



République Islamique de Mauritanie

Honneur – Fraternité – Justice

Ministère des Finances



**Document de Programmation  
Budgétaire à Moyen Terme  
(DPBMT)**

**Guide**

**Mai 2021**



## TABLE DES MATIERES

Liste des illustrations	3
Abréviations	4
Introduction	5
1. La programmation budgétaire pluriannuelle : concepts et principes	6
1.1. Objectifs et principes généraux	6
1.2. Articulation entre les différents instruments de la programmation budgétaire	6
1.3. Le DPBMT : fonctions et contenu	8
2. La procédure d'élaboration et de mise à jour du DPBMT	14
2.1. Les principes	14
2.1.1 La procédure en deux temps	14
2.1.2 Les réserves	15
2.1.3 La projection de référence	15
2.2. Les activités de la programmation budgétaire et de préparation du budget	17
2.2.1 Les lettres circulaires	17
2.2.2 Les conférences de performance et budgétaires	18
2.2.3 La préparation du CDMT-g dans la phase de cadrage	19
2.2.4 Le comité de cadrage macrobudgétaire	20
2.2.5 Le calendrier budgétaire et les activités détaillées d'élaboration du DPBMT	21
Annexe. Glossaire	25

## Liste des illustrations

### Liste des diagrammes

Diagramme 1 1. Relations entre stratégies, documents de programmation budgétaire et budget	7
Diagramme 2 1. Démarche de construction du CDMT global.	20

### Liste des encadrés

Encadré 1 1. Plan indicatif du DPBMT	9
--------------------------------------	---

### Liste des tableaux

Tableau 1 1. CDMT-g par ministère et type de budget	11
Tableau 1 2. CDMT-g par ministère et nature de dépense	12
Tableau 1 3. CDMT-g par division de la CFAP et nature de dépense	13
Tableau 2 1. Construction des projections du CDMT-m	17
Tableau 2 2. Calendrier de préparation du budget et des documents de la programmation budgétaire pluriannuelle	24

## Abréviations

<b>BCM</b>	Banque Centrale de Mauritanie
<b>BOP</b>	Budget opérationnel de programme
<b>CBMT</b>	Cadre budgétaire à moyen terme
<b>CDMT-g</b>	Cadre des dépenses à moyen terme global
<b>CDMT-m</b>	Cadre des dépenses à moyen terme ministériel
<b>CE</b>	Crédit d'engagement
<b>CEMAC</b>	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
<b>CFAP</b>	Classification fonctionnelle des administrations publiques
<b>COFOG</b>	classification of functions of government
<b>CP</b>	Crédit de paiement
<b>CST</b>	Compte spécial du trésor
<b>DGB</b>	Direction générale du budget
<b>DGTCP</b>	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique
<b>DGSPD</b>	Direction Générale des Stratégies et Politiques de Développement
<b>DOB</b>	Débat d'orientation budgétaire
<b>DPAE</b>	Direction de la prévision et de l'analyse économiques
<b>DPBEP</b>	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
<b>DPBMT</b>	Document de programmation budgétaire à moyen terme
<b>DPEAI</b>	Direction de la programmation et de l'efficacité allocutive des investissements
<b>DPLF</b>	Direction de la préparation des lois de finances
<b>DPPD</b>	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
<b>DPRE</b>	Direction de la prévision, de la réforme et des études
<b>DSCAPP</b>	Direction de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée
<b>GAR</b>	Gestion axée sur les résultats
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois des finances
<b>MF</b>	Ministère des Finances
<b>MRU</b>	Ouguiya mauritanienne (monnaie mauritanienne)
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIP</b>	Programme d'Investissement Public
<b>PLF</b>	Projet de loi des finances
<b>PBT</b>	Programmation budgétaire pluriannuelle
<b>PBTG</b>	Programmation budgétaire pluriannuelle générale
<b>REF</b>	Rapport économique et financier
<b>RIM</b>	République Islamique de Mauritanie
<b>SCAPP</b>	Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest
<b>UO</b>	Unité opérationnelle

## Introduction

La République Islamique de la Mauritanie s'est engagée dans une réforme en profondeur de la gestion publique. L'adoption de la loi organique n° 2018-039 abrogeant et remplaçant la loi n°78-011 du 19 janvier 1978, portant loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en constitue un des jalons essentiels. La LOLF vise à placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle, afin de mieux remplir ses objectifs : (i) une discipline budgétaire globale ; (ii) une allocation stratégique des ressources conformément aux priorités nationales visant la réalisation des objectifs de politique publique et (iii) une prestation performante des services publics.

Il convient de préciser que la LOLF a posé les principes et les bases de la programmation budgétaire pluriannuelle orientée vers la performance. Néanmoins, elle n'est pas entrée dans le détail des documents de programmation pluriannuelle et des procédures de leur élaboration. C'est le décret n° 2019-196/PM/MEI/MF portant modalités, procédures et calendrier de la programmation budgétaire qui précise les instruments de la programmation budgétaire pluriannuelle que sont le Document de programmation budgétaire pluriannuelle à moyen terme (DPBMT) qui est établi sur une période minimale de trois ans et qui définit la politique budgétaire du Gouvernement et les cadres de dépenses à moyen terme ministériels (CDMT-m) ainsi que leur articulation.

La République Islamique de Mauritanie a une longue expérience dans la programmation budgétaire pluriannuelle. Depuis très longtemps, de nombreux ministères ont élaboré des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), mais en dehors de l'existence d'un cadre juridique et d'un manuel de référence. En principe, la programmation budgétaire pluriannuelle permet la réalisation des objectifs cités ci-dessus. Toutefois, cela n'est possible que si les procédures sont disciplinées.

Ce présent guide méthodologique se place dans ce contexte. Il constitue une référence unique de tous les acteurs impliqués dans l'élaboration du DPBMT en harmonisant les procédures et en les disciplinant.

Ce présent guide est organisé ainsi :

- La section 1 rappelle les principes et objectifs de la programmation budgétaire pluriannuelle, présente le contenu des documents requis ainsi que leur articulation.
- La section 2 aborde les procédures de programmation et de budgétisation des actions publiques.
- La section 3 fournit un glossaire qui précise certains concepts et termes essentiels de la LOLF.

## 1 La programmation budgétaire pluriannuelle : concepts et principes

### 1.1. Objectifs et principes généraux

La LOLF instaure une approche budgétaire pluriannuelle orientée vers la recherche de la performance de l'action publique et fournit un cadre général pour la budgétisation et la programmation pluriannuelle. Elle place ainsi la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle afin de mieux remplir les objectifs qui lui sont assignés et en particulier :

- Assurer la cohérence et l'alignement du budget de l'Etat avec la stratégie nationale de développement économique et social du pays ;
- Renforcer la discipline et la soutenabilité budgétaire des politiques publiques, en s'assurant que l'impact budgétaire futur de ces politiques est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et est en adéquation avec le cadre macroéconomique ;

Renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources permettant la réalisation des objectifs stratégiques de développement économique et social du pays, par le développement d'outils et méthodes assurant le lien entre les stratégies et le budget.

- Améliorer la performance opérationnelle, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacité dans la fourniture de services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes.

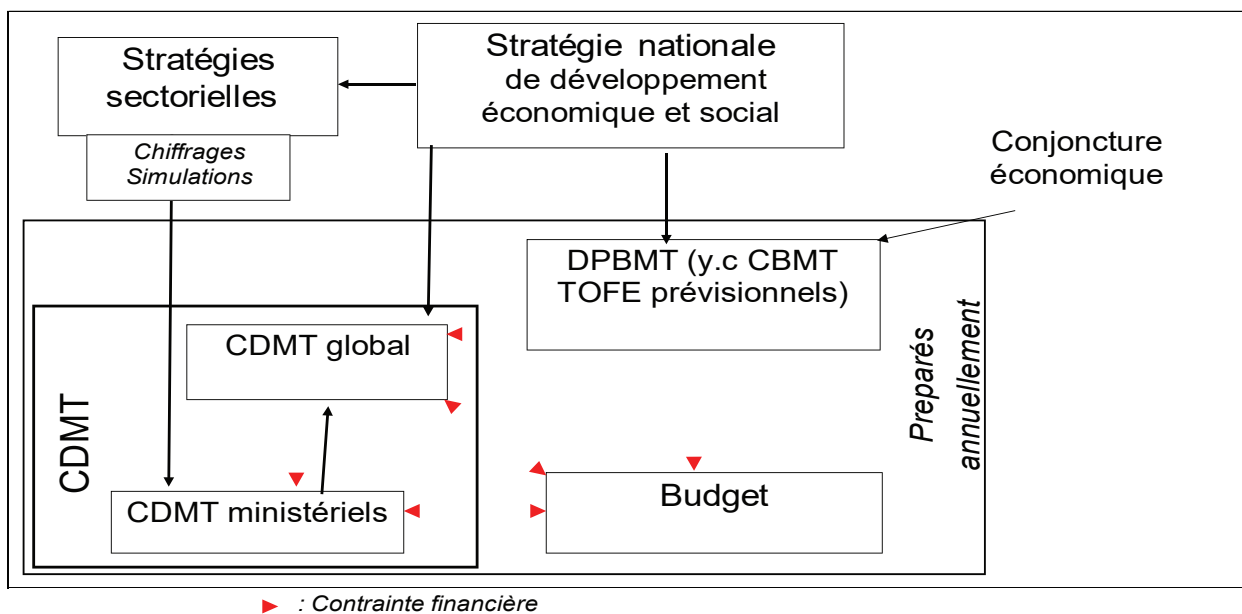
### 1.2. Articulation entre les différents instruments de la programmation budgétaire

Le diagramme 1-1 suivant illustre de façon schématique les relations entre les différents outils de la programmation budgétaire pluriannuelle :

- Les stratégies sont élaborées en amont des processus de budgétisation et de programmation financière pour éviter la pression liée aux activités de préparation du budget. Le chiffrage de leur coût doit être réaliste. Sinon, les stratégies perdent leur raison d'être et toute leur crédibilité.
- Le DPBMT comprend deux parties : le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et le cadre des dépenses à moyen terme global (CDMT-g).
- Le CBMT, comprenant un Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), présente les objectifs relatifs aux agrégats macroéconomiques et budgétaires (cf. section 1.3 ci-dessous) et retrace sur une période de trois ans leurs évolutions. Il est une composante du cadre macroéconomique à moyen terme.

- Le CDMT-g découle du CBMT. Il prévoit en fonction des stratégies et selon la contrainte fixée par le cadrage budgétaire, sur une période triennale (3 ans) de projection, les enveloppes budgétaires et leur ventilation entre les différents ministères et institutions de l'Etat (les CDMT ministériels (CDMT-m)<sup>1</sup>) ainsi qu'une réserve non répartie qui se décompose en trois parties (réserve d'ajustement, réserve pour dépenses accidentelles et non prévisibles et réserve de programmation).
- Les CDMT-m allouent les enveloppes de ressources définies dans le CDMT global à des programmes, aux directions et projets ainsi qu'éventuellement à des activités selon la stratégie du département ministériel concerné, le processus étant itératif.
- Le budget et la première tranche annuelle du CDMT global et des CDMT ministériels sont cohérents.

Diagramme 1 1. Relations entre stratégies, documents de programmation budgétaire et budget



Le DPBMT et les CDMT-m ne se substituent pas aux plans et stratégies, mais visent à améliorer le lien entre le budget et les plans et stratégies en définissant un sentier de réalisation des objectifs stratégiques et en respectant les contraintes financières à moyen terme telles qu'identifiées dans la phase de cadrage budgétaire (cf. section 2 ci-dessous). Ces documents sont préparés annuellement et couvrent une période de 3 ans. Ils sont « glissants », chaque année les projections du CDMT-g et des CDMT-m sont mises à jour et l'horizon de la période de projection est repoussée d'une année (l'année t, le CDMT-g et

<sup>1</sup> Les CDMT ministériels désignent ici les CDMT des ministères ou des institutions.



les CDMT-m pour la période t+1 à t+3 sont préparés ; l'année t+1, le CDMT-g et les CDMT-m pour la période t+2 à t+4 sont préparés ; etc.).

### 1.3. Le DPBMT : fonctions et contenu

Le DPBMT n'est pas un simple ensemble de projections de dépenses. Il doit comprendre des déclarations de politique budgétaire, définissant les cibles des finances publiques et la politique budgétaire à moyen terme, y compris des informations adéquates sur les changements de politique envisagés. Il a pour objectifs généraux :

- Encadrer la préparation du budget annuel des ministères, et la préparation de programmes de dépense pluriannuels (PIP, CDMT ministériels, etc.) ;
- Fournir aux ministères sectoriels un minimum de prévisibilité pour la préparation de leur budget ;
- Donner un cadre pour l'analyse de l'impact budgétaire futur des politiques actuelles (par exemple, les charges récurrentes des projets d'investissement) ;
- Informer le Parlement et les citoyens sur les grandes orientations de la politique budgétaire.

Le CDMT-g, une composante du DPBMT, a deux principales fonctions : outil de cadrage et outil d'analyse. Le CDMT-g servant au cadrage doit être présenté par ministères et types de budget<sup>2</sup> (cf. tableau 1.1) et par ministères et grandes catégories de dépense (cf. tableau 1.2). Ces deux tableaux précisent l'articulation entre le DPBMT, le CBMT et le CDMT-g. Ces deux tableaux peuvent être consolidés en un document unique par lequel le CDMT-g peut être présenté par ministère, types de budget et grandes catégories de dépense.

Pour appuyer l'analyse des grandes politiques budgétaires, les prévisions du CDMT-g peuvent être présentées par fonctions. Ces fonctions peuvent correspondre aux dix divisions de la CFAP/COFOG, comme dans le tableau 1-3, ou être plus détaillée pour identifier des sous-fonctions correspondant à des priorités spécifiques (comme, par exemple, l'enseignement primaire). Les fonctions ont l'avantage d'être stables par rapport aux changements causés par les réorganisations administratives. Le cadrage budgétaire étant

<sup>2</sup> Le budget de l'Etat comprend trois types de budget : le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor (cf. art. 8 de la LOLF). Les comptes spéciaux du trésor (CST) sont destinés à retracer les dépenses de l'Etat à caractère temporaire, ainsi que les opérations à caractère définitif financées au moyen de ressources particulières (cf. art. 32 de la LOLF). Les budgets annexes au budget de l'Etat comprennent les budgets des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et dont l'activité consiste à produire des biens et services donnant lieu à paiement et ceux des entités publiques dotées de l'autonomie administrative et financière.

prioritaire, le CDMT-g devra être structuré par ministères et par type de budget dès le démarrage de l'exercice. Le CDMT global pourra n'être présenté par fonctions qu'ultérieurement selon les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la classification CFAP.

Il risque d'être difficile de disposer rapidement de l'ensemble des données requises, notamment celles de la partie 3. Le contenu de ce document sera progressivement amélioré en fonction des progrès en matière de centralisation de l'information.

L'encadré 1-2 ci-dessous propose un plan indicatif du DPBMT, constituant une note d'orientation budgétaire présentée au Parlement en juin-juillet et organisée en trois parties. Cette note couvrant les principales thématiques précisées par la LOLF et le décret n° 2019-196/PM/MEI/MF :

- La partie 1. Le CBMT
  - o La section 1 aborde le contexte macro-économique international et national tout en présentant le cadrage macroéconomique à moyen-terme ;
  - o La section 2 aborde la politique budgétaire et la politique d'endettement, tout en présentant l'évolution récente des recettes et des dépenses pour la période t-3 à t-1, les estimations à la fin de l'année en cours et les projections pour les 3 années à venir ;
  - o La section 3 présente la politique de gestion des ressources naturelles et les recettes y relatives telles que précisées par le point 15) de l'article 42 de la LOLF ;
  - o La section 4 présente l'aide extérieure et sa gestion ;
  - o La section 5 aborde les questions relatives à l'évolution de l'endettement public.
- La partie 2. Le CDMT-g
  - o La section 1 présente les tendances récentes en matière de priorités sectorielles et intersectorielles ;
  - o La section 2 rappelle les priorités sectorielles et intersectorielles ;
  - o La section 3 présente les orientations pour la période t+1 à t+3 et un CDMT global, comme indiqué dans le décret n° 2019-196/PM/MEI/MF ;
- La partie 3 (présentation des données relatives au secteur public, telles que spécifiées point 4) et au point 13) de l'article 42 de la LOLF)
  - o La section 1 présente la gestion des finances des autres administrations publiques (collectivités territoriales ; établissements publics ; organismes de protection sociale ;
  - o La section 2 présente la gestion financière des entreprises publiques.

## Encadré 1 1. Plan indicatif du DPBMT

### Introduction

#### Partie 1. Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT)

**Section 1.** Le contexte économique (cette section traite le PIB, l'équilibre emplois-ressources, la balance des paiements, la situation monétaire, le TOFE (de manière sommaire, le TOFE étant détaillé dans la section 2) et explique les politiques économiques)

- Evolution économique récente (t-3 à t-1) : PIB et équilibre emplois-ressources, balance des paiements, situation monétaire et TOFE ;
- Perspectives pour l'année en cours
- Objectifs de politique et projections macro-économiques pour la période t+1 à t+3.

**Section 2.** Les finances publiques

- Evolution récente par grande catégorie de recettes et dépense ;
- Analyse des dépenses fiscales ;
- Analyse de l'exécution du budget de l'année t (année en cours) ;
- Évolution prévue pour les années t+1 à t+3 : mise en regard avec les objectifs de la SCAPP et des autres orientations stratégiques ; implications pour la politique fiscale et la politique de dépenses ;
- Encours de la dette publique au 31 décembre de l'année t-1 ; encours prévisionnel au 31 décembre de l'année t (en distinguant dette intérieure et extérieure ; dette directe et avalisée) ;
- La politique d'endettement au cours de la période t à t+3, l'évolution de l'encours et du service de la dette publique.

**Section 3.** La gestion des ressources naturelles

- Le cadre juridique de la gestion des ressources naturelles
- La stratégie sectorielle de gestion des ressources naturelles
- Les contrats en cours
- Les recettes en cours et les perspectives

**Section 4.** La gestion de l'aide extérieure

- Le mécanisme de coordination et d'harmonisation de l'aide
- L'aide budgétaire
- Les approches sectorielles

### Section 5. L'évolution de l'endettement public

- Evolution de l'encours de la dette au 31 décembre (de t-3 à t-1) ; encours prévisionnel au 31 décembre de l'année t (en distinguant dette intérieure et extérieure ; dette directe et dette avalisée) ;
- La politique d'endettement au cours de la période t+1 à t+3 ; évolution de l'encours et du service de la dette.

## Partie 2. Mise en œuvre des stratégies nationales et sectorielles et CDMT-g

**Section 1.** Rappel des priorités sectorielles en rapport avec la stratégie nationale de développement économique et sociale (SCAPP) et d'autres orientations stratégiques ;

**Section 2.** Tendances récentes (t-3 à t-1) ;

**Section 3.** Estimations financières pour l'année en cours ;

**Section 4.** Difficultés et risques dans la mise en œuvre de la politique budgétaire et stratégies ;

**Section 5.** Identification de mesures correctrices ;

**Section 6.** Orientations pour la période t+1 à t+3, y compris le CDMT-g ;

## Partie 3. Le secteur public

**Section 1.** Les autres administrations publiques (collectivités territoriales ; établissements publics ; organismes de protection sociale).

- Pour chacune de ces trois catégories : (i) de t-3 à t+3 : recettes ; dépenses ; financement, dont transferts du budget de l'État ; (ii) évolution du service de la dette (garantie par l'État et non garantie) ;

**Section 2.** Les entreprises publiques

- Evolution de t-3 à t+3 : équilibre financier et contributions éventuelles du budget de l'État ;
- Evolution du service de la dette (garantie par l'État et non garantie) ;
- Risques et points d'attention.

Tableau 1 1. CDMT-g par ministère et type de budget

		n-1	n-2	n-3	n	n+1	n+2	n+3
		Réalizations			Année en cours	Projections		
Cadrage macro-économique à moyen terme								
Secteur réel (équilibre emploi - ressources )								
Secteur monétaire								
Balance des paiements								
TOFE prévisionnel								
Recttes et dons								
Recettes fiscales								
Recettes non fiscales								
Dons								
Dons budgétaires								
Dons projets								
Dépenses totales								
traitements et salaires								
Biens et services								
Charges de la dette								
Transferts dons								
dont EPA,...								
Investissements								
dont EPA,...								
Cadre de dépenses à moyen terme global (CDMT-g)								
Ministère 1	Budget général							
	CST							
	Budget annexe							
	Total consolidé ministère 1*							
Ministère 2	Budget général							
	CST							
	Budget annexe							
	Total consolidé ministère 2*							
Ministère ...	Budget général							
	CST							
	Budget annexe							
	Total consolidé ministère ...*							
Ministère n	Budget général							
	CST							
	Budget annexe							
	Total consolidé ministère n*							
Réserves	Réserve d'ajustement							
	Réserve pour imprévus							
	Réserve de programmation							
Déficit / Surplus								
Financement								
Solde globale d'endettement								
Pression fiscale								
Masse salariale /recettes fiscales (%)								
Masse salariale /dépenses Etat (%)								
Service dette / Dépenses totales (%)								
Service dette / exportations (%)								
Service dette / recettes fiscales (%)								
Service dette / PIB (%)								
*/ Le total consolidé ne prend pas en compte le transfert du budget général aux CST et aux budget annexes pour éviter les								

Tableau 1 2. CDMT-g par ministère et nature de dépense

		n-1	n-2	n-3	n	n+1	n+2	n+3
		Réalizations			Année en cours	Projections		
Cadrage macro-économique à moyen terme								
Secteur réel (équilibre emploi - ressources )								
Secteur monétaire								
Balance des paiements								
TOFE prévisionnel								
Recttes et dons								
Recettes fiscales								
Recettes non fiscales								
Dons								
Dons budgétaires								
Dons projets								
Dépenses totales								
traitements et salaires								
Biens et services								
Charges de la dette								
Transferts dons								
dont EPA,...								
Investissements								
dont EPA,...								
Cadre de dépenses à moyen terme global (CDMT-g)								
Ministère 1	traitements et salaires							
	Biens et services							
	Subventions et transferts							
	Investissements							
	Total consolidé ministère 1*							
Ministère 2	traitements et salaires							
	Biens et services							
	Subventions et transferts							
	Investissements							
	Total consolidé ministère 2*							
Ministère ...	traitements et salaires							
	Biens et services							
	Subventions et transferts							
	Investissements							
	Total consolidé ministère ...*							
Ministère n	traitements et salaires							
	Biens et services							
	Subventions et transferts							
	Investissements							
	Total consolidé ministère n*							
Réserves	Réserve d'ajustement							
	Réserve pour imprévus							
	Réserve de programmation							
Déficit / Surplus								
Financement								
Solde globale d'endettement								
Pression fiscale								
Masse salariale /recettes fiscales (%)								
Masse salariale /dépenses Etat (%)								
Service dette / Dépenses totales (%)								
Service dette / exportations (%)								
Service dette / recettes fiscales (%)								
Service dette / PIB (%)								
*/ Le total consolidé ne prend pas en compte le transfert du budget général aux CST et aux budget annexes pour éviter les doubles								

Tableau 1 3. CDMT-g par division de la CFAP et nature de dépense

	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
	Réalizations			Budget	Projection		
<b>Total général</b>							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et trnsférts</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Services généraux des administrations publiques							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Défense							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Ordre et sécurité publics							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Affaires économiques							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Protection de l'environnement							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Investissement</i>							
Logement et équipements collectifs							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Santé							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Loisirs, culture et culte							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Education							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
Protection sociale							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							

## 2 La procédure d'élaboration et de mise à jour du DPBMT

### 2.1. Les principes

#### 2.1.1 La procédure en deux temps

Pour permettre d'atteindre ses objectifs spécifiques (cités dans la section 1.1 ci-dessus) et à réaliser ses fonctions (citées dans la section 1.3 ci-dessus), le DPBMT doit être élaboré en deux temps (dite approche stratégique ou descendante). Cette approche comprend schématiquement les deux phases suivantes :

- La première phase, dite stratégique ou de cadrage, qui vise à formuler les objectifs budgétaires globaux (ressources totales, dépenses totales, déficit, etc.) et les plafonds des dépenses par institution et ministère (CDMT-g). Cette phase est conduite en grande partie par le ministère en charge des finances qui assure la préparation technique des décisions d'allocation des ressources aux différents départements (institutions et ministères). Ce travail technique prend en compte le cadrage macro-économique, d'une part et les orientations stratégiques, d'autre part. A cette fin, les divers départements communiquent au ministère des finances diverses informations, dont leurs CDMT-m initiaux qui séparent la projection de référence de leurs initiatives nouvelles ou changements d'activités correspondant à la mise en œuvre de leur stratégie, ...Le Conseil des ministres examine et approuve le DPBMT élaboré par le ministère en charge des finances. Ce document est envoyé à l'Assemblée pour un débat sur les grandes orientations budgétaires au plus tard le 30 juin. Enfin, le ministre des finances adresse par la lettre circulaire de préparation du budget les plafonds de dépenses aux différents départements au plus tard le 15 juillet.
- La deuxième phase, dite de finalisation du DPBMT, qui consiste à élaborer un CBMT final qui sera présenté avec les documents budgétaires au Parlement en octobre pour examen et vote de la loi de finances. Cette phase comporte les phases de pré-arbitrages et d'arbitrages budgétaires ainsi que de finalisation du budget. Les départements révisent leurs CDMT-m initiaux pour s'assurer qu'elles respectent les plafonds fixés dans la phase de cadrage ou font des demandes budgétaires. Les arbitrages intra-ministériels, qui sont effectués par les ministères eux-mêmes, dans le respect des plafonds de dépense. Le ministère en charge des finances vérifie la cohérence des propositions



sectorielles avec les plafonds de dépense et les objectifs stratégiques nationaux, mais sans entrer dans le détail des affectations budgétaires. Il finalise l'avant-projet de budget et met à jour le DPBMT. Le DBPMT final et l'avant-projet de budget seront examinés et adoptés au plus tard par le Conseil des ministres au plus tard le 10 octobre et puis soumis au Parlement au plus tard le 20 octobre pour examen et vote de la loi des finances avant la fin de l'année (de préférence au plus tard le 20 décembre).

Pour assurer une allocation efficace des ressources et la discipline budgétaire, le budget de l'Etat doit couvrir le budget général, les comptes spéciaux du trésor et les budgets annexes, y compris les projets financés par les bailleurs de fonds. Des efforts en matière de coordination, d'harmonisation et d'arbitrages sont requis de la part des autorités nationales que des bailleurs de fonds pour rendre le budget plus crédible et prévisible. Toutes les décisions de politique ayant des implications financières sont soumises à la discipline du DPBMT. Les bailleurs de fonds devront rendre leurs financements plus prévisibles dès la phase stratégique. Le calendrier du budget et les revues financières effectuées par les institutions financières internationales (IFI) et autres bailleurs de fonds doivent être coordonnés de manière à prendre en compte ces exigences. Il convient également de mettre en place des mécanismes de consultation et de réconciliation entre le ministère chargé des finances et les autres départements d'une part et au sein des départements entre les responsables centraux, en particulier les responsables de programme, et les services techniques et déconcentrés, d'autre part.

### 2.1.2 Les réserves

Une approche prudente conduit à inclure dans le CDMT trois types de réserves : (i) une réserve d'ajustement budgétaire, destinés aux ajustements relatifs aux arbitrages budgétaires de la première année des CDMT-m ; (ii) une réserve pour les dépenses accidentelles et non prévisibles pour la première année du CDMT correspondant à 3% des dépenses globales au maximum ,des réserves pour imprévus, qui couvrent les risques budgétaires éventuels, tels que défauts de garantie et sinistres ; et (iii) une réserve de programmation qui correspond à un montant de ressources non encore allouées à des programmes du CDMT. La réserve de programmation ne concerne que les deuxièmes et troisièmes années du CDMT. Les réserves d'ajustement et de programmation peuvent être de taille

plus importante, en particulier pour permettre au gouvernement de faire face à des risques de retournement défavorable de la conjoncture ou pour disposer d'une marge de manœuvre pour introduire des programmes nouveaux.

Les ministères ne doivent pas considérer la réserve d'ajustement comme une cagnotte qu'ils peuvent tirer à tout moment. Le CBMT et le CDMT-g peuvent être modifiés, mais en cas de force majeure. Mais pour éviter des grands bouleversements, la réserve d'ajustement doit être importante pour éviter les coupes en cas de retournement de la conjoncture économique (par exemple une baisse des recettes liées à l'exploitation des ressources naturelles). Au lieu de couper sur les enveloppes communiquées aux ministères, il conviendra de diminuer sur la réserve.

### 2.1.3 La projection de référence

La distinction entre les politiques existantes (programmes ou activités en cours) et les changements de politiques (les initiatives nouvelles) est essentielle pour mieux éclairer les décisions. Ainsi que noté par le manuel du FMI sur la transparence en matière des finances publiques : « l'identification claire du coût des programmes publics en cours et la fixation rigoureuse du coût des nouvelles initiatives envisagées sont des éléments cruciaux de la discipline budgétaire. Les documents budgétaires nationaux doivent inclure un exposé des changements apportés à la politique fiscale et à la politique en matière de dépenses ainsi que de leurs effets attendus sur les finances publiques ».

Cette distinction permet de focaliser les négociations budgétaires sur les points essentiels (par exemple, quelle est la qualité des nouveaux programmes ? Quelles économies peuvent être trouvées dans les programmes existants ? etc.). Le budget annuel étant en général déterminé à près de 90% par les programmes en cours, l'examen des changements de politique budgétaire prend pleinement son sens dans la programmation budgétaire pluriannuelle. Le dialogue s'effectue ainsi à partir d'une ligne de référence. Cette ligne de référence correspond à la poursuite des programmes et politiques publiques en cours. Elle constitue ainsi le niveau de dotation nécessaire au fonctionnement des services ministériels dans les conditions de l'exercice en cours.

Les documents CDMT (global et ministériels) doivent distinguer : (i) une

"projection de référence", correspondant à l'existant ; et (ii) les changements de niveau d'activités par rapport à cette projection de référence. En régime de croisière, lorsqu'une procédure disciplinée de préparation d'un CDMT glissant est solidement établie, cette projection de référence correspondra au CDMT préparé l'année précédente, actualisé pour tenir compte de l'évolution de paramètres économiques, comme l'inflation. Avant que ce régime de croisière soit atteint, cette projection de référence correspondra aux coûts du niveau actuel des activités courantes et des projets d'investissement en cours, actualisés pour tenir compte de paramètres techniques comme l'inflation. Ainsi, La ligne de référence pour le CDMT t+1 à t+3 sera alors estimée l'année t comme suit :

- Traitements et salaires : estimation de la base t corrigée de l'effet en année pleine des recrutements effectués l'année t et, par année de projection, ajout à cette base des éléments suivants :
  - o (i) estimation de l'effet cumulé des glissements catégoriels, les années t+1 à t+3 ;
  - o (ii) estimation de l'effet des augmentations de salaires les années t+1 à t+3, à partir des hypothèses communiquées par le ministère en charge des finances ;
  - o (iii) prévision de l'impact annuel sur les dépenses de personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- Dépenses de biens et services : ajout à la base de l'année t des éléments suivants :
  - o (i) estimation de l'effet cumulé de l'inflation les années t+1 à t+3 à partir des hypothèses communiquées par le MF ;
  - o (ii) prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de fonctionnement hors personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- Transferts : prévision de l'évolution du coût des transferts actuels, en fonction de paramètres à définir type de transfert par type de transfert.
- Investissement : coûts des tranches annuelles des années t+1 à t+3 des projets en cours de l'année t ou dont le financement est acquis (au sens strict du terme : convention financière signée).

Pour la préparation de cette projection de référence, le ministère en charge des finances communique aux institutions et ministères pour la période t+1 à t+3 les paramètres suivants, de préférence dans la lettre circulaire qui lance le processus de préparation du budget : les augmentations salariales, l'inflation et

le taux de change (pour les projets sur financement extérieur et les transferts internationaux).

Cette projection de référence sera utilisée pour faciliter les arbitrages. Comme l'indique le tableau 2-1 ci-après, le CDMT-m se construira en distinguant les deux volets : (1) un CDMT « ligne de référence » et (2) une proposition d'initiatives nouvelles ou d'économies. Les initiatives nouvelles doivent être conformes aux stratégies. Le CDMT ne vise pas à refaire la stratégie. Les valeurs cibles des indicateurs devront être cohérentes avec les projections financières.

Tableau 2 1. Construction des projections du CDMT-m

Millions MRU	t-3	t-2	t-1	t	t+1			t+2			t+3			
	Réalizations				budget	Projet de référence		CDMT	Projet de référence		CDMT	Projet de référence		CDMT
						changement			changements			changements		
					+	-		+	-		+	-		
Dépenses du budget de l'Etat														
Traitements et salaires														
Biens et services														
Transferts courants dont aux CST, BA,...														
Investissements														
sur ressources internes														
Sur dons-projets														
prêts projets														

## 2.2. Les activités de la programmation budgétaire et de préparation du budget

### 2.2.1 Les lettres circulaires

Deux lettres circulaires encadrent le processus de programmation budgétaire pluriannuelle et d'élaboration du budget annuel.

La première lettre circulaire budgétaire est diffusée par le Ministre en charge des finances à l'ensemble des entités dépensières pour lancer les travaux de la phase stratégique (ou de cadrage). Il s'agit de la lettre de mise en place du budget de l'année. Outre les modalités de mise en place du budget de l'Etat

suite à la promulgation et à la publication de la loi des finances de l'année, cette circulaire comprend, entre autres, les hypothèses macroéconomiques (notamment le taux de croissance, le taux d'inflation, le taux de change), les orientations générales du gouvernement et des secteurs à prioriser, les mesures d'optimisation des ressources et d'efficacité de la dépense, les maquettes d'élaboration des projets de performance et des tableaux financiers, les dates d'envoi des documents au ministère des finances ainsi que le calendrier des conférences de la performance (cf. section 3.2.1). Les hypothèses macroéconomiques sont établies sur la base des résultats provisoires de l'exécution de la loi des finances de l'année n-1 établies en décembre. Le guide propose le calendrier suivant :

- La lettre circulaire de mise en place du budget de l'année n et de lancement de la préparation du budget de l'année n+1 est diffusée fin décembre n-1 ;
- Les conférences de performance ont lieu entre le 10 mai et le 31 mai au plus tard, suivant un calendrier qui est fixé par la circulaire de mise en place du budget de l'année en cours.

La deuxième lettre circulaire est la lettre circulaire de préparation de la loi de finances. Elle adressée par le Ministre en charge des finances aux institutions de l'Etat et aux ministères et cela, après l'adoption du DPBMT en Conseil des ministres et la tenue du DOB. Outre le rappel du contexte et des cadres dans lesquels seront préparées les propositions de budget des différentes institutions, cette circulaire comprend les résultats en termes de croissance, d'inflation et de solde budgétaire pour les années passées, les projections qui sortent du cadrage macroéconomique pour les 3 années à venir pour le taux d'inflation et le taux change, les orientations fixées par le DPBMT, notamment les objectifs en terme de solde budgétaire exprimé en pourcentage ainsi que les enveloppes budgétaires indicatives allouées par ministère et institutions pour la période du CDMT. Cette lettre circulaire précisera également le calendrier des conférences budgétaires, à travers lesquels les pré-arbitrages et les arbitrages budgétaires seront effectués. Ce calendrier devra prendre en compte le fait d'accorder six semaines aux institutions et ministères pour actualiser leur CDMT et leurs prévisions et deux mois au parlementaires pour examiner et adopter la loi de finances.

Le guide propose les dates suivantes :

- La lettre circulaire est envoyée au plus tard le 15 juillet ;

- Les conférences de pré-arbitrages budgétaires ont lieu entre le 15 et le 31 août ;
- Les arbitrages budgétaires ont lieu entre le 1er et le 15 septembre ;
- L'avant-projet de loi de finances est finalisé au plus tard le 30 septembre ;
- Le projet de loi de finances est examiné en Conseil des ministres au plus tard le 10 octobre et est déposé au Parlement au plus tard le 20 octobre.

### 2.2.2 Les conférences de performance

Les conférences de performance ont lieu dans la phase stratégique d'élaboration du budget. Ce sont des rencontres qui permettent des échanges directs entre les services compétents des ministères en charge des finances et les services compétents des institutions et départements ministériels. En fonction du ministère ou de l'institution concernée, les services du contrôle budgétaire, de la solde ou toute autre structure publique dont la présence est jugée utile peuvent être invités à la conférence de performance. Les conférences de performance ont pour but d'organiser d'échanges approfondis entre les services du ministère des finances et des ministères sectoriels sur les éléments : l'analyse des résultats budgétaire de l'année précédente; l'examen du cadre de performance des programmes ; le niveau des prévisions et des cibles, ainsi que les leviers d'action associés ; la révision de la structuration des programmes et dotations, le cas échéant ; et les réformes structurelles engagées. Les informations issues de ces conférences permettront au ministère en charge des finances de mettre à jour le PBMT, y compris le CDMT-g, et aux ministères sectoriels d'élaborer la première version de leur CDMT-m.

Les conférences budgétaires réunissent les services compétents des ministères en charge de l'économie et des finances et ceux des institutions et départements ministériels. Au cours de ces conférences, les institutions et départements ministériels présentent, motivent et défendent leurs avant-projets de budget et exposent leurs contraintes. Les travaux de ces conférences s'appuient sur les avant-projets de CDMT-m, les avant-projets de PAP et tous les autres documents requis par la circulaire de préparation. A l'issue de ces conférences, la direction générale du budget rédige une synthèse de propositions comprenant le cas échéant des mesures de pré-arbitrages. Cette synthèse est envoyée au ministre des finances pour arbitrage le cas échéant. Les réunions d'arbitrage réunissent le ministre en charge des finances et le responsable de l'institution ou le ministre pour trouver un consensus sur les divergences relevées.

### 2.2.3 La préparation du CDMT-g dans la phase de cadrage

La préparation du CDMT global doit prendre en compte :

- La politique budgétaire globale et, donc, les contraintes financières identifiées dans le TOFE ;
- Les besoins de financement des activités en cours (ligne de référence) ;
- Les priorités telles que définies dans la SCAPP et les autres documents stratégiques.

Ces trois éléments sont en partie interdépendants. Une analyse des activités existantes tenant compte des priorités peut conduire à redimensionner, rééchelonner ou abandonner les activités de faible priorité. L'ordre de priorité entre nouvelles activités n'est pas absolu et dépend du montant du financement disponible. La politique budgétaire globale doit viser à respecter les engagements internationaux, mais des inflexions sont possibles en fonction de la qualité des activités existantes et nouvelles. Néanmoins, le point de départ de la préparation du CDMT global doit être la préparation du cadrage global et l'examen des activités existantes et de leur impact futur.

La comparaison entre l'enveloppe globale et les contraintes liées aux activités en cours, qu'il est décidé de maintenir, permet de dégager une marge de manœuvre (ou « espace budgétaire ») qu'il convient de répartir par ministère en fonction des priorités. Les processus sont toujours en partie itératifs. Le diagramme 2-1 ci-dessous illustre schématiquement la démarche :

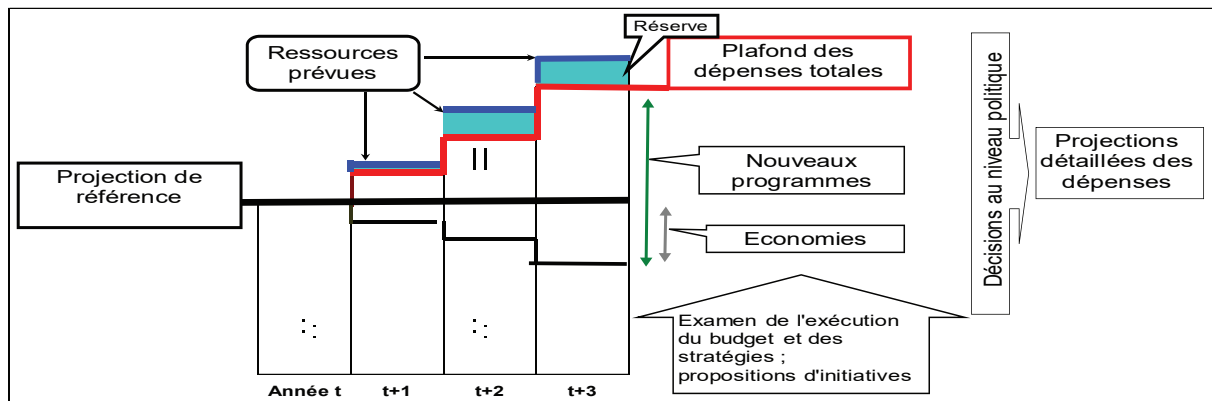
- Le CBMT, à travers le TOFE, fournit une enveloppe globale des ressources (il convient d'être également prudent dans la prévision des ressources, particulièrement à cause de la volatilité des recettes issues des ressources naturelles qui occupent une part importante dans le budget de la RIM) ;
- Une réserve pour dépenses accidentelle et non prévisibles, une réserve d'ajustement et une réserve de programmation sont déduites, par des raisons de prudence, de l'enveloppe globale pour déterminer le plafond global de dépense ;
- Une « projection de référence » correspondant aux activités en cours ou fermement décidées est établie ;
- L'écart entre le plafond des dépenses et la ligne de référence consolidée donne la marge de manœuvre ;
- Des économies sont recherchées sur les programmes en cours de faible priorité, ce qui permet d'élargir la marge de manœuvre ;
- La marge de manœuvre, ou espace budgétaire, à répartir en fonction des priorités est égale à la somme algébrique : dépenses totales prévues moins projection de référence plus économies sur les activités en cours ;
- Cette marge de manœuvre est répartie en activités, ou en accroissement



de niveau d'activités, en fonctions des priorités stratégiques du gouvernement ;

- Le CDMT-g est ainsi établi.

Diagramme 2 1. Démarche de construction du CDMT global.



Adapté de R. Allen et D. Tommasi. *Managing Public Expenditure*. OCDE.2001.

## 2.2.4 Le comité de cadrage macro-budgétaire

Ce comité constitue l'instance d'analyse et de débat techniques en matière de prévisions budgétaires pluriannuelles. Ce débat vise à assurer une cohérence globale entre les orientations politiques et les contraintes macro-économiques d'une part, et entre le PIP et les CDMT-m d'autre part. Ce comité, présidé par le Directeur Général du Budget regroupe des représentants de la BCM, du MAEPSP et de l'ensemble des services stratégiques du ministère chargés des finances.

Ce comité doit se réunir autant que besoin est. Le DPBMT est consolidé et est soumis à l'appréciation technique de ce comité avant d'être présenté au ministre en charge des finances. C'est ce dernier qui le soumettra au Conseil des ministres pour approbation avant la tenue du DOB et à la fin de la procédure de préparation du budget. Le DPBMT présenté au DOB pourra évoluer à la fin de la procédure budgétaire pour prendre en compte les pré-arbitrages et arbitrages effectués à l'issue des observations formulées par les parlementaires lors du DOB et des demandes additionnelles des institutions et ministères.



## 2.2.5 Le calendrier budgétaire et les activités détaillées d'élaboration du DPBMT

### a) Dans la phase de cadrage budgétaire

Les activités entreprises dans cette phase par les différents acteurs sont réparties comme suit :

#### Ministère en charge de l'Economie

- Il est le chef de file dans l'élaboration du cadrage macroéconomique.
- Il met à jour le cadrage macro-économique, couvrant au moins une période de 3 ans, avant le 31 mars de chaque année.
- Ce cadrage sera révisé au plus tard le 31 mai de chaque année pour prendre en compte l'évolution de la conjoncture économique internationale et nationale.
- Ce cadrage sera validé par le comité de cadrage macroéconomique.

#### Ministère en charge des finances

- La direction générale du budget (DGB) prépare les éléments de circulaire de cadrage budgétaire qui seront intégrés dans la lettre circulaire de mise en place du budget de l'année n en décembre de l'année n-1. Ces éléments sont au moins les hypothèses macroéconomiques (notamment le taux de croissance, le taux d'inflation, le taux de change), les orientations générales du gouvernement et des secteurs à prioriser, les mesures d'optimisation des ressources et d'efficacité de la dépense, les maquettes d'élaboration des projets de performance et des tableaux financiers, les dates d'envoi des documents au ministère des finances ainsi que le calendrier des réunions de la performance.
- Elle élabore un CBMT sur la base des informations issues du cadrage macro-économique le 10 avril de l'année au plus tard.
- Elle élabore un CDMT-g sur la base des informations issues du CBMT et finalise le DPBMT provisoire au plus tard le 30 avril.
- Elle met à jour le DPBMT (comprenant le CBMT et le CDMT-g) au plus tard le 10 juin.
- Le Ministre des finances adresse la lettre circulaire de préparation du budget aux institutions et ministères au plus le 15 juillet.

#### Institutions et départements ministériels

- Ils font le bilan de l'exécution du budget de l'année n-1 ;
- Ils élaborent la ligne de référence de leur CDMT-m sur la base des

informations fournies par la lettre circulaire et de l'incidence de l'exécution budgétaire ;

- Ils actualisent leur stratégie et son chiffrage ;
- Ils identifient les changements de politique (initiatives nouvelles et économies) ;
- Ils communiquent au ministère en charge des finances au plus tard le 15 avril leurs demandes des crédits pour les 3 années à venir accompagnées des projections de référence de leur CDMT-m, des économies et des nouvelles initiatives, y compris les projets d'investissement, et de tout autre document facilitant les conférences de performance.

**Institutions, départements ministériels, ministère en charge de l'économie et ministère en charge des finances**

- Les conférences de performance ont lieu entre le 02 mai et le 20 mai au plus tard, suivant un calendrier qui est fixé par la circulaire de mise en place du budget de l'année en cours.

**Conseil des ministres**

- Le Conseil des ministres approuve le DPBMT (présenté par le Ministre en charge des finances) le 20 juin au plus tard.

**Parlement**

- Le Débat d'orientation budgétaire a lieu au plus tard le 30 juin.

## **b) La phase de préparation des prévisions budgétaires détaillées**

Dans cette phase, les institutions et départements ministériels préparent leur avant-projet de budget et de CDMT-m. Ils décident eux-mêmes l'allocation intra-sectorielle des ressources sous les plafonds notifiés par la lettre circulaire. Les ministères en charge des finances et de l'économie n'interviennent dans cette phase que pour vérifier la cohérence des propositions des institutions et ministères avec les plafonds de dépense et les objectifs stratégiques nationaux. Ils n'entrent pas dans le détail des affectations budgétaires, « chaque ministère devient son propre ministère des Finances », comme on dit dans certains pays. Les activités entreprises dans cette phase par les différents acteurs sont réparties comme suit :

**Institutions et départements ministériels**

- Ils préparent leur avant-projet de budget et de CDMT-m sur la base des informations fournies par la lettre circulaire de préparation du budget. Les avant-projet de budget et de CDMT-m doivent être cohérents au CDMT-g.

Toutefois, les institutions et départements ministériels peuvent faire des demandes additionnelles qui seront soumises aux conférences budgétaires pour pré-arbitrages et arbitrages définitifs. Ces demandes doivent montrer le lien entre les avant-projet de budget et de CDMT-m et les stratégies.

### **Pré-arbitrages, arbitrages budgétaires**

- Les conférences budgétaires ont lieu entre le 15 et le 31 août selon un calendrier arrêté par la lettre circulaire de préparation du budget.
- Elles réunissent les services techniques du ministère des finances et des institutions et départements ministériels.
- Elles portent éventuellement sur des pré-arbitrages. Les désaccords importants sont soumis à l'arbitrage « négocié » entre le ministre en charge des finances et les chefs des institutions de l'Etat ou les ministres sectoriels.
- Les réunions concernant les arbitrages ont lieu entre le 1er septembre et le 15 septembre.

### **Finalisation de la préparation du budget**

Les activités entreprises à ce niveau par les différents acteurs sont réparties comme suit :

- Les institutions et départements ministériels finalisent l'avant-projet de leur budget et de CDMT-m au plus tard le 25 septembre ;
- Le ministère en charge des finances finalisent l'avant-projet de DPBMT et tous les avant-projets des documents annexes à l'avant-projet de budget le 05 octobre au plus tard ;
- L'avant-projet de loi de finances, y compris le DPBMT et tous les documents annexes, est examiné et adopté en Conseil des ministres au plus tard le 10 octobre.
- Le ministère des finances et les institutions et départements ministériels intègrent les modifications éventuelles issues du Conseil des ministres dans le projet de loi des finances au plus tard le 15 octobre.
- Le projet de loi de finances, avec tous les annexes obligatoires, est déposé au plus tard le 20 octobre.

Tableau 2 2. Calendrier de préparation du budget et des documents de la programmation budgétaire pluriannuelle

Périodes	Ministère de l'économie	Ministère des finances	Institutions et départements ministériels	Conseil des ministres	Assemblée Nationale
Décembre n-1		Lettre de cadrage			
Fév. - Mars	Préparation du cadrage macroéconomique initial		Bilan de l'exécution n-1 ; Préparation de la ligne de référence ; Identification d'économies et d'initiatives nouvelles (y compris les projets d'investissements ; Communication de ces informations au ministère des finances		
Avril		Elaboration des CBMT, CDMT-g et DPBMT initiaux			
02 - 20 mai		Conférences de performance			
31-mai	Mise à jour du cadrage macroéconomique				
10-juin		Mise à jour du DPBMT (avec CBMT et CDMT-g) Lettre circulaire de préparation du budget		Examen et adoption du DPBMT	DOB
15-juil					
15 juillet - août			Préparation des avant-projets de budget et de CDMT-m		
15 -31 août		Conférences budgétaires en vue de pré-arbitrages			
01 - 15 septembre		Arbitrages si besoin est			
25-sept		Finalisation de l'avant-projet de budget et de CDMT-m			
05-oct		Mise à jour du DPBMT et de l'avant-projet de loi des finances			
10-oct				Examen et adoption du projet de loi des finances	
15-oct		Finalisation du projet de loi des finances			
20-oct					Dépôt du projet de loi des finances

## Annexe. Glossaire

**Action** (au sens de la LOLF). C'est la composante d'un programme. Elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Dans un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire.

**Activité**. Élément du processus de production des administrations. Les activités de l'administration publique utilisent des moyens (inputs, intrants) pour fournir des produits (output).

**Budget de programme**. Budget structuré en programmes, sous-programme (ou action) et, quelquefois, en activités. Les budgets de programme comprennent en général des exposés des stratégies et des objectifs et des indicateurs de performance.

**Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)**. Instrument de programmation pluriannuel glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Couvrant une période minimale de trois ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le CBMT accompagne, il se compose de deux parties : une partie décrivant les perspectives de recettes décomposées par grande catégories d'impôts et de taxes et une partie consacrée aux dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses.

**Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) - medium-term expenditure framework (MTEF)**, en anglais : Programme de dépenses glissant, préparé annuellement et donnant des projections indicatives de dépenses à moyen terme. Le CDMT doit être conforme au TOFE prévisionnel qui découle du CBMT. Le CDMT détaille les dépenses selon leur destination ou leur objet (par exemple ministère, ou ministère et programme). On distingue ainsi :

- Le CDMT global qui présente les dépenses par ministère (et institution) et qui sert souvent à encadrer la préparation du budget et des CDMT ministériels ;
- Les CDMT ministériels qui traitent de l'allocation intra-sectorielle des ressources.

**Cadre macro-économique à moyen terme**. Projection des comptes des agents et économiques et de leurs opérations. Ces projections sont formulées sur la base d'hypothèses concernant l'évolution de l'environnement économique national et international (ex. prix des matières premières, cours du dollars, consommation des ménages, exportations, investissements des entreprises, évolution des prix à la consommation, besoin de financement des administrations publiques, etc. ...). Le cadrage macroéconomique formule ainsi plusieurs scénarios en tenant compte de la variation probable de ces

hypothèses et de leurs conséquences en termes d'interaction : l'objectif est d'anticiper l'évolution à moyen terme de l'économie nationale et d'éclairer la décision politique quant aux choix à effectuer (ex. soutien à la consommation des ménages, privatisation, augmentation/baisse des impôts, etc.). Les cadres macro-économique simplifiés utilisés par le FMI et beaucoup de pays en voie de développement comprennent les projections de : (i) l'équilibre des emplois et ressources sur le marché des biens et services (dit secteur réel) ; (ii) les opérations financières de l'Etat (cf. le TOFE ci-dessous) ; (iii) la balance des paiements ; et (iv) la situation monétaire.

**Cible.** Une cible est le niveau de performance à atteindre à un horizon déterminé. Elle précise la valeur de l'indicateur et le délai fixé pour y arriver.

**Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP, en anglais classification of functions of government -COFOG).** Une classification détaillée des dépenses par fonctions, ou objectifs socioéconomiques, que les administrations publiques s'efforcent d'atteindre au moyen de différents types de dépenses.

**Crédit d'engagement (CE).** Limite supérieure des engagements juridiques pouvant être pris pendant une année. Cette notion permet d'anticiper et de contrôler les dépenses futures, dans une perspective pluriannuelle et contribue à renforcer la soutenabilité du budget. Elle couvre, pour chaque opération d'investissement, une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

**Crédit de paiement (CP).** Limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour couvrir les engagements antérieurs contractés dans le cadre des crédits d'engagement.

**Dépenses fiscales.** Elles s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal.

**Economie.** Capacité à acheter des moyens de bonne qualité au moindre coût.

**Efficacité.** C'est la capacité d'une personne, d'un groupe ou d'un système à atteindre un résultat conforme à l'objectif fixé. L'efficacité se mesure par comparaison entre un objectif prédéfini et les réalisations effectives.

**Efficiences.** C'est le fait d'accroître les produits des activités mises en œuvre pour un même niveau de ressources ou de réaliser le même niveau d'activités à moindre coût. Dans le cadre particulier des finances publiques, l'efficiences met en relation les résultats atteints (nombre de salles de classes construites, de km de routes réalisées, de tonnes de produit distribuées, de personnes touchées, ...) avec les ressources financières utilisées. La recherche d'une plus grande efficiences consiste à garantir un niveau de service équivalent au moindre coût.

Elle désigne également le rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés.

**Fongibilité.** Elle laisse la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme. Dit autrement, l'enveloppe budgétaire est globalisée. On parle de fongibilité est asymétrique lorsque les crédits affectés à une nature de dépense (aux crédits de personnel dans le budget français) peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépense, sans que l'inverse soit permis.

**Indicateur.** Quantifié, l'indicateur donne une indication chiffrée de la progression attendue et obtenue de performance. Chaque indicateur porte une valeur prévisionnelle pour l'année du projet de loi de finances et pour une échéance de moyen terme.

**Objectif.** La LOLF prévoit que chaque programme est assorti, dans le cadre du projet annuel de performances, d'objectifs traduisant ses priorités d'amélioration de la performance publique. Il est mesuré par des indicateurs.

**Partenariat Public Privé (PPP).** C'est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer, construire ou gérer des ouvrages, des équipements ou des biens immatériels nécessaires au service public. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers. Le PPP est un outil de rationalisation et d'optimisation des choix d'investissement public.

**Politique publique.** Une politique publique est un ensemble de décisions et d'activités, cohérentes au moins intentionnellement, prises par des acteurs publics qui visent à apporter une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique.

**Pression fiscale.** La pression fiscale correspond au montant total des recettes fiscales recouvrées, exprimé en pourcentage du PIB. Elle peut être considérée comme un indicateur du contrôle exercé par l'État sur les ressources produites par l'économie. Les recettes fiscales désignent les recettes provenant des impôts sur le revenu et les bénéfices, des cotisations de sécurité sociale, des taxes prélevées sur les biens et les services, des prélèvements sur les salaires, des impôts sur le patrimoine et des droits de mutation, ainsi que d'autres impôts et taxes.

**Programme.** Un programme est un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique définie dans une perspective de moyen terme et relevant d'un même ministère ou d'une même institution. Il 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. Il peut être institué des programmes dit de support qui supportent certaines charges transversales pour la réalisation de plusieurs programmes. Aux programmes sont associés des objectifs, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général, des résultats attendus mesurés à travers



des indicateurs et présentés dans le projet annuel de performance élaboré par le ministère ou l'institution concerné. Les programmes sont décrits dans un document annexé aux lois de finances. Ils sont placés sous l'autorité de responsables nommés conformément à la réglementation en vigueur.

**Projet de performance.** Document annexé au projet de loi de finances, il précise pour chaque programme : la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ; la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ; l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ; la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des évolutions. Ce document est annexé au projet de loi des finances.

**Rapport de performance.** Ce document est le symétrique du projet de performance. Il montre le niveau de réalisation des résultats. Il présente, particulièrement « pour chaque programme, sous le même format que les projets de performance, les résultats obtenus comparés aux objectifs fixés, les actions réalisées et les moyens utilisés, accompagnés d'indicateurs d'activité et de résultats ainsi que d'une estimation des coûts des activités ou des services rendus ». Il est annexé au projet de loi de règlement transmis au Parlement.

**Responsable de programme.** Fonctionnaire désigné par le ministre pour coordonner la mise en œuvre du programme dont il a la charge. Sur la base d'une large concertation avec les acteurs concernés, le responsable de programme arrête la stratégie et le budget du programme, ainsi que ses objectifs et cibles de performance – sur lesquels il s'engage ; il organise le dialogue de gestion et la cohérence des cadres nationaux et locaux de pilotage de la performance ; il suit les aspects de mise en œuvre opérationnelle et rend compte des résultats annuels du programme. Il est formellement responsable de la production du projet de performance et du rapport de performance pour son programme. Au-delà de son propre champ, il participe aux travaux permettant de perfectionner progressivement les outils de gestion et les systèmes d'information du ministère. Ce faisant, le responsable de programme est en quelque sorte un chef d'orchestre, ou un maître d'œuvre, qui doit certes prendre des décisions pour le programme et s'impliquer personnellement, mais aussi – et c'est essentiel – susciter une large concertation, faciliter la mobilisation des divers acteurs, et organiser une coordination efficace entre les différents aspects de la gestion de la performance.

**Sincérité (principe).** Obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives



économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont dispose le gouvernement au moment de leur élaboration. Le principe de sincérité interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux. Deux corollaires s'attachent à ce principe : l'inclusion effective de l'ensemble des ressources et des charges (en ce sens, le principe de sincérité rejoint les obligations découlant du principe d'universalité) au sein du budget ou des comptes de l'Etat ainsi que la cohérence des informations fournies.

**Soutenabilité des finances publiques.** Elle désigne la capacité d'un Etat à conduire des actions sans mettre en danger sa capacité à honorer ses engagements financiers dans le futur, c'est-à-dire à rester solvable.

**TOFE (Tableau des opérations financières de l'État).** Situation présentant les opérations financières des administrations publiques agrégées par catégorie économique (par exemple, impôts sur le revenu, dépenses de personnel, etc.). Idéalement le TOFE doit couvrir l'ensemble des administrations publiques. En pratique dans les pays en voie de développement, la couverture des TOFE varie d'un pays à l'autre, mais au minimum la couverture du TOFE correspond aux opérations du budget de l'Etat et aux autres opérations gérées par le Trésor.





