

---

# **[MANUEL DE PREPARATION DU BUDGET PROGRAMME]**

*Version à valider en atelier*

---

**MINISTERE DES FINANCES**

**DIRECTION GENERALE DU BUDGET**

*janvier 11*

---

*Version 1*

# Sommaire

<b>Avant propos</b>	<b>6</b>
<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<i>Objectif et portée du NRF</i>	7
<i>Objectif du manuel</i>	8
<i>Contenu du manuel</i>	8
<b>Module 1 : Les concepts clés du Budget programme</b>	<b>9</b>
<i>Objectif et contenu du module</i>	9
<b>Budget programme</b>	<b>9</b>
<i>Définition</i>	9
<i>Finalité</i>	10
<i>Les étapes clefs d'élaboration du Budget programme</i>	10
<i>Exemple : cas du MINTP</i>	10
<b>Domaine d'intervention des ministères et institutions</b>	<b>11</b>
<i>Définition</i>	11
<i>Caractéristiques</i>	11
<i>Exemple</i>	11
<b>Fonction</b>	<b>11</b>
<i>Définition</i>	11
<i>Exemple</i>	12
<b>Objectif</b>	<b>13</b>
<i>Définition</i>	13
<i>Caractéristiques</i>	13
<i>Exemple</i>	13
<i>Contre exemple</i>	13
<i>Observation</i>	14
<b>Programme</b>	<b>14</b>
<i>Définition</i>	14
<i>Caractéristiques</i>	14
<i>Exemple</i>	14
<i>Contre exemple</i>	15
<i>Observation</i>	15
<b>Action</b>	<b>15</b>
<i>Définition</i>	15
<i>Caractéristiques</i>	15
<i>Exemple</i>	15
<i>Contre exemple</i>	16

<b>Indicateur</b>	<b>16</b>
Définition	16
Caractéristique : SMART	16
Exemple	16
Contre exemple	16
<b>Stratégie programme</b>	<b>17</b>
Définition	17
Caractéristiques	17
Observation	18
<b>Autorisation d'engagement et Crédit de paiement</b>	<b>18</b>
Définition	18
Exemple	18
<b>Chapitre</b>	<b>19</b>
Définition	19
<b>Unité administrative</b>	<b>19</b>
Définition	19
<b>Module 2 : Le processus d'intégration des politiques et stratégies dans le Budget programme</b>	
<b>Objectif et contenu du module</b>	<b>20</b>
<b>Cadre global de planification de Programmation et de budgétisation</b>	<b>20</b>
<b>La Planification</b>	<b>22</b>
Contenu	22
Opérationnalisation des stratégies	22
<b>La Programmation</b>	<b>25</b>
Contenu	25
Opérationnalisation : CDMT	25
<b>La Budgétisation</b>	<b>25</b>
Contenu	25
Résumé des pré-requis pour la budgétisation des programmes	26
<b>L'exécution et le suivi évaluation</b>	<b>26</b>
<b>Module 3 : La présentation du Budget programme</b>	
<b>Objectif et contenu du module</b>	<b>27</b>
<b>Les principales dispositions du NRF sur la présentation du budget de l'Etat</b>	<b>27</b>
<b>La présentation de la Loi de finances</b>	<b>27</b>
La première partie	28
La deuxième partie	32
<b>La présentation des annexes</b>	<b>32</b>

## **Module 4 : Calendrier, outils et acteurs dans l'élaboration du Budget programme \_\_\_\_\_ 39**

<b>Objectif et contenu du module</b> _____	<b>39</b>
<b>Le calendrier de préparation du budget</b> _____	<b>39</b>
<i>Vue d'ensemble du processus de préparation</i> _____	39
<i>Le planning de préparation au niveau central</i> _____	41
<i>Le planning de préparation au niveau ministériel</i> _____	45
<b>Rôle et responsabilité des acteurs</b> _____	<b>47</b>
<i>Au niveau central</i> _____	47
<i>Au niveau ministériel</i> _____	47
<b>Le rôle du responsable de programme</b> _____	<b>50</b>
<b>Les outils de préparation du budget</b> _____	<b>50</b>
<i>Les sources d'information</i> _____	50
<i>Les fiches de collecte de données</i> _____	51

## **Module 5 : Les procédures de préparation du Budget programme \_\_\_\_\_ 52**

<b>Objectif et contenu du module</b> _____	<b>52</b>
<b>Le mécanisme de mise en place du budget pluriannuel</b> _____	<b>52</b>
<b>Les principales étapes de la préparation du Budget programme</b> _____	<b>52</b>
<b>Les orientations sur les travaux techniques spécifiques</b> _____	<b>54</b>
<i>Le cadrage macroéconomique</i> _____	54
<i>La revue des programmes et actions en cours</i> _____	55
<i>La formulation des programmes</i> _____	58
<i>Le contenu d'un programme</i> _____	58
<i>Catégorie de programme</i> _____	59
<i>Formulation des objectifs</i> _____	60
<i>Principes généraux</i> _____	60
<i>Elaboration des objectifs</i> _____	61
<i>Catégories d'objectif</i> _____	62
<i>Formulation de la stratégie programme</i> _____	66
<i>L'identification des actions</i> _____	67
<i>Formulation des indicateurs</i> _____	67
<i>Principes généraux</i> _____	67
<i>Les types d'indicateurs</i> _____	68
<i>L'estimation du coût des programmes et actions</i> _____	69
<i>Exemple d'application</i> _____	71
<i>Le traitement spécifique de certaines dépenses</i> _____	73
<i>Les dépenses de fonctionnement</i> _____	73
<i>Le traitement des salaires</i> _____	73
<i>Le traitement des autres charges communes</i> _____	74
<i>Les dépenses de transfert</i> _____	74
<i>Les projets d'investissement</i> _____	74
<i>La programmation et la budgétisation des actions</i> _____	74
<i>Les principes de la programmation et budgétisation</i> _____	74

<i>L'annualisation de la programmation et budgétisation</i>	75
<i>L'application du principe des Autorisations d'engagement et Crédit de paiement</i>	76
<i>L'application du principe de report de crédit</i>	77
<b>Les modalités de prise en compte du CDMT</b>	<b>78</b>
<b>Les Circulaires budgétaires</b>	<b>78</b>
<i>La Circulaire présidentielle</i>	78
<i>La notification des enveloppes pluriannuelles de base par le PM</i>	78
<i>La notification des enveloppes budgétaires annuelles définitives</i>	79
<i>Les Circulaires internes</i>	79
<b>Les Pré conférences et conférences budgétaires</b>	<b>79</b>
<i>Les pré conférences budgétaires</i>	79
<i>Les conférences budgétaires</i>	79
<b>Module 6 : Quelques indications sur la mise en œuvre du Budget programme</b>	<b>81</b>
<b>Objectif et contenu du module</b>	<b>81</b>
<b>Modalités générales</b>	<b>81</b>
<b>Les modalités d'exécution budgétaires</b>	<b>81</b>
<i>Principe général d'exécution</i>	81
<i>Le budget opérationnel</i>	81
<b>Les modalités d'exécution technique</b>	<b>82</b>
<i>Principe d'exécution technique</i>	82
<i>Les outils de suivi</i>	82
<b>Le contrôle de l'exécution du Budget programme</b>	<b>83</b>
<b>Les annexes</b>	<b>84</b>
<b>Annexe 1 : Lexique des termes budgétaires</b>	<b>85</b>
<b>Annexe 2 : Exemple du Budget programme du MINTP</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 3 : Les fiches de collecte des données budgétaires</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 4 : Exemple d'application de la démarche de programmation des actions</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 5 : Plan type de présentation d'un programme</b>	<b>91</b>

# *Avant propos*

# Introduction

## **Objectif et portée du NRF**

*La programmation des dépenses publiques est un maillon faible des Finances Publiques. Les décisions budgétaires sont soumises à une gestion essentiellement conjoncturelle au détriment de la définition des programmes. Alors qu'il devrait fixer la hiérarchie des priorités, la stratégie nationale est restée une référence théorique comme base effective d'allocation budgétaire et d'alignement de l'aide, tandis que la Loi de Finances ne définit pas d'objectifs précis au budget, ni ne permet une programmation pluriannuelle.*

*Le processus de programmation apparaît morcelé par source de financement (ressources propres, financements extérieurs, etc.), par horizon temporel (budget annuel) et nature des dépenses (budget de fonctionnement, budget d'investissement), peu lisible, souvent peu réaliste au regard des perspectives financières, et insuffisamment stratégique.*

*Dans sa volonté de pallier ces faiblesses, le Gouvernement s'est engagé à améliorer la qualité de la dépense et à renforcer le lien entre les stratégies nationale, sectorielles et ministérielles, les CDMT et le Budget. C'est dans ce cadre que l'un des faits marquants de la réforme des finances publiques a été l'adoption en décembre 2007 du Nouveau régime financier.*

*Ce Nouveau régime financier comporte d'importants changements dans la gestion financière de l'Etat en instituant le principe d'une gestion axée sur les résultats. Ainsi, la Loi de finances devra désormais comporter les Programmes et Actions devant concourir à la réalisation des objectifs de développement économique, social et culturel du pays. La réalisation des objectifs sera mesurée par des indicateurs de performance. La Loi prévoit une mise en œuvre graduelle pour une application intégrale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.*

*Le Ministère des finances (MINFI) à travers la Direction générale du budget qui a la charge de mettre en place le dispositif technique et juridique du Nouveau régime financier s'attelle à des travaux techniques, afin que l'échéance de 2013 soit respectée. Actuellement, le Budget de l'Etat est un budget de moyen (Budget par objet) dont la présentation est articulée autour des dotations aux Unités administratives et la nature économique des dépenses. L'enjeu actuel est par conséquent d'adapter la configuration de la Loi de finances à l'esprit du Nouveau régime financier. Il s'agit plus précisément d'adopter un nouveau cadre de présentation, d'exécution et de suivi de la Loi de finances pour répondre à l'introduction de Programmes et Actions assortis d'objectifs mesurés par des indicateurs.*

## **Objectif du manuel**

*Le manuel a pour objectif de fixer les principes fondamentaux de la procédure de mise en place du Budget programme conformément aux dispositions du Nouveau régime financier. A cet effet, il est conçu comme un support à la fois pour la préparation du Budget de l'Etat et la formation de l'ensemble des acteurs appelés à intervenir dans la chaîne du processus de mise en place de la Loi de finances.*

*En tant que document technique de référence, le manuel du Budget programme décrit « **comment faire** » pour aboutir à une budgétisation par programme. Il précise les principes clés à respecter, les aspects critiques à surveiller, les informations requises à chaque phase du processus, les tâches à accomplir, les intervenants et leurs liens de collaboration, les produits attendus ainsi que la forme de présentation de ces derniers.*

## **Contenu du manuel**

*Le Manuel du Budget programme s'articule autour du cycle de préparation du Budget. Il est constitué de **six modules**. Compte tenu de son objectif, le manuel a été rédigé de sorte que chaque module constitue en soi une partie autonome dont la compréhension n'exige pas nécessairement la lecture des autres modules. Toutefois, pour permettre aux utilisateurs de d'avoir une même perception des expressions utilisées, un module est consacré à la définition des concepts clés du Budget programme. Il est par conséquent recommandé de prendre connaissance de son contenu pour la maîtrise du contenu des autres modules.*

*En outre, la vocation didactique du manuel a conduit à privilégier les aspects pratiques au détriment des considérations théoriques. Ainsi, dans le développement des modules, des procédures déclinées en tâches à faire et des exemples concrets ont été présentés, afin que les produits attendus des Ministères et Institutions dans le processus budgétaire soient standardisés.*

*Enfin, bien que champ du manuel soit limité à la préparation du budget, quelques indications sont données sur les modalités de mise en œuvre du Budget programme.*

*Au total, les six modules constitutifs du manuel sont les suivants :*

- *Module 1 : Les concepts clés du Budget programme*
- *Module 2 : Le processus d'intégration des politiques et stratégies dans le Budget programme ;*
- *Module 3 : La présentation du Budget programme ;*
- *Module 4 : Calendrier, outils et acteurs dans l'élaboration du Budget programme ;*
- *Module 5 : Les procédures de préparation du Budget programme ;*
- *Module 6 : Quelques indications sur la mise en œuvre du Budget programme.*

# Module 1 : Les concepts clés du Budget programme

## Objectif et contenu du module

Ce module présente les principaux concepts qui seront utilisés dans la suite du manuel. Il s'agit plus explicitement de donner un contenu concret à ces différents concepts, afin que tous les acteurs impliqués dans le processus budgétaire en aient la même compréhension. Ces définitions s'appuient principalement sur celles données dans le Nouveau régime financier, mais quelques fois, elles vont au-delà pour rendre les concepts opératoires pour la préparation du budget.

## Budget programme

### Définition

Depuis les années 60 des efforts ont été entrepris pour introduire le **système** des « plans, programmes et budgets » (**PPBS**) dans l'élaboration du Budget de l'Etat. Les tentatives n'ont pas été très fructueuses parce que les **contraintes de résultat** étaient **faibles** sur les administrations publiques. Cependant, avec la crise économique et financière dans les années 80, cette approche a eu un regain d'intérêt particulièrement dans la **gestion communale**.

En effet, face aux pressions diverses en vue d'améliorer la qualité de la dépense publique, le Budget programme a été mis en place en vue de répondre à trois préoccupations majeures :

- I. Améliorer la viabilité de l'action publique dans un contexte en constante mutation ;
- II. Aider l'Administration publique à mieux planifier et organiser ses activités ;
- III. Convaincre les contribuables et usagers des services publics, ainsi que les partenaires au développement pour le financement l'action publique.

Perçu sous cet angle, il s'agit de faire en sorte que le Budget de l'Etat devienne un « **Dossier Bancable** ».

À l'inverse du Budget par nature, le Budget programme organise les **choix budgétaires** autour de **choix de politique publique**. Il offre un cadre institutionnel et des techniques permettant de faire des **arbitrages dans la poursuite de plusieurs politiques publiques**. Le mécanisme d'arbitrage est très différent des méthodes traditionnelles qui limitent les choix budgétaires à des ajustements marginaux autour du statu quo. Ainsi, dans le Budget programme, ce sont les **coûts et les résultats des programmes que l'on tente de comparer pour retenir les plus efficaces et efficients**. La clé du Budget est donc le « **programme** »,

c'est-à-dire **un objectif** de politique publique auquel sont associés **les moyens** nécessaires pour l'accomplir.

### **Finalité**

Dans le système du Budget programme, la **classification budgétaire n'est plus basée sur la structure des services** comme dans le cas des Budgets classiques, **mais sur les programmes** et donc sur les **finalités des politiques publiques**. Les partisans du Budget programme espéraient même que les choix budgétaires pourraient être basés sur une **connaissance précise des niveaux de résultats atteignables** en fonction d'un niveau de crédits budgétaires donné. Par exemple, si l'on accorde **un million** de dollars de plus au budget de la santé, **la mortalité infantile diminuera de X %**.

### **Les étapes clefs d'élaboration du Budget programme**

Le Budget programme se définit moins par son contenu que par la démarche adoptée dans son élaboration. Il ne s'agit pas d'accroître les dotations budgétaires pour la mise en œuvre des politiques, mais d'améliorer l'efficacité de la dépense publique à travers **l'intégration des politiques et plans dans le processus budgétaire**. Pour y parvenir, les principales phases d'élaboration du Budget programme au sein d'un département ministériel se présentent comme suit :

1. Fixation des objectifs ministériels ;
2. Identification et sélection des programmes prioritaires ;
3. Définition des enveloppes budgétaires par programme sur la base du CDMT central ;
4. Diffusion de la circulaire budgétaire ministérielle pour recueillir les propositions d'actions ainsi que leurs coûts ;
5. Identification et évaluation des actions par les services techniques ;
6. Sélection et consolidation des actions par programme ;
7. Elaboration du tableau de programmation des actions ;
8. Elaboration du tableau de budgétisation ;
9. Elaboration du rapport de programmation ;
10. Elaboration de l'avant projet de budget ministériel.

### **Exemple : cas du MINTP**

Dans l'annexe X du manuel, le Budget programme du MINTP est présenté. Ce Budget programme comporte toutes les informations nécessaires pour la budgétisation des programmes et actions dans le projet de Loi de finances.

## **Domaine d'intervention des ministères et institutions**

### **Définition**

*Le budget de l'Etat recouvre l'ensemble des moyens d'intervention financière de l'Administration publique. Cette Administration publique recouvre plusieurs entités concourant à l'atteinte des objectifs du Gouvernement. Cette multiplicité d'intervenants nécessite la délimitation du champ d'intervention des ministères et institutions afin d'une part d'éviter des doublons d'activités qui sont nécessairement source d'inefficacité, et d'autre part de favoriser des synergies d'actions entre les différents ministères et institutions.*

*L'exigence de la description du domaine d'intervention dans le Budget programme découle de cette préoccupation. Le domaine d'intervention d'un ministère est la délimitation de son domaine de compétence. Plusieurs sources permettent de définir ce domaine de compétence : le décret portant organisation du Gouvernement, les stratégies sectorielle et ministérielle, l'organigramme ministériel, etc.*

*Dans le budget programme, la présentation du domaine d'intervention est faite dans le dossier annexe de la Loi de finances (Cf. Elaboration du Rapport de programmation Pg. 54).*

### **Caractéristiques**

- 1. Il découle de la compétence attribuée par l'autorité supérieure ie par le Chef du gouvernement*
- 2. il est pérenne ie qu'il n'est pas sujette à des modifications à court et moyen terme*
- 3. il est de portée générale, car il laisse la latitude au Ministère de développer des initiatives en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par le Chef de gouvernement*
- 4. il peut couvrir plusieurs fonctions dans la nomenclature budgétaire*

### **Exemple**

*Le Ministère des finances est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière financière, fiscale et monétaire.*

## **Fonction**

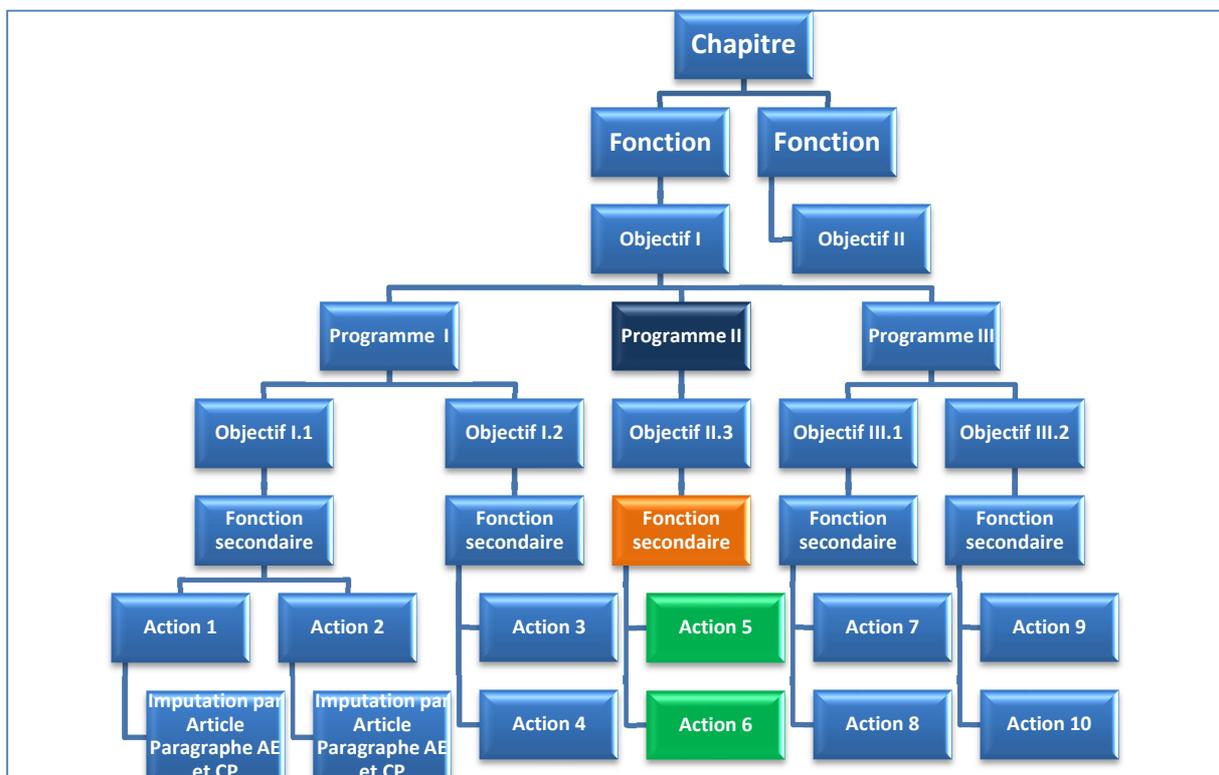
### **Définition**

*La fonction correspond à un ensemble d'activités répondant aux besoins collectifs fondamentaux de la nation dans les différents domaines d'intervention de l'Etat. L'ensemble*

des fonctions délimite par conséquent le domaine d'intervention de l'Etat.. La classification fonctionnelle s'opère à trois niveaux :

1. Par secteur (10 secteurs dans la nomenclature) ;
2. Par fonction principale (69 dans la nomenclature) ;
3. Par fonction secondaire (au plus 10 par fonction principale).

Chaque programme est rattaché à une fonction principale et chaque action d'un programme est rattachée à une et une seule fonction secondaire. Les fonctions secondaires sont par conséquent utilisées non pas par rapport au programme mais en fonction de la nature de l'Action. Une même fonction secondaire peut également intervenir dans plusieurs programmes si les Actions sont de même nature. Le schéma ci-après donne la structuration du programme par rapport à la fonction.



### Exemple

#### Secteur

Secteur 8 : Infrastructures

#### Fonction principale :

8.2 Développement urbain

8.3 Approvisionnement en eau

8.6 Routes et ouvrages d'art, voies urbaines, de transit et pistes

#### Fonction secondaire

8.6.4 Entretien des routes, voiries et ouvrages d'art

8.6.5 Contrôle des travaux routiers

8.6.6 Pistes rurales, de collecte et de désenclavement

## Objectif

### Définition

L'objectif précise la cible à atteindre dans le cadre de la stratégie poursuivie par le Ministère. Il est par conséquent centré sur un résultat désiré, spécifique et qui peut être mesuré ou apprécié dans l'espace et dans le temps.

L'objectif occupe une place de choix dans l'approche budget-programme. De la qualité des objectifs dépend celle du budget-programme. C'est pourquoi, la définition des objectifs doit être assignée à une équipe pluridisciplinaire et ce, à tous les échelons de la pyramide organisationnelle de l'Etat (Haut fonctionnaires).

La formulation des objectifs intervient à plusieurs niveaux. Ainsi, des objectifs peuvent être rattachés à l'ensemble des actions d'un ministère, et lesquels on précise des objectifs spécifiques à un programme. Au sein d'un programme, un objectif peut également être formulé pour une action.

### Caractéristiques

1. **Spécifique** : ni ambiguïté, ni ambivalence
2. **Contrôlable** et/ou mesurable : quantitativement ou qualitativement, source de responsabilité
3. **Pertinent** : apporte une réponse précise à un problème
4. **Motivant** ie qu'il doit se présenter comme un défi à relever par l'organisation
5. **Délimité** dans le temps ce qui implique une échéance, délai de réalisation
6. **Réaliste** à travers la prise en compte de toutes les contraintes de faisabilité

### Exemple

**Objectif** : Doter l'ensemble des ministères d'un document de stratégie à l'horizon de 2012

**Objectif** : Augmenter le taux de passage du primaire au secondaire de 27 % en 1998 à 32 % en 2001.

### Contre exemple

**Objectif** : Eradiquer la malnutrition rurale

**Objectif** : Accroître la production alimentaire

Ces deux objectifs sont pertinents, mais ils ne sont pas délimités dans le temps. L'éradication de la malnutrition ne paraît pas réaliste à court et moyen terme car plusieurs facteurs structurels sont à la source du problème (disponibilité quantitative et qualitative en produit alimentaire, habitudes alimentaires, etc.). L'accroissement de la production alimentaire n'est pas un défi en soi car de façon structurelle la production agricole s'accroît la croissance démographique.

Au regard de ces deux contre exemples, il s'agit de montrer que le Budget programme ne remet pas en cause systématiquement les allocations de ressources pour un objectif de politique publique, mais il vise surtout à établir un lien étroit entre le montant des allocations et les objectifs à atteindre.

### **Observation**

Dans le module 5, la section « Formulation des objectifs » Pg. 60 du manuel, des orientations sont données sur la formulation des objectifs.

### **Programme**

#### **Définition**

Le Programme est un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction. Le programme cible un ou des objectifs limités et s'appuie sur une stratégie explicite de mise en œuvre (Stratégie programme).

Le Nouveau régime financier ne délimite pas le nombre de programme qu'un ministère peut mettre en place. Mais pour des raisons pratiques, le nombre de programme au sein d'un ministère devrait être limité à quatre. Les programmes sont en principes identifiés dans le document de stratégie du ministère.

#### **Caractéristiques**

**Contenu** : Le programme comporte un ou deux objectifs à court et moyen, des indicateurs de résultats, un ensemble d'actions cohérentes et une stratégie de mise en œuvre.

**Coordination** : le programme est placé sous la responsabilité d'une et une seule structure en charge de sa coordination

**Portée** : sa mise en œuvre intégrale doit aboutir des produits finis ayant un impact décisif sur l'atteinte des objectifs de la stratégie du Ministère ou de l'institution

**Typologie** : deux catégories de programme : Les programmes opérationnels visent la production de biens ou services et les programmes supports assurent l'administration du secteur

**Organisation** : comporte un planning et un cadre institutionnel de mise en œuvre

**Allocation** : Les crédits budgétaires sont spécialisés par programme

#### **Exemple**

**Programme** : Amélioration de la programmation des dépenses publiques

Action 1 : Elaboration de la stratégie du MINJUSTICE

Action 2 : Elaboration du manuel de préparation du Budget programme

### Action 3 : Appui à l'élaboration des CDMT

#### **Contre exemple**

**Programme** : Recrutement de 1300 enseignants du primaire

Ce programme constitue en réalité une action à inscrire dans un programme, car sa mise en œuvre a une portée limitée : sa mise en œuvre intégrale ne débouche pas sur un produit fini spécifique par exemple accroissement de l'offre d'éducation primaire.

#### **Observation**

Dans le module 5, la section «La formulation des programmes » Pg. 58 **Erreur ! Signet non défini.** du manuel, des orientations sont données sur la formulation des programmes.

#### **Action**

#### **Définition**

C'est la composante élémentaire d'un programme, à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance. Dans la hiérarchie des objectifs, l'Action vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme dans lequel elle fait partie.

L'action comporte un ensemble de tâches à exécuter dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme. Le passage du Budget programme au Budget par objet s'effectue à partir des actions. Car l'Action permet une évaluation précise du coût du programme et permet d'établir le lien entre le Budget programme et la Nomenclature budgétaire.

#### **Caractéristiques**

**Contenu** : Ensemble d'opérations ou de tâches nécessitant des ressources humaines et financières pour la production d'un bien ou service.

**Portée** : sa mise en œuvre entière aboutit à la réalisation d'un produit objectivement vérifiable qui produit un impact décisif sur la mise en œuvre du programme auquel elle appartient.

**Responsabilisation** : Elle est sous la responsabilité d'une et une seule unité administrative qui est le bénéficiaire des crédits alloués dans le cadre de sa mise œuvre (Cf. Article budgétaire).

**Allocation** : Source exclusive d'allocation de crédit budgétaire à une unité administrative

#### **Exemple**

**Action** : Elaboration de la stratégie du MINJUTICE

**Tâche 1** : Recrutement d'un consultant international (Investissement)

Tâche 2 : Collecte de données (Fonctionnement)

Tâche 3 : Atelier de validation du diagnostic (Fonctionnement)

Tâche 4 : Atelier de validation de la stratégie (Fonctionnement)

Remarque : Au terme de la mise en œuvre de ces opérations le document de la stratégie du MINJUSTICE doit être disponible.

### **Contre exemple**

**Action** : Organisation d'une réunion de concertation avec les acteurs non étatiques

L'organisation d'une réunion est une tâche intégrée dans une action. Sa mise en œuvre n'aboutit pas à la production d'un bien ou service.

### **Indicateur**

#### **Définition**

Un indicateur est une variable qualitative ou quantitative permettant de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs. C'est par conséquent un renseignement qualitatif ou chiffré destiné à caractériser un programme, à suivre son exécution et à le gérer. Un indicateur permet de porter un jugement sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus, au regard des objectifs visés et des besoins à satisfaire.

#### **Caractéristique : SMART**

**Specific** : Spécifique à un résultat précis

**Measurable** : Quantifiable ou observable

**Achievable** : Motivant, contrôlable et utilisable

**Realistic** : Réaliste et cohérent par rapport aux ressources disponibles et aux objectifs visés

**Time-bound** : mesurable dans le temps

#### **Exemple**

Programme élevage

**Objectif** : Améliorer le taux de couverture des besoins nationaux en produit laitier de 15% à 25% en 3 ans.

**Indicateur** : Volume des importations en produits laitiers

#### **Contre exemple**

**Indicateur** : Volume de la production intérieure

Cet indicateur est pertinent au regard de la simplicité de sa compréhension, mais sa mesure paraît difficile compte tenu de la qualité de l'appareil statistique et du coût de la collecte des données y afférentes. Par contre, pour le volume des importations, on peut se référer aux statistiques douanières qui peuvent être disponibles dans de brefs délais.

## Stratégie programme

### Définition

Dans le cadre du Budget programme, la stratégie consiste à inscrire toutes actions à court terme dans une perspective de moyen et long terme pour concrétiser les changements majeurs souhaités. La stratégie programme est la réponse concrète à la question « comment faire pour atteindre les résultats du programme ».

La stratégie programme présente comment les actions seront organisées en vue d'atteindre les objectifs d'un programme. Elle explique par conséquent la cohérence globale des objectifs retenus dans le programme et justifie leurs choix. Elle précise et justifie également les modalités de mise en œuvre du programme par rapport aux autres modes opératoires.

La réflexion stratégique est donc basée sur le contexte de définition et de mise en œuvre du programme. En pratique, la définition de la stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et indicateurs. En l'absence de réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents.

Enfin, la stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en la structurant autour de quelques orientations sur les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis.

### Caractéristiques

**Contenu** : Structurée autour des orientations sur les objectifs opérationnelles

**Formulation** : Présentée de manière synthétique

**Réflexion approfondie** : elle nécessite des travaux de grande ampleur : évaluation approfondie de la politique mise en œuvre, cadre institutionnel des programmes, concertation poussée avec les services

#### Encadré 1 : Stratégie programme lutte contre l'insécurité

Depuis la recrudescence du grand banditisme, l'Etat a engagé plusieurs actions en vue de son éradication. Mais les résultats demeurent faibles par rapport aux moyens alloués.

Dans le cadre du programme « lutte contre le grand banditisme » les actions à mettre en œuvre orientées :

1. Le renforcement du renseignement dans le cadre d'une police de proximité
2. L'amélioration des moyens de communication de mobilité des forces de l'ordre
3. Renforcement de la coordination entre la Justice et la Police

Ces options stratégiques permettent de freiner la forte croissance des effectifs qui au demeurant ne pourrait pas couvrir à moyen terme l'ensemble du territoire de façon

opérationnels sur leurs idées alternatives de modes d'action et d'organisation.

**Une perspective pluriannuelle** : Le choix d'une stratégie est structurant pour les politiques menées et les administrations concernées. Il est donc important que celle-ci soit relativement stable dans le temps et que la réflexion stratégique s'inscrive dans un cycle pluriannuel, en principe à horizon de 3 à 5 ans.

#### **Observation**

Dans le module 5, la section «*Formulation de la stratégie programme* » Pg. 66 du manuel, des orientations sont données sur la formulation des programmes.

#### **Autorisation d'engagement et Crédit de paiement**

##### **Définition**

*Dans le Nouveau régime financier, les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois (3) ans. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.*

*Les autorisations d'engagement au-delà de l'exercice budgétaire interviennent généralement dans la budgétisation des dépenses d'investissement. Lorsque l'exécution d'une dépense dépasse l'exercice budgétaire, c.à.d. qu'elle étale sur deux ans et plus, celle-ci donne lieu à une autorisation d'engagement sur la durée de son exécution. Chaque année des crédits sont alloués pour faire face aux obligations de paiement : ce sont les crédits de paiement. Le Crédit de paiement constitue à cet effet, la tranche annuelle de l'autorisation d'engagement. Les autorisations d'engagement sont accordées pour des actions spécifiques à l'intérieur d'un programme.*

##### **Exemple**

*Projet de construction d'une centrale hydroélectrique d'un coût global de 100 milliards de Fcfa. Le tableau suivant présente la budgétisation du projet pour l'exercice budgétaire 2010 (Année N+1) :*

Intitulé	Année			
	N+1	N+1	N+2	N+3
	Autorisation d'engagement	Crédit de paiement		
construction d'une centrale hydroélectrique	100	25	50	25

## Chapitre

### Définition

Un chapitre représente un Ministère, un organe constitutionnel, un groupe homogène de services ou d'unités administratives mettant en œuvre des programmes ou un ensemble d'opérations de nature spécifique.

Dans la nomenclature budgétaire, le **chapitre identifie l'institution ou le ministère** destinataire de la dépense ou de la recette. Il est numéroté par un code en deux chiffres. Le ministère destinataire de la dépense est celui dont les actions, qu'elles soient directes ou sous tutelle, bénéficie de la dépense même s'il n'en est pas gestionnaire.

## Unité administrative

### Définition

Une unité administrative s'entend d'un service destinataire de la dépense. Chaque service constitue une unité administrative qui exerce des activités. Il existe quatre groupes d'unités administratives :

- les unités administratives de l'administration centrale
- les unités administratives déconcentrées en province ou à l'étranger ;
- les unités administratives décentralisées autonomes ;
- les unités administratives qui n'ont pas une existence organique telles que, par exemple, les unités de pilotage des projets d'investissement.

Le service destinataire de la dépense est le bénéficiaire des travaux, prestations, fournitures, équipements, financés par les crédits budgétaires. Il est responsable de la gestion de ses crédits. Il n'est pas identique au gestionnaire de la dépense. Les actions et dotations budgétaires sont imputées par Unité administrative (Unité administrative=>Action=>Dotation).

# *Module 2 : Le processus d'intégration des politiques et stratégies dans le Budget programme*

## **Objectif et contenu du module**

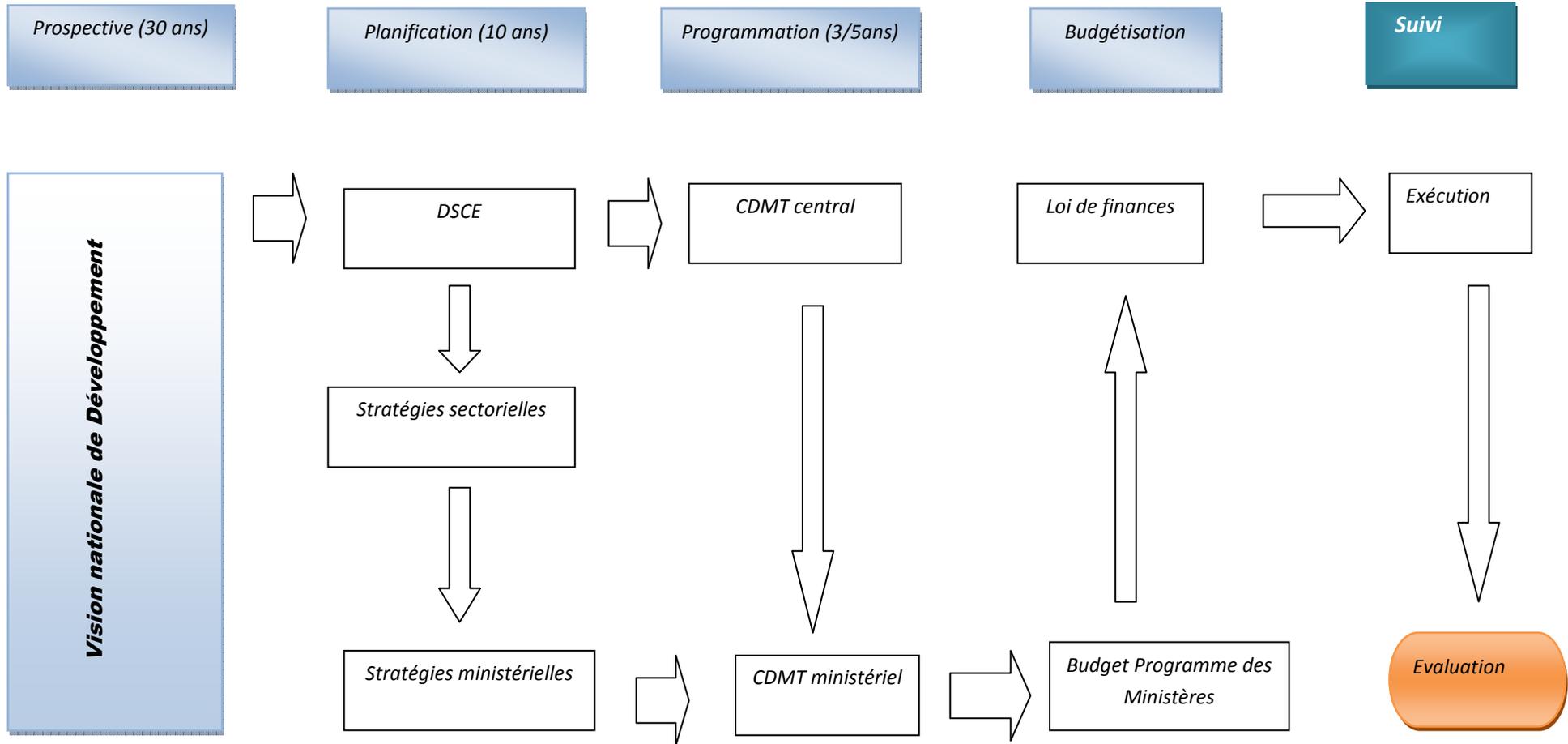
*La Finalité recherchée à travers le développement du module est de montrer que : « le budget reflète les choix stratégiques et politiques faits dans les stratégies sectorielles, le DSCE et la vision ». Il s'agira de présenter et d'expliquer les principales étapes de la chaîne PPBS (Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi évaluation) en insistant sur les articulations entre les maillons de cette chaîne.*

## **Cadre global de planification de Programmation et de budgétisation**

*L'organisation de la réflexion stratégique distingue la prospective, la planification et la programmation. Des outils ont été développés pour chacun de ces niveaux avec un terme de prédilection déterminé. La prospective est l'expression d'une exploration de l'avenir sur le long terme, la planification fournit un cadre d'intervention dans un horizon plus proche. La programmation s'attèle à opérationnaliser et ajuster les interventions dans le temps selon les perspectives de ressources. Mais il est à considérer que la programmation se fait aussi bien au niveau national que ministériel. Les documents de planification comprennent en général des éléments de programmation. L'articulation est celle du schéma ci après.*

*Schéma d'intégration des politiques et stratégies dans le budget*

**Schéma 1 : Processus d'intégration des politiques et stratégies dans le budget**



## La Planification

### Contenu

La planification est un processus qui consiste à projeter dans l'avenir des évolutions plausibles du développement socioéconomique, avec pour objectif d'aboutir à des évolutions souhaitées. La mise en œuvre de ce processus doit aboutir aux principaux résultats ci-après :

- la définition d'une **vision** consensuelle du développement à long terme à l'horizon de 25 ans à 50 ans ;
- la définition des **objectifs stratégiques** de développement à court et moyen terme ;
- la définition de **stratégies sectorielles et régionale** en cohérence avec la stratégie nationale.

Pour parvenir à la définition d'une vision de développement, on recourt généralement aux **études prospectives**, qui permettent de dégager une option de développement du pays en fonction de son environnement politique, social, économique, etc. De cette définition, des objectifs stratégiques de développement sont identifiés et fixés à la suite d'études diagnostics. Dans le contexte actuel, le DSCE est le document de référence de la planification du développement. Cette stratégie de développement est mise en œuvre à partir de stratégies et plans d'actions sectorielles.

#### Encadré 2 : Vision 2035 et DSCE

### Opérationnalisation des stratégies

**Le document de politique** est la résultante d'un processus de planification relativement long qui aboutit à la fixation de grandes orientations et axes prioritaires d'intervention de l'Etat. Ainsi, un document de politique, qu'il soit global et sectoriel doit constituer une source tangible d'orientation et de justification des actions sur le court, moyen et long terme. Pour être opérationnel dans le processus budgétaire, la stratégie doit comporter les éléments ci-après :

1. une analyse du domaine d'intervention en termes de besoins et d'offre de service public ;
2. Une délimitation du champ d'intervention de la stratégie ;
3. les principes directeurs de la politique ;
4. les objectifs à moyen et long terme ;
5. les stratégies à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ;
- 6. La description des programmes prioritaires porteurs de changement ;**
7. le cadre institutionnel de conduite de la politique ;
8. les indicateurs de suivi et d'évaluation des résultats.

Généralement, un document de politique ne décrit pas les actions à réaliser pour atteindre les objectifs, ni les moyens financiers chiffrés nécessaires à la réalisation de ces actions. C'est pourquoi

son opérationnalisation passe par la mise en place d'un plan d'actions stratégique. En effet, le **plan d'actions** se présente comme un instrument de mise en œuvre de la politique.

Le plan d'actions est la résultante du document de politique nationale ou sectoriel. Il a pour objectif principal d'une part de faciliter la mise en œuvre et le suivi évaluation de la politique, et d'autre part de servir de base pour l'estimation du coût de mise en œuvre de la politique. A cet effet, le plan d'actions doit traiter certaines questions clefs en vue de répondre à son objet. Il comporte généralement :

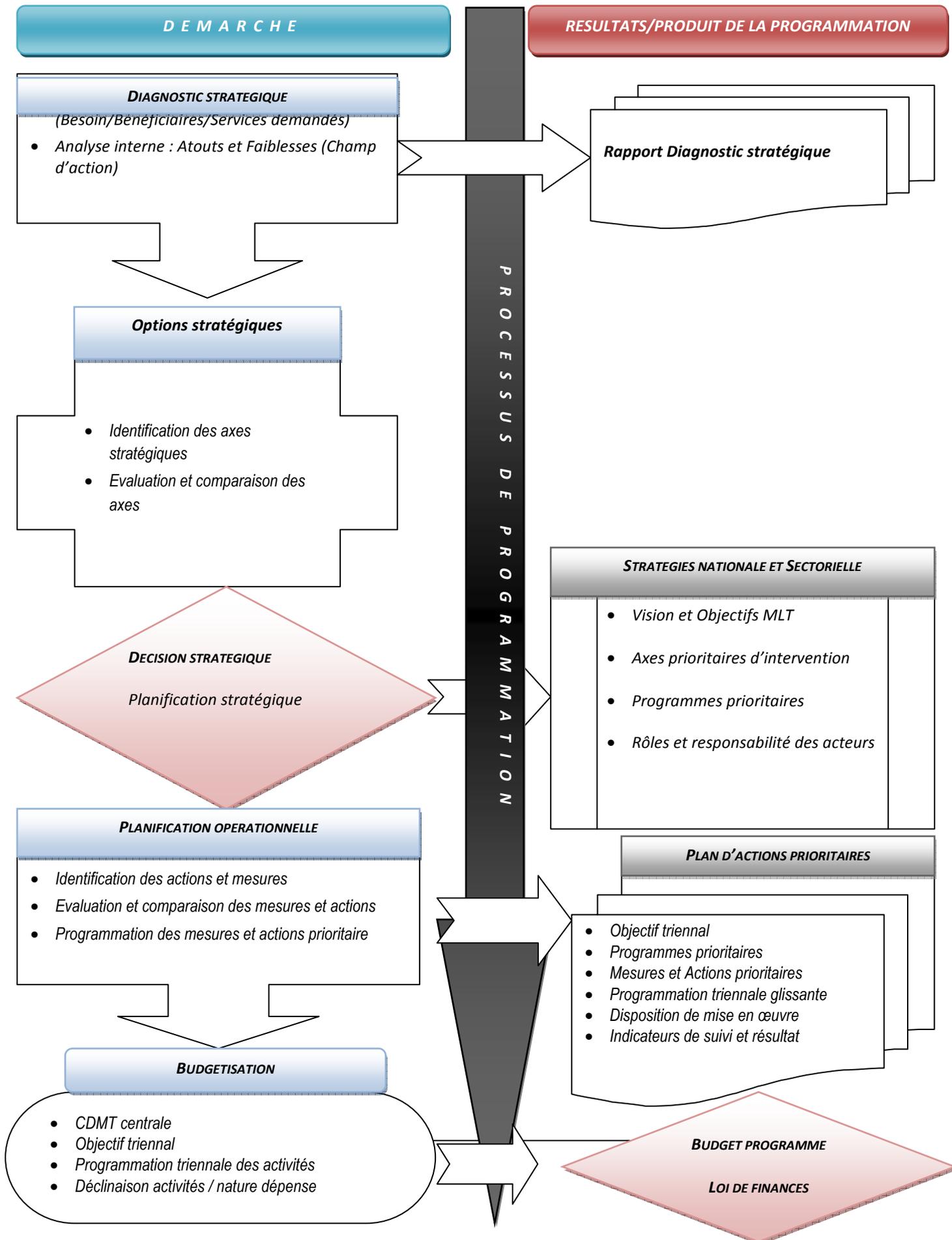
1. Un bref rappel des résultats du diagnostic dans les différents secteurs cibles
2. Les objectifs cibles de la politique
3. Les axes prioritaires d'intervention de la politique
4. Les programmes prioritaires par axe stratégique
5. **Les mesures/décisions et réalisations prioritaires de chaque programme prioritaire ;**
6. L'évaluation du coût de mise en œuvre des actions ;
7. Le chronogramme de mise en œuvre des actions ;
8. Les indicateurs de résultats par programme prioritaire ;
9. Le dispositif de suivi évaluation du plan d'action
10. Le plan de financement du plan d'actions

En résumé, l'opérationnalisation des stratégies pour la budgétisation nécessite :

1. Un document de stratégie comportant notamment une présentation des programmes prioritaires
2. Un plan d'actions présentant les mesures et réalisations concrètes dont les coûts sont évalués de façon sommaire.

Le schéma ci-dessous présente une vue d'ensemble du processus d'opérationnalisation des stratégies.

**Schéma 2 : Processus d'opérationnalisation des stratégies pour la budgétisation**



## La Programmation

### Contenu

La programmation consiste à intégrer des actions du plan d'actions dans un cadre global pour une mise en œuvre endéans des trois ans. C'est une formalisation des intentions du gouvernement pour mettre en œuvre un ensemble d'actions pour concrétiser sa vision du développement futur.

Au plan pratique, la programmation consiste à **fractionner voire décomposer et ordonner les actions selon le chronogramme de leurs mises en œuvre**. Ce chronogramme est établi en fonction de disponibilité des **ressources financières** et de la durée de mise en œuvre des Actions. Dans le contexte actuel de la planification, la programmation des actions est faite dans le cadre de l'élaboration des CDMT.

### Opérationnalisation : CDMT

L'une des finalités du CDMT est de poser la contrainte financière dans le choix des actions à mettre en œuvre à court et moyen terme. Cette contrainte financière a une influence décisive sur la formulation des objectifs stratégiques et la sélection des programmes et actions à mettre en œuvre ainsi que les indicateurs de résultat. Car, un plan d'actions sans contrainte financière amplifie les risques d'échecs de la stratégie qui se manifeste généralement par un « saupoudrage » des ressources entre des actions multiples.

Pour amenuiser les risques de mise en œuvre des stratégies, l'outil CDMT est utilisé à plusieurs étapes du processus de planification. Ainsi, **le CDMT central** qui est élaboré sur la base d'un cadrage macroéconomique à court et moyen terme, détermine les enveloppes indicatives de ressources financières que l'Etat est susceptible de mobiliser pour chaque ministère et institutions. Cette enveloppe indicative est déclinée respectivement en allocation pour investissement et fonctionnement.

Le CDMT est également produit dans le cadre de l'élaboration des Plans d'actions sectoriels dans la perspective d'évaluation du coût global de mise en œuvre des stratégies sectoriel. Ce **CDMT sectoriel** constitue une des bases de négociation avec les Partenaires financiers pour le financement de la stratégie particulièrement dans le cadre des appuis budgétaires. Toutefois, même si ce CDMT sectoriel dégage un besoin de financier, il doit impérativement être aligné au CDMT central en ce qui concerne les ressources propres de l'Etat.

## La Budgétisation

### Contenu

La budgétisation consacre l'opérationnalisation des stratégies et programmation. Elle consiste à inscrire les programmes et actions dans la Loi de finances. La budgétisation des programmes et actions conformément aux dispositions du Nouveau régime financier exige des pré requis notamment la disponibilité de stratégies opérationnels c'est-à-dire disposant d'un plan d'actions et d'un CDMT. Ces pré requis garantissent l'existence des données de base.

Partant de ces données de base, les travaux d'élaboration des Budget programmes consiste à synthétiser les données des stratégies (Stratégie et Plan d'actions), d'évaluer de façon précise le coût des Actions en vue de leurs déclinaisons en nature de la dépense selon la nomenclature budgétaire. Le Module 5 : Les procédures de préparation du Budget programme du manuel présente la démarche à suivre pour la budgétisation des Programmes et Actions.

### **Résumé des pré-requis pour la budgétisation des programmes**

En résumé la budgétisation des Programmes et Actions requiert les préalables ci-dessous :

- L'existence d'une Stratégie ministérielle comprenant notamment des objectifs stratégiques et des programmes prioritaires ;
- L'existence d'un Plan d'actions ministériel identifiant les actions concrète à mettre en œuvre dans le cadre de l'opérationnalisation d'une stratégie ;
- La programmation des Actions en fonction des ressources disponibles des CDMT.

### **L'exécution et le suivi évaluation**

**Le suivi** est un processus continu de collecte et de traitement des renseignements qui permet de repérer des anomalies en cours d'exécution, d'apporter des corrections à la gestion de l'action et la réorientation technique nécessaire à la réalisation de cette action. Cette activité est faite pendant l'exécution du programme conformément à un calendrier préétabli sur la base de données quantitatives (indicateurs) et/ou des données qualitatives aboutissant à des ajustements.

**L'évaluation** est un processus d'analyse du programme dans des limites définis au préalable et qui sert à apprécier les résultats par rapport aux objectifs fixés (par rapport à un plan), aux stratégies arrêtées et aux moyens mis en œuvre pour la réalisation.

L'évaluation est faite après, ou avant l'exécution du programme, conformément aux critères préétablis (traduits en termes de référence), sur la base de données quantitatives et/ou des données qualitatives aboutissant aux conclusions et recommandations.

# Module 3 : La présentation du Budget programme

## Objectif et contenu du module

Les dispositions du Nouveau régime financier introduit des contraintes très fortes sur la présentation du Budget. Ces contraintes visent notamment à donner une meilleure lisibilité aux allocations budgétaires afin celles-ci soient le reflet des politiques et stratégies adoptées par le Gouvernement. Le présent module donne la nouvelle présentation du budget respectivement pour la Loi de finances et ses Annexes. L'Annexe 2 : Exemple du Budget programme du MINTP du manuel présente un exemple complet de la nouvelle configuration du Budget appliquée au MINTP.

## Les principales dispositions du NRF sur la présentation du budget de l'Etat

Le nouveau régime financier de l'Etat, dans son article 5, alinéa 7, stipule que le budget de l'Etat est constitué, en plus du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor. Il est rendu exécutoire dans le cadre d'une loi de finances votée pour le compte de chaque année par l'Assemblée Nationale et promulguée par le Président de la République.

Le budget général retrace l'ensemble des ressources de l'Etat d'une part, et d'autre part, les dépenses sous forme des autorisations d'engagements et des crédits de paiements nécessaires à la mise en œuvre des programmes.

Les budgets annexes retracent les recettes et les dépenses d'un service de l'Etat non doté de la personnalité morale, dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre les services donnant lieu à paiement des redevances ou des prix. A titre d'exemple, l'on peut citer l'ancien budget annexe du service postal.

Les comptes spéciaux du Trésor retracent les recettes et les dépenses ainsi que les opérations à caractère temporaire.

L'introduction des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor dans le budget de l'Etat constitue une des principales innovations du nouveau régime financier.

## La présentation de la Loi de finances

*Dans le nouveau régime financier, les articles 9, 18 et 36 donnent des indications sur la présentation et l'architecture du budget. Ainsi, l'article 18 stipule que la loi de finances comporte deux parties :*

### ***La première partie***

*Elle est relative aux dispositions générales de la loi de finances qui comprennent notamment :*

- *Les mesures et dispositions sur les ressources Alinéas 1 à 4 et 7 à 8 ;*
- *Les plafonds de la dépense ;*
- *La présentation générale des données dans un tableau de synthèse.*

**Tableau 1 : Le tableau de synthèse du Budget général**

RUBRIQUE	AUTORISATION D'ENGAGEMENT		CREDIT DE PAIEMENT				TOTAL CREDIT DE PAIEMENT
	PERIODE	MONTANT	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT	HIPC	MDRI ET C2D	
<b>Chapitre I</b>	<b>MINTP</b>						
Objectif moyen et long terme							
Programme I							
Objectif du programme I							
Indicateurs							
Section I							
Section II							
Total Programme I							
Programme II							
Objectif du programme II							
Indicateurs							
Section II							
Section III							
<b>Total Chapitre</b>							
<b>Chapitre II</b>	<b>MINJUTICE</b>						
Objectif moyen et long terme							
Programme I							
Objectif du programme I							
Indicateurs							
Section I							
Section III							
Total Programme I							
<b>Total Chapitre</b>							
<b>Total général</b>							

**Tableau 2 : Tableau de synthèse des Budget annexes et comptes spéciaux**

<b>Intitulés</b>	<b>Ordonnateur</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>Budget annexe 1</i>			
<i>Section 1</i>			
<i>Section 2</i>			
<i>Budget annexe N</i>			
<i>Section 1</i>			
<i>Section 2</i>			
<i>Compte spécial 1</i>			
<i>Section 1</i>			
<i>Section 2</i>			

**Tableau 3 : Tableau de synthèse des reports de crédit**

<i>intitulés</i>	<i>Plafond des reports</i>
<b>CHAPITRES</b>	
<b>Chapitre 1</b>	
<i>Section 1</i>	
<i>Section 2</i>	
<b>Chapitre 2</b>	
<i>Section 3</i>	
<i>Section 4</i>	
<b>BUDGETS ANNEXES</b>	
<b>Budget annexe 1</b>	
<i>Section 1</i>	
<i>Section 2</i>	
<b>COMPTES SPECIAUX</b>	
<b>Compte spécial 1</b>	
<i>Section 1</i>	
<i>Section 2</i>	

## **La deuxième partie**

Elle porte sur la présentation du budget de l'Etat en dépenses et doit nécessairement comporter :

- **Pour le budget général** : les programmes concourant à la réalisation des objectifs assortis des indicateurs, des montants des autorisations d'engagements et des crédits de paiement, présentés par chapitre et par section ;
- **Pour les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor** : le montant des autorisations d'engagements et des crédits de paiement.

En outre, cette présentation doit :

- Fixer le montant du plafond des reports des autorisations d'engagement en fin de période pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor.
- Autoriser l'octroi des garanties de l'Etat et leur régime ainsi que la prise en charge des dettes des tiers dans la limite des plafonds qu'elle détermine.

Toutes ces informations peuvent être présentées sous forme de quatre tableaux de synthèse dont les formats sont contenus en annexe.

La loi de finances rectificative est présentée dans les mêmes formes que la loi de finances initiale.

## **La présentation des annexes**

Les annexes sont les documents qui accompagnent le projet de la loi de finances et contenant des informations pertinentes qui permettent de mieux comprendre les propositions budgétaires.

Le nouveau Régime financier introduit six nouveaux documents qui, en plus des six habituellement présentés, accompagneront obligatoirement désormais le projet de loi de finances. Ces douze documents sont présentés dans le tableau ci-dessous suivant l'ordre présenté dans le nouveau régime financier (article 36).

N°	Intitulé	Structure Responsable	Structures partenaires	Observations
1	Rapport économique social et financier	MINFI (DP)		
2	Perspective d'évolutions triennales des dépenses publiques	MINEPAT	MINFI	<b>Nouveau document annexé à la LF</b>
3	Détails des prévisions des recettes budgétaires affectées aux personnels autres que l'Etat	MINFI/DGB		
4	Dépenses de l'Etat en fonction, programmes objectifs et indicateur	MINFI	MINEPAT	<b>Nouveau document annexé à la LF</b>
5	Mémoire des dépenses	Ministères sectoriels	Sectoriels du MINFI/MINEPAT	<b>Nouveau document annexé à la LF</b>
6	Fascicule de moyens budgétaires	Ministères sectoriels		
7	Rapports des comptes spéciaux	MINFI/TGTC		
8	Journal des projets de l'Etat	MINEPAT		
9	Etat des opérations financières TOFE prévisionnel	MINFI(DP et DGB DGT)		<b>Nouveau document annexé à la LF</b>
10	Chapitre des interventions de l'Etat	MINFI/DGB		
11	Evolution des effectifs par Ministère et la masse salariale	MINFI MINFOPRA et Ministères sectoriels dotés de SIGIPES		<b>Nouveau document annexé à la LF</b>
12	Dettes publiques	MINFI/CAA		

Le plan-type de l'annexe accompagnant l'avant projet de budget d'un Ministère ou institution encore appelé « **Rapport de programmation** » peut se présenter comme suit :

<i>RUBRIQUE</i>	<i>CONTENU</i>	<i>OBSERVATIONS</i>
<i>Introduction</i>	<i>Brève introduction du BP du ministère</i>	
<i>1. Présentation des priorités nationales par rapport au sous secteur</i>	<i>Mettre en évidence la contribution attendue du Ministre par rapport à la stratégie nationale (DSCE)</i>	
<i>2. Présentation du domaine d'intervention du Ministère</i>	<i>Délimitation du champ de compétence du ministère en rapport avec l'organisation gouvernementale</i>	
<i>3. Bilan des programmes en cours</i>	<i>Analyse synthétique des performances passées</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Bilan technique</i></li> </ul>	<i>Présentation des produits de programmes opérationnels et la situation des indicateurs ainsi que les écarts par rapport aux prévisions</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Bilan financier</i></li> </ul>	<i>Situation des consommations de crédit et autres indicateurs financiers pertinent</i>	
<i>4. Présentation des objectifs opérationnels pour les trois prochaines années</i>	<i>Fixation des objectifs cibles en rapport avec le DSCE et les objectifs de la stratégie ministérielle</i>	<i>Ces objectifs doivent prendre en compte les résultats des performances passées et des orientations du cadrage budgétaire</i>
<i>5. Présentation des programmes du ministère et actions assorties des objectifs et indicateurs et stratégie programme</i>	<i>Présentation synthétique du contenu des programmes</i>	

<b>6. Présentation des tableaux de synthèse</b>	<i>Cf. Tableaux 4 à 6</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Tableau de programmation des actions</i></li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Tableau de budgétisation des actions</i></li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Tableau de synthèse par article et paragraphe</i></li> </ul>		

**Tableau 4 : Tableau de programmation**

OBJECTIF/PROGRAMME/ACTION	Unité administrative	Durée	Coût total	Dépenses antérieures cumulées	Dotation antérieure (2009)	Prévision 2010	Prévision 2011	Prévision 2012
<b>Objectif I</b>								
<b>Programme I</b>								
Section I								
Action 1								
Action 2								
Action 3								
Section II								
Action 4								
Action n								
<b>Programme II</b>								
Section I								
Action 1								
Action 2								
Action n								
<b>Programme N</b>								
Section IV								
Action 1								
Action 2								
Action n								
<b>Objectif II</b>								
Programme I								
Programme I								
<b>Objectif III</b>								
<b>Objectif IV</b>								
<b>TOTAL</b>								

**Tableau 5 : Tableau de budgétisation**

Intitulé du programme												
Objectif du programme												
Indicateur principale de résultat												
Coordination du programme												
Intitulé de la fonction	Intitulé de l'Action	Destination de la dépense (Article)	Autorisation d'engagement	Imputation (Paragraphe)								Total
				Autorisation d'engagement / Crédit de paiement								
				Fonctionnement				Investissement				
				6101- Ach de four nitu re	6102- Achat de matéri e courant	6103- Achat de mobili e de bureau	6121- Carburan t et lubrifiant	6131- Frais de transpor t des agents en mission	6166- Entretien et réparatio n des véhicules	2030-étude préalable à la constructio n	2220- Construction, agrandissemen t	
Section 1	Action 1		XXX									
	Action 2											
	Action 3											
Section 2	Action 4				XXX					XX		
	Action 5							XXX				
<b>Total</b>												

**Tableau 6 : Tableau de synthèse par Article et Paragraphe**

<b>Article/Paragraphe (3 caractères)</b>	<b>Dotation année N-1</b>	<b>Dotation année N</b>	<b>Dotation année N+1</b>
<b>Dépenses communes du Cabinet</b>			
<i>Dépenses courantes</i>			
<i>Fourniture, petit matériel..</i>			
<i>Carburant et lubrifiant</i>			
<i>Dépenses en capital</i>			
<i>Construction, Agrandissement</i>			
<i>Equipement</i>			
<i>Total Cabinet</i>			
<b>Secrétariat général</b>			
<i>Dépenses courantes</i>			
<i>Fourniture, petit matériel..</i>			
<i>Carburant et lubrifiant</i>			
<i>Dépenses en capital</i>			
<i>Construction, Agrandissement</i>			
<i>Equipement</i>			
<i>Total SG</i>			
<b>Total général</b>			

# Module 4 : Calendrier, outils et acteurs dans l'élaboration du Budget programme

## Objectif et contenu du module

La préparation du Budget de l'Etat est un long processus nécessitant la participation active de plusieurs acteurs et structures. Il est attendu de chaque acteur, un ou plusieurs produits spécifiques dans un délai précis afin que les différentes étapes de la préparation budgétaire puissent s'exécuter de façon harmonieuse. La finalité de ce module est présenter le calendrier intégral d'élaboration du projet de budget de l'Etat, en y intégrant le/les productions attendues de chaque acteur à chaque étape. Le module présente également l'organisation à mettre en place au sein et les outils techniques nécessaires pour la préparation du Budget programme au sein d'un ministère.

## Le calendrier de préparation du budget

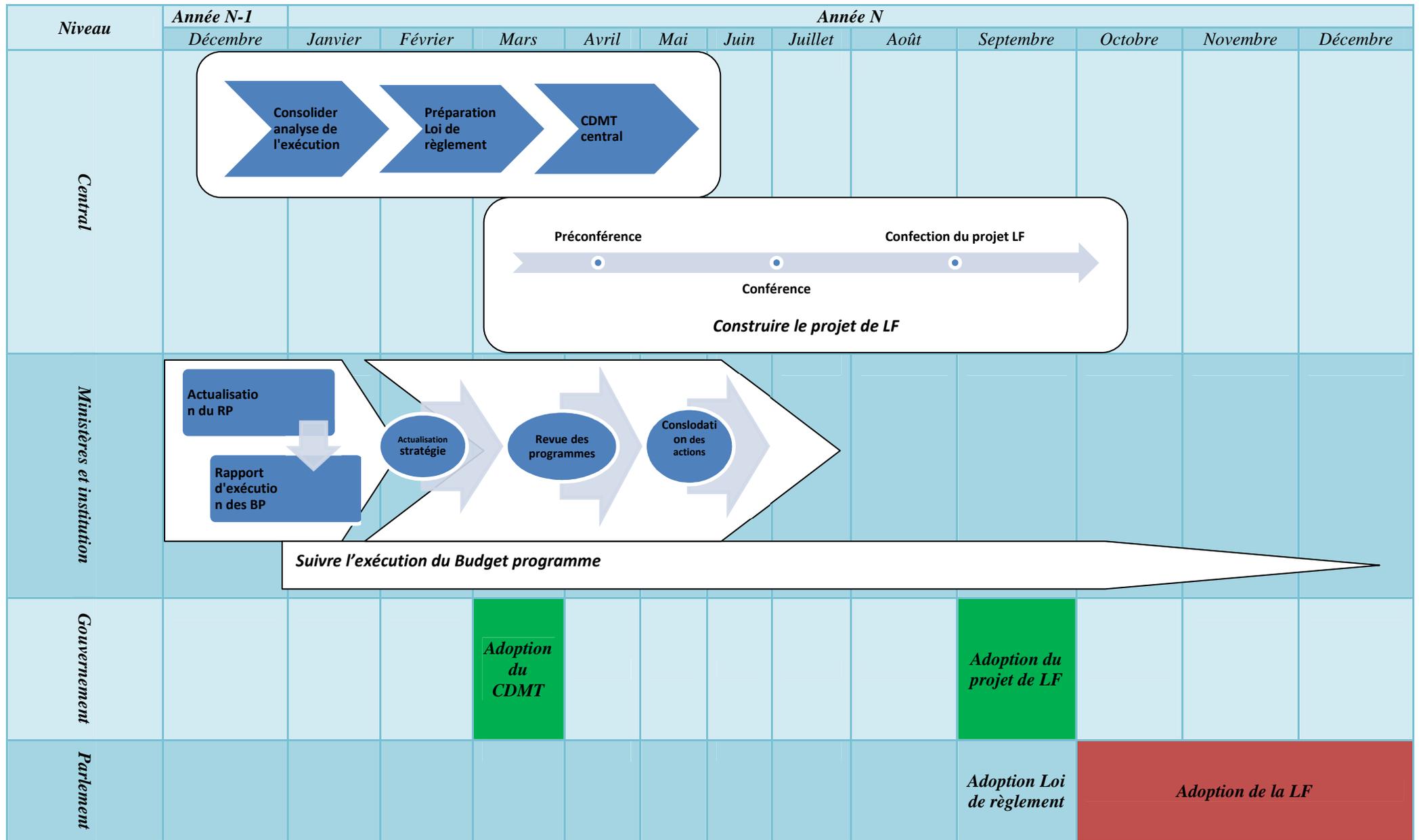
### Vue d'ensemble du processus de préparation

Le processus de préparation du budget fait intervenir plusieurs acteurs qui peuvent être regroupés en quatre catégories compte tenu des modalités de leurs apports dans le processus. Au niveau central on retrouve principalement les ministères en charge du budget et du plan. Ces deux structures ont pour principal fonction d'assurer la coordination du processus de préparation du budget à travers notamment la centralisation des budgets issus des autres ministères et institutions. La seconde catégorie d'acteurs du processus est constituée des ministères et institutions : c'est le niveau ministériel.

Les travaux réalisés à ces deux niveaux doivent être validée au niveau gouvernemental, notamment pour les montants des enveloppes indicatives à mettre à la disposition de chaque ministère pour la préparation de leur projet de budget (CDMT central) et plus tard pour l'adoption du projet de loi de finances. A l'issue de cette adoption, le projet est transmis au Parlement (niveau 4) pour l'adoption du projet de Loi de fin

Chaque niveau doit disposer d'un calendrier propre qui teint compte des produits à livrer dans le cadre de la mise en place de la Loi de finances. C'est pourquoi, ces calendriers bien que spécifiques, doivent être bien articulés pour éviter des dysfonctionnements pouvant compromettre le dépôt du projet de Loi de finances dans le délai requis à l'Assemblée nationale.

**Schéma 3 : Calendrier global de préparation de la Loi de finances**



### ***Le planning de préparation au niveau central***

*Le calendrier de la préparation du Budget de l'Etat est porté à la connaissance de tous les acteurs (Administration, Gouvernement, Parlement) dès le début du processus. Le tableau ci-après présente l'articulation de la mise en œuvre des principales étapes de la préparation du Budget, qui débute en février de l'année n pour s'achever en janvier de l'année n+1. Ce tableau intègre également les produits attendus des différents acteurs à chaque étape du système de budgétisation.*

**Tableau 7 : Le planning des activités de préparation du budget**

ETAPES	INPUTS	OUTPUTS	RESPONSABLES	CALENDRIER	OBSERVATIONS
1. Pré-cadrage macro-économique pluriannuel	Vision à LT, DSCE, autres documents à caractère stratégique disponibles, données socio-économiques	cadrage initial (les 04 comptes, y compris le TOFE initial)	Min. en charge du Budget, Min en charge de l'Economie, Min en charge de la Programmation	<b>Fin Février</b>	Données encore provisoires (période complémentaire)
2. Elaboration du CDMT Central	DSCE, TOFE, documents à caractère stratégique disponibles, données socio-économiques	CDMT Central	Min en charge de la Programmation, Min en charge de l'Economie, Min. en charge du Budget	<b>Début Mars</b>	Données encore provisoires (période complémentaire)
3. Notification de la répartition des ressources par secteurs	CDMT Central, TOFE, documents à caractère stratégique disponibles, données socio-économiques	Répartition pluriannuelle indicative des ressources par secteurs	PM sur proposition du Min. en charge la Programmation	<b>Début Mars</b>	
4. Notification des enveloppes budgétaires annuelles de base (Conseil de Cabinet Budgétaire)	TOFE, CDMT Central, CDMT Sectoriels et Répartition indicative des ressources par secteurs	Enveloppes budgétaires annuelles de base indicatives par ministère	PM sur proposition du Min en charge du Budget	<b>Fin Mars</b>	
5. Pré-conférences budgétaires	CDMT ministériels et rapports d'exécution des derniers budgets	Programmes et actions à budgétiser au cours de l'année budgétaire en préparation	Min. en charge du Budget, Min en charge de la Programmation, Ministères Sectoriels	<b>Tout le mois de juin</b>	

ETAPES	INPUTS	OUTPUTS	RESPONSABLES	CALENDRIER	OBSERVATIONS
6. <i>Revue et programmation des financements extérieurs</i>	<i>CDMT ministériels, rapports d'exécution des derniers budgets et Programmes et actions à financer au cours de l'année budgétaire en préparation</i>	<i>Rapport de réalisation et de projection des décaissements</i>	<i>Min. en charge du Budget, Min en charge de la Programmation, PTF, Ministères Sectoriels, Unités de gestion des projets</i>	<b>1ère moitié de juillet</b>	
7. <i>Révision du cadrage macro-économique</i>	<i>DSCE, documents à caractère stratégiques disponibles, données socio-économiques</i>	<i>cadrage révisé (les 04 comptes, y compris le TOFE révisé)</i>	<i>Min. en charge du Budget, Min en charge de l'Economie, Min en charge de la Programmation</i>	<b>Avant le 15 août</b>	
8. <i>Révision du CDMT Central</i>	<i>DSCE, TOFE révisé, documents à caractère stratégiques disponibles, données socio-économiques</i>	<i>CDMT Central et CDMT Sectoriels révisés</i>	<i>Min en charge de la Programmation, Min en charge de l'Economie, Min. en charge du Budget</i>	<b>Avant le 15 août</b>	
9. <i>Conférences budgétaires</i>	<i>Enveloppes budgétaires triennales indicatives par ministères, CDMT ministériels</i>	<i>Proposition de programmes et d'enveloppes définitives</i>	<i>Min. en charge du Budget, Min en charge des Investissements, Ministères Sectoriels</i>	<b>Tout le mois d'août</b>	
10. <i>Derniers arbitrages</i>	<i>Proposition de programmes et d'enveloppes définitives</i>	<i>Enveloppes budgétaires annuelles définitives par ministères</i>	<i>PM/CG, sur proposition du MINEFI</i>	<b>Tout le mois de septembre</b>	

<b>ETAPES</b>	<b>INPUTS</b>	<b>OUTPUTS</b>	<b>RESPONSABLES</b>	<b>CALENDRIER</b>	<b>OBSERVATIONS</b>
11. Confection du Projet de Loi de Finances	<i>Enveloppes budgétaires annuelles définitives par ministères, mesures fiscales, douanières et financières, CDMT central, CDMT Ministériels, PIP révisé et DSCE</i>	<i>Projet de loi de finances</i>	<i>Min. en charge du Budget</i>	<b>Première quinzaine du mois d'octobre</b>	
12. Dépôt du Projet de Loi de Finances				<b>15 octobre</b>	
13. Actualisation du rapport de programmation	<i>Rapport de programmation actualisé des Ministères et Institutions</i>	<i>Rapport consolidée de la programmation de la Loi de finances actualisée</i>		<b>Janvier N+1</b>	

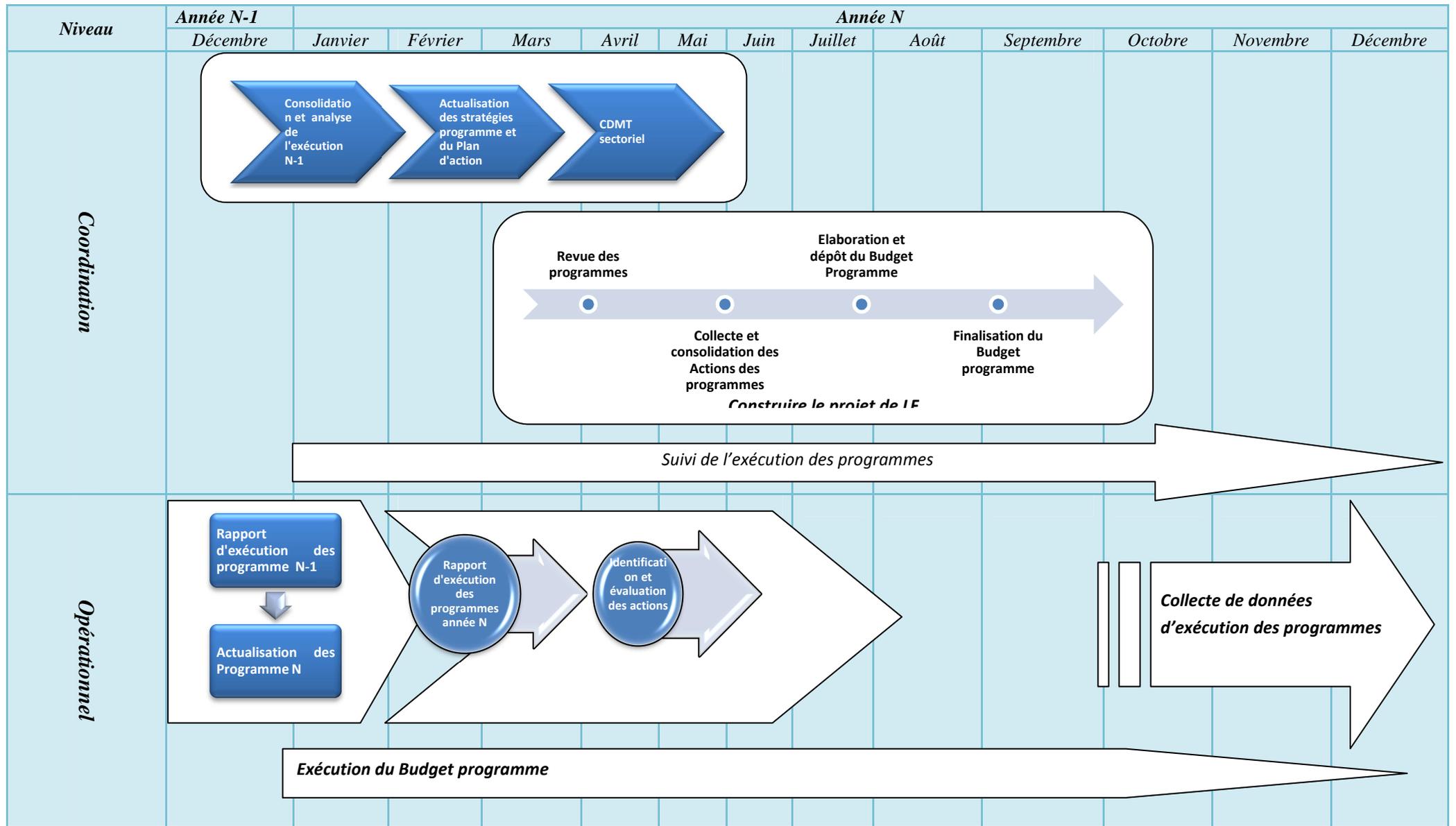
### ***Le planning de préparation au niveau ministériel***

*Le planning global de préparation (Cf. Schéma 3) donne le cadre général dans lequel la préparation de la Loi de finances doit s'effectuer au sein d'un ministère. Il y a lieu d'insister à ce sujet que la préparation du budget n'est pas une activité périodique (juillet à septembre), mais qu'elle s'inscrit dans un processus continu commençant en décembre de l'année N-1 pour s'achever en janvier de l'année N+1.*

*Cette longue période est liée à la multiplicité des tâches à réaliser pour mettre en place un Budget programme de bonne qualité apte à la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats. Ce processus requiert la participation active de plusieurs acteurs au niveau ministériel qui schématiquement peuvent être regroupés en deux catégories : le niveau de la coordination et le niveau opérationnel.*

*Le schéma ci-dessous présente l'articulation entre les principales activités à réaliser sur une période de 13 mois.*

**Schéma 4 : Calendrier de préparation du budget au niveau ministériel**



Il est à noter que le schéma ci-dessus ne présente pas de manière exhaustive toutes les activités à réaliser dans le cadre de la préparation du budget. Le schéma permet néanmoins de donner un aperçu général sur les périodes critiques à observer dans le processus d'élaboration. Au titre de ces périodes critiques, on relève particulièrement :

- L'élaboration des rapports d'exécution des programmes de l'année N-1 : la synthèse de ces rapports doit être disponible au plus tard en **fin janvier** de l'année N pour permettre une évaluation de la mise en œuvre des stratégies programmes et ministérielles, et leur recadrage éventuel compte tenu des réalités d'exécution. Cette activité doit en principe commencer au dernier trimestre de l'année N-1.
- L'actualisation des programmes de l'année N qui commence dès l'adoption du projet de Loi de finances pour s'achever au plus tard en **fin janvier**. Cet exercice s'avère nécessaire pour ajuster les programmes aux décisions finales de l'Assemblée nationale, et conditionne une bonne exécution des programmes.
- La mise à disposition des rapports d'exécution des programmes en cours (année N) pour alimenter la revue des programmes en vue de la préparation du budget de l'année N+1. Cette revue doit intervenir au **mois d'avril** pour soutenir les pré-conférences budgétaires ;
- La collecte des données des programmes débute au mois de **juin** pour s'achever au plus tard au mois de juillet. Cette date butoir est liée à la contrainte de dépôt du projet de budget en fin juillet au MINFI pour permettre leurs analyses avant la conférence budgétaire du mois d'août.

Dans la pratique, il est recommandé qu'un arrêté soit pris au sein de chaque ministère pour institutionnaliser le calendrier de préparation.

### **Rôle et responsabilité des acteurs**

Le processus de préparation du budget fait intervenir plusieurs fonctions qui doivent être prises en charge au mieux des cas par une direction ou le cas échéant par une commission ad' hoc. Les calendriers présentés plus haut, répertorient les principales fonctions à pourvoir au niveau central et au niveau ministériel.

#### **Au niveau central**

MINFI et MINEPAT (A rédiger en commission)

#### **Au niveau ministériel**

Le choix de l'organisation à mettre en place pour la préparation du budget relève de la compétence exclusive de chaque ministère et institutions. Toutefois, au regard de la finalité

*du Budget programme (intégration des politiques, stratégies et programmes dans le budget), des principes fondamentaux doivent être observés dans la mise en place du cadre organisationnel. Ces principes portent notamment sur :*

- La séparation claire entre les fonctions de validation et d'évaluation des programmes et celles en charge de leurs mises en œuvre des actions ;*
- La légitimation ou formalisation de la fonction de responsable de programme avec une délimitation claire de son périmètre de compétence ;*
- La recherche d'une synergie d'action entre les acteurs à travers l'optimisation de la chaîne de responsabilité notamment entre les fonctions budgétaires et opérationnelles ;*
- Le recentrage des fonctions de gestion budgétaire et financière sur leur cœur de métier.*

*Au regard de ces principes, et compte tenu de l'organisation administrative au sein des ministères, une organisation type peut être proposée selon le tableau ci-dessous :*

**Tableau 8 : Rôles et responsabilités des acteurs au niveau ministériel**

<i>Fonction</i>	<i>Acteur</i>	<i>Rôle dans le processus</i>	<i>Observations</i>
<i>Validation du budget programme</i>	<i>Le Ministre assisté du SG</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décide de la stratégie du ministère</li> <li>• Décide sur la fixation des objectifs de performance et des enveloppes allouées à chaque programme</li> </ul>	
<i>Coordination de la préparation du Budget</i>	<i>SG</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préside la commission budgétaire</li> <li>• Arbitre sur les programmes</li> <li>• Décide de la stratégie programme</li> <li>• Valide les travaux de la commission budgétaire</li> </ul>	
<i>Coordination technique</i>	<i>DAG et DEP</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidation des programmes</li> <li>• Elaboration du projet de budget et du rapport de programmation</li> <li>• Centralisation des données d'exécution des programmes</li> </ul>	<i>Ces deux structures doivent constituer la commission budgétaire Cette commission instruit les dossiers pour permettre au SG de faire des arbitrages</i>
<i>Responsable de programme</i>	<i>A définir</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formule la stratégie programme</li> <li>• Organise et anime le processus budgétaire au niveau du programme</li> <li>• Arbitre sur les actions du programme</li> <li>• Rend compte de la performance globale du programme</li> </ul>	<i>Chaque programme a un seul responsable qui doit être désigné au sein d'une structure opérationnelle Ce responsable doit mettre en place cadre de dialogue permanent avec les unités administratives impliquées dans le programme</i>
<i>Responsable de l'action</i>	<i>Unité administrative</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifie les actions à inscrire dans le programme</li> <li>• Évalue le coût de l'action</li> <li>• Programme l'exécution physique et financière de l'action</li> <li>• Exécute les actions</li> </ul>	<i>Chaque action est sous la responsabilité d'une et une seule unité administrative</i>

## ***Le rôle du responsable de programme***

*Les articles 22 et 51 du nouveau régime financier instituent que le Ministre, en tant qu'ordonnateur principal du budget de son ministère, a la responsabilité de la bonne exécution des programmes et de la production du Rapport annuel de performance. Cependant, pour des besoins opérationnels, le Ministre devra désigner un responsable opérationnel pour chaque programme de son ministère. Ce responsable devra jouer un rôle de coordination dans l'élaboration et l'exécution du programme. Ainsi, le responsable opérationnel du programme :*

- précise les finalités générales du programme financées par les crédits inscrits au programme ;*
- définit l'organisation des services centraux et déconcentrés du ministère ainsi que les principaux opérateurs, en particulier s'ils participent à la mise en œuvre globale du programme ou de plusieurs actions ;*
- veille à l'adéquation des moyens aux objectifs du programme ;*
- définit la structuration du programme en actions, en expliquant l'articulation entre l'organisation du ou des ministères concernés et les actions du programme.*

*L'adéquation des moyens aux objectifs du programme est, un élément fondamental d'une bonne architecture du programme. Le responsable de programmes doit y attacher un soin particulier.*

## ***Les outils de préparation du budget***

### ***Les sources d'information***

*Pour une meilleure consolidation il est opportun tout en rappelant les différentes sources d'information, de proposer des formats non seulement des fiches d'expression des besoins budgétaires ; mais aussi des documents annexes à la Loi de règlement et de la Loi de Finances. Les données et informations qui seront utilisées proviendront de :*

- Les hautes directives du Chef de l'Etat*
- La vision à long terme*
- Le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE)*
- Les stratégies sectorielles et ministérielles*
- Les CDMT central, sectoriels et ministériels*
- Les rapports annuels de performance*
- Les conventions*
- Les autres documents à caractère stratégique disponible*
- Les données socio-économiques*
- Le programme économique éventuellement*

## **Les fiches de collecte de données**

*Pour faciliter la collecte de donnée dans le cadre de la préparation du budget programme, une fiche de collecte de donnée est donnée à l'annexe du manuel. Cette fiche a été conçue dans l'hypothèse que les objectifs et stratégies des programmes sont déjà définis. Par conséquent, les actions devront être identifiées pour leur inscription dans le programme. La fiche comporte notamment :*

- *Une brève description de l'action*
- *La personne en charge de son bon déroulement*
- *Le résultat attendu de l'action*
- *Les moyens à mettre en œuvre*
- *L'estimation du coût de mise en œuvre intégrale de l'action*
- *La programmation physique et financière de l'action*
- *Les indicateurs de suivi des coûts et des résultats ;*
- *Etc.*

# Module 5 : Les procédures de préparation du Budget programme

## Objectif et contenu du module

Ce module constitue la charnière du Manuel. Il vise principalement à donner aux acteurs, les indications essentielles pour élaborer un Budget programme. La présentation des principales étapes de la préparation du Budget programme donne une vue d'ensemble sur la succession des étapes à suivre pour établir le budget sous forme de programmes et actions assortis d'indicateurs de résultat. Par la suite, le module donne des orientations pour la formulation des programmes, objectifs, actions et indicateurs selon les critères définis dans le module 1. Pour terminer, des indications sont données notamment sur les modalités de prise en compte du CDMT dans le processus d'élaboration du Budget programme, et les tenues des conférences budgétaires.

## Le mécanisme de mise en place du budget pluriannuel

L'objectif du Budget programme consiste à annualiser les actions du programme sur son horizon temporel, 3 ans en moyenne. Pour ce faire, le **principe** prévalant à la classification des actions selon leur année de mise en œuvre est fonction de leur **degré de maturité**.

De ce principe, les actions remplissant les conditions pour leur démarrage sont prioritairement programmées ; ces types d'action se retrouveront dans **la première tranche annuelle du programme**. Par contre, les actions dont le démarrage comporte des incertitudes sont a priori programmées dans la dernière tranche du programme.

La budgétisation du programme consiste à **inscrire sa première tranche annuelle dans la Loi de finances**. Aussi, c'est l'adoption de la Loi des finances de qui va permettre de finaliser le Budget programme en fonction des autorisations budgétaires.

Au terme de l'exercice budgétaire, une nouvelle programmation est faite dans le cadre de la préparation de la Loi de finances de l'année suivante. Le Budget programme est par conséquent basé sur une programmation triennale glissante. Toutefois, on veillera à ne pas faire de grandes variations dans les objectifs cibles du programme en fonction des ressources disponibles.

## Les principales étapes de la préparation du Budget programme

Dans le module I sur la définition des concepts clefs, les étapes du processus de mise en place du Budget programme ont été présentées (Cf. Pg. 10). Ces étapes permettent d'avoir une vue

*d'ensemble sur les activités à réaliser pour élaborer un Budget programme dans un département ministériel. Les acteurs en charge de la coordination du processus de mise en place du Budget programme doivent se référer à cette démarche séquentielle pour le pilotage de l'ensemble du processus.*

*La présente section reprend en partie les étapes déjà énoncées. Toutefois, une attention particulière est donnée sur les étapes critiques à observer, qui par la suite, feront l'objet de développement ultérieur. Ainsi, le tableau ci-dessous présente ces étapes assorties des outputs attendus de leur mise en œuvre.*

<b>ETAPES CLEFS</b>	<b>CONTENU</b>
1. <i>Fixation préliminaire des objectifs stratégiques du Ministère</i>	<i>Des objectifs stratégiques sont fixés par le premier responsable du Ministère pour une période de 3 ans.</i>
2. <i>Revue des programmes et actions en cours</i>	<i>Les informations exhaustives sont collectées sur la pertinence de la reprogrammation des actions en cours</i>
3. <i>Formulation des programmes</i>	<i>A partir des objectifs stratégiques du Ministère, les programmes prioritaires sont identifiés ainsi que leurs objectifs et contenu stratégique (stratégie programme).</i>
4. <i>Elaboration de la circulaire budgétaire ministérielle</i>	<i>Elle est principalement destinée aux services opérationnels. La circulaire invite les services opérationnels à proposer des actions à intégrer dans les programmes prioritaires</i>
5. <i>Identification des actions par les services opérationnels</i>	<i>Les services opérationnels établissent l'inventaire des actions à inscrire dans les programmes en tenant compte de la stratégie ministérielle et de la stratégie programme</i>
6. <i>Arbitrage sur les actions à intégrer dans les programmes</i>	<i>Sous la coordination du responsable du programme, un comité de sélection procède au choix des actions sur la base de critères motivés</i>
7. <i>Evaluation complète du coût des actions</i>	<i>Il s'agit de déterminer les natures et montant des dépenses imputables à chaque action</i>
8. <i>Programmation financière des actions en fonction des enveloppes CDMT</i>	<i>A partir de leur coût global, chaque action est programmée en fonction des ressources financières indicatives disponibles et des contraintes de mise en œuvre</i>
9. <i>Elaboration du Rapport de programmation</i>	<i>Dans cette étape, l'équipe en charge de la coordination du Budget programme procède à la synthèse des programmes dans un document unique pour la validation du projet de budget par les autorités du Ministère</i>
10. <i>Finalisation et présentation du projet de budget</i>	<i>L'équipe de coordination prend en compte toutes les observations des autres acteurs et transmet officielle au Cabinet du ministre pour le dépôt du projet de Budget du Ministère pour les conférences budgétaires</i>

## **Les orientations sur les travaux techniques spécifiques**

### **Le cadrage macroéconomique**

Le niveau des ressources pour le financement des dépenses publiques étant largement influencés par la situation macroéconomique, il est important de se forger une image aussi réaliste que possible de l'évolution future d'un certain nombre de variables macroéconomiques clefs.

Le cadrage macroéconomique est un exercice qui consiste en projections des grandeurs économiques et des mesures de politique concernant les quatre secteurs suivants : le secteur réel, le secteur des finances publiques, le secteur monétaire et le secteur extérieur. **L'objectif poursuivi par le cadrage macroéconomique est de vérifier la cohérence et le réalisme de la programmation budgétaire dans un environnement macroéconomique bien défini.**

Le cadrage macroéconomique met en relation les principales variables économiques et financières qui sont regroupées sous forme de quatre types de comptes, à savoir :

- Les comptes nationaux (secteur réel)
- Le TOFE (secteur public)
- La situation monétaire intégrée (secteur bancaire)
- La balance des paiements (secteur extérieur).

L'interaction entre la programmation budgétaire et le cadrage macroéconomique s'établit principalement à travers le TOFE qui décrit la situation des opérations financières de l'Etat. Le cadrage permet en effet de dégager le niveau de ressources propres mobilisables par l'Etat et, par conséquent, de déterminer l'enveloppe disponible pour le financement des dépenses publiques.

### **La revue des programmes et actions en cours**

Sans une bonne connaissance du passé et du présent, il est prétentieux de prédire l'avenir. En effet, le Budget programme est une tentative d'organisation des activités dans un futur proche. Ce futur proche est estimé à partir des expériences récentes et du contexte courant. La qualité de la programmation est par conséquent déterminée en grande partie la prise en compte des informations passées et de la stabilité du contexte global de mise en œuvre des actions. Pour ce faire, une des conditions incontournables pour l'élaboration du Budget programme est l'établissement du bilan des programmes et actions en cours.

**La revue a pour finalité d'établir la situation d'exécution physique et financière des programmes et actions en cours, afin d'apprécier la pertinence de leur programmation dans le Budget programme à élaborer.** Il s'agit plus explicitement d'examiner les conditions de mise en œuvre des actions en cours d'exécution pour s'assurer qu'elles s'exécutent conformément aux prévisions initiales, et le cas échéant apprécier l'opportunité d'une nouvelle programmation.

Cette revue s'avère incontournable, car elle détermine la marge de manœuvre pour l'inscription de nouvelles actions dans les programmes. Les actions en cours sont dans le principe général prioritairement programmées dans l'établissement du Budget programme.

*La revue des programmes n'est toutefois pas à confondre avec l'Audit des programmes qui intervient au terme de l'exécution du budget (Cf. Schéma 3 : Calendrier global de préparation de la Loi de finances Pg. 40). L'Audit des programmes a pour objectif de garantir la pertinence et la fiabilité de la documentation produite par les responsables de programme en amont du dépôt du Rapport annuel de performance que le Gouvernement doit présenter au Parlement. L'audit permet d'analyser :*

- *le périmètre et la structuration des programmes ;*
- *la performance et la fiabilité des systèmes d'information de mesure des résultats ;*
- *la justification des coûts et l'analyse des coûts.*

*Des indications plus précises sur la mise en œuvre de l'audit des programmes seront données dans le manuel d'exécution du Budget programme.*

*Contrairement à l'audit des programmes, la revue des programmes et actions est relativement sommaire compte tenue de sa finalité. Elle offre toutefois l'opportunité de prendre des mesures correctives pour la bonne exécution des programmes. Elle intervient avant la tenue des pré-conférences budgétaires organisées par le ministère en charge des finances. Aussi, chaque Ministère doit organiser la tenue des revues des programmes avant le mois de juin conformément au calendrier budgétaire. Le tableau ci-dessous présente la synthèse des informations sur les programmes en cours.*

**Tableau 9 : Tableau de synthèse des programmes en cours**

**INTITULE DU PROGRAMME :** \_\_\_\_\_

**RESPONSABLE DU PROGRAMME :** \_\_\_\_\_

<i>INTITULE DE L'ACTION</i>	<i>STRUCTURE RESPONSABLE</i>	<i>COUT GLOBAL</i>	<i>ANNEE DE DEMARRAGE</i>	<i>ANNEE DE CLOTURE</i>	<i>MONTANT DECAISSE</i>	<i>RESTE A DECAISSER</i>	<i>PRINCIPAUX PRODUITS ATTENDUS EN FIN D'ANNEE</i>	<i>OBSERVATIONS<sup>1</sup></i>

1. Préciser les difficultés éventuelles de mise en œuvre et si l'action doit être reprogrammé.

## La formulation des programmes

### Le contenu d'un programme

L'article 2 du Nouveau régime financier précise que « La loi de finances... présente l'ensemble des programmes concourant à la réalisation des objectifs de développement économique, social et culturel du pays. ». Cet article qui consacre l'institutionnalisation du Budget programme pose le principe général que le Budget doit être la traduction financière des politiques publiques formulées dans le cadre de programmes.

Les politiques publiques sont classées en grands domaines. Un grand domaine est le cadre de mise en cohérence des stratégies. Différents vocables peuvent être sollicités pour dénommer ces grands domaines (secteur, mission, etc.). Celui de secteur est largement utilisé (secteur rural, secteur de l'éducation de base, secteur de la santé, etc.) notamment dans le cadre de la planification. Dans le cas du Cameroun, le législateur a opté pour la notion de fonction. Ainsi, les programmes sont rattachés à des fonctions.

Du point de vue de la correspondance entre les fonctions et le découpage administratif, une fonction peut correspondre à un ministère, à plusieurs ministères, à des unités administratives de différents ministères, et inversement, un ministère peut couvrir plusieurs fonctions. Dans le Nouveau Régime Financier, l'option de programmes transversaux a été exclue. Par conséquent, le programme doit être ministériel et rattaché à au moins une fonction.

Dans le budget programme, à une logique de moyens succède une logique de résultats : les crédits sont répartis par programme avant de l'être par nature. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

En résumé, on note qu'au sein de chaque programme, les actions regroupent les crédits ayant la même finalité. Le programme réunit les caractéristiques suivantes :

- la cohérence de son domaine : il est destiné à couvrir une action ou un ensemble cohérent d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique ;
- l'exigence de ses objectifs : des objectifs précis lui sont associés ;
- ces objectifs rendent compte de finalité d'intérêt général ;
- la globalisation des moyens : il se voit affecter une enveloppe de crédits fongibles sous certaines limites (dépenses de personnel) ;
- la responsabilité d'un opérateur ; il est placé sous la responsabilité d'un ministère qui la délègue à un service responsable ;
- il doit se traduire par des résultats fixés a priori et évalués a posteriori ;
- des indicateurs précis dont le choix est justifié doivent lui être associés.

*La cohérence du domaine du programme résulte en général des travaux qui ont été menés au niveau de l'établissement du document de stratégies sectorielle et ministérielle. En effet, dans les orientations du Guide de planification stratégique, le document de stratégie ministériel doit nécessairement comporter la description des programmes prioritaires. Toutefois, la formulation du programme dans le document de politique s'avère insuffisante pour une mise en œuvre dans le cadre du Budget programme. Car, d'une part la finalité du document de stratégie est d'orienter les actions dans le moyen et long terme, et d'autre part la budgétisation d'un programme requiert des informations additionnelles qu'il ne sied pas de présenter dans un document de stratégie. C'est pourquoi, les programmes déjà formulés dans lesdits documents de stratégie doivent faire l'objet d'une réflexion stratégique pour leur opérationnalisation dans le cadre du Budget programme. Par conséquent, le contenu de chaque programme doit nécessairement comporter une « stratégie programme ». Des indications sont données à la page 66 sur la formulation de la stratégie programme.*

*Par ailleurs, au niveau de la définition précise des programmes, il y a lieu de veiller à la cohérence entre la structure du Budget programme et la structure administrative du ministère concerné. A ce propos, il ne faut pas hésiter à amoindrir la cohérence interne du Budget programme pour gagner en cohérence entre sa structure et la structure administrative du ministère concerné.*

*Enfin, la réussite d'un programme suppose qu'au-delà du service qui en assure le pilotage direct, les services qui sont chargés de sa mise en œuvre soient clairement identifiés et assument à ce titre des responsabilités. Il implique, en particulier que la cohérence du Budget programme avec la structure administrative soit une contrainte à deux niveaux :*

- *au niveau des programmes, auxquels correspondent des structures administratives, généralement des directions générales ;*
- *au niveau des actions, auxquelles correspondent des structures administratives de niveau inférieur, centrales ou déconcentrées.*

*En résumé, on peut retenir qu'un programme doit comporter un objectif de finalité d'intérêt général, une stratégie de mise en œuvre, des actions concourant au même résultat et des indicateurs de résultat. Un plan type de présentation d'un programme figure à l'annexe du manuel.*

### **Catégorie de programme**

---

*Il existe des services qui mènent des activités dont les produits bénéficient à plusieurs programmes. Il s'agit par exemple des fonctions de cabinet, de gestion des ressources humaines, des inspections des services, etc. De même, certaines dépenses sont difficilement imputables directement à un programme compte tenu de leur mode de gestion. C'est le cas*

par exemple des dépenses de communication, des interventions sociales en faveur du personnel, etc.

Pour surmonter ces difficultés pratiques d'imputabilité des charges à un programme, les moyens associés à ces actions inscrits dans les programmes support. Ainsi, on distingue dans le cadre du Budget programme deux type de programme :

1. Les programmes opérationnels : Ils visent la production d'un bien- ou d'un service spécifique en vue de la satisfaction d'un besoin spécifique. Un programme de construction d'infrastructure est un programme opérationnel.

Exemple : **Programmes opérationnel** du Ministère en charge des enseignements secondaires dans le cadre de la réalisation de l'objectif visant l'augmentation du taux de passage du primaire au secondaire de 27 % (an 1998) à 33 % en 2000.

Programme : Renforcement des capacités d'accueil au secondaire

Action 1 : construire 60 nouveaux Lycées

Action 2: construire 4 nouveaux lycées techniques

Action 3 : construire 190 logements pour enseignants

Action 4. : construire 270 latrines

2. Les programmes supports : Ils visent la mise en place de pré-requis sans lesquels, la mise en œuvre des programmes opérationnels pourrait être compromise. Il s'agit notamment des programmes d'appui institutionnel au bénéfice des structures chargées de la définition de la politique de l'État et de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières, etc.

Exemple : **Programmes support** du Ministère en charge des enseignements secondaires dans le cadre de la réalisation de l'objectif visant l'augmentation du taux de passage du primaire au secondaire de 27 % (an 1998) à 33 % en 2000

Programme : pilotage de la mise en œuvre de la politique

Action 1 : Coordination et suivi des programmes

Action 2: Gestion du personnel

Action 3 : Organisation d'un atelier national avec les partenaires sociaux

## **Formulation des objectifs**

### **Principes généraux**

L'approche Budget programme porte une double exigence :

- une exigence de transparence qui suppose que la puissance publique affiche a priori les objectifs qu'elle se fixe et qu'elle rende a posteriori des comptes sur son action ;

- *une exigence de performance qui implique que :*
  - *les objectifs correspondent à des attentes réelles de la population ;*
  - *l'action publique atteigne ses objectifs au moindre coût.*

*Les trois catégories d'objectifs de performance mentionnées plus haut se déclinent comme suit :*

- *objectifs socio-économiques ;*
- *objectifs de qualité du service rendu ;*
- *objectifs d'efficience.*

*Ils valent du point de vue du choix des stratégies et des programmes, mais aussi des actions. Les objectifs sont élaborés sur un horizon de moyen terme, entre trois et cinq ans en règle générale. En effet, les programmes constituent la traduction stratégique de l'action de l'Etat qui a vocation à être formulée sur plusieurs années. Cependant, les programmes ne sont pas glissants, mais s'intègrent dans un calendrier avec une date de début et une date de fin, permettant d'en faire le bilan. C'est pourquoi, il est utile de recourir à des objectifs et des indicateurs intermédiaires qui, sans rendre compte de la performance finale de l'action publique, permettent un suivi annuel de celle-ci.*

### ***Elaboration des objectifs***

*Afin que les objectifs puissent traduire de façon efficace la stratégie de l'Etat, il importe de respecter les points suivants :*

- *Le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance doit être strictement **limité** : un maximum de 2 à 3 objectifs par programmes et 2 indicateurs en moyenne par objectif. Les objectifs doivent par conséquent refléter les priorités stratégiques du ministère. Ils peuvent donc ne pas couvrir la totalité des activités du programme, dès lors qu'ils concernent les politiques publiques les plus mobilisatrices de crédits ou présentant les enjeux les plus importants.*
- *Les objectifs doivent autant que possible traduire de manière équilibrée les **points de vue** respectifs du citoyen (objectifs d'efficacité socio-économique), de l'usager (objectifs de qualité de service) et du contribuable (objectifs d'efficacité de la gestion).*
- *Les objectifs doivent pouvoir être énoncés en des termes **concrets, mesurables**.*
- *Les objectifs doivent pouvoir être **atteints avec les moyens du programme**. Le résultat atteint doit pouvoir être imputé, pour l'essentiel, à l'action financée avec les moyens du programme. Ce n'est pas le cas lorsque l'impact est trop*

*éloigné par rapport à l'action financée, notamment lorsqu'elle dépend davantage de l'action d'autres acteurs ou de facteurs exogènes.*

- *Les objectifs doivent, autant que possible être **transversaux aux actions** et traduire les priorités du responsable du programme. Ils doivent être spécifiques au programme, ils doivent rendre directement compte du contenu du programme. Chaque service participant au programme doit se reconnaître dans au moins un de ces objectifs.*

### ***Catégories d'objectif***

---

CATEGORIE D'OBJECTIF	DEFINITION DE L'OBJECTIF	CATEGORIE D'INDICATEUR	DEFINITION DE L'INDICATEUR	EXEMPLE
<b>OBJECTIFS D'IMPACT</b>				
<i>Objectif d'impact (ou général)</i>	<i>Obtenir une modification de la réalité économique et sociale qui n'est qu'en partie imputable au programme car - 1. elle dépend aussi d'autres facteurs non maîtrisés par le responsable du programme (autres programmes, autres collectivités publiques, agents privés, contexte, ...) - 2. elle ne s'obtient que dans un assez long délai</i>	<i>Impact</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Taux de chômage de catégories de la population</i></li> <li>• <i>Taux de croissance du PIB</i></li> <li>• <i>Taux de scolarisation</i></li> </ul>
<b>OBJECTIFS DE PERFORMANCE</b>				
<b><i>Efficacité socio-économique (ou efficacité finale)</i></b>	<i>Assurer à l'ensemble des citoyens ou à un groupe de citoyens un bénéfice de l'action de l'Etat</i>	<i>Effet</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicateurs issus d'enquêtes statistiques</i></li> <li>• <i>Indicateurs issus des systèmes de gestion internes</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Résultats à l'évaluation à l'entrée en 6<sup>m</sup>e en français et en mathématiques</i></li> <li>• <i>Taux d'insertion des jeunes diplômés</i></li> <li>• <i>Taux de paiement spontané des impôts par les contribuables</i></li> <li>• <i>Taux de prévalence d'une maladie</i></li> </ul>

<b>CATEGORIE D'OBJECTIF</b>	<b>DEFINITION DE L'OBJECTIF</b>	<b>CATEGORIE D'INDICATEUR</b>	<b>DEFINITION DE L'INDICATEUR</b>	<b>EXEMPLE</b>
<b>Qualité de service</b>	Assurer une bonne qualité de service à l'utilisateur	Qualité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de satisfaction des usagers (mesuré par enquête)</li> <li>• Mesures objectives de qualité : délais, fiabilité, disponibilité, ...</li> <li>• Taux de conformité à un référentiel de qualité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de remplacement des maîtres absents</li> <li>• Taux de délivrance des renseignements dans un délai déterminé</li> </ul>
<b>Efficienc e (ou efficacité de la gestion)</b>	Optimiser l'utilisation des moyens dans la production des biens ou services (internes ou externes)	Efficienc e (ou efficacité de la gestion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produit/moyens en volume ou en monnaie</li> <li>• Dispersion du ratio précédent</li> </ul>	Nombre de dossiers gérés par agent
<b>OBJECTIFS INTERMEDIAIRES</b>				
<b>Produit</b>	Produire des biens et services (externes ou internes)	Produit (output)	Volume de biens ou services produits	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de jugements rendus</li> <li>• Nombre de dossiers traités</li> <li>• Nombre d'actes médicaux</li> <li>• Nombre de redressements fiscaux</li> </ul>
<b>Moyens</b>	Assurer la disponibilité, l'affectation, la consommation ou la répartition des ressources	Moyens	Volume (unités physiques) ou coût des ressources rendues disponibles, affectées, consommées ou réparties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'enseignants</li> <li>• Nombre de classes</li> <li>• Nombre de médecins</li> <li>• Nombre de vaccins</li> </ul>

<b>CATEGORIE D'OBJECTIF</b>	<b>DEFINITION DE L'OBJECTIF</b>	<b>CATEGORIE D'INDICATEUR</b>	<b>DEFINITION DE L'INDICATEUR</b>	<b>EXEMPLE</b>
<i>Processus (ou modalité d'action)</i>	<i>Améliorer les modalités de gestion, d'organisation ou de mise en œuvre des politiques, autrement dit améliorer la "fonction de production" de l'administration</i>	<i>Processus (ou modalité d'action)</i>		

## Formulation de la stratégie programme

*De prime à bord, il ne paraît pas évident de formuler une stratégie dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme. Car, pour plusieurs acteurs, une bonne connaissance et planification des actions à mettre en œuvre sont suffisantes pour formuler et mettre en œuvre un programme. Cette approche est malheureusement impertinente. En effet, un programme n'est pas simplement une juxtaposition d'actions, mais le résultat d'une démarche stratégique porteuse de changement. Le programme constitue par excellence un « domaine d'activités stratégique » du ministère.*

*La stratégie interfère toutes les étapes de la formulation du programme. Elle a particulièrement une incidence décisive sur la sélection et programmation des actions à inscrire dans le programme. La stratégie a pour finalité de donner le gage d'une bonne sélection et organisation des actions à mettre en œuvre en vue d'atteindre les objectifs d'un programme. En d'autres termes, elle apporte la réponse concrète à la question « comment seront retenues et organisées les actions pour parvenir aux résultats attendus du programme ».*

*La stratégie programme est le résultat de réflexions approfondies sur la mise en œuvre d'un programme. Elle part du principe général que pour atteindre un objectif, plusieurs modes d'actions sont possibles. Par exemple, pour accroître la production agricole, on peut choisir de privilégier soit les grandes ou les petites exploitations, l'appui technique au producteurs, faciliter l'accès aux moyens de production, etc. Toutes ces orientations paraissent a priori nécessaires. Mais, opter pour une mise en œuvre intégrale de toutes ces options avec la même intensité, dénote d'une insuffisance de réflexion aboutissant à un saupoudrage de ressources entre une multitude d'actions peu porteuses de changement.*

### Qu'est ce qu'une stratégie

La stratégie est un concept militaire décrivant l'organisation du mouvement des troupes avant le combat. Elle présente la conduite générale de la guerre et de défense du territoire. Par extrapolation, la stratégie est définie dans le domaine économique comme « **l'art d'exploiter au mieux, dans l'espace et le temps, les moyens disponibles pour réaliser un projet, compte tenu de la position favorable ou défavorable de l'environnement** » (Hamon 1966)

C'est par conséquent une posture consistant à inscrire chaque action politique nécessaire à la réalisation des objectifs dans une perspective de court, moyen et

*En pratique, pour formuler la stratégie d'un programme, trois étapes clefs sont à observer :*

- *Diagnostic du champ d'intervention du programme ;*
- *Identification et sélection des modes d'interventions (domaine d'activités stratégiques) ;*
- *Identification, sélection et organisation des actions à mettre en œuvre.*

*Généralement, le Diagnostic représente les deux tiers du travail de formulation de la stratégie programme. Une des premières préoccupations dans cette étape est la délimitation du champ*

*d'action du programme. Il nécessite la connaissance des autres programmes complémentaires ou concurrentiels en vue d'un positionnement univoque du programme par rapport au contexte général de la politique du ministère. Au cours de ces travaux, la démarche de rationalisation doit être privilégiée sur celle de l'analyse. Il s'agit surtout de penser comment assurer la cohérence des actions du programme avec son environnement interne et externe. Dans cette étape des travaux, les acteurs doivent également laisser la place à **l'intuition et à la créativité** pour favoriser l'émergence de modes d'intervention ou modes opératoires qui permettent d'identifier des actions concrètes porteuses de changement. Dans la définition des concepts, un exemple de stratégie programme a été donné (Cf Stratégie programme Pg. 17).*

*La formulation de la stratégie est faite sous la coordination du responsable du programme en concertation avec la hiérarchie du ministère et les services concernés. Elle doit faire l'objet d'un consensus général, car par nature elle ne dicte pas l'action mais facilite l'identification des actions par les services technique.*

### **L'identification des actions**

*La définition d'une bonne stratégie programme facilite l'identification des actions à réaliser pour atteindre les objectifs du programme. L'identification des actions est de la compétence des services centraux et déconcentrés. Ces derniers identifient les actions à partir des domaines d'activités stratégiques retenues dans la stratégie programme.*

*Au sein de chaque programme, les actions regroupent les crédits ayant la même finalité. Le contenu des programmes est explicité par la présentation des actions qui les composent. Une action doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration.*

*Dans le principe général, chaque action doit être formulée comme un micro projet. Ainsi, une action peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire (les objectifs et indicateurs du programme pouvant chacun synthétiser plusieurs actions) ; en revanche, au plan opérationnel et vis-à-vis des services chargés de sa mise en œuvre, une action doit être accompagnée d'objectifs intermédiaires à atteindre.*

*Par ailleurs, le découpage d'un programme en actions doit être confronté à la réalité du terrain, et en cohérence avec l'organisation administrative. Chaque action est sous la responsabilité d'une et une seule structure administrative qui la met en œuvre en concertation avec les autres intervenants du programme.*

*Enfin, la budgétisation du programme est faite à partir des actions. Aussi, la formulation de l'action nécessite une bonne connaissance des activités à réaliser en son sein en vue d'une déclinaison de ces activités en nature de la dépense (condition sine qua none pour la budgétisation) : fourniture de bureau, construction, etc.*

### **Formulation des indicateurs**

#### **Principes généraux**

*Les indicateurs mesurent la performance réalisée dans l'atteinte des objectifs. Quelques éléments de vocabulaire sont précisés avant que ne soient présentés les différents types de mesure de performance et, compte tenu de la difficulté de mesure de la performance, le recours à des indicateurs de second rang. Les caractéristiques d'un bon indicateur de performance sont suivies de celles d'un bon système d'informations de performance.*

*Mesures de performance et indicateurs de performance sont pratiquement synonymes. Ils indiquent dans quelle mesure une entité atteint ou se rapproche de ses objectifs. Une cible [target] est un niveau de performance que l'entité a pour objectif d'atteindre. Un standard est soit le niveau de performance acceptable minimal, soit le niveau attendu.*

*Un système d'informations de performance est un ensemble de mesures de performance ainsi que le processus de production de cette information.*

*L'activité gouvernementale est souvent, aux fins d'analyse, décomposée en intrants ou moyens [inputs], produits [outputs], et résultats.*

*intrants ou moyens : biens et services qui contribuent à la production des biens ou la délivrance des services.*

*produits : biens et services produits par une entité.*

*résultats : effets (ou à un niveau plus global, impacts) sur la population de l'action du gouvernement.*

*Par exemple, dans le cas du secteur de la santé :*

- *intrants : médecins, infirmières, appareils médicaux.*
- *produits : actes médicaux, traitements, opérations.*
- *résultats : plus longue espérance de vie, meilleure santé.*

*Les indicateurs de performance ont pour objet d'identifier les performances au trois niveaux, des intrants, des produits et des résultats, ainsi que les performances dans la relation entre les trois niveaux.*

*Les résultats sont les objectifs que les entités cherchent à atteindre. Idéalement, ce sont eux qui doivent faire l'objet de la mesure de performance. Cependant, il n'est pas possible de limiter la mesure de performance aux seuls résultats. Il peut y avoir un délai important entre les produits et les résultats. De plus, un résultat peut ne pas être attribuable uniquement à une entité. Dans ces conditions, il est nécessaire de connaître les liens entre d'un côté les intrants et les produits, et, de l'autre côté les résultats. La connaissance de ces liens permet d'identifier les intrants et les produits qu'il est important de mesurer. Elle permet également d'évaluer si un résultat est obtenu au moindre coût.*

## **Les types d'indicateurs**

### **Les indicateurs de ressources.**

Ils se rapportent aux ressources humaines (nombre d'employés par catégorie, temps de travail/jour...) matérielles (volume du parc auto, temps moyen d'utilisation d'un véhicule/jour) et financières (dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement).

### **Les indicateurs d'activités.**

Ils décrivent le volume des tâches accomplies et des opérations effectuées. Leur contenu est fortement lié à la nature des activités.

### **Les indicateurs de production.**

La production est le résultat des activités en termes de produits physiques ou de prestations de services. Les indicateurs de production peuvent être classés en deux catégories :

1. les indicateurs de quantité qui mesurent le volume de la production,
2. les indicateurs de qualité qui précisent les caractéristiques des biens et services produits en termes qualitatifs.

### **Les indicateurs d'impact.**

L'impact d'un programme correspond à sa contribution aux objectifs socio-économiques du pays, en termes de transformation qualitative du milieu. Ainsi, la construction d'une auto route peut avoir comme impacts:

- la réduction du temps de transport et la réduction du nombre d'accidents
- l'augmentation du trafic, etc.

### **Les indicateurs d'efficacité.**

Ils mesurent le degré d'atteinte des objectifs poursuivis par les programmes. La mesure la plus directe est fournie par le ratio: **impact atteint/impact prévu**. On peut de la même manière mesurer l'efficacité au niveau de la production, des activités et des ressources, en faisant le rapport entre leurs niveaux atteints et leurs niveaux prévisionnels.

### **Les indicateurs de productivité.**

La productivité est mesurée par le ratio: **extrant/intrant**. Plus ce rapport est élevé et plus grande est la productivité. L'inverse de ce ratio, le rapport **intrant/extrant** donne le coût unitaire de production et permet d'évaluer la bonne gestion d'un programme et l'efficacité du processus de transformation. Plus ce rapport est bas, plus grande est la productivité.

## **L'estimation du coût des programmes et actions**

*Estimer le coût de la mise en œuvre d'un programme revient à évaluer le coût exact des actions qui le compose. En d'autres termes, le coût du programme est égal à la somme du coût de ses actions.*

*L'évaluation du coût de l'action pose la question première sur l'identification des tâches à exécuter pour sa mise en œuvre intégrale et effective et des moyens nécessaires à mobiliser en termes de fonctionnement et/ou d'investissement. Cette interrogation permet de faire un pré-chiffrage de l'action. Ce pré-chiffrage est une estimation globale du coût total de l'action sur toute la période de sa mise en œuvre. Cette estimation « grossière » est une condition nécessaire pour faire un arbitrage sur les actions à intégrer dans un programme. Certaines actions déjà identifiées dans le document de stratégie du ministère ont déjà franchi cette étape : le plan d'actions ainsi que le CDMT du ministère doit comporter une estimation globale du coût de l'action.*

*Toutefois, la budgétisation de l'action requiert des travaux complémentaires pour assurer la prise en charge des dépenses dans la nomenclature budgétaire. Il est en effet nécessaire de bien connaître la nature des dépenses et d'appréhender leur utilisation : les charges directes (directement imputable à l'action) ou indirectes (charges transversale à répartir entre plusieurs actions), les charges fixes ou variables en fonction de l'intensité de l'action.*

*Dans le principe général, seuls les coûts contrôlables dans le cadre du programme sont à évaluer. Dans cette option, l'évaluation du coût de l'action est par conséquent partielle car ne tenant pas compte de certaines charges indirectes (coût de communication, consommation électricité et eau, bâtiment administratifs, etc.). Dans la section suivante, des indications sont données sur le traitement spécifique de certaines dépenses qui sont de nature indirecte.*

*En résumé, l'évaluation du coût d'un programme par étape se présente comme suit :*

- 1. Inventaire des tâches à mettre en œuvre pour la réalisation de l'action ;*
- 2. Identification des moyens nécessaires pour l'exécution des tâches*
- 3. Classification des moyens en coûts direct et indirect et coûts fixe et variable ;*
- 4. Evaluation quantitative et financière des moyens ;*
- 5. Calcul du coût total de l'action*
- 6. Sommation des actions*

*Afin d'assurer une cohérence dans l'évaluation du coût des programmes, un référentiel de prix doit être utilisé pour les natures de dépenses identiques. Exemple : poste informatique (unité central, écran, clavier, imprimante et onduleur).*

*Enfin, il faut remarquer que l'inventaire des tâches à exécuter, leurs agencements dans le temps et l'estimation du coût de leurs mise en œuvre débouchent de facto sur la programmation physique et financière de l'action.*

## Exemple d'application

### Programme : Renforcement des capacités d'accueil au secondaire

Action 1 : construire 60 nouveaux Lycées

#### 1. Inventaire des tâches à mettre en œuvre pour la réalisation de l'action

- Conception du plan de construction
- Construction des classes
- Suivi des travaux
- Equipement des classes

#### 2. Identification des moyens nécessaires pour l'exécution des tâches

<i>Tâches à exécuter</i>	<i>Moyens nécessaires</i>
<i>Conception du plan de construction</i>	<i>Fournitures de bureau et petits matériel</i>
<i>Construction des classes</i>	<i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i>
<i>Suivi des travaux</i>	<i>Véhicule de supervision Frais de mission</i>
<i>Equipement des classes</i>	<i>Tables bancs , tableau, et divers</i>

#### 3. Classification des moyens en coûts direct et indirect et coûts fixe et variable

<i>Tâches à exécuter</i>	<i>Moyens nécessaires</i>	<i>CF</i>	<i>CV</i>	<i>CD</i>	<i>CI</i>
<i>Conception du plan de construction</i>	<i>Fournitures de bureau et petits matériel</i>		X	X	
<i>Construction des classes</i>	<i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i>		X	X	
<i>Suivi des travaux</i>	<i>Véhicule de supervision</i>	X			X
	<i>Frais de mission</i>		X	X	
<i>Equipement des classes</i>	<i>Tables bancs , tableau, et divers</i>		X	X	

#### 4. Evaluation quantitative et financière des moyens

<i>Tâches à exécuter</i>	<i>Moyens nécessaires</i>	<i>CF</i>	<i>CV</i>	<i>CD</i>	<i>CI</i>	<i>Quantité</i>	<i>CU</i>	<i>CT</i>
<i>Conception du plan de construction</i>	<i>Fournitures de bureau et petits matériel</i>		X	X		60	500	30 000
<i>Construction des classes</i>	<i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i>		X	X		60	15 000	900 000
<i>Suivi des travaux</i>	<i>Véhicule de supervision</i>	X			X	1	10 000	10 000
	<i>Frais de mission</i>		X	X		8	250	2 000
<i>Equipement des classes</i>	<i>Tables bancs , tableau, et divers</i>		X	X		9 000	40	360 000
<b>Total</b>								<b>1 302 000</b>

#### 5. Synthèse de la présentation de l'action dans le Budget programme

<i>Intitulé</i>	<i>Responsable</i>	<i>Fournitures de bureau et petits matériel</i>	<i>Frais mission de</i>	<i>Construction des classes</i>	<i>Equipement des classes</i>	<i>Véhicule de supervision</i>	<i>Coût Total</i>
<i>construire 60 nouveaux Lycées</i>	<i>Direction des Infrastructures Scolaires</i>	30 000	2 000	900 000	360 000	10 000	1 302 000

## **Le traitement spécifique de certaines dépenses**

Le traitement des différentes dépenses dans le Budget programme nécessite au préalable la définition des fonctions support. Les dépenses de fonctionnement de l'administration, ainsi que les dépenses des personnels d'administration et de gestion ne peuvent pas toujours être réparties entre les programmes, ou, à l'intérieur d'un programme, entre les actions. Aussi, en matière de Budget programmes, l'usage est-il de définir des fonctions support comme regroupement des fonctions de pilotage des politiques et des services ainsi que des fonctions de gestion des moyens. Les fonctions support sont retracées en tant que telles au sein des programmes sous forme d'une action particulière (action support), ou, le cas échéant, à l'extérieur, dans un programme de fonctions support communes (programme support), et non pas réparties entre les autres actions.

D'une manière générale, le traitement des dépenses peut être selon cinq catégories de charge :

- Les dépenses de fonctionnement (fourniture de bureau, carburant, etc.)
- Les dépenses de personnel
- Le traitement des charges communes
- Les dépenses de transfert
- Les projets d'investissement

Ces différentes catégories de dépenses requièrent une attention particulière compte tenu des modalités spécifiques de leur prise en compte dans l'estimation du coût d'une action.

### **Les dépenses de fonctionnement**

Cette catégorie de dépense peut être dans certains cas répartie entre les programmes. Par exemple, les dépenses de fonctionnement de la Direction des infrastructures scolaires pourraient être affectées au **Renforcement des capacités d'accueil au secondaire** dont elles constitueraient une action support. Dans d'autres cas, il n'est pas possible de les répartir entre les programmes (cabinet, inspection générale, DEP, DAG, ...), auquel cas, ces dépenses sont à loger dans un programme support.

Toutefois, au-delà de ce principe général les programmes ou actions supports doivent être réduits au minimum. Les programmes et actions supports doivent par conséquent n'être constitués que de crédits qui ne peuvent effectivement pas être ventilés a priori.

### **Le traitement des salaires**

Les dépenses de personnel posent un problème. Il serait contraire à l'esprit des budgets de programmes de les classer en totalité en fonction support. Cette solution ne vaut que pour le personnel administratif. Elle ne vaut pas pour le personnel "technique", par exemple les

enseignants du Ministère de l'éducation, ou le personnel soignant du Ministère de la santé. Ce dernier doit être réparti entre les programmes. Ainsi les enseignants de l'enseignement secondaire doivent être affectés au programme enseignement secondaire, s'il existe. Si l'affectation n'est pas possible de façon rigoureuse, il est possible d'utiliser des clefs de répartition.

### **Le traitement des autres charges communes**

Le budget des charges communes de l'Etat est dans la mesure du possible réparti dans les programmes. Celui-ci comprend des charges qui n'étaient pas jusqu'à présent imputés à une politique publique. Il s'agit de la charge de la dette, des dotations des pouvoirs publics, et des crédits à vocation interministérielle (frais de communication, électricité, etc.). Les crédits des pouvoirs publics (Assemblée nationale, Présidence de la République, ...), qui étaient rattachés au budget des charges communes, sont eux-mêmes constitués en programmes. Ceci ne signifie pas nécessairement que ces charges communes soient réparties entre les programmes des différents secteurs. Ainsi la charge de la dette fait-elle généralement l'objet d'un programme "charge de la dette", sous la responsabilité du Ministère en charge des finances.

### **Les dépenses de transfert**

Cette catégorie de dépense est affectée sans difficulté majeure aux programmes et actions.

### **Les projets d'investissement**

D'une façon générale, les projets d'investissement sont considérés comme une action à inscrire dans un programme. Toutefois, lorsque le projet est relativement vaste, c.à.d. conçu dans la logique d'un programme transversal sein d'un ministère, il paraît difficile de rattacher ce projet à un programme. Pour ce faire, un traitement spécifique voire une décomposition du programme est nécessaire afin de pouvoir rattacher ses composantes aux différents programmes.

Il est également nécessaire que le chiffrage de chaque projet inclue l'investissement et les charges de fonctionnement (charges récurrentes). Les dépenses de personnel et de fournitures associées à la réalisation d'un projet ne sont pas à classer, en dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement ; elles font partie intégrante du coût de l'investissement.

## **La programmation et la budgétisation des actions**

### **Les principes de la programmation et budgétisation**

La finalité de la programmation consiste à annualiser les programmes sur leur horizon temporel, 3 ans en moyenne. Le **principe** de la programmation est basé sur le **degré de maturité de l'action et les possibilités de financement**. Ainsi, les actions remplissant les conditions pour leur démarrage effectif sont prioritairement programmées ; cette catégorie d'action se retrouvera dans **la première tranche annuelle du Budget programme**. Par

contre, les actions dont le démarrage comporte des incertitudes sont a priori programmées dans la dernière tranche du Budget programme.

En application de ce principe, et toute chose restant égale par ailleurs, **toutes les actions en cours d'exécution sont automatiquement intégrés** dans la première tranche annuelle du Budget programme. Le reliquat des disponibilités financières du programme est reparti entre les nouvelles actions.

En résumé, en procédant à une programmation réaliste des actions, quatre catégories d'action se dégagent dans les programmes :

1. Les actions **en cours d'exécution** ;
2. **Les actions cofinancées sur les ressources extérieures en instance de démarrage (financement acquis)** ;
3. Les actions cofinancées ayant un financement **partiellement acquis** ;
4. Les actions dont **les financements sont à rechercher**.

**Les actions à budgétiser prioritairement dans la Loi de finances regroupent les deux premières catégories d'action.**

### **L'annualisation de la programmation et budgétisation**

Au niveau pratique, la programmation des actions d'un programme consiste à **fractionner voire décomposer et ordonner les actions selon le chronogramme de leurs mises en œuvre**. Ce chronogramme est établi en fonction des disponibilités des ressources financières et de la durée de réalisation des activités. Toutefois, avant de procéder à la programmation et budgétisation, il faut d'abord s'assurer que toutes les actions du programme sont identifiées et sélectionnées. Pour ce faire, on établit **le listing des actions** comprenant les principales rubriques suivantes :

1. Intitulé
2. Coût total de l'action
3. Etat d'avancement (Action en cours d'exécution, Action à financement extérieur acquis, Action à financement non acquis) ;
4. Etat de financement (Financement acquis, Financement à programmer) ;
5. Montant décaissé ;
6. Durée d'exécution.

Après l'établissement du listing des actions, il faut également **déterminer les enveloppes financières** allouées au programme au cours de chaque année de son exécution. Sur la base des enveloppes indicatives, on procède à **l'affectation des ressources allouées à chaque action du listing** en fonction des principes de la programmation présenté ci-haut.

Si pour les années  $n+2$  et  $n+3$ , le coût de l'Action est indicatif, pour l'année  $n+1$  qui est l'objet de la Loi de finances, les prévisions devront être plus précises en termes de natures et coûts des actions prévues. Ce niveau de détail est une condition sine qua non pour l'intégration du projet dans la Loi de finances selon la nomenclature budgétaire en vigueur.

En résumé, la mise en œuvre de cette technique de programmation et budgétisation des Actions d'un programme se décline en **9 étapes clefs** qui sont les suivantes :

Etape I : Etablissement du listing des actions retenues

Etape II : Priorisation des actions

Etape III : Répartition de l'enveloppe globale allouée au programme

Etape IV : Allocation des ressources aux actions sur ressources propres

Etape V : Synthèse de la programmation des décaissements prévisionnels sur les ressources propres

Etape VI : Synthèse de la programmation des décaissements prévisionnels sur les ressources extérieures.

Etape VII : Synthèse de la programmation des décaissements (Ressources propres et extérieures)

Etape VIII : Synthèse de la programmation par état de financement (Financement acquis et Financement à rechercher)

Etape IX : Budgétisation des actions pour la première année

Un exemple d'application de la démarche de programmation est présenté à l'annexe du manuel.

### **L'application du principe des Autorisations d'engagement et Crédit de paiement**

Dans le principe général, l'article 15 du nouveau régime financier précise que « Les crédits ouverts au titre des dépenses courantes hors intérêts de la dette et des dépenses d'investissement, sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ». Ainsi, les dépenses courantes ne peuvent faire l'objet d'une autorisation d'engagement au-delà de l'exercice budgétaire. Pour cette catégorie de dépenses, le montant des autorisations

d'engagement, est égal au montant des crédits de paiement ouverts à l'exception des dépenses relatives au service de la dette.

Toutefois, il y a lieu de relever que toutes les dépenses d'investissement ne sont pas l'objet systématique d'autorisation d'engagement au-delà de l'exercice budgétaire. L'application du principe est conditionnée par la nature de l'investissement. Ainsi, si le chronogramme de réalisation de l'investissement est endéans d'une année (Engagement, liquidation, ordonnancement et paiement), il n'y a pas lieu de solliciter une autorisation d'engagement pluriannuelle. C'est le cas par exemple de la construction d'une salle de classe. Par contre le bitumage d'une route de 300km ne pourra être entièrement bouclé en une année. Il nécessitera par conséquent l'ouverture d'une autorisation d'engagement pluriannuelle.

Au-delà de ces principes généraux, des perspectives s'ouvrent pour la généralisation des Autorisations d'engagement pluriannuelles à toute catégorie de dépense. Les critères d'application du principe seront à cet effet déterminés par la nature du programme. Pour l'instant, la possibilité de report de crédit permet d'introduire une flexibilité dans l'application du principe d'autorisation d'engagement annuel. En tout état de cause des dispositions pratiques seront prises dans le cadre d'un Arrêté pour encadrer les autorisation d'engagement et crédit de paiement.

### **L'application du principe de report de crédit**

L'article 56 du Nouveau régime financier donne les conditions d'application du principe de report de crédit. En général, le report de crédit est une décision au terme de laquelle un crédit accordé pour une année donnée et non consommée peut venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget de l'année suivante.

L'opportunité d'application d'un report de crédit est conditionnée par la pertinence de l'opération à réaliser et la disponibilité d'une dotation constituée dans la loi de finances de l'année suivante. Ainsi, pour la mise en œuvre d'une action dont l'incidence sur l'atteinte de l'objectif d'un programme est clairement établie, la dotation budgétaire y afférente non engagée au 30 novembre de l'exercice budgétaire en cours, peut faire l'objet d'un report de crédit si la provision budgétaire de l'année suivante le permet. Le tableau ci-dessous présente l'exemple d'application du principe de report de crédit.

<i>Libellé</i>	<i>AE/CP année N</i>	<i>AE/CP année N+1</i>	<i>AE/CP total année N+1</i>
<i>Action « appui aux PME »</i>	30	20	50

Dans l'exemple, dans le cadre de la loi de finances de l'année N+1, la structure bénéficiaire de la dotation pourra engagée un montant de 50 au lieu de 20 comme inscrite dans la loi de finances de l'année N+1. Ce principe peut être appliqué à toute nature de dépense sauf celle liée aux dépenses de personnel (Cf. Alinéa 3 de l'article 56 du Nouveau régime financier).

## **Les modalités de prise en compte du CDMT**

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est outil de programmation des dépenses publiques visant à concilier l'allocation des ressources mobilisables avec les priorités nationales. Il aboutit de ce fait à une combinaison de répartition des ressources du budget de l'Etat entre le fonctionnement et l'investissement, entre les différents secteurs d'intervention de l'Etat (enveloppe sectorielle) et éventuellement les régions (enveloppe régionale).

On distingue le CDMT central qui est conjointement préparé par le ministère en charge du plan et celui en charge des finances, et le CDMT sectoriel et ministériel qui sont élaboré à partir du CDMT central. Ce sont les CDMT ministériels qui sont utilisés dans la préparation du budget. Les CDMT ministériel comporte par conséquent des indications de ressources résultant du CDMT central, et propose une ventilation pluriannuelle des ressources entre les programmes d'une part et entre les actions des programmes d'autre part. Ainsi, les programmes et actions figurant dans les CDMT ministériels avec une estimation de leur coût sont utilisés pour la préparation du Budget programme. **Il apparaît de ce fait nécessaire de rattacher les programmes et actions à des fonctions afin de faciliter cette opération.**

Des indications plus précises sont données sur la préparation du CDMT dans un guide élaboré par le ministère en charge du plan.

## **Les Circulaires budgétaires**

### **La Circulaire présidentielle**

La Circulaire Présidentielle relative à la préparation du Budget de l'Etat adressée à tous les membres du Gouvernements et aux Gouverneurs de Régions, fixe les orientations générales pour l'élaboration du Budget de l'Etat. C'est ainsi qu'elle présente le contexte macro-économique, fixe les objectifs (hypothèses) que vise la Loi des finances en préparation, par la suite elle donne les priorités et enfin donne les grands éléments de la Politique Budgétaire notamment en matière de recettes, de dépenses et d'endettement.

### **La notification des enveloppes pluriannuelles de base par le PM**

Après les pré conférences budgétaires, les informations qui nous sont fournies par les CDMT central et sectoriels, les allocations budgétaires de base sont mis à la disposition des ministères sectoriels, par des lettres du Premier Ministre Chef du Gouvernement. En outre la notification des enveloppes pluriannuelles de base donne les priorités en termes d'allocation à l'intérieur de chaque chapitre, mais aussi des orientations sur le cadrage des allocations par grande masse de nature de dépenses.

### ***La notification des enveloppes budgétaires annuelles définitives***

*Après les conférences budgétaires, les enveloppes annuelles définitives sont communiquées par des lettres du Premier Ministre Chef du Gouvernement. Lettres dans lesquelles il est toujours rappelé les priorités en termes d'allocation à l'intérieur de chaque chapitre mais aussi le cadrage des allocations par grande masse de nature de dépenses.*

### ***Les Circulaires internes***

*Au niveau de chaque département ministériel en rappelant à ces collaborateurs, des services centraux et déconcentrés les orientations générales sur la préparation du Budget de l'Etat, prescrites par le Chef de l'Etat, chaque Chef de département définit les orientations spécifiques à son département ministériel à travers une circulaire interne au ministère sur la préparation du budget du ministère.*

### ***Les Pré conférences et conférences budgétaires***

#### ***Les pré conférences budgétaires***

*Les conférences budgétaires sont organisées conjointement par les ministères en charge des finances et du plan.*

*Dans l'approche du Budget programme, les pré-conférences budgétaires constituent le cadre de présentation des programmes et des actions en vue de leur budgétisation en cohérence avec le CDMT Central. C'est une phase qui permet d'examiner les documents d'accompagnement des projets (actions). Il s'agit notamment des termes de référence, des études, des devis, des plans, des appels d'offres. L'ensemble de ces documents traduit le niveau de maturité de chaque action du programme à budgétiser.*

*Lors des pré-conférences budgétaires, les responsables des ministères en charge de l'élaboration du budget sont conviés à présenter les faits marquants de l'année en cours en termes de performance et décliner les besoins de leurs ministères respectifs en cohérence avec le cadre de dépenses à moyen terme, pendant une durée de deux semaines. Au terme de cet exercice, un rapport de synthèse des prévisions de dépenses est produit. Ce dernier fera l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'élaboration du cadrage macro-économique afin d'arrêter les enveloppes de bases qui seront notifiées à chaque ministère.*

#### ***Les conférences budgétaires***

*Après notification des enveloppes de base par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, et la publication de la circulaire présidentielle relative à la préparation du budget, les Ministres en charge des finances et du plan convient les responsables des ministères en charge de la préparation du budget aux conférences budgétaires.*

*C'est un cadre de présentation des programmes budgétisés en cohérence aux orientations issues de la circulaire présidentielle, de l'examen de la structuration des programmes (objectifs, indicateurs, résultats) après la ventilation des crédits. Au terme de cet exercice, le projet de budget peut être soumis à l'examen et à l'adoption du Parlement.*

# Module 6 : Quelques indications sur la mise en œuvre du Budget programme

## Objectif et contenu du module

La finalité du Budget programme est d'introduire l'approche d'une gestion axée sur les résultats dans l'exécution des dépenses publiques. Pour ce faire, le Nouveau régime financier prévoit d'une part une plus grande flexibilité dans l'exécution du budget et d'autre part une responsabilité plus accrue des bénéficiaires des crédits budgétaires. En contrepartie de cela, les attentes en termes de résultats tangibles deviennent plus exigeantes. C'est pourquoi, la mise en œuvre du Budget programme induit des changements relativement importants dans les modalités d'exécution de la Loi de finances. L'objet du présent module est de présenter quelques unes de ses innovations notamment en matière d'exécution technique et financières des programmes, et les rôles des principaux intervenants dans l'exécution. Compte tenu de l'importance de ce module, il sera l'objet d'un manuel spécifique.

## Modalités générales

L'exécution du budget-programme consiste essentiellement en la mise en œuvre opérationnelle des actions des programmes retenus pour l'année budgétaire. Cette exécution doit être guidée par une constante recherche de l'efficacité, de l'efficacité et de l'utilité des crédits budgétaires, tout en respectant les dispositions légales et réglementaires en vigueur. On peut donc retenir deux volets au niveau de l'exécution du Budget programme :

- l'exécution financière
- l'exécution technique

## Les modalités d'exécution budgétaires

### Principe général d'exécution

La procédure d'exécution du budget de l'Etat est soumise à l'ensemble des règles de la comptabilité publique. Ces règles sont valables aussi bien que pour l'Etat que ses démembrements. **Sur le plan r glementaire, le Budget-programme et le budget-objet sont soumis aux mêmes règles**

### Le budget opérationnel

Les objectifs des programmes sont décomposés en actions, mais sont exécutés par les participants au programme, services d'administration centrale, services déconcentrés ou

opérateurs. Le responsable du programme fixe les grandes orientations sur la mise en œuvre du programme et chaque direction s'organise pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. La direction établit à cet effet un cadre de gestion. Le cadre de gestion précise la manière la plus concrète possible les responsabilités et les tâches confiées à chaque service ou unité d'un service, ainsi que les objectifs qui leur sont assignés dans le cadre de leur participation à l'action.

## **Les modalités d'exécution technique**

### **Principe d'exécution technique**

Le Budget programme d'un ministère est assimilable à un **contrat**, en ce qu'il est source **d'obligation de résultats**. L'exécution technique des programmes se fait ainsi sur la base des obligations contractuelles : respect du chronogramme d'exécution, respect des clauses quantitatives et qualitatives, suivi et évaluation de toutes les actions sur la base d'indicateurs préétablis, etc.

### **Les outils de suivi**

Pour assurer une exécution efficace des programmes, chaque responsable d'action doit mettre en place un système d'information et de suivi. Le tableau de bord est l'outil indispensable pour animer ce système d'information. **Le Tableau de Bord** est en effet un **instrument de pilotage** des programmes, un instrument de **prévision, de suivi-évaluation, d'informations, d'alerte**.

Le tableau de bord constitue l'outil de pilotage à court terme pour chaque responsable de programme. Il facilite la prise de décision en mettant en évidence les premiers écarts significatifs par rapports aux produits attendus des actions. Pour ce faire, le tableau de bord recouvre cinq caractéristiques :

- *La pertinence* : comporte un nombre limité d'indicateurs de mise en œuvre et de résultat
- *L'urgence* : produit à intervalle régulier pour répondre aux besoins de décision en temps opportun ;
- *La cohérence* : les différents tableaux de bord produits au sein d'un programme doivent être compatibles voire complémentaires pour former un réseau de tableau de bord
- *L'efficacité* : le tableau de bord doit être facile à lire et compréhensible pour tous les acteurs impliqués dans le programme
- *Le systématisme* : l'examen des tableaux de bord doit être formalisé dans un cadre institutionnel adéquat (comité de direction par exemple)

## **Le contrôle de l'exécution du Budget programme**

Dans le cadre du Budget-programme, le contrôle vise à la fois **le respect de la législation et de la réglementation financière**, la mobilisation optimale des ressources et la gestion optimale des crédits budgétaires. Du point de vue de la régularité, le budget-objet et le budget-programme sont soumis à un triple contrôle :

- Un contrôle administratif : contrôle hiérarchique, contrôle fonctionnel, contrôle organique (Inspection Générale des Finances), Contrôle financier, autres corps de contrôle institues dans certains ministères.
- Un contrôle juridictionnel exercé par la Cour des comptes.
- Un contrôle parlementaire : exercé par l'Assemblée Nationale.

L'approche budget-programme vise l'optimisation de l'utilité économique et sociale des crédits budgétaires. Aussi, en sus du contrôle de régularité, **un contrôle de performance** est indispensable pour s'assurer que les objectifs seront atteints dans les conditions optimales. Ce contrôle vise le suivi évaluation de la gestion et de l'exécution des programmes et repose sur l'utilisation d'un système d'indicateurs.

### **Encadré 3 : Le contrôle de gestion**

## *Les annexes*

## **Annexe 1 : Lexique des termes budgétaires**

**Annualité** : Principe de droit budgétaire fixant à une année la durée de l'exercice budgétaire (autorisations de dépenses, prévisions de recettes et exécution du budget de l'Etat).

**Aide budgétaire directe (aussi appui budgétaire)** : Procédé par lequel l'aide au développement est directement intégrée dans le budget de l'État et affectée à certaines priorités, sans passer par l'intermédiaire d'un projet. L'aide budgétaire est généralement liée à l'adoption et à la mise en œuvre d'un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

**Analyse coût/bénéfice** : Outil de gestion qui consiste à évaluer puis comparer les coûts et les bénéfices potentiels d'une activité ou d'un programme.

**Approche sectorielle (SWAP)** : L'approche SWAP implique qu'un ministère donné élabore, en consultation avec les parties prenantes nationales et internationales (bailleurs de fonds), un document de stratégie à moyen terme, définissant les orientations stratégiques, des objectifs réalistes, des cibles précises en termes de résultats et d'extrants et des niveaux visés d'intrants et d'activités. Il s'agit à la fois d'un exercice de planification stratégique et de planification opérationnelle.

**Audit** : Revue et examen indépendants des comptes et des activités d'une organisation pour évaluer la conformité aux politiques et aux procédures établies, l'adéquation entre les dépenses et les objectifs et pour recommander les changements nécessaires.

**Balance des paiements** : État complet des transactions commerciales et financières d'un pays avec le reste du monde au cours d'une période donnée (un an ou un trimestre).

**Benchmarking** : Comparaison avec des entités externes semblables produisant des produits et des services de même nature, à partir de bases communes.

**Bons du Trésor** : Emprunts à court terme émis par l'État pour financer ses besoins de trésorerie.

**Budget** : Acte par lequel sont planifiées et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat. Le budget est un outil servant à la planification et au contrôle organisationnels.

**Budget axé sur les résultats (aussi budget-programme ou budget de performance)** : Budget qui lie les dépenses à l'atteinte de certains résultats plutôt qu'à l'achat d'intrants (voir budget par nature des dépenses).

**Budget par activités** : Budget qui lie les dépenses à la réalisation de certaines activités.

**Budget par nature des dépenses (aussi budget de moyens)** : Budget qui lie les dépenses à l'achat d'intrants (ressources humaines et matérielles) ; ce budget précise comment seront utilisés les crédits davantage que les résultats visés.

**Budgétisation à base zéro** : Pratique budgétaire qui nécessite la justification de chaque programme, activité et dépense pour chaque exercice budgétaire en se conformant à une procédure assez stricte. Les allocations pour les programmes existants et nouveaux sont déterminées en fonction de leur niveau de priorité comparé à des niveaux inférieurs, égaux ou supérieurs d'autres programmes. La budgétisation à base zéro peut s'appliquer autant au budget axé sur les résultats qu'au budget par nature des dépenses.

**Cadre de convergence** : Ensemble de critères (par exemple le niveau d'inflation ou le ratio dette/PIB) que des pays s'engagent à respecter pour assurer la convergence de leurs économies, dans le cadre d'une union monétaire par exemple.

**Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)** : Ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif qui définit le cadre à moyen terme (3 à 5 ans) dans lequel le gouvernement et les ministères sectoriels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi des ressources financières. Le CDMT est généralement utilisé comme un outil pour mettre en œuvre le budget axé sur les résultats.

**Charge** : Diminution des avoirs de l'État durant un exercice budgétaire. Synonyme de dépense ou d'engagement.

**Cible** : Énoncé de ce qu'une organisation prévoit atteindre dans une période donnée. La cible est précise et normalement quantifiable. Elle est élaborée sur la base d'un indicateur retenu dans la formulation de l'objectif auquel elle se réfère.

**Comptable public** : Catégorie d'agent de l'État ayant seule la qualité pour recouvrer les créances publiques et payer les dettes des administrations publiques, ainsi que pour manier et conserver les fonds et valeurs appartenant ou confiées à celles-ci.

**Conjoncture** : Terme utilisé pour désigner l'évolution économique à court et moyen terme.

**Contribuable** : Terme général désignant toute personne astreinte au paiement des contributions, impôts, droits ou taxes dont le recouvrement est autorisé par la loi.

**Contrôle (ou Inspection)** : Activités telles que mesurer, examiner, essayer ou passer au calibre, une ou plusieurs caractéristiques d'une entité et comparer les résultats à des exigences spécifiques réglementaires, contractuelles ou légales.

**Contrôle a priori** : Contrôle effectué avant la dépense.

**Contrôle a posteriori** : Contrôle effectué après la dépense.

**Contrôle de conformité** : Contrôle basé sur l'examen de la conformité des pratiques financières d'une organisation par rapport aux règles et objectifs établis.

**Contrôle de performance** : Contrôle basé sur l'analyse du rapport coût/efficacité d'une organisation (voir Efficience).

**Contrôle externe** : Contrôle effectué par un service indépendant de la direction de l'organisation contrôlée.

**Contrôle interne** : Contrôle effectué par un service qui relève de la direction de l'organisation contrôlée.

**Country Financial Accountability Assessment (CFAA)** : Outil de diagnostic des forces et des faiblesses de la gestion financière d'un pays ; le CFAA est destiné à améliorer la connaissance par les emprunteurs, la Banque mondiale et les partenaires au développement des mécanismes dont dispose un pays pour la gestion des finances publiques et l'obligation d'en rendre compte.

**Country Procurement Assessment Report (CPAR)** : Rapport analytique sur la passation des marchés publics dans un pays ; le CPAR évalue l'efficacité, la transparence et l'intégrité du système de passation des marchés d'un pays et le risque qu'il pose pour l'utilisation des ressources de la Banque mondiale. Il comprend un plan d'action assorti de priorités pour amener les améliorations institutionnelles souhaitées.

**Cour des Comptes** : Haute Juridiction chargée de contrôler le bon emploi des deniers publics et de juger les comptes des comptables publics (voir Institution Supérieure de Contrôle).

**Crédit** : Autorisation de dépenser limitée dans son montant et spécialisée quant à son objet.

**Déficit budgétaire** : Excédent des charges comparativement aux ressources disponibles. Les besoins de financement sont alors couverts par des ressources financières extérieures (p. ex. les Bons du Trésor).

**Dépenses (publiques)** : Ensemble des dépenses effectuées par l'État et ses démembrements. Ces dépenses consistent en des paiements à des tiers qui réduisent les avoirs de l'État (dépenses courantes) ou créent des valeurs patrimoniales (dépenses d'investissement).

**Dépenses de transfert** : Dépenses de l'Etat regroupant des crédits destinés à des paiements effectués sans contrepartie directe de la part des bénéficiaires, par exemple les subventions ou les prestations sociales.

**Dépenses en capital (ou dépenses d'investissement)** : Dépenses de l'Etat regroupant des crédits destinés aux investissements publics. Elles sont liées au domaine propre de l'État (bâtiments, terrains, etc.) et aux contributions (sous forme de dons ou de prêts) à la construction ou à la réhabilitation d'ouvrages. À distinguer des dépenses ordinaires ou courantes.

**Dépenses ordinaires ou courantes** : Dépenses de fonctionnement et d'intervention.

**Dettes extérieures** : Dette des résidents publics et privés d'un pays envers des non-résidents ; la dette extérieure est aussi parfois définie comme l'ensemble des sommes dues en devises étrangères.

**Discipline budgétaire** : Ensemble de règles édictées par un pays dans un souci de contrôle des dépenses publiques.

**Efficacité** : Mesure du rapport entre les résultats obtenus et les cibles déterminées.

**Efficience** : Mesure du rapport entre les biens produits ou les services livrés (extrants) et les ressources utilisées (intrants). Ce rapport est établi en fonction du niveau de services requis (qualité des services).

**Entreprise publique** : Entreprise sur laquelle les pouvoirs publics exercent directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent.

**Excédent budgétaire (aussi surplus budgétaire)** : Excédent des ressources comparativement aux charges.

**Extrant** : Conséquence immédiate, visible et concrète des intrants d'un programme ou projet. En d'autres termes, il s'agit des unités produites ou des services fournis par un programme.

**Evaluation** : Examen systématique des objectifs, des résultats et des activités d'une organisation ou d'un programme.

**Facilité pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (FCRP)** : Programme de prêts concessionnels du Fonds monétaire international pour soutenir les programmes visant à renforcer la balance des paiements et encourager la croissance des pays en développement. La FCRP a remplacé la Facilité d'Ajustement Structurel depuis la fin des programmes d'ajustement structurel et l'avènement des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ; on a alors assisté à un recentrage sur les pays les plus pauvres et les plus endettés ainsi qu'à une plus grande prise en compte des aspects sociaux.

**Gestion Axée sur les Résultats (GAR):** Approche de gestion basée sur des résultats mesurables en fonction de cibles de performance exprimées en termes de quantité et de qualité des services et de productivité.

**Imputabilité :** Pour un gestionnaire, obligation de rendre des comptes quant à ses décisions.

**Indicateur :** Toute mesure ou tout paramètre servant à évaluer les résultats d'une organisation ou d'une de ses composantes.

**Inflation :** Induite par la hausse des coûts de production ou par l'excès de demande, l'inflation est un déséquilibre global qui se traduit par une augmentation générale des prix.

**Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTÉ) :** Les pays pauvres très endettés ont été invités par les institutions financières internationales à adopter un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) afin de pouvoir bénéficier d'une réduction de leur dette extérieure. Les sommes ainsi épargnées devront être affectées dans les domaines prioritaires identifiés dans le CSLP.

**Inspection :** Voir Contrôle.

**Institution Supérieure de Contrôle (ISC) :** Terme générique servant à désigner toute institution publique d'un État, quels que soient son statut et sa structure, qui contrôle les finances publiques en vertu d'une loi et au niveau le plus élevé.

**Intrants :** Ressources, y compris le temps, l'argent et l'effort, requises pour produire un résultat.

**Loi de finances :** terme générique désignant les lois qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier défini. On distingue la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative et la loi de règlement.

**Loi de finances rectificative (aussi collectif budgétaire) :** recueil de modifications financières dues à la conjoncture pour compléter et corriger les autorisations budgétaires contenues dans la loi de finances initiale ; il est soumis au vote du Parlement en cours d'année.

**Loi de règlement :** loi de finances permettant au Parlement, après la clôture d'une année budgétaire, d'exercer son contrôle sur l'exécution par le Gouvernement des lois de finances initiale et rectificative (s) par comparaison des autorisations aux opérations réellement exécutées.

**Mission :** Énoncé global de la ou des raisons d'être d'une organisation. La mission indique ce que fait (ou devrait faire) une organisation et pour qui elle le fait. La mission décrit ainsi de manière englobante les produits et services ainsi que les clients de l'organisation ; elle est rarement sujette à modification.

**Nomenclature budgétaire :** Classement des dépenses par destination et par nature de dépenses.

**Objectif :** Énoncé de ce qu'une organisation entend réaliser au cours d'une période définie avec quantification et ordre de priorité (voir planification stratégique). Y sont associés un ou des indicateurs sur lesquels seront établies les cibles de résultats.

**Ordonnateur :** Agent public ayant compétence pour émettre des ordres de recette ou de dépense.

**Ordonnancement :** Acte administratif par lequel une autorité qualifiée donne l'ordre à un comptable public de payer une dette d'un organisme public.

**Ordre de recette :** Document par lequel se matérialise la liquidation d'une créance en vue de son recouvrement.

**Performance** : Degré d'atteinte des cibles d'une organisation.

**Planification opérationnelle** : À l'intérieur d'un cycle budgétaire, exercice d'affectation des ressources à des activités dans le but d'atteindre les objectifs fixés. Il en résulte un plan de travail annuel qui assure la mise en œuvre du plan stratégique pour l'année visée (voir planification stratégique), tout en décrivant la mission, les buts, les objectifs, les programmes, les activités et les indicateurs de l'organisation.

**Planification stratégique** : Exercice de planification axée sur les résultats qui consiste, pour une organisation, à se fixer des objectifs en considérant sa mission, son environnement et ses capacités. Il en résulte un plan à moyen ou long terme qui détermine l'affectation des ressources de l'organisation de manière à atteindre des résultats significatifs.

**Politique budgétaire** : Ensemble des mesures ayant des conséquences sur les ressources ou les dépenses inscrites au budget de l'État.

**Politique économique** : Ensemble des mesures par lesquelles l'État tente d'influer sur l'évolution et la structure de l'économie. La politique budgétaire et la politique monétaire sont deux instruments de politique économique que l'État peut utiliser à cette fin.

**Politique fiscale** : Ensemble des mesures visant la création de taxes et impôts et la définition de l'assiette fiscale (catégories assujetties à l'impôt) en fonction de la conjoncture. La politique fiscale est un élément de la politique budgétaire.

**Politique monétaire** : Politique visant à assurer la croissance économique par le biais de la gestion des taux d'intérêts et de la masse monétaire.

**Processus budgétaire** : Le processus budgétaire désigne l'ensemble des étapes nécessaires à l'élaboration des budgets.

**Produit intérieur brut (PIB)** : Somme globale de tous les biens et services produits dans un pays durant une année.

**Recettes** : Ressources mises à la disposition de l'État, obtenues par des mesures fiscales (impôts, taxes, etc.) et non fiscales (emprunts, cotisations, profits des entreprises publiques).

**Réforme PERAC** : Non donné à la réforme budgétaire amorcée en 1999 au Bénin et visant à effectuer la transition d'un budget de moyens vers un budget axé sur les résultats. L'acronyme est tiré de l'anglais Public Expenditure Reform Adjustment Credit et signifie Crédit d'ajustement de la réforme des dépenses publiques. Le programme de réformes est soutenu par plusieurs bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, l'Union européenne, le Danemark et les Pays-Bas. Cette réforme est liée à la mise en œuvre de l'Initiative PPTE.

**Report de crédits** : Opération en vertu de laquelle un crédit accordé pour une année donnée et non consommé peut venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget de l'année suivante.

**Revue des dépenses publiques (RDP)** : les RDP sont effectuées sous le leadership de la Banque mondiale et visent à présenter une analyse objective des questions relatives aux dépenses publiques d'un pays; les RDP varient d'un pays à l'autre, mais elles s'intéressent généralement à la structure du budget, dans le but d'établir des mécanismes efficaces et transparents d'affectation et d'utilisation des ressources publiques disponibles.

**Résultat** : Réalisation constatée à la fin d'une période précise et comparée à une ou des cibles énoncées au début de ladite période. Les résultats sont une preuve de l'impact effectif d'un programme.

**Solde primaire** : Différence entre les dépenses et les recettes hors charges d'intérêt de la dette.

**Spécialité** : principe budgétaire en vertu duquel les crédits autorisés doivent être destinés à une utilisation spécifique.

**SWOT (analyse)** : Examen d'une organisation sous l'angle de ses forces et faiblesses internes, ainsi que de ses opportunités et contraintes externes. L'analyse SWOT fait partie du processus de planification stratégique.

**Tableau des Opérations Financière de l'Etat (TOFE)** : tableau comptable décrivant l'ensemble des opérations sur les recettes et les dépenses entre unités institutionnelles et en fait la synthèse.

**Taux d'endettement** : Endettement du secteur public exprimé en % du produit intérieur brut.

**Transparence (du processus budgétaire)** : La transparence du processus budgétaire fait référence à la clarté des objectifs budgétaires ainsi qu'à la clarté de la transmission de ces objectifs.

**Unité** : principe budgétaire stipulant que l'ensemble des ressources et des charges de l'État doivent être présentées dans un seul document.

**Universalité** : principe en vertu duquel toutes les dépenses et toutes les recettes d'une collectivité publique doivent figurer dans son budget sans aucune compensation ou contraction entre elles. Il interdit l'affectation d'une recette particulière à une dépense particulière.

**Valeur marginale** : la valeur marginale d'une chose est fonction de la quantité que l'on possède déjà; par exemple au bord d'un lac un litre d'eau ne vaut pas grand-chose, mais en plein désert il vaut beaucoup plus.

**Valeur relative** : la valeur d'un bien ou d'un service est relative lorsqu'elle est comparée à celle d'un autre bien ou service; par exemple une voiture vaut x bicyclettes.

## **SOURCES PRINCIPALES**

- ⇒ Agence canadienne de développement international (1999), La gestion axée sur les résultats à l'ACDI: Guide d'introduction aux concepts et aux principes, Canada.
- ⇒ Assemblée nationale du Bénin / PNUD (2003), Glossaire des termes usuels en finances publiques, Bénin.
- ⇒ Département fédéral des finances (2004), La politique budgétaire de A à Z, Suisse.
- ⇒ Ministère des Affaires Étrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération au Développement (2003), Définition des principaux termes relatifs à la coopération au développement, à la gestion et à l'évaluation des programmes et des plans d'actions des ONG, DGCD, Belgique.
- ⇒ Ministère des Finances, de l'Économie et de l'Industrie (2003), Mini-lexique de l'essentiel de la modernité, Les Notes Bleues de Bercy no. 35, France.

- ⇒ *Office of Planning and Budget, State of Louisiana (1999), Manageware : A Practical Guide to Managing for Results, États-Unis.*
  
- ⇒ *Secrétariat du PEFA (2003), Aperçu des normes internationales en matière de comptabilité, d’audit et de contrôle interne dans le secteur public, États-Unis.*

***Annexe 2 : Exemple du Budget programme du MINTP***

***Annexe 3 : Les fiches de collecte des données budgétaires***

***Annexe 4 : Exemple d’application de la démarche de programmation des actions***

***Annexe 5 : Plan type de présentation d’un programme***