

## Budget- programme (BP)

### Concepts généraux de l'approche programmatique et architecture du BP

Techniquement, le BP est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer, présenter et exécuter la loi des finances sur la base de programmes. Ainsi le gouvernement n'entend plus considérer le budget de l'Etat comme une sorte de gâteau national que se partagent les ministères, mais veut apporter des réponses à des problèmes liés aux besoins des populations clairement identifiés sur le terrain. C'est la formulation claire et précise de ce problème, le but poursuivi en le résolvant, les indicateurs de suivi et les moyens à dégager pour sa résolution qu'on appelle programme. Le budget est donc l'ensemble des programmes ainsi arrêtés. La comparaison avec l'ancien système permet en effet de mieux dégager la fenêtre de compréhension du budget programme.

Dans ce contexte, le BP organise les choix budgétaires autour des politiques publiques, compare les coûts et les résultats des programmes et n'en retient que les plus efficaces par rapport aux priorités. Un programme ne vaut donc que par sa capacité à résorber un déficit, accroître des capacités, réduire un fléau, approvisionner en biens, etc.

### Le passage du budget de moyens au budget-programme

Les gestionnaires ont compris qu'il faut passer d'une gestion des moyens vers une gestion axée sur résultats en vue d'assurer les objectifs suivants :

- Renforcer l'efficacité de la dépense publique: accroître la performance en orientant le budget vers les résultats ;
- octroyer plus de liberté et de responsabilité aux gestionnaires budgétaires (services centraux et services déconcentrés) ;
- alléger et simplifier les procédures de la dépense publique ;
- donner plus de clarté aux choix stratégiques en renforçant la programmation budgétaire pluriannuelle ;
- renforcer la déconcentration budgétaire pour favoriser une gestion de proximité répondant aux attentes des citoyens ;
- approfondir des réformes structurelles autour d'objectifs stratégiques datés chiffrés ;
- maintenir la stabilité macro-économique ;
- libéraliser l'économie et ouverture du secteur public.

La réalisation d'un BP implique l'accomplissement des tâches suivantes:

- établir les objectifs des interventions publiques ;
- à partir de ces objectifs, dériver une structure de programmes (domaine, programme, sous-programme) ;
- lier les objectifs à des indicateurs de performance ;
- réaliser la planification du budget pour atteindre les objectifs fixés ;
- ajuster les objectifs et indicateurs selon les contraintes financières ;
- suivre et mesurer la performance.

La Budgétisation Basée sur les Activités (BBA) permet de :

- ✓ décliner les activités des ministères sous forme de structure d'activités ;
- ✓ décliner les coûts des différents éléments de la structure d'activités ;
- ✓ encadrer les gestionnaires responsables dans leur exercice de planification budgétaire annuelle.

La Budgétisation Basée sur la Performance (BBP) est une approche de gestion qui permet :

- d'accroître l'imputabilité des administrations publiques et des gestionnaires en établissant des objectifs et des indicateurs de performance ;
- de mesurer les résultats ;
- d'assurer une gestion optimale des ressources financières et humaines.

Ainsi, la budgétisation à base d'activités permet de préciser l'objet de la dépense et la budgétisation à base de performance permet d'évaluer l'efficacité de la dépense.

### **Du concept de programme**

Un programme est défini comme un ensemble d'actions ou d'activités coordonnées dans le temps et dans l'espace destinées à atteindre des résultats objectivement vérifiables. Le temps ici, c'est le moyen terme c'est-à-dire de 2 à 5 ans (autrement dit : c'est un ensemble d'activités ayant un même but et contribuant à atteindre les objectifs globaux définis par le Gouvernement dans le cadre de sa planification stratégique).

Les spécifications d'un Programme sont les suivantes :

- les programmes doivent être associés à des priorités stratégiques identifiées dans la phase de planification ;
- un programme doit être indépendant d'autres programmes et avoir une stratégie propre ;
- il doit regrouper des activités formant un tout organique et cohérent ;
- une chaîne de responsabilité indépendante doit être associée à chaque programme ;
- l'affectation du personnel doit être exempt d'ambiguïté et ne pas contredire la chaîne de responsabilité.

L'instrument de mise en œuvre de la GAR est le Budget-programme accompagné de l'institutionnalisation de la responsabilisation des acteurs intervenant dans le processus.

Un « programme » est un domaine de responsabilité confié à un dirigeant sur une politique publique identifiée, au sein des compétences d'un ministère, et sur les moyens budgétaires qui lui sont globalement consacrés, pour améliorer la performance de la gestion publique et atteindre des résultats attendus.

Il constitue notamment :

- un cadre de mise en œuvre d'une stratégie, en vue d'atteindre des résultats par l'amélioration continue de la performance, avec une double dimension, budgétaire (crédits alloués) et managériale (pilotage) ;
- un cadre managérial de la conduite de cette politique publique, dans lequel se pilote la gestion par la performance ;
- un centre de responsabilité avec des pouvoirs sous forme de leviers d'actions en contrepartie de rendre compte, etc.

### **La structuration du programme en actions**

Dès lors que le programme doit avoir une certaine ampleur et que ses moyens sont globalisés, il est nécessaire de le décomposer en approches plus fines (le structurer en « actions ») pour mieux appréhender son contenu et de pouvoir en calculer les coûts. Ce sont les actions qui structurent et composent un programme, fournissant ainsi le cadre d'analyse de son contenu. En d'autres termes, les actions rendent plus lisible la politique publique portée par le

programme, au-delà de son seul périmètre, en explicitant ses grandes composantes. Entre le programme et l'action, c'est l'échelle qui change. Le choix de la structuration du programme en actions découle donc directement de l'analyse des composantes de la politique publique considérée. L'action est le périmètre de l'expression des demandes de crédits pour un programme, et de la justification de ces demandes. Aucun crédit ne peut être alloué à un programme en dehors des actions qui le constituent.

A un niveau plus fin d'analyse, l'action va se décomposer en activités et en projets : l'activité est une décomposition du niveau encore global que constitue l'action : par exemple, si l'on a défini une action « construction de routes », on pourra l'analyser en activités « passation de marchés », « suivi des travaux », etc. L'activité est en fait une « sous-action ». Le projet, contrairement à l'action et l'activité, n'a pas de caractère de permanence ; il a un début et une fin ; dans l'action « construction de routes », le projet sera par exemple un axe routier bien défini.

En outre, en passant du budget-objet au budget-programme, la nature des dépenses n'est plus au premier rang, mais elle n'est pas pour autant effacée. L'action est le cadre par lequel les dépenses sont également présentées selon leur nature (personnel, fonctionnement, investissement, etc.). En outre, un apport important de l'approche du budget programme. : le niveau de l'action constitue le cadre d'analyse du coût des diverses composantes des politiques publiques. La notion de coût d'une action doit s'entendre à deux niveaux :

- celui du coût prévu, correspondant aux crédits budgétaires qu'il est envisagé de consacrer à l'action considérée dans le cadre de l'allocation budgétaire au programme ;
- celui du coût réel, correspondant aux dépenses réellement effectuées lors de l'exécution du programme.

### **Focus sur le Budget Programme**

Le BP est un instrument qui relie toutes les dépenses à des objectifs à l'avance et à des indicateurs. C'est une technique d'allocation budgétaire consistant à regrouper les actions d'un Ministère par programme en rapprochant les crédits alloués aux résultats attendus. Il est un instrument de planification stratégique et opérationnelle dont les fonctions essentielles sont : (i) la planification, (ii) la budgétisation et (iii) le suivi-évaluation.

En tant qu'outil de planification, le budget programme est élaboré sur la base des objectifs et stratégies définis par le gouvernement et prévoit à moyen terme, dans un cadre macro-économique équilibré, les ressources et les coûts des politiques, programmes et projets publics. Aussi, l'existence de politiques sectorielles conditionne-t-elle la qualité des budgets-programmes au niveau des différents départements ministériels.

En tant que cadre de programmation budgétaire, le budget programme s'élabore dans le respect des enveloppes sectorielles définies dans le CDMT et encadre le processus annuel de préparation du budget en facilitant les choix budgétaires à partir de la programmation à moyen terme des ressources et des dépenses. Il accroît la prévisibilité des flux de ressources et de charges tout en assurant une meilleure efficacité du système budgétaire.

Enfin, en tant qu'outil d'évaluation, le budget-programme permet de suivre et d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux ressources dégagées et objectifs fixés pour une mise en

œuvre efficace des politiques, programmes et projets publics. Il permet de ce fait de réorienter les stratégies et politiques de développement pour améliorer leur efficacité.

Dans cette optique, le Budget-Programme peut être défini comme un mode de présentation des crédits budgétaires permettant un regroupement cohérent des actions d'un même ministère par programme, en mettant en correspondance les crédits et les résultats physiques ou financiers escomptés, dans le cadre d'une projection pluriannuelle indicative.

Il permet notamment d'aligner les ressources publiques sur les priorités nationales, en procédant à des allocations de ressources annuelles assurant une cohérence et une bonne articulation avec les objectifs à moyen et long terme, en prenant en considération la pluri-annualité budgétaire. Il vise à améliorer l'efficacité et l'équité en matière d'utilisation publiques en vue de promouvoir la croissance, d'améliorer le niveau des revenus et, donc de réduire la pauvreté.

Le budget programme vise, entre autres, les objectifs suivants :

- ✓ la lisibilité de l'action publique ;
- ✓ la transparence des documents budgétaires ;
- ✓ une culture de résultats qui consiste à dépenser mieux et améliorer l'efficacité de l'action publique ;
- ✓ une gestion renouvelée autour des responsables de programmes.

Il se caractérise par une organisation de la maquette budgétaire en missions-programmes-actions (en France par exemple).

Par ailleurs, le budget programme permet une gestion rénovée des finances publiques qui se traduit par une spécialisation des crédits par programme, une plus grande liberté d'action assortie des principes de globalisation et de fongibilité.

De même, il développe une démarche de performance qui permet d'associer à chaque programme des objectifs et des indicateurs.

En matière de présentation et définition des différentes articulations de l'architecture budgétaire, il y a lieu de retenir que :

- la mission correspond à une politique publique et constitue l'unité de vote des crédits ;
- le programme, élément central de l'architecture budgétaire, correspond à une segmentation de la politique publique ;
- l'action précise la destination de la dépense.

Le BP est :

- un document explicatif joint au projet de loi de finances précisant les objectifs du ministère, les programmes qui y concourent et les moyens qu'il y consacre ;
- un cadre de dépenses sectoriel à court et moyen termes liant les ressources aux résultats attendus des divers centres de responsabilité d'une organisation ;

- un outil de planification et de gestion qui, à terme, participera au but recherché (assainissement des finances publiques, amélioration des indicateurs de couverture sanitaire, réduction de la pauvreté, etc.).

### **Caractéristiques des budgets-programmes :**

Les budgets programmes permettent de réaliser :

- L'accroissement de l'impact des dépenses publiques sur la croissance et la réduction de la pauvreté ;
- Le rapprochement entre les besoins et les ressources en vue de l'adaptation au cycle budgétaire annuel ;
- La hiérarchisation des besoins en fonction de leur degré de priorités et leur harmonisation avec les perspectives de ressources ;
- La prévision des ressources internes et de l'aide extérieure disponible dans un cadre pluriannuel ;
- La planification des dépenses dans une perspective à moyen terme ;
- La définition d'un cadre de ressources cohérent et réaliste favorable à l'atteinte des objectifs fixés (création d'un environnement macroéconomique équilibré, amélioration de la couverture sanitaire, etc.) ;
- Un système de répartition des ressources plus conforme aux priorités stratégiques et intra sectorielles dans le cadre d'une discipline budgétaire rigoureuse ;
- La formulation d'un modèle clair et logique qui lie les ressources aux résultats prévus ;
- La détermination d'une stratégie de mesure de rendement permettant de suivre les progrès ;
- La responsabilisation des administrations gestionnaires de crédits.

### **Budget programme et système de classification budgétaire**

Le système de classification budgétaire pour la gestion courante doit être compatible avec les standards internationaux pour la production de rapports analytiques. Ils comprennent:

- La classification économique donnée par le Manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI (2001 et plus récemment 2014) qui sert à la formulation de la politique budgétaire globale, et à la préparation du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) et des comptes nationaux ;
- La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP des Nations Unies, 1999) qui est une classification par objectif socio-économique et qui sert à la formulation des politiques publiques et aux comparaisons internationales.

Deux niveaux de codification permettent d'identifier les dépenses par nature et par classification économique, à savoir l'article et le paragraphe. L'article représente la catégorie économique de la dépense et est identifié par les deux premiers caractères du compte par nature du plan comptable général de l'Etat. Le paragraphe est une subdivision de l'article précisant la nature de la dépense. Il est identifié par les trois premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat.

Par ailleurs, une classification fonctionnelle est stable et indépendante de la structure administrative. La CFAP comporte trois niveaux de détail : divisions, groupes et classes. Le premier niveau regroupe 10 catégories à deux chiffres appelés divisions, qui comprennent par exemple les services généraux des administrations publiques (division 01) ou l'enseignement (09). Les groupes et les classes donnent le détail des moyens par lesquels les objectifs généraux sont atteints. Chaque division est composée de plusieurs groupes à trois chiffres :

par exemple, enseignement préélémentaire et primaire (091). Enfin, chacun de ces groupes regroupe une ou plusieurs classes à quatre chiffres: fonctionnement des organes exécutifs et législatifs (0111) et affaires financières et fiscales (0112).

### **Structurer le budget en programme : quelques bons principes**

- Le programme regroupe un ensemble cohérent d'activités auxquelles sont associés des objectifs communs. Il regroupe les dépenses indépendamment de leur nature économique. En particulier, les dépenses de personnel et d'investissement devront être regroupées de la même manière que les dépenses de biens et services concourant à la même finalité ;
- Pour la responsabilisation et la gestion courante, le programme doit être défini au sein des ministères. Les questions de politique budgétaire transversales seront traitées dans des documents spécifiques de politique transversale ;
- Chaque programme doit correspondre à un regroupement clairement défini de directions ou services, projets d'investissement et transferts. Une grille de passage entre la structure administrative et le programme doit être établie (« cartographie du programme ») ;
- On n'utilisera pas de clef de répartition et on ne fera pas de comptabilité analytique pour structurer le budget en programmes. Dans ces conditions :
  - les dépenses non affectables à un programme opérationnel particulier sont regroupées dans un programme d'administration générale ;
  - un membre du personnel est affecté à un seul programme.
- La structure programmatique doit être relativement stable pour assurer une continuité dans la gestion ;
- Le programme (ou le sous-programme) doit, lorsque cela est possible, ne couvrir qu'un seul groupe de la CFAP, mais il ne s'agit pas d'une règle universelle ;
- Le nombre de programmes par ministère sera limité (5 à 6 en moyenne, par exemple) ;
- On évitera des budgets d'activités excessivement détaillés.

### **Structurer le budget en programmes : quelques caractéristiques de la nomenclature programmatique**

La structure du budget en programmes devra être stable. Le programme doit correspondre à la fois à une politique publique, ou fonction de l'Etat, et à des centres de responsabilités bien déterminés pour mieux identifier les responsabilités dans la mise en œuvre. Les programmes seront établis par ministère, le programme interministériel devant rester l'exception. Ils correspondront très souvent aux fonctions (ou sous-secteur supervisé) du ministère considéré.

Ainsi peuvent-ils correspondre, par exemple, à un groupe de directions générales, d'établissements publics, et/ou de projets.

Une classification programmatique comprend plusieurs niveaux, et notamment les suivants: (i) le programme; (ii) éventuellement, le sous-programme (dit « action » dans le budget français) ; et (iii) l'activité

Ce dernier niveau est à usage interne pour le gestionnaire de programme. Les programmes sont décomposés sur le plan opérationnel en activités ou projets, ces activités correspondant à des groupes de prestations ou produits bien déterminés. Dans la pratique, pour le budget de fonctionnement, l'activité correspondra le plus souvent à l'unité administrative (par exemple, direction). Pour le budget d'investissement, l'activité est le projet ou une composante d'un "gros" projet. Au niveau de l'activité il peut être défini des indicateurs de moyens et produits,

pour suivre l'efficacité, c'est-à-dire la capacité à minimiser les moyens pour réaliser un niveau donné de prestation.

Particulièrement en France et dans les pays ayant opté une nomenclature similaire à la sienne, le niveau le plus élevé est la mission qui est souvent interministérielle (cette transversalité constituant une difficulté dans la responsabilisation des acteurs, le programme doit rester toujours ministériel). La mission est l'unité de vote du budget, le programme restant l'unité de spécialisation budgétaire.

Dans certains pays (par exemple, la France, Madagascar ou l'Australie) le budget annuel de l'Etat est structuré en programmes. Un document séparé du budget annuel présente les indicateurs. Dans d'autres pays, dont l'Afrique du Sud et l'Ile Maurice, le budget annuel est organisé en programme avec des projections pluriannuelles de dépense au même format que les crédits de paiement et quelques indicateurs de performance. Il est organisé par programme et comprend quelques indicateurs de performance. Le budget annuel est à la fois CDMT et budget de programme.

Dans d'autres pays encore (et particulièrement de l'Afrique de l'Ouest francophone, dont le Bénin et le Mali), le terme budget programme se réfère à un document annexe, ou parallèle, au budget annuel, comme les budgets de programme pluriannuels préparés. Pour ces pays, la première année du tableau correspond au budget annuel. Les autres années sont à titre indicatif même si elles devraient constituer des engagements fermes pour les gouvernements.

### **Canevas et étapes d'élaboration d'un Budget Programme**

Les étapes et les tâches suivantes correspondent au canevas et/ou à la structure d'un BP et décrivent le cheminement de son élaboration.

#### **Elaboration du diagnostic global de situation du secteur**

Elle fait l'état des lieux des différents domaines de compétence du secteur à partir des données statistiques disponibles et des indicateurs. Le diagnostic met donc à nu, les difficultés sectorielles et permet ainsi de définir des stratégies qui tiennent compte de ces difficultés dans la planification des actions de développement

#### **Formulation des objectifs par thématique et définition des axes d'intervention**

Une fois la problématique bien présentée à travers le diagnostic, les difficultés relevées sont regroupées par thématiques choisies par rapport aux axes contenues dans les documents de vision et d'orientation nationale. Il s'en suit la formulation des stratégies et des objectifs de même que la définition des axes d'intervention et des actions du budget-programme.

#### **Discussion des objectifs par rapport aux missions du Ministère**

- Il s'agit, au vu des missions assignées au ministère concerné, de justifier sa compétence, à poursuivre les objectifs retenus.

#### **Cohérence avec les stratégies nationales**

- Il s'agit de veiller à ce que les objectifs sectoriels définis soient en cohérence avec les objectifs nationaux contenus dans les documents de politiques et de stratégies nationales.

## Elaboration des cadres logiques des programmes

Le cadre logique est élaboré par programme et comporte les éléments essentiels ci-après :

- Objectif global
- Objectifs spécifiques
- Résultats attendus
- Actions/activités

A chacun de ses éléments, il est rattaché :

- Indicateur de performance
- Sources et moyens de vérification
- Hypothèses ou conditions critiques

## Evaluation Financière

- L'exercice de budgétisation des différents programmes se fait par nature de dépenses et tient compte du Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Cette phase est également très importante dans la mesure où elle permet d'apprécier la sincérité du budget à partir des écarts observés entre les prévisions et les réalisations. Au-delà des difficultés de précisions dans l'estimation des coûts des activités, qui sont liées soit, à l'absence de base de données statistiques ou à la non exploitation de données statistiques lorsqu'elles existent soit, au non recours au référentiel des prix actualisé chaque année par le contrôle financier, le défaut de prise en compte des délais de passation des marchés publics dans la programmation des dépenses est également source de mauvaise budgétisation.
- Il est important aussi de souligner que pour le suivi des actions /activités programmées, le tableau des « Evaluations financières », et le « Plan de Travail Annuel » doivent être en harmonie afin que les objectifs poursuivis soient véritablement atteints.

## L'exécution des crédits d'un programme

Les programmes regroupent « les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général ».

Le programme est le niveau de spécialité budgétaire, ce qui améliore la lisibilité du budget et permet une gestion globalisée dans le respect du principe de la fongibilité asymétrique (pas d'abondement des dépenses de personnel par les autres crédits du programme), de la couverture des dépenses obligatoires et de la soutenabilité budgétaire.

Les crédits sont présentés selon deux axes: par destination (actions) et par nature (titres).

Les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Une première page présente le détail des crédits exécutés l'année n en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Une seconde page, à titre de comparaison, rappelle l'exécution des crédits l'année (n-1).

Lorsque le niveau de finesse de l'information l'exige, certains programmes, comme par exemple le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », peuvent faire l'objet d'une présentation des crédits jusqu'à un niveau inférieur à l'action (sous-actions).

Afin de présenter l'ensemble des crédits dont dispose le programme, le montant de fonds de concours et d'attributions de produit rattachés, ventilés par action, figure parallèlement aux crédits exécutés l'année n.

L'ensemble des mouvements de crédits réalisés en gestion l'année n (décrets de transfert, décrets d'avance, reports, lois de finances rectificatives) fait ensuite l'objet d'une présentation dans le rapport annuel de performances.

### **La justification des crédits et des emplois**

L'exécution des crédits et des effectifs des programmes est présentée et justifiée. C'est un outil d'explicitation des crédits soumis au vote du Parlement. Elle est un élément essentiel de sa bonne information pour apprécier la sincérité des lois de finances.

La justification des crédits présente le contenu physique et financier du programme et explique les déterminants de la dépense (nombre d'usagers, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, mesures de réforme, etc.).

Cette partie des rapports annuels de performances revêt une importance particulière et informe sur l'exécution des crédits.

La justification se fait au niveau du programme pour les éléments transversaux et au niveau des actions.

### **Les coûts des programmes et des actions**

En assurant une lisibilité immédiate et accrue de l'ensemble des moyens consommés par une action de politique publique, l'analyse des coûts favorise la transparence sur les moyens et les ressources mobilisés. L'approche en coûts complets issus des données de la comptabilité générale conforte la dimension prospective de l'analyse des coûts et permet d'ébaucher une interprétation de nature économique et financière des coûts calculés. L'analyse des coûts contribue à l'évaluation de l'efficacité de la gestion publique et participe pleinement à la démarche de performance.

Dans la dernière partie des rapports annuels de performances, le volet d'analyse des coûts présente les dépenses et les coûts complets par actions et programmes de politique publique après réaffectation des dépenses et coûts consommés sur les actions de conduite et pilotage, de soutien et de services polyvalents.

Ces réaffectations relèvent d'une comptabilité spécifique : la comptabilité d'analyse des coûts dont la mise en œuvre s'appuie sur des principes de construction documentés.