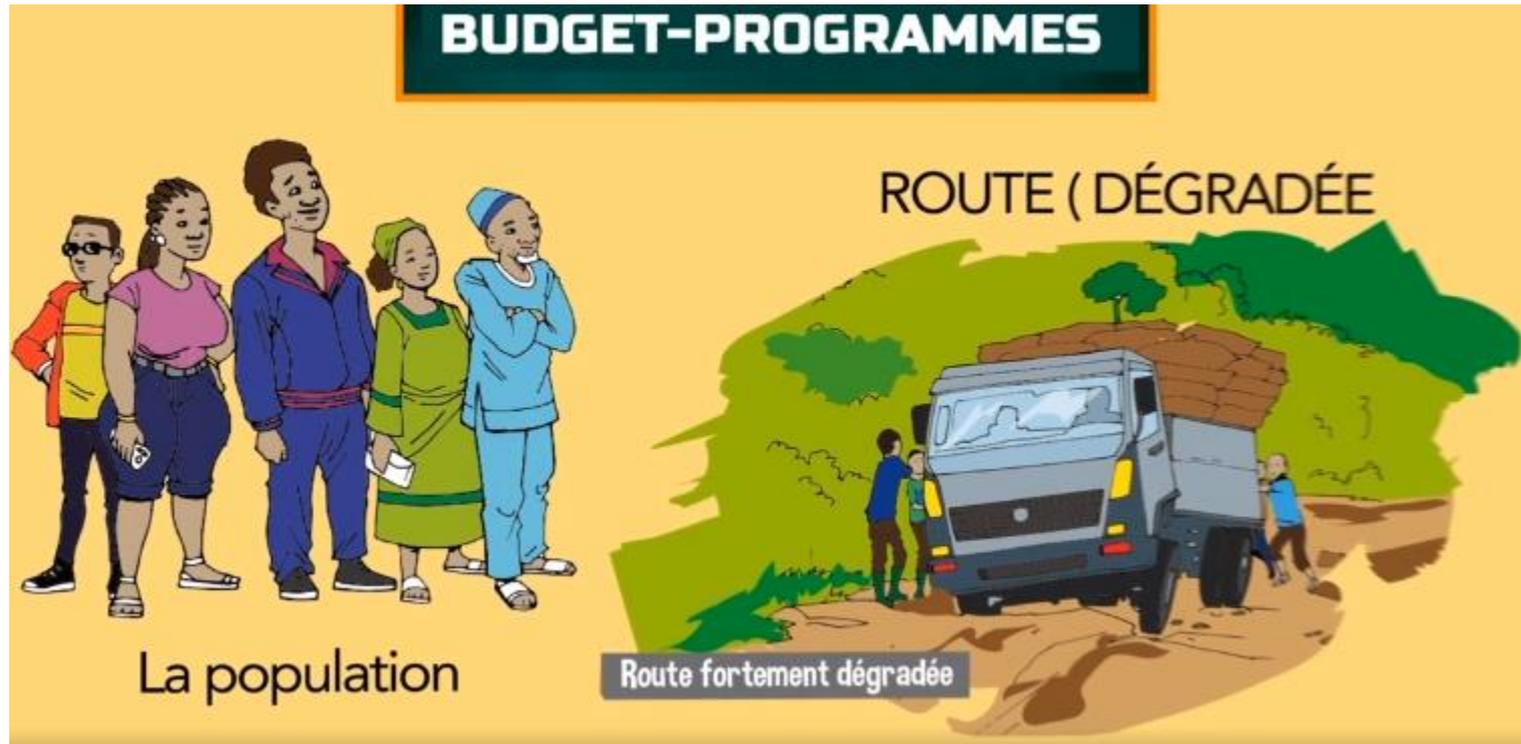
# I. INTRODUCTION

## Objectifs

- Il vise à accroître l'utilisation efficace et équitable de toutes les ressources publiques dans le but de promouvoir la croissance, d'améliorer le niveau des revenus et par conséquent de réduire la pauvreté.
- Techniquement, le budget-programme est un outil de gestion des finances publiques qui consiste à élaborer, présenter et exécuter la loi des finances sur la base de programmes.

# I. INTRODUCTION

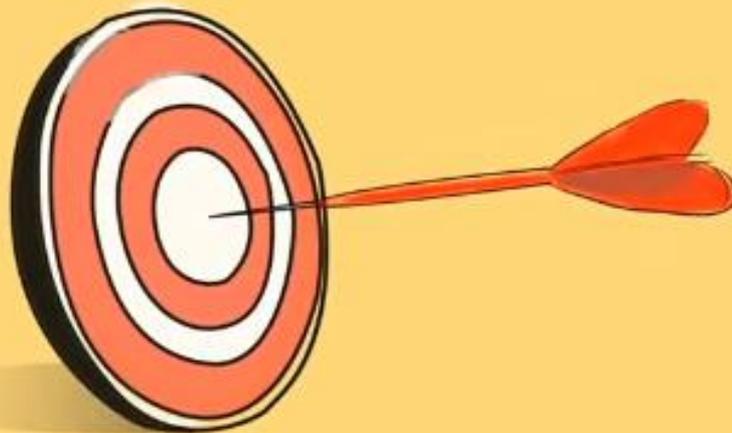
**Problèmes /Objectifs + Résultats fixes /  
Suivi +Contrôle + Evaluation/Résultats  
atteints/Reddition de Comptes**



# I. INTRODUCTION

**Problèmes /Objectifs + Résultats fixes /  
Suivi +Contrôle + Evaluation/Résultats  
atteints/Reddition de Comptes**

**BUDGET-PROGRAMMES**



L'Etat fixe les objectifs

# I. INTRODUCTION

**Problèmes /Objectifs + Résultats fixes /  
Suivi +Contrôle + Evaluation/Résultats  
atteints/Reddition de Comptes**



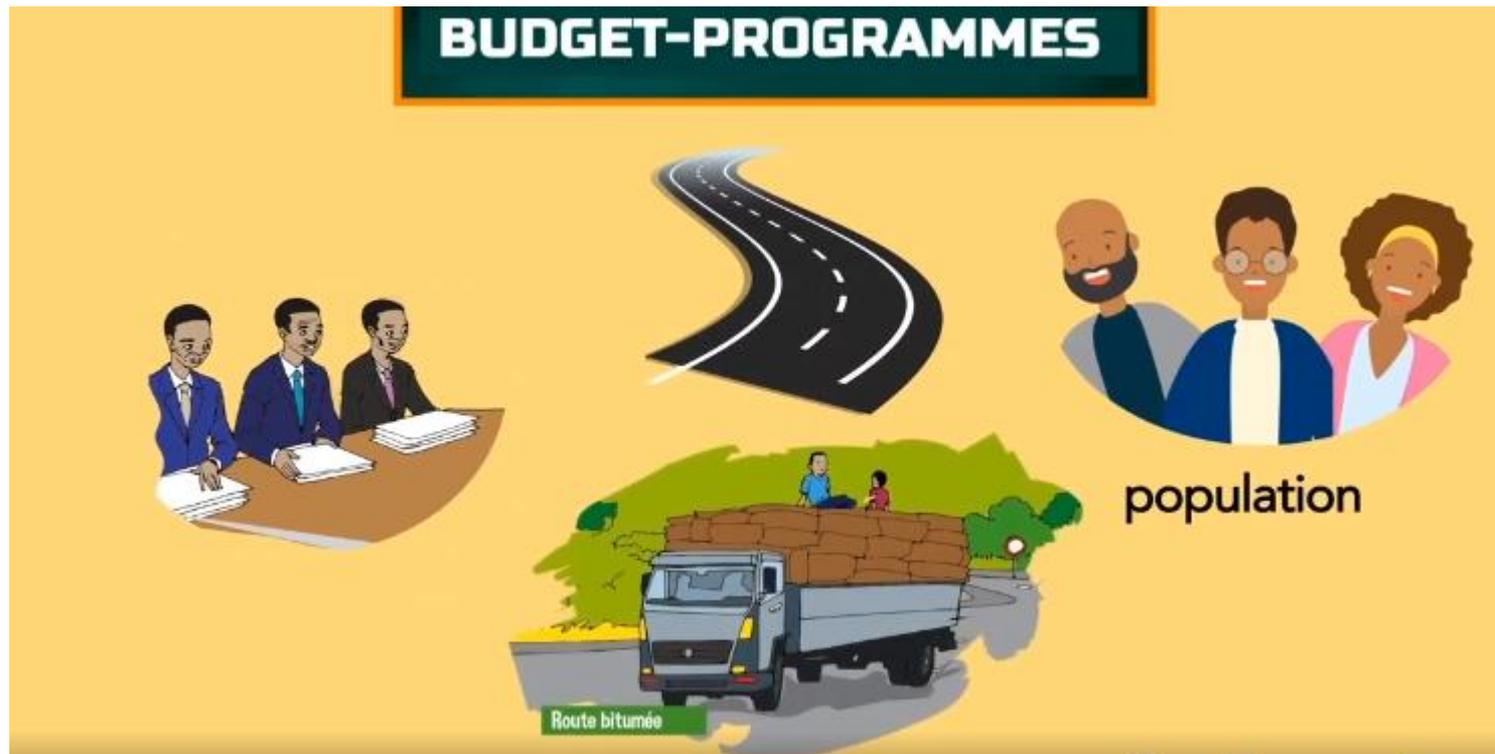
# I. INTRODUCTION

**Problèmes /Objectifs + Résultats fixes /  
Suivi +Contrôle + Evaluation/Résultats  
atteints/Reddition de Comptes**



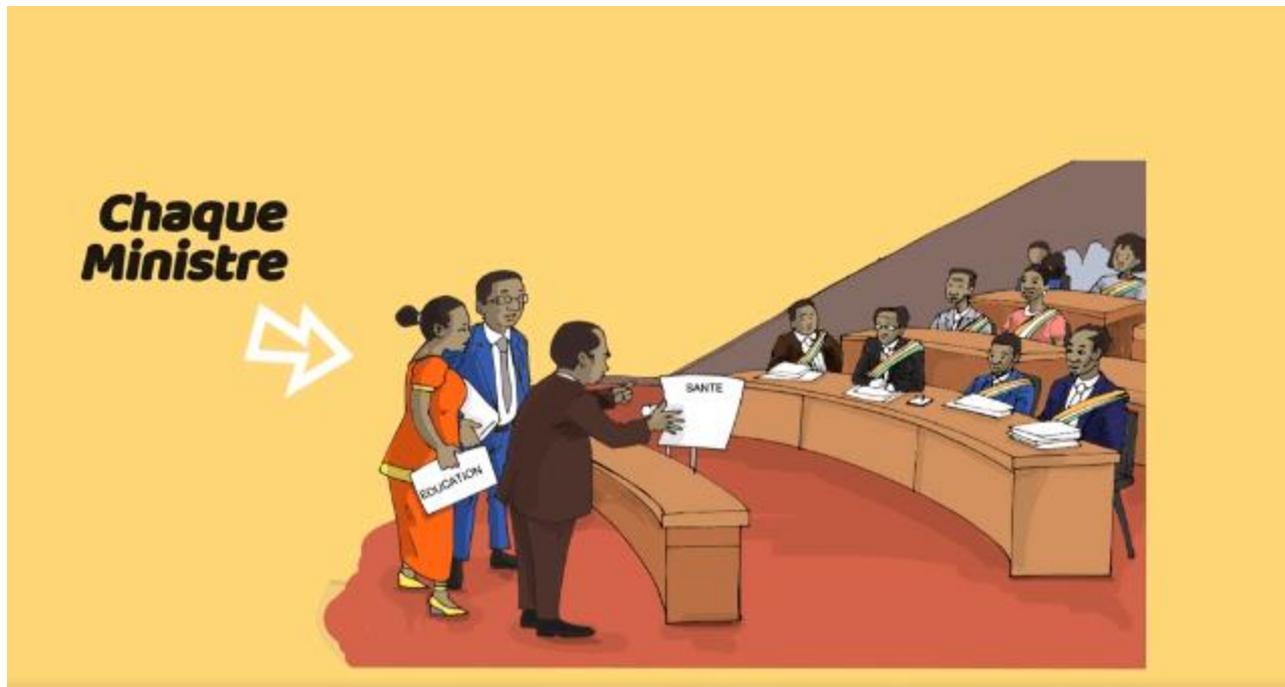
# I. INTRODUCTION

**Problèmes /Objectifs + Résultats fixes /  
Suivi +Contrôle + Evaluation/Résultats  
atteints/Reddition de Comptes**



# I. INTRODUCTION

**Problèmes /Objectifs + Résultats fixes /  
Suivi +Contrôle + Evaluation/Résultats  
atteints/Reddition de Comptes**



# I. INTRODUCTION

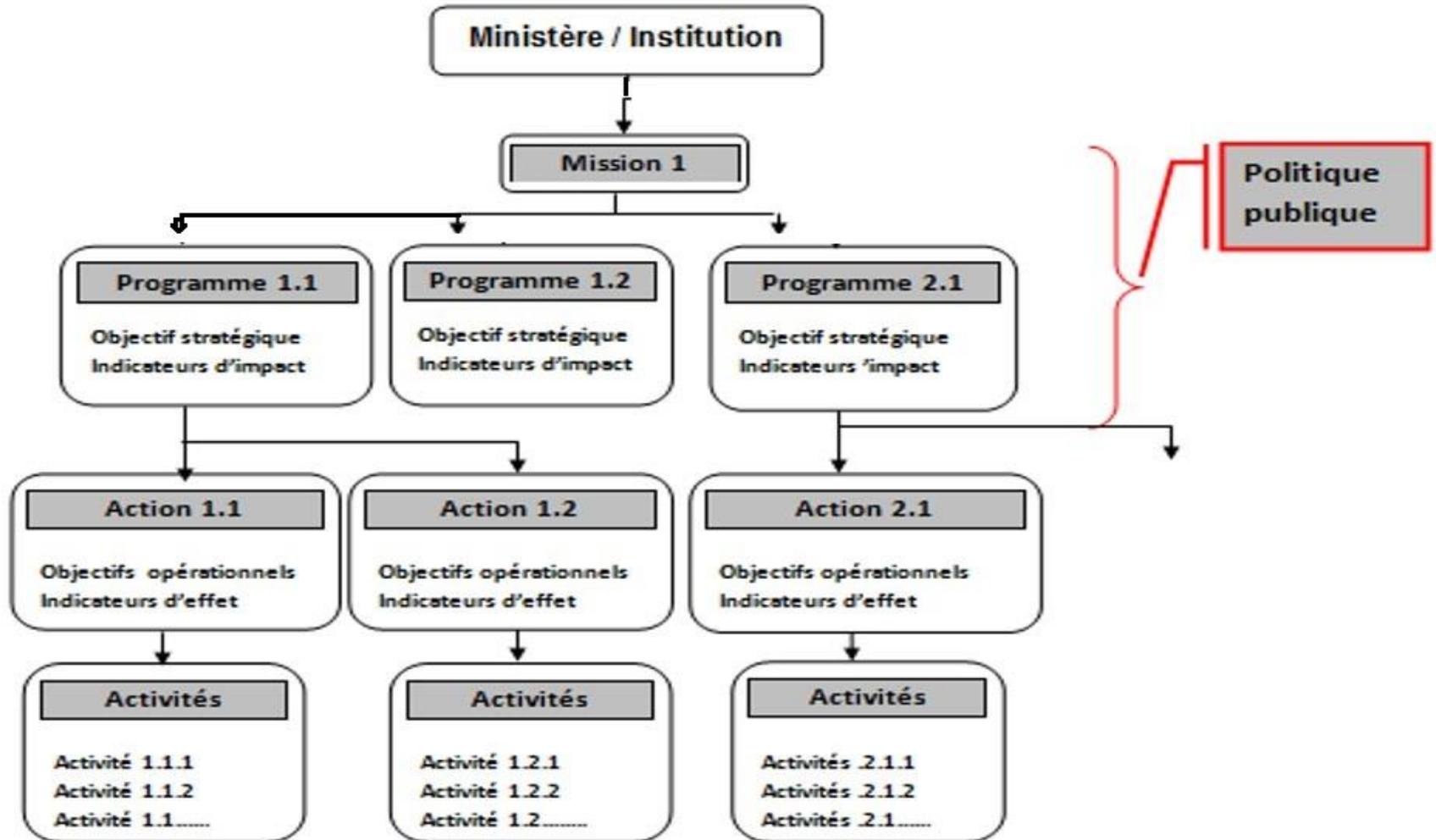
- ✓ L'introduction du budget-programme permet de passer d'un système traditionnel de gestion du budget axé sur les moyens à un système plus moderne axé sur les résultats.
- ✓ En Haïti, la Loi sur l'Elaboration et l'Exécution des Lois de Finances (LEELF, 4 mai 2016) introduit une refondation des politiques publiques.
- ✓ En résumé, il s'agit de « faire plus de résultats avec moins d'argent ou de ressources ».

# I. INTRODUCTION

- ✓ Il existe 2 types de programmes :
  - *les programmes « métiers »*
  - *les programmes de gouvernance générale, programmes de pilotage, de support*
  
- ✓ les programmes budgétaires ont:
  - *Une dimension budgétaire*
  - *Une dimension managériale*
  - *Une dimension relative à la performance de l'action publique*

# I. INTRODUCTION

Une maquette autour de 4 concepts



# I. INTRODUCTION

## Une lisibilité accrue

- Les programmes budgétaires facilitent la compréhension de la ventilation des ressources au service des grands objectifs gouvernementaux
  - Ils contribuent à la responsabilisation des ordonnateurs;
  - Ils facilitent le vote puisque celui ci s'applique clairement aux politiques gouvernementales : des moyens pour des objectifs

# I. INTRODUCTION

## La gestion axée sur les résultats ou la performance permet de :

- ✓ prendre des décisions sur la base d'objectifs et de résultats;
- ✓ accroître la transparence du processus d'allocation ;
- ✓ accroître le pouvoir des élus (Parlement) ;
- ✓ accroître la marge de manœuvre des gestionnaires ;
- ✓ améliorer la qualité, la productivité et la pérennité des services publics;
- ✓ mieux informer les citoyens sur la gamme des services offerts

## II. INNOVATIONS DU BUDGET-PROGRAMME:

- Le budget programme a introduit plusieurs innovations ayant trait à la régulation budgétaire, à la rénovation du contrôle budgétaire et à d'autres principes et notions telles que:
- Le principe de sincérité budgétaire (Voir Art. 46, LEELF);
- La notion de « programme » (Voir Art. 31, LEELF);
- Le vote du budget par programme (Voir Art. 50 de la LEELF);
- Le Débat d'orientation budgétaire sur la base du document de programmation pluriannuelle des dépenses ;
- La pluriannualité et les documents de cadrage et de programmation (document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle et document de programmation pluriannuelle des dépenses (document de cadrage) (Voir Art. 2, LEELF) ;
- Le dispositif de performance/Evaluations régulières (Projet annuel de performance et Rapport annuel de performance) (Voir Art. 31, LEELF).

## II. INNOVATIONS DU BUDGET-PROGRAMME (Suite)

- Le responsable de programme, comme acteur majeur mais son mandat est lié à l'ordonnateur principal (voir Art. 33/96.1, LEELF);
- L'introduction d'un nouveau acteur dans la GFP « Contrôle de gestion » (Voir Art. 33, LEELF);
- La budgétisation et la gestion des crédits en Autorisation d'engagement et crédits de paiement (Voir Art. 39/41, LEELF) ;
- La fongibilité asymétrique des crédits budgétaires (Voir Art. 38, LEELF) ;
- La déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal des dépenses (voir Art 33/96.1);
- La régulation budgétaire (Voir Art. 35/36, 59 LEELF) (Plan annuel de dépenses/programme et nature de dépenses, Plan de passation de marchés soumis au MEF/PM-CNMP avant le 30 sept.) ;
- La formalisation de nomenclature budgétaire (voir Art. 30, LEELF).

## **II. INNOVATIONS DU BUDGET-PROGRAMME** **(Suite)**

- La rénovation du contrôle budgétaire ;
- Le développement du contrôle interne et du contrôle de gestion (Visas préalables, pouvoir d'enquête,... (Voir Art 80/81, LEELF)) ;
- L'introduction de la mercuriale de prix (voir Art. 80, LEELF);
- Une plus grande responsabilité de la CSCCA (Avis de la CSCCA sur tous les contrats, ..., rapport chaque 3 mois sur la GFP (Art. 85/86));
- Le renforcement du rôle de la Cour des Comptes et du Contentieux Administratifs. (Voir Art. 49/78/84/87 LEELF) (Contrôles de: conformité, pertinence, régularité, performance selon la GAR, de la qualité) ;
- L'introduction de la comptabilité en droits constatés/Engagement et la Comptabilité-matière (Variation du patrimoine de l'Etat) (Voir Art. 62, LEELF);

## **II. INNOVATIONS DU BUDGET-PROGRAMME** **(Suite)**

- Le renforcement du rôle du Parlement (Contrôles de: régularité, conformité, opportunité, efficacité) Art. 89 (Investiguer, auditionner,...) Art. 96, Le Ministre du MEF Soumet au Parlement, 15 jours après la fin de chaque trimestre, un rapport les comptes généraux sur l'état d'exécution de la loi de finances.

### III. Nouveaux principes budgétaires

1. **La responsabilité** : l'exécutif rend compte au législateur de la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités. En son sein, la responsabilité des gestionnaires de budgets est bien précisée. Une instance externe indépendante établit, au moins une fois par an, un rapport sur l'exécution du budget destiné au législateur.
2. **La transparence** : Les fonctions des différents organes de l'État sont clairement établies. Des informations budgétaires à caractère financier et non financier sont publiquement disponibles en temps utile. La terminologie budgétaire est bien expliquée.
3. **La stabilité** : On assigne au budget et à la dette publique des objectifs, qui s'inscrivent dans un cadre financier à moyen terme périodiquement mis à jour. Les taux et l'assiette des impôts et des autres prélèvements restent relativement stables.
4. **La performance** : la loi de finances indique les résultats attendus des programmes budgétaires et ceux qui ont été constatés récemment. La « performance » est appréciée à l'aune des principes d'efficience, d'économie et d'efficacité.

## IV. PREALABLES À L'ÉLABORATION DU BUDGET-PROGRAMME

- ✓ **Consulter certains documents et mettre en place une organisation institutionnelle et technique appropriée.**

### ❑ **Les documents programmatiques généraux:**

Les documents qui guident le travail d'élaboration des programmes sont:

- *Le Plan Stratégique de Développement d'Haiti (PSDH);*
- *La politique sectorielle;*
- *La stratégie sectorielle;*
- *Le cadrage budgétaire triennal (CBMT)*
- *Le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) ;*

### ❑ **Organisations institutionnelle et technique**

## IV. PREALABLES À L'ÉLABORATION DU BUDGET-PROGRAMME

- ✓ **Mettre en place une équipe sectorielle (ministérielle) sous la coordination du DG du ministère concerné avec:**
  - *l'Unité d'Étude et de Planification (UEP);*
  - *les responsables des Directions des Affaires Administratives et Budgétaires (DAAB);*
  
- ✓ **Tenir des réunions techniques régulières pour exploiter la documentation et faire valider les options retenues par les autorités du Ministère**

# V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

## Calendrier de préparation du Budget-Programme

<b>Activités</b>	<b>Echéances</b>	<b>Responsables</b>
<b>TOFE + CBMT</b>	<b>1<sup>e</sup> juil au 10 nov.</b>	<b>MEF, MPCE</b>
<b>DOB/COB</b>	<b>3<sup>eme</sup> vendredi nov.</b>	<b>Parlement + OSC</b>
<b>Envoi de la lettre circulaire + Enveloppes</b>	<b>4<sup>eme</sup> vendredi nov.</b>	<b>Toutes les institutions</b>
<b>Répartition à l'interne des enveloppes + CDMT</b>	<b>4<sup>eme</sup> vendredi janv.</b>	<b>Toutes les institutions</b>
<b>Conférences Budgétaires</b>	<b>15 fév.. Au 15 mars</b>	<b>Entre MEF/MPCE et autres institutions</b>
<b>Arbitrages + Finalisation</b>	<b>1<sup>e</sup> au 15 mai</b>	<b>Entre MEF/MPCE et autres institutions + OSC</b>
<b>Adoption PFL</b>	<b>30 mai</b>	<b>En Conseil des Ministres</b>
<b>Avis /PLF</b>	<b>1<sup>e</sup> au 30 juin</b>	<b>Gouvernement/CSCCA</b>
<b>Examen et vote du PLF</b>	<b>30 juin au 2<sup>eme</sup> lundi sept.</b>	<b>Gouvernement/Parlement</b>

# V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

✓ **L'élaboration des budgets-programmes peut être organisée en plusieurs étapes distinctes :**

- élaboration de prévisions macroéconomiques à moyen terme, qui permet l'établissement des prévisions de recettes et dépenses sur 3 ans ainsi que la confection du CBMT;
- formulation des priorités stratégiques du Gouvernement et l'établissement des enveloppes ministérielles sur 3 ans;
- préparation des programmes conformément à l'enveloppe fixée pour le ministère, y compris le chiffrage des coûts.
- analyse des propositions de programmes par le MEF, en relation avec le MPCE notamment sur la pertinence, l'efficacité et la cohérence avec le PSDH, :

## V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

- ✓ **Elaboration de prévisions macroéconomiques à moyen terme**
  - Note de cadrage macro propose un ou plusieurs scénarios macroéconomiques et de FP à échéance de 3 ans.
  - Ce cadrage est fondamentalement fonction de la volonté politique du gouvernement et de la conjoncture.
- ✓ **Formulation des priorités stratégiques du gouvernement**
  - La stratégie du Gouvernement est élaborée de manière participative (Ministères, Institutions, société civile, PTF).
  - La stratégie actuellement en vigueur est le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH).

# V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

- **Conformément au PSDH, le MEF prépare le CBMT qui comprend:**
  - les objectifs généraux des politiques publiques ;
  - les objectifs globaux de recettes et de dépenses publiques ;
  - les procédures d'établissement et de révision du cadre des dépenses à moyen terme des ministères;
  - les enveloppes sectorielles.

## V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

Elle est décomposée en sous-étapes :

- ✓ **Etablissement d'une stratégie cohérente avec la stratégie d'ensemble du Gouvernement.**
  - Chaque ministère doit se doter d'une stratégie sectorielle ou ministérielle qui est cohérente avec la SNDH.
- ✓ **Identification et formulation des programmes correspondant aux objectifs de la stratégie**
  - L'identification et la formulation des programmes doivent se faire après exploitation et analyse de:
    - La lettre de mission;
    - Les textes portant attributions et organisation des Ministères et leurs structures;

## V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

- *Deux critères sont à considérer pour la définition des programmes :*
  - la comparaison avec d'autres pays. Il est conseillé de faire des comparaisons avec d'autres pays.
  - Le nombre de programmes par ministère ne doit pas dépasser six.

# V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

## Caractérisation des programmes ou établissement des fiches des programmes

✓ L'article 30 de la LEELF dispose que: dans les budgets-programmes, les crédits sont répartis par programme. Les programmes constituent l'unité de spécialisation des crédits qui s'impose aux ministères.

✓ Un programme correspond à une politique publique et un responsable est identifié. Cette politique publique, associée à des objectifs assortis d'indicateurs de performance, fait ainsi l'objet d'une mesure de performance.

La caractérisation des programmes consiste à formuler chaque programme comme un microprojet avec:

- *l'intitulé du programme*
- *la stratégie du programme:*
- *les actions :*
- *les indicateurs;*
- *la valeur de référence (Baseline);*
- *la valeur cible de l'indicateur.*

# V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET-PROGRAMME

## La préparation des programmes

□ Décomposition des programmes en actions opérationnelles.

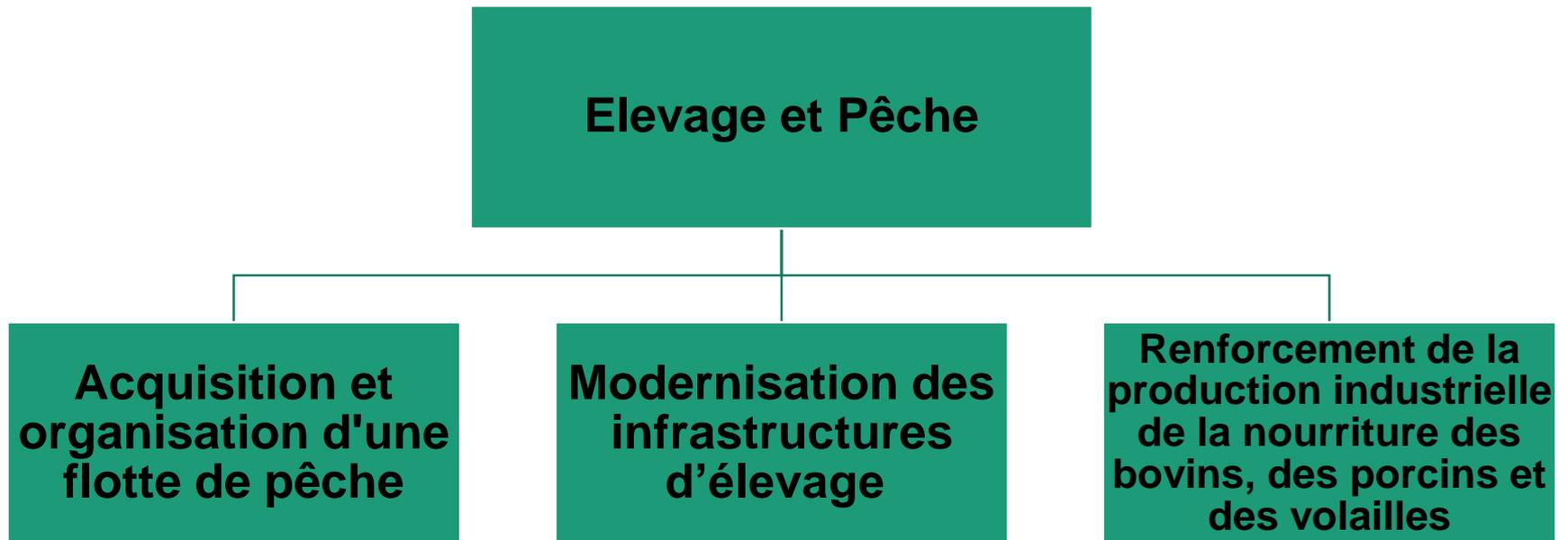
L'action constitue un niveau de détail de la destination des crédits.

- est la composante élémentaire du programme;
- explicite le contenu des programmes et a des objectifs ;
- vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme;
- regroupe les crédits ayant la même finalité;
- la frontière entre les actions d'un programme donné doit être nette et précise;
- Les actions d'un même programme ne doivent pas viser le même objectif intermédiaire;
- le découpage des programmes en actions devra être validé par l'instance ministérielle.

Leur mise en œuvre doit concourir à la réalisation des résultats du programme auquel elles sont rattachées.

# V. PHASE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME

## EXEMPLE



## VI. Principales conditions de réussite pour une mise en oeuvre du budget-programme

1. Conduite d'un dialogue national inclusif sur la question de développement
1. Engagement politique fort des 3 Pouvoirs : LEGISLATIF-EXECUTIF-JUDICIAIRE
2. Pilotage efficace
3. Déconcentration de l'ordonnancement
4. Mise en place d'une stratégie offensive dans le renforcement des capacités
5. Rénovation du système d'information, budgétaire et comptable
6. Implication et Participation des OSC dans tout le cycle budgétaire
7. Instauration de la culture de résultats

## VII. Leçons apprises et défis de l'expérience pilote du budget-programme

Leçons apprises	Défis
<b>Structures organisationnelles ne sont pas adaptées ;</b>	<b>Avoir des lois cadres actualisées et appropriées</b>
<b>Manque d'outillage</b>	<b>Crises sécuritaire, sociopolitique et économique systématique</b>
<b>Système de la chaîne budgétaire inapproprié</b>	<b>Manque de leadership délégatif dans le management public et manque de la culture de partage et de sens de responsabilité</b>
<b>Insuffisance de Ressources Humaines</b>	<b>Chevauchement interinstitutionnel et intra-institutionnel</b>
<b>Expérience pilote reste un simple exercice intellectuel</b>	<b>Avoir une compréhension commune sur le budget-programme</b>
<b>Expérience pilote enrichissante</b>	<b>Apprentissage continu, changement pas facile, nécessité de sensibiliser et de réformer l'Etat pour une application efficace du budget-programme</b>
<b>Forte appropriation de l'exercice par les cadres des UEP</b>	<b>Instabilité du personnel technique dans tous les ministères</b>

## VII: Leçons apprises et défis de l'expérience pilote du budget-programme

Leçon apprises	Défis
<p><b>Manque de rigueur et influence des facteurs exogènes (Politique, ...) qui n'ont pas aidé pour faire avancer le processus convenablement au niveau du MARNDR</b></p>	<p><b>Implantation d'une politique de l'administration publique basée sur le collectivisme, la valeur et le mérite</b></p>
<p><b>Faible communication (interne et externe) autour de ce changement d'approche de gestion</b></p>	<p><b>Capacité de l'Etat à fournir le même service de manière récurrente et continuité du service dans la nouvelle approche de budgétisation par programme</b></p>
04/05/2023	MODULE 2: FONDAMENTAUX DU BUDGET-PROGRAMME

## VIII: CONCLUSION

- ❑ En conclusion, le budget-programme est une réforme budgétaire amenant les décideurs publics vers une refonte des institutions publiques, vers une gestion axée sur les résultats, vers la prise en compte des stratégies et politiques publiques et vers une amélioration de la reddition de comptes.
- ❑ Les pays ayant expérimenté cette réforme ont mis une décennie à sa mise en oeuvre. Mais, les innovations apportées par cette réforme valent le coup. En effet, elles induisent des bénéfices significatifs en termes d'amélioration des conditions de vie socio-économiques de la population.
- ❑ Au terme de cette présentation, les participants doivent être en mesure de définir le budget-programme, ses objectifs, les innovations apportées, les préalables au budget-programme, la phase d'élaboration du budget-programme, les principales conditions de réussite pour une mise en oeuvre du budget-programme et les leçons apprises et défis de l'expérience pilote du budget-programme.

**MERCI DE VOTRE  
ATTENTION**