

Ebenezer International

Introduction au processus et à l'analyse budgétaire au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger

*Pour des actions de plaidoyer plus efficaces de la
Société civile en faveur des Droits à la Santé Sexuelle
Et Reproductive en Afrique de l'Ouest*



AMPLIFYCHANGE

Facilitateur : DOANIO Hermann

Août 2019

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS	4
0.1 Contexte	6
0.2 Justification	6
0.3 But	7
0.4 Objectifs.....	7
0.5 Méthodologie.....	7
INTRODUCTION AU PROCESSUS BUDGETAIRE.....	8
SEQUENCE 1 : GENERALITES SUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LE BUDGET	9
I. Définitions de quelques notions de base	9
I.1. Le cadrage macroéconomique et budgétaire	9
I.2. Distinction entre loi de finances et budget	9
I.3. Les différents types de loi de finances.....	10
I.3.1. La loi de finances initiale	10
I.3.2. La loi de finances rectificative	10
I.3.3. La loi de règlement.....	10
I.4. Les principes budgétaires	11
I.4.1. Le principe de l'annualité budgétaire	11
I.4.2. Le principe de l'unité budgétaire :	11
I.4.3. Le principe de l'universalité budgétaire.....	11
I.4.4 Le principe de la spécialité	11
I.4.5 Le principe de l'équilibre	12
I.4.6. Le principe de la sincérité	12
II. Les instruments de planification budgétaire	12
II.1. le plan national de développement économique et social (PNDES)	12
II.1.1. Le Plan d'actions opérationnel du PNDES ou fiches projet du	12
II.1.2. Les politiques sectorielles	12
II.2. les documents de programmation	13
II.2.1. Le budget programme	13
II.2.2. Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT).....	13
SEQUENCE 2 : LE PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT	14
2.1. Les étapes d'élaboration du budget de l'Etat	14
2.2. La contexture du budget de l'Etat	19
2.2.1. Les fondements et les objectifs de la nomenclature budgétaire de l'Etat.....	19
2.2. La classification des différentes opérations budgétaires.....	20
2.2.1. Classification des recettes.....	20
2.2.2. Classification des dépenses	21
Séquence 3 : le processus d'élaboration des Collectivités territoriales.....	25
3.1. Les principes budgétaires	25
3.1.1. Définition du budget	25
3.1.2. Principes budgétaires	25
3.2.1 ELABORATION DE LA CIRCULAIRE BUDGETAIRE.....	27
3.2.2 ELABORATION DU PROJET DE BUDGET.....	27
3.2.3. VOTE DU PROJET DE BUDGET	27
3.2.4. APPROBATION DU BUDGET.....	28
SEQUENCES 4 : LE PROCESSUS D'EXECUTION DU BUDGET PUBLIC	30
4.1. La réalisation des recettes	30
4.2. Les procédures d'exécution de la dépense publique.....	31
4.2.1. La procédure normale.....	31

4.2.2. Le processus de la dépense en procédure normale.....	32
SEQUENCES 5 : LE CONTROLE BUDGETAIRE	36
5.1. Le cadre général du contrôle budgétaire au Burkina Faso	36
5.2. Le contrôle a priori : le contrôle financier	37
5.3. Le contrôle a posteriori	38
5.4. Le contrôle au niveau sectoriel	39
5.4.1. Le contrôle hiérarchique.....	39
5.4.2. L'Inspection Technique des Services (I.T.S.)	39
4.3. Le contrôle financier	40
SEQUENCE 6 : LE SUIVI ET L'ANALYSE DU BUDGET.....	45
6.1. La méthodologie d'analyse ou d'évaluation du budget	47
6.2. Les outils d'analyse ou d'évaluation du budget	49
SEQUENCE 7 : LES TECHNIQUES DE PLAIDOYER BUDGETAIRE	54
7.1. GENERALITES SUR LE PLAIDOYER	54
7.1.1 Définition du plaidoyer	54
7.1.2. Les éléments fondamentaux du plaidoyer	54
7.1.3. Les niveaux d'intervention du plaidoyer	55
7.1.4 Les cibles et les acteurs du plaidoyer	55
7.2. LE PROCESSUS DE PLAIDOYER	56
7.2.1. Etape de la planification stratégique du plaidoyer	56
7.2.2 Les étapes d'opérationnalisation de la stratégie de plaidoyer	65

AVANT PROPOS

Conseils et Appui pour l'Education à la Base (CAEB) reconnaît l'importance capitale du plaidoyer et du renforcement des capacités des Organisations de la société civile pour les droits et santé sexuelle et de la reproduction (DSSR).

L'Agenda pour le développement durable de 2030 souligne l'importance de réaliser des progrès significatifs en matière de DSSR. Il y a particulièrement les ODD 5 et 16, à savoir parvenir au respect de l'équité et à l'égalité des sexes et contribuer à l'autonomisation des femmes et les filles.

Dans la Charte des Nations Unies signée à San Francisco de 1945, les pays signataires se sont résolus dans le préambule de la Charte « à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites ».

Dans la Convention internationale relative aux Droits de l'enfant (CIDE) de 1990 « les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence ».

Dans, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples en 1981 et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, dit « Protocole de Maputo » en 2005, chaque Etat doit « préparer et mettre en œuvre des plans d'action nationaux pour réduire l'incidence des grossesses non désirées et des avortements à risque ».

Il n'est possible d'atteindre ces objectifs que s'il existe un contexte juridique et politique d'habilitation, et un financement adéquat qui permettent aux femmes et aux enfants d'être protégés du mariage précoce et d'accéder aux services de santé sexuelle et de la reproduction.

Cette formation, commanditée par CAEB dans le cadre de la mise en œuvre de son paquet d'activités, couvre 4 pays d'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Guinée, Mali et Niger). Elle vise à introduire des représentants de nos partenaires aux processus budgétaires (étapes, timing, décideurs clefs...), tout en les équipant avec des compétences pour l'analyse et le plaidoyer dans le processus budgétaire pendant trois (3) jours. La formation vise à garantir la qualité de la planification et de la gestion des initiatives de plaidoyer visant l'augmentation des budgets alloués au secteur DSSR, de même qu'une gestion optimale de ces ressources aux niveaux national et infranational dans les collectivités territoriales (régional, cercle, municipal).

En effet, en termes d'investissements publics dans les DSSR en Afrique de l'Ouest et en Afrique Australe, une étude menée par Ebenezer International dans 6 pays (Mali, Guinée, Burkina Faso, Niger, Malawi et Zimbabwe) a révélé le très faible niveau d'investissement dans le domaine de la santé et l'inexistence d'une allocation budgétaire au domaine spécifique des DSSR dans le budget alloué à la santé¹.

Le Burkina Faso est le pays qui fournit le plus d'effort pour le soutien à la santé dans son budget avec près de 12 %. Il est suivi par le Malawi (9%), la Guinée (8%) et le Zimbabwe (près

¹ *Rapport sur la performance des Droits à la Santé Sexuelle et Reproductive pour six pays d'Afrique subsaharienne : Mali, Burkina Faso, Niger, Guinée, Malawi et Zimbabwe, Ebenezer International, Avril 2019, Page 8*

de 7%). Le Mali (5,87 %) et le Niger (5,75 %) font moins d'investissement budgétaire pour le secteur de la santé.

Des six pays, le Burkina Faso est le pays dont l'allocation budgétaire est la plus proche de l'objectif d'Abuja avec 80% de réalisation et 60,55 milliards FCFA de gap pour atteindre cet objectif. Il est suivi par le Malawi et la Guinée avec respectivement 60% de réalisation, 63,86 milliards FCFA de gap et 53,33% de réalisation, 74,49 milliards FCFA de gap.

Le Zimbabwe, avec 46,66% de réalisation, 266,31 milliards FCFA de gap ; le Mali (39,13%, 212,70 milliards) ; et le Niger (38,33%, 182,22 milliards) n'ont pas atteint les 50% de réalisation pour atteindre l'objectif d'Abuja.

Dans tous les pays, il n'existe pas d'affectation budgétaire directe pour la santé de la reproduction à cause des difficultés de délimitation de celle-ci avec les autres domaines de santé. La proportion du budget national alloué à la SSR est difficile à évaluer.

Le secteur DSSR est sous financé. Les ressources mobilisées pour le financement de la SR proviennent principalement des fonds extérieurs. La contribution de l'Etat reste faible dans le financement de la SR. Ce qui explique la large dépendance du financement de la santé de la reproduction de l'étranger, rendant ainsi la politique de la SR vulnérable.

Ces études ont révélé que même si des efforts sont consentis dans l'allocation des fonds publics au secteur de la santé et en particulier celui des DSSR aux niveaux national et infranational, ils doivent être amplifiés dans les années à venir pour permettre aux pays bénéficiaires de la présente subvention en Afrique Sub-saharienne (Mali, Guinée, Burkina Faso et Niger) d'atteindre les Objectifs de Développement Durables et leurs cibles en lien avec les DSSR à l'horizon 2030. Le rôle de veille des OSC pour un meilleur suivi des engagements et conventions signés doit être renforcé dans ce processus, notamment pour amener les pays vers la réalisation effective de l'engagement d'Abuja (allocation de 15% du Budget national à la santé), avec un accent particulier mis sur le financement des DSSR dans le budget de l'Etat et celui des collectivités territoriales.

Conseils et Appui pour l'Education à la Base (CAEB) espère que cette formation permettra à la société civile d'être plus efficace dans ses démarches de plaidoyer auprès des acteurs et parties prenantes impliqués dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du Budget de l'Etat, afin de promouvoir un meilleur financement du secteur de la santé, et plus particulièrement celui des DSSR au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger en Afrique subsaharienne.

INTRODUCTION GENERALE

0.1 Contexte

Les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Australe font face à des nombreux défis : difficultés d'application des textes, difficultés d'interprétation, persistance des violations des droits, persistance d'obstacles médicaux, inefficacité des droits, limites des fonds alloués au secteur de la santé, absence de normes harmonisées en matière de Droits à la Santé Sexuelle et Reproductive (DSSR) conformément aux engagements mondiaux, continentaux et régionaux.

AmplifyChange a une Subvention Stratégique qui a pour objectif de :

- Plaider et aider à améliorer la politique et la stratégie DSSR sur les thèmes prioritaires d'AmplifyChange aux niveaux régional et national dans 4 pays subsahariens en Afrique de l'Ouest (Mali, Guinée, Niger, Burkina Faso) ;
- Faciliter le renforcement des capacités, l'engagement et la mise en réseau des organisations de la société civile pour une meilleure mise en œuvre, et le suivi et évaluation de l'impact des politiques en DSSR dans 4 pays subsahariens en Afrique de l'Ouest (Mali, Guinée, Niger, Burkina Faso).

De plus, le projet travaillera avec deux principales institutions régionales en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe à savoir:

- Organisation Ouest Africaine de la Santé (OOAS) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Bobo Dioulasso, Burkina Faso;
- Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), siège régional de l'Afrique de l'ouest à Dakar, au Sénégal.

Cette subvention d'AmplifyChange est l'initiative d'un Consortium de 4 organisations (CAEB, Coalition des Organisations de la Société Civile pour le repositionnement de la planification familiale en Afrique de l'Ouest francophone, Ebenezer International et Humanité & Inclusion) pour une durée de 2 ans, allant du 1er Novembre 2018 au 31 Octobre 2020, avec **CAEB** comme lead.

Elle donne l'opportunité aux organisations membres dudit consortium de faire du plaidoyer et mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités des coalitions visant à élaborer des politiques et des stratégies DSSR dans quatre pays d'Afrique subsaharienne en Afrique de l'Ouest (Mali, Niger, et Guinée Burkina Faso), avec des visites d'expérience et des études menées dans trois pays de l'Afrique Australe (Malawi, Zimbabwe et Ouganda).

Des visites d'échanges et des études comparatives seront menées au Malawi et au Zimbabwe.

Le projet est mis en œuvre dans les deux régions ci-dessous de l'Afrique Subsaharienne :

- Afrique de l'Ouest: Guinée, Mali, Niger, Burkina Faso ;
- Afrique Australe : Malawi, Zimbabwe, Ouganda.

0.2 Justification

C'est dans ce cadre que des ateliers de formation sur le processus et l'analyse budgétaires, de même que le plaidoyer dans ce processus ont été planifiées par CAEB pour les 4 pays de l'Afrique Subsaharienne (Mali, Burkina Faso, Niger, Guinée).

0.3 But

Les ateliers de formation visent à introduire des représentants de nos partenaires aux processus budgétaires (étapes, timing, décideurs clefs...). Les participants seront également dotés des compétences pour l'analyse et le plaidoyer dans le processus budgétaire de l'Etat et des Collectivités Territoriales. La finalité de ces formations est de garantir la qualité de la planification et de la gestion des initiatives de plaidoyer visant l'augmentation des budgets alloués au secteur DSSR, de même qu'une gestion optimale de ces ressources aux niveaux national et infranational dans les collectivités territoriales (régional, cercle, municipal) au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger.

0.4 Objectifs

A la fin des ateliers de formation, les participants pourront, dans leurs pays respectifs :

- expliquer le processus budgétaire et ses fondements juridiques ;
- aligner efficacement leurs initiatives de plaidoyer en faveur des DSSR sur le calendrier budgétaire et mieux interagir avec les acteurs impliqués dans le processus budgétaire aux national et infranational (collectivités territoriales);
- comprendre le cadre global de l'élaboration du budget et expliquer les spécificités du budget-programme de l'Etat ;
- maîtriser les spécificités de la conception, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation du budget des collectivités territoriales ;
- maîtriser les notions et les outils de base de l'analyse budgétaire et expliquer le rôle que peut jouer la société civile aux différents niveaux et étapes du processus budgétaire ;
- planifier efficacement le plaidoyer dans le processus budgétaire de l'Etat et des collectivités territoriales pour la promotion des DSSR.

0.5 Méthodologie

Les ateliers sont organisés dans les quatre pays selon une démarche participative et inclusive, conformément au schéma méthodologique suivant, construit autour de cinq phases :

- Première phase : le recrutement d'un consultant chargé de la conception de la version initiale du présent manuel de formation ;
- Deuxième phase : le recrutement des facilitateurs de l'atelier au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger ;
- Troisième phase : l'adaptation du contenu du manuel de formation aux contextes juridiques et législatifs de chaque pays avec l'implication des facilitateurs;
- Quatrième phase : l'administration des ateliers avec des leaders de la société civile, en collaboration avec les coalitions pays de la Coalition Régionale des Organisations de la Société Civile pour le Repositionnement de la Planification Familiale.

INTRODUCTION AU PROCESSUS BUDGETAIRE

L'intérêt porté aux finances publiques en général, et au budget en particulier, se situe à plusieurs niveaux :

- Au **niveau politique**, le budget est le reflet des priorités du Gouvernement en matière de politique économique et sociale ;
- Au **niveau économique**, le budget est l'instrument de mise en œuvre de la décision politique. Il permet au décideur d'atteindre ses priorités énoncées. ;
- Au **niveau social**, le budget permet la répartition des ressources entre toutes les couches sociales et de lutter contre la pauvreté. C'est l'instrument de mesure et de dosage du politique.

Aussi, la bonne gouvernance économique et en particulier la bonne gestion des ressources publiques et leur répartition équitable est-elle fondamentale pour la lutte contre la pauvreté. Compte tenu de ces aspects, il est nécessaire que les populations comprennent le budget, sachent l'interpréter et l'utiliser à bon escient.

Le présent document de formation répond spécifiquement au besoin de maîtrise du processus budgétaire par les acteurs des médias. A cet effet, il met en exergue les processus d'élaboration et d'exécution, et de contrôle du budget au niveau central. Par ailleurs, il donne des indications sur les possibilités d'implication des citoyens, des OSC et des médias dans le processus budgétaire.

Il est important de souligner que le suivi-budgétaire et le débat citoyen autour du budget, objectifs principaux de cette formation ne peuvent se faire qu'à travers une implication effective des citoyens dans le processus. Toute chose qui entraîne une redevabilité entre les acteurs.

SEQUENCE 1 : GENERALITES SUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LE BUDGET

L'élaboration du budget de l'Etat, de même que son exécution, respecte un certain nombre d'étapes et de principes et implique plusieurs acteurs budgétaires (Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement, autres départements ministériels et institutions, Conseil des Ministres, Assemblée Nationale, ...).

Avant d'entamer le circuit d'élaboration et d'exécution du budget au niveau central, il est important de donner quelques définitions relatives au budget de l'Etat et d'avoir une idée sur sa contexture générale.

I. Définitions de quelques notions de base

I.1. Le cadrage macroéconomique et budgétaire

Le cadrage macroéconomique consiste en la détermination des grandes masses de ressources et de dépenses pour l'année concernée en tenant compte des hypothèses et de la conjoncture aussi bien au plan national, régional qu'international.

Tandis que **le cadrage budgétaire** consiste à dégager les prévisions de ressources globales et à les allouer à la réalisation des programmes de développement définis par les référentiels nationaux de développement économique et social.

I.2. Distinction entre loi de finances et budget

«Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, compte tenu de la situation et des objectifs macroéconomiques de l'Etat et des obligations du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'Union économique et monétaire ouest africaine »².

La loi de finances est également un **acte de prévision et d'autorisation**. Elle est structurée en deux grandes parties :

- le texte de la loi de finances ;
- le budget général et ses annexes.

Le texte de la loi de finances

²Article 3 de la loi organique n° 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances.

Le texte de la loi de finances donne des indications sur les conditions dans lesquelles les recettes et les dépenses du budget seront réalisées. Il comprend deux parties : les dispositions relatives aux ressources et les dispositions relatives aux charges.

Le budget général et ses annexes

«Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année financière, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat »³

Ainsi défini, le budget peut être considéré comme **la partie comptable** de la loi de finances.

Les différentes composantes d'un budget sont:

- un tableau des recettes ;
- un tableau justificatif des recettes ;
- un tableau de présentation des dépenses ;
- des annexes.

En conclusion, le budget est une partie de la loi de finances.

I.3. Les différents types de loi de finances

Au niveau central, on distingue trois (03) types de loi de finances

I.3.1. La loi de finances initiale

Il s'agit de celle qui est votée par le parlement à la fin de l'année précédant celle donnant son nom au budget. C'est cette loi qui est promulguée en début d'année.

I.3.2. La loi de finances rectificative

La loi de finances rectificative est une loi qui est votée en cours d'exercice budgétaire et qui a pour objectif d'ajuster les prévisions budgétaires au contexte économique et social du moment.

I.3.3. La loi de règlement

La loi de règlement est celle dressée à la fin de l'exercice budgétaire pour rendre compte de son exécution. Les textes prévoient que la loi de règlement de l'année N-1 soit votée par le parlement en année N avant l'introduction du projet de loi de finances de l'année N+1 auprès du parlement.

³ Article 32 de la loi organique n° 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances.

I.4. Les principes budgétaires

I.4.1. Le principe de l'annualité budgétaire

Il dérive de la nécessité de permettre un contrôle périodique de l'activité gouvernementale par le Parlement, dans un délai raisonnable. Le budget est voté tous les ans et pour une année. Toutefois, il peut arriver que la programmation aille au-delà de l'annualité pour prendre une dimension pluriannuelle : Budget programme.

I.4.2. Le principe de l'unité budgétaire :

L'ensemble des dépenses et des recettes budgétaires doit être présenté dans un seul document.

Exception : budgets annexes.

I.4.3. Le principe de l'universalité budgétaire

Il consiste à présenter le budget sous deux masses comprenant les ressources d'une part et les dépenses d'autre part. L'universalité comporte deux aspects : la règle du produit brut et la règle de la non-affectation des recettes.

- * **La règle du produit brut** commande que les recettes soient recouvrées en leur montant brut, sans déduction des dépenses nécessaires à engager pour les frais de recouvrement.
- * **La règle de la non-affectation** interdit l'affectation d'une recette donnée à la couverture d'une dépense précise. L'ensemble des recettes du budget doit couvrir indistinctement l'ensemble des dépenses. Les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor constituent des exceptions au principe de l'universalité.

I.4.4 Le principe de la spécialité

Ce principe signifie que les crédits budgétaires ne sont pas accordés par bloc, mais par chapitre et par section budgétaire selon la nature et la destination des dépenses à réaliser. Avec l'avènement du Budget programme, la spécialisation des crédits se fait par programme budgétaire avec une fongibilité unidirectionnel (**des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement mais pas l'inverse**).

I.4.5 Le principe de l'équilibre

Ce principe signifie que le budget est voté en équilibre entre le montant des ressources et le montant des charges.

I.4.6. Le principe de la sincérité

Ce principe signifie que les prévisions de ressources et de charges de l'Etat doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est élaboré. D'où, l'application de la règle de la primauté des recettes sur les dépenses pendant le processus de budgétisation.

II. Les instruments de planification budgétaire

II.1. le plan national de développement économique et social (PNDES)

Le PNDES est un document-cadre qui vise à énoncer les objectifs prioritaires de développement fixés par le Gouvernement. Il est le reflet des choix essentiels menés au niveau des secteurs prioritaires.

II.1.1. Le Plan d'actions opérationnel du PNDES ou fiches projet du

L'objectif poursuivi dans l'élaboration d'un tel document est de :

- rendre opérationnel le PNDES ;
- rechercher un meilleur impact des investissements sur le développement économique et la réduction de la pauvreté

Il consiste à :

- une **Identification** et une **hiérarchisation** des actions prioritaires à partir des **politiques sectorielles**, du **PNDES** et des **ODD**
- préciser les solutions de financement des activités identifiées.

II.1.2. Les politiques sectorielles

Les Politiques sectorielles sont des documents-cadres qui énoncent les objectifs prioritaires de développement fixés par le Gouvernement dans un secteur donné. Elles traduisent les choix essentiels menés au niveau de chaque secteur de développement. Ces politiques sont les déclinaisons du référentiel de développement au niveau sectoriel. On peut citer entre autres :

- la politique national de santé accompagné du plan national de développement sanitaire (**PNDS**) ;
- la politique de développement sectoriel de l'éducation de base (**PDSEB**) ;
- la politique nationale du secteur rural (**PNSR**) ;
- la politique sectorielle de l'économie et des finances (**POSEF**) ;
- Etc.

Ces politiques sont le plus souvent assorties de plan d'actions qui encadrent leur mise en œuvre.

II.2. les documents de programmation

II.2.1. Le budget programme

Le budget-programme est un document de programmation des dépenses d'un département ministériel ou d'une institution sur une période donnée. Il est actualisé chaque année jusqu'à la fin du programme ou de la politique qu'il sous-tend.

Il repose sur :

- la définition des objectifs à atteindre au cours d'une période donnée en réponse à un besoin ;
- l'identification des programmes d'activités et l'évaluation des activités à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ;
- la définition d'indicateurs permettant d'apprécier le résultat des actions mises en œuvre.

II.2.2. Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Le CDMT est un instrument de programmation budgétaire à moyen terme (trois ans). Depuis 2000, le Burkina Faso a entrepris l'élaboration d'un CDMT dans le but de renforcer le processus d'élaboration et d'exécution du budget. Il est destiné à encadrer l'élaboration des **budgets programmes**⁴ en déterminant des plafonds de dépenses compatibles avec les équilibres macro-économiques et financiers et ceci pour tous les ministères et institutions. Depuis 2009, la partie recettes a été intégrée dans le CDMT qui est devenu alors Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).

⁴ Le budget programme a été introduit au Burkina Faso en 1998 avec une phase pilote. La généralisation de l'approche est intervenue en 2016 pour l'élaboration du budget 2017

SEQUENCE 2 : LE PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

2.1. Les étapes d'élaboration du budget de l'Etat

Avant que chaque ministère ou institution n'entame l'élaboration de son budget, une circulaire signée du Chef de l'Etat donne des instructions sur les règles à observer et les conditions d'élaboration de ces budgets. Il s'agit de la **circulaire budgétaire**.

2.1.1. Elaboration de la circulaire budgétaire

Ce document, qui donne des instructions aux ministères et institutions, est élaboré par le Ministère en charge des finances, et est soumis à la signature de l'exécutif (Décret en conseil des ministres pour le cas du Burkina Faso).

Cette circulaire budgétaire fixe chaque année le **calendrier** relatif :

- au dépôt des avant-projets de budget au cabinet du ministre en charge du budget ;
- à la rencontre entre le ministre en charge du budget et les responsables des ministères et institutions pour un examen de leur avant-projet de budget ;
- à la tenue des débats budgétaires ;
- au dépôt de l'avant-projet de budget de l'Etat au cabinet du Secrétariat Général du Gouvernement et du Conseil des Ministres ;
- à l'examen de l'avant-projet de budget de l'Etat par le conseil des ministres.

Une fois la circulaire budgétaire signée, une copie est transmise à chaque ministère et institution. Elle est accompagnée par le CBMT global qui en constitue son annexe. C'est à partir de cette circulaire que commence réellement l'élaboration des budgets sectoriels.

2.1.2. Elaboration des avant-projets de budget dans les ministères et institutions (budgets sectoriels)

A la réception de la circulaire budgétaire, chaque ministre ou président d'institution fait des copies, accompagnées au besoin, de ses propres instructions (priorités et orientations de son département). Ces exemplaires sont dispatchés aux différentes directions situées aux niveaux central et déconcentré.

Chaque ministère procède à la répartition de son CDMT aux différentes directions qui la composent. Les différents services évaluent leurs besoins qu'ils envoient à leur direction de rattachement. Ces

directions centralisent les besoins et les envoient au gestionnaire de crédits (le Directeur de l'Administration et des Finances (DAF) ou le service en tenant lieu).

Une fois les besoins centralisés, une commission interne discute et arrête les montants définitifs qui constituent le Document de programmation pluriannuelle des dépenses (l'avant-projet de budget) du ministère ou de l'institution. C'est ce document qui est envoyé au ministère en charge du budget pour arbitrage.

2.1.3. Discussion des avant projets de budget de chaque ministère devant la commission budgétaire

Il est mis en place, au sein du MEF, une commission budgétaire pour examiner les avant-projets de budget des ministères et des institutions. Un arrêté du Ministre de l'Economie, des Finances et du développement fixe chaque année sa composition et ses attributions.

Les missions assignées à cette commission sont les suivantes :

- l'examen et l'arbitrage des avant-projets de budget des ministères et institutions ;
- l'examen et l'arbitrage des propositions des régies de recettes ;
- l'examen et l'arbitrage du Plan d'investissement prioritaire (PIP) ;
- la formulation à l'attention du Gouvernement de toute mesure tendant à réaliser une meilleure adéquation entre les ressources et les charges de l'Etat.

Après ces arbitrages, la direction chargée de l'élaboration du budget intègre les différents amendements et procède au tirage de l'avant-projet de budget de l'Etat qu'elle transmet au conseil des ministres à travers le SG du Gouvernement et du Conseil des ministres.

2.1.4. Examen de l'avant projet de budget de l'Etat en conseil des ministres

Instance suprême délibérante du gouvernement, le conseil des ministres délibère sur :

- les grandes orientations budgétaires sur la base des programmes officiels du gouvernement comme le PNDES ;
- les plafonds de crédits susceptibles d'être retenus pour chaque département ministériel selon les prévisions du CDMT ;
- le projet de loi de finances qui sera soumis à l'Assemblée Nationale.

En conseil des ministres, peuvent être toujours examinées des questions importantes qui font l'objet de désaccords persistants entre le ministre chargé du budget et les autres ministres. Le chef de l'Etat et le premier ministre deviennent alors les arbitres pour obtenir tout compromis.

Après l'adoption de l'avant-projet de budget par le conseil des ministres, le document est repris sur la base des amendements apportés et devient ainsi le projet de loi de finances de l'Etat qui est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

2.1.5. Examen du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale

↳ La Commission des Finances et du Budget (COMFIB).

Le projet de loi de finances reçu par l'Assemblée Nationale est imputé pour examen à une commission spécialisée à cet effet (la Commission des Finances et du budget /COMFIB pour le cas du Burkina Faso).

Mais auparavant, le Ministre chargé du budget rappelle à cette commission, élargie à tous les députés intéressés, le contexte économique dans lequel s'insère le projet de loi de finances. Il expose les grandes tendances du projet de loi de finances et les grandes lignes de la politique budgétaire à travers ***l'exposé des motifs***.

Suivant un calendrier et un canevas élaboré par la COMFIB, commence l'examen des recettes et des dépenses du projet de loi soumis à approbation. Les ministères pourvoyeurs de recettes présentent et justifient leurs prévisions de recettes à la COMFIB. Pour les dépenses, chaque ministère présente et justifie ses propositions de dépenses à la COMFIB.

Après le passage des différents ministères et institutions accompagnés de leurs techniciens, le ministre chargé des finances présente à la COMFIB le projet de loi de finances. Il s'agit de l'examen des articles décrivant les dispositions relatives aux dépenses et aux ressources ainsi que les autres dispositions sur lesquelles vont s'appuyer les acteurs chargés de l'exécution du budget.

↳ L'adoption de la loi de finances

A la fin des travaux, la COMFIB prépare un rapport général qui est présenté en séance plénière de l'Assemblée Nationale par le rapporteur général de la COMFIB. A l'issue des débats en plénière, le projet de loi de finances est soumis au vote des députés.

Une fois la loi de finances adoptée, elle est transmise pour promulgation.

2.1.6. Promulgation de la loi de finances

Une fois la loi de finances votée, elle est transmise à la juridiction en charge du respect de la constitution (le Conseil Constitutionnel pour le Burkina Faso) afin de s'assurer de sa constitutionnalité.

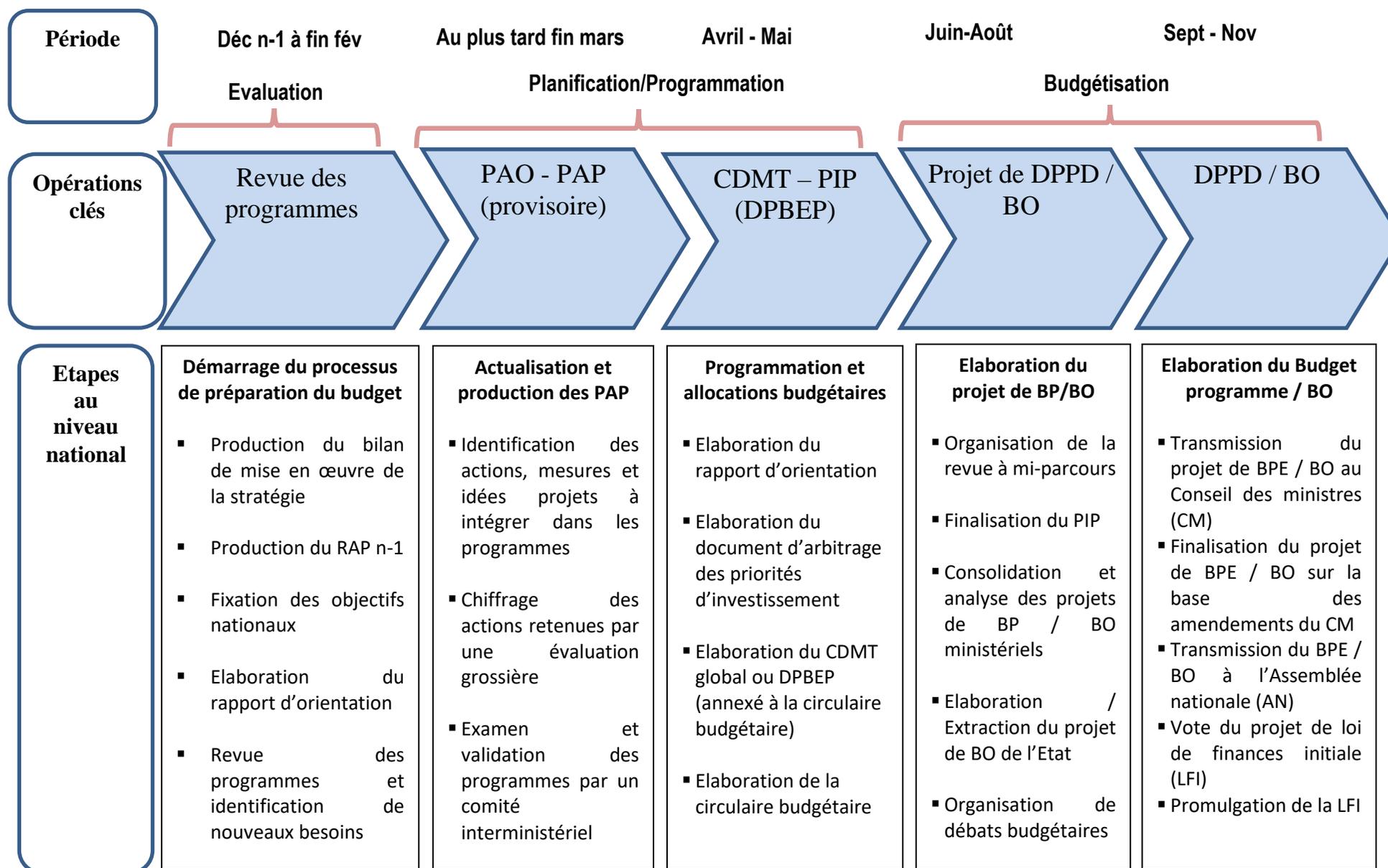
Ensuite, elle est envoyée au chef de l'Etat qui prend un décret la promulguant dans les délais prescrits par la loi (vingt un (21) jours qui suivent son adoption par l'Assemblée Nationale pour le Burkina Faso).

Tableau 1 : Principales phases d'élaboration du budget de l'Etat

PHASES	ACTIVITES	ACTEURS	CALENDRIER
Cadrage budgétaire	Définition des priorités et des choix stratégiques budgétaires	DGEP/MINEFID	Janvier- Février
	Détermination des enveloppes globales (recettes et dépenses) et sectorielles (crédits budgétaires des ministères et institutions) à travers le cadrage budgétaire.	DGB/MINEFID	Mars-Avril
	Notification des enveloppes sectorielles aux ministères et aux institutions à travers la circulaire budgétaire.	DGB/MINEFID	Mai
	Elaboration des DPPD (avant-projets de budget) des ministères et des institutions.	Ministères sectoriels	Mai – Juin
Arbitrage	Examen technique des DPPD des ministères et des institutions.	DGB/MINEFID	Juin
	Arbitrage des DPPD des ministères et institutions par le Ministère en charge des Finances	MINEFID	Juillet
	Arbitrage de l'avant-projet de loi de finances en Conseil de ministres	Gouvernement	Septembre
	Adoption de l'avant-projet de loi de finances par le Gouvernement	Gouvernement	
Vote	Dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale	SG-Gouvernement	Septembre
	Examen par la Commission Finances et Budget de l'Assemblée Nationale et vote de la loi de finances par le Parlement	Parlement	Octobre-Décembre
Mise en exécution	Promulgation de la loi de finances par le Président du Faso	Président du Faso	Décembre N- janvier N+1

Source : DGB

Figure 1 :- Principales étapes d'élaboration du budget de l'Etat



2.2. La contexture du budget de l'Etat

Le budget du Burkina Faso obéit à une certaine présentation. L'harmonisation de cette présentation a été rendue possible grâce à l'adoption d'une nomenclature⁵ commune aux huit (8) pays membres de l'Union.

La nomenclature budgétaire de l'Etat est une présentation des recettes et des dépenses selon les classifications administrative et par nature ou économique. Pour les dépenses, il existe d'autres classifications qui sont entre autres : la classification par programme et la classification fonctionnelle.

Nous examinerons d'abord les fondements et les objectifs de cette nomenclature avant de voir la classification des différentes opérations budgétaires.

2.2.1. Les fondements et les objectifs de la nomenclature budgétaire de l'Etat

Les fondements juridiques de la classification des opérations budgétaires au Burkina Faso sont :

- la directive n°08/2009/CM/UEMOA du 19 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- la loi organique n°073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances ;
- le décret N°2016-600/PRES/PM/MINEFID du 08 juillet 2016 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

Les principaux objectifs poursuivis à travers une classification commune des opérations budgétaires des pays membres de l'UEMOA sont :

- harmoniser les nomenclatures en usage dans les Etats membres de l'UEMOA dans un cadre commun de référence pour la formulation et l'analyse des politiques budgétaires;
- instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion rigoureuse et transparente des finances publiques.

⁵ Il s'agit de la directive n°08/2009/CM/UEMOA du 19 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

2.2. La classification des différentes opérations budgétaires

La codification des recettes et des dépenses se fait selon le principe décimal.

2.2.1. Classification des recettes

Les recettes du budget général de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes définies dans la loi relative aux lois de finances sont classées selon leur nature correspondant à l'assiette de l'impôt, et éventuellement selon leur source.

Trois niveaux de codification sont retenus pour les recettes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, à savoir : **l'article; le paragraphe et la rubrique.**

L'article est identifié par les deux premiers caractères du code de la classification des recettes. Il est codifié sur deux (2) caractères.

Le paragraphe est une subdivision de l'article. Il est identifié par les trois (03) premiers caractères du code de la classification des recettes. Le paragraphe est codifié sur un caractère. Le paragraphe se subdivise en rubriques pour détailler les opérations de recettes.

La rubrique est identifiée par les sept (7) caractères du code de la classification des recettes. Elle est codifiée sur quatre (4) caractères.

Tableau 2: Classification des recettes par nature

Article	Paragraphe	Rubrique	Libellé
70			VENTE DE PRODUITS
	1		Vente de produits
		1010	Vente de produits
	2		Vente de prestation de services
		2010	Vente de prestation de services
71			RECETTES FISCALES
	1		Impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital
		1010	Bénéfices industriels, commerciaux et agricoles sur les personnes morales
		1090	Recettes des exercices antérieurs
		2010	Impôt progressif sur les revenus
		2020	Impôt unique sur les traitements et salaires
		2030	Bénéfices industriels, commerciaux et agricoles sur les personnes physiques

Source : décret N°2016-600/PRES/PM/MINEFID du 08 juillet 2016, portant nomenclature budgétaire de l'Etat

2.2.2. Classification des dépenses

Les dépenses budgétaires de l'Etat comprennent :

- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées des :

- dépenses de personnel ;
- charges financières de la dette ;
- dépenses d'acquisitions de biens et services;
- dépenses de transfert courant;
- dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses en capital comprennent :

- les dépenses d'investissements exécutés par l'Etat;
- les dépenses de transferts en capital.

Les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor sont présentées selon les classifications administrative, par programme, fonctionnelle, économique, par sources de financement et par bénéficiaires.

Les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués :

- de crédits de paiement pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert : Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.
- d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics privés : Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.
 - Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.
 - Pour les contrats de partenariats publics-privés, contrats par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique.

Toutes les autorisations d'engagement et tous les crédits de paiement ainsi que les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat sont limitatifs.

a) De la classification administrative

La classification administrative a pour objet de présenter les dépenses budgétaires selon les services ou groupes de services chargés de leur gestion. Elle permet d'identifier la hiérarchie du service chargé de l'exécution de la dépense et de préciser son degré d'autonomie, ainsi que sa situation géographique. Elle dépend de l'organisation administrative des départements ministériels ou des institutions.

La classification administrative comprend deux niveaux : la section et le chapitre. Elle retient les ministères ou les institutions comme premier niveau de classification correspondant aux sections. Les services ou groupes de services comme deuxième niveau de classification correspondant aux chapitres.

La section est codifiée sur deux (2) caractères.

Le chapitre est codifié sur neuf (9) caractères et comprend trois niveaux de codification :

- le premier niveau correspond au type de service. Il est codifié sur un (1) caractère. Les services sont soit centraux, soit déconcentrés, soit autonomes, soit services à l'étranger;
- le second niveau correspond au numéro d'ordre du service au sein du ministère ou de l'institution. Il est codifié sur cinq (5) caractères;
- le troisième niveau correspond à la position géographique du service. Il est codifié sur neuf (9) caractères dont les cinq premiers caractères correspondent au numéro d'ordre du service au sein du ministère ou de l'institution. Les deux caractères suivants désignent la région administrative et les deux (2) derniers la province.

b) De la classification par programme

Les crédits budgétaires sont décomposés en programmes à l'intérieur des ministères. Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère.

Les crédits de chaque programme sont décomposés selon leur nature en crédits :

- de personnel;
- de biens et services ;
- d'investissement;

- de transferts.

Les crédits de personnel sont assortis, par ministère, de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat.

Chaque programme est subdivisé en actions et les actions en activités.

- Le programme est codifié sur trois (03) caractères.
- L'action est codifiée sur cinq (05) caractères dont les trois premiers caractères désignent le programme concerné.
- L'activité est codifiée sur sept (07) caractères dont les cinq (05) premiers caractères permettent d'identifier l'action concernée.

Les crédits budgétaires non repartis par programme sont repartis en dotation. Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance. L'imputation budgétaire des dotations comprend les segments administratif (section et chapitre), fonctionnel, économique, par sources de financement et par bénéficiaires.

Le segment programmatique de la dotation est identifié par le code **000**.

c) De la classification fonctionnelle

La classification fonctionnelle a pour objet de classer les dépenses budgétaires selon leurs objectifs socio-économiques.

Les dépenses budgétaires sont regroupées en dix (10) divisions :

- services généraux des administrations publiques ;
- défense ;
- ordre et sécurité publics ;
- affaires économiques ;
- protection de l'environnement ;
- logement et équipements collectifs ;
- santé ;
- loisirs, culture et culte ;
- enseignement ;
- protection sociale ;

La classification fonctionnelle s'articule autour des notions de division, groupe et classe dont l'ensemble est codifié sur quatre (4) caractères.

La division est identifiée par deux (2) caractères et se subdivise en deux niveaux : les groupes et les classes. Le groupe est identifié par 1 caractère et la classe est identifiée par 1 caractère.

Les groupes et les classes donnent le détail des moyens par lesquels les objectifs généraux sont atteints.

d) De la classification économique

La classification économique permet d'identifier les moyens utilisés pour atteindre les objectifs des programmes des ministères ou des dotations des Institutions constitutionnelles et assimilées. La classification économique de la nomenclature budgétaire est cohérente avec le plan comptable général de l'Etat.

Trois (3) niveaux de codification permettent d'identifier les dépenses par nature à savoir: l'article, le paragraphe et la rubrique.

- L'article représente la catégorie économique de la dépense et est identifié par les deux (2) premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat. Il est codifié sur deux (2) caractères.
- Le paragraphe est une subdivision de l'article précisant la nature de la dépense. Il est identifié par les trois (3) premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat. Le paragraphe est codifié par un (1) caractère.
- La rubrique est une subdivision du paragraphe qui précise la nature de la dépense. Elle est identifiée par les sept (7) premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat. La rubrique est codifiée sur quatre (4) caractères.

Séquence 3 : le processus d'élaboration des Collectivités territoriales

3.1. Les principes budgétaires

3.1.1. Définition du budget

Préparé par l'ordonnateur, le budget local est l'acte par lequel le conseil d'une collectivité territoriale **prévoit** et **autorise** les recettes et les dépenses d'une **année**. Le budget a ainsi les caractéristiques essentielles suivantes :

- Il est un acte de **prévision** : cela signifie que le budget local est élaboré avant l'année de son exécution ;
- Il est un acte **d'autorisation** : l'ordonnateur ne peut exécuter son budget qu'après le vote du conseil de collectivité territoriale qui donne ainsi son autorisation ;
- Il est un acte **périodique** : le budget local doit être élaboré chaque année pour une année donnée.

3.1.2 Principes budgétaires

Afin de garantir une gestion claire, méthodique et régulière des deniers publics, l'élaboration du budget des collectivités territoriales est soumise aux cinq (5) principes ci-après :

a) Annualité budgétaire

- **Définition du principe** : ce principe exige que le budget soit établi chaque année pour un an. Il détermine la durée de l'autorisation que le conseil de la collectivité territoriale a donné à l'ordonnateur pour réaliser les recettes et effectuer des dépenses.

Remarque : l'année budgétaire est appelée « un exercice » et elle commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année.

Ce principe sert à assurer l'exactitude des évaluations budgétaires et au contrôle efficace par les élus locaux.

- **Exception au principe** : le législateur a autorisé que les dépenses engagées avant le 31 décembre puissent être traitées jusqu'au **dernier jour du mois de février suivant** afin d'achever leur exécution (les mandatement, les paiements, les recouvrements). Ces opérations réalisées pendant cette période dite période complémentaire sont rattachées à la date de 31 décembre.

b) L'unité budgétaire

- **Définition du principe** : ce principe signifie que le budget est un document unique dans lequel sont prévues toutes les recettes et toutes les dépenses de la collectivité territoriale.

Il a pour objectif de faciliter le contrôle des élus sur l'équilibre, le déficit ou l'excédent budgétaire : un document unique est plus facile à contrôler que lorsqu'on a plusieurs.

- **Les exceptions** : des aménagements ont été apportés à ce principe. Ainsi, en plus du budget initial, il existe d'autres documents budgétaires tels que le budget supplémentaire, les décisions modificatives et le budget annexe.

c) L'universalité budgétaire

- **Définition du principe** : l'universalité signifie que la totalité des recettes et la totalité des dépenses doivent être inscrites dans le budget local chaque année. **De ce principe découlent** deux règles :
 - la **règle du produit brut** : les recettes et les dépenses doivent être inscrites au budget sans faire d'omission, les dissimulations ou les contractions;
 - la **règle de la non affectation des recettes aux dépenses** : les recettes, lorsqu'elles sont recouvrées, doivent être fondues dans une masse globale sans leur donner un emploi ou un usage déterminé.

d) La spécialité budgétaire

- **Définition du principe** : Ce principe range chaque recette et chaque dépense votée par le conseil, suivant une classification conventionnelle qui est la nomenclature budgétaire (Chapitre, article et paragraphe).
- **L'objectif de ce principe** est d'éviter que les recettes et les dépenses soient votées en bloc pour n'importe quel usage. Il garantit en même temps un meilleur contrôle sur le budget.

e) L'équilibre budgétaire

Ce principe signifie que le budget local doit être voté en équilibre réel ; le déséquilibre étant prohibé. L'équilibre du budget local doit respecter les cinq règles suivantes :

- équilibre arithmétique à l'intérieur des sections ;
- la sincérité des prévisions budgétaires (primauté des recettes sur les dépenses) ;
- le prélèvement obligatoire de 20% des recettes propres au profit de la section d'investissement,
- le prélèvement obligatoire additionné aux recettes propres de la section d'investissement doivent suffire pour payer les dettes échues ;
- le total des recettes d'investissement doit être au moins également au tiers du budget total.

PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'élaboration du budget des collectivités territoriales passe par les quatre (4) étapes suivantes :

3.2.1 ELABORATION DE LA CIRCULAIRE BUDGETAIRE

La **circulaire budgétaire** des collectivités territoriales est élaborée par le **Ministère en charge des Finances**. Elle est conjointement signée par les Ministres en charge des Finances et celui en charge de la décentralisation. Ces deux ministères exercent respectivement la tutelle financière et la tutelle administrative des collectivités territoriales. Cette circulaire contient un ensemble d'instructions que chaque ordonnateur (Maire ou Président du conseil régional) doit obligatoirement observer au cours de l'élaboration de son budget. Aucun délai de parution n'est fixé par les textes. Dans la pratique, celle-ci apparaît au cours du premier semestre de l'année d'élaboration du budget.

3.2.2 ELABORATION DU PROJET DE BUDGET

Est appelé "**projet de budget**" (P.B), le budget non encore approuvé par la tutelle. Il est encore appelé projet de **budget primitif** s'il est le premier budget de l'année.

Dès la réception de la circulaire budgétaire, l'**ordonnateur** de la collectivité territoriale élabore son projet de budget avec ses services chargés du budget. Il est aidé dans cette tâche par les **services déconcentrés** de l'Etat (service déconcentré de l'ordonnancement, contrôleur financier régional ou provincial, receveur municipal ou régional, receveur des impôts ou Directeur régional des impôts, etc.). Ceux-ci lui fournissent les informations utiles relatives aux différents impôts et taxes ainsi que leurs besoins en fonctionnement en rapport avec les objectifs de recouvrement attendus.

Les besoins de tous les services de la collectivité territoriale sont centralisés au niveau du service chargé d'élaborer le projet de budget où un premier arbitrage est effectué et les besoins, compilés dans un document unique. Ce document est soumis à un deuxième arbitrage qui regroupe l'ordonnateur, et ses services techniques. Après ces arbitrages, le projet de budget est finalisé par les services techniques de la collectivité territoriale et transmis à la **Commission des Affaires Economique et Financière (CAEF)** pour analyse. **La CAEF** examine les propositions de l'ordonnateur par rapport aux instructions de la circulaire budgétaire et aux respects des normes budgétaires. Elle prépare ensuite un rapport d'analyse pour la session du conseil de collectivité territoriale consacrée à l'adoption du projet de budget.

3.2.3 VOTE DU PROJET DE BUDGET

Le projet de budget analysé par la CAEF est soumis ensuite en plénière de l'assemblée locale où participent les élus locaux. A l'issue des débats, le projet de budget est soumis au vote du conseil qui peut donner son accord ou le refuser. En cas de vote positif (au moins 2/3 des voix à la 1^{ère} session), l'ordonnateur reprend le projet de budget en y intégrant les modifications apportées par le conseil. Le projet de budget, accompagné de tous les documents ayant servi à son vote est alors déposé auprès

de l'autorité de tutelle pour approbation avant le 15 décembre⁶ de l'année précédant celle de l'exécution du budget.

3.2.4. APPROBATION DU BUDGET

L'approbation est l'acte par lequel la tutelle donne quitus à l'ordonnateur pour exécuter son budget après s'être rassuré qu'il respecte les directives de la circulaire budgétaire et des textes régissant les finances locales. La tutelle dispose d'un délai de 30 jours⁷ à compter de la date de réception du projet du budget, pour donner une suite (approbation ou non).

Les projets de budget des régions et des communes à statut particulier sont approuvés par **les autorités de tutelle au niveau central** (Ministère en charge des finances et Ministère en charge de la décentralisation). Mais auparavant, les projets de budget passent au niveau de **la Commission Technique Interministérielle (CTI)**⁸ dont le rôle est d'analyser le projet de budget et de le proposer à approbation.

Les projets de budget des autres communes sont approuvés au niveau régional par **le Gouverneur**. Celui-ci dispose d'une **Commission Technique Régionale (CTR)**⁹ chargé d'analyser et de proposer le projet de budget à l'approbation du Gouverneur.

Ces séances d'approbation ne sont pas ouvertes au public. Au cours de l'examen de son projet de budget, l'ordonnateur est accompagné, en plus de ses services techniques, des représentants des services déconcentrés de l'Etat intervenant dans l'exécution de son budget à savoir le receveur et le contrôleur financier.

Après l'approbation, le projet de budget prend le nom de **budget**. Il intègre les modifications éventuelles apportées par la CTI ou les CTR.

⁶ Article 152 nouveau du Code général des collectivités territoriales.

⁷ Article 16 du régime financier des CT

⁸ La CTI est composée des représentants de la Direction générale du budget (DGB), de la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), de la Direction générale du contrôle financier (DGCF), de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale des collectivités territoriales (DGCT).

⁹ La CTR est composée des représentants régionaux des 5 directions générales ci-dessus citées.

Tableau 2 - Calendrier d'élaboration du budget des collectivités territoriales

Actes budgétaires	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Acteurs
<i>Année n-1</i>													
Elaboration de la Circulaire budgétaire													MEF, MATD
Elaboration des projets de budget													Collectivités territoriales
Analyse du projet de budget par la CAEF													CAEF et Conseil de C.T
Vote du projet de budget par le conseil local et transmission à la tutelle													Conseillers Ordonnateur
Analyse des projets de budget par la tutelle													CTI et CTR
Prise en compte des observations de la tutelle													Collectivités territoriales
Approbation du budget													MEF - MATD et Gouverneur
<i>Année n</i>													
Exécution du budget approuvé													Collectivités territoriales

Source : Tableau élaboré sur la base du régime financier des collectivités territoriales et de l'instruction comptable applicable aux communes.

SEQUENCES 4 : LE PROCESSUS D'EXECUTION DU BUDGET PUBLIC

L'exécution du budget de l'Etat concerne non seulement le recouvrement des recettes mais aussi l'exécution des dépenses. Cette exécution tient compte de la séparation des pouvoirs entre ordonnateurs et comptables donnant ainsi lieu à deux (02) grandes phases : la phase administrative et la phase comptable.

4.1. La réalisation des recettes

L'exécution des recettes passe par la constatation, la liquidation et le recouvrement.

- la **constatation** : c'est l'ensemble des opérations administratives qui concourent d'une part à la recherche de la matière imposable et d'autre part à la détermination de la base imposable. La recherche de la base imposable peut se faire par déclaration ou par recensement.
- la **liquidation** : une fois la base imposable définie, il faut ensuite déterminer le montant de l'impôt. Il s'agit de la liquidation. C'est le moment de fixer le montant exact de l'impôt.
- l'**ordonnancement** : il s'agit de l'ordre que donne l'ordonnateur au comptable de recouvrer la recette. Cet ordre est donné par l'établissement d'un titre de recette. Le receveur ne peut effectuer le recouvrement d'une recette qu'avec un titre émis par l'ordonnateur¹⁰.
- le **recouvrement** : c'est l'acte qui consiste à mobiliser ou à collecter l'impôt auprès des contribuables.

Les trois (03) premières étapes constituent la phase administrative et la dernière, la phase comptable.

¹⁰ Dans la pratique, certaines recettes sont recouvrées sans titre et la régularisation est faite ensuite.

4.2. Les procédures d'exécution de la dépense publique

L'exécution de la dépense publique se fait suivant trois procédures qui sont :

- **la procédure normale** utilisée pour les achats publics de biens et services ;
- **la procédure simplifiée** appliquée exceptionnellement aux dépenses ne pouvant être soumises à la procédure normale ;
- **la procédure d'urgence** ou procédure de paiement sans ordonnancement préalable, utilisée dans les cas d'extrême urgence et où le montant exact de la dépense ne peut être déterminé avant le paiement.
- **La procédure de délégation des crédits** est une procédure d'exécution des dépenses publiques dans laquelle la gestion de tout ou partie des crédits budgétaires est confiée à une structure déconcentrée. A quelques exceptions près, le circuit d'exécution est le même.

4.2.1. La procédure normale

a) Champ d'application

La procédure normale comprend trois modalités ou formes d'acquisition des biens et services : les marchés publics, les lettres de commande et les bons de commande.

Le marché public/les contrats publics sont des contrats écrits entre l'Etat ou l'un de ses démembrements et une personne physique ou morale de droit privé ou public en vue de l'exécution de travaux ou la fourniture de biens et services dont le montant est au moins égal à 20 millions de francs CFA TTC.

Les lettres de commandes sont des contrats écrits portant sur des commandes d'un montant allant de 5 million TTC à un montant strictement inférieur à 20 millions de francs CFA TTC. La procédure utilisée est **La demande de prix** C'est une procédure allégée où tous les candidats en règle peuvent soumissionner. Elle est exceptionnelle du fait seulement que les délais sont raccourcis.

La demande de cotation/les bons de commandes est la procédure utilisée pour la passation des marchés dont le montant prévisionnel est strictement inférieur à cinq million. Le gestionnaire de crédits et la Personne Responsable des Marchés consultent par écrit seulement trois fournisseurs et retiennent celui qui propose la meilleure offre.

Les marchés de travaux, fournitures et de services sont passés après un *appel d'offres* ouvert ou une mise en concurrence restreinte. Les *bons de commande*¹¹ et les lettres de commande sont établis après une demande de prix.

La réglementation prévoit par ailleurs un mode exceptionnel de passation de marché ou de lettre de commande : le contrat de gré à gré.

Toutefois, le recours aux contrats de gré à gré ne peut intervenir que dans les conditions limitatives ci-après :

- dans les cas d'extrême urgence, pour les travaux, fournitures ou services que l'autorité contractante doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur ou le fournisseur défaillant ;
- pour l'exécution des travaux, fournitures ou services, dans les cas d'urgence extrême motivée par des circonstances imprévisibles relevant de la force majeure et ne permettant pas le respect des délais de remise des offres ;
- pour les travaux, fournitures ou services, appel d'offres ouvert ou plusieurs demandes écrites de prix qui n'ont fait l'objet d'aucune offre ou pour lesquels il n'a été proposé que des offres inacceptables ;
- lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur ou un seul fournisseur déterminé.

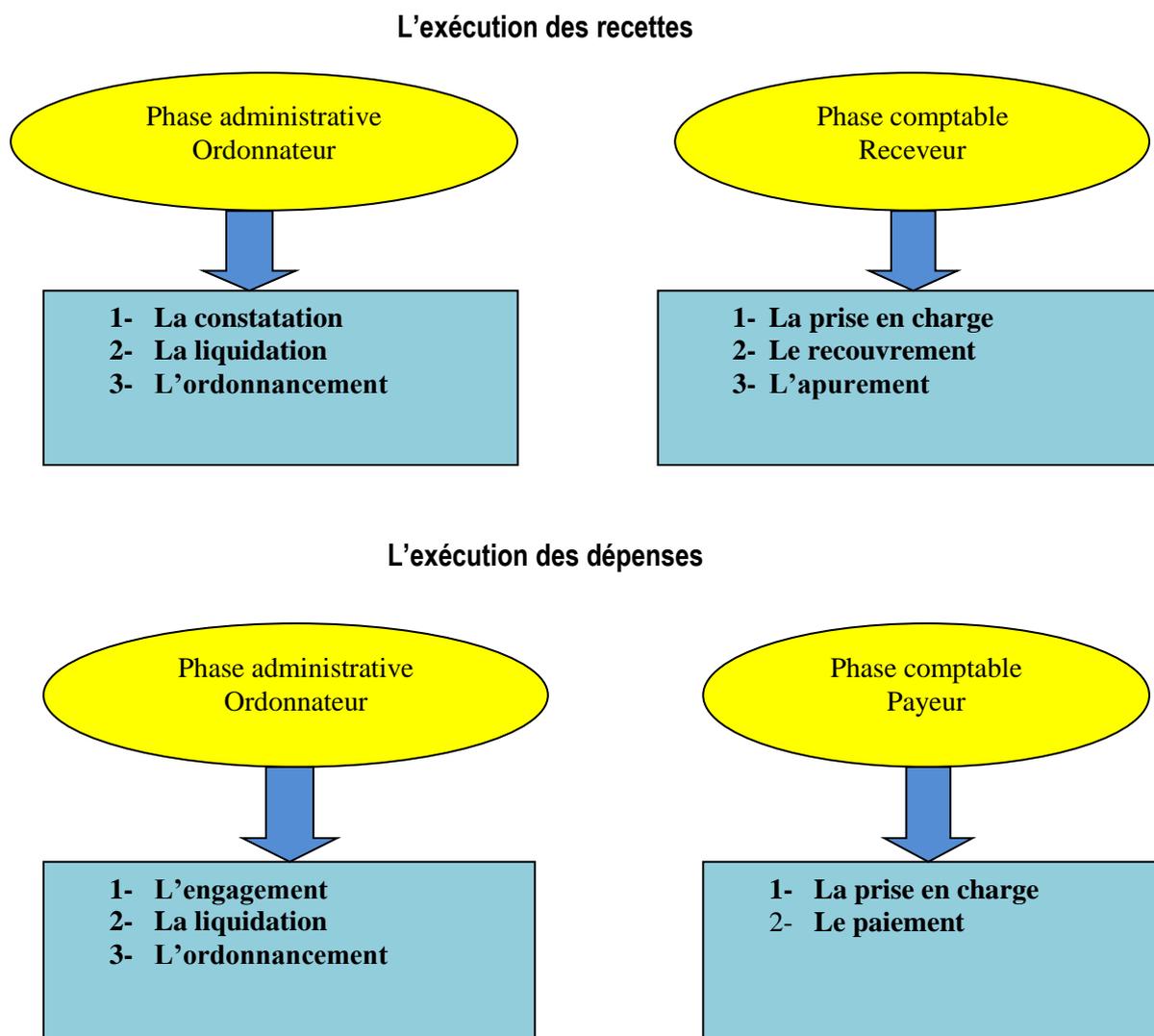
4.2.2. Le processus de la dépense en procédure normale

- **La phase administrative** : elle comprend trois (3) étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. Les intervenants et leurs actions respectives à chaque étape ressortent dans les tableaux ci-dessous.
 - L'**engagement** consiste à la création ou à la constatation d'une dette à l'encontre de l'Etat.
 - La **liquidation** est l'acte qui consiste à calculer le montant de la dépense à effectuer après service fait.
 - L'**ordonnancement** est l'ordre donné par l'ordonnateur au comptable de payer la dépense.

¹¹ Pour les lettres de commande, une demande formelle de prix est adressée par le président de la CAM à trois fournisseurs qualifiés au moins. S'agissant des bons de commande, la demande de prix n'est pas formelle.

- La **phase comptable**: c'est la phase de paiement de la dépense par le comptable public assignataire. Elle est commune aux procédures normales et simplifiées de la dépense publique.

Figure 1- Les procédures normales d'exécution du budget de l'Etat



Source : Mme Minata OUEDRAOGO, Mme Angéline BAMBARA et Mr. Philippe Néri Kouthon NION, document de formation en tenue de comptabilité administrative

Tableau 3 : les étapes, les intervenants et leurs actions au cours de l'exécution de la dépense en procédure normale

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
ENGAGEMENT	Ordonnateur délégué (responsable de programme)	<ul style="list-style-type: none"> - Identification des besoins ; - Sélection des fournisseurs dans le respect de la réglementation en vigueur ; - Proposition des engagements ; - Transmission des projets d'engagement + PJ au Contrôleur Financier.
	Contrôleur Financier	<ul style="list-style-type: none"> - Vérification de la légalité, la régularité et la moralité de la proposition de dépense ; - Visa du bon d'engagement et du contrat (ou retour à l'OD en cas de rejet) ; - Transmission du bon d'engagement visé + PJ à l'OD
	Ordonnateur délégué	<ul style="list-style-type: none"> - Transmission des documents contractuels au fournisseur ; - Notification au fournisseur de s'exécuter conformément aux dispositions contractuelles ; - Réception de la commande.
LIQUIDATION	Ordonnateur délégué	<ul style="list-style-type: none"> - Certification des factures définitives (réception) ; - Proposition des liquidations ; - Transmission des projets de liquidation au Contrôleur Financier (ou renvoi à l'OD en cas de rejet).
	Contrôleur Financier	<ul style="list-style-type: none"> - Vérification de la régularité des pièces justificatives ; - Visa des propositions de liquidation (ou retour à l'OD en cas de rejet) ; - Calcul des pénalités de retard s'il y a lieu ; - Transmission des dossiers de liquidations refusés à l'OD.
ORDONNANCEMENT	Ordonnateur principal (Ministre ou président d'Institution)	<ul style="list-style-type: none"> - Vérification des dossiers de liquidation ; - Validation des dossiers de liquidation acceptés dans le CID et rejet de ceux refusés au Contrôleur Financier ; - Edition et signature des mandats de paiement et des bordereaux ; - Transmission des dossiers au Trésor.
PAIEMENT	Comptable	<ul style="list-style-type: none"> - Réception, vérification et contrôle des « dossiers mandat de paiement » ; - Validation ou rejet des « dossiers mandats de paiement » ; - Prise en charge des mandats de paiement et comptabilisation des opérations ;

- | | | |
|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none">- Edition des avis de crédits et transmission à la Trésorerie Régionale pour paiement ;- Transfert des PJ à la Paierie Générale ;- Edition des bordereaux de rejet des mandats de paiement et transmission des mandats de paiement rejetés au Service Déconcentré de l'Ordonnancement. |
|--|--|--|

Source : Manuel de procédures d'exécution de la dépense publique, DGB, 2005.

SEQUENCES 5 : LE CONTROLE BUDGETAIRE

Le budget étant un acte d'autorisation, des contrôles s'avèrent nécessaires pour assurer la conformité de son exécution à l'autorisation budgétaire accordée par le parlement et réprimer les irrégularités¹². Selon le Larousse¹³, le contrôle se définit comme une « vérification, inspection attentive de la régularité d'un acte, de la validité d'une pièce ». Il s'analyse comme un rapport entre un acte posé au sens large et une certaine norme.

Aussi, le **contrôle des dépenses publiques** peut-il se définir d'une manière large comme **l'ensemble des mécanismes ou des dispositifs destinés à imposer aux acteurs chargés de l'exécution du budget d'une entité publique, une gestion saine et rationnelle des deniers publics**. Intervenant aussi bien avant et après l'exécution du budget, le contrôle assure l'exécution des fonds publics dans le respect des règles régissant la vie financière de l'Etat. La conception traditionnelle d'un contrôle s'appesantissant sur la régularité des opérations financières a évolué vers un contrôle de gestion et d'efficacité.

5.1. Le cadre général du contrôle budgétaire au Burkina Faso

Le cadre général du contrôle budgétaire au Burkina Faso s'inspire fortement des directives de l'UEMOA 2009. Aussi, les dispositions du titre VIII de la Loi organique n°073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances indiquent que les dépenses publiques **sont soumises à un triple contrôle : administratif, juridictionnel et parlementaire**.

Ce triple contrôle peut également s'opérer en un **contrôle interne** et en un **contrôle externe** à l'administration. Le contrôle interne, c'est-à-dire propre à l'exécutif, est dévolu au Contrôle Financier, à l'Inspection Générale des Finances, à l'Autorité supérieure du contrôle d'Etat et lutte contre la corruption (ASCE-LC) et aux inspections techniques des services des différents départements ministériels. Le contrôle s'analyse également en un contrôle externe relevant des contrôles juridictionnel et parlementaire exercés respectivement par la Cour des Comptes et l'Assemblée Nationale.

En se basant sur le moment où ces contrôles sont effectués, le contrôle interne se distingue en **contrôle a priori et a posteriori**.

¹² Duruel François : Finances Publiques, Budget et Pouvoir Financier, 8^{ème} édition, Paris, 1989

¹³ Le petit Larousse illustré de 2002

Tableau 4- Cadre général du contrôle au Burkina Faso

CONTROLES	A priori	A postérieur
Administratif	Contrôle financier	Inspection Générale des Finances (IGF) Autorité Supérieure de Contrôle d'Etat et lutte contre la corruption (ASCE-LC) Inspection Technique des Services (ITS)
Juridictionnel		Cour des Comptes (CC)
Parlementaire	Assemblée Nationale lors des contrôles de la Commission des Finances et du Budget (COMFIB) et le vote des lois de finances (initiales et rectificatives)	Assemblée Nationale avec le vote de la loi de règlement

5.2. Le contrôle a priori : le contrôle financier

Le contrôle a priori se définit comme celui intervenant avant la prise d'une décision administrative. Il est alors un contrôle préventif qui consiste à vérifier au cours de l'exécution de la dépense publique et avant tout paiement, la légalité, la régularité et la moralité des opérations financières.

Le contrôle a priori d'ordre administratif est surtout l'œuvre du contrôle financier qui intervient au moment de l'exécution des opérations de dépenses avant qu'elles ne connaissent un début d'exécution. Il permet de détecter les erreurs et les irrégularités et de les corriger avant l'engagement juridique et comptable de l'organisme public.

Au cours du déroulement des opérations d'exécution des dépenses, les ordonnateurs exercent également un contrôle de régularité sur les propositions de dépenses avant leur ordonnancement. Il en est de même des comptables qui vérifient la régularité des dépenses avant le paiement. Il convient toutefois de souligner que les contrôles de l'ordonnateur et du comptable ne sont pas tout à fait des contrôles a priori car à la phase de l'ordonnancement et du paiement, la créance exigible de l'Etat est prouvée.

5.3. Le contrôle a posteriori

Le contrôle a posteriori est celui qui intervient après l'exécution des opérations financières et comptables et ne modifie pas la situation antérieure des opérations de dépenses. En vertu de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, on distingue :

- Le **contrôle interne** à l'administration qui est l'œuvre des corps de contrôle organique (Inspection Générale des Finances, l'ASCE-LC, Inspections Techniques de Service). L'objectif de ces contrôles est de déceler les irrégularités de toute nature, de permettre leur correction et de situer les responsabilités pécuniaires et administratives par la prise de sanctions.
- Le **contrôle externe** à savoir le contrôle juridictionnel dévolu à la Cour des Comptes et le contrôle politique, à l'Assemblée Nationale. A cette fin, le gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public.
- En outre, Le parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation de toutes les enquêtes nécessaires à son information.
- Le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement. A cette occasion, les informations ou les investigations sur place que le Parlement demande ne peuvent lui être refusées. Il peut procéder à l'audition des ministres.

5.4. Le contrôle au niveau sectoriel

Après avoir abordé l'existence de différents types de contrôle intervenant dans le processus budgétaire. L'exécution du budget sectoriel incombe à chaque ministère et les contrôles d'ordre administratifs abordés plus haut peuvent y intervenir. Indépendamment de ces contrôles, il peut être également signalé l'intervention du contrôle hiérarchique.

5.4.1. Le contrôle hiérarchique

Aux termes de l'article 9 du décret n°2005-258/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des organismes publics, « le contrôle hiérarchique résulte de la structure des services et des départements ministériels ou des institutions ». Il est exercé à l'intérieur des structures, des services et des départements ministériels.

L'esprit de ce type de contrôle est que les agents situés à l'échelon supérieur d'une hiérarchie doivent veiller à la bonne exécution des travaux effectués par ceux situés à l'échelon inférieur. Il s'agira de vérifier en permanence l'exécution de tout ou partie des activités du service et d'organiser le service dont l'agent a la charge.

Exemple : Contrôle du directeur de l'administration et des finances sur les activités de ses chefs de service.

5.4.2. L'Inspection Technique des Services (I.T.S.)

Les Inspections Techniques des Service (I.T.S.) assurent au nom et pour le compte des ministres dont elles relèvent, le contrôle permanent et l'inspection des services, établissements ou organismes placés sous l'autorité, la tutelle ou le contrôle de ces ministres. En d'autres termes, les I.T.S. assurent le suivi-conseil et le contrôle du fonctionnement des services, projets et programmes. Elles veillent à l'application de la politique du département dont elles relèvent.

Le pouvoir de contrôle et de vérification de l'I.T.S. s'exerce aussi bien à titre préventif qu'a posteriori. Ses interventions font généralement l'objet d'une programmation annuelle établie sur la base d'une

lettre de mission du Ministre de tutelle, puis autorisée pour exécution par le premier responsable du département. Elle peut enfin s'auto saisir.

4.3. Le contrôle financier

Après le vote de la loi de finances par le parlement, toutes les opérations de dépenses des ministères sont soumises au visa préalable de la DGCF qui est une structure centrale du ministère en charge des finances et du budget. Cette direction est structurée en services centraux et extérieurs. Les services extérieurs sont :

- les contrôles financiers dans les régions, provinces et communes ;
- les contrôles financiers des ministères ;
- les contrôles financiers des EPE.

Dans le cadre de leur mission, ces services assurent un contrôle permanent et a priori des opérations financières des organismes publics auprès desquels ils sont placés.

Au Burkina Faso et dans bien de pays en voie de développement, l'une des priorités est de concilier la prise d'une action rapide et efficace des pouvoirs publics face à l'ampleur des problèmes de développement à résoudre. Il en résulte donc que le pouvoir exécutif recherche constamment cette adéquation en exigeant une plus grande liberté dans la gestion des crédits. Face à cette liberté, le simple citoyen a le regard constamment braqué sur la gestion de ces maigres ressources et exige ainsi une bonne gestion du bien public. Aussi, pour y parvenir, le contrôle permanent des dépenses publiques semble indispensable.

Ce contrôle, dont l'objet est d'assurer la protection des deniers publics et la recherche introspective sur l'organisation et le fonctionnement des services publics est assuré tantôt par des fonctionnaires chargés de la responsabilité dans l'administration (contrôle interne), tantôt par des fonctionnaires spécialisés dans la vérification et les enquêtes (contrôle externe). Ces différents contrôles connaissent malheureusement des limites qui réduisent considérablement leur efficacité. **Ceci étant, le contrôle peut aussi être exercé par les citoyens (contribuables)** sur la base d'outils et de méthodes bien précis.

Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

Tableau 5- Eléments synthétiques de comparaison entre les différents corps de contrôle

Corps de contrôle	Organes ou matières soumises à contrôle	Type ou nature de contrôle	Techniques et objets de contrôle	Sanctions prises	Limites/Faiblesses du contrôle	Pistes d'amélioration du contrôle
Direction Générale du Contrôle des Marchés et des Engagements Financiers de l'Etat (D.G.C.M.E.F.)	<ul style="list-style-type: none"> Budget de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor, des budgets annexes, des Etablissements Publics de l'Etat et des Collectivités territoriales Budget de tout organisme bénéficiant de concours financier de l'Etat 	Contrôle a priori d'ordre administratif (interne) : le contrôle financier joue un rôle de contrôleur de comptable, de conseil et d'informateur	<p><i>Méthode</i> : contrôle sur pièces avec un suivi permanent et régulier</p> <p><i>Objets</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> la légalité la régularité la moralité 	<ul style="list-style-type: none"> Visa Avis 	<ul style="list-style-type: none"> Difficultés d'appréciation de la régularité et de la moralité d'une dépense Non appréciation de l'opportunité de la dépense Absence d'intervention dans la gestion des dépenses sur financements extérieures Absence de norme standard d'évaluation des coûts des services Insuffisance de moyens (humains, matériels et financiers) 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle d'efficacité et de rentabilité Codification des délais de paiement de la dépense Rationalisation des contrôles Renforcement des capacités (humaines, matérielles et financières) Responsabilisation dans la chaîne d'exécution de la dépense publique
Inspection Générale des Finances (I.G.F.)	<ul style="list-style-type: none"> Budget de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor, des budgets annexes, des Etablissements Publics de l'Etat et des Collectivités territoriales Budget de tout organisme bénéficiant de concours financier de l'Etat 	Contrôle a posteriori d'ordre administratif (interne)	<p><i>Méthodes</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> contrôle annoncé contrôle inopiné contrôle sur pièces <p><i>Objets</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> la légalité 	Etablissement de rapports confidentiels adressés : <ul style="list-style-type: none"> au ministre chargé des finances aux structures auditées à l'I.G.E. 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de texte réglementaire régissant la fonction Inexistence de plan de carrière Insuffisance dans la maîtrise des techniques d'audits Insuffisance de coordination 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration d'un texte réglementant la fonction Création d'un cadre de concertation entre les structures hiérarchiques de contrôle Renforcement des capacités (humaines,

Corps de contrôle	Organes ou matières soumises à contrôle	Type ou nature de contrôle	Techniques et objets de contrôle	Sanctions prises	Limites/Faiblesses du contrôle	Pistes d'amélioration du contrôle
	<ul style="list-style-type: none"> Gestion financière des projets, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte et toute société possédant des participations et recevant des subventions de l'Etat 		<ul style="list-style-type: none"> la régularité la moralité l'opportunité 		des activités avec les autres structures hiérarchiques de contrôle <ul style="list-style-type: none"> Non respect du plan d'interventions Insuffisance de moyens (humains, matériels et financiers) 	matérielles et financières)
L'Autorité Supérieure du contrôle d'Etat et de Lutte contre la corruption. (A.S.C.E/L.C)	Services de l'Etat, des Collectivités territoriales, des établissements publics et de tout organisme bénéficiant du concours financier d'un organisme public	Contrôle a posteriori d'ordre administratif (interne)	<i>Méthodes :</i> <ul style="list-style-type: none"> vérifications enquêtes inopinées contrôle sur pièces <i>Objets :</i> <ul style="list-style-type: none"> qualité de fonctionnement qualité de gestion utilisation des crédits la légalité la régularité la moralité l'opportunité 	Etablissement de rapports confidentiels adressés : <ul style="list-style-type: none"> au premier ministre à la structure mandataire aux structures auditées 	<ul style="list-style-type: none"> Quasi-inexistence d'un système d'archivage Insuffisance dans la maîtrise des techniques d'audits Absence de norme standard de gestion des services publics Insuffisance de coordination des activités avec les autres structures hiérarchiques de contrôle Absence de manuels de procédures Insuffisance de moyens (humains, matériels et financiers) 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement du système d'archivage Création d'un cadre de concertation entre structures de contrôle Mise en place de manuels de procédures Renforcement des capacités (humaines, matérielles et financières)

Corps de contrôle	Organes ou matières soumises à contrôle	Type ou nature de contrôle	Techniques et objets de contrôle	Sanctions prises	Limites/Faiblesses du contrôle	Pistes d'amélioration du contrôle
Inspection Technique de Service (I.T.S.)	Services, établissements ou organismes placés sous l'autorité, la tutelle ou le contrôle d'un ministre donné	Contrôle mixte (préventif i.e. a priori et a posteriori) d'ordre administratif (interne) : l'I.T.S. joue un rôle de suivi-conseil	<i>Méthode</i> : suivi permanent et régulier sur la base d'une programmation annuelle à partir d'une lettre de mission <i>Objets</i> : <ul style="list-style-type: none"> • fonctionnement des services, projets et programmes • application de la stratégie sectorielle 	Etablissement de rapports confidentiels adressés au ministre de tutelle	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de texte réglementaire régissant la fonction • Absence de manuels de procédures • Insuffisance dans la maîtrise des techniques d'inspections et d'audits • Insuffisance de moyens (humains, matériels et financiers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'un texte réglementant la fonction • Mise en place de manuels de procédures • Renforcement des capacités (humaines, matérielles et financières)
Cour des Comptes (C.C.)	<ul style="list-style-type: none"> • Comptes des comptables • Comptes généraux des ordonnateurs 	Contrôle juridictionnel (externe)	<i>Méthode</i> : établissement d'arrêts <i>Objets</i> : <ul style="list-style-type: none"> • gestion des services, des collectivités publiques et des organismes publics • lois de finances et lois de règlement • performance des programmes 	Etablissement de rapports ; <ul style="list-style-type: none"> • Amendes • Arrêts de débet • Arrêts de décharge • Arrêts de quitus ; • Avis sur la RAP 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance de moyens (humains, matériels et financiers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités (humaines, matérielles et financières)
Assemblée	<ul style="list-style-type: none"> • Action gouvernementale 	Contrôle	<i>Méthodes</i> :	<ul style="list-style-type: none"> • Refus de vote de la loi de 	<ul style="list-style-type: none"> • Recours à la majorité pour la 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des

Corps de contrôle	Organes ou matières soumises à contrôle	Type ou nature de contrôle	Techniques et objets de contrôle	Sanctions prises	Limites/Faiblesses du contrôle	Pistes d'amélioration du contrôle
Nationale (A.N.)	<ul style="list-style-type: none"> Comptes de la Nation 	parlementaire d'ordre politique (externe)	<ul style="list-style-type: none"> questions orales ou écrites enquêtes inopinées contrôle sur pièces <i>Objets :</i> <ul style="list-style-type: none"> rapport d'exécution périodique de la loi de finances lois de finances (initiales, rectificatives et de règlement) 	finances <ul style="list-style-type: none"> Motion de censure 	mise en œuvre des instruments de contrôle parlementaire <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance dans la maîtrise des techniques budgétaires 	capacités

Source : Module « Contrôle des dépenses publiques », Introduction à la gestion des finances publiques

SEQUENCE 6 : LE SUIVI ET L'ANALYSE DU BUDGET

Les nombreux échecs de développement depuis les indépendances ont mis en exergue la gestion catastrophique et calamiteuse des Gouvernements. Les diagnostics ont montré que les échecs sont dus non seulement à la mauvaise gestion de l'Aide Publique au Développement (APD) et au lourd fardeau de la dette extérieure et intérieure, mais surtout à l'absence de la participation des citoyens dans les prises de décisions de portée économique et sociale.

D'où l'exigence de plus en plus pressante de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion des ressources nationales. La participation des citoyens à la gestion des affaires publiques apparaît désormais comme un nouveau paradigme dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour répondre à cette nouvelle exigence de suivi évaluation l'exécution du budget, la société doit :

- mieux s'organiser ;
- mieux se former en matière de gestion ;
- mieux formuler les plaidoyers.

A- L'organisation conséquence de la société civile

Les obstacles qui s'opposent à une meilleure organisation de la société civile sont entre autre :

- la multiplication ou la florissance des organisations de la société civile ;
- la création des organisations partisans et politiques ;
- l'absence d'un cadre de concertation des osc ;
- la non-implication de la société civile dans la conception du budget de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- le degré d'acceptation et d'implication du gouvernement ;
- la culture du secret des agents de l'Etat ;
- la méconnaissance du mécanisme d'élaboration et d'exécution du budget.

Pour mieux assurer le suivi évaluation du processus budgétaire, la société civile doit :

- mettre en place un cadre de concertation ;

- créer un comité consultatif national composé des personnalités issues du milieu des OSC.

L'équipe permanente de suivi est chargée de collecter, traiter et diffuser les informations budgétaires dans un bulletin de transparence et de la rédaction du rapport de suivi budgétaire :

- élaborer les rapports d'analyse et de suivi budgétaire ;
- préparer et organiser les journées d'information publique et des forums de discussion sur la gestion des revenus pétroliers ;
- élaborer, préparer les documents ou autres supports pour les actions de lobbying et plaider des osc.

B- Le renforcement des capacités

Dans un cadre organisé, la société civile travaillera au renforcement des compétences de ses membres en matière financière à travers des formations ciblées afin qu'ils puissent :

- réaliser des études ciblées par rapport au champ d'intervention;
- assurer le monitoring des impacts économiques, sociaux et environnementaux;
- apporter des appuis conseils aux organisations de base des zones affectées;
- démystifier le processus et l'information budgétaires pour les rendre accessibles aux citoyens ;
- susciter la culture citoyenne en matière de suivi des dépenses publiques et promouvoir l'obligation de rendre compte des gouvernants.

C- Le suivi-évaluation de l'exécution du budget

Le suivi-évaluation trouve sa plénitude dans un budget participatif. Les autorités locales doivent s'ouvrir à leurs administrés en les associant à l'élaboration des grands projets de développement et des budgets locaux.

Le suivi de l'exécution passe par la maîtrise des outils budgétaires par les OSC ; ce qui passe par la démystification des processus budgétaires :

- savoir lire la nomenclature budgétaire ;

- connaître le processus d'élaboration ;
- savoir lire un compte administratif ;
- savoir formuler un plaidoyer.

Pour mieux faire le suivi-évaluation d'un budget, il faut avoir en sa possession un certain nombre de documents budgétaires :

- le budget de l'année ;
- le compte administratif ;
- le compte de gestion.

6.1. La méthodologie d'analyse ou d'évaluation du budget

Les outils d'analyse et d'évaluation présentés dans cette section peuvent être utilisés aussi bien pour le budget de l'Etat que pour celui des collectivités territoriales (CT).

Plus que tout autre instrument, un budget (national ou local) reflète les priorités sociales et économiques d'un Gouvernement. C'est à travers les budgets que les politiques et les programmes sont traduits en termes d'allocations de ressources.

L'analyse ou l'évaluation budgétaires est un examen structuré du budget, à partir d'outils appropriés, en vue d'apporter un éclairage sur la traduction budgétaire des choix politiques opérés par le gouvernement, d'examiner la prise en compte des préoccupations des groupes défavorisés ou vulnérables dans les priorités budgétaires.

L'analyse ou l'évaluation budgétaire passe par les étapes essentielles suivantes :

Étape 1 : La définition de l'objectif de l'analyse ou de l'évaluation

Définir l'objectif de l'analyse consiste à préciser ce qu'on cherche à vérifier ou à démontrer suite à des constats, des observations ou des préoccupations. L'objectif doit être spécifique et mesurable.

L'objectif étant clairement défini, il est nécessaire de bien délimiter le champ d'analyse.

Étape 2 : La délimitation du champ de l'analyse ou de l'évaluation

Il s'agit de déterminer avec précision les zones ou régions concernées par l'analyse ou l'évaluation, les secteurs ou sous-secteurs et les thématiques qui seront traités.

Une fois le champ de l'analyse délimité conformément à l'objectif fixé, on procède à la collecte de l'information nécessaire.

Etape 3 : La collecte des informations et données nécessaires à l'analyse ou à l'évaluation

L'information nécessaire à l'analyse ou l'évaluation budgétaire est généralement disponible auprès des structures chargées de sa gestion et peut être contenu dans divers documents dont les principaux sont :

- le budget programme ;
- le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- les lois de finances (initiale, rectificative, de règlement) ;
- le Circuit informatisé de la dépense (CID) ;
- le Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat (SIGASPE) ;
- les rapports d'exécution du budget ;
- les études et analyses relatives au budget en particulier et aux finances publiques en général

Une fois les différentes informations et données nécessaires à l'analyse ou à l'évaluation recueillies, il est important de choisir le bon outil pour mener l'évaluation.

Etape 4 : Le choix de l'outil d'évaluation

Le choix des outils d'analyse ou d'évaluation tient compte de l'angle et du champ de l'analyse ou de l'évaluation. Aussi, les sources d'information, qui ont été traitées dans l'étape précédente, varient-elles suivant ces paramètres.

Etape 5 : L'interprétation des résultats

Une fois les résultats de l'analyse obtenus, la phase suivante consiste à les interpréter à partir des constats révélés par l'analyse. Cette interprétation doit se faire de la façon la plus objective possible tout en ne perdant pas de vue le contexte de l'analyse et les limites de l'outil utilisé.

6.2. Les outils d'analyse ou d'évaluation du budget

Il existe plusieurs types d'outils servant à faire l'analyse ou l'évaluation budgétaire. Ces outils sont généralement présentés sous forme d'indicateurs. Parmi ces indicateurs, on distingue généralement les indicateurs de suivi et les indicateurs de gestion budgétaire. Les indicateurs de suivi réfèrent couramment aux niveaux des dotations et des réalisations ainsi qu'à leur taux d'exécution et leur part dans le budget par nature de recettes ou de dépense. Quant aux indicateurs de gestion budgétaire, ils permettent de mesurer la qualité et/ou opportunité des dépenses. En général, la qualité de la dépense est mesurée par son équité. Cette section du document va présenter principalement quelques indicateurs de suivi.

Tableau 5- Panorama des outils d'analyse et d'évaluation budgétaire

	Ressources	Intrants	Extrants	Résultats	Impacts
Indicateurs de performance choisis	Allocations Nominales et Effectives	Prix Unitaires (Economie)	Coûts unitaires (Efficience)	Equité/ Coût effectivité	Impact/Effet (Incidence)
Outils d'analyse, d'évaluation et de collecte de l'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données de la Loi de Finances et PNDES/PS ▪ Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) ▪ Revue de Dépenses Publiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Donnés des comptes publics ▪ Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) ▪ Revue des Dépenses Publiques ▪ Carte de score des Utilisateurs ▪ Enquête quantitative sur les Prestations de services 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'activité des Ministères ▪ Carte de score des Utilisateurs ▪ Bulletin de Rapport des citoyens ▪ Enquête sur la satisfaction des usagers ▪ Enquête auprès des bénéficiaires ▪ Enquête quantitative sur les Prestations de services (EQPS) ▪ Revues des Dépenses Publiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'activité des Ministères et PNDES/PS ▪ Analyse Coût effectivité ▪ Analyse coût bénéfices de ▪ Analyse de la demande et de l'offre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse de l'impact social ▪ Enquêtes Participatives ▪ Enquête auprès des bénéficiaires ▪ Cartographie de la pauvreté ▪ Modélisation ▪ Analyse Incidence des dépenses ▪ Analyse de la demande et de l'offre

Source : CERA-FP

6.2.1. Quelques outils simples d'analyse ou d'évaluation budgétaire

Tableau 6- Outils d'analyse et d'évaluation budgétaire

Angle d'analyse	Champ d'analyse	Indicateurs	Mode de calcul (en %)	Sources d'information (officielles)
Analyse des dotations budgétaires	<p>Etat : Ministères et institutions,</p> <p>Local. : Services locaux</p>	La part du budget d'un Ministère, d'une institution ou d'un service dans le budget total	Montant du budget d'une entité sur le montant total du budget	Etat : Loi de finances initiale, lois de finances rectificative, normes internationales et sous régionale

Angle d'analyse	Champ d'analyse	Indicateurs	Mode de calcul (en %)	Sources d'information (officielles)
	Etat : Ministères, directions centrales et déconcentrées, Local : services locaux	Le taux de croissance des allocations budgétaires	Valeur finale – valeur initiale sur valeur initiale	C.T. : budgets primitifs, budgets supplémentaires
	Budget de l'Etat ou des collectivités territoriales (CT)	La structure du budget	Montant de chaque élément du budget sur montant total du budget	
Analyse de l'exécution budgétaire	Etat : Ministères et institutions, Local : Services locaux	Part du budget exécuté dans le budget total exécuté	Montant du budget exécuté d'une entité sur le montant total du budget exécuté	Etat : Revue des dépenses publiques, loi de règlement, Rapports d'audits et de contrôle, normes internationales et sous régionales C.T. : Comptes administratifs, comptes de gestion, Rapports d'audits et de contrôle.
	Etat : Ministères et institutions, Local. : collectivité territoriale ou Services local	Le taux d'absorption	Montant du budget consommé sur montant du budget prévu	
	Etat : Ministères, directions centrales et déconcentrées, Local : services locaux	Le taux de croissance des allocations budgétaires exécutées	Valeur finale – valeur initiale sur valeur initiale	

Source : CIFOEB

6.2.2. Quelques illustrations

Tableau 6- Quelques données budgétaires (en milliers de F CFA)

	Prévisions 2007	Exécution 2007	Prévisions 2008
Budget de la Santé	85 472 000	45 890 000	88 549 000
Budget total de l'Etat	884 171 000	912 000 000	921 350 000

Tableau 7- Calcul de quelques indicateurs

Indicateur	Mode de calcul	Interprétation
La part prévue du budget du M.S dans le budget total	$85\,472\,000 / 884\,171\,000 =$ 9,67%	Sur 100 F.CFA prévus pour être dépensé par l'Etat en 2007, environ 10 F.CFA seront destinés aux dépenses de santé.
Part du budget Santé exécuté dans le budget total exécuté	$45\,890\,000 / 912\,000\,000 =$ 5,03%	Sur 100 F.CFA réellement dépensés par l'Etat en 2007, environ 5 F.CFA ont été effectivement affectés aux dépenses de santé.
Le taux d'exécution	$45\,890\,000 / 85\,472\,000 =$ 53,69%	Sur 100 F.CFA alloués au ministère de la santé en 2007, environ 54 F.CFA ont été réellement dépensés

Source : CIFOEB

Cas particulier du taux de croissance

Le taux de croissance traduit l'évolution en pourcentage de la valeur initiale (augmentation ou diminution) par rapport à la valeur finale.

Un tel outil permet de comparer deux valeurs à des périodes différentes. **Il faut cependant tenir compte du fait que la même somme n'a pas le même pouvoir d'achat au fil des années.** C'est ainsi que la quantité d'essence que l'on pouvait acquérir avec 1000 F CFA en 2000 n'est plus la même en 2012. C'est le phénomène de l'**inflation**.

Pour calculer le taux de croissance, il est nécessaire de calculer **la valeur réelle** de 2012.

Il faut alors déterminer le coefficient d'actualisation qui est calculé à partir du taux d'inflation.

Admettons que la valeur de 2000 soit 85 472 000 F CFA et que celle de 2012 soit 88 549 000 F. CFA.

Si le taux d'inflation est de 3,6% en 2012, alors :

- le coefficient d'actualisation en 2012 est : $1 \times (1 + 3,6/100) = 1,036$
- la valeur réelle en 2012 est de : $88\,549\,000 / 1,036 = 85\,534\,000$
- la variation est : $(85\,534\,000 - 85\,472\,000) / 85\,472\,000 = -0,27\%$

Interprétation : ce résultat signifie qu'en valeur réelle, les prévisions 2012 ont baissé de 2,27% par rapport à celles de 2000, même si en valeur nominale, les prévisions semblent augmenter.

Mode de présentation des résultats

Les résultats de l'analyse budgétaire peuvent être présentés sous forme de graphiques. La représentation graphique est un moyen de valorisation des conclusions de l'analyse. Elle peut se faire en utilisant des histogrammes, des diagrammes en camemberts ou des courbes. Les **histogrammes** sont très souvent utilisés à des fins de comparaison. Les **diagrammes en camemberts** sont le plus souvent utilisés pour représenter les ratios de structure. Quant aux **courbes**, elles sont généralement utilisées pour représenter des évolutions.

SEQUENCE 7 : LES TECHNIQUES DE PLAIDOYER BUDGETAIRE

7.1. GENERALITES SUR LE PLAIDOYER

Objectifs pédagogiques :

A la fin de cette partie, les participants devraient être en mesure :

- *de définir ce qu'est le plaidoyer en le distinguant du lobbying ;*
 - *d'identifier les éléments fondamentaux du plaidoyer ;*
 - *d'appréhender les niveaux d'intervention du plaidoyer ;*
 - *de déterminer les cibles et les acteurs du plaidoyer ;*
 - *de connaître le processus décisionnel pour mieux entreprendre un plaidoyer.*
-

7.1.1 Définition du plaidoyer

Un plaidoyer est un **exposé argumenté et convaincu** en faveur d'une personne, d'une idée ou d'une institution. C'est la défense d'une cause, d'une opinion, d'un intérêt ou d'une politique. Le plaidoyer est un **ensemble d'actions cohérentes menées pour convaincre ou influencer** un ou des décideurs en vue d'obtenir un changement dans l'intérêt d'une communauté.

Le plaidoyer ambitionne de changer les politiques, les positions ou programmes d'une institution ;

Dès qu'un changement nécessitant l'intervention d'une action politique doit avoir lieu, le plaidoyer a un rôle à jouer.

Le plaidoyer n'est pas à confondre avec le lobbying même si les deux activités ont le même but. En effet, on peut les distinguer dans la méthode employée :

- **le lobbying** utilise le système politique en place et tente d'influer le processus décisionnel. Le lobbying n'est pas un travail de masse; il se fait le plus généralement silencieusement, dans les coulisses des lieux de décisions, par des petites équipes qui savent s'adapter aux opportunités offertes par le système en place ;
- **le plaidoyer** en revanche est plutôt une action menée par un groupe de personnes, ce groupe pouvant être nombreux et disparate dans sa composition. Plus la population qui soutient le plaidoyer est importante, plus celui-ci a de chances d'aboutir. Le plaidoyer est une action qui se fait au grand jour, et même qui cherche à faire parler d'elle. La direction vers laquelle le plaidoyer veut infléchir une action politique n'est pas secrète mais au contraire identifiée et connue de tous.

7.1.2. Les éléments fondamentaux du plaidoyer

Mener un plaidoyer passe par la réalisation d'un certain nombre d'activités dont les plus déterminantes sont les suivantes :

- Fixer un objectif de plaidoyer;

- Utiliser les données et la recherche;
- Identifier les publics du plaidoyer;
- Formuler et apporter les messages du plaidoyer;
- La création des alliances et l'utilisation des réseaux et groupes de pression;
- Faire des présentations convaincantes;
- Mobilisation de fonds;
- Evaluer les efforts de plaidoyer.

Il n'est pas nécessaire que ces actions se mènent dans l'ordre décrit ci-dessus.

7.1.3. Les niveaux d'intervention du plaidoyer

On peut dénombrer quatre (4) principaux niveaux d'intervention du plaidoyer :

- **niveau international** : pour changer les chartes, déclarations, accords, programmes d'action, conventions,....;
- **niveau national ou central** : pour changer les lois, décrets, politiques sectorielles, programmes, arrêtés, documents d'orientation, les circulaires, protocoles.....;
- **niveau local ou communautaire** : pour faire évoluer les us, coutumes, directives, décisions et pratiques traditionnelles,....;
- **niveau familial** : pour les changements de comportements et d'attitude.

7.1.4 Les cibles et les acteurs du plaidoyer

a) Les cibles d'une action de plaidoyer

Dans un plaidoyer, les cibles désignent les personnes qui décident où qui sont susceptibles soit d'influencer de manière significative, soit d'assurer une médiation efficace.

Aussi, les cibles du plaidoyer peuvent-elles être :

- Des personnes physiques : individus, groupes d'individus tels que les leaders politiques, religieux, communautaires, les médecins....
- Des personnes morales : institutions, organisations telles que les institutions administratives, gouvernementales, les entreprises, les syndicats, associations de jeunes, de femmes,...

b) Les acteurs du plaidoyer

Les acteurs ou artisans du plaidoyer sont ceux qui ont :

- une cause à défendre;
- des mesures à faire prendre;
- des mesures à faire appliquer;

- une décision d'intérêt public à influencer (changement).

Il s'agit notamment :

- des institutions ou réseaux professionnels;
- les responsables d'associations;
- des organisations communautaires;
- des responsables de programmes;
- des groupes d'intérêt ponctuel;
- des personnes directement concernées par un problème;
- des chercheurs;
- etc.

Important ! Les acteurs du plaidoyer doivent entreprendre le plaidoyer avec engagement, conviction, dévouement, dans la confiance, la persévérance et l'esprit d'équipe.

c) Le processus décisionnel

Pour défendre une cause, il est important de bien se familiariser avec le processus décisionnel qu'on cherche à influencer. En effet, mieux on connaîtra ce processus, plus on aura de pouvoir pour l'influencer. On distingue :

- **le processus formel** : il est la procédure officielle de prise de décisions telle que stipulée par la loi ou les documents des procédures ou des politiques organisationnelles de la structure;
- **le processus informel** : il s'agit d'activités et de procédures qui se déroulent simultanément au processus formel mais qui ne sont pas exigées par la loi, ou la politique organisationnelle de la structure.

7.2. LE PROCESSUS DE PLAIDOYER

Objectifs pédagogiques :

A la fin de cette partie, les participants devraient être en mesure :

- *d'identifier les différentes étapes de la planification stratégique du plaidoyer dans le domaine de la santé ;*
 - *d'identifier les différentes étapes d'opérationnalisation de la stratégie de plaidoyer;*
 - *de conduire, à partir d'un exemple, une action de plaidoyer dans le domaine de la santé.*
-

Le plaidoyer ne peut s'opérer sans une planification rigoureuse de la stratégie de plaidoyer et une opérationnalisation rationnelle des actions.

7.2.1. Etape de la planification stratégique du plaidoyer

a) Identification des problèmes et sélection des solutions

En premier lieu, il convient de déterminer sur quoi le plaidoyer va porter et s'assurer que le **thème du plaidoyer** correspond bien à un problème vécu par les populations.

Il s'agira avant toute action de plaidoyer, de cerner le niveau d'information des entités ciblées. Les préoccupations et attentes des populations ont tout intérêt à être récoltées pour nourrir le plaidoyer : elles serviront à la fois de témoignages et d'informations.

En effet, une action de plaidoyer ne s'improvise pas, elle doit être planifiée. Aussi, l'analyse de la situation est-elle un préalable à une planification et une opérationnalisation rationnelle de toute intervention.

En effet, la planification, lorsqu'elle est bien menée, permet de clarifier et de hiérarchiser les problèmes qui nécessitent le plaidoyer d'une part, et d'identifier les facteurs favorables et défavorables d'autre part.

L'utilisation des données est indispensable pour réaliser une bonne analyse de la situation et d'élargir la gamme de solutions possibles à un problème.

Les données sont des éléments de référence, des informations précises qui permettent :

- de bien formuler le problème de plaidoyer;
- de bien cerner le problème de plaidoyer;
- de choisir des objectifs de plaidoyer;
- d'assurer la mobilisation pour le plaidoyer;
- d'influencer directement les décideurs (le public cible principal d'un programme de plaidoyer);
- d'informer les médias, le public ou d'autres qui influencent indirectement les décideurs (public cible secondaire) ;
- de soutenir une position de plaidoyer existante ;
- de contrecarrer les positions ou arguments opposés ;
- de changer les perceptions entourant un thème ou un problème ;
- défier les mythes et les partis pris ;
- de confirmer les actions et les programmes de politiques qui réussissent ;
- de reconsidérer les stratégies qui ne réussissent pas.

La fiabilité des données est très importante. Elles doivent avoir une source crédible et doivent clarifier le passage entre le passé et le futur. Elles peuvent être collectées par des méthodes quantitatives (recherche documentaire, statistiques, études...) et qualitatives (sondages, enquêtes, interview).

Pour ce faire, les points ci-après peuvent être explorés:

- quel est le problème principal à résoudre ?
- quels sont les causes immédiates, sous-jacentes et profondes ainsi que les déterminants (économiques, politiques, socioculturels, etc.) du problème ?
- quelles en sont les conséquences, c'est-à-dire les manifestations du problème?

- qui est affecté, touché par le problème ou qui pourrait l'être ?
- quelles sont les solutions possibles ?
- qui peut prendre les décisions nécessaires pour résoudre le problème
- qui peut influencer la prise de décision, dans le sens favorable ou défavorable ?
- qui peut appliquer les décisions prises ?
- quelles sont les actions déjà entreprises pour faire face au problème ? Par qui ?
- quelles sont les recherches déjà faites et disponibles sur le problème ?
- quelles sont les recherches complémentaires nécessaires ?

Le problème qui serait retenu devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- le problème doit avoir un intérêt national ou local ;
- les données sur la question doivent être disponibles (chiffrées et qualitatives);
- le problème doit être tel qu'il est urgent d'apporter une solution (Un problème dont la résolution requiert une certaine urgence);
- il doit exister des alternatives de solutions au problème;
- le potentiel de soutien pour la résolution d'un tel problème doit exister ;
- l'on doit pouvoir facilement établir un lien entre le problème posé et la situation.

Le problème doit être formulé de sorte à respecter les critères suivants:

- son contenu doit être spécifique c'est-à-dire précis ;
- il doit nécessiter une action immédiate ;
- son ampleur et ses conséquences doivent être décrites ;
- le lien entre les parties prenantes et les bénéficiaires des actions qui vont être entreprises doit être bien établi ;
- le problème doit être formulé en mettant en exergue les insuffisances des solutions déjà engagées c'est-à-dire leurs limites ;
- le problème doit être formulé de sorte que l'interlocuteur ne soit pas indifférent.

Pour le choix des solutions du problème, les critères ci-après sont à prendre en compte :

- la pertinence (c'est-à-dire que la solution doit avoir un rapport avec le problème identifié) ;
- les effets potentiels de la mise en œuvre des solutions préconisées doivent être exprimées de façon explicite ;
- la durée escomptée pour avoir les effets ;
- l'ampleur et l'importance des effets ;
- l'adhésion des bénéficiaires ;
- les contraintes pour la mise en œuvre ;
- les moyens nécessaires (humain, technique) pour rendre la solution effective.

b) Détermination des buts et des objectifs du plaidoyer

a) Qu'est ce qu'un but de plaidoyer ?

Le **but** est le sujet de votre effort de plaidoyer. C'est ce que vous espérez atteindre dans les 10 à 20 ans à venir.

Le **but de plaidoyer** doit être général.

⇒ Exemples de buts de plaidoyer dans le domaine de la santé:

- Contribuer à la lutte contre la stigmatisation des personnes vivant avec le VIH/SIDA ;
- Promouvoir les droits des personnes vivant avec le VIH/SIDA au Burkina.

Remarque: Votre but peut être votre vision.

b) Qu'est ce qu'un objectif de plaidoyer ?

Un objectif de plaidoyer vise à changer les politiques ou les programmes des gouvernements, des institutions ou des organisations.

Votre objectif de plaidoyer est ce que vous voulez changer, de combien et quand. Généralement, le délai pour un objectif de plaidoyer est de 1 à 3 ans.

Il vise à renforcer ou à changer des lois, les politiques ou les stratégies en tenant compte des éléments suivants :

- la politique officielle en vigueur ;
- le contexte socioculturel, la culture dominante, les mentalités, les pratiques sociales, les religions ;
- les forces qui peuvent aider à la réalisation de l'objectif et les adversaires qui peuvent s'y opposer ;
- les contraintes d'ordre budgétaires, matérielles et techniques et les possibilités en matière de mobilisation de fonds pour atteindre l'objectif.

Il est important de noter que si le plaidoyer peut obtenir beaucoup, il ne peut pas tout obtenir ; par conséquent, un bon objectif de plaidoyer doit être :

- **Spécifique**: précis autant que possible : on sait ce que l'on cherche à obtenir concrètement;
- **Mesurable** : afin d'apprécier l'impact des interventions de plaidoyer;
- **Adapté au contexte** : c'est-à-dire que l'objectif doit tenir compte des rapports de force en place, de la sensibilité des différents acteurs des enjeux et des privilèges qu'il remet en cause ;
- **Réaliste** : ce qui signifie qu'il faut limiter les ambitions car il faut éviter de se battre sur plusieurs fronts à la fois si l'on veut obtenir des résultats probants ;

- limité dans le **Temps** : en général, le délai de réalisation d'un objectif de plaidoyer sera de 1 à 3 ans ;

On dit alors que l'objectif doit être **SMART**.

⇒ Exemple d'objectifs de plaidoyer dans le domaine de la santé:

- Contribuer à réduire de 50% la morbidité liée au paludisme au Burkina Faso dans les 5 années à venir ;
- D'ici 2 ans, amener l'Assemblée nationale à voter une loi contre la stigmatisation des personnes vivant avec le VIH/SIDA au Burkina Faso;
- Amener le gouvernement à déclarer, d'ici 5 ans, la gratuité de la prise en charge des personnes souffrant d'insuffisance rénale au Burkina Faso.

c) **Analyse des parties prenantes**

Lorsque l'analyse des parties prenantes est bien menée, elle permet d'identifier les **partisans** et les **adversaires** effectifs ou potentiels du plaidoyer et d'arrêter une modalité efficace de leur participation aux différentes étapes du processus.

Il en existe trois catégories :

- **les parties prenantes primaires** (ou bénéficiaires): il s'agit des parties affectées positivement ou négativement par les actions dans le domaine ;
- **les parties prenantes secondaires** (ou intervenants directs): il s'agit des acteurs dans la mise en œuvre des actions dans le domaine:

⇒ Exemple : les ONG militants dans le domaine de la santé

- **les parties prenantes principales** (ou intervenants indirects ou intermédiaires): ce sont tous ceux qui influent sur le succès des actions.

⇒ Dans le domaine de la santé, on peut citer par exemple **la hiérarchie religieuse** pour ce qui est de la prévention contre le VIH/SIDA.

Important ! Les aspects suivants devraient être explorés lors de l'analyse à savoir notamment : les rôles, l'organisation, les ressources, la présence sur le terrain, la crédibilité, les liens avec d'autres institutions, les expériences, les centres d'intérêts, la capacité de facilitation ou de nuisance, etc.

d) **Analyse et sélection des cibles**

Il s'agit d'identifier les publics cibles que l'on veut influencer afin d'atteindre l'objectif visé. Il est recommandé de segmenter les publics selon leur pouvoir de décision et leurs capacités d'influence.

Une approche orientée sur le public, fondée sur les techniques de marketing social, offre les outils nécessaires pour distinguer, analyser, atteindre et motiver les principaux intervenants sur le plan des politiques.

On distinguera ainsi :

- les **publics cibles primaires**: il s'agit des décideurs qui ont le pouvoir effectif de changer, de renforcer, d'amender une loi, un règlement, un traité, une coutume etc. Leur décision affecte directement l'objectif de plaidoyer.

Les publics cibles primaires sont donc les acteurs directs du changement que l'on cherche à réaliser par des actions de plaidoyer.

⇒ Exemple de publics primaires dans le domaine de la santé

- Considérons l'objectif suivant cité plus haut: «D'ici 2 ans, amener l'Assemblée nationale à voter une loi contre la stigmatisation des personnes vivant avec le VIH/SIDA au Burkina Faso».
- On peut citer comme Publics primaires: Les membres de l'Assemblée nationale, le Ministère en charge de la santé, le Secrétariat permanent pour la lutte contre le SIDA, le Premier ministre, la Présidence du Faso.

- les **publics cibles secondaires**: Ce sont ceux qui ne décident pas du changement, mais qui sont capables d'influencer très fortement les décideurs dans un sens ou dans un autre dans la mesure où leurs opinions influencent les publics primaires : ils peuvent favoriser ce changement ou s'y opposer. Il peut s'agir d'individus ou d'institutions.

Le public secondaire peut contenir des forces d'opposition à l'objectif de plaidoyer. Il est extrêmement important d'inclure ces groupes dans la liste, d'apprendre plus à leur propos et d'en tenir compte dans la stratégie.

Remarque: Le statut du groupe cible primaire ou de groupe cible secondaire n'est pas figé : les leaders religieux sont des groupes cibles secondaires lorsqu'il s'agit d'influencer les décideurs administratifs ou politiques. Ils deviennent des groupes cibles primaires lorsqu'ils doivent adopter eux mêmes des décisions en faveur desquelles l'on développe des actions de plaidoyer.

⇒ Exemple de publics secondaires dans le domaine de la santé

- Considérons toujours l'objectif suivant cité plus haut: «D'ici 2 ans, amener l'Assemblée nationale à voter une loi contre la stigmatisation des personnes vivant avec le VIH/SIDA au Burkina Faso».
- On peut citer comme Publics secondaires: conseillers auprès de la Présidence, conseillers du Ministre en charge de la santé, Députés influents à l'Assemblée, les ONG travaillant dans le domaine de la santé, les partenaires techniques et financiers du domaine de la santé (ONU/SIDA), les bailleurs de fonds étrangers, les syndicats de la santé, etc.

Après avoir sélectionné les groupes cibles, il convient de les étudier à travers une analyse sociologique et comportementale pour connaître leur niveau d'information sur l'objet du plaidoyer, leurs opinions précises, leurs attitudes et degré d'adhésion ou de résistance par rapport à l'objectif de plaidoyer.

Remarque: L'étude des publics décideurs peut se faire avec plusieurs techniques : L'observation, les enquêtes /les sondages, les discussions dirigées en groupe, les interviews. La recherche permettra de collecter des informations pertinentes qui serviront à orienter la stratégie de plaidoyer.

e) Conception des idées de messages

Le message est un énoncé succinct et convaincant sur le but de plaidoyer qui saisit bien ce que l'on veut réaliser, pourquoi et comment. Il invite ou exhorte sans équivoque les décideurs et les personnes capables de d'influencer fortement au changement de comportements, d'attitudes, ou à une prise de conscience face à un problème de population donné.

Il y a cinq (5) éléments clés du message :

- le **contenu ou idée** : il s'agit de l'argument-force qui doit convaincre le décideur. Il doit se baser sur une bonne connaissance du public cible décideur (connaissances, croyances, valeurs, peurs,...). Il présente les raisons qui militent en faveur de la position adoptée;
- le **langage** : il s'agit des mots, du style et de la langue à utiliser pour apporter des éléments de renforcement ou de dévalorisation du message que l'on cherche à transmettre. Ils doivent être adaptés à l'auditoire ;
- la **source ou messenger** : il s'agit ici de la crédibilité du message. En effet, cette crédibilité doit être reconnue, admise et acceptée par le public cible décideur. « Le messenger est souvent plus important que le message » ;
- la **forme** : « le contenu est aussi important que le contenant » ; la forme de présentation maximise ou minimise l'impact du message. Il doit être adapté au public cible tout en le séduisant. La règle est l'adoption d'un ton de mesure et de sérénité;
- le **temps et le lieu d'émission** du message : ils doivent être opportuns soit suffisamment tôt et très en amont du processus de prise de décision. Un bon choix permet d'anticiper sur les événements.

Remarque: Des messages réussis intègrent souvent des mots, phrases ou idées qui ont des connotations positives ou une signification particulière pour un public décideur. Exemple : famille, bien-être, communauté, sécurité alimentaire, protection de l'enfance, jeunesse valide, etc.

f) Elaboration de messages de plaidoyer

Les messages de plaidoyer ont pour but de pousser les décideurs à l'action. Ils doivent donc inclure l'action spécifique que vous aimeriez que les décideurs prennent. Cela appelle à la clarté, à la concision et à la précision pour réaliser un impact maximum.

La méthodologie de formulation du message repose sur trois étapes :

- **la définition de la démarche** : la démarche est définie en fonction du mode de présentation choisi (oral ou écrit). Elle peut être appréhendée à travers la règle des 3 C :
 - Choisir : de quoi s'agit-il ? (Idées maîtresses du message)
 - Cribler : quoi écrire ? (Sélection des idées à écrire, à dire et à supprimer)
 - Classer : comment l'écrire? (choix du plan, du langage et du vocabulaire en fonction du public cible) ;
- **la recherche d'informations** : se poser des questions, interroger la situation, les faits et les données réels sous différents aspects (politique, juridique, économique, social, institutionnel...);
- **l'élaboration du plan de formulation** : le plan aide à choisir les informations et leur progression ; il aide à dégager les grandes lignes et à maîtriser la totalité du document. Le canevas est : l'introduction- les développements- la conclusion ;
- **la rédaction** : elle doit être concise, précise et claire. La formule la plus simple est: sujet + verbe + complément.

L'introduction doit être accrocheuse, le développement convaincant et la conclusion responsabilisant :

- le contenu du message dépendra à la fois du problème que l'on veut résoudre et des groupes cibles concernés ou impliqués directement ou indirectement dans le problème.
- l'élaboration des messages s'appuie sur les caractéristiques des auditoires, leur style de vie, leur psychologie, leurs peurs, leurs désirs. On peut utiliser à ce niveau des arguments rationnels ou émotionnels, faisant appel à l'humour, ou à l'approbation sociale.

Il faut choisir les stratégies d'éducation adaptées à nos objectifs et cibles de plaidoyer. Ainsi pour la stratégie de persuasion on fera appel à la logique, l'éthique ou aux instincts pathétiques :

⇒ Exemples de messages dans le domaine de la santé :

- Message faisant référence à la peur : « **LE SIDA TUE !** »
- Message faisant référence à la tristesse : « **RIEN DE PLUS TERRIBLE POUR UN COUPLE QUE LA MORT D'UN CONJOINT** ».
- Message faisant référence à l'amour : « **PROTEGEZ CEUX QUE VOUS AIMEZ** » (s'agissant du port du préservatif)

Attention: A ce niveau, il s'agit de déterminer uniquement les contenus des messages-clés. L'élaboration de messages «finis» relève de la responsabilité du personnel «créatif». Ces messages sont orientés par les contenus définis dans le cadre de la stratégie de communication.

Pour que le message soit claire et compréhensible, les dispositions suivantes sont à prendre:

- élaborer les messages avec et par les communautés elles-mêmes pour identifier les arguments et les messages (on peut utiliser la technique du focus groupe)
- pré-tester le message (on peut aussi utiliser ici, la technique du focus groupe)

g) Présentation du message de plaidoyer

La présentation du message de plaidoyer est une étape importante du processus de plaidoyer et doit par conséquent être soigneusement préparée. Elle obéit aux règles de communication qui tiennent compte de l'attention et de la persuasion.

Voici les sept (7) commandements de la communication efficace:

- Capter l'attention;
- Toucher le cœur et l'esprit ;
- Présenter un message clair ;
- Présenter les bénéfices qu'on peut en tirer, en suivant les conseils contenus dans le message ;
- Susciter la confiance ;
- Présenter un message cohérent ;
- Inciter à l'action.

Le message de plaidoyer doit être direct, factuel, démonstratif, responsable et responsabilisant. IL doit être donc :

- clairement énoncé, sans équivoque (sinon les gens vont interpréter à leur manière) ;
- l'action qu'on demande doit être clairement exprimée ;
- la personne doit y voir le bénéfice qu'il peut tirer (tu éviteras la maladie à tes enfants) ;
- les arguments qui viennent soutenir les actions demandées doivent toucher la raison et l'affectif.

On dit également que le message doit être **A.I.D.A.**

- A = attirer l'Attention
- I = susciter l'Intérêt
- D = provoquer le Désir
- A = susciter l'Adhésion / Action

h) Sélection des canaux et outils de plaidoyer

Les messages peuvent être présentés sous diverses formes: on peut citer notamment les formes suivantes : Lettres, Fiches de faits, Plaquettes / brochures/ dépliants, Annonces ou articles dans les journaux, Présentations orales dans des rencontres / réunions, Causeries à la radio, Emissions télévisées, Communiqués de presse, Graphiques /illustrations, Présentations assistées par ordinateur, diapositives, transparents, Banderoles, Articles promotionnels, Etc.

Tableau 1: formes de présentation du message de plaidoyer suivant le public cible

PUBLICS	FORMES PROPOSEES
---------	------------------

DECIDEURS PRIMAIRES ET PERSONNES INFLUENTES	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions face à face formelles ou informelles; - Lettres, fiches de faits; - Plaquettes, brochures, graphiques; - Articles dans les journaux; - Emissions radio et TV; - Présentations brèves par vidéo, par ordinateur; - Diapos, transparents.
ORGANISATIONS	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions avec dirigeants ou avec le personnel; - Fiches de faits, affiches; - Graphiques; - Présentations par ordinateur; - Diapos, transparents; - Réunions d'information.
MEDIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Communiqué /conférence de presse; - Événement médiatique; - Fiches de faits; - Lettres à la rédaction; - Graphiques ou illustrations.
GRAND PUBLIC	<ul style="list-style-type: none"> - Banderoles; - Articles promotionnels; - Présentations à des réunions communautaires; - Plaquettes, affiches, fiches de faits; - Emissions radio et TV; - Annonces / articles dans les journaux.

7.2.2 Les étapes d'opérationnalisation de la stratégie de plaidoyer

a) *Les stratégies d'influence du processus décisionnel*

Que ça soit dans le domaine du plaidoyer ou pas, pour influencer toute prise de décision il faut notamment :

- **poser le problème** dans le but de sensibiliser les publics décideurs : il importe de bien choisir le moment opportun, la personne la mieux indiquée et la bonne manière de le faire (contenu et format);
- **convaincre les publics cibles:**

- de la pertinence : les formes de présentation des messages ainsi que leur contenu doivent être adaptés;
- du gain potentiel pour lui et pour toute la communauté : le marketing social est la stratégie principale;
- **Introduire officiellement le problème** : bien choisir la forme, la personne concernée et la voie la mieux adaptée;
- **Suivre la phase de l'examen interne du problème** : recourir à l'assistance des publics secondaires (personnes influentes) ; prendre contact avec les Hommes –clés de l'institution;
- **Convaincre ces personnes du gain** : opter pour une formulation appropriée ; tenir compte des délais;
- **Suivre la mise en œuvre de la décision prise** : recourir aux personnes influentes et rester persévérant et perspicace.

b) Construction des alliances

Les responsables du plaidoyer construisent constamment des réseaux autour des personnes et, parfois, des groupes de pression entre organisations pour susciter un changement. Souvent, on peut faire ensemble ce qu'on ne pourrait pas faire tout seul.

Les réseaux et groupes de pression prennent du temps et de l'énergie, que ce soit pour être créés ou maintenus, car ils demandent la création de relations de confiance avec d'autres personnes.

➤ **Créer des réseaux**

Un réseau est composé d'individus ou d'organisations prêts à s'aider les uns les autres ou à collaborer. Les réseaux peuvent être constitués d'amis, de parents, de collègues et de connaissances qu'on peut appeler de temps à autre pour obtenir un soutien.

Un réseau de plaidoyer est analogue sauf qu'il se met en place de manière consciente et délibérée pour aider à atteindre votre objectif de plaidoyer.

➤ **Groupes de pression**

Un groupe de pression est un groupe d'organisations travaillant ensemble de manière coordonnée vers un but commun.

Le groupe de pression est une autre possibilité pour l'effort de plaidoyer qu'on met en place. Les groupes de pression demandent bien plus de travail que les réseaux mais les rendements sont également bien plus élevés.

c) Partenariat avec les médias

i. Pourquoi établir des relations avec les médias ?

Pour que l'action de plaider ait des chances de réussir, il est important d'entretenir des relations avec les médias et ce, pour les principales raisons suivantes.

- les médias peuvent être d'un appui inestimable pour influencer les décideurs;
- les médias agissent comme des amplificateurs des données brutes;
- les médias mettent en relief et critiquent les données pour permettre de livrer l'information juste, ce qui peut minimiser les risques de positions adversaires au thème.

ii. Comment entretenir de bonnes relations avec les médias ?

Pour entretenir de bonnes relations avec les médias:

- il faut respecter la liberté et l'éthique du journaliste;
- il faut faire preuve d'un savoir - communiquer (accepter de faire connaître ses opinions, de les soumettre à un débat public);
- il ne faut pas tout attendre des médias;
- être attentif aux déformations éventuelles.

Trois principes sont à observer dans la démarche de partenariat avec les médias :

1) Jouer l'efficacité

- gérer le plus rapidement possible les demandes des journalistes;
- donner le maximum d'informations en un minimum de temps;
- s'attacher aux seules informations exploitables;
- être simple, car le journaliste n'est pas forcément un expert du sujet;
- aider matériellement le journaliste (documents, photos, etc.).

2) Etablir des rapports de confiance privilégiés

- savoir fidéliser les journalistes jugés importants (ceux formés sur le thème);
- leur faire comprendre les objectifs et enjeux du plaidoyer;
- se montrer confiant et assuré pour faire bien passer le message (influence positive);
- ne pas dévoiler ses faiblesses ni se reposer sur l'épaule du journaliste.

3) Entourer l'information

- donner le maximum d'arguments (avantages pour le développement du pays, comparaison avec d'autres pays...);
- se mettre à la disposition du journaliste pour tout éclaircissement technique au cours de la rédaction;
- éviter de lui demander de relire son article avant la parution (frustrations).

Tableau 2 : Quelques outils nécessaires dans les relations avec les médias

OUTILS	CARACTERISTIQUES
Communiqué de presse	<ul style="list-style-type: none"> - Livre l'information rapide, fiable - Titre-résumé - Développement bref, complet, enchaînement logique des idées - Peu coûteux, sobre, discret - Caractère banal, passe partout (facile) - Rentable et efficace - Peu qualitatif
Dossier de presse	<ul style="list-style-type: none"> - Ensemble complet de documents - Informations brutes factuelles, preuves à l'appui, anecdotiques - Permet la rédaction des articles - Instrument de travail pour les journalistes - Doit être clair, frappant, maniable, agréable à lire, attrayant - Assez facile et coûteux - Pas de dialogue - Efficacité et rentabilité incertaines
Conférence de presse	<ul style="list-style-type: none"> - Réunit plusieurs journalistes invités (public ad hoc) - Lieu et heure définis, environnement adapté - Transmet un ensemble d'informations - Bonnes interventions suivies d'un débat vif, constructif - Suivi indispensable de l'après conférence (communiqué de presse, demandes des journalistes recueil des coupures de presse) - Pas facile à réaliser - Non rentable et efficacité pas certaine - Coûteuse
Interview	<ul style="list-style-type: none"> - Très prisée du journaliste (facile) - Offre l'information personnalisée fine et sur mesure (message délicat) - Riche si bien préparée - Précieux vecteur d'informations - Plus malléable et moins lourd - Moins aléatoire que les autres outils - Efficacité et rentabilité assurées - Peu coûteuse

OUTILS	CARACTERISTIQUES
	- Exige d'être aimable (disposé et disponible) ; professionnel (maîtrise des propos) ; diplomate
Publi-rédactionnel ou publi-reportage /enquête /scopie/ spécial	<ul style="list-style-type: none"> - Particulier - A mi-chemin entre l'article (forme) et la publicité (fond) - Livre un message publicitaire totalement maîtrisé par le demandeur et pertinent - Utilisé pour l'information complexe ou sensible - Coûteux et pas facile à maîtriser - Dialogue possible - Efficacité et rentabilité peu assurées

Pour réussir son action avec les médias, il est indispensable de se poser au préalable les questions suivantes qui vont sûrement vous guider dans le choix des outils :

- Quel message diffusé ? **QUOI ?**
- Quelle image donnée ? **POURQUOI ?**
- Quelles cibles ? **A QUI ?**
- Quels moyens adoptés ? **COMMENT ?**

d) Quelques recettes pour réussir les réunion

La communication en plaidoyer demande que vous rencontriez vos publics.

- commencez la réunion avec les aspects protocolaires en formulant des prières et remerciant le décideur du soutien qu'il a apporté par le passé à votre cause (si de fait, il l'a vraiment soutenue.) ;
- s'il y a plus d'une personne dans votre groupe qui assiste à la réunion, décidez qui fera telle ou telle remarque. Demandez à la personne la plus haut placée de commencer en premier et de présider la réunion ;
- commencer par donner vos arguments les plus importants car vous risquez d'être coupé ou de ne pas avoir autant de temps que vous le pensiez ;
- donnez au décideur le temps de parler et ne dominez pas la discussion. il est important de découvrir ce que le décideur pense de votre cause et ce qu'il est prêt à faire ;
- si la discussion s'écarte du sujet, interrompez poliment ramenez-la autour de votre question ;
- si vous savez que votre public sera hostile à votre position, commencez la réunion en faisant remarquer les domaines d'intérêts communs et mutuels. Ensuite, passez à votre présentation ;
- allez à la réunion avec une idée bien claire de ce que vous aimeriez que le décideur fasse pour vous aider restez quand même souple, peut-être le décideur proposera-t-il une autre action qu'il préférerait soutenir ;
- si une question est posée, à laquelle vous ne savez répondre, dites à la personne que vous lui donnerez l'information par la suite mais n'oubliez jamais de tenir la promesse que vous lui avez faite de répondre par la suite ;
- à la fin de la réunion, redites dans vos propres mots ce que, à votre avis, le décideur vient de dire qu'il fera. Par exemple, "je vous remercie infiniment d'avoir bien voulu nous rencontrer aujourd'hui et je suis bien content que vous soyez en mesure de..." ;

- envoyez par la suite une lettre de remerciements redonnant la position du décideur et ce que vous avez cru comprendre qu'il fallait faire.

e) Mobilisation des ressources

La mobilisation des fonds doit faire partie intégrante de la stratégie globale de plaidoyer, car sans ressources, l'effort de plaidoyer ne pourra survivre.

Le maintien de cet effort dans le long terme exige que l'on investisse temps et énergie pour obtenir des fonds ou d'autres ressources soutenant le travail.

Deux principales sources de mobilisation des ressources nécessaires au plaidoyer peuvent être utilisées :

- les **apports personnels** qui regroupent les cotisations, les contributions en nature, les activités génératrices de revenus, émanant de tous les membres du groupe de plaidoyer;
- les **apports extérieurs** qui comprennent les dons, legs, sponsoring, quêtes, contributions émanant d'institutions, de sociétés et d'organisations diverses que l'on aura sollicitées.

Les types de ressources concernées sont : les ressources financières (l'argent), la main d'œuvre, la contribution en nature, l'expertise, le soutien administratif, les locaux pour les réunions, les fournitures et l'équipement.

Il est important d'élaborer un budget qui est une estimation financière du programme de plaidoyer en termes de recettes et de dépenses. Il sert d'instrument de contrôle, de dialogue, de négociation à l'intérieur du groupe et entre le groupe et l'extérieur. Il permet de rechercher l'équilibre, l'efficacité et l'efficience entre moyens et actions.

On considère quatre (4) phases dans la mobilisation des fonds pour un plaidoyer :

- ✓ Phase 1 : **élaborer le budget** ;
- ✓ Phase 2: **repartir ce budget** en objectifs de mobilisation des fonds auprès de personnes et institutions potentielles ciblées;
- ✓ Phase 3: **élaborer une stratégie de mobilisation des fonds** en étudiant au préalable les sources identifiées;
- ✓ Phase 4: **assurer le suivi de la mobilisation** des fonds.

Remarque: le formateur devra définir au préalable le budget avec les participant (e)s, en précisant les éléments clés et les étapes d'élaboration

f) *Elaboration du plan de suivi - évaluation*

Le suivi-évaluation est un système d'information qui a pour but de faciliter la prise de décision, l'amélioration de la performance de l'intervention et la justification de l'utilisation des ressources.

Le suivi-évaluation remplit les trois fonctions suivantes :

- Informer;
- apprécier : les indicateurs, les facteurs positifs et négatifs sont observés au cours de l'exécution des activités et les ajustements nécessaires sont apportés au fur et à mesure du déroulement des actions;
- juger : approfondir l'analyse des problèmes à résoudre et porter un jugement par rapport aux objectifs qui ont été fixés en début d'opération.

Le suivi est un contrôle continu tandis que l'évaluation est périodique. Ils s'effectuent tous les deux à travers des indicateurs.

i. Le suivi

C'est la surveillance et l'analyse de façon régulière, périodique ou continue du déroulement des activités prévues dans le plan d'action de plaidoyer afin de s'assurer que les ressources et activités permettent d'obtenir les résultats escomptés et les corriger. On l'appelle également Monitoring.

ii. L'évaluation

C'est la comparaison entre les prévisions et les réalisations d'une intervention en vue de déterminer si une activité ou une série d'activités données ont permis d'atteindre les objectifs fixés à l'avance. Elle permet d'apprécier l'efficacité et l'efficience des activités.

On distingue :

- l'évaluation ex-ante : au début de l'intervention;
- l'évaluation intermédiaire ou à mi-parcours : à un moment précis de l'exécution ;
- l'évaluation finale;
- l'évaluation ex-post.

L'évaluation peut se faire à plusieurs niveaux : processus et produits, résultats et impact.

◆ Evaluation du processus et des produits

Cette évaluation constitue la mémoire de l'intervention. Elle permet de répondre à la question suivante : comment cela s'est passé ? Les enseignements tirés de cette question permettront d'améliorer le processus en cours ou la conception d'interventions similaires à l'avenir. Elle porte généralement sur les aspects ci-dessous :

- **Stratégie de l'intervention** : l'approche générale et les approches particulières retenues pour l'intervention y compris la stratégie de plaidoyer (c'est-à-dire la conception). Etaient-elles pertinentes ? appropriées ? comment a fonctionné la synergie des canaux et supports ?
- **Ressources (inputs ou intrants) personnel**, flux financiers, flux d'informations (quantité, qualité, opportunité) flux matériels, appui technique.

- **Activités** : les activités programmées se sont-elles déroulées conformément aux prévisions (par rapport à leur nature, au temps d'exécution et aux produits attendus) ? si non, quelles sont les causes des écarts ? qu'a-t-on fait pour remédier aux difficultés identifiées ?
- **Cadre institutionnel** : les personnes et les institutions impliquées (parties prenantes) ont-elles fait ce qu'on attendait d'elles ? si non pourquoi ? comment s'est faite la gestion administrative et financière ? quels sont les progrès faits dans le sens de la durabilité ?

Il s'agit également de considérer les productions et les services issus des activités du programme du point de vue quantitatif et qualitatif et dont l'utilisation est nécessaire pour atteindre les résultats visés. On peut ainsi s'intéresser à des éléments tels que :

- les séminaires et ateliers tenus;
- les personnes formées;
- les coûts de production et de diffusion;
- les messages et matériels produits;
- les personnes touchées;
- les personnes ayant apprécié les messages et les supports;
- etc.

◆ Evaluation des résultats et de l'impact

Toute intervention vise des résultats et un impact ; ce sont les effets obtenus grâce au processus et aux produits en terme de changements au niveau de la population cible, du programme concerné et de l'environnement.

- **Evaluation des résultats**: A ce niveau, l'on s'intéresse aux progrès réalisés par rapport aux objectifs de l'intervention, à ses conséquences. Elle dépend donc des objectifs visés en terme de connaissances, attitudes et pratiques;
- **Evaluation de l'impact**: Il s'agit des changements qui affectent le programme ou l'environnement du programme suite aux résultats de l'intervention.

Exemple d'indicateurs d'évaluation du processus, de produits/résultats, de résultats et d'impacts dans le domaine de la santé :

➤ **Quelques indicateurs de processus**

✓ *Indicateurs d'activités :*

- existence d'un plan de couverture en infrastructures sanitaires ;
- fréquence des réunions tenues ;
- supervisions réalisées/prévues ;
- nombre de formations réalisées/prévues ;
- mise en œuvre des recommandations de la recherche action ;
- nombre de contrôles de gestion réalisés sur nombre prévu.

- ✓ *Indicateurs de productivité :*
 - taux d'utilisation des soins curatifs ;
 - nombre de césariennes ;
 - nombre de cures herniaires ;
 - niveau d'exécution : Plan d'action ;
 - taux de promptitude et de complétude ;
 - taux de réalisation du paquet minimum d'activités par centre de santé et de promotion sociale ;
 - taux de réalisation du paquet complémentaire d'activités par centre médical avec antenne chirurgicale.

- ✓ *Indicateurs d'utilisation des ressources :*
 - durée moyenne de séjour des agents dans le district ;
 - taux d'absorption du budget alloué au district.

- ✓ *Indicateurs de qualité des prestations :*
 - disponibilité en médicaments essentiels génériques (MEG) au dépôt répartiteur ;
 - disponibilité en MEG traceur au dépôt MEG ;
 - pourcentage de grossesses à risque dépistées ;
 - proportion des décès maternel au niveau des formations sanitaire.

➤ **Quelques indicateurs de résultats**

- ✓ *Indicateurs de couverture :*
 - couverture vaccinale (BCG, Pent3, rougeole, fièvre jaune) ;
 - taux de consultation prénatale (2ème consultation) ;
 - taux de consultation prénatale (4ème consultation) ;
 - % d'accouchements assistés ;
 - prévalence contraceptive ;
 - couverture en couple mois/année de protection.

- ✓ *Indicateurs d'efficacité :*
 - taux de détection spécifique : tuberculose, lèpre ;
 - taux de guérison spécifique : tuberculose, lèpre ;
 - durée moyenne de séjour en maternité ;
 - nombre de malnutris détectés ;
 - nombre de malnutris graves référés ;
 - proportion de perdus de vue des cas de tuberculose, lèpre.

- ✓ *Indicateurs d'efficience :*
 - rapport qualité des résultats et Obtient et niveau de ressources utilisées ?
 - coût moyen de vaccination chez un enfant complètement vacciné ;
 - cout moyen de la prise en charge d'un cas de paludisme simple/grave.

- ✓ *Quelques indicateurs d'impact :*
 - létalité méningite, rougeole ;
 - mortalité infantile ;
 - mortalité maternelle.

Conclusion

La gestion des finances publiques fait de plus en plus l'objet d'une attention soutenue dans un grand nombre de pays africains. Cet état de fait est principalement dû au grand intérêt que les différents acteurs accordent à cette matière et à sa démythification. En effet, au-delà des considérations économiques, politiques et sociales, de manière régulière, des experts sectoriels (de l'administration publique tout comme des partenaires techniques et financiers) se voient confrontés à des questions de la gestion des finances publiques sur le plan technique. De plus, aussi bien les politiques sectorielles à moyen et long termes que les politiques nationales exigent une planification plus complexe qu'auparavant, nécessitant une bonne maîtrise de la gestion des finances publiques.

Etape primordiale du processus budgétaire dont la qualité conditionne celle des autres, l'élaboration du budget, au Burkina Faso comme dans d'autres pays de la sous-région, est soumise à des principes et à des critères bien déterminés. Les principes relèvent des dispositions de la circulaire budgétaire (écrit du chef de l'Etat donnant les grandes orientations et la méthodologie d'élaboration du budget) et les critères, des normes à respecter dans le cadre des engagements nationaux et internationaux du gouvernement conformément à la mise en œuvre de ses politiques économique et sociale.

L'exécution du budget est faite conformément à une règle d'or : la séparation de pouvoir entre ordonnateurs et comptables, instituant par ricochet deux (02) phases bien distinctes (phase administrative et phase comptable) dans le processus d'exécution de la loi de finances.

Du fait que les choix budgétaires peuvent avoir de l'influence sur leurs comportements économiques et sociaux, et compte tenu de leurs contributions à la constitution du budget de l'Etat à travers les ponctions fiscales, les populations accordent de plus en plus de l'intérêt à la gestion des finances publiques. Ce faisant, le contrôle politique du budget dévolu au parlement en tant que représentant du peuple qui accompagne les contrôles administratif et juridictionnel respectivement du ressort de l'administration et de la Cour des Comptes, tend à se déporter de plus en plus sur le terrain social avec l'implication des acteurs de la société civile dans l'analyse budgétaire. Un tel contrôle devrait aider à une meilleure transparence de la gestion budgétaire.