



République Islamique de Mauritanie

Honneur – Fraternité – Justice

Ministère des Finances



# Cadre des Dépenses à Moyen Terme ministériel (CDMT-m)

## Guide

Mai 2021



# TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	1
Liste des illustrations	2
Abréviations	3
Introduction	4
1. La programmation budgétaire pluriannuelle : concepts et principes	5
1.1. Objectifs et principes généraux	5
1.2. Articulation entre les différents instruments de la programmation budgétaire	5
1.3. Les CDMT ministériels (CDMT-m) : fonction, structure et couverture	7
1.4. La présentation des crédits budgétaires en CE-CP	11
2. Méthodes et procédures d'élaboration des CDMT-m	13
2.1. Les principes	13
2.2. Etapes de la programmation budgétaire au niveau des départements	14
2.3. La projection de référence	17
2.4. Le calendrier des activités de préparation du budget et de programmation annuelle	18
2.2.1. Les activités dans la phase de cadrage budgétaire	18
2.2.2. Les activités dans la phase de préparation des prévisions budgétaires détaillées	20
2.5. Rôles et responsabilités des acteurs dans la programmation budgétaire pluriannuelle au sein des institutions et ministères	23
2.5.1. Le Secrétaire Général	23
2.5.2. Le responsable de programme	23
2.5.3. Le responsable de budget opérationnel de programme	24
2.5.4. Le contrôle de gestion	25
Annexe 1. Plan détaillé d'un CDMT ministériel	26
Annexe 2. La notion de performance	33
Annexe 3. Exemple d'objectifs et d'indicateurs de programme d'administration générale	40
Annexe 4. Glossaire	41

# Liste des illustrations

## Liste des diagrammes

Diagramme 1 1. Articulation entre stratégies, documents de programmation budgétaire et budget	6
Diagramme 2 1. Articulation de la programmation budgétaire entre le niveau central et les niveaux sectoriels	14

## Liste des encadrés

Encadré 2 1. Les éléments clés d'une stratégie sectorielle	16
Encadré 2 2. Qu'est-ce qu'une fonction de pilotage ?	24

## Liste des tableaux

Tableau 1 1. Présentation consolidée des dépenses et des ressources d'un ministère	9
Tableau 1 2. CDMT, prévisions de CE et de CP pour un projet d'investissement divisible en trois tranches	12
Tableau 1 3. Exemple de présentation des autorisations budgétaires en CE-CP et par nature de dépense	13
Tableau 1 4. Exemple de présentation des échéanciers de CP	13

## 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 de la programmation budgétaire pluriannuelle se place dans ce contexte. Il vise à fournir des indications précises aux institutions et ministères pour l'élaboration des CDMT ministériels. Cette note est organisée ainsi :

- La section 1 rappelle les principes et objectifs de la programmation budgétaire pluriannuelle et présente le contenu des documents requis ainsi que leur articulation.
- La section 2 aborde les procédures de programmation et de budgétisation des actions publiques ainsi que le rôle des différents acteurs ;
- L'annexe 1 propose un plan détaillé d'un CDMT ministériel ;
- L'annexe 2 présente la démarche de la performance ;
- L'annexe 3 présente des objectifs et des indicateurs de performance des programmes d'administration générale à titre indicatif ;

- L'annexe 4 présente un glossaire de concepts clés liés à la programmation budgétaire pluriannuelle.

## 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'efficacé 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

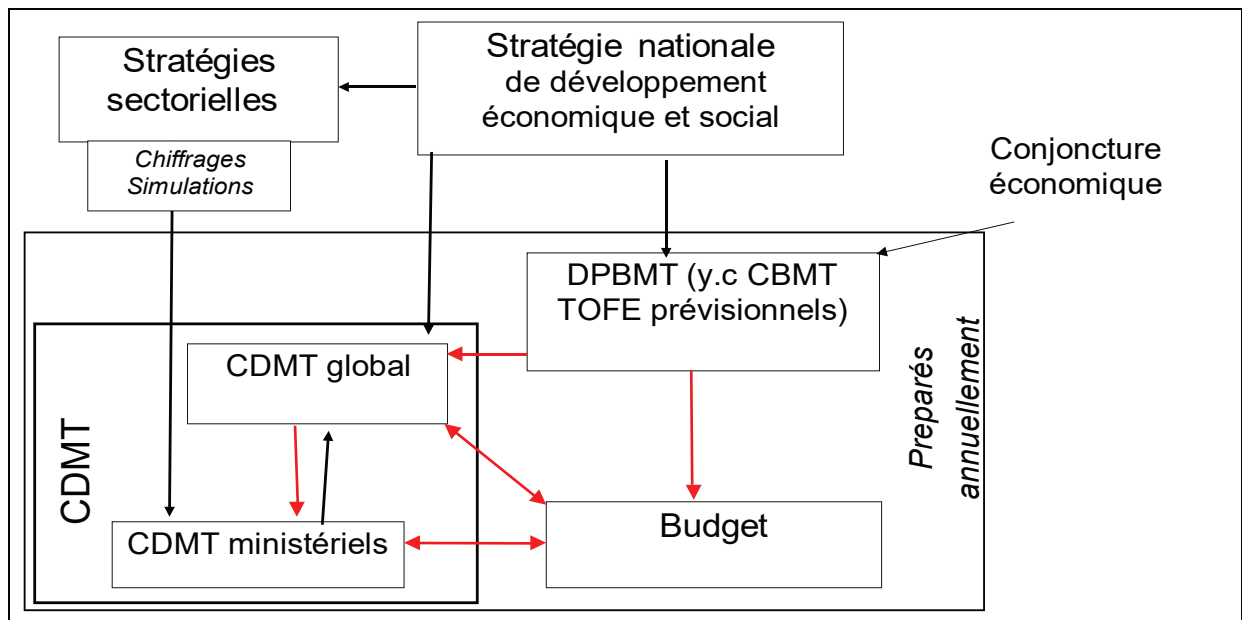
Le diagramme 1-1 suivant illustre de façon schématique l'articulation entre les différents outils de la programmation budgétaire pluriannuelle. Il permet d'observer les principes suivants :

- 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, l'exercice perd 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. encadré 1.1) 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) ) 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<sup>1</sup> allouent les enveloppes de ressources définies dans le CDMT global à des programmes, directions et projets et éventuellement activités selon la stratégie du département ministériel concerné, le processus pouvant être en partie itératif.
- Le budget et la première tranche annuelle du CDMT global et des CDMT ministériels sont cohérents.

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



► : Contrainte financière

Le CBMT 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

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



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 sont mises à jour et l'horizon de la période de projection est repoussée d'une année (l'année  $t$ , le CDMT  $t+1$  à  $t+3$  est préparé ; l'année  $t+1$ , le CDMT  $t+2$  à  $t+4$  est préparé ; etc.).

### 1.3. Les CDMT ministériels (CDMT-m) : fonction, structure et couverture

Les CDMT-m ont pour fonction d'allouer les ressources affectées Le décret n°2019-196/PM/MEI/MF fournit des indications précises pour le contenu des CDMT-m et le processus de leur élaboration. Ces documents doivent respecter les contraintes financières identifiées par le CDMT-g (ce document découle du CBMT). L'encadré 1-3 ci-dessous fournit un plan de document CDMT-m. Ce plan est présenté de manière détaillée dans l'annexe 1.

L'article 30 LOLF précise qu'un projet annuel de performance (PAP) élaboré par le ministère ou l'institution est annexé aux loi de finances. Ce document comprend des objectifs, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général, et des résultats attendus mesurés à travers des indicateurs. Le PAP comprend aussi des éléments de programmation financière, notamment les coûts des activités. Ces deux documents, PAP et CDMT-m, doivent être cohérents. Certains pays, comme la Tunisie, l'Afrique du Sud ou le Bangladesh, ont décidé de fusionner ces deux documents en un document unique. Cette option n'est pas retenue par la RIM pour le moment pour des raisons de prudence. Ces deux documents évoluent séparément, mais en étroite relation.

Un CDMT-m contribue à l'amélioration de la performance dans la fourniture des services publics en donnant aux gestionnaires une bonne prévisibilité sur leur budget futur (particulièrement si les processus sont disciplinés). Les CDMT-m ont vocation à appuyer la formulation des politiques publiques. Leurs projections financières n'ont pas besoin d'être excessivement détaillées, un degré de détail excessif pouvant d'ailleurs détourner l'attention de l'essentiel. Ainsi, une structuration des CDMT relativement agrégée par programmes et par parties pourrait être suffisante. Ces parties sont définies par l'article 18 de la LOLF ainsi : (i) traitements et salaires ; (ii) dépenses d'acquisition de biens et services ; (iii) charges financières de la dette et de la trésorerie ; (iv) subventions

et transferts courants ; (v) dépenses d'investissement ; (vi) subventions et transferts en capital et (vii) autres dépenses. Les dépenses des parties « dépenses d'investissement » et « subventions et transferts en capital » peuvent être ventilés par type de financement (ressources internes, ressources externes sur prêts et sur dons projets).

Il est indiqué de présenter le coût des tranches annuelles des projets d'investissement par programme dans une annexe « investissement public ». Ces projections doivent distinguer les projets en cours et les projets nouveaux en précisant les crédits d'engagement<sup>2</sup> et les crédits de paiement pour chaque année. Elles doivent également inclure les charges récurrentes, pour les projets s'achevant au cours de la période de projection du CDMT-m. Le CDMT peut consolider toutes les dépenses de toutes les structures relevant de l'institution ou du ministère, y compris ceux des CST et budgets annexes. Pour cela, il convient alors de :

- Présenter la liste des organismes extrabudgétaires (CST et des budgets annexes) rattachés au ministère dans une annexe au CDMT-m ;
- Présenter dans ces CDMT-m à la fois les dépenses et les ressources en distinguant de la manière la plus claire possible : (i) les ressources propres, y compris aides budgétaires, du budget général ; (ii) les prêts et dons liés à des projets du budget général ; et (iii) les ressources propres de ces organismes extrabudgétaires ;
- Distinguer les opérations du budget général d'une part et de celles des CST et des budgets annexes, et les consolider en éliminant les doubles comptes (en isolant, par exemple, les transferts de l'État aux entités concernées).

---

<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.

Le tableau 1-1 ci-dessous fournit un exemple de présentation consolidée des dépenses et ressources d'un ministère et des organismes extrabudgétaires qui lui sont rattachés.

Tableau 1 1. Présentation consolidée des dépenses et des ressources d'un ministère

	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
<b>Opérations consolidées</b>							
<b>Dépenses</b>							
Traitements et salaires							
Biens et services							
Subventions et transferts (1)							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Financement intérieur budgétaire (y.c. aide budgétaire)							
Ress. propres des organismes autonomes (2)							
Dons projets							
Prêts projets							
<b>Budget de l'Etat</b>							
<b>Dépenses</b>							
traitements et salaires							
Biens et services							
Subventions et transferts (1)							
<i>dont aux organismes autonomes (2)</i>							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Financement intérieur budgétaire (y.c. aide budgétaire)							
Dons projets							
Prêts projets							
<b>Organismes autonomes (2)</b>							
<b>Dépenses des Organismes autonomes</b>							
Personnel							
Biens et services							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Transfert du budget de l'Etat							
Ress. propres des organismes autonomes							

(1) hors transferts aux organismes autonomes

(2) Comptes spéciaux du trésor et budgets annexes

## Encadré 1 1. Plan indicatif du CDMT-m

### 1. Présentation du CDMT du ministère

#### La politique sectorielle

La situation du secteur et la politique sectorielle ;  
 Les missions du ministère au sein du secteur ;  
 Évolution d'indicateurs socio-économiques finaux non imputables à un programme particulier.

#### La programmation pluriannuelle des dépenses du ministère

Dépenses sur la période t-3 à t+3 par grande catégorie économique ressources et dépenses par programme ;  
 Commentaires, liens entre l'évolution de l'allocation intra-ministérielles des ressources et la stratégie du secteur ou du ministère.

### 2. Les projections financières (par programme)

#### 2.k Le programme k

Présentation des parties prenantes au programme (directions et projets concernés, CST et budgets annexes éventuellement couverts)  
 Brève présentation des principales activités du programme et des priorités ;  
 Les projections financières du programme, par type de budget, par direction et projet et par nature économique ;  
 Les autorisations d'engagement ;  
 Les prévisions d'effectifs.

### 3. Les problèmes et défis

Gestion du secteur ;  
 Écarts avec la stratégie ;  
 Autre...

### 4. Annexe : les projets d'investissement :

Les projets d'investissement du ministère par programme et le coût de leurs tranches annuelles.

### 5. Autres annexes

Liste des CST et des budgets annexes couverts par le CDMT ministériel ;  
 Toute autre annexe jugée utile.

## 1.4. La présentation des crédits budgétaires en CE-CP

L'introduction des crédits d'engagement (CE) et des crédits de paiement (CP) a des implications en matière de vote et de présentation des crédits budgétaires. L'autorisation parlementaire porte, pour les crédits d'investissements sur un montant des CE et sur montant des CP. Pour les crédits de fonctionnement, les crédits budgétaires portent seulement sur un montant des CP.

Selon l'article 22 de la LOLF, les CE constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées tandis que les CE constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour couvrir les engagements antérieurs contractés dans le cadre des crédits d'engagement. Pour chaque opération d'investissement, le crédit d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction. Cette notion de « tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction » est prévue dans le souci de garantir la sincérité des lois de finances. Elle vise à éviter le fractionnement d'une opération indivisible qui masquerait au Parlement l'ampleur réelle de l'opération.

Les CE concernent la totalité ou une partie d'un projet nouveau, ou des avenants à des projets en cours. Un projet non divisible (par exemple un pont) doit être engagé dans sa totalité. Dans d'autres cas (par exemple la construction d'une route de 300 km), il peut être envisagé de diviser le projet en plusieurs tranches, engagées l'une après l'autre, et faisant alors l'objet de différentes CE. Les prévisions de paiement doivent être estimées à partir du coût total du projet et d'un échéancier de réalisation du projet.

Le tableau 1-2 ci-dessous donne un exemple de relation entre CDMT, prévisions de paiement et engagement. Selon cet exemple, les prévisions de paiement du CDMT correspondent à :

- des projets engagés antérieurement à la période de projection du CDMT  $t$  à  $t+1$  (c'est à dire l'année  $t$  ou avant l'année  $t$ ). Un CE de 20 unités a été inscrite dans le budget  $t-1$  ;
- des projets engagés la première année du CDMT  $t$  à  $t+1$  (c'est à dire l'année  $t+1$ ). Un CE de 580 unités sera inscrite dans le budget  $t+1$  ;
- des projets engagés la troisième année du CDMT. Un CE de 400 unités sera inscrite dans le budget  $t+3$ .

Selon l'exemple du tableau 1-2, sur la période du CDMT on a alors pour les

prévisions de crédits paiement (CP) et d'engagement juridique (CE) les chroniques suivantes :

- (i) an t+1 : CP=235 ; CE= 580 ;
- (ii) an t+2 : CP=250 ; CE=0 ;
- (iii) an t+3 : CP=300 ; CE=400.

Les documents qui accompagnent la loi des finances doivent présenter les autorisations budgétaires annuelles. Selon l'article 42 de la LOLF, ils doivent présenter l'échéancier des crédits de paiement associés aux crédits d'engagement. Le tableau 1-2 ci-après présente à titre illustratif le récapitulatif des autorisations budgétaires en CE/CP de chaque programme par actions et par nature des dépenses pour la période du CDMT. Le tableau 1-3 ci-après présente un exemple des échéanciers des crédits de paiement.

Tableau 1 2. CDMT, prévisions de CE et de CP pour un projet d'investissement divisible en trois tranches

CDMT t+1 à t+3 préparé l'année t

	Avant	t-1	t	t+1	t+2	t+3	Après t+3	Total
	Réalisations	Budget	Projections du CDMT					
Paiements totaux	0	5	10	235	250	300	200	1000
Tranche A								
Engagement		20						
Paiements		5	10	5				20
Tranche B								
Engagement				580				580
Paiements				230	250	100		580
Tranche C								
Engagement						400		400
Paiements						200	200	400

Annexe "investissement" du CDMT

CDMT Prévisions de paiement

Projet de Budget t+1

**Tableau 1 3. Exemple de présentation des autorisations budgétaires en CE-CP et par nature de dépense**

Intitulé du programme	Traitement et salaires							Acquisitions en biens et services							Transferts et subventions courants							Investissements (y compris transfert en capital)												
	CP							CP							CP							CE				CP								
	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2
Direction 1																																		
Direction 2																																		
.....																																		
Direction n																																		
Projet 1																																		
Projet 2																																		
.....																																		
Projet n																																		
Total																																		

**Tableau 1 4. Exemple de présentation des échéanciers de CP**

	AE pour rappel	N	N+1	N+2	N+3	Au-delà de N+3
Sur AE antérieures à l'année N						
Sur AE de l'année N						
Total						

## 2 Méthodes et procédures d'élaboration des CDMT-m

### 2.1. Les principes

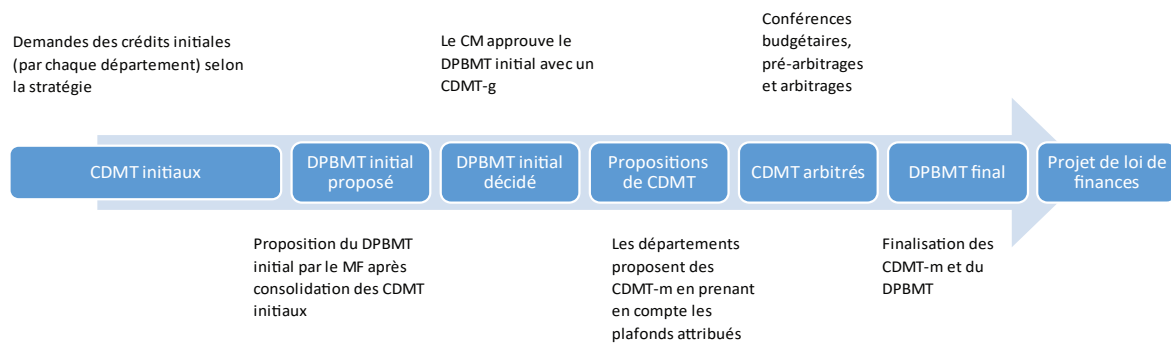
Tel qu'il est défini et présenté ci-dessus, le CDMT-m est un instrument pour encourager la formulation des priorités au niveau des institutions et départements ministériels. Il vise à abandonner une approche basée sur les besoins par une meilleure prise en compte des contraintes des ressources. Pour cela, il doit répondre aux principes ci-dessous :

- Il constitue un ensemble d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques à travers lequel les divers responsables de la gestion budgétaire prennent les décisions par la répartition et l'emploi de leurs ressources.
- Il comprend une enveloppe financière globale proposée par le ministère des finances et décidée par le Conseil des ministres, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présentes et à moyen terme des options de politique publique et, et enfin un processus d'ajustement.

- Les discussions budgétaires doivent porter principalement sur les changements de politique rendus nécessaires par l'évolution des conditions macroéconomiques et les priorités stratégiques.
- L'enveloppe financière du ministère doit comprendre toutes les ressources, qu'elles proviennent des recettes fiscales ou non, de l'aide des bailleurs de fonds, des redevances, des recettes propres d'organismes extrabudgétaires, ...

Pour que les CDMT-m répondent à leurs objectifs, il doit avoir une nécessaire articulation entre le niveau global et les niveaux sectoriels (institutions et ministériels) comme l'indique le diagramme 2-1 ci-dessus. A cet effet, il convient de distinguer le DPBMT initial (avec ses diverses composantes) et les CDMT-m initiaux, des documents finaux joints en annexe du projet de loi de finances. Le DPBMT fournit un cadrage budgétaire pour la formulation des CDMT-m et budgets des départements tandis que les CDMT-m constituent des documents de référence pour les conférences budgétaires, pré-arbitrages et arbitrages.

Diagramme 2 1. Articulation de la programmation budgétaire entre le niveau central et les niveaux sectoriels



## 2.2. Etapes de la programmation budgétaire au niveau des départements

Du fait que les procédures d'élaboration du DPBMT et des CDMT-m sont totalement unifiées comme l'indique le diagramme 2-1 ci-dessus, la procédure d'élaboration des CDMT-m comprend les phases suivantes :

- Une phase stratégique au cours de laquelle les départements établissent des demandes initiales des crédits, le MF proposent des plafonds aux différents départements et le Conseil des ministres décide de ces plafonds ;



- Une phase de préparation détaillée des prévisions budgétaires et des CDMT-m finaux comportant des étapes de pré-arbitrages, arbitrages et finalisation de projet de budget.

Les différentes étapes pour ces deux phases se répartissent comme suit :

Phase stratégique (Février à juin) :

- Suivi et évaluation de la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'année n-1. Chaque responsable de programme doit élaborer le rapport d'exécution des activités de son programme avec l'appui de ses responsables de BOP et sous le conseil du contrôleur de gestion. Le coordonnateur de programmes du ministère consolide tous ses rapports en un rapport ministériel unique. Lorsque le système sera bien rodé, le rapport établi à cette étape sera le rapport annuel de performance du ministère ou de l'institutionnel
  - Mise à jour des stratégies. La mise à jour des stratégies sectorielles (après identification des contraintes et défis majeurs et choix des orientations et résultats stratégiques sur lesquels les efforts devraient être dirigés de façon prioritaire) et leur costing constituent également une étape essentielle de la préparation d'un CDMT-m. L'encadré 2-1 ci-dessous fournit à titre illustratif les éléments constitutifs d'une stratégie sectorielle.
  - Détermination d'une ligne de référence. Un autre point de départ dans la construction d'un CDMT est la définition d'une ligne de référence qui correspond, en théorie, à la poursuite des politiques publiques en cours. La section 3.1.2 offre une méthode pour l'établissement de cette ligne de référence.
  - Identification d'initiatives nouvelles (programme nouveaux, accroissement du niveau d'activités des programmes existants). Ces initiatives doivent être conformes aux stratégies, la programmation budgétaire ne visant pas à refaire ces stratégies.
  - Identification des mesures d'économies éventuelles. Sur la base des priorités retenues, les départements recherchent d'éventuelles économies par rapport à la ligne de référence afin d'élargir, si possible, la marge de manœuvre budgétaire.
  - Demandes initiales. Les départements transmettront au ministère des finances, des demandes formant des sortes de CDMT initiaux (ou préliminaires). Comme l'indique le tableau 2-1 ci-dessus, ces demandes distingueront : (i) les projections de ligne de référence et (ii) les propositions d'initiatives nouvelles (ou d'économies).
  - Conférences de performance. Il s'agit d'une série des réunions entre le ministère des finances, notamment la direction générale du budget, et les ministères sectoriels pour examiner les priorités et les demandes effectuées.
- Phase de préparation de prévisions détaillées du budget et de finalisation des

CDMT-m (Juillet à mi-octobre de l'année n).

- Elaboration des avant-projet de budget. Les départements élaborent des avant-projet de budget en respectant les plafonds communiqués par lettre circulaire. Ils peuvent aussi faire des demandes de crédits supplémentaires sur la base de leurs stratégies.
- Révision des estimations du CDMT-m initial. Ils mettent à jour leur CDMT-m initial par rapport aux plafonds notifiés.
- Conférences budgétaires. Ces conférences réunissent dans un premier temps la direction du budget et les départements pour un dialogue et négociation budgétaire (pré-arbitrages). Si à l'issue de cette étape, les désaccords sont importants, ils sont soumis à l'arbitrage du ministre des finances. Celui et le ministre ou le chef de l'institution se rencontrent pour trouver des arrangements.
- Les documents accompagnant le projet de budget, y compris les CDMT-m, sont finalisés après leur examen par le Conseil de ministre.

#### Encadré 2 1. Les éléments clés d'une stratégie sectorielle

- Les choix stratégiques de développement sectoriel, en cohérence avec les objectifs de développement du pays tels qu'affichés dans le programme du gouvernement et les plans ou stratégies nationales ;
- Une hiérarchie d'objectifs, en cohérence avec les objectifs du gouvernement ;
- Des orientations en matière d'allocation intra-sectorielle des ressources ;
- Une présélection des projets et programmes d'investissement basée sur des instruments tels le cadre logique, des grilles d'analyse et lorsque pertinent des analyses coût-efficacité ou coût-avantage ;
- Les indicateurs critiques de progrès dans la mise en œuvre de la stratégie ;
- L'évaluation des coûts et de sa stratégie de financement, en identifiant les principaux programmes d'investissement ;
- Un planning des activités ;
- Les méthodes, mécanismes, et indicateurs pour l'évaluation des impacts de la stratégie ;
- Les mécanismes et modalités d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie, et diffusion des résultats de l'évaluation ;
- Les lignes de responsabilisation dans la mise en œuvre de la stratégie.

## 2.3. La projection de référence

La distinction entre les programmes en cours et 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 sera 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.

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
						changements			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														

## 2.4. Le calendrier des activités de préparation du budget et de programmation annuelle

Les activités de programmation budgétaire doivent s'intégrer dans un calendrier unifié de préparation du budget et de programmation budgétaire de tous les institutions et ministères si l'on veut que la programmation budgétaire pluriannuelle joue son rôle. Le tableau 2-2 présente ce calendrier.

### 2.2.1. Les activités 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.

### 2.2.2. Les activités dans 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 ministre devient son propre ministre 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 et 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

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)		Examen et adoption du DPBMT	DOB
15-juil		Lettre circulaire de préparation du budget			
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



## 2.5. Rôles et responsabilités des acteurs dans la programmation budgétaire pluriannuelle au sein des institutions et ministères

### 2.5.1. Le Secrétaire Général

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le Secrétaire Général de chaque ministère assure une mission générale de coordination des programmes du ministère. Il est ainsi chargé de coordonner les activités des différents programmes et d'assurer que les responsables administratifs et les responsables de programme coopèrent efficacement, sans conflits. Plus spécifiquement, dans le cadre du processus de la programmation budgétaire, il est chargé, sous l'autorité de son ministre, entre autres de :

- Organiser et piloter le dialogue de gestion entre les différents responsables de programmes ;
- Répartir les plafonds ministériels entre les différents programmes selon les priorités ministérielles ;
- Répartir les autorisations d'emplois entre les différents programmes ;
- Coordonner la préparation du projet de CDMT-m, de budget, des PAP et RAP ;
- Transmettre au ministère en charge des finances les projets de CDMT-m, de budget ministériel, des PAP et des RAP ;
- Coordonner la préparation du projet du plan d'engagement du ministère et l'envoyer au ministère en charge des finances.

Pour l'exercice de ces attributions, le Secrétaire Général dispose des structures d'appui et de conseil aux programmes notamment les services chargés des affaires administratives et financières, des études et de la planification, de la gestion des ressources humaines et des systèmes d'information ainsi que de la passation des marchés. Il peut faire appel également à l'expertise des services du ministère des finances qui sont chargés du traitement de la solde, des charges communes et de l'investissement public pour la réalisation de ses missions.

### 2.5.2. Le responsable de programme

Sous l'autorité du ministre ou le cas échéant du chef de l'institution et la coordination technique du Secrétaire Général, le responsable de programme assure le pilotage et la gestion du programme dont il a la charge. Dans ce sens, chaque responsable de programme, se comportant comme un chef

d'orchestre, est appelé à conduire la préparation la préparation des documents budgétaires pour son programme, y compris les éléments pertinents à intégrer dans le CDMT-m de son ministère. Sur la base des objectifs généraux définis par le ministre ou le responsable de l'institution, le responsable de programme fixe les objectifs spécifiques, affecte les moyens et veille à l'atteinte des résultats attendus des services chargés de la mise en œuvre des activités du programme. Le responsable de programme s'appuie sur les responsables des budgets opérationnels de programmes (BOP) à qui il affecte les crédits budgétaires nécessaires à la réalisation des objectifs spécifiques fixes (la notion de budget opérationnel de programme est explicité ci-dessous). De manière spécifique, il est chargé de :

- Animer et organiser le dialogue de gestion avec les responsables de budgets opérationnels de programmes qui lui sont rattachés ;
- Contribuer à l'élaboration du CDMT-m de son ministère ;
- Elaborer les projets de PAP et de RAP de son programme ;
- Mettre en place, avec l'appui du contrôleur de gestion, un dispositif de contrôle de gestion du programme ;
- Coordonner l'élaboration du plan d'engagements des dépenses de son programme.

### 2.5.3. Le responsable de budget opérationnel de programme

Le programme étant défini pour toute l'étendue du territoire, le responsable de programme est par définition le garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance de son programme. Il ne peut être à la fois un peu partout et à tout moment pour mettre en œuvre les actions du programme. Pour cela, il délègue sur le terrain, la gestion de son programme en constituant des budgets opérationnels de programme, placés sous l'autorité des responsables de budget opérationnel de programme (BOP) identifiés. Le BOP peut ainsi être une déclinaison opérationnelle du programme sur le plan fonctionnel ou territorial.

Le responsable de BOP est en principe un responsable du premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme. Il peut être un directeur d'administration centrale, responsable d'un sous-programme fonctionnel du programme ; il peut être un chef de service dé-concentré, auquel cas il sera responsable de la mise en œuvre du programme (et d'autres programmes du ministère dans le cadre géographique de ses attributions) ; il peut être le coordonnateur d'un projet ; enfin il peut être directement un chef d'établissement public, responsable de la mise en œuvre du programme dans

son établissement.

Tout comme le responsable de programme, le responsable de BOP gère une enveloppe globale de moyens (crédits et personnels) et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles (UO) qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

#### 2.5.4. Le contrôle de gestion

La mise en œuvre de la LOLF conduit à la mise en place du contrôle de gestion pour appuyer le pilotage de la performance (cf. encadré xx). Le contrôle de gestion n'est pas un contrôle au sens usuel du terme. Il s'agit d'un dispositif de maîtrise de la gestion, qui vise à alimenter et objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux de responsabilités du programme, à partir des unités de terrain ou spécialisées, jusqu'à celles de commandement (le responsable de programme), en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus.

Le contrôleur de gestion peut être placé sous l'autorité du directeur chargé des affaires administratives et financières. Il assiste le responsable de programme dans le pilotage et l'orientation de ses décisions vers la réalisation de ses objectifs tout en maîtrisant des coûts des activités. Pour ce faire, ses principales activités peuvent s'articuler autour de quatre (4) principaux axes suivants :

- Formaliser la stratégie : lors de la définition des objectifs et des indicateurs de performance associés (cf. annexe 2).
- Produire les données nécessaires à la prise de décision (indicateurs, coûts par activité, tableaux de bord) et garantir leur fiabilité et qualité.
- Analyser les résultats obtenus (synthèse d'analyse des écarts) et identifier les mesures correctrices. Informer : contribuer à la circulation de l'information au sein de l'organisation, entre l'organisation et ses tutelles. Pour cela, il appuiera le responsable de programme dans l'organisation du dialogue de gestion en produisant des documents formalisés contenant les informations utiles au pilotage de l'entité (synthèse rapprochant les résultats obtenus des objectifs fixés par exemple).
- Coordonner et animer : il incombe au contrôleur de gestion de coordonner la production des données provenant des différents services et d'animer et de nourrir le dialogue de gestion (encourager les services à produire leur tableau de bord et à le communiquer aux personnes

responsables, à le commenter en réunions de services les aider dans l'analyse des données).

#### Encadré 2 2. Qu'est-ce qu'une fonction de pilotage ?

La fonction de pilotage est inhérente à la fonction de direction d'une organisation et concerne tout responsable d'entité.

- Piloter ce n'est pas seulement gérer.
- Piloter c'est anticiper. Les choix de politique publique sont fondés sur des hypothèses contextuelles et conjoncturelles. Le pilotage repose sur une clarification de ces choix politiques (de manière à les réviser si les hypothèses évoluent).
- Piloter c'est allouer des ressources pertinentes en fonction des objectifs fixés (moyens financiers et humains prise en compte des compétences de chacun).
- Piloter c'est mesurer les résultats obtenus selon les trois axes de performance qui existent dans la LOLF : efficacité, efficience et qualité du service rendu.
- Piloter c'est analyser les résultats pour comprendre quels facteurs l'ont influencé. Cette analyse permet également de se situer par rapport à des organisations comparables (analyse comparative).
- Piloter c'est corriger à partir de la mesure des résultats et de leur analyse : corriger l'allocation des moyens, les actions, les procédures, les objectifs voire les hypothèses.
- Piloter c'est mobiliser l'ensemble des agents, les faire participer activement à la mise en œuvre des objectifs, reconnaître leurs compétences et ainsi les aider à progresser.

Le contrôle de gestion apporte méthodes, procédures et outils pour piloter.

## Annexe 1. Plan détaillé d'un CDMT ministériel

### Introduction

Cette partie peut comprendre les éléments suivants : contexte et processus d'élaboration du CDMT ; principaux enjeux des projections N+1 – N+3, le plan du document CDMT.

### 1. Présentation du CDMT du ministère

La politique sectorielle

- La situation du secteur (On peut rappeler ici les principales

caractéristiques du secteur (exemple : population, structure de production, ressources humaines, environnement économique, acteurs du secteur)

- La politique sectorielle (faire référence à la stratégie sectorielle et aux orientations stratégiques concernant le secteur)
- Les priorités pour la période du CDMT. Les priorités pour la période du CDMT doivent être rappelées, mais en nombre limité (de 3 à 5)

Les missions du ministère dans le secteur

- Les principales missions du ministère doivent être résumées brièvement. Celles-ci peuvent utilement être extraites du décret régissant les attributions du ministère.

### Les réalisations et les défis

- Le budget du ministère tendance récentes (exécution) : taux d'exécution, évolution par rapport au PIB, évolution par rapport aux dépenses totales de l'administration centrale.
- Le budget de l'année en cours : traits marquants par rapport aux tendances passées.
- Problèmes à résoudre.

### Programmation des dépenses au cours de la période CDMT

Cette section présente les projections financières du CDMT de manière relativement agrégée. L'information financière devra couvrir 7 ans : 3 années passées ; les projections du budget en cours ainsi les 3 années du CDMT.

Une analyse de l'évolution du budget du ministère au cours des trois dernières années passées (t-3 à t-1) sera effectuée. Elle peut être appuyée par divers tableaux et graphiques et comprend entre autre l'évolution de divers taux tels que le taux d'exécution du budget par programme et de l'évolution de la structure du budget et de son exécution par programme. Les difficultés rencontrées, les problèmes à résoudre et les traits marquants de l'exécution du budget de l'année en cours seront indiqués.

Le tableau 1.1 présente les dépenses consolidées du ministère par grande catégorie économique et par type de ressources tout en distinguant le budget de l'État de celles des organismes publics autonomes (Comptes spéciaux du trésor et budgets annexes) pour mieux faciliter les rapprochements avec les données budgétaires. Le tableau 1.2 présente les dépenses budgétaires du ministère par programme. Des détails supplémentaires peuvent être fournis dans la partie 2 ci-dessous.

**Tableau 1 1. Ministère de ..... Dépenses par nature économique et ressources**

	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
<b>Opérations consolidées</b>							
<b>Dépenses</b>							
Traitements et salaires							
Biens et services							
Subventions et transferts (1)							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Financement intérieur budgétaire (y.c. aide budgétaire)							
Ress. propres des organismes autonomes (2)							
Dons projets							
Prêts projets							
<b>Budget de l'Etat</b>							
<b>Dépenses</b>							
traitements et salaires							
Biens et services							
Subventions et transferts (1)							
<i>dont aux organismes autonomes (2)</i>							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Financement intérieur budgétaire (y.c. aide budgétaire)							
Dons projets							
Prêts projets							
<b>Organismes autonomes (2)</b>							
<b>Dépenses des Organismes autonomes</b>							
Personnel							
Biens et services							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Transfert du budget de l'Etat							
Ress. propres des organismes autonomes							

(1) hors transferts aux organismes autonomes

(2) Comptes pséciaux du trésor et budgets annexes

**Tableau 1 2. Ministère ..... Dépenses par programmes et nature économique**

Unité	Réalizations			Budget	Projections		
	t3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
<b>Total</b>							
<b>Programme d'administration générale</b>							
Dépenses de personnel							
Dépenses en biens et services							
Transferts							
Investissement							
<b>Programme ....</b>							
Dépenses de personnel							
Dépenses en biens et services							
Transferts							
Investissement							
<b>Programme ....</b>							
Dépenses de personnel							
Dépenses en biens et services							
Transferts							
Investissement							
Etc.							

## 2. Les projections financières des programmes du ministère

### 2.k. Présentation du Programme k

- Responsabilités et périmètre : responsable de programme ainsi que directions et projets concernés et CST et budgets annexes éventuellement couverts.
- Principales activités : décrire brièvement les principales activités du programme
- Indiquer les priorités : justifier les projets/activités et les accroissements du niveau d'activités. Par exemple projet conforme à la stratégie ; nécessité de maintenir le même niveau de service ; etc.
- Evolution de la répartition des dépenses et des ressources du programme
- Les projections financières du programme sont ensuite présentées
  - o Par type de budget, nature économique et par source de financement (cf. tableau ci-dessous)

Tableau 2 k.1. Ministère de .....

Programme k. Dépenses par nature économique et ressources

Millions de MRU	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
<b>Opérations consolidées</b>							
<b>Dépenses</b>							
Traitements et salaires							
Biens et services							
Subventions et transferts (1)							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Financement intérieur budgétaire (y.c. aide budgétaire)							
Ress. propres des organismes autonomes (2)							
Dons projets							
Prêts projets							
<b>Budget de l'Etat</b>							
<b>Dépenses</b>							
traitements et salaires							
Biens et services							
Subventions et transferts (1)							
<i>dont aux organismes autonomes (2)</i>							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Financement intérieur budgétaire (y.c. aide budgétaire)							
Dons projets							
Prêts projets							
<b>Organismes autonomes (2)</b>							
<b>Dépenses des Organismes autonomes</b>							
Personnel							
Biens et services							
Investissement							
<b>Ressources</b>							
Transfert du budget de l'Etat							
Ress. propres des organismes autonomes							

(1) hors transferts aux organismes autonomes

(2) Comptes spéciaux du trésor et budgets annexes

o Ou par direction et projet et par nature économiques

Expliquer le tableau de financement du programme en montrant son lien avec la stratégie du secteur et les objectifs spécifiques du programme. En particulier, identifier les principaux changements qui vont être opérés dans la composition des dépenses au sein du programme, sur la période du CDMT. Comparer les projections du CDMT avec le CDMT préparé l'année précédente s'il existe de gros écarts pour la même année expliquer pourquoi. Si jugé utile ces tableaux pourront être détaillés par directions et projets.

Les commentaires peuvent s'appuyer sur d'autres montrant l'évolution des composantes du programme et de structure par nature économique. Ils pourront s'appuyer sur des diagrammes et graphiques. Par exemple :

- Le taux de croissance annuel des principales catégories économiques du programme (dépenses de personnel, dépenses en biens et services, etc.) et celles ressources.
- L'évolution de la composition du programme par catégorie économique ;
- Le taux de croissance annuel par direction et projet ;
- L'évolution de la structure du programme par direction et projet.

### Les prévisions des crédits d'engagement du programme k

Cette sous-section présentera l'échéancier des crédits de paiement du budget associés aux crédits d'engagement. Cet échéancier permet d'apprécier l'impact financier sur les années futures des décisions budgétaires liées aux projets inscrits dans le projet de budget. ne correspond pas nécessairement aux tranches annuelles des projets puisque seules les tranches indivisibles. Ils des projets en cours devant être lancées l'année t+1 font ou feront l'objet d'autorisations d'engagement. Il conviendra d'expliquer ce type d'écart, lorsqu'il se présente, dans une brève note jointe au tableau.

Les engagements liés aux opérations pluriannuelles sont actuellement comptabilisés sur la base des décomptes. L'application des dispositions de la LOLF nécessite une mise à niveau du système de suivi et contrôle des engagements pluriannuels.

- **Les prévisions d'effectifs du programme k**

Cette sous-section présentera l'évolution passée et projetée de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État (tableau 2.k.4). Elle situera cette évolution dans le contexte de la stratégie du programme et des contraintes financières. Il sera, par exemple, répondu aux questions suivantes : comment se justifie l'évolution projetée des dépenses de personnel ? Quelle est l'évolution projetée du ratio entre les dépenses de personnel et les dépenses courantes



totales ? Comment cette évolution se justifie ? Comment les charges récurrentes des projets d'investissement achevés au cours de la période de projection sont prises en compte ?

Tableau 2.k.2  
Programme k – Emplois rémunérés

	t-1	t	t+1	t+2	t+3
	Réal.	Budget	Projections		
Effectifs totaux du programme					
Budget Etat					
<i>Catégorie A</i>					
<i>Catégorie B</i>					
<i>Catégorie C</i>					
Budget Annexe					

### 3. Les problèmes et défis

Cette sous-section comprendra une analyse des principales difficultés rencontrées et des défis qu'elles posent. Cette analyse porte sur chacun des programmes et globalement sur la mise œuvre de la stratégie du ministère. En particulier il convient de confronter les projections financières et de performance du CDMT aux objectifs et cibles des stratégies. Si, notamment du fait des contraintes financières, des écarts significatifs sont constatés entre la stratégie et les projections de projections du CDMT, des mesures correctrices doivent être proposées. Ces mesures pourront comprendre, par exemple, un étalement dans le temps de la réalisation de certains objectifs des stratégies.

### 4. Annexe : les projets d'investissement

Une annexe « PIP » présentera par programme les coûts des tranches annuelles des projets d'investissement, comprenant pour le CDMT ministériel de t+1 à t+3, préparé l'année t : les dépenses réalisées en t-3, t-2, t-1 ; les prévisions du budget de l'année t ; les projections pour les années t+1, t+2, t+3 ; et les dépenses totales au-delà de l'année t+3.

Ces données financières distingueront : les dépenses sur ressources intérieures (y compris les aides budgétaires) ; les dépenses sur dons-projet et les dépenses sur prêts-projets.

Cette annexe devra être strictement conforme aux projections du CDMT. Les projets en cours et les projets nouveaux (non engagés l'année t) seront distingués (cf. tableau 2.k.3).

## 5. Autres annexes

La liste des CST et des budgets annexes couverts par chaque programme devra être indiquée en annexe. Le CDMT ministériel pourra être complété par d'autres annexes, si jugé utile.

Tableau 2.k.3. Liste des projets d'investissement par programme du CDMT t-1 à t+3

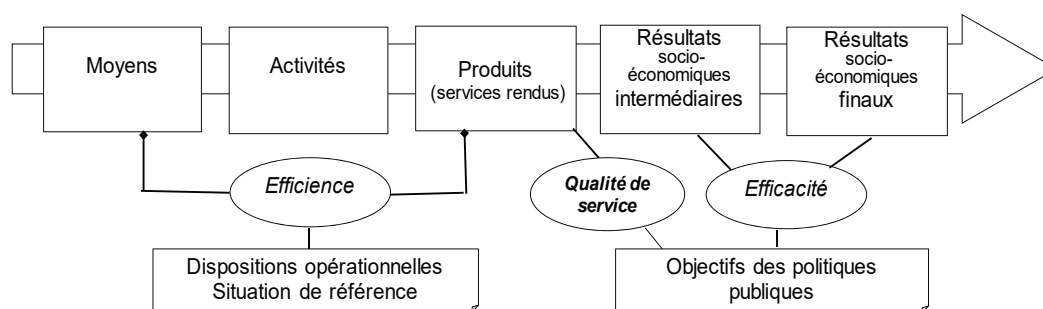
Programme .....	Exécution					Projections				
	Avant t-3	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	Après t+3	Coût total
<b>Projets en cours</b>										
Projet .....										
<b>Dépenses d'investissement</b>										
Sur ressources intérieures										
Sur ressources extérieures										
Sur dons-projet										
Sur prêts-projets										
Charges récurrentes après investissement										
Projet .....										
Etc...										
<b>Projets nouveaux</b>										
Projet .....										
<b>Dépenses d'investissement</b>										
Sur ressources intérieures										
Sur ressources extérieures										
Sur dons-projet										
Sur prêts-projets										
Charges récurrentes après investissement										
Projet .....										
Sur ressources intérieures										
Sur ressources extérieures										
Sur dons-projet										
Sur prêts-projets										
Charges récurrentes après investissement										
Projet .....										
Sur ressources intérieures										
Sur ressources extérieures										
Sur dons-projet										
Sur prêts-projets										
Charges récurrentes après investissement										
Charges récurrentes après investissement										
Etc...										

## Annexe 2. La notion de performance

### 1. La démarche de la performance

Le diagramme ci-dessous présente le processus de production des services publics et les di-mensions de la performance dans la conduite des actions publiques. Ces actions consistent à transformer les ressources (les moyens) en produits (les services rendus), qui induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement écono-mique et social. Les résultats socio-économiques comprennent : (i) les résultats socio-économiques intermédiaires imputables à un programme ou à une organisation donnée ; et (ii) les résultats socio-économiques finaux, ou impacts, auxquels contribuent plusieurs pro-grammes ou organisations.

Diagramme. Le processus de production des services publics et les dimensions de la performance



**Source** : Guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA. Annexe 2. La démarche de performance.

La performance dans la conduite des activités publiques a 3 dimensions : l'efficience, l'efficacité et la qualité des services publics. Ces notions sont relatives. L'efficience s'apprécie en comparant les réalisations à une situation de référence, comme, par exemple, les dispositions organisationnelles initialement prévues ou les résultats passés. L'efficacité s'apprécie en comparant les résultats socio-économiques obtenus aux objectifs des poli-tiques publiques. Certains auteurs font référence aux « 3 E » (économie, efficience et effica-cité). L'économie, qui est la capacité à acheter des moyens au moindre coût est comprise dans la notion d'efficience. On ne peut pas être efficient si l'on n'est pas économe.

La démarche de performance s'inscrit dans le renforcement du système de gestion des fi-nances publiques selon les trois objectifs budgétaires à savoir la

discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics. En particulier, la recherche de la performance doit s'effectuer dans le respect des contraintes macroéconomiques et des objectifs budgétaires globaux, définis dans le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT).

Les approches budgétaires orientées vers la recherche de la performance (ou axées sur les résultats) conduisent à construire un système budgétaire où le budget sera assorti d'indicateurs chiffrés retraçant les effets escomptés des dépenses publiques, et où les responsables de la gestion budgétaire rendront des comptes non seulement sur l'emploi des fonds mais aussi sur les résultats de leurs activités. Elles s'appuient le plus souvent sur une structuration du budget en programmes.

## 2. Le programme

La LOLF instaure une nouvelle approche budgétaire orientée vers la performance avec de nouvelles règles en matière de présentation, d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat. Elle préconise que les crédits sont spécialisés par programmes et par parties budgétaires (article 25 de la LOLF). Selon son article 30, « 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. [...] 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.»

Un programme, dans le sens de la LOLF, regroupe des dépenses ayant des finalités communes quelles que soient leur nature économique et leur source de financement. L'ensemble des programmes d'un ministère constitue un recouvrement complet du budget des ministères. Etant donné que le programme correspond à une politique publique, sa durée de vie est permanente, sauf abandon par l'Etat de la politique publique concernée. Cette approche pour définir le programme diffère de celle adoptée dans la gestion des projets et des aides extérieures, selon laquelle un programme est un ensemble d'opérations bien identifiées et à durée de vie prédéfinie, sans que l'ensemble du budget d'un ministère soit nécessairement structuré en programmes. Il est distingué dans un ministère : (i) les programmes

opérationnels, ou de politique publique, qui regroupent les activités relatives à la mise en œuvre des politiques publiques ; (ii) un programme de support qui supportent certaines charges transversales pour la réalisation de plusieurs programmes. Ce programme de support ne constitue pas un « fourre-tout ». En principe les dépenses de personnel, relatives aux personnels mettant en œuvre des politiques publiques doivent être rattachées aux programmes de politique publique, pas au programme de support.

La classification programmatique du budget d'un ministère comprend plusieurs niveaux. Ces niveaux sont, entre autres, le programme et l'action qui est une division du programme qui peut, par exemple, correspondre à une division administrative du ministère concerné, ou un groupe de divisions administratives, responsables de la mise en œuvre d'un segment du programme, à un groupe particulier de bénéficiaires du programme, ou à un groupe de projets d'investissement.

### 3. Le suivi de la performance

La mise en place d'une approche budgétaire orientée vers la performance conduit à élaborer deux documents : (i) le projet annuel de performance (PAP) qui présente les résultats attendus et (ii) le rapport annuel de performance (RAP) qui présente les résultats atteints. Le PAP de chaque programme présente, dans une perspective pluriannuelle, les objectifs poursuivis, les activités envisagées, leurs coûts, et les résultats attendus mesurés au moyen d'indicateurs pertinents. Le RAP est le pendant du PAP. Il présente, pour chaque programme, sous le même format que le PAP, les actions réalisées et les moyens utilisées, accompagnées d'indicateurs d'activité et de résultats ainsi que d'une estimation des coûts des activités ou des services rendus.

Les objectifs spécifiques d'un programme reflètent les priorités fixées à un programme pendant une période donnée par les autorités nationales. Ils sont déclinés d'un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. Ils ne reflètent pas exhaustivement toutes les activités du programme. On choisit un nombre limité d'objectifs parmi les plus importants et les plus prioritaires compte tenu des orientations stratégiques de l'organisation.

Il n'est pas souhaitable de retenir un objectif, pourtant politiquement désirable, si le service et le responsable considérés ne disposent pas de véritables possibilités de peser sur sa réalisation. Ceci est le cas, par exemple, lorsque l'objectif envisagé est presque totalement sous l'influence de paramètres extérieurs que le service ne maîtrise pas.

Les objectifs spécifiques d'un programme ne sont pas chiffrés. Mais, pour chaque objectif spécifique, on définira un ou des indicateurs de performance visant à suivre le progrès réalisé. Schématiquement, on peut distinguer des indicateurs de moyens, de produits, de qualité et de résultats socio-économiques (comme l'indique le diagramme ci-dessus) :

- Les indicateurs de moyens décrivent le volume (unités physiques) ou la valeur des moyens mis en œuvre, la disponibilité du personnel (nombre d'instituteurs, de surveillants, agents d'administration, etc.), des locaux, les quantités ou les valeurs des intrants (livres scolaires distribués). Pris isolément, ces indicateurs ne permettent pas de mesurer une des dimensions de la performance décrites dans la section 1 supra. Cependant, ils sont très utiles pour appuyer la gestion interne et peuvent être rappelés dans les descriptions des activités. Mais, ils n'ont pas vocation à figurer dans les PAP, sauf lorsqu'ils figurent comme dénominateur d'un taux qui mesure l'efficace.
- Les indicateurs de produits (ou services rendus) décrivent les productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés, etc.) ;
- Les indicateurs de qualité spécifient la qualité attendue de la prestation rendue à l'utilisateur. Par exemple, un indicateur de qualité de service associé à un éventuel programme « enseignement primaire » serait : « réduction du taux d'abandon » ;
- Les indicateurs de résultats socio-économiques mesurent le niveau de réalisation des objectifs socio-économiques du programme. Par exemple, le taux net de scolarisation mesure le degré de réalisation de l'objectif « améliorer l'accès à l'enseignement primaire ». Ces résultats doivent être imputables au programme, il s'agira en général de résultats socio-économiques dits intermédiaires.

Ces indicateurs ou leur combinaison, permettent de suivre les trois dimensions de la performance d'un programme :

- L'efficacité, mesurée en comparant le rapport entre indicateurs de moyens et de produits aux objectifs d'efficacité du programme ou à une autre situation de référence ;
- La qualité des prestations de services publics, mesurée par les indicateurs de qualité ;
- L'efficacité, appréciée en comparant les indicateurs de résultats socio-économiques à des cibles prédéfinies.

Les documents budgétaires communiqués au Parlement n'ont pas vocation à

comporter l'ensemble des objectifs et indicateurs décrivant une politique publique. Ils doivent privilégier ce qui intéresse le Parlement et les citoyens et représente un enjeu majeur. Pour des raisons de lisibilité et pour centrer l'attention sur l'essentiel, ces objectifs et indicateurs devront être peu nombreux (par exemple, 3 objectifs par programme, 2 indicateurs par objectif, en moyenne, mais il n'existe de règle générale). On privilégiera davantage, pour les programmes de politique publique, les objectifs et les indicateurs de résultats intermédiaires ou de qualité. Pour les programmes Cependant, pour les programmes de soutien, on privilégiera davantage les objectifs d'efficience ou de qualité. Cependant, il convient d'éviter les indicateurs de qualité dont la collecte nécessite des enquêtes très lourdes et coûteuses.

Encadré. Critères de choix des objectifs et des indicateurs de performance Des principes devant présider aux choix des objectifs

- Ils doivent être en nombre limité (3 objectifs par programme en moyenne)
- Ils doivent être représentatifs des aspects essentiels du programme\*/ ;
- Ils doivent être énoncés en termes clairs, simples et faciles à comprendre par tous ;
- Leurs réalisations ne doivent pas dépendre trop fortement de l'environnement socio-économique ;
- Ils doivent être traduits par des leviers d'action (les moyens nécessaires à leurs réalisations doivent être imputables au ministère en question et non pas relever de la compétence d'autres organismes) ;
- Ils doivent être mesurables par des indicateurs chiffrés auxquels sont conférées des valeurs cibles.

Les services et entités chargés de la mise en œuvre du programme peuvent définir des dispositions et objectifs opérationnels plus détaillés.

Qualité des indicateurs de performance

- Il doit être pertinent : il doit être spécifique à l'objectif concerné et combiné à d'autres indicateurs il doit couvrir l'essentiel de cet objectif.
- Il doit être clair. L'indicateur doit être compris par tous les lecteurs des documents sur la performance. Il convient d'éviter l'usage d'indicateurs composites, qui sont des agrégats pondérés d'indicateurs in-dividuels. La cible de performance de tels indicateurs est délicate à définir, puisque dépendant du poids donné aux indicateurs individuels, et leur évolution est difficile à interpréter.
- Il doit être fiable. Cette fiabilité repose sur la sûreté du dispositif de mesure.

- Il doit être mesurable. Les indicateurs sont le plus souvent quantitatifs (par exemple, taux de scolarisation dans l'enseignement primaire). Les indicateurs qui visent à apprécier la qualité des services rendus (par exemple, l'appréciation de la qualité des soins par les usagers d'un centre de santé) sont exprimés à travers une échelle de valeurs (par exemple, de 1 mauvais à 5 excellent).
- Il doit pouvoir être suivi. Bien qu'il puisse exister des exceptions, en règle générale un indicateur doit être disponible au moins annuellement, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le cycle budgétaire. Il doit être produit à temps pour que son suivi soit utilisé lors de la préparation budgétaire.
- Il doit être économique. Un indicateur doit pouvoir être suivi à un coût raisonnable. Sa définition doit tenir compte des ressources humaines et financières disponibles. Son suivi ne doit pas absorber des ressources au détriment de la fourniture des prestations de service public, et donc entraver la performance.
- Il doit être pérenne. Le mode de collecte de l'indicateur ne doit pas être dépendant des changements d'organisation.
- Il doit être auditable. Les services producteurs doivent disposer d'une documentation à jour sur les méthodes de collecte, synthèse et contrôle des informations, de manière à pouvoir la fournir aux auditeurs qui seront amenés à certifier la sincérité de l'indicateur.

**Source.** Compilation et guide didactique de la Directive n° 06/2009/CM/ UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA

## 4. Documenter les indicateurs

Documenter un indicateur signifie établir sa fiche signalétique (cf. tableau ci-dessous) qui va permettre par la suite d'analyser correctement ses évolutions. Les renseignements à faire porter peuvent être relativement standards.

### Rappel du cadre de mesure

Il s'agit de rattacher l'indicateur aux programmes, aux objectifs et aux ODD auxquels ils contribuent et de définir en toutes lettres ce qu'il mesure. Il convient d'être très clair dans le libellé de la mesure. Par exemple, un taux de scolarisation est un indicateur mesurant l'accès au système éducatif, un bilan céréalier est un indicateur de disponibilité alimentaire.

### Description de l'indicateur

Il s'agit de donner l'ensemble des informations concernant le calcul (formule, unité de mesure) : Qualité de l'indicateur



Il s'agit de documenter les sources utilisées et d'émettre les restrictions éventuelles liées à la qualité des sources. Cet aspect est primordial, dans la mesure où il détermine en partie la façon dont l'indicateur va être interprété par la suite et qu'il convient de ne pas oublier que cette interprétation sera faite par de nombreuses personnes non nécessairement expertes.

### Interprétation de l'indicateur

Il s'agira de donner en quelques lignes la façon dont l'indicateur peut être utilisé : (i) son sens, positif ou négatif ; (ii) les modalités d'interprétation. On peut, par exemple, au titre des modalités d'interprétation, indiquer à partir de quelle valeur une augmentation ou diminution est significative, ou renvoyer à l'observation d'autres statistiques pour une meilleure compréhension.

Indicateur - Fiche de documentation	
<b>Indicateur</b>	Intitulé de l'indicateur
<b>Programme</b>	Code et nom du programme auquel il se rattache
<b>Action</b>	Le cas échéant, code et nom de l'action auquel il se rattache
<b>Objectif spécifique</b>	Intitulé de l'objectif auquel il se rattache
<b>Objectif stratégique</b>	Le cas échéant, intitulé de l'objectif stratégique auquel il se rattache
<b>ODD</b>	ODD auquel il se rattache
<b>Service responsable</b>	Nom du service utilisateur de l'indicateur à l'intérieur du programme
Description de l'indicateur	
<b>Unité de mesure</b>	%, jours, ...
<b>Périodicité de la mesure</b>	Mensuelle, trimestrielle, semestrielle
<b>Dernier résultat connu</b>	Année : _____ Valeur _____
Elaboration et qualité de l'indicateur	
<b>Nature des données de base</b>	Numérateur, dénominateur, champ couvert
<b>Mode de collecte des données</b>	Enquête, collecte administrative....
<b>Services et organismes responsables de la collecte</b>	Indiquer le ou les organismes chargés de la collecte
<b>Validation de l'indicateur</b>	Indiquer le système ou l'instance de validation de l'indicateur et sa périodicité
<b>Mode de calcul</b>	Indiquer la formule
Modalités d'interprétation	
<b>Limite et biais connus</b>	Indiquer les limites d'utilisation (signification) ou s'il s'agit d'un proxy le biais par rapport à l'indicateur souhaité
<b>Modalités d'interprétation</b>	Si nécessaire, préciser la signification par rapport au domaine ce qu'il mesure exactement
<b>Sens d'interprétation</b>	Diminution ou augmentation
Plan de documentation	
<b>Date de livraison</b>	Date de parution du document contenant la valeur
<b>Amélioration en cours</b>	Indiquer si le service producteur envisage de changer de méthode de calcul ou de collecte.
Commentaires	

## Annexe 3. Exemple d'objectifs et d'indicateurs de programme d'administration générale

Les programmes d'administration générale regroupent les fonctions support, celles qui, dans un ministère, s'appliquent à l'ensemble du ministère ou au moins à plusieurs programmes. Les fonctions de soutien (aussi appelées fonctions supports) sont les activités qui ont pour finalité de concourir aux activités des autres actions ou programmes de politiques publiques en leur fournissant un soutien ou un encadrement. Elles comprennent :

- Les fonctions d'état-major comprennent notamment les fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation, les fonctions de direction, d'organisation, d'allocation des ressources budgétaires, d'études et de recherche, d'évaluation et certaines formes de contrôle.
- Les fonctions de gestion des moyens correspondent aux fonctions de gestion du personnel, de gestion immobilière, d'ordonnancement, de gestion budgétaire, de gestion des systèmes d'information, de communication, de formation, etc., dont la centralisation et la mutualisation permettent une plus grande efficacité, grâce à une professionnalisation accrue, et une meilleure maîtrise des coûts, grâce aux économies d'échelle.

Tableau. Exemples d'objectifs et d'indicateurs pour les programmes d'administration générale.

Objectifs	Indicateurs
<i>En matière de gestion du personnel</i>	
Pourvoir les postes rapidement	Délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement : Arrivée concours ; Mobilité interne ; Arrivée en détachement
Répondre aux besoins géographiques prioritaires	Proportion des recrutements affectés dans les zones prioritaires
Assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises	Taux de rendement des concours par grandes catégories de personnels : postes pourvus/postes offerts
Elargir le public bénéficiaire de la formation continue	% des agents ayant reçu moins de y jours de formation par an depuis 3 ans
Accroître la mobilité des personnels	Taux de mobilité des agents après plus de trois ans au même poste
Réduire les délais de prise en charge ou de modification de la rémunération des agents	% d'agents ne recevant pas de rémunération plus d'un mois après leur prise de poste, leur changement d'échelon ou de grade

<i>En matière de gestion des immeubles et équipements</i>	
Maîtriser le coût d'entretien/d'exploitation/de location au m2	Coût d'exploitation par m2 de surface utile
Optimiser l'occupation des locaux	% des surfaces dans lesquelles le nombre de m2 par agent est inférieur à x m2 ; supérieur à y m2
Tenir les délais de livraison des locaux	% de dépassement de la durée de livraison des opérations pour les opérations livrées dans l'année
Maîtriser/réduire le coût des opérations d'investissement	Coût du m2 construit et rénové
<i>En matière de gestion informatique</i>	
Accroître la disponibilité des systèmes informatiques	Taux d'indisponibilité des applications informatiques pour les utilisateurs
Augmenter la réactivité du dispositif d'assistance informatique	Taux de résolution des incidents bloquants par les services d'assistance en moins de y heures
Maîtriser ou réduire le coût de fonctionnement des applications informatiques par utilisateur	Coût de fonctionnement des applications informatiques par utilisateur
<i>En matière de projets informatiques</i>	
Tenir les délais de livraison des nouveaux projets	nombre d'échéances planifiées dans l'année respectées à un mois près/nombre total d'échéances planifiées dans l'année
Tenir les coûts des projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût initial des projets informatiques
Assurer le retour sur investissement des projets informatiques	Gains de temps : ex : temps de traitement d'un dossier
<i>En matière de gestion budgétaire et comptable</i>	
Améliorer la qualité des dossiers présentés au comptable	Taux de rejet des demandes de paiement par le comptable
Réduire les délais de paiement (entraînant versement d'intérêts moratoires)	Taux de factures non payées dans les délais réglementaires
Réduire les délais de passation des marchés	Délai moyen de passation des marchés de construction

## Annexe 4. 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 contrô-

ler 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.

**Efficiace.** 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'efficiace 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 efficiace 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.

