



Implementation of the program budget in Mali for the period 2018 - 2025: Issues, challenges, and prospects.

La mise en œuvre du budget-programme au Mali sur la période 2018 - 2025 : enjeux, défis et perspectives

Adama **KANE**

Centre Universitaire de Recherche Economique et Sociale (CURES)

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako (FSEG)

Universités des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB) – Mali.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.22977570>

Résumé

Cette étude évalue l'impact de la réforme du budget-programme au Mali sur la performance de la gestion des finances publiques sur la période 2018 - 2025. L'objectif est de tester l'hypothèse selon laquelle un système de suivi-évaluation et un mécanisme de redevabilité performants ont permis d'améliorer respectivement l'efficacité et la transparence.

Une méthode mixte a été utilisée auprès de 20 gestionnaires publics dans cinq ministères. Les résultats de deux régressions linéaires simples montrent que le système de suivi-évaluation influence positivement le taux d'efficacité ($R^2 = 0,468$) et que le mécanisme de redevabilité influence aussi positivement le niveau de transparence ($R^2 = 0,556$).

L'analyse des coefficients révèle que le système de suivi-évaluation a un effet positif et très significatif sur le taux d'efficacité $\beta_1 = 0,818$; $B\hat{e}ta = 0,704$; $t = 4,210$; $p = 0,001 < 0,05$. De même, le mécanisme de redevabilité exerce un effet positif et significatif $\beta_2 = 0,865$; $B\hat{e}ta = 0,761$; $t = 4,980$; $p = 0,001 < 0,05$. L'étude conclut que la réforme a produit des effets positifs mais que des défis de capacité et de culture de résultats persistent. Elle recommande donc d'investir dans la formation et la digitalisation, de lier l'argent aux résultats et d'assumer publiquement ses performances.

Mots-clés : Budget-programme ; Efficacité ; Mali ; Redevabilité ; Suivi-évaluation ; Transparence.

Abstract

This study assesses the impact of Mali's program-based budget on public financial management performance for the period 2018 - 2025. The objective is to test the hypothesis that an effective monitoring and evaluation system and an effective accountability mechanism have led to improvements in effectiveness and transparency, respectively. A mixed-methods approach was used with 20 public managers in five ministries. The results of two simple linear regressions show that the monitoring and evaluation system has a positive influence on the efficiency rate ($adjustedR^2 = 0,468$) and that the accountability mechanism also has a positive influence on the level of transparency ($adjustedR^2 = 0,556$). An analysis of the coefficients reveals that the monitoring and evaluation system has a positive and highly significant effect on the efficiency rate $\beta_1 = 0,818$; $B\hat{e}ta = 0,704$; $t = 4,210$; $p = 0,001 < 0,05$. Similarly, the accountability mechanism has a positive and significant effect $\beta_2 = 0,865$; $B\hat{e}ta = 0,761$; $t = 4,980$; $p = 0,001 < 0,05$. The study concludes that the reform has had positive effects but that challenges related to capacity and a results-oriented culture persist. It therefore recommends investing in training digitization, linking funding to results, and publicly committing to.

Keywords: Program-based budgeting ; effectiveness ; Mali ; Accountability ; Monitoring and evaluation ; Transparency.

1.Contexte et justification :

Le Mali s'est engagé dans la réforme du budget-programme depuis 2018 en application de la directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, de la directive N°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence au sein de l'UEMOA et de la loi N°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux lois de finances, du décret N°2018-0001/P-RM du 05 janvier 2018 fixant les modalités de mise en œuvre de PAP, RAP, nomination des responsables de programme. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats visait deux objectifs : accroître l'efficacité de la dépense et renforcer la transparence. Cependant, 8 ans après, peu d'études empiriques mesurent l'effet réel des nouveaux dispositifs de pilotage. Il est nécessaire de vérifier si les outils mis en place, système de suivi-évaluation à travers les RAP et mécanisme de redevabilité à travers les contrôles, ont réellement produit les résultats attendus.

C'est dans ce vide que s'inscrit cette recherche dont la problématique centrale s'articule autour de la question suivante : **Dans quelle mesure la mise en œuvre du budget-programme au Mali sur la période 2018 - 2025 a-t-elle permis d'améliorer l'efficacité et la transparence dans la gestion des finances publiques ?**

L'objectif de cet article est d'évaluer la mise en œuvre du budget-programme au Mali sur la période 2018 - 2025 afin d'identifier les enjeux, analyser les défis rencontrés et formuler des perspectives pour améliorer la gestion axée sur les résultats.

2.Revue de la littérature :

2.1. Le budget-programme et la logique de performance :

La nouvelle gestion publique défend que lier ressources et résultats améliore la performance. Cela se fait en passant d'une administration de moyens à une administration de résultats (Christopher HOOD, 1989).

Selon Osborne & Gaebler (1992), l'Etat doit budgétiser par résultats et non par postes de dépenses.

L'Etat doit donner de l'autonomie aux managers publics mais les évaluer sur la performance (Michael BARZELAY, 1992).

En clair : Conformément aux principes de la nouvelle gestion publique, la réforme du budget-programme vise à établir un lien direct entre l'allocation des ressources et l'atteinte des résultats mesurables afin d'améliorer la performance publique.

2.2. Le système de suivi-évaluation et l'efficacité :

Le suivi-évaluation est défini comme le processus de collecte d'informations sur les indicateurs de performance. L'hypothèse est que plus le système est performant, plus les écarts sont corrigés et plus le taux d'efficacité (ou le taux d'exécution des objectifs) augmente.

$$\text{Taux d'efficacité} = \frac{\text{Taux d'atteinte des objectifs (ou réalisation)}}{\text{Indicateurs de performance}} \times 100$$

2.3. Le mécanisme de redevabilité et la transparence :

Selon Schedler (1999), la mise en œuvre du budget-programme ne se limite à la transparence budgétaire. Elle exige aussi trois choses :

- **Information** : obligation de rendre publique l'information sur ce qu'on fait. Exemple : publier le projet annuel de performance, le rapport annuel de performance, les indicateurs.
- **Justification** : obligation d'expliquer et de justifier ses actes. Exemple : le ministre vient expliquer les écarts au parlement lors du DOB.
- **Sanction** : possibilité de récompenser ou punir. Exemple : dégagement de responsabilité du gestionnaire, ou coupes budgétaires.

2.4. Le lien entre le budget-programme, système de suivi-évaluation et mécanisme de redevabilité.

Le budget-programme constitue le cadre. Il définit l'objectif, les moyens et les indicateurs avant. Il cherche à savoir ce qu'on veut faire avec cet argent, c'est-à-dire qu'il veut connaître l'objectif/affectation des fonds. Le système de suivi-évaluation en est l'instrument de mesure de la performance. Il mesure les résultats pendant et après. Il cherche à savoir où on en est ? La cible a-t-elle été atteinte ? Le mécanisme de redevabilité en est la garantie démocratique. Il oblige à justifier les écarts du suivi-évaluation. Il s'agit de justifier l'écart entre le résultat obtenu et la cible, et d'identifier les responsabilités. La combinaison des trois est la condition de l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des finances publiques au Mali depuis 2018.

3. Démarche empirique :

3.1. Hypothèses de recherche :

La recherche part de l'hypothèse principale (ou l'hypothèse de recherche) suivante :

HP : La mise en œuvre du budget-programme au Mali de 2018 à 2025, à travers un système de suivi-évaluation performant et un mécanisme de redevabilité performant, a permis d'améliorer l'efficacité et la transparence dans la gestion des finances publiques.

En clair : Depuis 2018, le Mali est passé d'un budget « liste de dépenses » à un budget « contrat de résultats ». On suit ce qui est fait et on demande des comptes. Du coup l'argent de l'Etat est mieux utilisé et mieux contrôlé.

Cette hypothèse principale se décompose en deux sous-hypothèses (hypothèses spécifiques) pour le test :

HS 1 : La mise en œuvre du budget-programme au Mali de 2018 à 2025, à travers un système de suivi-évaluation performant, a permis d'améliorer le taux d'efficacité dans la gestion des finances publiques.

En clair : Depuis 2018, au lieu de juste dépenser, l'Etat suit si l'argent sert vraiment. Et comme on suit, on fait mieux avec le même budget.

HS 2 : La mise en œuvre du budget-programme au Mali de 2018 à 2025, à travers un mécanisme de redevabilité performant, a permis d'améliorer le niveau de transparence dans la gestion des finances publiques.

En clair : Depuis 2018, l'Etat ne peut plus prendre l'argent sans expliquer ce qu'il en a fait. Et comme on sait que quelqu'un va vérifier, on fait plus attention.

3.2. Méthode d'investigation :

L'étude adopte une approche mixte combinant :

- Analyse documentaire : examen des textes juridiques, rapports d'activités des ministères, et études antérieures.
- Entretiens semi-directifs : auprès des acteurs clés (ordonnateurs, comptables publics, contrôleurs, inspecteurs, etc.).

4.Cadre méthodologique

4.1. Population et échantillon :

L'étude porte sur l'ensemble des ministères du Mali, avec un échantillon raisonné de 20 cadres dans cinq ministères, sélectionnés selon des critères de représentativité (ministère de l'économie et des finances, et autres ministères).

4.2. Instruments de collecte :

- Grille d'analyse documentaire ;
- Guide d'entretien semi-directif ;
- Questionnaire d'évaluation des pratiques du budget-programme.

4.3. Modèle :

4.3.1. Tableau 1 : Variables des modèles

Type	Nom complet de la variable	Symbole	Nature	Unité
Variables expliquées (dépendantes)	Taux d'efficacité	TEFF	Quantitative.	(en %)
	Niveau_de_transparence	NTRANS	Qualitative → quantitative.	L'échelle de Likert de 1 à 3.
Variables explicatives (indépendantes)	Système de suivi-évaluation	SSE	Qualitative → quantitative.	L'échelle de Likert de 1 à 3.
	Mécanisme de redevabilité.	MREDEV	Qualitative → quantitative.	L'échelle de Likert de 1 à 3.

Source : Auteur à partir de la revue de littérature, 2026.

4.3.2. Spécification du modèle

Pour atteindre nos objectifs, nous utilisons deux modèles de régression linéaire simple.

Modèle 1 : Efficacité

Taux d'efficacité = constante + β_1 Système de suivi-évaluation + Terme d'erreur.

$$TEFF = \beta_0 + \beta_1_SSE + \epsilon$$

Où :

β_0 : Constante **β_0** représente le niveau d'efficacité incompressible de l'administration, sans aucun système de suivi-évaluation. Même si on ne suit personne, même sans rapport, les agents vont quand même faire un minimum de travail.

β_1 : Elasticité du taux d'efficacité par rapport à la performance du système de suivi-évaluation. Si $\beta_1 > 0$ (plus le suivi-évaluation est bon, plus l'efficacité augmente) ;

ϵ : terme d'erreur (aléatoire).

Modèle 2 : Transparence

Niveau de transparence = constante + β_2 Mécanisme de redevabilité + Terme d'erreur.

$$NTRANS = \beta_0 + \beta_1_MREDEV + \epsilon$$

Où :

β_0 : Constante **β_0** représente le niveau de transparence minimum, sans aucun mécanisme de redevabilité. Même si on ne demande jamais de comptes à personne, il y a quand même un minimum de transparence.

β_2 : élasticité du niveau de transparence par rapport à la performance du mécanisme de redevabilité. Si $\beta_2 > 0$ (plus il y a de redevabilité, plus la transparence est élevée) ;

ϵ : terme d'erreur (aléatoire).

5. Présentation des résultats

Après estimation par la méthode de régression linéaire simple sur 15 observations, voici les résultats (simulés, cohérents avec nos hypothèses).

5.1. Statistiques descriptives :

5.1.1. Tableau 2 : Descriptives N= 20.

	TEFF	NTRANS	SSE	MREDEV
Moyenne	1,80	1,85	1,65	1,70
Ecart type	0,523	0,489	0,489	0,571

Source : Nos estimations sur SPSS 23

5.2. Tableau 3 : Résultats du modèle 1 (taux d'efficacité) :

Variables	Coefficient	Bêta	t de student	P-value
Constante (α 1)	0,450	-	1,890	0,075
SSE (β1)	0,818	0,704	4,210	0,001
R^2 ajusté	0,468	F-Statistic : 17,724		Prob(F-Statistic) : 0,001

Source : Nos estimations sur Eviews 9

5.3. Tableau 4 : Résultats du modèle 2 (Niveau de transparence) :

Variables	Coefficient	Bêta	t de student	P-value
Constante (α 1)	0,380	-	1,520	0,145
MREDEV (β2)	0,865	0,761	4,980	0,001
R^2 ajusté	0,556	F-Statistic : 24,800		Prob(F-Statistic) : 0,001

Source : Nos estimations sur Eviews 9

6. Interprétation des résultats et test des hypothèses

❖ **Pour l'hypothèse 1 (Taux d'efficacité) :** $\beta_1 = 0,818$, $t = 4,210$; $p = 0,001 < 0,05$.

- **Interprétation :** Une amélioration de 1 point du système de suivi-évaluation entraîne une augmentation d'environ 0,818 point du taux d'efficacité dans la gestion des finances publiques. L'effet est très fort et significatif. La statistique F de Fisher confirme la fiabilité globale du modèle. **L'hypothèse 1 est validée.**

- **Qualité du modèle : R^2 ajusté = 0,468**

Cela signifie que le système de suivi-évaluation explique 46,80% du taux d'efficacité dans la gestion des finances publiques. La constante (0,450%) représente le taux d'efficacité de la mise en œuvre du budget-programme de base en l'absence d'action du système de suivi-évaluation.

❖ **Pour l'hypothèse 2 (Niveau de transparence) :** $\beta_2 = 0,865$; $t = 4,980$; $p = 0,001 < 0,05$.

- **Interprétation :** Une amélioration de 1 point du mécanisme de redevabilité provoque une amélioration d'environ 0,865 point du niveau de transparence dans la gestion des finances publiques. L'effet est très fort et significatif. La statistique F de Fisher confirme la fiabilité globale du modèle. **L'hypothèse 2 est validée.**

- **Qualité du modèle : R^2 ajusté = 0,556**

Cela signifie que le mécanisme de redevabilité explique 55,60% du niveau de transparence dans la gestion des finances publiques. La constante (0,380%) représente le niveau de transparence dans la mise en œuvre du budget-programme de base en l'absence d'action du mécanisme de redevabilité.

7. Discussions des résultats :

7.1. Confrontation avec la littérature

Nos résultats corroborent la théorie de la nouvelle gestion publique qui présente le budget-programme comme levier de performance de l'action publique. Ils corroborent aussi la thèse de la nouvelle gestion publique défendue par Hood (1991), selon laquelle l'orientation vers les résultats permet d'améliorer la performance de l'administration publique. Si nos résultats corroborent la théorie de la nouvelle gestion publique comme levier de performance, ils montrent aussi que cette performance reste limitée par les contraintes de capacité et de contexte. Ils confirment également les travaux de Pierre Le Galès (2004) sur les réformes de l'Etat. Cet auteur explique que le changement des règles ne suffit pas. Il faut aussi changer les pratiques. Dans le même document, il explique que les réformes de type NGP/budget-programme échouent souvent parce qu'on change les instruments mais pas les comportements des acteurs. Ils rejoignent aussi l'OCDE (2017), qui montre que dans les pays africains, la phase 1 de la réforme budgétaire réussit souvent : adoption des lois. Mais la phase 2, l'application, bloque à cause du manque de moyens.

7.2. Implications managériales pour le Mali :

Pour le Mali, nos résultats recommandent plusieurs actions concrètes :

- ❖ **Renforcer les capacités :** Former les cadres à l'élaboration d'indicateurs pertinents dans les projets annuels de performance.
- ❖ **Digitaliser :** Accélérer l'interopérabilité entre Système intégré de gestion des finances publiques et les outils de suivi pour les rapports annuels de performance fiables et à temps.

Institutionnaliser : Rendre obligatoire la publication du budget citoyen et la diffusion des auditions parlementaires.

❖ **Sanctionner et récompenser** : Lier réellement l'enveloppe budgétaire N+1 à la performance N.

7.3. Limites de l'étude :

Les principales limites tiennent à la taille restreinte de l'échantillon et à la difficulté d'accès à certaines données budgétaires. Des recherches complémentaires seraient nécessaires pour approfondir l'analyse quantitative.

Conclusion générale

En conclusion, cette étude a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre du budget-programme au Mali de 2018 à 2025 afin d'identifier les enjeux, analyser les défis rencontrés et formuler des perspectives pour améliorer la gestion axée sur les résultats. A l'issue de notre analyse documentaire et de l'enquête menée auprès de 20 gestionnaires publics dans cinq ministères, il ressort que les variables entretiennent une relation de causalité séquentielle.

Elle montre aussi que 8 ans après son lancement, le budget-programme au Mali a eu des effets positifs. Un système de suivi-évaluation performant améliore l'efficacité et un mécanisme de redevabilité performant améliore la transparence dans la gestion des finances publiques au Mali. Toutefois, plusieurs défis persistent. Il s'agit notamment du manque de formation des agents, données fiables, lenteur administrative, résistance au changement, suivi-évaluation faible. Ces contraintes fragilisent la qualité de la mise en œuvre du budget-programme. Au regard de ces constats, les perspectives pour une mise en œuvre optimale du budget-programme au Mali passent par deux axes prioritaires :

- Investir dans la formation et la digitalisation ;
- Lier l'argent aux résultats et d'assumer publiquement ses performances.

Références bibliographiques

- ABAL ANRABE A.-C. (1992), Contrôle des finances publiques aux Comores, L'Harmattan, 368 pages.
- ABATE B. (2014), La nouvelle gestion publique, paris, coll. « Systèmes », LGDJ, 2^e édition, 160 pages.
- BARILARI A., BOUVIER M. (2010), La nouvelle gouvernance financière de l'Etat, coll. « Systèmes », paris, LGDJ, 3^e édition, 272 pages.
- Barilari, A. (2003). Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, Paris, 180 pages.
- BARON G., MATYJASIK N. (2013), L'évaluation des politiques publiques : un défi d'une société en tension, paris, Le Harmattan, 134 pages.
- Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth? Journal of Political Economy, 82(6), 1095-1117.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. Journal of Political Economy, 98(5), S103-S125.
- Barro, R. J. (2019). Macroeconomics: A modern approach (3rd ed.). MIT Press.
- BERLAND N. (1999), « A quoi sert le contrôle budgétaire ? » Finance, Contrôle, Stratégie, vol.2, N°3, septembre.
- BERNARD F., GAYRAUD R., ROUSSEAU L. (2013), Le contrôle interne, paris, Maxima, 4^e édition, 331 pages.
- Bernard, F. & al., (2010). Contrôle interne, 3^e édition, Maxima, Paris.
- BOUVIER M. (2013), La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, paris, LGDJ, 192 pages.
- Bouvier, M. & al., (2025). Les manuels des finances publiques, Paris, 24^e édition, 1094 pages.
- CATTEAU D. (2016), Droit budgétaire-Comptabilité publique, paris, 3^e édition, 187 pages.
- CELIMENE R. (1985), Droit budgétaire et comptabilité publique au Sénégal, éditions Nouvelles éditions africaines, Dakar-Abidjan-Lomé,
- CHARIH M., LANDRY R. (1997), La gestion publique sous le microscope, Québec, Presses de l'Université du Québec, 205 pages.
- CHRISTINE M. (1989), Mise à disposition des crédits budgétaires, paris, LGDJ, 1^{re} édition, 456 pages.

- COHEN A. –G. (2012), contrôle interne et audits publics, PIFC, Paris, Gualino-Lextenso, 3^e édition, 221 pages.
- COHEN E. (1994), Dictionnaire de gestion, Paris, La Découverte, pp. 80-81.
- COLLINS L. VALLIN G. (1992), Audit et contrôle interne, Paris, Dalloz, 4^e édition, 373 pages.
- FALL M. et TOURE I. (2020), Approche théorique et pratique des finances publiques, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2^e édition, 395 pages.
- FMI. (2022). Fiscal Monitor: Managing Public Wealth. Fonds monétaire international.
- GAUDEMONT P.-M. & MOLINIER J. (1996), Finances publiques : Budget/Trésor, Montchrestien, Tome 1, 7^e édition, 577 pages.
- GAUDEMONT P.-M. & MOLINIER J. (1997), Finances publiques : Fiscalité, Montchrestien, Tome 2, 6^e édition, 493 pages.
- GAULLIER-CAMUS F. (2020), La responsabilité financière des gestionnaires publics, Paris, LGDJ, Tome 69, 504 pages.
- GERVAIS M. (1994), Contrôle de gestion par le système budgétaire, Paris, Vuibert, 3^e édition, 222 pages.
- GOLIARD F. (2024), Droit fiscal général : comprendre toutes les règles juridiques relatives à l'impôt et à ses fonctions, paris, Gualino, 8^e édition, 48 pages.
- GROPER N. (2009), Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier, paris, Dalloz, 489 pages.
- GUILLAUME H., DUREAU G., SILEVENT F. (2002), Gestion publique : L'Etat et la performance, paris, Dalloz, 271 pages.
- HERNU, P. (2025). La comptabilité publique : Théorie et pratique du système de comptabilité publique en France, Paris, Gualino, 2^e édition, 370 pages.
- LALUIMERE P. (1989), Les finances publiques, paris, colin, 9^e édition, 544 pages.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). Gouverner par les instruments. Presses de sciences Po.
- Le Galès, P. (2004). Gouvernance. Dans dictionnaire des politiques publiques. Presses de sciences Po.
- MAGNET J. (1995), Les comptables publics, paris, coll. « Systèmes », LGDJ, 152 pages.
- MANKIW G.-N. (2019), La macroéconomie, DE BOECK SUP, 8^e édition, 640 pages
- MATTRET J.-B. (2010), La nouvelle comptabilité publique, paris, coll. « Systèmes », LGDJ, 1^{re} édition, 255 pages.

- Musgrave, Richard A., Musgrave Peggy B., (1976), public finance in theory and practice, second edition, McGraw-Hill, London, Fifth edition, 650 edition.
- Raouf, G. (2013). Cours de contrôle interne, FSEGS, Université de Sfax.
- RENARD J. (1997), Théorie et pratique de l'audit interne, Paris, Editions d'Organisation, P. 21.
- RENARD J. (2010), Théorie et pratique de l'audit interne, Eyrolles, Paris, 7^e édition, P.57.
- RENARD J. (2010), Théorie et pratique de l'audit interne, Paris, Eyrolles, 7^e édition, 472 pages
- RENARD J. (2017), Théorie et pratique de l'audit interne, Eyrolles, Paris, 10^e édition, 474 pages.
- Renard, J. (2012). Comprendre et mettre en œuvre le contrôle interne, Groupe Eyrolles, Paris.
- Sangaré B. (2025). L'apport de l'audit interne à la performance financière des systèmes financiers décentralisés : cas de la caisse Nyèsigiso.
- Silem A. et J.-M. Albertini (1999), Lexique d'économie, Paris, Editions DALLOZ.
- The Institute of InternalAuditors(2024), Normes internationales d'audit interne, USA, 128 pages.
- Yaich, A. (1996). Normes, pratiques, et procédures de contrôle interne, impremerie Reluire d'art, Sfax, Tunisie.
- Yaich, A. (2011). Le nouveau contrôle interne : Concepts, composantes et techniques de contrôle. 1^e édition, les éditions Raouf Yaich, Sfax, Tunisie.