



COMITÉ CHARGÉ DU PILOTAGE DES RÉFORMES DES FINANCES PUBLIQUES
SESSION DE SEPTEMBRE 2010

MANUEL D'ELABORATION ET PROCESSUS D'IMPLÉMENTATION DU BUDGET PROGRAMME

Contrainte du Régime financier :
Mise en œuvre intégrale de toutes les dispositions de la Loi en 2013

Présenté par
M. EDOA Gilbert Didier
Directeur Général du Budget



❖ Introduction

❖ 1^{ère} Partie : Modalités d'élaboration du Manuel

❖ 2^{ème} Partie : Contenu du manuel

❖ 3^{ème} Partie : Processus d'implémentation

❖ Conclusion

INTRODUCTION



- ❖ *La loi n°2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'Etat consacre la gestion axée sur les résultats des ressources publiques par l'introduction du budget programme.*
- ❖ *Selon cette loi, le budget de l'Etat est élaboré et exécuté sous forme de programme*
- ❖ *Les programmes traduisent les politiques publiques auxquelles sont associées des objectifs assortis d'indicateurs de résultats.*
- ❖ *La même loi précise qu'elle entre en vigueur dans son intégralité le 1^{er} janvier 2013, date à laquelle est abrogée l'Ordonnance n°62/OF/4 du 07 février 1962.*

INTRODUCTION



❖ Objectif

Les objectifs du manuel sont les suivants :

- Fixer les principes fondamentaux de la procédure de mise en place du Budget programme conformément aux dispositions du Régime Financier de l'Etat;
- Servir de support à la fois pour la préparation du Budget de l'Etat et la formation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de mise en place de la Loi de finances.

❖ Contenu

Cette présentation s'articule autour de 3 parties

- 1^{ère} Partie : Modalité d'élaboration
- 2^{ème} Partie : Contenu du manuel
- 3^{ème} Partie : Processus d'implémentation



- ❖ Dispositif (un comité de réflexion)
- ❖ TDR du comité de réflexion
- ❖ Produits attendus du comité de réflexion



❖ Dispositif

- Mise en place d'un comité de réflexion au sein de la DGB (MINFI et MINEPAT);
- Mise en place d'une équipe restreinte pluridisciplinaire de 6 personnes :
 - 2 du MINFI
 - 3 du MINEPAT
 - 2 AT
- Mode de relecture
 - Relecture en interne (avec un test d'application MINFOF)
 - Relecture en externe (avec la Mission de M. Marc Robinson du FMI)



❖ TDR du comité de réflexion

La loi 2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'Etat consacre la gestion axée sur les résultats des ressources publiques par l'introduction du Budget programme

Changement fondamental dans l'approche d'élaboration du Budget: Passage du Budget par nature/Objet à un Budget élaboré sous forme de programmes consolidés

➤ **Problématique** (contexte) : « **Comment faire** » pour aboutir à une budgétisation par programme selon les dispositions du Régime financier????

➤ **Résultats attendus**

- *Fixer les principes fondamentaux de la procédure de mise en place du Budget programme*
- *Définir un cadre de référence pour la préparation du Budget de l'Etat*
- *Produire un support de référence pour la formation et la vulgarisation du RF*



❖ **Produits attendus du comité de réflexion**

1. Un document complet pour la préparation du Budget Programme
2. Une synthèse du manuel pour la vulgarisation de la démarche de préparation du Budget programme
3. Un Manuel d'exécution du Budget Programme

2ÈME PARTIE : CONTENU DU MANUEL



❖ Les Principes d'élaboration

- Formaliser la démarche et toutes les tâches clefs de préparation du Budget
- Accessibilité facile
- Exploitation aisée
- Lever tout équivoque sur les concepts clefs

❖ Les cinq Modules

Le manuel comprend 5 modules, dont chacun constitue une partie autonome

- **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 technique de préparation du Budget programme ;
- **Module 4** : La présentation du Budget programme ;
- **Module 5** : Calendrier, outils et acteurs dans l'élaboration du Budget programme

CONTENU DU MANUEL - MODULE 1: LES CONCEPTS CLÉS DU BUDGET PROGRAMME



❖ **Objectif**

- *Présenter les principaux concepts qui seront utilisés dans la préparation du Budget programme*
- *Donner un contenu concret à ces différents concepts, afin d'avoir un référentiel commun.*

❖ **Norme de définition**

- Définition selon Régime financier
- Explicitation de la définition
- Caractérisation du concept (Critères d'appréciation)
- Exemple
- Contre exemple

❖ **Les concepts clés suivants sont définis :**

1. *Budget programme*
2. *Domaine d'intervention des ministères et institutions*
3. *Fonction*

MODULE 1:

LES CONCEPTS CLÉS DU BUDGET PROGRAMME (suite)



Concepts suite

4. *Objectif*
5. *Résultat*
6. *Indicateur*
7. *Programme*
8. *Action*
9. *Activité*
10. *Tâches*
11. *Stratégie programme*
12. *Autorisation d'engagement et Crédit de paiement*
13. *Chapitre*
14. *Unité administrative*

Dans le cadre de cette présentation, nous nous sommes appesanti sur les aspects suivants :

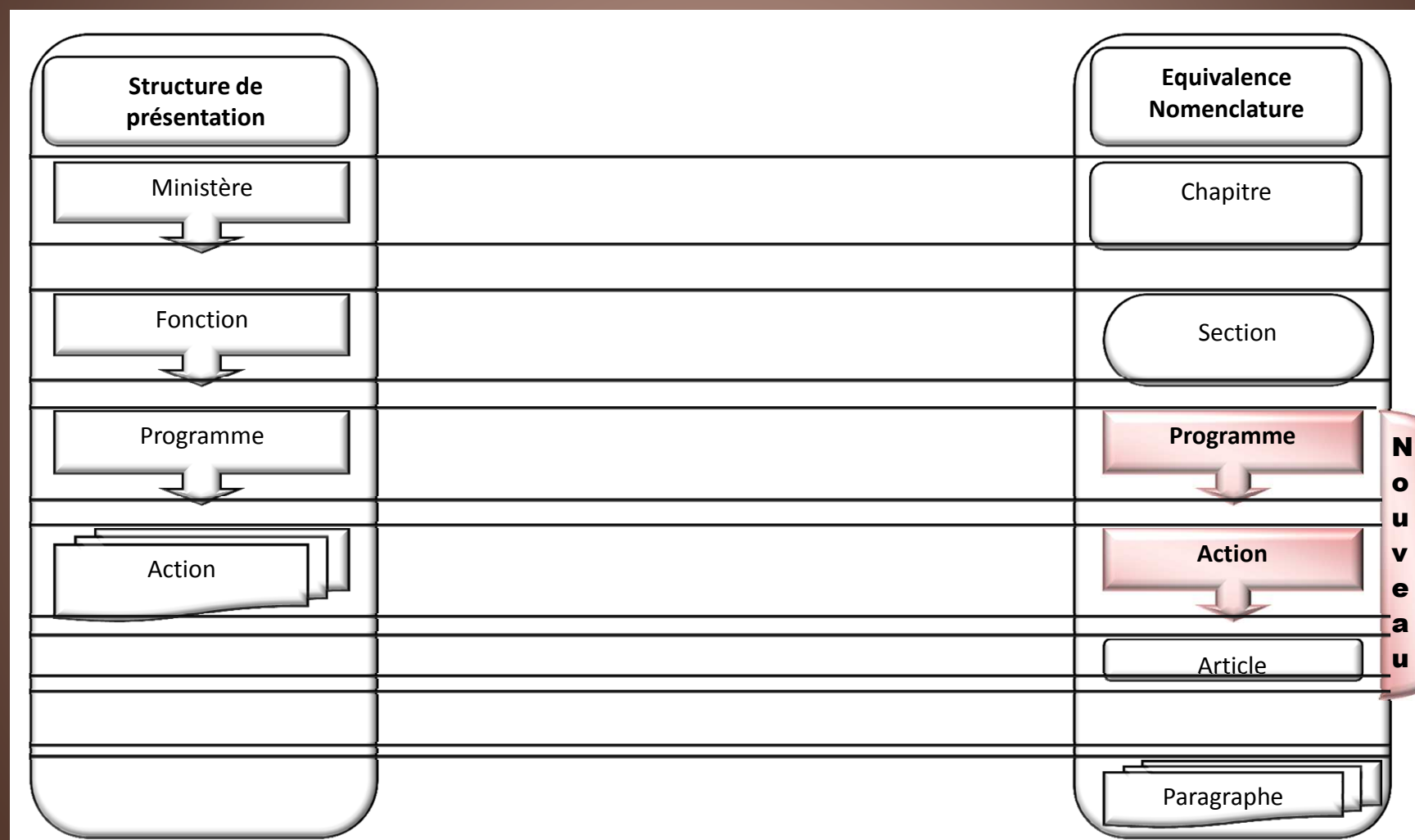
- *La structure de présentation des programmes dans le Budget;*
- *La structure de construction du Budget programme;*
- *L'évolution de la structure de la nomenclature budgétaire.*

MODULE 1:



LES CONCEPTS CLÉS DU BUDGET PROGRAMME (suite)

1- Structure de présentation des programmes dans le budget

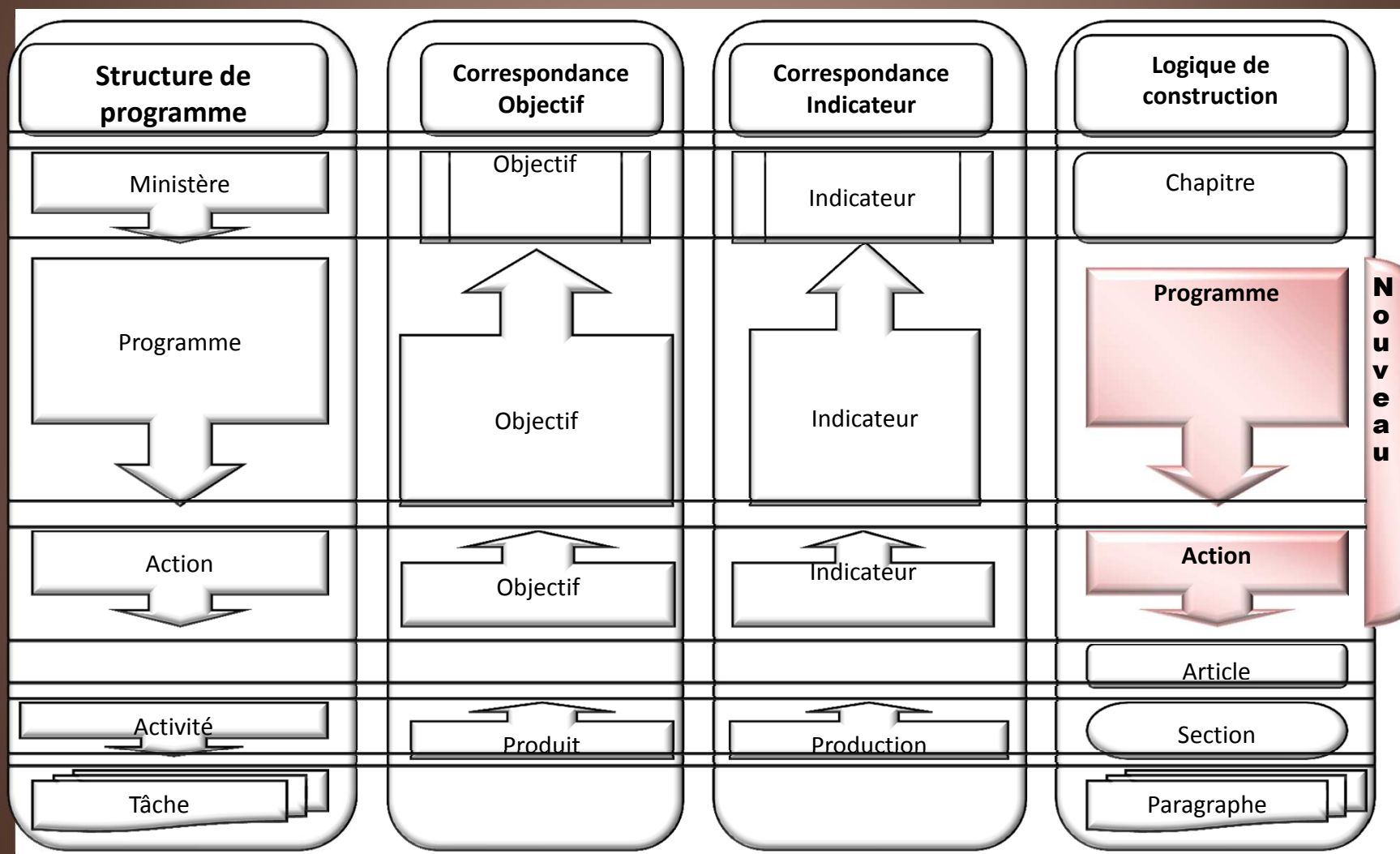


MODULE 1:

LES CONCEPTS CLÉS DU BUDGET PROGRAMME (suite)



2- Structure de construction du Budget programme



MODULE 1:

LES CONCEPTS CLÉS DU BUDGET PROGRAMME (SUITE ET FIN)



3- Evolution de la structure de la nomenclature budgétaire

NIVEAU DE CLASSEMENT		CLASSIFICATION PAR EXERCICE	CLASSIFICATION PAR DESTINATION			CLASSIFICATION FONCTIONNELLE	CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE	
Subdivisions Budgétaires		Année	Chapitre	Programme	Action	Article	Section	Paragraphe
Critères de classification		Année Budgétaire	Ministère destinataire de la dépense	Programme destinataire de la dépense	Action destinataire de la dépense	Unité Administrative destinataire	Fonction destinataire de la dépense	Nature économique de la dépense
Nombre de position	Ancien (Budget de moyen) : 17 positions	2	2	-	-	6	3	4
	Nouveau (Budget programme) : 22 positions	2	2	3	2	6	3	4

CONTENU DU MANUEL - MODULE 2 : LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DES POLITIQUES ET STRATÉGIES DANS LE BUDGET PROGRAMME



❖ Objectif

- Montrer que : « le budget reflète les **choix stratégiques** et politiques faits dans les stratégies sectorielles, le DSCE et la vision ».
- Présenter les principales étapes de la **chaîne PPBS** (Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi évaluation)
- Montrer comment les différents **produits** de la chaîne s'articulent.

❖ Contenu

1. Cadre global de planification stratégique
2. La Planification
3. La Programmation
4. La Budgétisation
5. L'exécution et le suivi évaluation

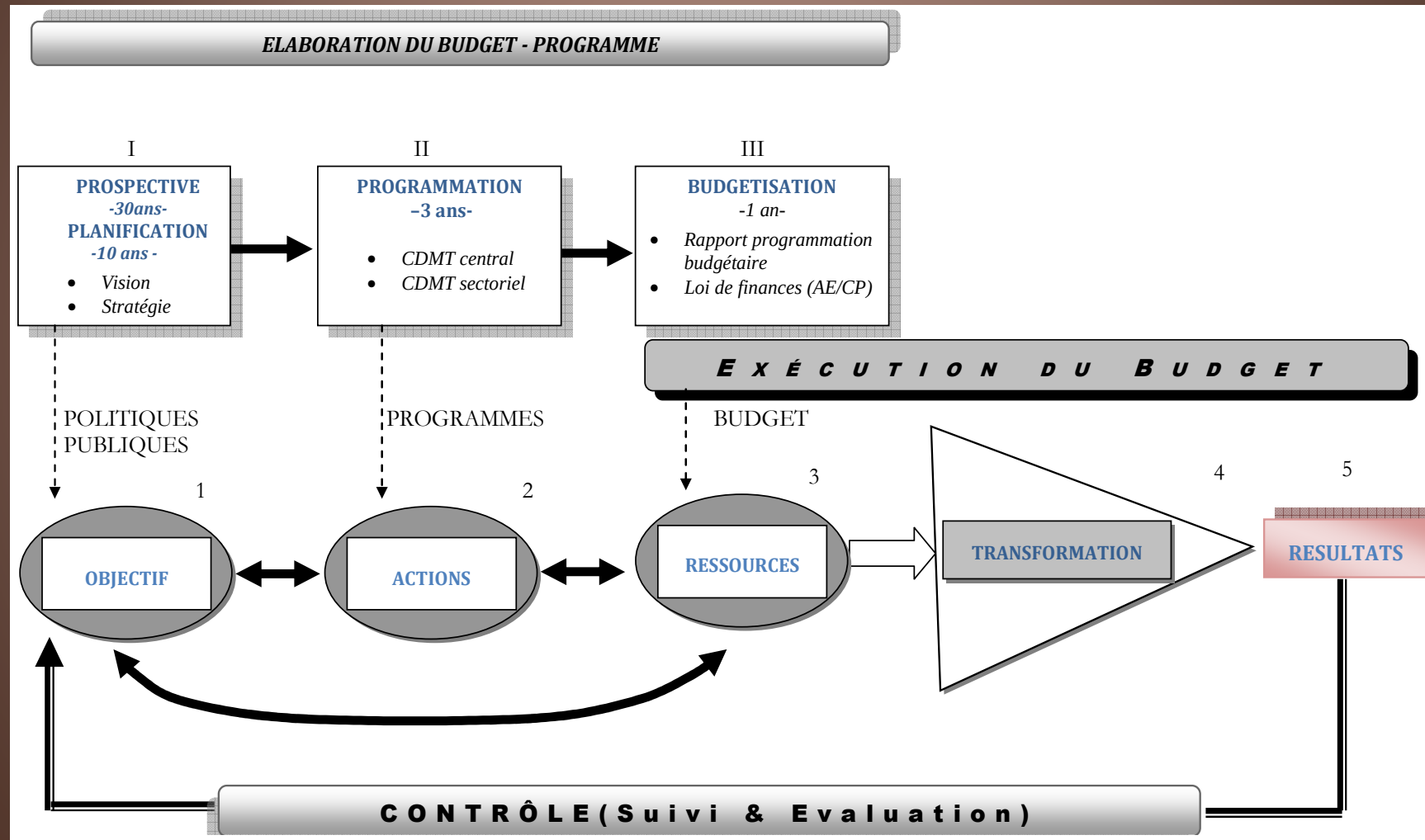
Ici nous nous sommes intéressés particulièrement :

- Au processus d'intégration des politiques et stratégies dans le budget
- Au résumé du processus d'opérationnalisation des stratégies et budgétisation

MODULE 2 : LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DES POLITIQUES ET STRATÉGIES DANS LE BUDGET PROGRAMME (SUITE)



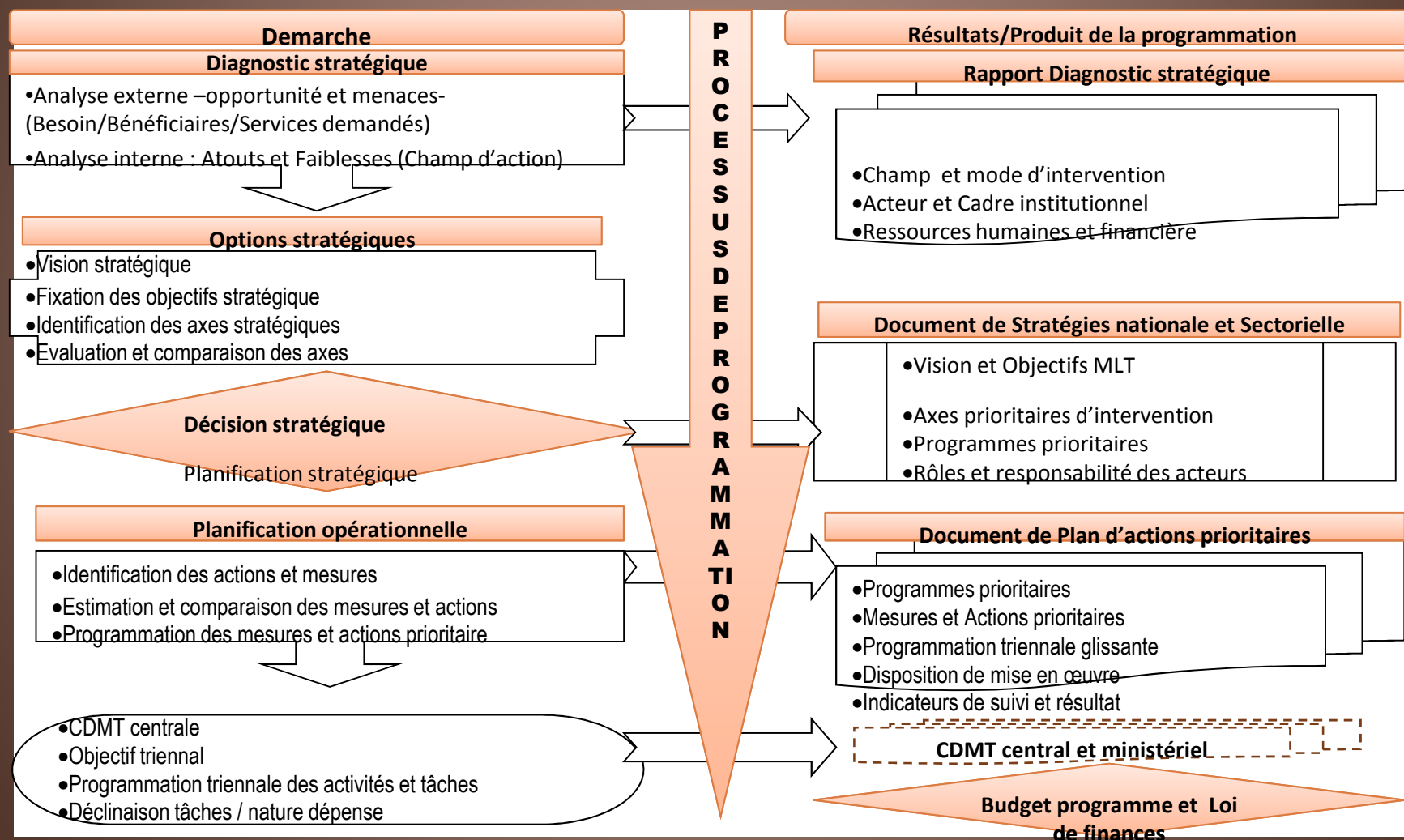
1- Processus d'intégration des politiques et stratégies dans le budget



MODULE 2 : LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DES POLITIQUES ET STRATÉGIES DANS LE BUDGET PROGRAMME (SUITE ET FIN)



2- Résumé du processus d'opérationnalisation des stratégies et budgétisation



CONTENU DU MANUEL - MODULE 3 : LA TECHNIQUE DE PRÉPARATION DU BUDGET PROGRAMME



❖ Objectif

- Donner aux acteurs, les **indications essentielles** pour élaborer un Budget programme
- Donner des orientations pour la **formulation des programmes, objectifs, actions et indicateurs**
- Donner les modalités de prise en compte du **CDMT**

❖ Contenu

1. Le mécanisme de mise en place du budget pluriannuel
2. Les principales étapes de la préparation du Budget programme
3. Les orientations sur les travaux techniques spécifiques
4. Les modalités de prise en compte du CDMT
5. Les Circulaires et conférences budgétaires

Regardons de façon détaillée :

- Les 13 étapes de préparation du Budget Programme dans un ministère
- La logique de construction d'un programme
- Le Plan type de présentation d'un Programme

MODULE 3 :



LA TECHNIQUE DE PRÉPARATION DU BUDGET PROGRAMME (SUITE)

1- Les 13 étapes de préparation du BP

ETAPES CLEFS	CONTENU	OUTPUT DE L'ETAPE	OBSERVATIONS
1. Fixation préliminaire des objectifs stratégiques du Ministère	Des objectifs stratégiques sont fixés par le premier responsable du Ministère pour une période de 3 ans.	Objectifs à atteindre par le Ministère dans les trois prochaines années	Les objectifs émanent de la stratégie ministérielle, en cohérence avec le DSCE. En cas de non-disponibilité de la stratégie ministérielle, le département fixe ses objectifs sur la base du DSCE Les objectifs ministériels doivent être peu nombreux, mesurables et assortis d'indicateurs.
2. Revue des programmes, actions et activités en cours	Les informations exhaustives sont collectées sur l'exécution des programmes et des actions en cours en vue de l'analyse de l'atteinte des objectifs fixés	Bilan d'exécution physique et financières des programmes et actions en cours	Elle permet de faire le point de l'exécution des programmes et des actions des années précédentes et de l'année en cours. Elle aide à préparer le rapport annuel de performance de l'année précédente, et préparer le budget de l'année suivante
3. Formulation des programmes	A partir des objectifs stratégiques du Ministère et des fonctions, les Programmes et Actions sont identifiés ainsi que leurs objectifs et contenu stratégique (stratégie programme).	Fiche préliminaire des programmes et actions retenues	En cas de non-disponibilité d'une stratégie ministérielle, les objectifs des programmes et actions sont fixés sur la base du DSCE et des fonctions. Les objectifs de chaque programme doivent être limités, mesurables et assortis d'indicateurs.

MODULE 3 :



LA TECHNIQUE DE PRÉPARATION DU BUDGET PROGRAMME (SUITE)

1- Les 13 étapes de préparation du BP *suite*

ETAPES CLEFS	CONTENU	OUTPUT DE L'ETAPE	OBSERVATIONS
4. Elaboration de l'instruction budgétaire ministérielle pour recueillir les activités liées aux actions	Elle est principalement destinée aux services opérationnels. La circulaire invite les services opérationnels à proposer des actions à intégrer dans les programmes prioritaires. La fiche de collecte de donnée doit être annexée à l'instruction budgétaire	Note ministérielle donnant les instructions budgétaires sur les activités à proposer dans le cadre des programmes et actions	L'instruction donne les orientations budgétaires du ministère. Elle permet de collecter les besoins de toutes les structures devant contribuer à la mise en œuvre des programmes. On devra veiller particulièrement à prendre en compte les besoins réels des services déconcentrés
5. Mise à jour du CDMT du ministère	Sur la base de l'enveloppe indicative communiquée dans le CDMT central, la dotation ministérielle est répartie entre les différents programmes	Enveloppe indicative allouée à chaque programme	Pour les Ministères disposant d'un CDMT, cette répartition des crédits alloués à chaque programme doit être mise à jour
6. Identification des activités par les services	Les services opérationnels établissent l'inventaire des activités à inscrire dans les Programmes et Actions en tenant compte de la stratégie ministérielle et de la stratégie programme	Listing des activités proposées par actions par les différentes structures	Les services veilleront à formuler les objectifs et les indicateurs de performance rattachés à chaque activité Chaque activité doit être déclinée en tâche et chaque tâche en nature de la dépense

MODULE 3 :



LA TECHNIQUE DE PRÉPARATION DU BUDGET PROGRAMME (SUITE)

1- Les 13 étapes de préparation du BP *suite*

ETAPES CLEFS	CONTENU	OUTPUT DE L'ETAPE	OBSERVATIONS
7. Arbitrage sur les activités à intégrer dans les programmes	<i>Sous la coordination du responsable du programme, un comité de sélection procède au choix des activités sur la base de critères motivés</i>	<i>Liste complète des activités retenues</i>	<i>Arbitrage sur base de la pertinence des activités proposées et du coût estimatif de leur mise en œuvre L'arbitrage doit également prendre en compte la contrainte budgétaire donnée par le CDMT</i>
8. Evaluation complète du coût des activités et leurs déclinaison par nature de la dépense	<i>Il s'agit de consolider les natures et montant des dépenses imputables à chaque activité</i>	<i>Listing et coût des tâches à réaliser par activité retenue</i>	<i>La consolidation du coût des activités permet d'établir le coût des Actions et Programme.</i>
9. Programmation financière des actions en fonction des enveloppes CDMT	<i>A partir de leur coût global, chaque activité est programmée en fonction des ressources financières indicatives disponibles et des contraintes de mise en œuvre</i>	<i>Synthèse de la programmation financière des activités</i>	<i>Mise en concordance du montant du programme et des actions avec les ressources indicatives du CDMT (internes et externes)</i>

MODULE 3 :



LA TECHNIQUE DE PRÉPARATION DU BUDGET PROGRAMME (SUITE)

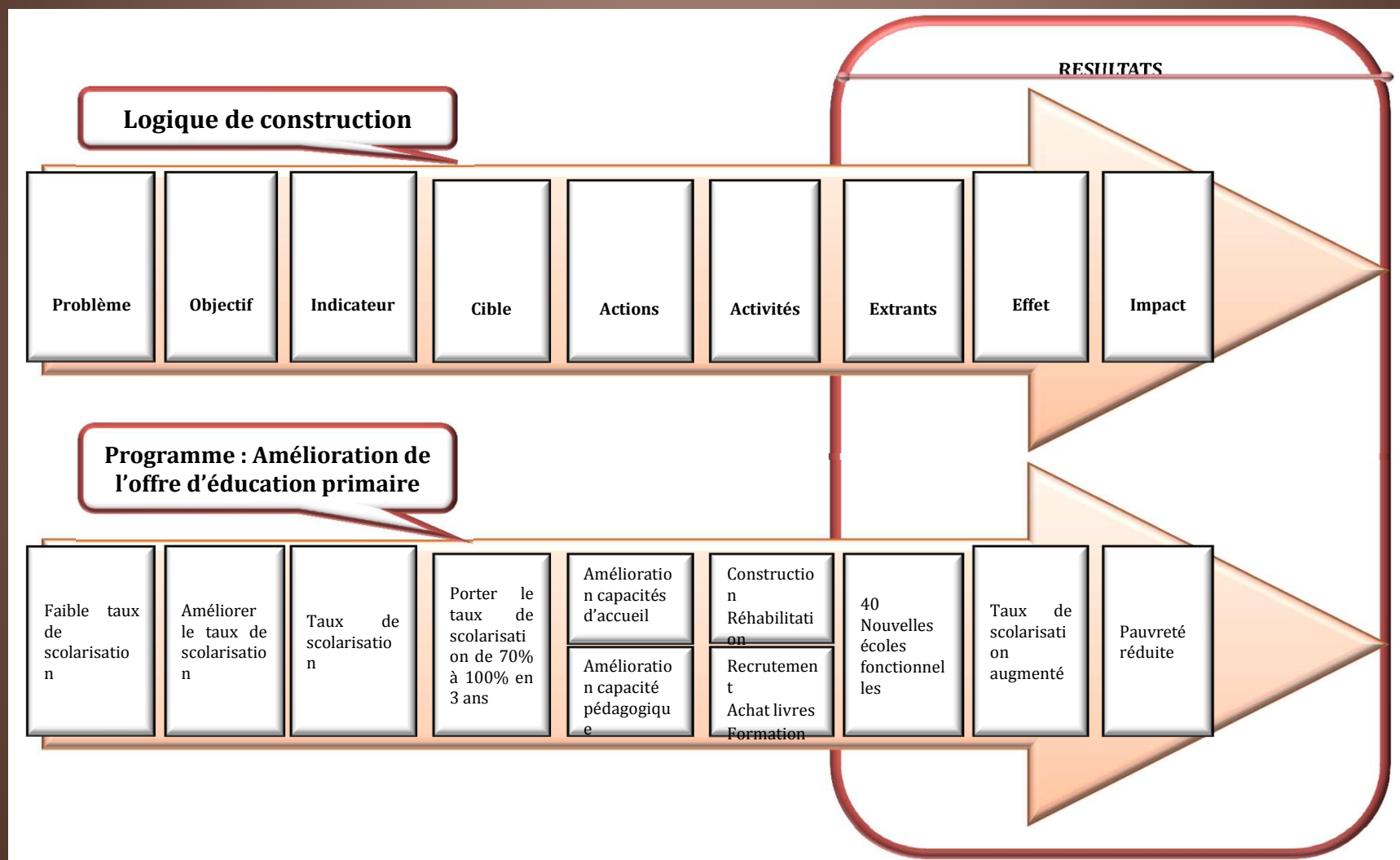
1- Les 13 étapes de préparation du BP_{fin}

ETAPES CLEFS	CONTENU	OUTPUT DE L'ETAPE	OBSERVATIONS
10. Finalisation des programmes	Présentation synthétique de chaque programme à partir d'un canevas type	Synthèse de chaque programme sous forme de Fiche de présentation de programme	La synthèse des programmes est faite selon un plan type de présentation
11. Elaboration de l'avant projet de performance des administrations	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 Cet avant projet de rapport doit comporter tous les tableaux qui feront l'objet de consolidation dans le projet de Loi de finances	Avant projet de performance des administrations	L'avant projet de performance du Ministère a vocation d'être joint au projet de loi de finances présenté au Parlement lors de la session budgétaire.
12. Finalisation et présentation de l'avant projet de performance des administrations	L'équipe de coordination prend en compte toutes les observations des autres acteurs et transmet officiellement au Cabinet du ministre pour le dépôt du projet de Budget du ministère pour les conférences budgétaires	Avant projet de performance des administrations	L'avant Projet de performance des administrations est analysé par la Commission budgétaire (MINFI/MINEPAT) pour engager les discussions avec le ministère sur la pertinence des propositions d'allocation. A l'issue des débats budgétaires, l'avant projet de performance doit être actualisé pour prendre en compte les résultats finaux des arbitrages budgétaires du Gouvernement.
13. Validation de l'avant Projet de performance des administrations	A l'issue des arbitrages budgétaires du Parlement, l'avant Projet de performance doit être mis à jour pour assurer sa cohérence avec la Loi de finances adoptée	Projet de performance des administrations	Le projet de performance des administrations, en tant que document de prévision est également un support dans le suivi physique et financier des programmes



MODULE 3 : LA TECHNIQUE DE PRÉPARATION DU BUDGET PROGRAMME (SUITE)

2- Logique de construction d'un programme



MODULE 3 :



LA TECHNIQUE DE PRÉPARATION DU BUDGET PROGRAMME (suite et fin)

3- Plan type de présentation d'un Programme

RUBRIQUE	INDICATIONS
1. Libellé du programme	Appellation précise du programme
2. Fonction de rattachement	Domaine d'intervention du programme par rapport à la classification fonctionnelle
3. Objectifs du programme	Résultat direct à atteindre par le programme
4. Indicateurs du programme	Préciser nature l'indicateur choisi et la cible à atteindre
5. Le contenu de la stratégie programme	Bref exposé de la justification et du domaine de concentration des actions à mettre en œuvre dans le cadre du programme Cf. Formulation de la stratégie programme Pg.47
6. Un résumé des actions à entreprendre	Présentation concise et exhaustives des actions (Objectifs, nature des activités, etc.) à mettre en œuvre
7. Un bref résumé du cadre organisationnel de mise en œuvre des actions	Présentation concise des principaux acteurs intervenants directement ou indirectement dans la mise en œuvre des actions
8. Un tableau de programmation	Le tableau résume les dépenses cumulées antérieures du programme, la dotation pour l'année en cours, et les prévisions sur trois années à venir.
9. Un tableau de budgétisation	Ce tableau décline pour la première année de la programmation la nature des dépenses
10. Les tableaux de la Loi de finances	Ces tableaux comportent les données à consolider pour la présentation de la Loi de finances Cf. Annexe 3 : Eléments à produire par les ministères sectoriels et les organismes publics Pg.104

CONTENU DU MANUEL - MODULES 4 ET 5: LA PRÉSENTATION ET LE CALENDRIER BUDGÉTAIRE



❖ Objectif

- Montrer quels sont les produits attendus des Ministères pour la consolidation des tableaux de la Loi de finances
- Montrer le chronogramme de préparation du Budget

❖ Contenu

1. *Eléments de confection du budget programme*
2. *Eléments à produire par les ministères sectoriels et les organismes publics*
3. *La configuration des avant-projets de budget des ministères*
4. *Vue d'ensemble du processus de préparation*
5. *Le planning de préparation au niveau central*
6. *Le planning de préparation au niveau ministériel*
7. *Rôle et responsabilité des acteurs*
8. *Les outils de préparation du budget*

Notre attention s'est portée sur :

- *Le Plan type de présentation du rapport de programmation*
- *Le calendrier global*

MODULES 4 ET 5: LA PRÉSENTATION ET LE CALENDRIER BUDGÉTAIRE (SUITE)



1- Plan type de présentation du rapport de programmation

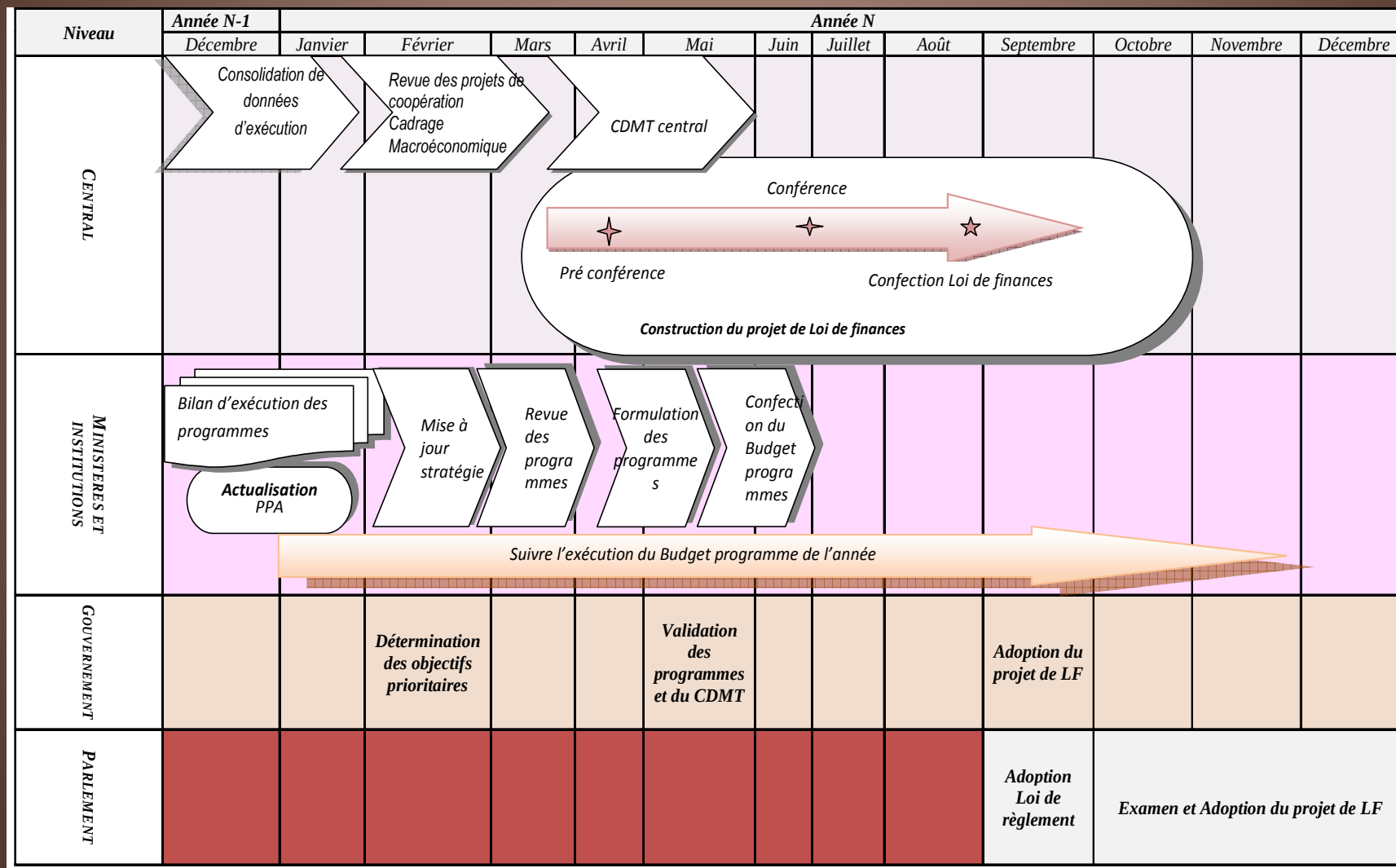
RUBRIQUE	CONTENU
Introduction	Brève introduction du BP du ministère
1. Présentation des priorités nationales par rapport au sous secteur	Mettre en évidence la contribution attendue du Ministre par rapport à la stratégie nationale (DSCE)
2. Présentation du domaine d'intervention du Ministère	Délimitation du champ de compétence du ministère en rapport avec l'organisation gouvernementale
3. Bilan des programmes en cours	Analyse synthétique des performances passées
▪ Bilan technique	Présentation des produits de programmes opérationnels et la situation des indicateurs ainsi que les écarts par rapport aux prévisions
▪ Bilan financier	Situation des consommations de crédit et autres indicateurs financiers pertinent
4. Présentation des objectifs opérationnels pour les trois prochaines années	Fixation des objectifs cibles en rapport avec le DSCE et les objectifs de la stratégie ministérielle [Ces objectifs doivent prendre en compte les résultats des performances passées et des orientations du cadrage budgétaire Ces objectifs doivent prendre en compte les résultats des performances passées et des orientations du cadrage budgétaire]
5. Présentation des programmes du ministère et actions assorties des objectifs et indicateurs et stratégie programme	Présentation synthétique du contenu des programmes
6. Présentation des tableaux de synthèse (Article 18 du RFE)	
7. Annexes (Article 36 du RFE)	

MODULES 4 ET 5:

LA PRÉSENTATION ET LE CALENDRIER BUDGÉTAIRE (SUITE ET FIN)



2- Le calendrier global



3^{ÈME} PARTIE : PROCESSUS D'IMPLÉMENTATION



Contrainte du Régime financier :

Mise en œuvre intégrale de toutes les dispositions de la Loi en 2013

Pour y parvenir l'on va passer par :

- ❖ Validation technique et politique du manuel
- ❖ Mise en œuvre d'un vaste programme de formation
- ❖ Mise à jour informatique
- ❖ Expériences pilotes



❖ **Finalisation et validation**

- Validation technique et politique du manuel (septembre)

❖ **Mise en œuvre d'un vaste programme de formation**

- Formation des cadres du MINFI-MINEPAT à partir d'octobre
- Formation des Ministères et institutions
- Régions

❖ **Mise à jour informatique**

- Mise à jour de IBIS, DEPMI, CADRE, ...

❖ **Expériences pilotes**

- Expérience pilote I: MINFOF
 - Budget 2011
 - Atelier de finalisation en fin septembre
- Expérience pilote II: MINTP, MINDUB, MINSANTE,
- Généralisation en 2011 avec la préparation du Budget 2012
- Application intégrale en 2013

CONCLUSION



- ❖ Manuel destiné aux encadreur
- ❖ Manuel de vulgarisation en préparation
- ❖ Formation renforcée des acteurs d'encadrement
- ❖ Encadrement des ministères et institutions dans les tests d'application
- ❖ L'implémentation a une contrainte forte la mise en application intégrale de RF en 2013



MERCI DE VOTRE AIMABLE ATTENTION