

Analyse des apports de la directive n°6-2009/CM-UEMOA et similarité entre certains ministères au Mali par rapport au budget en mode programme

Analysis of the contributions of directive n°6-2009/CM-UEMOA and similarity between certain ministries in Mali in relation to the budget in program mode.

Auteur 1 : Seydou KONE.

Auteur 2 : Idrissa TRAORE.

Auteur 3 : Mamadou CAMARA.

Seydou KONE

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB)

Centre Universitaire en Recherche Economique et Sociale (CURES), Mali

Idrissa TRAORE

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB)

Centre Universitaire en Recherche Economique et Sociale (CURES), Mali

Mamadou CAMARA

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB)

Centre Universitaire en Recherche Economique et Sociale (CURES), Mali

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : KONE .S, TRAORE .I & CAMARA .M (2025). « Analyse des apports de la directive n°6-2009/CM-UEMOA et similarité entre certains ministères au Mali par rapport au budget en mode programme », African Scientific Journal « Volume 03, Num 33 » pp: 0169 – 0178.



DOI : 10.5281/zenodo.17698662

Copyright © 2025 – ASJ



Résumé :

Ce travail analyse la réforme budgétaire menée suite à l'adoption de la directive n°6-2009/CM-UEMOA, transposée à la loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances par les autorités maliennes. Pour cela, il s'appuie du cadre de relance économique et du développement durable (CREDD 2021-2023), du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP 2022-2024) et du document de programmation pluriannuelle des dépenses et projet annuel de performance (DPPD-PAP 2023), pour montrer les ressemblances entre les DPPD-PAP de certains ministères, à travers la méthode d'analyse en composantes principales, en termes des programmes, d'objectifs, d'indicateurs et d'activités.

Mots clés : réforme budgétaire ; relance économique ; programmation budgétaire ; ressemblances ; méthode d'analyse à composante principale.

Abstract :

This work analyzes the budgetary reform undertaken following the adoption of Directive No. 6-2009/CM-UEMOA, transposed into Law No. 2013-028 of July 11, 2013, concerning finance laws by the Malian authorities. To this end, it draws upon the Economic Recovery and Sustainable Development Framework (CREDD 2021-2023), the Multi-Year Budgetary and Economic Programming Document (DPBEP 2022-2024), and the Multi-Year Expenditure Programming Document and Annual Performance Project (DPPD-PAP 2023) to demonstrate the similarities between the DPPD-PAPs of certain ministries, using the principal component analysis method, in terms of programs, objectives, indicators, and activities.

Keywords : budgetary reform; economic recovery; budgetary programming; similarities; principal component analysis method.

Introduction

Le budget de l'Etat influence profondément l'équilibre économique, (Bernier et Simon, 2001), tant par les sommes qu'il représente que par les orientations générales qu'il définit, (Bailly et al. 1999), un acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat, (Ouattara, 2002).

La nécessité d'utiliser ces ressources dans le présent ou futur, cependant, relève de la volonté politique de l'action publique. Néanmoins, il ressort des contraintes liées à la mobilisation des recettes, qui sont, en général, accompagnées d'une croissance des besoins de la population. Cela oblige les pays du monde de disposer d'un document servant le cadre de référence dans la répartition et la gestion des ressources budgétaires entre les secteurs (défense, santé, éducation, etc.).

Certains Etats ayant compris l'approche, ont entrepris plusieurs réformes, qui sont devenues aujourd'hui de cadre de référence obligeant d'autres pays et même des espaces communautaires à suivre ces pratiques dans leur gestion des deniers publics.

Sous l'impulsion de ces changements notoires, notre pays, membre de l'Union Economique Monétaire Ouest Africain (UEMOA), s'est vu imposer des directives, qui visent une harmonisation du cadre des finances publiques dans son espace communautaire. Ces lignes de conduites dictées par l'UEMOA, ont conduit, certains États membres, dont le Mali a transposé ces dispositions en lois et décrets. Parmi celles-ci nous notons la directive n°06/2009 transposée en loi n°2013-028/ du 11 juillet 2013, relative aux lois de finances. Aujourd'hui, remplacée par celle du n°2025-038/ du 15 aout 2025, mentionne dans son article 11, que la répartition des crédits budgétaires entre les ministères et les institutions constitutionnelles, à l'intérieur desquels sont constitués des programmes associés aux objectifs clairs.

Dans cette logique, nous nous sommes posés, la question suivante, **quels sont les apports de la loi n° 2013-028/ du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances en termes du budget-programme ?**

Démarche méthodologique :

La recherche scientifique reste un processus dynamique ou une démarche rationnelle qui permet de façon claire et objective d'examiner des phénomènes (Camara et Sidibé, 2021). Dans cette mesure ce papier étudie d'abord l'application de la loi des finances dans ces articles : 11, 51 et 52, des documents nécessaires pour cette mise en œuvre. Dans un deuxième temps la manière de constitution de certains départements ministériels, notamment le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD), le ministère des transports et des

infrastructures (MTI), le ministère de la santé (MS), le ministère de l'économie et des finances (MEF), le ministère de l'éducation nationale (MEN), le ministère de l'environnement, de l'assainissement et du développement durable (MEADD), le ministère de l'urbanisme, de l'habitat, des Domaines, de l'aménagement du territoire et de la population (MUHDATP) et le ministère de l'agriculture (MA).

Enfin, dans le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses et Projet Annuel de Performance (DPPD-PAP 2023) de notre échantillon d'études, les données collectées ont été traitées suivant la méthode d'analyse en composante principale pour voir les disparités géographiques quantifiées selon les programmes, les objectifs, les indicateurs et les activités.

I- Quels sont les apports de la loi n° 2013-028/ du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances en termes du budget-programme

L'introduction de la loi n° 2013-028/ du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances vise à passer d'un système budgétaire basé sur le mécénat à un système basé sur la responsabilité individuelle des politiciens et des fonctionnaires qui gèrent les budgets programme (Cabri, 2013), conduisant à la performance (Sidibé et Thera, 2021). En effet, son adoption contribue à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme, qui se traduit par le passage d'une gestion de moyen des administrations publiques maliennes à une culture de performance. Cela s'est accompagné, également, par l'intégration des dimensions managériales dans la sphère publique, la construction des visions conformes aux politiques et stratégies sectorielles et nationales, l'insertion des pratiques du secteur privé dans la gestion des affaires publiques, etc.

Les innovations apportées par cette loi au-delà de la répartition des crédits budgétaires selon les programmes sont nombreuses. Nous citons, à ce titre, la prise en compte des orientations stratégiques du cadre de relance économique pour le développement durable (CREDD) à travers le document de programmation budgétaire économique pluriannuelle (DPBEP)¹ dont la continuité dans l'affectation de ressources budgétaires repose dorénavant sur le document de programmation pluriannuelle des dépenses et le projet annuel de performance (DPPD-PAP)².

En quoi le budget-programme fait-il référence à ces différents documents ?

La réponse à cette question est articulée sur le contenu du CREDD 2021-2023, du DPBEP 2022-2024 et DPPD-PAP 2023. Fruit du message d'espoir et de cohésion adressé par le

¹ Article 51, titre v de la Loi n°2013-028/ du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances.

² Article 52, titre v de la Loi n°2013-028/ du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances.

président de la République à l'endroit de la jeunesse malienne et de la participation de la communauté nationale, le CREDD 2019-2023, reflète une vision macroéconomique exprimant la mobilisation de ressources intérieures fiscales, la rationalisation des dépenses de l'action publique, c'est-à-dire, une politique d'incitation et d'appui au développement du secteur privé allant à la réduction progressive de la dépendance de l'économie malienne vis-à-vis de l'aide extérieure.

Dans ce contexte, le CREDD vise à consolider la stabilité du cadre macroéconomique, à assurer une bonne gestion des finances publiques, à fixer des objectifs globaux, des objectifs spécifiques, des lignes d'actions selon les axes stratégiques clairement définis. Dans la mise en œuvre de ces stratégies un ensemble de principes directeurs sont définis. Il s'agit de la prise en compte des spécificités régionales et locales en lien avec la décentralisation, la gestion axée sur les résultats, la responsabilisation, la priorisation et la redevabilité. C'est une manière d'améliorer la performance et rationaliser l'utilisation de ressources budgétaires mises à la disposition des différents ministères

Pour éviter tout échec dans sa mise en œuvre, des commissions sont mises en place pour travailler de concert avec le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Mais aussi, des revus sectorielles sont organisées par les Cellules de Planification et de Statistique (CPS) en vue de faire un bilan secteur par secteur sur le plan budgétaire, opérationnel et stratégique.

Qu'en est-il du contenu du DPBEP 2022-2024 ?

Selon (Stoz), le DPBEP [...] constitue l'instrument central du débat d'orientation budgétaire, de cadre de référence pour l'élaboration de la loi de finances, fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme, permet de définir les perspectives de recettes et de dépenses et de déterminer les allocations interministérielles.

Ce document s'appuyant sur les orientations stratégiques définies dans le CREDD 2019-2023, avec comme politique budgétaire dont l'objectif principal considère le renforcement de la soutenabilité budgétaire tout en évitant de s'écarter de convergence des performances et des politiques économiques des États de l'espace UEMOA et les engagements pris dans le cadre du programme du Fonds Monétaires International (FMI), notamment la préservation du cadre macroéconomique, la création des conditions d'une croissance inclusive, vigoureuse et durable, etc. Le DPBEP 2022-2024 comporte quatre (04) parties à savoir :

- le contexte macroéconomique ;
- la gestion des finances publiques ;

- la mise en œuvre des stratégies nationales et sectorielles ;
- la situation financière des organismes publics.

Le DPBEP tient compte du cadrage macroéconomique basé sur les hypothèses d'évolutions à la fois de l'environnement économique international et national. Le premier environnement économique tient compte de l'évolution des cours des principales matières ayant une incidence sur la position extérieure du pays à savoir l'or, le pétrole et le coton. Quant au deuxième endroit, ce dernier prend en compte les orientations prioritaires de la politique budgétaire notamment les actions du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) et le CREDD).

Également, il constitue le cadre de référence des politiques et stratégies de développement national, visant à trouver une réponse pertinente et proactive aux problématiques de développement, à combler le déficit de gouvernance, à assurer la paix et la sécurité, à restaurer le bon climat de vivre ensemble qui a toujours caractérisé la société malienne, etc. Cela ne va pas, certes, sans faire des analyses de projections par rapport aux ressources, dépenses et déficits, envisager des mesures pour augmenter les recettes budgétaires dans le cas échéant, réduire les charges de l'Etat et définir les moyens de financement du déficit lié au budget. Pour les charges, l'ajustement budgétaires peut porter, cependant, sur les dépenses en capital, les dépenses de personnel, les dépenses courantes, les dépenses de biens et services, les transferts et subventions, les intérêts de la dette publique.

Qu'est-ce que le DPPD-PAP ?

L'action publique s'inscrivant dans la durée, c'est-à-dire, au-delà d'une année, tel est l'objectif d'élaboration du document de programmation pluriannuelle des dépenses et le projet annuel de performance (DPPD-PAP), qui entre dans le cadre de l'harmonisation de la gestion des finances publique au sein de l'UEMOA. Ce document vise à assurer le lien des politiques sectorielles sur le moyen terme et la loi des finances. Il prévoit, pour une période de trois (03) ans l'évolution des crédits et des résultats attendus des programmes en fonction des objectifs stratégiques poursuivis.

Quant au projet annuel de performance (PAP), ce dernier présente la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chaque programme. Dans le souci de maintenir une bonne cohérence des documents et éviter des duplications, le DPPD et le PAP d'un ministère ou d'une institution ont été consolidés dans un document unique appelé DPPD-PAP assimilé au Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). D'ailleurs, il fait partie des annexes obligatoires à la loi de finances³. Il s'appuie également du CREDD qui sert de cadre de référence pour les politiques

³ Article 45 de la loi des finances n°2013-028 du 11 juillet 2013 modifiée relative aux lois de finances.

économiques et financières. Enfin, L'extraction des données dans les DPPD-PAP 2023 des huit ministères est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau N°1 : Cadre de performance des départements ministériels

Ministères	Programmes	Nombre d'objectifs	Nombre d'indicateurs	Nombre d'activités
MATD	5	17	44	107
MTI	4	17	43	132
MS	7	26	81	112
MEF	11	33	67	582
MEN	4	14	38	133
MEADD	8	24	71	83
MUHATP	6	19	40	105
MA	8	30	86	341

Source : lois de finances 2023.

L'étude des données du tableau ci-dessus, à travers la méthode d'analyse en composantes principales (ACP), entre les différents départements ministériels a donné des statistiques des diverses variables présentées dans le tableau ci-après.

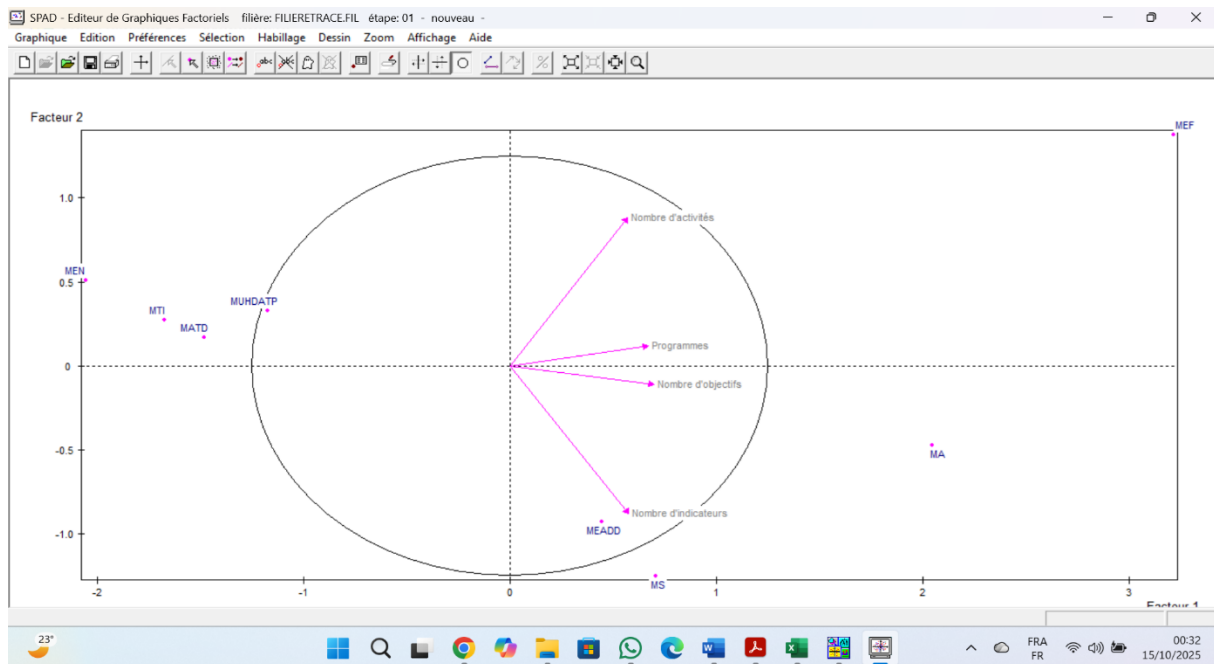
Tableau N°2 : Statistiques sommaires des variables continues

Libellés	Effectifs	Poids	Moyenne	Ecart-type	Minimum	Maximum
Programmes	8	8	6.63	2.23	4	11
Nombre d'objectifs	8	8	22.50	6.38	14	33
Nombre d'indicateurs	8	8	58.75	18.38	38	86
Nombre d'activités	8	8	199.38	163.56	83	582

Source : nous-mêmes

Dans la même continuité l'analyse montre dans le graphique suivant des similarités qui existent les ministères qui font l'objet d'étude.

Figure n°1 : étude de similarité entre les ministères



Le graphique montre d'abord la présence de la flèche du nombre d'activité et celle de programmes dans le quadrant positif du repère orthonormé. Deuxièmement, il affiche la flèche de nombre d'objectifs et celle des indicateurs dans la zone positive de l'axe des abscisses et la partie négative de l'axe des ordonnées. Dans la représentation rectangulaire nous voyons que le ministère en charge de l'économie et des finances est atypique par sa démarcation à l'égard des autres ministères. Il possède non seulement plus d'activités, mais, également des programmes que les autres. Cette possession en nombre de programmes et activités est due à ces diverses missions.

Ces dernières consistent à élaborer le cadre macroéconomique de référence pour les politiques économiques à moyen et long terme, à trouver les moyens permettant d'augmenter les ressources de l'Etat à travers des réformes en matière fiscale et douanière, à améliorer l'efficacité de la dépense publique à travers l'application du code de transparence dans la mise en concurrence de prestataires pour la passation des commandes publiques, à veiller à la préparation et à l'exécution des lois de finances, du budget d'Etat et des plans de trésorerie⁴. Dans la mise en œuvre des dispositions réglementaires sur la création de nouvelles régions au Mali⁵, le ministère de l'économie et des finances suite aux nominations des nouveaux directeurs

⁴ Décret n°2021-0474/PT-RM fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement 26 juillet 2021.

⁵ Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales. loi n°2023- 006 du 1 3 mars 2023 portant création des circonscriptions Administratives en République du Mali.

régions au compte de la direction générale du budget (DGB) a procédé à la construction de bâtiments administratifs dans certaines circonscriptions⁶. Ces constructions sont considérées dans son DPPD-PAP 2023 comme des activités.

Nous constatons que trois ministères, notamment le ministère de la santé, le ministère de l'agriculture et le ministère de l'environnement et de l'assainissement pour le développement durable se ressemblent en nombre d'objectifs et d'indicateurs. Cela s'explique par :

- pour le ministère de la santé (MS), le programme n°1 a subi l'augmentation d'un (01) objectif ayant conduit dans le même sens le nombre d'indicateurs associés à ce dernier à deux (02) d'une part, et d'autre part par l'accroissement de quatre (04), un (01) et deux (02) indicateurs respectivement aux programmes n°5, n°6 et n°7.
- le cadre de performance pour le ministère de l'agriculture (MA) a connu l'accroissement de deux (02) objectifs et une diminution d'un (01) indicateur pour le premier programme.
- Enfin, le ministère de l'environnement et de l'assainissement pour le développement durable (MEADD) s'est vu croître de trois (03) indicateurs pour le programme n°2 et d'un (01) indicateur pour le programme n°4, mais, aussi d'une diminution d'un (01) indicateur au niveau des programmes n°3 et n°5.

La représentation graphique pour quatre (04) ministères montre que le ministère de l'administration territoriale et celui de l'urbanisme, de l'habitat, des domaines, de l'aménagement du territoire et de la population se rapprochent en termes de nombre de programmes, d'objectifs, d'indicateurs et d'activités. Aussi, les deux autres ministères, notamment éducation nationale et transports et infrastructures, ayant le même nombre des programmes se ressemblent également aux niveaux d'objectifs, d'indicateurs et d'activités.

⁶ DPPD-PAP 2023-2025, budget de l'Etat 2023.

Conclusion

Notre étude montre que la directive n°06/2009/CM-UEMOA transposée en loi n° 2013-028/ du 11 juillet 2013, relative aux lois de finances a permis de réformer en profondeur l'articulation du budget de l'Etat en une structure budgétaire par destination de crédits reliés à des missions. Cette rénovation a constitué, également, les ministères et les institutions constitutionnelles en programmes assortis d'objectifs, indicateurs et cibles à atteindre.

Nous notons que cette loi est remplacée, aujourd'hui par la loi n°2025-038/ du 15 août 2025, relative aux lois de finances.

N'ayant pas obtenu le DPPD-PAP de tous les ministères, cela constitue l'une des limites de notre étude. Néanmoins l'obtention des données de huit ministères nous montre que sont constitués de programmes. Elles nous indiquent qu'un programme peut contenir une ou plusieurs directions. L'articulation du document de programmation pluriannuel des dépenses et le projet annuel de performance (DPPD-PAP) est bâti sur de cadre de performance, constitué d'objectifs et d'indicateurs. Les activités contribuent à l'appréciation de ces derniers pour différents ministères.

Bibliographie

- Bernard Bernier & Yves Simon, (2001), « Initiation à la macroéconomie », édition Dunod.
- Jean-Luc Bailly, Gilles Caire, Christophe Lavalie & Jean-José Quilès, (1999) « Macroéconomie », Collection grand amphi économie.
- Tiégoúé Amadou Ouattara, (2002), « L'Economie des Finances Publiques et le Système budgétaire malien », édition Jamana.
- MUKENGE KATUMBA, G S & BELANGANAYI MPUTU, Ch (2024) « Budget Programme : Un Instrument Cle Du Nouveau Management Public », African Scientific Journal « Volume 03, Numéro 25 » pp : 0169 – 0187.
- SIDIBE M & CAMARA M. (2021) « La résilience communautaire face à l'implantation des industries minières au Mali », Revue des Etudes Multidisciplinaires en Sciences Economiques et Sociales » Volume 6 : Numéro 3 » pp : 152- 177.
<http://revues.imist.ma/?journal=REMSES&page=index>.
- SIDIBE M. & THERA S. (2021) « Le budget-programme : qu'en est-il au mali ? Cas des départements ministériels », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 4 : Numéro 3 » pp : 143- 160.
- Pagnou Sasso (2015) « Les nouvelles directives de l'UEMOA sur les finances publiques et la gestion publique financière dans les États membres de l'Union » Revue française de finances publiques Volume 4 : Numéro 132, pages 323 à 340, <https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2015-4-page-323?lang=fr>.
- Organisation mondiale de la santé (1993), Élaboration du budget-programme, histoire et limites, actualité et dossier en santé publique n°3.
- Vanessa STOZ « La réforme des finances publiques en Afrique de l'Ouest : les innovations, les enjeux, et les enseignements » Agence luxembourgeoise pour Coopération au développement. Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2022-2024. Stratégie nationale pour l'émergence et le développement durable (SNEDD 2024-2033).
- Directive n°06/2009/CM/UEMOA, portant lois de finances au sein de l'UEMOA.
- Loi n°2013-028/ du 11 juillet 2013, relative aux lois de finances.