



MINISTRE DES FINANCES
DIRECTION GENERALE DU BUDGET

MANUEL D'ELABORATION DU **BUDGET** **PROGRAMME**

SEPTEMBRE 2024



TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES	05
LISTE DE FIGURES	06
LISTE DE TABLEAUX	06
LISTE DES ENCADRES	07
AVANT-PROPOS	08
INTRODUCTION	09
I.1. Objectif du manuel.....	09
I.2. Contenu du manuel.....	10
CHAPITRE I : CONCEPTS CLES DU BUDGET - PROGRAMME	12
I.1. Stratégie.....	12
I.1.1. Vision de développement à long terme.....	12
I.1.2. Stratégie Nationale de Développement.....	13
I.1.3. Stratégie sectorielle.....	13
I.1.4. Stratégie ministérielle ou Cadre Stratégique de Performance Ministériel (CSPM).....	14
I.1.5. Stratégie thématique.....	14
I.1.6. Stratégie-programme.....	14
I.2. Politique publique.....	15
I.3. Programme.....	16
I.4. Action.....	17
I.5. Activité.....	18
I.6. Domaine d'intervention des ministères.....	21
I.7. Budget-programme.....	22
I.8. Objectifs.....	23
I.8.1. Objectifs d'efficacité socio-économique.....	23
I.8.2. Objectifs de qualité de service.....	23
I.8.3. Objectifs d'efficacité de la gestion.....	24
I.9. Indicateurs.....	24
I.10. Résultat.....	25
I.11. Autorisation d'Engagement et Crédits de Paiement.....	26
I.12. Budgétisation Sensible au genre (BSG).....	27
CHAPITRE II : DEMARCHE D'ELABORATION D'UN PROGRAMME	29
II.1. Cadre global de planification stratégique.....	30
II.2. Construction d'un programme.....	32
II.2.1. Lignes directrices de structuration du budget par programmes.....	32
II.2.2. Logique de construction d'un programme : démarche de performance.....	34
II.2.3. Contenu d'un programme.....	35

CHAPITRE III : PROGRAMMATION BUDGETAIRE A MOYEN TERME ET BUDGETISATION D'UN PROGRAMME	59
III.1. La programmation budgétaire à moyen terme	60
III.1.1. Le processus d'élaboration du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT)	61
III.1.2. Elaboration des Cadres de dépenses à Moyen Terme (CDMT).....	67
III.2. La Budgétisation d'un programme.....	72
III.2.1. La budgétisation en autorisations d'engagement et en crédits de paiement	73
III.2.2. Le report des crédits	80
III.2.3. La codification des dépenses.....	80
 CHAPITRE IV : PRESENTATION DU PROJET DE PERFORMANCE ANNUEL	 83
IV.1. Format du PPA.....	84
IV.2. Présentation détaillée du PPA.....	86
IV.2.1. L'introduction du PPA.....	86
IV.2.2. Première Partie : Synthèse Stratégique	86
IV.2.3. Deuxième partie : Présentation du cadre de performance du Programme	89
IV.2.4. Troisième Partie : Modalités de pilotage du programme.....	95
IV.2.5. Conclusion du PPA.....	97
IV.2.6. Annexes du PPA.....	98
 CHAPITRE V : ACTEURS ET CALENDRIER	 103
V.1. Les acteurs du budget-programme.....	104
V.1.1. Les acteurs stratégiques.....	104
V.1.2. Les acteurs opérationnels	106
V.2. Outils du Budget-programme.....	108
V.2.1. Les outils de la planification.....	108
V.2.2. Les outils de la programmation pluriannuels: CBMT et CDMT.....	109
V.2.3. Les outils de la budgétisation : Le Projet de Performance Annuel.....	110
V.2.4. Les outils de suivi.....	110
V.3. Calendrier budgétaire.....	111
V.3.1. La phase préparatoire.....	112
V.3.2. La phase de cadrage macroéconomique et budgétaire	113
V.3.3. La phase de préparation détaillée du budget.....	116
V.3.4. La phase de finalisation et d'approbation.....	116
 ANNEXES	 119
Annexe 1 : Principales activités de préparation du Budget-programme.....	120
Annexe 2 : Glossaire.....	131

LISTE DES ACRONYMES

ACRONYME	SIGNIFICATION
ABC	Activity Based Costing (méthode ABC)
AE	Autorisation d'engagement
BP	Budget-programme
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEPB/PA	Conférence élargie de programmation budgétaire et de la performance associée
CP	Crédit de paiement
CPPB	Circulaire présidentielle de préparation du budget
DAG	Direction des affaires générales
DGB	Direction générale du budget
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPIP	Direction de la programmation des investissements publics
DPPPP	Division de la prévision et de la préparation des programmes et projets
DREF	Division de la réforme budgétaire
DSCE	Document de stratégie pour la croissance et l'emploi
EPA	Etablissement public à caractère administratif
FCP	Fonds de contrepartie
FINEX	Financement extérieur
GFP	Gestion des finances publiques
JCP	Justification des crédits des programmes
MINEPAT	Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire
MINFI	Ministère des finances
PCC	Plan de consommation des crédits
PIP	Programme d'investissements publics
PPA	Projet de performance annuelle
PPM	Plan de passation des marchés
PRC	Présidence de la République du Cameroun
PTA	Plan de travail annuel
RAP	Rapport annuel de performance
SND	Stratégie Nationale de Développement
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat

LISTE DE FIGURES

Figure 1 : Activité dans la chaîne des résultats.....	19
Figure 2 : Le cadre stratégique global de planification.....	25
Figure 3 : Vue synoptique de mise en œuvre d'un CSPM.....	31
Figure 4 : Schéma de construction d'un programme selon l'approche du cadre logique....	32
Figure 5 : Schéma synoptique du processus d'élaboration du CDMT.....	35
Figure 6 : Illustration d'un cas de budgétisation.....	68
Figure 7 : Arbre de décision de la budgétisation.....	76
Figure 8 : Les phases du processus annuel de préparation du budget.....	76
Figure 9 : Processus d'élaboration d'un PPA.....	111

LISTE DE TABLEAUX

Tableau 1: Activité et Projet.....	21
Tableau 2 : Table de passage entre les actions du programme et les structures administratives responsables de leur mise en œuvre.....	33
Tableau 3 : Exemples et contre exemples de libellés de programmes	36
Tableau 4 : Structure du tableau de valeurs pour les indicateurs.....	41
Tableau 5 : Exemple d'indicateur de programme.....	41
Tableau 6 : Grille d'activités prioritaires.....	49
Tableau 7 : Cartographie du Programme 184 du MINADER.....	50
Tableau 8 : Identification des opérations à réaliser	53
Tableau 9 : Evaluation quantitative et financière des moyens (en milliers de Fcfa)	53
Tableau 10 : Acteurs impliqués dans la détermination des coûts des activités/projets, des budgets des actions et des programmes du ministère	55
Tableau 11 : Fiche de budgétisation.....	58
Tableau 12 : Présentation du CBMT - Volet dépense.....	66
Tableau 13 : Programmation des dépenses par titres.....	69
Tableau 14 : Schéma de budgétisation des crédits en AE et CP.....	73
Tableau 15 : Objectifs de la budgétisation en AE et CP.....	74

Tableau 16 : Programmation financière.....	77
Tableau 17 : Budgétisation en AE et CP de la première année.....	78
Tableau 18 : Budgétisation en AE et CP de la deuxième année.....	78
Tableau 19 : Budgétisation en AE et CP de la troisième année.....	78
Tableau 20 : Principes de budgétisation applicables dans le cadre des marchés	79
Tableau 21 : Structure de l'imputation budgétaire des dépenses.....	82
Tableau 22 : Tableau de présentation des indicateurs.....	91
Tableau 23 : Format de description de l'action	92
Tableau 24 : Format de description des activités majeures de l'action et extraits programmés	92
Tableau 25 : Format de présentation du coût du programme par nature de dépenses..	93
Tableau 26 : Format de présentation du coût du programme par action.....	93
Tableau 27 : Format de présentation du coût de l'action par nature économique	94
Tableau 28 : Présentation des crédits des actions par activité et par projet.....	94
Tableau 29 : Tableau de synthèse des justifications des crédits de l'action.....	95
Tableau 30 : Parties prenantes à la mise en oeuvre du Programme 184 du MINADER ..	96
Tableau 31 : Exemple de rendez vous de dialogue de gestion.....	97

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Activité et Projet.....	21
Encadré 2 : Cadre de planification stratégique	31
Encadré 3 : Notion de cadre logique et de chaîne de résultat.....	34
Encadré 4 : Notion d'objectif de qualité	37
Encadré 5 : Quelques conseils pour le choix d'un indicateur	40
Encadré 6 : La budgétisation par programme dans les établissements publics et les CTD.....	42
Encadré 7 : Plan recommande d'un contrat de performance.....	44
Encadré 8 : Modèle de lettre de mission.....	45
Encadré 9 : Quelques propositions d'objectifs et indicateurs sensibles au genre	46
Encadré 10 : Quelques conseils pour définir les actions.....	48
Encadré 11 : Projections de référence (tendanciel des dépenses) et mesures nouvelles..	70
Encadré 12 : Cas pratique de construction des lignes de références et des mesures nouvelles.....	71
Encadré 13 : La gestion des emplois rémunérés de l'état.....	101
Encadré 14 : Format du document de synthèse	102
Encadré 15 : Conférence élargie de la programmation budgétaire et de la performance associée	115
Encadré 16 : Processus d'élaboration d'un PPA	117

AVANT-PROPOS

Depuis plus d'une décennie, le Cameroun s'est engagé dans une profonde mutation de son système de gestion administrative et financière à travers, notamment, la Gestion axée sur les résultats (GAR) et son pendant, la budgétisation axée sur les résultats (BAR). Ce changement de paradigme a été consacré par la loi du 26 décembre 2007 portant Régime Financier de l'Etat et conforté par la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques. Ce nouveau cadre juridique consacre la volonté politique d'intensifier les efforts d'arrimage de notre pays aux standards internationaux en matière de finances publiques en vue de l'émergence en 2035.

Aussi, dans la perspective de l'atteinte des objectifs y relatifs, le Gouvernement a adopté la Stratégie Nationale pour le Développement 2020-2030 (SND30). Deuxième phase de la VISION 2035, elle prend en compte le retour d'expérience de la mise en œuvre du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) en orientant l'action publique vers la transformation structurelle et le développement inclusif. La SND30 est par conséquent la boussole qui fixe le cap de toute l'action publique et de sa mise en œuvre. Elle exige un environnement administratif et financier en adéquation avec les enjeux de performance qu'elle induit.

La bascule de notre pays à la budgétisation par programme en 2013 a renforcé le lien entre le budget de l'Etat et les stratégies nationales et sectorielles pour une amélioration de l'allocation des ressources et de la qualité de la dépense en vue de mieux répondre aux attentes de la population. Cette réforme permet de consolider la performance dans la gestion du budget des Administrations et de rendre plus lisibles les documents budgétaires.

Dans le but de faciliter une bonne compréhension de ces changements, le Gouvernement avait déjà commis en 2010 un Manuel de préparation du budget-programme qui a permis d'asseoir la doctrine relative à la budgétisation par programme et l'implémentation de celle-ci par les départements ministériels et institutions depuis 2013. La nécessité d'actualiser ce document de référence s'est imposée du fait de l'adoption de la loi de 2018 et des évolutions qu'elle a entraînées.

Cette nouvelle édition du Manuel de préparation du budget-programme, dont la vocation reste didactique et pratique, devra contribuer à harmoniser davantage la compréhension et la démarche d'élaboration du Budget-Programme. Le souhait est que chaque acteur de la chaîne budgétaire et chaque utilisateur de ce manuel veille au respect des principes et règles édictés par ce document pour un pilotage efficace des programmes budgétaires.

Louis Paul MOTAZE
Ministre des Finances

INTRODUCTION

Le Cameroun est engagé depuis une décennie dans un vaste processus de réforme de la Gestion des Finances Publiques, porté par la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'Etat (LRFE) dont l'entrée en vigueur intégrale est intervenue le 1er janvier 2013 avec la mise en place du Budget-Programme. Ce cadre normatif, conforté par la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques (RFE-AEP), a induit d'importants changements dans le mode de préparation, de présentation, d'exécution et de suivi du budget de l'Etat. Désormais, les ressources budgétaires sont allouées aux programmes qui traduisent les engagements du gouvernement pour la mise en œuvre des politiques publiques telles qu'arrêtées dans la Stratégie Nationale de Développement et les stratégies sectorielles.

Pour avoir une meilleure lisibilité sur lesdits engagements, des projets de performance annuels (PPA) sont annexés aux lois de finances. Ils présentent les objectifs des programmes assortis des indicateurs permettant de mesurer leur niveau de réalisation.

Pour assurer l'opérationnalisation du Budget-Programme dans les Administrations publiques, le Ministère des Finances a élaboré en 2010 un Manuel de préparation du Budget-Programme. Ce document complémentaire du guide de planification stratégique et du guide d'élaboration des CDMT visait à renforcer la cohérence entre la planification, la programmation et la budgétisation. Ce document a doté les Administrations d'outils leur permettant d'une part, de mieux définir leurs programmes et leurs actions, ainsi que les objectifs associés et d'autre part, de gérer leurs ressources, non seulement dans le cadre de l'exercice budgétaire mais aussi dans une perspective à moyen terme.

L'édition 2024 du Manuel d'Elaboration du Budget-Programme reprend les grandes lignes de la version précédente. Elle apporte les aménagements induits par la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des autres entités publiques, et le retour d'expérience de près d'une dizaine d'années de mise en œuvre du budget-programme. L'intérêt essentiel consiste à harmoniser la compréhension des concepts et de normaliser la démarche d'élaboration du Budget-Programme.

1.1. Objectif du manuel

Le présent manuel vise à vulgariser les bonnes pratiques liées à l'élaboration du Budget-Programme, conformément aux dispositions du Régime Financier de l'Etat et des autres entités publiques. Document technique de référence, il décrit 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 leur présentation.

I.2. Contenu du manuel

Le manuel s'articule autour du processus global de préparation du Budget, rédigé de façon simple, concise et didactique, il insiste sur les aspects pratiques dudit processus.

05 chapitres en constituent l'armature :

Chapitre 1 : « Concepts clés du Budget-Programme ». C'est l'entrée en matière, qui rappelle les fondements et les dits concepts clés ;

Chapitre 2 : « Démarche d'élaboration d'un programme ». Il met en lumière le processus de programmation pluriannuelle des dépenses, notamment son articulation avec la Stratégie Nationale et les stratégies sectorielles ;

Chapitre 3 : « Programmation budgétaire à moyen terme et budgétisation d'un programme ». Il décrit, dans le cadre du système planification-programmation-budgétisation, les modalités pratiques d'organisation du processus de préparation du Budget-Programme ;

Chapitre 4 : « Calendrier-acteurs et outils ». Il identifie les différents acteurs et outils de l'élaboration du Budget-programme, conformément au calendrier budgétaire prescrit par le décret N°2019/281 du 31 mai 2019 ;

Chapitre 5 : « Présentation du Budget-programme ». Il expose d'une part l'inventaire des éléments et des informations qui constituent le projet de performance annuelle, et d'autre part son format harmonisé.

“

CHAPITRE I : CONCEPTS CLES DU BUDGET-PROGRAMME

”

Ce chapitre définit les principaux concepts utilisés dans le cadre de l'élaboration du Budget-Programme. Il s'agit de donner un contenu concret à ces différents concepts, afin que tous les acteurs impliqués dans le processus budgétaire en aient la même compréhension. La définition desdits concepts s'inspire principalement de celles contenues dans les textes constitutifs du cadre harmonisé de gestion des finances publiques en zone CEMAC, ainsi que sur les bonnes pratiques observées à l'échelle internationale.

I.1. Stratégie

Une stratégie est un processus par lequel on prévoit d'atteindre un certain état futur. Elle traduit la manière d'élaborer, de diriger et de coordonner les plans d'actions afin d'aboutir à un objectif déterminé sur une période donnée, le but principal étant d'éviter le pilotage à vue.

En ce qui concerne l'Etat, la stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des priorités de l'action publique en se fondant sur un diagnostic qui prend en compte les attentes exprimées, les finalités d'intérêt général et les moyens disponibles.

Pour la mise en œuvre du budget-programme au Cameroun, on distingue plusieurs types de stratégies :

- La vision de développement à long terme ;
- La stratégie nationale ;
- La stratégie sectorielle ;
- La stratégie ministérielle ou Cadre Stratégique de Performance Ministériel (CSPM) ;
- La stratégie thématique ;
- La stratégie-programme.

Aussi, une stratégie est-elle caractérisée principalement par une unité de planification (zone de couverture) et un horizon temporel.

I.1.1. Vision de développement à long terme

Elle est outil exploratoire qui permet, sur un horizon généralement fixé à long terme, de dégager les aspirations des populations, de présenter le scénario pouvant conduire à la situation désirée et d'établir des scénarii alternatifs, ainsi que leurs conséquences en termes de développement.

Caractéristiques :

Unité de planification : ensemble du pays et tous les principaux domaines de développement (économique, social et culturel).

Horizon temporel : 25 à 30 ans

Exemple :

Cameroun Vision 2035, adopté en 2009

I.1.2. Stratégie Nationale de Développement

La Stratégie Nationale de Développement est le cadre organisationnel de portée nationale qui détermine les grandes orientations de développement économique, social et culturel du pays à moyen et à long terme. Elle constitue le document de référence de l'action gouvernementale, ainsi que de l'intervention du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement.

Caractéristiques :

Unité de planification : Ensemble du pays

Horizon temporel : 10 ans

Exemples :

Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) ;
Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30).

I.1.3. Stratégie sectorielle

La Stratégie sectorielle est un document d'opérationnalisation des grandes orientations de développement au niveau d'un secteur de planification tel que défini par la Stratégie Nationale de Développement. Elle traite notamment des interrelations des différents acteurs concernés dans la fourniture efficiente et efficace des biens et des services aux bénéficiaires.

Caractéristiques :

Unité de planification : regroupement d'activités gouvernementales connexes concourant à des catégories homogènes d'objectifs de développement.

Horizon temporel : 10 ans

Exemples :

La stratégie du secteur rural ;
la stratégie du secteur de l'éducation.

I.1.4. Stratégie ministérielle ou Cadre Stratégique de Performance Ministériel (CSPM)

La Stratégie ministérielle est un document élaboré par un département ministériel ou une institution qui recense les orientations stratégiques relevant de cette Administration et les structures en programmes et actions qui sont assortis d'objectifs et d'indicateurs de suivi de la performance.

Caractéristiques

Unité de planification : Département ministériel ou institution de l'Etat se limitant au domaine de compétence consacré par l'organigramme de la structure concernée.

Horizon temporel : 3 à 5 ans

Exemple

La stratégie du Ministère des Finances ou Cadre Stratégique de Performance Ministériel (CSPM) du Ministère des Finances.

I.1.5. Stratégie thématique

La Stratégie thématique traite d'une thématique transversale à plusieurs secteurs de développement. Elle peut aussi traiter d'une stratégie spécifique à un secteur de planification visant à répondre à une problématique bien identifiée.

Caractéristiques

Champ de couverture : Plusieurs secteurs de planification, un domaine dans un secteur de planification.

Horizon temporel : 10 ans

Exemples

La Stratégie de compétitivité ;

La Stratégie de partenariat au développement du Cameroun.

I.1.6. Stratégie-Programme

Une stratégie-programme est la manière de définir, de diriger et de coordonner les actions permettant d'atteindre les objectifs du programme sur une période donnée.

Une stratégie-programme doit être réaliste, c'est-à-dire tenir compte des forces et des faiblesses des acteurs de mise en œuvre et reposer sur des solutions concrètes. 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 possibles.

La stratégie-programme doit être décrite de manière concise, en structurant autour des domaines stratégiques de résultats, les objectifs opérationnels qui la sous-tendent. La stratégie doit justifier le choix des priorités de l'action publique sur la base d'un diagnostic d'ensemble de la situation du programme. Elle tient compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment, de son articulation avec les autres programmes du Ministère, des attentes exprimées et des moyens disponibles.

Caractéristiques

Contenu : la stratégie est structurée autour des objectifs du programme

Formulation : elle est présentée de manière synthétique, claire et convaincante

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

Annuelle avec 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. Elle doit tenir compte du contexte et des risques budgétaires liés à la mise en œuvre du programme.

Acteurs concernés : elle est rédigée sous la coordination du responsable de programme en concertation avec la hiérarchie du ministère et les services concernés. Elle doit faire l'objet d'un consensus général parce qu'elle constitue le socle pour l'identification des objectifs des actions constitutives du programme.

I.2. Politique publique

Une **politique publique** est un concept de science politique qui désigne les interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire. Concrètement, une politique publique est un axe ou un mode d'intervention coordonné et adopté par la puissance publique dans les domaines relevant de son autorité afin de modifier l'environnement et d'apporter des solutions à des besoins de société. Sa mise en œuvre donne lieu à une évaluation.

Egalement entendues comme un ensemble d'interventions coordonnées mises en œuvre dans l'objectif d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée, les politiques publiques sont implémentées par les institutions publiques et les Administrations publiques.

Caractéristiques

Un **problème sociétal** spécifique ou plus global est identifié. Sa résolution est reconnue comme faisant partie du domaine de compétence de l'Etat dans le modèle économique en vigueur ;

L'Etat développe un contenu à l'intervention publique avec une **stratégie**, des actions et des résultats sur la base d'un objectif de politique publique ;

L'Etat met en place une **stratégie de financement** de ladite politique ;

Avant sa mise en œuvre, l'action de l'Etat doit au préalable être approuvée par le **Parlement** qui lui donne mandat pour agir ;

La politique publique est mise en œuvre par **l'Etat** et, éventuellement, par **d'autres acteurs** sociaux, collectifs, individuels, privés, extérieurs, etc, sous son contrôle.

Exemple de politiques publiques : politique publique de la sécurité, politique publique de la culture, politique publique de la santé, politique publique de la justice, politique publique de l'éducation etc.

Contre-exemple : le développement des infrastructures universitaires est par contre une action ou une activité qui contribue à la mise en œuvre de la politique publique de l'éducation.

I.3. Programme

La loi portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques définit le programme comme un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou 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.

Les programmes présentent une politique publique ou un segment de la politique publique. La construction des programmes doit permettre de regrouper les crédits de personnel, des biens et services, de transfert et d'investissement consacrés à la mise en œuvre de cette politique publique ou ce segment de politique publique. C'est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Un programme regroupe les dépenses indépendamment de leur nature économique. Tout le budget d'un ministère est réparti entre les différents programmes.

Caractéristiques

Contenu : le programme comporte un objectif à court ou à moyen terme, 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'un responsable de programme et relève d'un seul ministère.

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

Typologie : il existe deux catégories de programme, les programmes de politiques publiques (porteurs de segments de politique publique) qui visent la production de biens ou de services destinés aux citoyens et les programmes de fonctions support qui assurent le pilotage et l'Administration du ministère.

S'agissant spécifiquement du programme de fonction support, il est constitué des fonctions dites d'état-major et des fonctions de gestion des moyens. Ces fonctions qui ne peuvent être réparties a priori par programmes de politiques publiques sont isolées en un seul programme.

Ne doivent être intégrées dans des programmes de fonctions support que celles qui desservent de manière indivise plusieurs programmes. Ces moyens du programme de fonctions support sont alors mobilisés pour réaliser des prestations au profit des programmes opérationnels (gestion des ressources humaines, études, informatique, immobilier, etc.).

Organisation : le programme comporte un planning et un cadre institutionnel de mise en œuvre ;

Règle de gestion : les crédits budgétaires sont spécialisés par programme.

Exemple

Programme : Offre d'Energie.

Objectif : disposer d'une énergie stable en quantité suffisante d'Energie pour la population et les activités économiques.

Ce programme :

- est placé sous la coordination d'un responsable de programme, nommé par le Ministre en charge de l'Energie ;
- a une portée économique parce que sa mise en œuvre contribue à l'augmentation de la quantité d'Energie disponible pour la consommation finale ;
- correspond à la catégorie des programmes de politiques publiques ;
- a un cadre organisationnel précis ;
- bénéficie des crédits budgétaires en AE et CP.

1.4. Action

Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler les crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'Administration. L'action peut être définie selon les fonctions exercées ou les métiers des agents.

L'action constitue un niveau de détail de la destination des crédits, lequel ne peuvent être que d'une seule grande nature de dépense ou de plusieurs natures de dépense. La répartition des crédits entre actions au sein des programmes peut être ajustée en fonction des contraintes de gestion et de mise œuvre. Pour des soucis d'efficacité, le responsable de programme peut opérer les réaffectations des crédits d'une action sur une autre au sein de son programme.

Caractéristiques

Contenu : l'action est un ensemble cohérent d'activités et de tâches nécessitant des ressources humaines et financières pour la production de biens ou services.

Portée : sa mise en œuvre entière produit un impact décisif sur l'objectif du programme auquel elle appartient.

Destination de crédit : l'action constitue un niveau de détail de la destination des crédits. Ces crédits peuvent donc n'être que d'une seule grande nature de dépense ou de plusieurs natures de dépense.

Exemple d'actions

Ministère de l'éducation de base

Programme 102 : universalisation du cycle primaire

Action 1 : offre d'éducation au cycle primaire public

Action 2 : qualité de l'éducation dans les écoles primaires publiques

Action 3 : scolarisation de la jeune fille

Action 4 : langues nationales

1.5. Activité

L'activité se définit comme étant un processus nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles pour la production d'un bien ou d'un service.

L'activité correspond à un cycle de production de biens ou de services (extrants) mesurables et constituant un centre de coûts. C'est le découpage fonctionnel le plus fin des actions permettant de produire un bien ou un service spécifique. L'activité constitue le maillon pertinent pour optimiser la mise en œuvre des politiques publiques sur le terrain dans le cadre de ressources budgétaires disponibles ; elle représente le segment le plus fin de la budgétisation.

S'inscrivant dans le cadre logique de la chaîne de résultat (voir figure ci-après) d'une politique publique, l'activité contribue à l'atteinte de l'objectif spécifique de l'action à laquelle elle est attachée. Elle regroupe des crédits d'investissement et/ou de fonctionnement. Elle peut être financée par des

ressources d'origines diverses (Ressources internes, Financements Extérieurs et Fonds de Contrepartie) et peut mobiliser plusieurs unités administratives. Elle doit cependant être pilotée par une seule structure responsable au niveau central ou déconcentré.

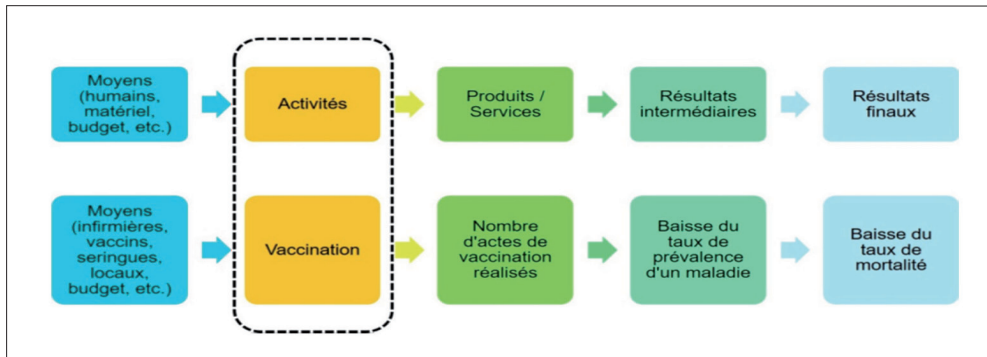


Figure 1 : Activité dans la chaîne des résultats

L'activité constitue un processus unique qui consiste en un ensemble opératoire coordonné et maîtrisé, comportant des dates de départ et de fin, entrepris en vue d'atteindre un objectif conforme aux résultats spécifiques du programme incluant des contraintes de délais, de coûts et de ressources. L'activité doit :

- Être rattachée à une action et avoir un lien direct avec celle-ci ;
- Être rattachée à une et une seule action ;
- Servir un objectif spécifique décomposé en produits ;
- Parvenir à un résultat par la combinaison de moyens humains, financiers et matériels ;
- Être encadrée dans le temps.

Les activités peuvent être récurrentes (exemple : organisation des conférences budgétaires) ou ponctuelles (exemple : élaboration du guide méthodologique sur le Budget-programme). Il existe des activités communes à tous les ministères (exemple : l'élaboration du CDMT), il en existe aussi de spécifiques (exemple : construire et équiper les infrastructures d'élevage de volailles).

L'activité a pour vocation de fournir à l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense le segment élémentaire du pilotage des moyens budgétaires.

Caractéristiques

Une activité doit être confiée à une seule unité administrative qui devient responsable de sa réalisation. Par contre, une unité administrative peut être responsable de plusieurs activités ;

L'activité est le dernier niveau de la budgétisation ;

L'activité peut regrouper des crédits d'investissement et/ou de fonctionnement ;

La mise en œuvre d'une activité permet d'obtenir un produit ou des services (extrants) mesurables ;

L'activité constitue un centre de coûts.

Exemple d'activités

Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries Animales

Programme 053 : développement des productions et des industries animales

Action 1 : Amélioration de la productivité et de la production de la filière bovine

Activité 1 : construire et équiper les infrastructures d'élevage bovin

Activité 2 : Assurer l'alimentation (eau, fourrage, compléments alimentaires) du cheptel bovin

Activité 3 : Appuyer l'amélioration génétique et la conservation du cheptel bovin

Activité 4 : Construire et réhabiliter les unités d'abattage

Activité 5 : Construire, réhabiliter et équiper les unités de conservation, de commercialisation, de transformation et de stockage des produits d'élevage bovin

ENCADRE 1 : ACTIVITÉ ET PROJET

L'activité s'inscrit dans le cadre logique et la chaîne de résultat d'une politique publique. Elle peut être considérée comme une unité fonctionnelle correspondant à un cycle de production et constituant un centre de coûts comprenant des crédits d'investissement et/ou de fonctionnement.

Les projets poursuivent généralement un ou plusieurs objectifs parmi les quatre objectifs suivants : créer un changement, mettre en exécution des plans stratégiques, remplir des engagements contractuels, et/ou résoudre des problèmes spécifiques.

Les différentes définitions données pour le projet mettent en avant un ensemble de caractéristiques communes qui ne sont pas applicables aux activités. En effet, les projets ont généralement pour points communs **un aspect unique** ainsi qu'une triple contrainte **délai-budget-objectifs**.

En ce qui concerne l'aspect unique des projets, il concerne le fait qu'un projet ne sera jamais reproduit d'une manière identique et que chaque projet est réalisé dans des conditions précises qui lui sont uniques. Un projet suppose généralement de faire quelque chose de nouveau, quelque chose qui n'a pas encore été fait exactement de la même façon ou dans le même contexte. Le degré de nouveauté ou d'unicité peut varier considérablement d'un projet à un autre.

Pour la contrainte relative au délai, chaque projet a une durée limitée car un projet est par nature temporaire, donc soumis à une date de début et à une date de fin prédéterminées. La durée du projet peut être relativement courte, c'est-à-dire quelques semaines, ou très longue, c'est-à-dire plusieurs années dans le cas d'un mégaprojet.

Les contraintes budgétaires concernent la disponibilité des ressources humaines, matérielles et techniques nécessaires à la réalisation du projet.

Quant aux contraintes liées aux objectifs visés par le projet, elles renvoient aux spécifications techniques et aux normes de qualité.

Tableau 1 : Activité et Projet

ACTIVITE	PROJET
Peut être temporaire, répétitive et/ou s'éterniser	Temporaire et non répétitif
Faible irréversibilité des décisions	Forte irréversibilité des décisions
Organisation parfois permanente	Equipe temporaire
Peut être entreprise dans le passé	Jamais réalisé auparavant (unique)
Peut avoir un livrable précis ou contribuer (avec d'autres activités) à un livrable précis (ou un service)	Livrable précis : le projet
Aucune norme et aucun standard ne sont applicables aux activités.	Normes et standards de qualité

1.6. Domaine d'intervention des ministères

Le domaine d'intervention d'un ministère est le périmètre de compétence. Il permet à son tour de délimiter le périmètre de compétence de chaque programme. Plusieurs sources permettent de définir ce domaine de compétence, notamment, le décret portant organisation du Gouvernement, les stratégies sectorielles, l'organigramme ministériel, etc.

Caractéristiques

Le domaine de compétence d'un ministère :

- découle de la compétence attribuée par l'autorité supérieure c'est-à-dire le Chef de l'Etat ;
- est pérenne, c'est-à-dire qu'il n'est pas sujet à des modifications à court et moyen terme ;
- est de portée générale et permet par conséquent au ministère de développer des initiatives en vue d'atteindre, les objectifs qui lui sont assignés par le Chef de l'Etat ou le Chef du Gouvernement.

Exemple

Le Ministère des Finances est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière financière, budgétaire, fiscale et monétaire. Sur la base de ces compétences, il élabore une stratégie qui décline ses différents programmes, notamment, les programmes des recettes fiscales et douanières, le programme de la gestion du Trésor Public et du suivi du secteur financier et le programme de gestion budgétaire de l'Etat.

Le Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire est chargé, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique économique de la Nation ainsi que de l'aménagement du territoire. Il a donc compétence en matière économique, de planification et d'aménagement du territoire. Ces compétences déterminent ses programmes.

1.7. Budget-programme

Le budget-programme est élaboré, présenté et exécuté sous forme de programmes traduisant les politiques publiques auxquelles sont associés des objectifs assortis d'indicateurs de résultats.

C'est un outil de gestion et de planification qui privilégie la performance. Il combine des actions prioritaires à réaliser sous des contraintes de ressources matérielles, financières et humaines.

Contrairement au Budget par nature, le Budget-programme organise les choix budgétaires autour des choix de politiques publiques. Il offre un cadre institutionnel permettant de faire des arbitrages entre plusieurs politiques publiques ou segments de politiques publiques.

Les choix budgétaires doivent être basés sur une connaissance précise des niveaux de résultats à atteindre en fonction d'un montant de crédits budgétaires donné. Chaque responsable de programme est conduit à s'engager, dans le champ de son intervention, sur des objectifs dont la réalisation est mesurée par des indicateurs de performance. L'analyse de la gestion exécutée, permettra à terme, dans le rapport d'exécution, d'apprécier la réalisation effective des objectifs et d'apprécier si les résultats réalisés sont à la hauteur des cibles affichées. La performance atteinte permettra d'éclairer, le cas échéant, les choix budgétaires futurs.

Caractéristiques

- Le Budget-programme organise les choix budgétaires autour de choix de politique publique ;
- Il offre un cadre institutionnel et des techniques permettant de faciliter les arbitrages entre plusieurs politiques publiques ;
- Il s'inscrit dans une démarche pluriannuelle ;
- Il est axé sur les résultats prenant en compte l'efficacité et l'efficience.

I.8. Objectifs

De manière générale, un objectif est le but déterminé d'une action. Il formalise l'expression de ce que l'on veut faire.

Les objectifs fixés au niveau du programme expriment, de manière concrète et mesurable, les priorités qui lui sont assignées. Elles doivent être cohérentes avec les orientations portées dans le document de Stratégie Nationale de Développement, avec les autres documents de stratégie et avec les orientations du Gouvernement.

L'objectif occupe une place de choix dans l'approche Budget-programme. De la qualité des objectifs dépend celle du Budget-programme.

La fixation de l'objectif est un acte d'engagement permettant d'identifier précisément un but à atteindre, une nature de résultat attendu. C'est pourquoi, la formulation des objectifs et leur déclinaison doivent être assignées à une équipe pluridisciplinaire au sein d'un département ministériel.

Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances et l'efficacité de la conduite des politiques de l'État, chaque programme peut avoir plusieurs objectifs.

Il existe trois (03) types d'objectifs à savoir : les objectifs d'efficacité socio-économique, les objectifs de qualité de service et les objectifs d'efficience de la gestion.

I.8.1. Objectifs d'efficacité socio-économique

Ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire.

Exemple : Réduire le taux de prévalence d'une maladie.

I.8.2. Objectifs de qualité de service

Ces objectifs ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Exemple : Améliorer la qualité de l'accueil des usagers.

I.8.3. Objectifs d'efficience de la gestion

Les objectifs d'efficience de la gestion expriment les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées.

Caractéristiques :

- Spécifique : ni ambiguïté , ni ambivalence ;
- Contrôlable et/ou mesurable dans le temps ;
- Pertinent : apporte une réponse précise à un problème ou à une situation problématique ;
- Motivant : doit se présenter comme un défi à relever par l'organisation ;
- Réaliste à travers la prise en compte de toutes les contraintes de faisabilité.

I.9. Indicateurs

Un indicateur est une variable qualitative ou quantitative qui permet de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation d'un objectif. C'est donc un paramètre destiné à renseigner sur la mise en œuvre d'un programme, à suivre son exécution et à le gérer. Il permet de porter un jugement sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus, au regard de l'objectif visé et du besoin à satisfaire.

Les indicateurs quantitatifs utilisent des nombres, des quantités ou des montants, tandis que les indicateurs qualitatifs utilisent des mots, des couleurs ou des symboles pour exprimer des situations ou des points de vue. Un indicateur doit être localisé et daté et son mode d'obtention et sa définition ont autant d'importance que ses valeurs successives dans le temps.

Caractéristiques

Pertinence : indicateurs arrimés à la gestion, cohérents à travers les divers paliers ou secteurs ;

Qualité : précision de la définition, mesure, paramètres, rigueur dans l'interprétation ;

Convivialité : facilité d'utilisation, visualisation, compréhension ;

Faisabilité : localisation, disponibilité, coût des données, responsabilité de les produire et de les fournir.

Exemple

Programme : Valorisation des produits de l'élevage ;

Objectif : Améliorer la couverture des besoins nationaux en produits laitiers ;

Indicateur : Volume de produits laitiers importés ;

Valeur de référence de l'indicateur : 80 000 tonnes (en année N) ;

Valeur ciblée de l'indicateur : 50 000 tonnes (en année N+3).

Contre-exemple

Indicateur : Volume de la production laitière intérieure

Cible : Porter le taux de croissance de la production laitière de 5% à 50% par an en trois ans

Cet indicateur est pertinent au regard de la simplicité de sa compréhension, mais il n'est pas réaliste (Cf. caractéristique 2). D'une part sa mesure paraît difficile compte tenu de la qualité, et d'autre part, la fixation de la cible paraît très ambitieuse.

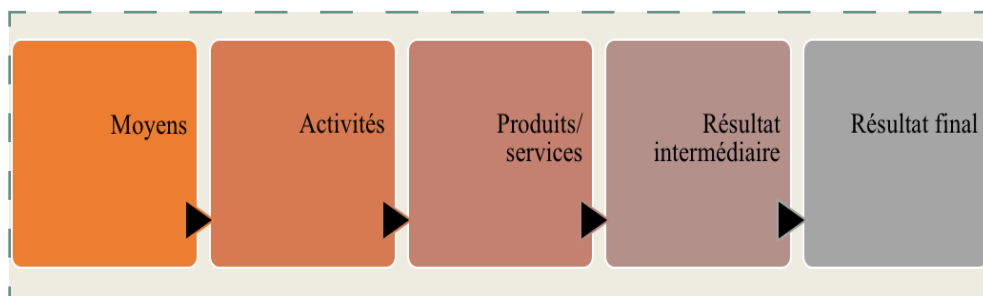


Figure 2 : Schéma de la chaîne des résultats

I.10. Résultat

Le résultat est un changement concret consécutif à la mise en œuvre d'actions permettant d'apprécier la réalisation de l'objectif d'un programme. Les données sont présentées en réalisation (résultat constaté ou ex post) et en prévision (cible de résultat ou résultat fixé ex ante)

Il y a trois niveaux de résultats :

- **Les résultats immédiats ou à court terme** qui sont les extrants en termes de produits tangibles ou de services directs résultant des activités. Ce sont les produits ou la qualité des services directs découlant des activités d'une organisation. Ce sont des résultats à court terme qui se manifestent généralement par des changements de capacité chez les bénéficiaires ;
- **Les résultats intermédiaires ou effets** qui sont des résultats permettant d'apprécier le changement directement ou indirectement attribuable au programme. Ce changement devrait logiquement se produire une fois que l'on a obtenu un ou plusieurs résultats immédiats. Sur le plan de l'échéancier et du niveau, ce sont des résultats à moyen terme qui prennent ordinairement la forme d'un changement de comportement, de pratiques ou de rendement chez les intermédiaires et/ou les bénéficiaires.

- **Les résultats finaux ou impacts** sont des résultats qui caractérisent les changements généralement structurels. Il s'agit du plus haut niveau de changement auquel une organisation, une politique, un programme ou un projet contribue par la réalisation d'un ou de plusieurs résultats intermédiaires. Le résultat final (ou ultime) prend la forme d'un changement d'état durable chez les bénéficiaires.

Exemples

Extrant : Nombre d'écoles construites=>**Effet** : Taux de scolarisation =>**Impact** : Taux de chômage

1.11. Autorisation d'Engagement et Crédits de Paiement

Dans le cadre de la Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques, l'ensemble des dépenses de l'État fait l'objet d'une double autorisation parlementaire qui plafonne les crédits et encadre la chaîne de la dépense : les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Les Autorisations d'Engagement (AE) constituent «la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées». Elles sont entièrement consommées dès l'origine de la dépense, c'est-à-dire lors de la signature de l'acte juridique engageant la dépense de l'État. Les autorisations d'engagement sont le support de l'engagement de dépenses qui peuvent s'étaler sur plusieurs années, à l'exemple des investissements, dont la réalisation et le paiement peuvent être échelonnés sur plusieurs exercices.

Les Crédits de Paiement (CP) représentent «la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement». Ils sont le support de règlement de la dépense engagée au préalable. Dans le cas d'un engagement juridique s'exécutant sur plusieurs exercices, la consommation des CP est échelonnée sur plusieurs exercices budgétaires, jusqu'à atteindre le total des autorisations d'engagement initiales.

Les AE serviront à signer un contrat, les CP serviront à payer la facture. Une opération qui doit se dérouler sur plusieurs années a besoin d'AE à hauteur du niveau de dépense global, les CP ne peuvent lui être affectés qu'à hauteur des besoins de l'année en cours.

Exemple

Pour un marché d'un montant global de 100 millions sur deux ans, on aura les ouvertures de crédits suivantes :

Année n

AE : 100 (engagement des dépenses correspondant à l'ensemble du marché)

CP : 50 (correspondant au paiement de la 1ère tranche)

Année n+1

AE : 0 (la dépense a été engagée dans sa totalité en n)

CP : 50 (correspondant au paiement de la 2ème tranche)

Dans cet exemple, on aura ouvert plus de CP que d'AE en année n+1, mais on a bien, au total, un montant d'AE et de CP égal (100).

1.12. Budgétisation Sensible au genre (BSG)

L'avènement du budget programme favorise un meilleur suivi de la mise en oeuvre des politiques publiques. Ainsi, dès les phases de planification et de programmation du budget, une attention particulière est accordée à l'allocation des ressources en faveur de problématiques sociétales spécifiques. Pour ce faire, des mécanismes sont préconisés pour se rassurer du bon niveau d'adressage de certaines problématiques, jugés prioritaires, au niveau des programmes à l'instar de la budgétisation sensible au genre, à l'enfant ou encore sensible aux changements climatiques.

Pour ce qui est de la BSG, qui consiste à appliquer l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes au volet financier des politiques publiques, il s'agit d'une approche qui utilise des instruments de politique budgétaire et de gestion des finances publiques pour promouvoir l'égalité des sexes et le développement des filles. Une telle démarche implique de réfléchir à l'impact des questions de genre à toutes les étapes du processus budgétaire, afin de les refléter dans les décisions budgétaires.

L'objectif ultime de la BSG est d'élaborer des budgets qui favorisent activement l'égalité femmes/hommes. La BSG permet de s'assurer que le gouvernement respecte ses engagements en faveur de la réduction des inégalités hommes/femmes et de l'autonomisation de la femme et/ou de la jeune fille.

A date, plusieurs outils d'opérationnalisation de la BSG ont été consacrés. Il s'agit principalement (i) des circulaires budgétaires intégrant des orientations en matière de BSG (la circulaire présidentielle pour la préparation du Budget et la note circulaire du ministre chargé des Finances), (ii) du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sous le prisme du genre, (iii) du Projet de Performance des Administrations (PPA) sous le prisme du genre ainsi que (iv) du Document BSG qui présente, de manière exhaustive, les efforts entrepris par le Gouvernement et les Administrations Publiques pour promouvoir l'égalité des sexes et, ce, à différents niveaux.

Les points d'entrée du genre dans le cycle budgétaire

Le processus de BSG doit s'intégrer systématiquement au niveau du cycle budgétaire conformément au calendrier budgétaire.

Ainsi, l'intégration du genre au niveau de la phase préparatoire permettra de dresser un état des lieux des réalisations antérieures et des projections en termes d'effet des programmes budgétaires sur la réduction des inégalités. C'est-à-dire : (i) intégrer les objectifs et les résultats liés à la prise en compte du genre dans les termes de référence des activités ; (ii) assurer une participation significative des hommes et femmes aux rencontres et réunions d'échanges ; (iii) s'assurer de l'efficacité des moyens et de l'efficacité des choix, ceux-ci devant tenir compte des besoins des populations et être équitables. Cette mesure passe par l'intégration d'une analyse genre lors de différentes revues programmées dans cette phase.

La phase de cadrage macroéconomique et budgétaire représente le principal jalon de la BSG, dans la mesure où elle englobe toutes les étapes conduisant à la confection du budget. L'intégration du genre au niveau de cette phase aura pour finalité de donner une visibilité aux gestionnaires sur les dépenses sensibles au genre à moyen terme. L'élaboration et la finalisation du CDMT doivent permettre de s'assurer que les allocations budgétaires futures des programmes et des actions permettent de combler progressivement les gaps entre les femmes et les hommes et sont en parfait alignement avec les orientations de la Politique Nationale du Genre (PNG).

A cet effet, les conférences élargies de programmation budgétaire et de la performance associée, (CEPB/PA) permettront un ancrage de la démarche de performance sensible au genre en faisant de la prise en compte du genre dans les demandes d'allocations, un critère de négociations. Ceci passe notamment, par la vérification que les propositions des ministères respectent les instructions contenues dans la circulaire présidentielle sur la préparation du Budget.

La phase de préparation détaillée du budget constitue l'ultime étape de la consolidation et de matérialisation du processus budgétaire conduit sous un prisme du genre, au niveau des principaux outputs, (le Projet de Budget, les Projets de Performance, des Administrations et les annexes pertinentes) prescrites par la loi portant Régime Financier de l'État et des Autres Entités Publiques). Elle représente également la phase de finalisation du document budgétaire sensible au genre et de sa présentation au Parlement.

Le document budgétaire sensible au genre présente de manière exhaustive les efforts entrepris par le Gouvernement pour promouvoir l'égalité des sexes, il analyse sous le prisme du genre les politiques publiques, les budgets ministériels et leurs impacts sur la population.

La phase de finalisation et d'approbation est marquée par la session spéciale du Conseil de cabinet relatif à l'examen et à l'adoption du projet de Loi des finances et des documents et annexes prévus. Lors de cette session, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, le Ministre en charge de la Promotion de la Femme et de la Famille et les autres membres du Conseil peuvent émettre des avis sur la prise en compte du genre dans les documents sus énoncés.

L'adoption du budget incombant au Parlement, celui-ci peut, à son tour, exercer une pression par exemple, en demandant l'utilisation d'outils et de méthodes d'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire et l'évaluation de certains aspects ou de l'ensemble du budget , prenant en compte le genre.



“

CHAPITRE II : DEMARCHE D'ELABORATION D'UN PROGRAMME



”

Ce chapitre vise principalement à donner aux acteurs les indications essentielles pour élaborer un programme. Il a pour but de présenter la démarche d'élaboration des budgets-programmes. Il présente d'abord, le cadre global de planification stratégique puis, donne des orientations pour la formulation des programmes, objectifs, indicateurs, actions et déroule la démarche à suivre pour l'évaluation et l'actualisation d'un programme.

II.1. Cadre global de planification stratégique

La planification stratégique consiste à projeter dans l'avenir des évolutions plausibles du développement socioéconomique de la Nation à un horizon donné et à élaborer un cadre d'action global. Elle aide les autorités à définir une voie à suivre pour répondre aux perspectives et aux défis émergents, tout en préservant une cohérence et une viabilité à long terme. Le processus de planification stratégique est participatif et prend en compte les besoins et les aspirations de toutes les parties prenantes de la société.

La planification stratégique est l'analyse des besoins et la définition des objectifs stratégiques à atteindre. Les objectifs ainsi définis sont assortis d'indicateurs de mesure de la performance rattachés aux stratégies (nationale, sectorielle ou thématique).

Le processus de planification s'articule en trois (3) phases, à savoir :

- la **phase de diagnostic**, qui permet de relever les principaux problèmes qui entravent le développement, d'analyser leurs causes et leurs effets pour comprendre les transformations ayant permis d'aboutir à la situation courante ;
- la **phase de formulation des choix stratégiques** qui permet de déterminer les objectifs des stratégies à partir de la vision de développement et des résultats du diagnostic ;
- la **phase d'élaboration d'un plan d'actions prioritaires** de mise en œuvre y compris les mécanismes de financement et de suivi-évaluation ;

Le cadre global de planification stratégique se décline comme suit :

une vision consensuelle de développement à long terme à l'horizon de 25 à 50 ans et un schéma national d'aménagement du territoire qui décline la vision prospective territoriale ;

- la Stratégie Nationale de Développement à moyen terme, déclinée à partir de la vision ainsi que les schémas d'aménagement du territoire ;
- les stratégies sectorielles, thématiques, en cohérence avec la stratégie nationale ;
- les Cadres Stratégiques de Performance Ministériels (CSPM) élaborés par chaque Administration, en cohérence avec les stratégies sectorielles et thématiques.

ENCADRE 2 : CADRE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

En 2009, le Cameroun s'est doté d'une vision consensuelle de développement formulée dans le document « CAMEROUN VISION 2035 » dont l'horizon est 2035. Cette vision était déclinée dans le document de stratégie pour la croissance de l'Emploi (DSCE) pour la période 2010-2020.

La seconde phase, quant à elle, est déclinée dans la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30). Cette stratégie de développement est mise en œuvre à partir stratégies sectorielle, thématiques, des plans locaux de développement, des cadres stratégiques de performance Ministériels.

Les schémas ci-dessous présentent une vue d'ensemble du processus d'opérationnalisation des stratégies dans le cadre d'une démarche de planification stratégique.

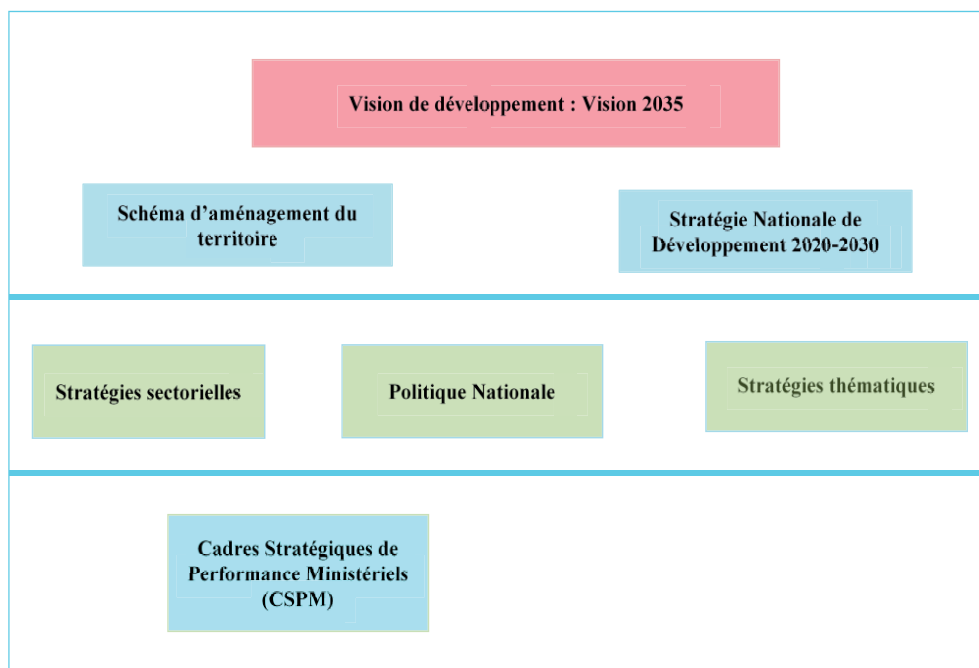


Figure 3 : Le cadre stratégique global de planification

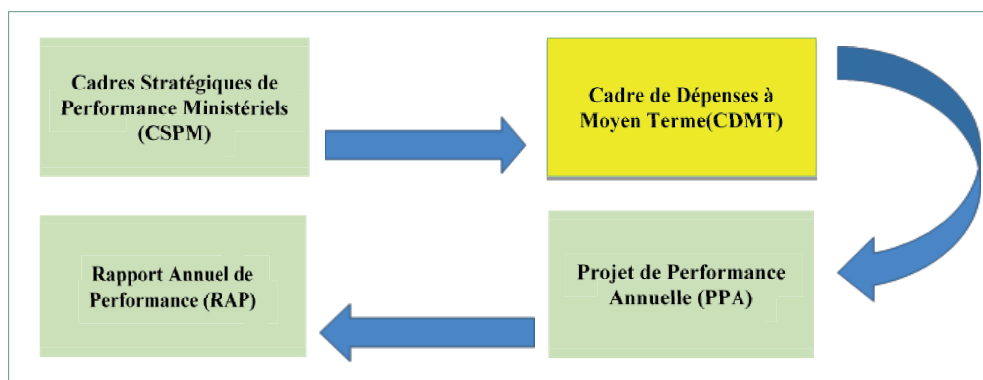


Figure 4 : Vue synoptique de mise en œuvre d'un CSPM

II.2. Construction d'un programme

Cette partie présente : (i) les lignes directrices de structuration du budget par programme ; (ii) la logique de construction d'un programme (démarche de performance) ; (iii) le contenu d'un programme ; (iv) l'évaluation des coûts des programmes et actions (Méthodes d'évaluation des coûts des programmes et actions).

II.2.1. Lignes directrices de structuration du budget par programme

La structuration du Budget en programmes doit respecter les lignes directrices suivantes :

- le programme correspond à une politique publique ou un segment de politique publique. Il regroupe les dépenses indépendamment de leur nature économique. De manière spécifique, les dépenses de personnel et d'investissement devront être regroupées de la même manière que les dépenses de biens et services concourant à la même finalité ;
- un programme est à périmètre ministériel : il s'agit d'un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auquel sont associés des objectifs dont la réalisation est mesurée à travers des indicateurs de performance ; il n'y a donc pas de programmes interministériels ;
- chaque programme correspond à un regroupement clairement défini de directions ou services ou toute autre structure publique ou privée pouvant contribuer à l'atteinte des objectifs du ministère : Une grille de passage entre la structure administrative et le programme est établie (« cartographie du programme »). La structure du programme est exhaustive en ce sens qu'elle recouvre la totalité des structures du ministère concerné ;

- le nombre de programmes par ministère doit être limité : plus le nombre de programmes est réduit, plus les enveloppes de crédits sont importantes et les gestionnaires auront davantage de marges de manœuvre ; en outre, la réduction du nombre de programmes permet de réduire les coûts de gestion (moins de mouvements de crédits, moins de visas, moins de marchés à passer, moins de factures à traiter, etc.) ;
- le nombre d'objectifs par programme doit être limité ; quatre (4) objectifs par programme permettraient de mieux cerner les problématiques liées à la mise en œuvre d'un programme (objectif socioéconomique, objectif d'efficience et objectif de qualité de service) ;
- chaque responsable de programme opérationnel propose une construction de son programme dans un cadre participatif incluant, notamment, les responsables en charge de la planification, les responsables du programme support, le contrôleur de gestion et les responsables des actions ;
- les programmes ministériels sont validés dans le cadre du comité interne PPBS incluant les responsables des structures sous-tutelle ou rattachées ainsi que les responsables du ministère en charge de la planification et ceux du ministère en charge des finances ; il s'agit de s'assurer d'une compréhension partagée des objectifs de la structure du programme, d'une part, et de la cohérence intra et intersectorielle, d'autre part ;
- les programmes peuvent s'inscrire dans l'architecture de l'organigramme existant ; la structure de certains programmes peut correspondre à la structure administrative (par exemple, le programme maintenance et développement du réseau routier correspondra à la direction des routes) ; toutefois, dans d'autres cas, les impératifs liés à la performance peuvent nécessiter une certaine disjonction entre structure des programmes et structure administrative, d'où l'importance d'établir la « cartographie » administrative du programme, c'est-à-dire, la table de passage entre les actions du programme et les structures administratives responsables de leur mise en œuvre.

Tableau 2 : Table de passage entre les actions du programme et les structures administratives responsables de leur mise en œuvre

Programme	Responsable du programme	Actions	Directions ou services	EP contribuant aux programmes
Programme 1				
Programme 2				
Programme 3				

II.2.2. Logique de construction d'un programme : démarche de performance

La construction d'un programme opérationnel/support est faite selon la Méthode du Cadre Logique (MCL). Cette démarche met en évidence la chaîne des résultats qui permet de lier les ressources d'un programme à ses extrants, ses effets et ses impacts.

L'approche du cadre logique permet d'analyser et d'organiser les informations de façon structurée de sorte que les problèmes importants soient posés pour bien cibler les résultats à atteindre par rapport à l'objectif fixé. Le processus analytique du cadre logique se déroule comme suit :

- l'analyse des problèmes de politique publique (principaux problèmes et groupes cibles, relations de cause à effet) ;
- la détermination des objectifs du programme (la situation future améliorée une fois le problème identifié résolu) ;
- les choix d'une stratégie de mise en œuvre ;
- la vérification du lien logique entre les ressources (inputs) et les coûts (budget) avec les objectifs (transformer les relations de cause à effet en lien moyens/fins) ;
- le suivi évaluation sur la base d'indicateurs.

Dans cette logique, la base de construction d'un programme est, de ce fait, l'identification d'un problème de politique publique pertinent. Aussi, la mise en œuvre d'un programme devra-t-elle être la réponse d'un ministère aux attentes des citoyens, aux besoins du pays, en somme, aux priorités globales de la nation.

ENCADRE 3 :

NOTION DE CADRE LOGIQUE ET DE CHAÎNE DE RÉSULTAT

Le cadre logique est un outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Cela suppose de déterminer les éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec de l'action, il facilite aussi la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention de développement.

La chaîne des résultats est une suite de relations de cause à effet qui mène d'une action de développement à l'atteinte des objectifs. La chaîne des résultats commence par la mise à disposition de ressources, se poursuit par des activités et leurs extrants. Elle mène aux réalisations et aux impacts, et aboutit à une rétraction.

Référence : Jody Zall Kusek et ray C. Rist

Cette approche est schématisée comme suit :

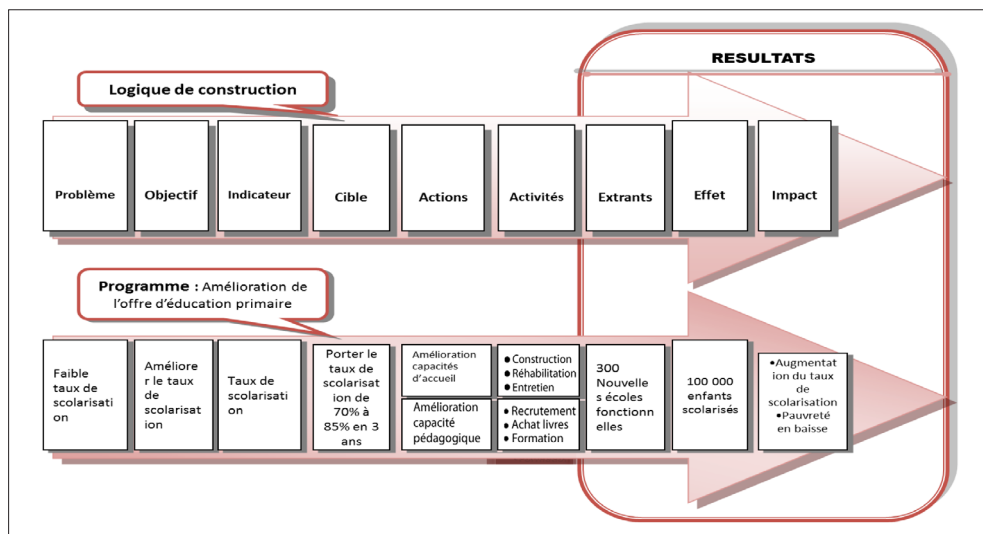


Figure 5 : Schéma de construction d'un programme selon l'approche du cadre logique

II.2.3. Contenu d'un programme

La loi portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques définit, en son article 30 alinéa 3, le programme comme un regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Comme évoqué plus haut, le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il regroupe les dépenses indépendamment de leur nature économique. Tout le budget d'un ministère est réparti entre les différents programmes.

La structuration d'un programme comporte : (i) un libellé ; (ii) des objectifs ; (iii) des indicateurs et leurs différentes valeurs ; (iv) une stratégie-programme : cadre de définition de la démarche opérationnelle et des mécanismes de sa mise en œuvre, (v) l'identification et la présentation des actions ; (vi) l'identification et la présentation des activités/projets principaux ; (vii) un bref résumé du cadre de suivi-évaluation de la mise en œuvre.

Les étapes suivantes décrivent concrètement comment obtenir chacun des éléments susmentionnés.

II.2.3.1. Etape 1 : Formulation du libellé d'un programme

Le programme étant une politique publique stable, son libellé ne devrait pas intégrer les objectifs de politique publique à mener.

Tableau 03 : Exemples et contre exemples de libellés de programmes

Contre exemples de libellés de programmes	Exemples de libellés de programmes recommandés
Aménagement et renouvellement de la ressource forestière	Ressources forestières
Appui à la relance économique pour l'accélération de la croissance	Politiques économiques
Renforcement de la performance dans la passation des marchés publics	Passation des marchés publics
Promotion de la sécurité sociale pour tous	Sécurité sociale
Développement des infrastructures de transport urbain et de mobilité durable	Infrastructures de transport urbain et de mobilité durable

II.2.3.2. Etape 2 : Formulation des objectifs

L'approche Budget-programme porte une double exigence :

- une exigence de transparence qui suppose que la puissance publique affiche à priori les objectifs et qu'elle rendra à posteriori des comptes sur son action ;
- une exigence de performance qui implique que les objectifs correspondent à des attentes réelles des bénéficiaires ciblés et soient atteints au moindre coût.

La formulation des objectifs intervient au niveau du choix des stratégies (objectif ministériel), des programmes et des actions. Les objectifs liés à la stratégie ministérielle et aux programmes sont élaborés sur un horizon de moyen terme, entre trois (03) et cinq (05) 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 s'intègrent dans un calendrier à court et à moyen terme permettant d'en faire le bilan. C'est pourquoi, il est utile de recourir à des objectifs et à des indicateurs intermédiaires qui sans rendre compte de la performance finale de l'action publique, permettent un suivi annuel de celle-ci.

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

- un nombre d'objectifs limité (04) assortis d'indicateurs mesurables. Les objectifs doivent refléter les priorités stratégiques du ministère. Ils peuvent ne pas couvrir la totalité des activités du programme, mais concernent les politiques publiques les plus mobilisatrices de crédits

ou présentant les enjeux les plus importants ;

- les objectifs fixés au niveau ministériel ou des programmes doivent traduire les points de vue du citoyen (objectifs d'efficacité socio-économique) ou de l'utilisateur du service public (objectifs de qualité de service) ou du contribuable (objectifs d'efficacité de la gestion) ;
- les objectifs doivent pouvoir être énoncés en des termes concrets et mesurables ;
- les objectifs doivent pouvoir être atteints avec les moyens du programme : le résultat doit pouvoir être imputé, pour l'essentiel, aux actions financées 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 programme. Ils doivent être spécifiques au programme et directement rendre compte du contenu du programme ;
- chaque service participant au programme doit se reconnaître dans les objectifs spécifiques portés par les actions.

A chaque programme est associé un ou plusieurs objectifs qui doit/doivent être arrêté(s) en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du Gouvernement. Chaque objectif est assorti d'un ou de plusieurs indicateurs.

NOTA BENE : Toutefois, pour un meilleur suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, il est indiqué de ne pas aller au-delà de 04 (quatre) objectifs par programme.

ENCADRE 4 : NOTION D'OBJECTIF DE QUALITÉ

Un objectif de qualité doit être :

- **simple** : sa formulation ne doit être ni ambiguë (les termes doivent être précis et les phrases concises), ni ambivalente (éviter les doubles interprétations) ;
- **réalisable** dans l'échéance indiquée ;
- **motivant** : il doit se présenter comme un défi à relever par l'organisation ou le programme ;
- **réaliste** : prise en compte de toutes les contraintes de faisabilité (notamment le contexte national et/ou local) ; à ce titre, les événements « menaces » et/ou contraintes doivent être bien anticipées ;
- **atteignable** avec les moyens humains, matériels, logistiques de l'organisation ou du programme.

II.2.3.3. Etape 3 : Formulation des indicateurs

Les indicateurs mesurent la performance, c'est-à-dire, le niveau de progression dans l'atteinte des objectifs. Leur mesure est étroitement liée à la qualité du système d'informations. Les indicateurs de performance indiquent dans quelle mesure une entité atteint ou se rapproche de ses objectifs.

Pour définir les indicateurs, il est nécessaire, en premier lieu, de se positionner par rapport au niveau dans lequel on se situe : au niveau de la stratégie, au niveau du programme ou de l'action. En fonction de ce niveau de positionnement, le choix se porte sur plusieurs types d'indicateurs.

Au niveau de la Stratégie Nationale de Développement, on a les *indicateurs d'impact* dont l'atteinte implique la contribution de plusieurs programmes et acteurs, sur le plan opérationnel et stratégique.

Exemple

le taux de pauvreté, le taux de croissance, le taux d'inflation, le taux de chômage, le taux de mortalité, etc.

Au niveau du programme, on a l'*impact d'un programme* qui correspond à sa contribution aux objectifs socio-économiques du pays, en termes de transformation qualitative du milieu. Dans la mesure de l'impact, on émet l'hypothèse que plusieurs facteurs contribuent à expliquer l'atteinte des résultats, et parmi ces facteurs explicatifs des résultats on retient les actions mises en œuvre dans le cadre du programme. L'indicateur du programme est stratégique, c'est-à-dire, un indicateur qui marque le changement. Il implémente au mieux les politiques publiques pour une longue durée. L'indicateur stratégique peut être annualisé ou non.

Exemple

le taux d'accouchement assisté, le taux de couverture vaccinale, etc.

Au niveau de l'action, on a :

- les *indicateurs de ressources* ; ils se rapportent aux ressources humaines et financières (dépenses engagées, etc.) ;
- les *indicateurs d'activités* décrivent le volume des tâches accomplies et des opérations effectuées ; leur contenu est fortement lié à la nature des activités (nombre d'activités réalisées s/ nombre d'activités prévues).
- les *indicateurs de production* où la production désigne le résultat des activités en termes de produits physiques ou de prestations de services ; les indicateurs de production peuvent être classés en deux catégories :
 - * les *indicateurs de quantité* qui mesurent le volume de la production ;
 - * les *indicateurs de qualité* qui précisent les caractéristiques des biens et services produits en termes qualitatifs ;

- **les indicateurs de productivité** : la productivité est mesurée par le ratio : extrant/intrant. Plus ce rapport est élevé et plus grande est la productivité (nombre de patient traité/médecin) ; 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 (coût moyen de scolarisation d'un élève au primaire) ; plus ce rapport est bas, plus grande est la productivité.

Le nombre d'indicateurs devra être relativement réduit par programmes et par actions. L'attention sera portée sur la mesure des résultats socioéconomiques des programmes. Toutefois, pour les programmes de fonction support, les indicateurs de performance pourront porter sur la mesure de l'efficacité ou de la qualité de service.

Comment formuler convenablement les indicateurs ?

Pour bien formuler un indicateur, il est d'abord essentiel d'avoir un objectif clairement formulé. Ainsi, avant de cibler un indicateur, il faut se poser les deux questions suivantes :

- *qu'est-ce qui doit normalement changer ou évoluer si on a atteint l'objectif fixé ?*
- *comment, où, quand et à travers quoi peut-on observer ce changement ?*

C'est seulement après s'être posé ces deux questions qu'il est possible de formuler des propositions d'indicateurs.

Exemple

Si l'objectif consiste à améliorer la sécurité routière, on doit d'abord identifier les différents éléments qui composent la "sécurité routière". Par exemple, on identifiera les éléments suivants : la bonne formation des conducteurs dans les auto-écoles et le contrôle y relatif ; les contrôles techniques des véhicules, le nombre d'accidents et le nombre d'accidents mortels.

Apparaît donc une série d'indicateurs : le nombre d'auto-écoles contrôlées, le nombre d'accidents, le nombre d'accidents mortels, le nombre de contrôles routiers, le pourcentage de routes régulièrement entretenues...

Malheureusement, tous ces indicateurs ne peuvent pas être utilisés de la même façon. Il faut retenir ceux qui prennent le mieux en compte l'objectif du programme (améliorer la sécurité routière).

L'indicateur "Nombre d'auto-écoles contrôlées" ne semble pas pertinent car il ne permet pas de mesurer si la sécurité routière s'améliore. Il mesurera juste si les auto-écoles ont été contrôlées (on a contrôlé 15 auto-écoles). Ainsi, cet indicateur permettra de mesurer le niveau de réalisation de l'activité (contrôle des auto-écoles) mais ne permet pas d'apprécier l'amélioration de la sécurité sur les routes.

L'indicateur pertinent est plutôt "le nombre d'accidents sur les routes" qui est vraiment le révélateur de la diminution de l'insécurité routière. Si le nombre d'accidents sur les routes diminue, alors, oui, la sécurité s'améliore.

ENCADRE 5 : QUELQUES CONSEILS POUR LE CHOIX D'UN INDICATEUR

Un indicateur de qualité doit :

- **répondre aux questions** qui, quoi, combien, comment, quand et où ;
- **être pertinent et spécifique**, c'est à dire se rapporter à un objectif et seulement à cet objectif ; il doit permettre de mesurer les résultats réellement obtenus en relation avec l'objectif auquel il se réfère ; pour cela, il doit y avoir un lien logique entre l'indicateur et l'objectif qu'il est censé illustrer ;
- **être représentatif**, c'est à dire, rendre compte, de manière substantielle, du résultat attendu ; associé aux autres indicateurs, il doit parvenir à couvrir l'essentiel de l'objectif visé ;
- **être pratique**, c'est à dire être compris par tous, y compris par les non spécialistes. Ce qui signifie qu'il doit être énoncé clairement, dans un langage simple et compréhensible ; Il convient de choisir des indicateurs pour lesquels les données sont directement disponibles ou faciles à obtenir.
- **être disponible annuellement**, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le principe de l'annualité budgétaire ; il doit également être produit à temps, c'est-à-dire que le temps requis pour recueillir les données doit être compatible avec le calendrier annuel de suivi de la performance ; l'annualité est une véritable contrainte qu'impliquent un fonctionnement annuel du processus de mesure de l'indicateur et une sensibilité de l'indicateur telle que les principales évolutions de sa valeur d'une année sur l'autre puissent être considérées comme significatives ;
- **être produit à un coût raisonnable**, c'est-à-dire compatible avec les bénéfices qu'on attend de son usage. Son élaboration doit tenir compte des moyens disponibles, et ne pas se faire au détriment de la qualité des prestations fournies par les services ;
- **être quantifiable**, en d'autres termes, être chiffré, de préférence fiable et vérifiable ; il est parfois souhaitable de définir des indicateurs permettant d'apprécier non seulement la quantité mais aussi, la qualité des prestations fournies ; dans ce cas, l'indicateur peut être exprimé à travers une échelle de valeur ; la qualité des données doit garantir que les informations obtenues sur les performances sont significatives et valides, ce qui suppose qu'un indicateur doit toujours être vérifiable ;
- **être précis**, c'est à dire que, sa plage d'incertitude sera réduite autant que possible et sa valeur estimée en ordre de grandeur au cours des années à venir ;
- **être soigneusement documenté**, et faire l'objet d'une fiche signalétique explicitant ses conditions d'élaboration. Sa méthodologie de construction et de production doit être clairement énoncée, et connue de tous, de manière à pouvoir l'analyser et l'interpréter en toute connaissance de cause.

NB : On tiendra compte, dans le choix des indicateurs, de sa pertinence au niveau déconcentré : l'indicateur est-il facilement déclinable ? (Exemple région par région, ou action par action).

II.2.3.4. Etape 4 : Définition des valeurs des indicateurs

Valorisation des indicateurs compte tenu des objectifs du programme

Les indicateurs du programme et d'action doivent être assortis de valeur passée, valeur attendue, valeur projetée et valeur cible. Entre la valeur passée et la valeur cible, des valeurs intermédiaires permettent de mesurer l'évolution de la performance afin de porter un jugement sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus.

Il est important de disposer des informations sur les indicateurs pendant plusieurs périodes afin de mieux suivre la progression vers les objectifs fixés. Il faut suivre l'indicateur à travers plusieurs valeurs à savoir :

La valeur passée : La valeur passée est le niveau atteint par l'indicateur en l'année N-1. En l'absence d'information pour l'année N-1, on peut prendre la valeur de l'année N-2.

La valeur attendue : La valeur attendue est celle de l'année courante c'est-à-dire de l'année N projetée en N-1. Elle constitue le niveau de performance attendu au cours de l'année N.

La valeur projetée : On parle de valeur projetée pour désigner les niveaux de l'indicateur que l'on souhaite atteindre à partir de l'année N+1. En matière budgétaire, on s'intéresse notamment aux trois prochaines années (N+1, N+2, et N+3) en fonction des projections de la dépense publique se rapportant à l'indicateur concerné.

La valeur cible : La valeur cible est celle qui est projetée dans les stratégies de développement nationale ou sectorielle.

Tableau 4 : Structure du tableau de valeurs pour les indicateurs

Objectif	Unité	Valeur de référence (N-x)	Valeur passée	Valeur attendue	Valeurs projetées			Valeur cible
			N - 1	N	N + 1	N + 2	N + 3	N + x
Indicateur 1								
Indicateur 2								

Tableau 5 : Exemple d'indicateur de programme

Objectif : Améliorer la couverture des besoins nationaux en produits laitiers	Unité	Valeur de référence (2015)	Valeur passée	Valeur attendue	Valeurs projetées			Valeur cible
			2018	2023	2024	2025	2026	2030
Volume de produits laitiers importés	Tonnes	100 000	70 000	60 000	50 000	40 000	30 000	0

Valorisation des indicateurs compte tenu de la contribution des services déconcentrés, des établissements publics et des CTD dans la performance du programme

ENCADRE 6 : LA BUDGETISATION PAR PROGRAMME DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET LES CTD

Conformément à la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics et à la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées, le budget annuel desdites entités publiques est présenté sous forme de sous-programmes en ce qui concerne les premiers (article 48) et de programmes pour les seconds (articles 385 et 409). Ainsi, sous réserve de leurs spécificités respectives, les modalités d'élaboration de ces sous-programmes et programmes devraient être les mêmes que pour les programmes des départements ministériels.

Les dispositions du présent manuel s'appliquent donc également aux établissements publics et aux CTD avec l'impérieuse contrainte de veiller à la mise en cohérence des objectifs de développement déclinés dans la Stratégie Nationale de Développement et dont l'opérationnalisation est à la charge des départements ministériels et institutions. Voilà pourquoi, ce souci de cohérence est appelé à se matérialiser, d'une part, entre lesdits objectifs et les programmes ministériels et d'autres part, entre les programmes ministériels et les sous-programmes des établissements publics et les programmes des CTD.

Les EP et les CTD sont donc astreints à l'élaboration des mêmes documents de performance que les départements ministériels (notamment le PPA) dans le cadre de la préparation de leur budget annuel. A cet égard, les différents formats et modalités requis par le présent manuel concernent également les sous-programmes des établissements publics et programmes des CTD.

Si la gestion de la performance est définie au niveau du programme et même si le PPA et le RAP sont des documents essentiellement établis par programme, il n'empêche que l'activité qui engendre les résultats des programmes demeure sur le terrain, dans les actions et essentiellement dans les services déconcentrés. Il est donc nécessaire d'établir des « cadres de performance » pour éclairer la contribution aux résultats des programmes des actions, d'une part, des entités déconcentrées, d'autre part.

Il reste essentiel que ces cadres de performance (ou tableaux de bord) soient cohérents avec le PPA établi au niveau du programme. Les indicateurs du PPA se réalisent alors par agrégation des indicateurs déclinés (sous indicateurs). Au niveau de l'action ou de l'entité déconcentrée, on distinguera des indicateurs déclinés (sous indicateurs) et des indicateurs spécifiques reflétant la réalité particulière concernée.

Le sous-indicateur peut être une reprise de l'indicateur à condition de rajouter un critère spécifique (la localisation, le type de services administratifs). Par ailleurs, on peut avoir une appellation différente de l'indicateur auquel il est rattaché. Les sous-indicateurs peuvent être de natures diverses mais rassemblés sous le chapeau d'un indicateur dont ils décrivent des phénomènes distincts.

Exemple :

Objectif : améliorer la sécurité routière

Indicateur de performance : nombre d'accidents de la route

Décliné par région

- nombre d'accidents de la route dans la région X ;
- nombre d'accidents de la route dans la région Y, etc.

Décliné pour l'action infrastructure routière :

- nombre de kilomètres de routes à deux voies ;
- pourcentage de routes rurales régulièrement entretenues.

La performance de l'action ou des services déconcentrés est mesurée par le suivi d'objectifs et d'indicateurs qui sont définis en cohérence avec les objectifs et indicateurs inscrits dans le PPA du programme. Les objectifs et les indicateurs de performance déclinés au niveau de l'action ou des services déconcentrés peuvent être, soit identiques à ceux fixés dans le PPA, soit différents mais concourant directement à la réalisation de ces mêmes objectifs. Les indicateurs rattachés à ces objectifs présentent, sur le périmètre du budget de l'action ou du service déconcentré, les résultats obtenus lors des exercices passés, les résultats attendus au cours de l'année et le cas échéant, les valeurs projetées dans le PPA.

En ce qui concerne les opérateurs, c'est-à-dire les établissements publics, ils peuvent intervenir dans la performance d'une ou de plusieurs actions. A ce titre, une activité, qui leur est spécifique, peut être définie en cohérence avec les ambitions de l'action de rattachement.

Pour ce faire, des contrats de performance doivent être passés entre les départements ministériels et les opérateurs. Au vu des priorités et objectifs fixés par lesdits contrats, il y a lieu de définir les indicateurs de performance permettant de mesurer la contribution de l'opérateur dans l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels. Les objectifs et les indicateurs de performance, définis au niveau des opérateurs, doivent être en lien direct avec les objectifs de performance du programme de rattachement. Ainsi, tout objectif et tout indicateur, présents dans un PPA et portés par un opérateur, doivent être intégralement repris dans le contrat de performance conclu avec l'opérateur concerné.

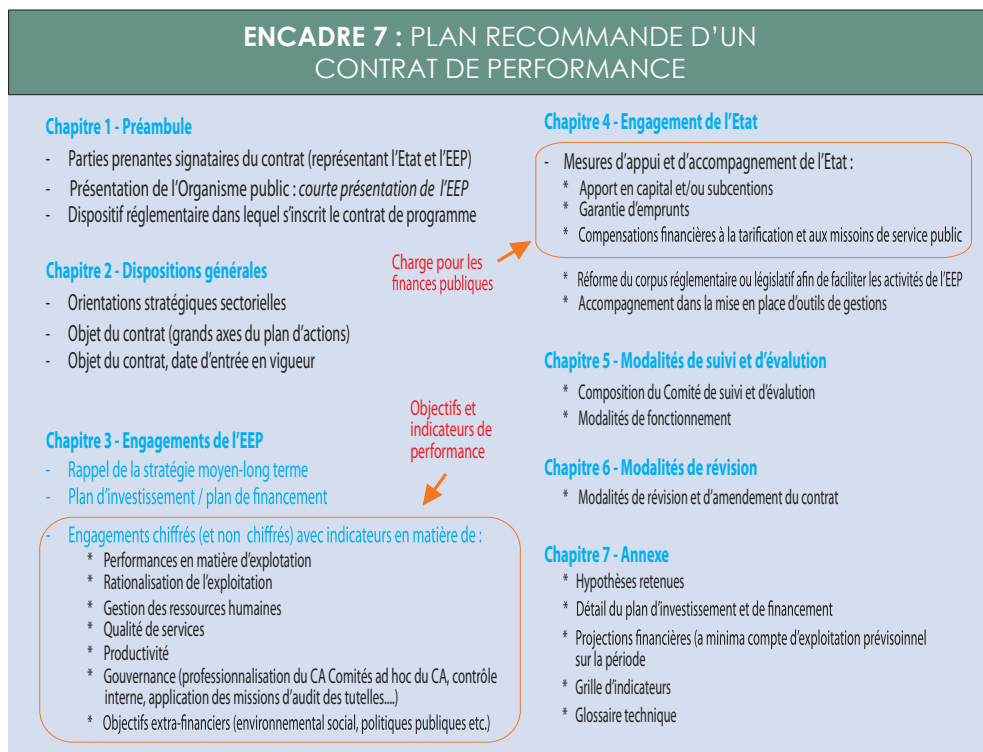
Un contrat de performance passé au sein de l'Administration Publique est un acte écrit passé entre deux ou plusieurs parties, par exemple entre le

Ministre et la direction d'un service déconcentré. A la différence des contrats classiques, les contrats de performance passés au sein de l'Administration ne sont pas « exécutoires », c'est-à-dire que ni les tribunaux, ni un arbitre ne peuvent en exiger l'exécution. Ces contrats visent, en général, à mieux cerner la définition des objectifs des programmes ou des organisations, à développer de nouveaux moyens de contrôle et gestion, tout en laissant aux gestionnaires la responsabilité des opérations courantes.

Un contrat de performance doit rappeler les objectifs généraux. Il les traduit en objectifs opérationnels et il définit les engagements de chaque partie. Il couvre en général une période pluriannuelle. Ses projections financières doivent être compatibles avec l'évolution projetée des finances publiques. Les prévisions financières d'un contrat de performance ont souvent un horizon fixe. Elles doivent être revues et mises à jour annuellement.

Un esprit contractuel doit gouverner le dialogue de gestion, néanmoins, il serait difficile de généraliser les contrats de performance. Ceux-ci seront passés en priorité avec les entités publiques et les délégations régionales. Le contrat de performance permet alors d'exercer un contrôle sur ces entités tout en leur accordant une autonomie accrue de gestion. Certaines de ces entités, notamment les délégations régionales, peuvent devoir passer un (ou des) contrat(s) couvrant plusieurs programmes.

L'encadré ci après présente un plan de contrat de performance. Un contrat de ce type est accompagné d'annexes qui précisent les obligations de chaque partie, les résultats attendus et le format des divers rapports.



Cependant, le contrat de performance doit se distinguer de la lettre de mission qui concerne, elle, l'engagement réciproque entre le responsable de programme et son responsable d'action. En effet, des lettres de mission faisant office des consignes périodiques, sont adressées par le responsable du Programme aux différents responsables d'Action. Elles fixent les objectifs et les résultats attendus au cours d'une période ciblée ainsi que les ressources mises à disposition. C'est un outil de veille permanente dont la finalité est de faciliter l'exécution et le suivi des activités pour l'optimisation des résultats à atteindre.

ENCADRE 8 : MODELE DE LETTRE DE MISSION

Le Directeur de XXX

(Responsable du Programme 000
intitulé du Programme)

A

Madame le Sous Directeur du ZZZ
-YAOUNDE-

Objet : Lettre de mission 2024 de l'action 02 – Aménagement du WWW

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme 000 (intitulé du Programme), l'aménagement du WWW, dont vous avez la charge, a connu un niveau de réalisation satisfaisant durant l'exercice 2023.

En effet, il y a lieu de rappeler que l'année qui vient de s'écouler devait permettre ... (Rappel de la principale réalisation attendue). A ce propos, il m'a été loisible d'apprécier les efforts consentis pour l'aboutissement de ... (Mention de la réalisation obtenue). Ce résultat, bien qu'étant en dessous des prévisions, est appréciable car ... (Mise en exergue des déterminants de la performance obtenue).

De plus, ... (Présentation des autres réalisations obtenues).

Ce niveau de performance atteint au terme de l'année 2023 se traduit par un taux de réalisation de votre Plan de travail Annuel (PTA) 2023 avoisinant X% et d'un taux d'exécution financière situé autour de Z%. Ainsi, sur les XX tâches inscrites, près de YY ont connu un dénouement satisfaisant.

A cet égard, je tiens à vous exprimer, à vous et à vos collaborateurs, mes sincères encouragements et à vous exhorter à relever davantage de défis pour l'atteinte des objectifs assignés au Programme 000.

Pour ce qui est de 2024, il conviendrait de rappeler la nécessité de diligenter la finalisation des chantiers prioritaires relatifs à A, B, C, ... De plus, des efforts devront être consentis à M, N, O,

Cela devra principalement passer par :

- (Lister les principaux extrants attendus pour influencer sur la performance du Programme).

L'atteinte des objectifs assignés au Programme 000 en général et à l'action 02 en particulier, est tributaire de la franche collaboration que je vous exhorte à avoir avec les autres services et entités parties prenantes. Aussi vous prierai-je de bien vouloir prendre attache avec le Contrôle de Gestion (CdG) à l'effet de finaliser votre PTA ainsi que les modalités de son évaluation en cohérence avec les ressources budgétaires mises à la disposition de l'action dont vous avez la charge.

Vous trouverez en ma personne la disponibilité et le soutien nécessaires à la conduite optimale des missions planifiées en détail dans le PTA sus évoquée que je vous invite à me transmettre signé. /-

Copies :

- Ministre concerné ;
- SG/ Ministère concerné ;
- Coordonateur CdG
- CdG (Pour suivi).

Pièce jointe : Plan de travail annuel 2024, cosigné par le responsable de programme et le responsable d'action

Documentation des indicateurs

Documenter un indicateur revient à en préciser les caractéristiques afin de rendre objectives l'analyse et l'interprétation des valeurs affichées dans le cadre du suivi de la performance des programmes. Pour ce faire, une « fiche indicateur » permet de garantir la robustesse et la fiabilité de l'indicateur, elle doit être renseignée de manière précise. Elle est nécessaire, aussi bien au pilotage et au suivi de la performance, qu'à la production de documents budgétaires et de performance. Elle constitue un élément d'auditabilité de la démarche de performance opposable à toutes les institutions de contrôle concernées par l'évaluation de la performance.

La question de l'audit des données permettant de valoriser l'indicateur est essentielle. Elle permet de juger de la fiabilité des données présentées. Pour faciliter cette auditabilité, la fiche de documentation permet d'explicitier la source des données, le mode de calcul, le sens d'évolution souhaité. Elle est conservée au niveau du responsable de programme et pourra servir utilement à l'occasion des campagnes de revue ou d'audit de la performance.

Le contenu de ces fiches de documentation doit permettre de comprendre la nature des données, leur périmètre exact, leur mode et la périodicité de la collecte, les modalités de leur consolidation et le rôle des différents acteurs dans le cycle de production de l'indicateur, de la collecte à la conservation des données de base. En vue de garantir une harmonisation qualitative du dispositif global de mesure de la performance et d'assurer son auditabilité, un modèle de cette fiche est présenté en annexes.

ENCADRE 9 : QUELQUES PROPOSITIONS D'OBJECTIFS ET INDICATEURS SENSIBLES AU GENRE	
OBJECTIFS	INDICATEURS
Institutionnaliser une fonction publique équitable	<ol style="list-style-type: none">1. Taux d'accès à la formation (désagrégé par sexe)2. Part des bénéficiaires des formations et des campagnes de sensibilisation sur l'approche genre (désagrégé par sexe)3. Part des bénéficiaires d'une formation qualifiante pour occuper les postes de responsabilité (désagrégé par sexe)
Renforcer la représentativité féminine dans les postes de responsabilité	<ol style="list-style-type: none">1. Taux des femmes dans l'effectif global des fonctionnaires2. Taux d'accès des femmes aux postes à responsabilité3. Taux d'accès des femmes aux postes à responsabilité4. pourcentage des femmes candidates aux postes à responsabilité5. Part des femmes siégeant dans les organes de gouvernance des organes sous tutelle du ministère
Améliorer la qualité des services fournis en tenant compte du genre	<ol style="list-style-type: none">1. Taux de satisfaction des prestations fournies par le ministère : conditions de travail, d'équipement, de sécurité, ... (désagrégé par sexe)2. Nombre de mesures de conciliation mises en place : crèches, services de conciergerie...
Optimiser le fonctionnement des services en tenant compte du genre	<ol style="list-style-type: none">1. Ratio d'efficacité bureautique (désagrégé par sexe)2. Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines (désagrégé par sexe)

II.2.3.5. Etape 5 : 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 de la structure de pilotage du programme. Cette dernière identifie 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 l'objectif du programme.

Le découpage d'un programme en actions doit être confronté à la réalité du terrain, et en cohérence avec l'organisation administrative. Chaque action doit, dans la mesure du possible, être rattachée à une structure administrative qui la met en œuvre en concertation avec les autres intervenants du programme. Par ailleurs, une action peut être rattachée à plusieurs structures administratives qui contribuent à la mise en œuvre des objectifs.

La budgétisation du programme est faite à partir des actions. Aussi, la formulation de l'action nécessite-t-elle une bonne connaissance des activités à réaliser en son sein, en vue d'une déclinaison de ses activités en tâches à réaliser et de la nature de la dépense. Cette articulation est une condition *sine qua non* pour la budgétisation des programmes.

La construction d'une action requiert :

- la formulation de son intitulé ;
- la détermination des activités qui la constituent ;
- l'identification des parties prenantes dans sa mise en œuvre, c'est-à-dire, des acteurs intervenant directement ou indirectement dans la réalisation des activités de l'action ;
- la définition de l'organisation des activités qui sera faite en vue d'atteindre les finalités ciblées par l'action ;
- la justification de leurs choix et modalités de mise en œuvre ainsi que du lieu ou de la zone de leur exécution.

ENCADRE 10 : QUELQUES CONSEILS POUR DEFINIR LES ACTIONS

Le nombre d'actions (9 maximum) doit respecter les plages de caractères de l'imputation y relative tel que défini par la nomenclature budgétaire de 2019 au risque de les rendre difficilement lisibles et d'en complexifier la gestion.

Les intitulés des actions doivent être des substantifs suffisamment lisibles, expressifs et facilement compréhensibles pour un lecteur non averti de façon à montrer précisément la finalité des crédits budgétaires. C'est un élément de la transparence budgétaire. Il est d'ailleurs conseillé de ne pas utiliser d'adverbes ou de verbes qui sont plutôt réservés aux objectifs même si parfois le choix n'est pas facile.

Les actions des fonctions support ne peuvent pas être définies dans un programme opérationnel. En effet, les fonctions transversales (gestion des ressources humaines et matérielles, conseil juridique, ...) des départements ministériels sont l'exclusivité du programme support dont la finalité est d'accompagner l'opérationnalisation des programmes de politique publique. Il est recommandé, dans le présent manuel, de structurer les interventions du programme support autour de 06 principales actions :

- Action 1 - Pilotage et Coordination des actions du Ministère -
- Action 2 - Amélioration du cadre de travail, du climat social et Gestion optimale des ressources budgétaires -
- Action 3 - Gestion de l'information -
- Action 4 - Communication, relations publiques et Partenariat (Capitalisation de l'assistance technique et financière en faveur de la politique publique du département ministériel) -
- Action 5 - Planification, Programmation et Suivi-évaluation des actions du département ministériel -
- Action 6 - Appui aux affaires juridiques, à la traduction et à la liaison -

Cependant, la création d'une action support est exclusivement autorisée pour les programmes disposant, en leur sein, d'un ou de plusieurs services en charge desdites fonctions supports. Cette action de fonctions support pourrait ainsi s'intituler Pilotage et Coordination des actions du Programme XXX (code et libellé du Programme).

Contrairement au programme, l'action ne dispose ni d'objectifs ni d'indicateurs dans le PPA. Toutefois, le Responsable d'action a l'obligation d'assurer le suivi de la performance obtenue de la mise en œuvre de son action. A cet egard, les choix des résultats ciblés et projetés devront être justifiés en cohérence avec les résultats antérieurs de la période la plus récente.

La formulation des objectifs et des indicateurs des actions permet d'apprécier la complémentarité et la cohérence qui existent entre les différentes actions d'un Programme. Cependant, pour mettre en évidence la place du programme comme unité de gestion par la performance au sein d'un département ministériel et offrir davantage de flexibilité au responsable de programme dans le pilotage, il est préconisé de ne pas inscrire les objectifs et indicateurs des actions dans le PPA. Toutefois, ces outils de performance au niveau de l'action devront être suivis dans le cadre du dialogue de gestion du programme.

II.2.3.6. Etape 6 : Identification des activités prioritaires

Les activités prioritaires découlent de l'analyse diagnostique. Il s'agit des interventions nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés. Elles doivent être identifiées de façon participative autour du responsable de programme.

La grille ci-dessous pourrait permettre de mener à bien cette analyse.

Tableau 6 : Grille d'activités prioritaires

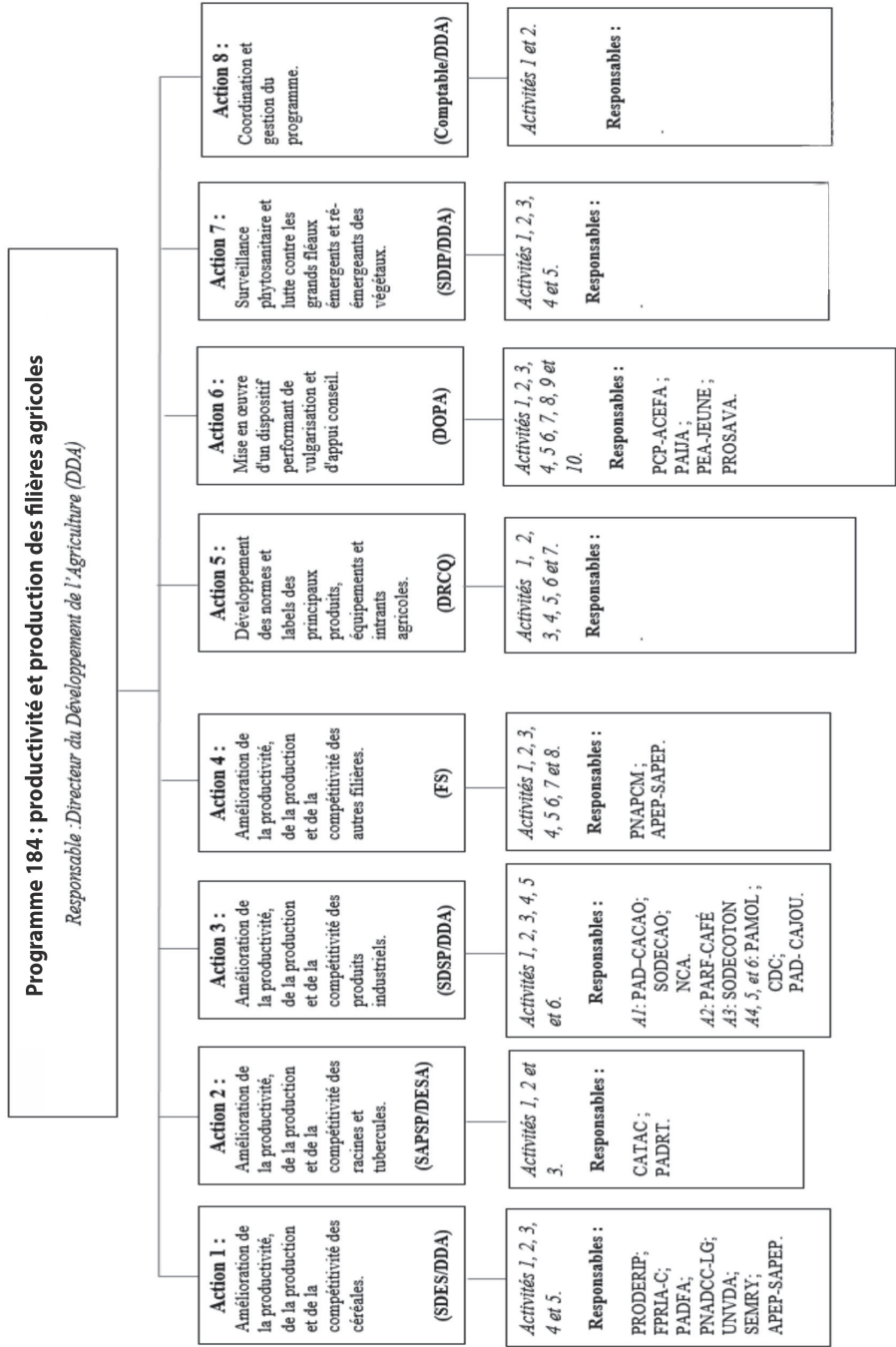
Activités et actions du Programme	Niveau de contribution à l'atteinte des Objectifs du Programme	Observations
Action 1		
Activité 1.1		Pour chaque activité, le niveau de contribution est défini en termes de : Elevée (E) ; Moyenne (M) ; Faible (F) ; Négligeable (N)
Activité 1.2		

Les niveaux de contribution sont évalués de manière participative au sein de l'équipe chargée de mettre en œuvre le programme sous la coordination du responsable de programme. Au terme du travail, on obtient une hiérarchisation des activités par action

II.2.3.7. Etape 7 : Mise en place du cadre organisationnel

Il est question ici d'élaborer la cartographie du programme qui devra prendre en compte tous les acteurs (services centraux, services déconcentrés, Etablissements Publics, collectivités territoriales décentralisées, secteur privé, société civile, ...).

Tableau 7 : Cartographie du Programme 184 du MINADER :



II.2.3.8. Etape 8 : Evaluation des coûts du programme et des 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 de l'identification des activités à réaliser pour sa mise en œuvre intégrale et effective, ainsi que 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 une période déterminée. Cette estimation 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 franchi cette étape. En effet, le plan d'actions ainsi que le CDMT du ministère doivent comporter une estimation globale du coût de l'action.

Toutefois, des travaux complémentaires sont indispensables pour assurer la prise en charge des dépenses dans le Budget, conformément à la Nomenclature Budgétaire de l'Etat. Il est en effet nécessaire, d'une part, de bien connaître les tâches, *qui sont une déclinaison élémentaire des activités, ainsi que la nature des dépenses y afférentes et, d'autre part, d'appréhender leur utilisation en termes de charges directes (directement imputable à l'action) ou indirectes (charges transversales à répartir entre plusieurs actions), les charges récurrentes et de 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, bâtiments administratifs, etc.). Par la suite, 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 :

- inventaire des activités et tâches ;
- identification des moyens nécessaires ;
- évaluation quantitative et financière ;
- calcul du coût total de chaque activité (somme du coût des tâches) ;
- calcul du coût total de chaque action (somme du coût des activités) ;
- calcul du coût total de chaque programme (somme du coût des actions).

Elle est principalement élaborée sur la base de la méthode des coûts unitaires mais, prend également en compte les méthodes basées sur l'expérience et la dotation forfaitaire.

Cette démarche, qui se veut opérationnelle, a été formalisée dans le cadre de la première édition du Manuel d'Elaboration du Budget-Programme et a permis de structurer la méthodologie de construction d'un programme autour du triptyque actions, activités et tâches. En effet, si le RFE-AEP évoque l'action comme une composante du Programme (Art 30), il n'en fait pas une unité de spécialisation de crédits au niveau des lois de finances.

Toutefois, bien que le Programme constitue le support d'analyse du Parlement sur les perspectives de l'action publique, il n'en demeure pas moins qu'il est l'aboutissement d'un processus piloté par les acteurs opérationnels et mobilisés autour du Responsable de Programme. Ledit processus s'opère sur la base de la stratégie-programme qui permet l'identification des résultats à obtenir afin de garantir l'atteinte des objectifs fixés. Une fois l'ensemble des tâches et activités constitué par ce mécanisme et regroupé par action, le Programme est établi par agrégation des différentes actions.

► METHODE DU COUT COMPLET OU COUT UNITAIRE

La démarche d'évaluation du coût des activités par l'approche du coût unitaire ou coût complet est la suivante :

Phase 1 : Inventaire des activités et tâches à mettre en œuvre pour la réalisation de chaque action

Phase 2 : Identification des moyens nécessaires pour l'exécution des tâches (nature économique de la dépense)

Phase 3 : Evaluation quantitative et financière des moyens

Phase 4 : Synthèse du coût de l'activité par nature de la dépense

Exemple d'évaluation par la méthode de coûts complets

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

Action 1 : *Ouverture de nouveaux établissements secondaires*

Phase 1 : Inventaire des activités et tâches à mettre en œuvre pour la réalisation de chaque action

Inventaire des activités

- Activités 1.1 : Construction de 06 nouveaux lycées
- Activité 1.2 : Recrutement de 300 enseignants du secondaire

Inventaire des tâches

- Tâches à réaliser dans l'activité 1.1 :
 1. Conception du plan de construction
 2. Construction des salles de classe
 3. Suivi des travaux
 4. Equipement des salles de classe

Phase 2 : Identification des moyens nécessaires pour l'exécution des tâches (nature économique de la dépense)

Tableau 8 : Identification des opérations à réaliser

<i>Tâches à exécuter</i>	<i>Moyens nécessaires (Cf. nomenclature économique de la dépense)</i>
Conception du plan de construction	Fournitures de bureau et petits matériels
Construction des salles de classe	Contrat de construction (DAO)
Suivi des travaux	Véhicule de supervision et frais de mission
Equipped des salles de classe	Tables-bancs, tableaux et divers

Phase 3 : Evaluation du coût des programmes

Tableau 9 : Evaluation quantitative et financière des moyens (en milliers de Fcfa)

Tâches à exécuter	Moyens nécessaires	Quantité	Coût Unitaire	Coût Total
Conception du plan de construction	Fournitures de bureau et petits matériels	06	5000	30 000
Construction des salles de classe	Contrat de construction	60	15 000	900 000
Suivi des travaux	Véhicule de supervision	01	10 000	10 000
	Frais de mission	08	250	2 000
Equipped des salles de classe	Tables-bancs, tableaux et divers	9 000	40	360 000
TOTAL				1 302 000

Phase 4 : Synthèse du coût de l'activité par nature de la dépense

Ainsi, le coût total de la construction de 06 nouveaux lycées est estimé à 1 302 000 000 Fcfa. Par la même démarche, on évalue le coût de la seconde activité (Recrutement de 300 enseignants du secondaire) sur la base des tâches y afférentes (organisation de concours, salaires des nouveaux enseignants, etc.). Ces coûts ont été évalués à 105 000 000 Fcfa.

D'autres méthodes d'évaluation des coûts sont envisageables. Cependant, il est recommandé de faire recours à la méthode ABC.

► La méthode ABC (Activity Based Costing)

La méthode ABC est une variante du calcul des coûts complets. Elle sert à calculer le coût de revient d'un produit en tenant compte de tous ses coûts (directs et indirects). Elle permet de déterminer le niveau des charges à affecter à une « activité », en partant de la logique selon laquelle un produit ou un service consomme des activités qui, elles-mêmes, consomment des ressources.

La méthode ABC est une méthode de calcul des coûts basée sur les activités. On entend par activités, les différentes étapes du processus de production d'un produit ou d'un service, on ne raisonne plus en termes de structures et de charges de structures.

Ainsi, par exemple « le traitement d'un dossier d'allocation à l'utilisateur » est une activité, de même que le « traitement du courrier ». La méthode met l'accent sur la nécessité de rester au plus près du processus réel de production d'un bien ou d'un service, en cherchant à suivre ce dernier « à la trace ». Elle met également en évidence le caractère global de l'organisation, orientée vers la production de résultats, en contribuant à réduire la distinction entre services productifs et non productifs.

La méthode permet de répartir les charges indirectes et de mieux évaluer le coût de produits ou de prestations de service. En s'intéressant aux activités, elle permet de mettre en lumière certaines initiatives secondaires qui sont sources de coût. Elle conduit à reconnaître comme variables des charges et à rendre possible un suivi par unités d'œuvre qui présente les démarches d'élaboration de budget plus pertinentes.

Comment y procéder ?

Les différentes étapes pour la mise en place d'une démarche conforme à la méthode ABC sont les suivantes :

- définir les activités ;
- faire le lien entre les charges et l'activité : dans la majeure partie des cas plus besoin de clé de répartition car les charges sont souvent directes par rapport aux activités ;
- identifier les charges indirectes qui vont faire l'objet d'un retraitement ;
- faire le lien entre les activités et les produits : Pour chaque activité, un inducteur de coût (cost driver) sera retenu et suivi (par exemple, le nombre de dossiers d'allocation traité). Cet inducteur sera l'unité qui permettra de répartir le coût total de l'activité (on préférera un inducteur typique de l'activité. Pour chaque activité étudiée, le modèle précisera donc les inducteurs consommés ;

La méthode ABC présente l'avantage d'affecter, de manière plus précise, les coûts aux produits sans procéder à une répartition des coûts indirects à l'aide d'une unité de mesure souvent arbitraire. Une meilleure connaissance des processus permet de dégager les forces et faiblesses d'une organisation à la mise en place de cette méthode.

Elle permet de prendre en considération toutes les variables qui peuvent entrer en jeu dans les coûts : le nombre de produits ou services mais aussi leur diversité et leur complexité. Elle a l'avantage de donner aux gestionnaires une représentation lisible de leurs activités et contribue ainsi à « décloisonner » le fonctionnement de l'organisation.

Elle facilite donc la recherche d'économies (de gains de coûts) et la recherche de la performance. Elle est d'ailleurs très largement utilisée au sein des Administrations. Des problèmes peuvent survenir si les activités sont trop détaillées et que l'organisation a mis en place un modèle trop complexe.

Quel est l'avantage ?

La méthode ABC présente l'avantage d'affecter de manière plus précise les coûts aux produits sans procéder à une répartition des coûts indirects à l'aide d'une unité de mesure souvent arbitraire (par exemple, les heures machines). Une meilleure connaissance des processus permet de dégager les forces et faiblesses d'une organisation à la mise en place de cette méthode.

La méthode ABC est notamment utilisée comme aide décisionnelle dans l'étude des processus d'externalisation. L'objectif de la méthode ABC est d'identifier les facteurs de coûts réels et les économies potentielles et d'améliorer la rentabilité des produits.

Quelle est la limite ?

La méthode ABC présente l'inconvénient d'exiger l'intervention longue de spécialistes extérieurs, une implication active du personnel ainsi que l'emploi de solutions informatiques coûteuses, pour être mise en œuvre.

Tableau 10 : Acteurs impliqués dans la détermination des coûts des activités/projets, des budgets des actions et des programmes du ministère

Étapes	Parties prenantes		
	Responsabilité	Acteurs impliqués	Approbation / arbitrage
Détermination des coûts des activités ou des projets	Gestionnaires d'activités ou de projets	DAG, direction ou cellule études et planification, etc.	Responsable de programme, responsable d'action
Détermination du budget des actions	Responsables des actions	DAG, responsables d'activités ou de projets	Responsable de programme, responsable d'action
Détermination du budget du programme	Responsables de programmes	Responsables d'actions, responsable du programme des fonctions support, DAG, contrôleur de gestion, responsable CDMT	Ministre

II.2.3.9. Etape 9: Elaboration de la stratégie-programme

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

La stratégie-programme est le résultat des réflexions approfondies sur la mise en œuvre d'un programme. Elle part du principe général que, pour atteindre un objectif, plusieurs logiques d'interventions sont possibles. Par exemple, pour accroître la production agricole, on peut choisir de privilégier soit les grandes ou les petites exploitations, soit l'appui technique aux producteurs, soit 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.

En pratique, pour formuler la stratégie d'un programme, six (06) étapes clefs sont à observer :

- présentation du programme ;
- état des lieux/diagnostic du programme ;
- présentation des performances en cours du programme ;
- déclinaison des orientations stratégiques pour le cycle triennal à venir ;
- identification des modalités de mise en œuvre du programme ;
- gestion des risques de contre-performance du programme.

Le diagnostic représente le point de départ pour la formulation de la stratégie-programme. Par ailleurs, il faut connaître les autres programmes complémentaires en vue d'une identification univoque des interventions complémentaires 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 à la manière d'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.

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, notamment, les structures sous-tutelle ou rattachées intervenant dans le programme. 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 techniques.

II.3. Revue et actualisation d'un programme

Les programmes sont construits dans un objectif de stabilité. Cependant, leurs cadres de performance peuvent faire l'objet d'une revue/actualisation tous les trois (03) ans à l'occasion de la tenue du CIEP. En outre, chaque année, il est procédé à une revue des activités et des projets d'investissement tel que prévu par le décret portant calendrier budgétaire.

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 pour s'assurer qu'elles s'exécutent conformément aux prévisions initiales, et le cas échéant, d'apprécier l'opportunité d'une nouvelle programmation.

Cette revue s'avère incontournable, car elle détermine la marge de manœuvre pour l'inscription de nouvelles activités dans les programmes ; celles en cours dans le principe général prioritairement programmées.

Compte tenu de sa finalité, la revue des programmes et actions est relativement sommaire. Elle offre toutefois l'opportunité de prendre des mesures correctives pour la bonne exécution des programmes. Aussi, chaque ministère doit-il organiser la tenue des revues des programmes.

Il est important d'actualiser les activités d'un programme, pour tenir compte :

- de l'évolution du contexte socioéconomique national et international ;
- des nouvelles orientations sectorielles définies dans les nouveaux documents de stratégies ;
- des résultats de la mise en œuvre des politiques et des stratégies ;
- des nouvelles orientations politiques édictées ;
- des faits notables de l'environnement qui affectent la mise en œuvre des programmes et la réalisation des performances projetées ;
- de la performance réalisée dans le passé dans l'exécution des programmes ;
- de la planification du programme retenue dans la loi des finances de l'exercice en cours au terme des arbitrages budgétaires ;
- de la feuille de route ministérielle, et des perspectives projetées des résultats à réaliser ;
- des observations formulées par le Parlement lors des débats relatifs au projet de loi de finances.

Tableau 11 : Fiche de budgétisation

	Charges de la dette		Personnel		Biens et services		Transferts et subventions		Investissements		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ministère												
└ Programme 1												
└└ Action 1.1												
└└└ Activité 1.1.1												
└└└ Activité 1.1.2												
└└└ Activité 1.1.3 ...												
└└└└ Elément de coût 1.1.3.1												
└└└└ Elément de coût 1.1.3.2												
└└└└ Elément de coût 1.1.3.3												
└└└└ Activité 1.1.3 ...												
└└└ Action 1.1.1 ...												
└└└ Action 1.1.2												
Total												

“

CHAPITRE III : PROGRAMMATION BUDGETAIRE A MOYEN TERME ET BUDGETISATION D'UN PROGRAMME

”

PROGRAMMATION BUDGETAIRE A MOYEN TERME ET BUDGETISATION D'UN PROGRAMME

Le Système Planification – Programmation – Budgétisation (Planning, Programming and Budgeting System) est le cadre qui décrit la logique de planification du développement, en vigueur depuis l'adoption du DSCE au Cameroun en 2009. Cette partie présente le processus de prise en compte des politiques et stratégies de développement dans le budget de l'Etat à travers les étapes de Programmation et de Budgétisation.

Après avoir défini les objectifs de politiques publiques assortis de leurs indicateurs à l'étape de planification, il s'agit, de manière spécifique, pour les Administrations sectorielles, d'identifier et de prioriser, en prélude à leur budgétisation pour l'exercice à venir, les activités à mener dans un horizon de moyen terme sous la contrainte budgétaire fixée par le CBMT, puis à les budgétiser. Le processus de budgétisation débouche sur le vote au Parlement du projet de loi de finances.

III.1. La programmation budgétaire à moyen terme

L'inscription du budget de l'Etat dans une perspective pluriannuelle constitue une étape fondamentale dans l'approfondissement de la logique de modernisation de la gestion publique. La programmation pluriannuelle permet d'avoir une lisibilité à moyen terme de la trajectoire des finances publiques d'un Etat en vue de garantir la soutenabilité budgétaire, d'accroître la responsabilisation des gestionnaires et, leur offrir une bien meilleure prévisibilité de leurs actions.

La programmation budgétaire vise à établir le lien entre la stratégie et le budget annuel en définissant le cheminement pour l'atteinte des objectifs stratégiques. Cette corrélation fait ressortir trois principales strates, à savoir : la planification, la programmation et la budgétisation.

La programmation pluriannuelle, deuxième strate, est triennale et glissante. Les données de la première année correspondent à celles du projet de loi de finances de l'année concernée (N+1), les données afférentes aux deux années suivantes (N+2) et (N+3) sont indicatives mais doivent être réalistes. Chaque année, cette programmation est revue afin de tenir compte de l'information financière existante notamment le changement de conjoncture. Ainsi, l'année (N+1) sera actualisée et une nouvelle année sera ajoutée. La programmation triennale glissante consiste en l'élaboration du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et des Cadres des Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

III.1.1. Le processus d'élaboration du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT)

Aux termes de l'article 10 alinea 1, « chaque année, le Gouvernement établit un cadre à moyen terme définissant, en fonction des hypothèses économiques réalistes, l'évolution sur une période minimum de trois (03) ans :

- de l'ensemble des dépenses et recettes des Administrations Publiques, y compris les contributions des bailleurs de fonds internationaux ;
- du besoin ou de la capacité de financement ;
- des éléments de financement, ainsi que du niveau global d'endettement financier des Administrations Publiques ».

L'alinéa 2 ajoute, « sur la base de ce cadre budgétaire à moyen terme et dans les limites qu'il fixe, le Gouvernement établit des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), décomposant sur une période minimum, de trois ans, les grandes catégories de dépenses publiques, par nature, par fonction et par ministère ».

De ce qui précède, on déduit que le CBMT est un document dont la vocation est de déterminer, *in fine*, le plafond global des dépenses de l'Etat sur un horizon triennal, laissant le soin au CDMT de procéder aux allocations sectorielles ou ministérielles. C'est la pratique qui a eu cours à une certaine période. Elle consistait à élaborer le CBMT différemment du CDMT dit « global » et au sein duquel se trouvaient les plafonds de crédits des ministères. Cependant, depuis un certain temps, le document CBMT élaboré au Cameroun comporte les projections de recettes, de dépenses et de financement, mais aussi les allocations des enveloppes de chacun des ministères et institutions.

Au Cameroun, l'option prise est de faire du CBMT, un instrument de cadrage macro-budgétaire et un outil d'allocation interministérielle des plafonds de dépenses a un impact sur la procédure d'élaboration de cet important document. En effet, l'élaboration du CBMT s'opère en quatre grandes étapes :

- la détermination des hypothèses d'évaluation des recettes et du plafond global des dépenses ;
- l'établissement du tendancier des dépenses ;
- la détermination de l'espace budgétaire ou marge de manœuvre ;
- la répartition de l'espace budgétaire ;
- la détermination des plafonds ministériels.

III.1.1.1. Détermination des hypothèses d'évaluation des recettes et du plafond global des dépenses

Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) est un document de prévision des agrégats budgétaires compte tenu des données du cadre macro-économique. Il fait apparaître le total des dépenses publiques, le total des recettes publiques, le déficit, l'endettement calculés sur la base d'un certain nombre d'hypothèses et de façon cohérente avec l'équilibre macro-économique. Le CBMT est un compte prévisionnel de l'Etat à un niveau relativement agrégé.

a. La détermination des hypothèses de recettes

Les hypothèses de prévision (vraisemblables pour les recettes, souhaitées pour les dépenses) permettent d'obtenir les montants prévisionnels et de dégager les conséquences macro-budgétaires, en particulier le solde de base. L'année de départ est l'année N, dont les données servent de base à la projection. Les années de projection sont N+1, N+2, et N+3. La plupart des hypothèses sont des données projetées de façon exogène, en taux de croissance ou en valeur. Certaines sont issues de l'analyse d'un comportement dont les hypothèses sont les paramètres à l'exemple du taux d'effort fiscal.

Ainsi, les hypothèses applicables aux recettes sont différentes selon qu'il s'agit des ressources internes ou externes. Les ressources internes notamment les ressources fiscales et non fiscales sont principalement projetées sur la base d'un taux de pression fiscale. Quant aux ressources extérieures, elles sont projetées sur la base de la connaissance que l'on peut avoir sur les conventions signées avec les partenaires. Comme les autres ressources, elles sont projetées de façon vraisemblable.

b. La détermination des hypothèses de dépenses et du plafond global du CBMT

Pour ce qui est dépenses, elles sont projetées de façons différentes selon la nature de la dépense. Le service de la dette est fourni par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et les dépenses de personnel par la Direction des Dépenses de Personnels et des Pensions (DDPP). Les autres dépenses sur ressources propres sont projetées en taux de croissance. Les dépenses sur ressources externes sont égales aux prévisions de ressources extérieures.

Le plafond global du CBMT s'obtient en sommant les prévisions de ressources internes et celles relatives aux ressources externes. Toutefois, dans l'optique de déterminer l'espace budgétaire dédié aux mesures nouvelles devant être prises en compte dans l'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme et dans la loi de finances de l'année N+1, il est très souvent procédé à une mise en réserve d'une quotité du plafond des dépenses afin de prendre en charge les dépenses imprévues (réserve de précaution) ou aux fins d'arbitrage lors des conférences budgétaires (réserve d'arbitrage). La réserve budgétaire est projetée selon une hypothèse en pourcentage des

dépenses sur ressources propres. Elle peut être croissante avec le temps, pour tenir compte de l'incertitude des prévisions budgétaires, de plus en plus grande au fur et à mesure que l'horizon s'éloigne.

III.1.1.2. *Elaboration du tendancier des dépenses*

Le budget tendancier est un budget à politique publique constante (inchangée). Son calcul permet de dégager la marge de manœuvre dont disposent les autorités publiques dans l'allocation des ressources au sein des programmes. Le tendancier tient compte des paramètres d'évolution spécifiques à chaque grande catégorie de dépenses.

Le calcul du tendancier dans le cadre de l'élaboration du CBMT se fait au niveau central, par les structures en charge de l'élaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire (MINFI/MINEPAT). Il n'est donc pas aisé, à cette étape de la procédure budgétaire, de procéder à une analyse fine des politiques publiques menées par chaque ministère. A cet effet, deux méthodes sont envisageables :

- la première consiste à se fonder sur un examen des séries passées de prévision et d'exécution budgétaires ;
- la deuxième solution privilégie l'analyse concrète des tendanciers des dépenses des différents ministères.

C'est cette dernière option qui a été choisie au Cameroun. Ainsi, le tendancier du CBMT est l'agrégation par catégories de dépenses, des tendanciers des CDMT des ministères et institutions obtenus dans le cadre du processus d'élaboration des CDMT initiaux. L'établissement tant du tendancier du CBMT que celui du CDMT obéit à une démarche bien précise selon les étapes ci-après :

- prise en compte des mesures exceptionnelles de l'année N ;
- élaboration des hypothèses tendancielles pour les années N+1, N+2 et N+3 ;
- revue des projets et des requêtes.

a. *Prise en compte des mesures exceptionnelles de l'année N*

Les dépenses exceptionnelles ou temporaires de l'année N sont retirées du CDMT. En effet, elles n'ont pas à apparaître dans le tendancier. Il convient de rechercher, dans le budget de l'année en cours, les dépenses qui ont un caractère temporaire, accidentel et exceptionnel (élections, manifestations internationales non annuelles, ...) et de les extirper du montant des dépenses de l'année N qui sert de base de projection.

b. Elaboration des hypothèses tendanciennes pour les années N+1, N+2 et N+3

Des hypothèses sont nécessaires pour établir le tendancier sur trois ans à partir du CDMT de l'année N corrigé des dépenses exceptionnelles. Dans le cas de l'investissement, le tendancier peut être tiré du PIP (Programme d'investissement prioritaire) arrêté par le Gouvernement en cohérence avec la Stratégie Nationale de Développement et les stratégies sectorielles qui en sont déclinées. A ce tendancier des investissements, il faut ajouter les projets et requêtes identifiés, mais non encore inclus dans le PIP.

Hypothèses tendanciennes par titre ou catégories de dépenses

- **Traitements et salaires.** Projetés sur la base d'hypothèses relatives aux effectifs et à l'évolution des taux des salaires et des pensions.
- **Biens et services, transferts, investissements sur ressources propres.** Projetés sur la base des hypothèses en taux de croissance selon des développements arrêtés dans les documents de planification ministériels.
- **Investissements sur ressources extérieures.** Le choix peut être fait de considérer que les investissements sur ressources extérieures tendanciels sont assimilés aux investissements dont les financements extérieurs sont acquis ou quasiment acquis.

c. La revue des projets et des requêtes

La revue des projets et des requêtes est un long travail de collecte des informations pertinentes. Elle conduit, pour les trois années du budget (N+1, N+2, N+3), à disposer d'une information quasi-exhaustive sur l'état actuel des financements des activités/projets. Ces dépenses prévisionnelles devraient figurer pour l'essentiel dans PIP. Les requêtes sont *par exemple* les demandes de financement extérieur qui ont une très forte probabilité de succès.

Certains projets en cours ne sont pas pris en compte dans le tendancier, soit parce qu'ils se terminent en année N, soit parce que les informations les concernant ne peuvent être recueillies. Il en va de même pour les requêtes. Seules sont retenues les requêtes ayant fait l'objet d'une formulation détaillée en termes de documents comportant au minimum une description opérationnelle et un budget.

Les requêtes concernant des actions dont la probabilité de démarrage se situe au-delà de N+3 sont également écartées. Les requêtes ne sont donc inscrites au tendancier que pour les deux années N+2 et N+3 ; pour N+1, seules les conventions signées sont prises en compte.

III.1.1.3. Détermination de l'espace budgétaire

La détermination de l'espace budgétaire se fait par différence entre l'enveloppe globale des dépenses et le tendancier par catégorie de dépenses (titre) de tous les ministères. L'espace budgétaire encore appelé marge de manœuvre est à ce stade susceptible d'être utilisé pour toutes

sortes de mesures nouvelles, celles dites du niveau central et celles qui seront décidées au sein des ministères. Par mesures nouvelles du niveau central, il faut entendre des mesures décidées par le Gouvernement dont les ministères et les catégories concernés sont bien spécifiés. Il y a donc lieu de les exclure de la répartition entre ministères qui concerne des actions non spécifiées à l'heure de la projection et qu'il va falloir définir dans le futur.

En somme l'espace budgétaire se calcule ainsi qu'il suit :

Espace budgétaire = *espace budgétaire (avant prise en compte des mesures nouvelles niveau central) pour toutes les catégories de dépenses - mesures nouvelles (niveau central) pour toutes les catégories de dépenses*

Calcul de la marge de manœuvre pour mesures nouvelles (du niveau central et des ministères)

La marge de manœuvre pour mesures nouvelles (niveau central et des ministères) est :

- dans un premier temps, calculée par catégorie en faisant la différence entre les dépenses du CBMT et celles du tendancier ;
- dans un deuxième temps, par catégorie agrégé des ministères ; Elle n'inclut pas la réserve qui ne figure pas dans les dépenses par catégorie.

III.1.1.4. Répartition de l'espace budgétaire

L'espace budgétaire doit être reparti par ministère afin d'évaluer les plafonds de dépenses qui leur sont allouées. Sa répartition par catégorie de dépenses et par ministère se fait sur la base des choix de politique budgétaire arrêtée par le Chef de l'Etat et le Gouvernement. C'est à l'aune de cette dernière par exemple qu'il sera possible de déterminer les priorités d'allocation de cette marge entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement et incidemment, de fixer les modalités de calcul des plafonds des ministères en fonction de leur poids dans les différentes catégories de dépenses dans la mise en œuvre des politiques publiques.

III.1.1.5. Détermination des plafonds ministériels

La détermination des plafonds constitue la dernière étape de l'élaboration du CBMT. Le plafond d'un ministère se calcule ainsi qu'il suit :

Plafond ministériel = *tendancier + mesures nouvelles du niveau central + répartition de la marge de manœuvre.*

Tableau 12 : Présentation du CBMT - Volet dépense

MINISTERES	N+1		N+2		N+3	
	Tendanciel	Espace Budgétaire	Tendanciel	Espace Budgétaire	Tendanciel	Espace Budgétaire
Ministère X						
Les charges financières de la dette						
Les dépenses de personnel						
Les dépenses de biens et services						
Les dépenses de transfert ;						
Les dépenses d'investissement						
Les autres dépenses						
Ministère Y						
Les charges financières de la dette						
Les dépenses de personnel						
Les dépenses de biens et services						
Les dépenses de transfert ;						
Les dépenses d'investissement						
Les autres dépenses						
Ministère Z						
Les charges financières de la dette						
Les dépenses de personnel						
Les dépenses de biens et services						
Les dépenses de transfert ;						
Les dépenses d'investissement						
Les autres dépenses						

III.1.2. Elaboration des Cadres de dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Les ministères et institutions établissent leurs CDMT sectoriels sur la base des allocations issues du CBMT. L'élaboration du CDMT consiste à établir le tendanciel des dépenses et à y ajouter les mesures nouvelles. Le tendanciel du CDMT s'obtenant dans le cadre de l'élaboration des CDMT initiaux et suivant le processus décrit supra, l'établissement des CDMT proprement dits se résume en l'identification et l'inscription des mesures nouvelles.

- **Inscription des mesures nouvelles du CBMT**

Les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement, qui ont été inscrites au CBMT, ministère par ministère, sont reportées au CDMT de chaque ministère.

- **Inscription des activités (et projets) nouveaux**

A ce stade, les ministères disposent, en prévision sur trois ans, de deux types de ressources provenant de :

- l'écart entre le plafond issu du CBMT (par ministère sur trois ans) et la somme du tendanciel et des mesures nouvelles imposées au niveau central.
- l'écart entre les financements extérieurs vraisemblables et les financements acquis ou en requêtes acceptées.

Disponible sur fonds propres = *plafond du CBMT – tendanciel*
– *mesures nouvelles du CBMT.*

Disponible sur fonds extérieurs = *financement extérieurs vraisemblables*
– *PIP – revue des projets et des requêtes.*

Les ministères ont donc la possibilité de proposer un deuxième jeu de mesures nouvelles sur fonds internes, ainsi qu'un ensemble d'activités (et projets nouveaux) sur fonds extérieurs sur la base des performances projetées dans la mise en œuvre des politiques publiques. En dehors des projets et requêtes recensés à l'étape précédente, il n'existe pas, pour les activités et projets nouveaux, de projets et requêtes identifiés. L'objet du CDMT n'est pas, au-delà de l'année N+1, d'identifier ces projets et requêtes, mais de chiffrer les coûts des activités prioritaires compatibles avec une contrainte budgétaire. La contrainte budgétaire est celle des plafonds de dépenses que le gouvernement fixe aux ministères ou secteurs pour ce qui est du budget sur fonds propres, et celle des financements vraisemblables pour ce qui est du budget sur fonds extérieurs.

III.1.2.1. Calcul du CDMT

Le CDMT des années N+1, N+2, N+3 est la somme de :

- tendanciel (y compris PIP et revue des projets et requêtes) ;
- mesures nouvelles du CBMT ;
- activités et projets nouveaux sur trois ans.

III.1.2.2. Présentation du CDMT

Le CDMT doit faire apparaître la distinction tendanciel / mesures nouvelles ; il peut dévoiler les financements acquis et les financements à rechercher.

Par ailleurs, le CDMT présente, par programmes et par actions, l'évolution des grandes catégories de dépenses du ministère sur une période de trois ans. Il faut rappeler que, par financements à rechercher, on entend des financements qui ont une forte probabilité d'être obtenus et qui ont été qualifiés, plus haut, de financements extérieurs vraisemblables.

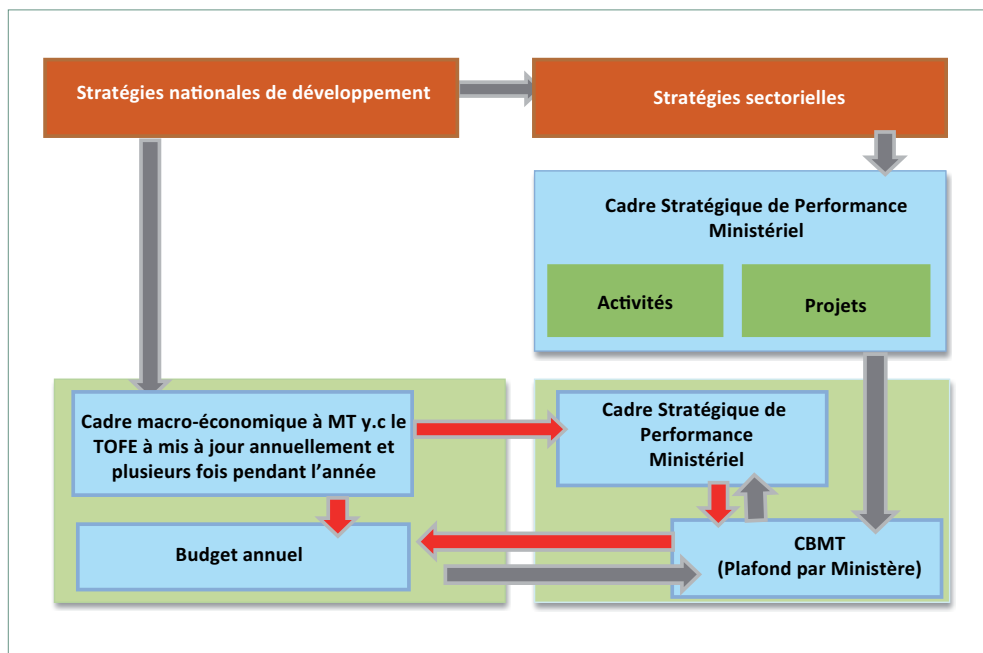


Figure 6 : Schéma synoptique du processus d'élaboration du CDMT

Tableau 13 : Programmation des dépenses par titres

Catégories de dépenses Libellés	Dépenses de personnel	Dépenses de Biens et services	Dépenses de transfert	Dépenses d'investissement	Autres dépenses	Totaux
DETERMINATION DES PLAFONDS						
Tendanciel						
Mesures nouvelles au niveau central						
Mesures nouvelles ministerielles						
-						
-						
Plafonds						
VENTILATION PAR PROGRAMMES						
Programme 1						
Action 1						
Action 2						
.....						
Action 9						
Programme 2						
Action 1						
.....						
Action n						
Programme 3						
Action 1						
....						
Action n						
Programme 4						
Action 1						
.....						
Action n						

ENCADRE 11 : PROJECTIONS DE REFERENCE (TENDANCIEL DES DEPENSES) ET MESURES NOUVELLES

L'identification claire des coûts des programmes en cours et la fixation rigoureuse du coût des nouvelles initiatives envisagées sont des éléments cruciaux de la discipline budgétaire.

Un des points de départ dans la programmation pluriannuelle des dépenses consiste à disposer d'une ligne de référence correspondant, en théorie, à la poursuite des programmes et politiques publiques en cours. Cette démarche a pour but de faciliter la priorisation et les arbitrages intra et interministériels en focalisant davantage l'attention des décideurs sur les activités nouvelles.

Le CDMT, dans sa présentation, doit faire apparaître, pour chaque programme, d'une part, les activités (et les projets) qui constituent des projections de référence et, d'autre part, celles relevant des mesures nouvelles.

1. Projection de la ligne de référence (tendanciel des dépenses)

La ligne de référence désigne l'ensemble des activités au sein d'un programme qui, pour une année T doivent se poursuivre à T+1, T+2 ou T+3. Elle se construit à partir de la Loi de Finances de l'année T et du CDMT T à T+2, élaboré en année T-1. Les éléments constitutifs de la ligne de référence sont liés à la nature de la dépense.

S'agissant du **fonctionnement** :

Salaires : l'évolution tendancielle des salaires ou ligne de référence de la masse salariale s'effectue naturellement sans recrutements nouveaux. Elle tient compte des revalorisations automatiques liées à l'avancement des carrières et n'inclut des mesures générales de revalorisation que si celles-ci sont prévues par la réglementation.

Autres dépenses de fonctionnement : à défaut de toute autre considération, une reconduction en valeur peut être prise comme base pour la ligne de référence, en soustrayant les charges non-reconductibles liées à des activités ponctuelles (dépenses liées à un sommet par exemple) et en ajoutant les dépenses nouvelles préalablement programmées (par exemple organisation de la Coupe d'Afrique des Nations) ainsi que l'impact de la mise en service de nouveaux équipements.

Concernant l'**investissement** :

Ne seront retenues dans la ligne de référence que les charges liées à des projets déjà contractés par le Gouvernement ou faisant l'objet d'un programme d'investissement déjà validé et en cours d'exécution, notamment : les projets bénéficiant des FINEX et de leur FCP, des AEP, les autres activités en cours d'exécution, les DENO, etc.

2. Mesures ou initiatives nouvelles

Les mesures nouvelles sont des activités nouvelles qui découlent de nouvelles orientations politiques ou stratégiques qui seront mises en œuvre pour la première fois. On distingue les activités nouvelles ayant préalablement fait l'objet d'une priorisation. Elles sont progressivement intégrées dans le CDMT dans la limite des marges disponibles et sous réserve de leur maturité avérée.

ENCADRE 12 : CAS PRATIQUE DE CONSTRUCTION DES LIGNES DE REFERENCES ET DES MESURES NOUVELLES

1. S'agissant de l'investissement

Cas des projets bénéficiant d'AEP

1. Le projet sera inscrit en **ligne de référence sur l'ensemble du triennat T+1 à T+3 (2021-2023)** (sous réserve de son achèvement), si l'AEP a été ouverte en année N (2020) ou antérieurement ;
2. Si l'AEP a été ouverte antérieurement à N (2020), même s'il n'a pas reçu de financement au cours de l'exercice N (2020) ; Dans l'hypothèse où l'Administration souhaite ouvrir une AEP en N+1 (2021), le projet sera inscrit en **mesure nouvelle** pour le compte de cette année. Mais il basculera en **ligne de référence pour les années 2022 et 2023** (sous réserve de son achèvement) ;
3. Parallèlement, si l'Administration ouvre une AEP en N+2 (2022), le projet sera inscrit en **mesure nouvelle** pour le compte de cette année. Mais il basculera en **ligne de référence pour l'année N+3 (2023)** (sous réserve de son achèvement).

Cas des projets bénéficiant des financements extérieurs (FINEX)

Les projets FINEX bénéficient généralement d'AEP et leur inscription en **ligne de référence ou en mesures nouvelles** répondra dans ce cas aux critères définis dans la section ci-dessus correspondant aux projets bénéficiant des AEP.

Toutefois, de manière spécifique :

1. si un projet FINEX bénéficie d'une convention signée **avant 2020** mais n'a toujours pas bénéficié de décaissement, il sera inscrit en **ligne de référence sur l'ensemble du triennat 2021-2023**, sous réserve de son achèvement ;
2. si un projet bénéficie d'une convention signée **en N (2020)** et n'a pas fait l'objet de décaissement au cours de cette année, il sera inscrit en **mesure nouvelle en N+1 (2021) et ligne de référence en N+2 (2022) et en N+3 (2023)**, sous réserve de sa date de clôture. A contrario, s'il bénéficie d'un décaissement en N (2020) notamment sur le chapitre 94, il sera inscrit en **ligne de référence** à partir de N+1 (2021).

Cas des dépenses engagées non ordonnancées (DENO)

Les DENO seront systématiquement inscrites en **ligne de référence**

2. S'agissant du fonctionnement

Cas des salaires

1. seront inscrits en **ligne de référence**, la masse salariale de l'année N (2020) et l'ensemble des revalorisations automatiques de N+1 (2021) liées à l'avancement des carrières prévues par la réglementation ;
2. sera inscrite en **mesure nouvelle**, la masse salariale induite par les nouveaux recrutements prévus en N+1 (2021). Cette nouvelle masse salariale basculera en **ligne de référence** pour les années N+2 (2022) et N+3 (2023).

Cas des dépenses ponctuelles et/ou répétitives

Les **activités ponctuelles et/ou répétitives qui constituent des dépenses décidées chaque année sont inscrites en mesures nouvelles**. Exemples : organisations des sommets, missions d'écoute sur le multiculturalisme, organisation des CEPB/PA, organisation des conférences budgétaires, paiement des charges de loyer ou d'électricité de la CNPBM, achat des fournitures de bureau de la CNPBM etc.

Les autres dépenses de personnel font généralement partie des mesures nouvelles, puisqu'elles sont constituées des dépenses ponctuelles et/ou répétitives décidées chaque année.

Traitement spécifique des programmes pluriannuels

Les dépenses induites par les programmes pluriannuels résultent d'engagements juridiques de moyen terme conclus entre l'Administration et des partenaires privés.

Les activités et/ou projets relevant de ce type de programme sont inscrits en ligne de référence.

Ce type de dépenses peut relever du fonctionnement ou de l'investissement. A titre d'exemple, un contrat pluriannuel peut être conclu entre une Administration et :

Une institution académique pour la formation de ses personnels pour une période de 5 ans ;

Une entreprise pour la livraison de fournitures, de petits matériels ou de mobiliers de bureau pour une période de 3 ans ;

Un concessionnaire en vue de la fourniture de matériel roulant pour une période de 2 ans, etc.

III.2. La Budgétisation d'un programme

La budgétisation consiste à déterminer le montant de crédits budgétaires nécessaires pour la réalisation des activités retenues et inscrites dans la première année du CDMT. Dans cette étape, il s'agit d'élaborer le Budget-programme comprenant les crédits nécessaires permettant d'atteindre la performance escomptée.

La budgétisation par programme consiste à déterminer, de manière ascendante et descendante, le budget nécessaire pour la mise en œuvre de la politique publique. Elle est réalisée de manière ascendante à partir des moyens nécessaires pour financer la réalisation des activités, et de manière descendante pour tenir compte des contraintes qui pèsent sur le budget de l'Etat.

Il est nécessaire, à chaque étape du processus de planification, de programmation et de budgétisation, de déterminer et/ou d'actualiser le coût des activités et/ou des projets afin de bien cerner le coût d'une stratégie, de bien estimer les contraintes financières qui pèseront sur le budget de l'Etat à moyen terme et, enfin, de bien déterminer annuellement le budget du programme.

La budgétisation d'un programme requiert la maîtrise de la gestion en AE/CP, une programmation avisée des reports de crédits et une bonne codification des opérations budgétaires selon la NBE.

Tableau 14 : Schéma de budgétisation des crédits en AE et CP

Phase de préparation du budget			Phase d'exécution
Ministères	Programme	Actions	Activités
	Programme 1		
Dépenses de personnel	Dépenses de personnel Dépenses de biens et services	Dépenses de personnel Dépenses des transferts Dépenses d'investissement	Activité 1 Activité 2 Activité Activité n
		Action 1.2 Dépenses de personnel Dépenses de biens et services	Activité 1 Activité 2 Activité Activité n
	Dépenses d'investissement Etc.		
	Programme 2		
Dépenses de biens et services	Dépenses de personnel Dépenses de biens et services Dépenses de transferts Dépenses d'investissement	Dépenses de personnel Dépenses des transferts Dépenses d'investissement	Activité 1 Activité 2 Activité Activité n
Dépense de transferts		Action 2.2 Dépenses de personnel Dépenses de biens et services Dépenses d'investissement Etc.	Activité 1 Activité 2 Activité Activité n
Dépenses			

III.2.1. La budgétisation en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

A. Définition

Aux termes de l'article 34 alinéa 2 du RFE AEP « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire et dont le paiement peut s'étendre, le cas échéant sur une période de plusieurs années ».

Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) sont des autorisations budgétaires votées par le parlement au titre du budget, qui permettent d'engager, puis de payer une dépense. Introduits au Cameroun depuis l'année 2013 conformément à la loi portant Régime Financier de l'Etat de 2007, les autorisations d'engagements permettent de gérer budgétairement les engagements couvrant une période allant au-delà d'un an, en particulier pour les investissements.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagements. (Article 34 alinéa 3)

Les autorisations d'engagements et les crédits de paiement sont des crédits alloués par programmes, actions et activités. Les activités constituent le dernier maillon de la programmation et de la budgétisation. Les besoins en AE et en CP doivent être identifiés au niveau des activités. Ces crédits, une fois identifiés, sont ensuite consolidés au niveau de l'action et au niveau du programme avant de les arrêter au niveau du ministère (voir tableaux précédents).

Les AE constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire et dont le paiement peut s'étendre, le cas échéant, sur une période de plusieurs années. Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE.

L'AE permet de contrôler la dépense au moment de son engagement et d'en maîtriser les impacts potentiellement pluriannuels. Elle fait partie des autorisations accordées par le Parlement. L'AE est réputée consommée dès l'engagement juridique ; c'est ce qui diminue les crédits disponibles. Assortie d'un échéancier de paiements, le cas échéant de portée pluriannuelle, elle permet de prévoir le montant des paiements des années futures (reste à payer). Même si le service fait et le paiement d'une dépense peuvent intervenir au cours d'un exercice ultérieur, la consommation des AE par les engagements obéit à la règle de l'annualité. Les autorisations données par le Parlement sont par conséquent des autorisations d'engager au cours de l'année ; celles qui ne sont pas consommées à la fin de l'année ne sont donc pas reportées.

III.2.1.2. La finalité de la budgétisation en AE et CP

Tableau 15 : Objectifs de la budgétisation en AE et CP

Finalité	Objectifs des AE	Objectifs des CP	Intérêt de la budgétisation en AE et CP
Opérationnelle	Permettre d'engager des dépenses pour réaliser des activités	Permettre de payer les factures liées aux dépenses engagées	Être un levier de performance à travers le choix des activités à privilégier
Budgétaire	Fixer un plafond d'engagement afin de maîtriser la dépense	Fixer un plafond de paiements afin de maîtriser l'équilibre financier	Améliorer la sincérité du budget et garantir la soutenabilité budgétaire
Financière	Mieux piloter les dépenses	Optimiser la gestion de la trésorerie	Améliorer la visibilité des dépenses

III.2.1.3. Autorisation d'engagement et engagement juridique

Les AE représentent le plafond des dépenses pouvant être engagées sur l'exercice. Ils constituent une autorisation votée par l'organe délibérant dans le budget. Les AE ne peuvent être consommées que sur l'exercice en cours, en vertu du principe d'annualité du budget et sont consommées lors de l'Engagement Juridique de la dépense.

L'engagement juridique est l'acte par lequel l'entité publique crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge financière. Cette obligation résulte notamment d'un contrat, d'un marché, d'une lettre - commande, etc.

L'engagement juridique doit respecter les limites de l'autorisation budgétaire (AE) et comporter au moins les informations suivantes :

- Un montant ferme ;
- Un (des) tiers déterminé(s) ;
- Une durée déterminée.

Les CP (crédits de paiement) constituent le plafond des dépenses pouvant être payées sur l'exercice. Ils constituent également une autorisation budgétaire votée par l'organe délibérant. Les CP sont consommés lors du paiement d'une dépense (décaissement effectif), qui peut résulter d'un engagement juridique contracté au titre des années antérieures ou de l'année courante.

En somme, la consommation du CP contribue à solder l'engagement juridique.

III.2.1.4. Principes généraux de la budgétisation des AE et CP

Les AE budgétisées pour une année doivent couvrir au plus près l'estimation des engagements que l'organisme public sera amené à souscrire dans l'année. Cela correspond à ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement et que l'organisme devra au moins payer « quoi qu'il arrive » (sauf non réalisation de la prestation prévue).

Les CP budgétisés pour une année sont évalués à hauteur des prévisions de décaissements pour l'exercice concerné, compte tenu du rythme de réalisation des engagements des AE concernées (que ces engagements aient été pris l'année de l'exercice ou les années antérieures).

La mise en œuvre d'une budgétisation en AE et en CP consiste à déterminer , non seulement, le volume des AE nouvelles à ouvrir en PLF (et le volume des CP associés), mais également celui des CP destinés à couvrir les paiements sur les AE antérieures. La couverture des engagements passés doit être discutée en priorité avant d'ouvrir la discussion sur les engagements nouveaux. L'introduction de la discussion budgétaire autour des AE devrait se faire dès le stade de l'élaboration des CDMT.

Le montant retenu pour la couverture des engagements juridiques par les AE est la tranche ferme c'est-à-dire la part ferme des contrats, ou le montant minimum auquel l'Etat devrait s'engager.

Ainsi, le volume d'AE à ouvrir dans la loi de finances de l'année N+1 n'est pas nécessairement égal au volume de CP retracés dans la programmation pluriannuelle d'un projet d'investissement : ce qui compte est la couverture des engagements juridiques fermes que l'Etat prévoit de prendre en année N+1.

ILLUSTRATION : EXEMPLE DE BUDGETISATION

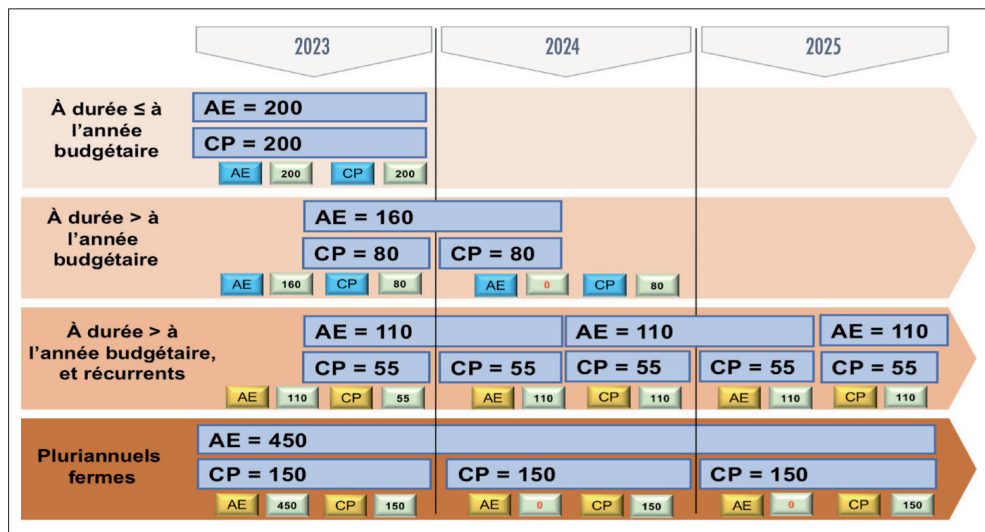


Figure 7 : Illustration d'un cas de budgétisation

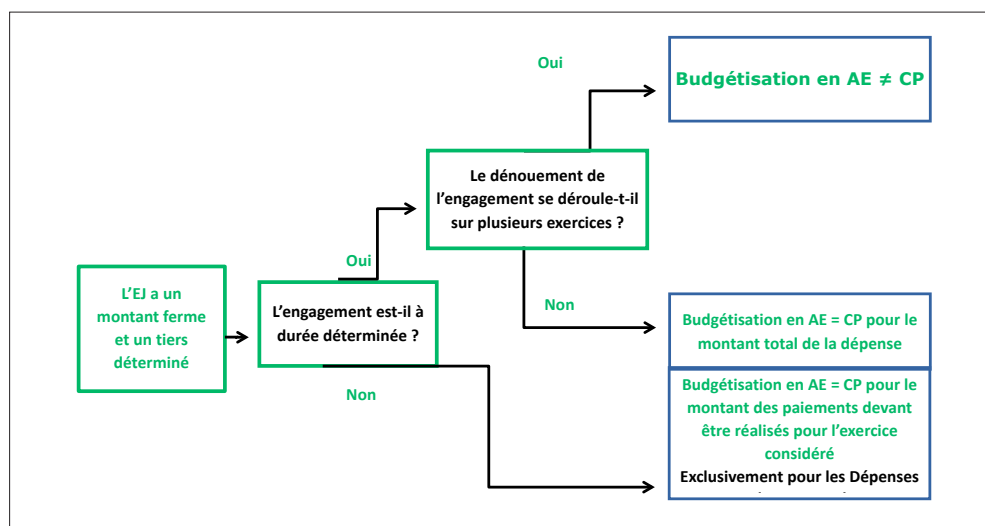


Figure 8 : Arbre de décision de la budgétisation

III.2.1.5. Budgétisation en AE et CP des activités d'investissement

Les AE et CP ont été introduits au Cameroun principalement pour mieux suivre les dépenses d'investissement. Ainsi, l'Article 34 du Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques du 11 juillet 2018 dispose :

- en son alinéa 4, « pour les dépenses de fonctionnement, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts » ;
- en son alinéa 5, « Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une tranche fonctionnelle, c'est-à-dire une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction».

L'exigence d'un engagement d'une tranche fonctionnelle vise à éviter le fractionnement d'une opération d'investissement indivisible qui masquerait au Parlement l'ampleur de l'opération. L'allocation des AE pour la réalisation d'un projet doit donc permettre le financement d'un projet homogène et cohérent, et ne doit pas se limiter à une tranche financière sans réalité concrète.

Toutefois, la notion de tranche fonctionnelle, dont la logique paraît évidente présente une difficulté d'application importante. Elle est inhérente à la notion elle-même. En effet, il est possible dans certains cas sans trop de difficultés, de ressortir dans un projet d'investissement les tranches fonctionnelles, mais dans d'autres cas il faudrait considérer que l'opération d'investissement ne comprend qu'une tranche fonctionnelle à l'exemple de la construction d'un pont ou d'un immeuble.

Exemple pratique :

Projet de construction d'un hôpital de référence constitué d'un bâtiment principal et de plusieurs pavillons annexes estimé à la somme de 800 millions. La budgétisation de ce projet d'une durée de 28 mois se présente comme suit :

Tableau 16 : Programmation financière

Activité construction d'un hôpital de référence		
Année	Montant AE	Montant CP
1ere année	800 000 000	150 000 000
Projection 2ème année	0	400 000 000
Projection 3ème année	0	250 000 000

1ere année de budgétisation du projet

* Détermination du Montant de l'AE

Le montant de l'AE peut être égal au coût total du projet (800 millions FCFA) ou au montant de sa tranche fonctionnelle (Bâtiment principal estimé à 500 millions FCFA).

* Détermination du Montant du CP

Le montant du CP est égal au montant des prévisions de décaissements pour la 1^{ère} année contenu dans le document- projet, soit 150 millions FCFA.

Tableau 17 : Budgétisation en AE et CP de la première année

Activité construction d'un hôpital de référence		
Année	Montant AE	Montant CP
1ere année	800 000 000	150 000 000

2eme année de budgétisation du projet

A ce stade, l'AE a été consommée au cours de la 1^{ère} année par un engagement juridique et le CP consommé à hauteur du montant inscrit)

* Détermination du Montant de l'AE : AE = 0

* Détermination du Montant du CP

CP = Montant des prévisions de décaissements pour la 2^{ème} année contenu dans le document- projet, soit 400 millions FCFA.

Tableau 18 : Budgétisation en AE et CP de la deuxième année

Activité/Projet : Construction d'un hôpital de référence		
Année	Montant AE	Montant CP
2ème année	0	400 000 000

3eme année de budgétisation du projet

Ici, l'AE avait déjà été consommée au cours de la 1^{ère} année et CP de la 2^{ème} année partiellement consommée à 75%.

* Détermination du Montant de l'AE : AE = 0 AE = 0

* Détermination du Montant du CP

CP = Montant des prévisions de décaissements pour la 3^{ème} année, auquel on rajoute le reliquat de la 2^{ème} année.

Tableau 19 : Budgétisation en AE et CP de la troisième année

Activité/Projet : Construction d'un hôpital de référence		
Année	Montant AE	Montant CP
3ème année	0	250 000 000 + 100 000 000 = 350 000 000

Tableau 20 : Principes de budgétisation applicables dans le cadre des marchés

TYPE DE MARCHES	MONTANT D'AE CONSOMMEES	BUDGETISATION DES AE ET DES CP
Marchés reconductibles	Les AE sont consommées la première année à hauteur des paiements de l'année, la durée de l'engagement initial n'inclut pas d'éventuelles reconductions mais les révisions de prix et reconductions seront couvertes par des engagements complémentaires en tant que besoin.	AE#CP
Marchés par lots	L'AE est consommée à l'occasion de l'engagement de chacun des lots par la signature du contrat	AE#CP
Marchés à prix unitaires, marchés cadres reconductibles ou non	Les AE sont consommées au fur et à mesure de la prise des ordres de service ou bons de commande émis et les CP lors du règlement des factures	AE=CP
Marchés ordinaires reconductibles annuellement	Les AE sont consommées à hauteur du montant engagé pour la durée minimale hors reconduction et les CP au fur et à mesure des paiements de l'année. Lors de la reconduction de ces marchés, les AE seront consommées à hauteur du montant engagé pour la durée de la reconduction y compris la prise en compte éventuelle de l'impact de la variation de prix	AE=CP
Marchés à tranches fermes et conditionnelles	Les AE consommées correspondent, initialement, au montant de la tranche ferme ; les CP sont consommés à hauteur des paiements à effectuer dans l'année. Au cas où la tranche conditionnelle n'est pas affermie, l'on doit envisager à la fin de la tranche ferme, une prise en charge de l'indemnité de dédit. L'affermissement d'une tranche conditionnelle donne lieu à une consommation d'AE complémentaire à hauteur de l'engagement juridique relatif à cette tranche conditionnelle.	AE#CP

III.2.1.6. Cas spécifique de budgétisation des contrats de partenariat public- privé

Le contrat de partenariat public privé est l'accord par lequel « l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'intérêt public » (art.34 du RFE-AEP).

La budgétisation des AE est fonction de la nature de l'opération :

- Pour les opérations d'investissement, les AE couvrent le coût complet des investissements contenu dans le contrat assorti des indemnités de dédit ou d'attente le cas échéant ;

- Pour les opérations de fonctionnement, la budgétisation se fait en AE=CP correspondant à l'annuité.

III.2.2. Le report des crédits

Les AE et les CP sont soumis au droit commun de l'annualité. L'article 41 du RFE AEP dispose que « Les crédits ouverts (...) au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes ».

En revanche, sous certaines conditions, « les CP disponibles sur un programme ou une dotation à la fin de l'année non consommés peuvent être reportés sur le même programme ou la même dotation dans la limite des AE effectivement utilisées et n'ayant pas encore donné lieu à un paiement ».

Par contre, les AE non consommées sont annulées à la fin de l'année et ne peuvent être reportées.

Un report de crédits consiste à ajouter un crédit non consommé en fin d'année au budget de l'année suivante, assouplissant ainsi les contraintes du principe d'annualité. Les principes régissant les reports sont décrits dans l'article 41 de la loi portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques.

Les règles de présentation, de budgétisation, d'exécution du budget en AE et en CP et de toutes autres situations particulières seront détaillées dans un guide méthodologique spécifique.

III.2.3. La codification des dépenses

La codification des dépenses du budget de l'État constitue la dernière étape de la budgétisation. Elle permet de décliner et d'organiser les informations budgétaires, afin d'en faciliter l'exploitation et l'exécution.

Lors de la budgétisation, il est nécessaire de renseigner les différentes imputations budgétaires permettant de réaliser l'activité ou le projet, de tenir la comptabilité budgétaire, d'exercer le contrôle du disponible et d'assurer le pilotage budgétaire : la nature, la destination, les opérations, les entités organisationnelles budgétaires ou les autres axes d'analyse (localisation, bénéficiaire...).

La classification du budget de l'État en vigueur est établie par le Décret N°2019/3187/PM du 09 septembre 2019. Cette nomenclature budgétaire permet d'identifier toutes les lignes de dépenses selon quatre critères séparés et indépendants (classification à quatre (04) niveaux) :

- La classification administrative ;
- La classification programmatique ;
- La classification fonctionnelle ;
- La classification économique.

III.2.3.1. La classification administrative

La classification administrative présente les dépenses budgétaires selon les services ou groupes de services chargés de leur gestion. Elle permet, de ce fait, d'identifier la hiérarchie du service chargé de l'exécution de la dépense et de préciser son degré d'autonomie, ainsi que sa situation géographique.

Elle correspond à l'organisation administrative des départements ministériels ou des institutions. La classification administrative comprend deux niveaux de codification : Le premier niveau correspond à la session (ministère ou institutions) qui est codifiée sur deux (02) positions et le second niveau renvoie aux services (chapitres). Il est codifié sur huit (08) caractères.

III.2.3.2. La classification programmatique

Elle permet de décomposer les crédits budgétaires en programme ou en dotation. Chaque programme ou dotation est codifié en trois (03) caractères. Les programmes sont subdivisés en action codifiée par un (01) caractère.

III.2.3.3. La classification fonctionnelle

Elle permet de classer les dépenses budgétaires par grandes fonctions représentant les principaux domaines d'intervention de l'État. Elle comprend la division, le groupe et la Classe. On recense dix (10) divisions :

- Services généraux des Administrations Publiques ;
- Défense ;
- Ordre et sécurité publics ;
- Affaires économiques ;
- Protection de l'environnement ;
- Logements et équipements collectifs ;
- Santé ;
- Loisirs, culture et culte ;
- Enseignement ;
- Protection sociale.

La classification fonctionnelle permet également de faire une comparaison dans le temps des dépenses des Administrations Publiques, des comparaisons de données entre pays et des analyses sectorielles des dépenses budgétaires. Elle est codifiée par quatre (04) caractères.

III.2.3.4. La classification économique

Elle permet de savoir en quoi consiste la dépense. La classification économique est cohérente avec le plan comptable général de l'État. Les dépenses du budget de l'État, sont regroupées en titres selon leur nature, ainsi qu'il suit :

Titre 1 : Les charges financières de la dette ;

Titre 2 : Les dépenses de personnel ;

Titre 3 : Les dépenses de biens et services ;

Titre 4 : Les dépenses de transfert ;

Titre 5 : Les dépenses d'investissement ;

Titre 6 : Les autres dépenses.

La Structure de l'imputation

La nomenclature prévoit une classification de la dépense (imputation budgétaire) sur un minimum de 26 positions. La structure de l'imputation se présente ainsi qu'il suit :

Tableau 21 : Structure de l'imputation budgétaire des dépenses

Année	Section	Classification programmatique		Chapitre		
		Programme	Action	Type de service	Localisation	Numéro d'ordre
_ _ _	_ _ _	_ _ _ _	_	_ _ _	_ _ _ _ _	_ _ _

Classification fonctionnelle			Classification économique			
Division	Groupe	Classe	Titre	Article	Paragraphe	Rubrique
_ _ _	_	_	_	_ _ _	_	_ _ _

“

CHAPITRE IV: PRESENTATION DU PROJET DE PERFORMANCE ANNUEL

”

Le projet de Performance Annuel (PPA) est l'annexe au projet de loi de finances orienté sur la performance. Il est élaboré pour chaque programme et décrit les objectifs poursuivis et les résultats attendus, mesurés au moyen d'indicateurs de performance. Il contient également d'autres informations utiles à la compréhension des principales activités du programme. Tous les PPA d'un ministère sont assemblés dans un document unique destiné à constituer le plaidoyer de l'Administration auprès du Parlement.

Le PPA a pour objectif de fournir la justification des crédits budgétaires inscrits dans le projet de loi des finances et constitue l'engagement du responsable de programme sur l'emploi des crédits qu'il demande au Parlement. Il présente ainsi les coûts des programmes, des *actions* et des activités. Le PPA contient également des informations telles que le plafond des emplois rémunérés par l'Etat, la projection de prise en charge de la dette flottante générée dans la mise en œuvre du programme, la perspective pluriannuelle des engagements contractés par l'Etat, ainsi que d'autres informations importantes permettant de mieux analyser la performance du programme.

Il donne aux parlementaires, mais aussi, aux citoyens les moyens de connaître, en toute transparence, la composition du projet de loi de finances en détaillant, pour le programme considéré, les propositions inscrites dans le budget. Le but est ici de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception même des politiques financées par l'État ainsi que sur la façon d'améliorer les choix budgétaires, plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à augmenter les moyens. A terme et grâce au PPA, à la culture de moyens se substitue une culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique.

IV.1. Format du PPA

Le PPA d'un programme est composé d'une introduction, de trois grandes parties, d'une conclusion et des annexes.

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : SYNTHESE STRATÉGIQUE

1. Mission et organisation du département ministériel concernant le programme
2. Politique sectorielle
3. Dispositifs d'interventions passées
4. Stratégie du programme

DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DU CADRE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

1. Cadre de mesure de la performance : objectifs, résultats attendus et indicateurs de performance, responsable (1 à 2 pages)
2. Présentation et contenu des actions du programme
3. Présentation des activités à mener par action
4. Financement du programme (2 pages maximum)
 - 4.1. Présentation du coût du programme par nature de dépenses
 - 4.2. Coûts des actions du programme
5. Justification des crédits du programme

TROISIÈME PARTIE : MODALITÉS DE PILOTAGE DU PROGRAMME

1. Cartographie du programme
2. Modalités de mise en œuvre (1 page maximum)
3. Gestion des risques du programme
4. Mécanisme de suivi-évaluation et de reporting (1 page maximum)

CONCLUSION (1/2 page maximum)

ANNEXES

- Fiche de documentation des indicateurs
- Plafond des emplois payé par l'Etat et leur répartition par programme
- Prise en charge de la dette flottante
- Programmation des AE Pluriannuelles

IV.2. Présentation détaillée du PPA

IV.2.1. L'introduction du PPA

L'introduction permet, à la fois, de présenter la politique publique concernée et de décrire le contexte dans lequel les propositions budgétaires ont été exprimées. Ainsi, le problème global qui se pose à l'Etat ou aux populations et qui fonde l'action ou la politique publique doit être présenté. Cette présentation vise à identifier les causes et les conséquences d'une problématique que viendra adresser la mise en œuvre du PPA. Les informations à alimenter dans cette partie concernent aussi bien les manifestations du problème que son environnement, les acteurs, les bénéficiaires et les responsables, sans oublier les conséquences pour chacune de ces catégories.

L'introduction décrit également les politiques publiques analogues antérieurement mises en œuvre par les pouvoirs publics, en termes de mesures et actions stratégiques lointaines ou récentes implémentées, les ressources (financières, matérielles, humaines ou juridiques) déployées par l'Etat ou ses démembrements au cours des récentes années, les dispositifs et les procédures d'intervention utilisés, en faisant ressortir clairement les résultats auxquels ces actions ont permis d'aboutir. Il serait tout aussi intéressant d'évoquer les insatisfactions des populations et/ou les changements et les retournements éventuels survenus à la suite de la mise en œuvre de la politique publique.

IV.2.2. Première Partie : Synthèse Stratégique

IV.2.2.1. Mission et organisation du département concernant le programme

Chaque département ministériel se voit attribuer un périmètre de compétences défini par un acte administratif de l'autorité supérieure c'est-à-dire le Chef de l'Etat dans le cadre de l'acte organique de ce ministère. C'est en cohérence avec la définition de ce cadre d'intervention ministériel que les programmes sont constitués et mobilisent l'ensemble des services du ministère.

Il s'agira donc dans ce point de préciser la part de l'acte organique du département ministériel concernant chaque programme. De plus, il sera question d'établir la cartographie du programme afin d'identifier l'ensemble des directions ou services voire toute autre structure publique ou privée pouvant contribuer à l'atteinte des objectifs du programme.

IV.2.2.2. Politique sectorielle

Par essence, les programmes constituent la traduction stratégique de l'action de l'Etat qui a vocation à être formulée sur plusieurs années dans le cadre de sa stratégie nationale de développement et des stratégies sectorielles qui en découlent. A ce stade, il est attendu qu'un point soit fait sur les problématiques

saillantes de la politique publique relevant du programme afin d'identifier les raisons qui ont prévalu aux choix des objectifs du programme ainsi que la situation de référence des indicateurs.

IV.2.2.3. Dispositifs d'interventions passées

L'opérationnalisation d'une problématique de politique publique peut nécessiter plusieurs années. C'est la raison pour laquelle le choix des objectifs du programme doit se fonder sur la capacité à identifier les différents points d'étape à la résolution du problème à résoudre.

Ainsi, l'élaboration du PPA devra permettre de revenir sur l'ensemble des mesures précédemment prises pour améliorer la situation à résoudre ainsi que sur les résultats majeurs obtenus jusqu'au moment de ladite élaboration. Cet état des lieux est appelé à faciliter l'appréciation des marges de progression qu'il reste à combler pour répondre aux exigences, en ce qui concerne le programme objet du PPA, de la stratégie nationale de développement et de la stratégie sectorielle de rattachement.

IV.2.2.4. Stratégie du programme

Pourquoi élaborer une stratégie-programme ?

Une stratégie permet au responsable de programme d'établir des priorités dans les actions à mener, et, donc, dans l'affectation des ressources budgétaires, en vue d'harmoniser tous les aspects de la gestion au regard des objectifs du programme. En l'absence d'une stratégie, il est difficile de définir des priorités, de proposer des objectifs et des indicateurs pertinents.

Les objectifs du programme sont rattachés à une stratégie. Sa présentation ou de la partie de stratégie prise en charge par le programme permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix.

Quels principes et orientations prendre en compte pour l'élaboration d'une stratégie-programme ?

La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis. La stratégie-programme doit viser une contribution efficace du programme à la Stratégie Nationale de Développement et donc à la stratégie sectorielle, dans une démarche de performance. Ainsi la stratégie doit être élaborée au terme d'une réflexion approfondie et s'inscrire dans une perspective pluriannuelle, sans pour autant remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire.

Elaborer la stratégie, c'est indiquer les choix privilégiés en termes d'interventions, de pistes d'actions et de modes opératoires, afin de réaliser les résultats fixés en répondant aux questions suivantes :

- quels sont les objectifs du programme au regard de la politique publique qu'il doit satisfaire ? Quels sont les moyens mis en œuvre à cet effet ?

- Quelles sont les actions et les activités principales ?
- comment se fait le lien entre les moyens, les activités, les produits et les résultats ?

La rédaction d'une stratégie-programme doit permettre de présenter comment les actions et les activités sont organisées en vue d'atteindre les objectifs du programme. Elle doit non seulement préciser et justifier le choix de la modalité de mise en œuvre du programme, mais aussi permettre de formuler les actions du programme et d'encadrer le choix de cette formulation.

Comment rédiger une stratégie-programme ?

La rédaction de la stratégie-programme commence par l'évocation des nouvelles options stratégiques nationales et/ou sectorielles que l'Etat entend mettre en œuvre pour satisfaire les attentes des populations concernant la problématique traitée. On présentera, la nature, le bien fondé et la finalité de la politique publique mise en œuvre dans le cadre de ce programme.

Il s'agit de mettre en exergue l'ancrage stratégique du programme, afin de montrer la cohérence des objectifs poursuivis et la pertinence des interventions à mener par rapport à ceux des documents de planification. Cette présentation devra légitimer l'intervention de l'Etat par une mise en relation de la politique publique avec les bénéfices attendus.

La rédaction de la stratégie-programme se poursuit par la présentation des actions qui seront mises en œuvre au courant de l'année et aussi des activités majeures sur lesquelles repose la stratégie déployée, en mettant en liaison les extrants attendus de ces activités et la répartition ou le proportionnement des crédits au sein du programme concerné.

La stratégie-programme s'achève par la présentation des dispositifs et des procédures qui seront nécessaires pour la mise en œuvre des actions du programme. Ces dispositifs sont, entre autres :

- les services qui seront impliqués au sein de l'Administration ou parmi ses structures sous tutelle ;
- les services dont la contribution, à préciser, sera déterminante pour l'atteinte des résultats.

Ces dispositifs comprennent également les modalités d'organisation et d'animation desdits services qui seront implémentés pour garantir plus d'efficacité et d'efficience dans la gestion.

Les procédures, concernent les règles de gestion, les valeurs qui seront promues, la qualité du dialogue de gestion qui sera animé au sein du programme, le cadre (ou textes) législatif et réglementaire sur lequel on pourrait s'appuyer pour conduire certaines actions.

Qui doit élaborer la stratégie-programme ?

La stratégie doit être faite par le responsable du programme. Elle doit faire l'objet d'un consensus général afin de faciliter l'identification des actions par les services techniques lors des arbitrages.

IV.2.3. Deuxième partie : présentation du cadre de performance du Programme

IV.2.3.1. Cadre de mesure de la performance : objectifs, résultats attendus et indicateurs de performance, responsable

a. Objectifs

Comme il a été annoncé plus haut, pour une bonne lisibilité des politiques publiques, les objectifs du programme présentés dans le PPA doivent se focaliser sur les questions jugées les plus importantes et prioritaires. Ils doivent traduire de manière appropriée le contexte national et les problèmes que l'on cherche à résoudre.

Ainsi chaque programme devra avoir un minimum de trois objectifs. Leur choix doit permettre, si possible, de traduire de manière équilibrée trois dimensions de la performance : l'efficacité socioéconomique répondant aux citoyens, l'efficience de la gestion intéressant le contribuable et la qualité de service attendue par l'utilisateur.

Les objectifs choisis doivent être :

- Clairs, avec un énoncé simple, précis, facile à comprendre par tous ;
- Dépendants de façon déterminante des activités du programme ;
- Représentatifs des aspects essentiels du programme ;
- Mesurables par des indicateurs chiffrés.

b. Indicateurs

Pour chaque objectif, on justifiera le choix des indicateurs associés et les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. On commentera les résultats passés, on expliquera le choix de la cible et on évoquera les principaux leviers d'action envisagés pour atteindre l'objectif.

Le nombre des indicateurs devra être relativement réduit (un à trois indicateurs par objectif pour les programmes). L'attention sera portée sur la mesure des résultats socioéconomiques des programmes. Toutefois, pour les programmes de fonction support, les indicateurs de performance pourront porter sur la mesure de l'efficience ou de la qualité de service.

Les indicateurs du programme doivent être assortis de valeurs de référence (N-X), valeur passée (N-1), valeur attendue (N), valeurs projetée (N+1, N+2, ...) et de valeurs cibles(N+X). Plus précisément :

- la valeur de référence désigne le niveau de l'indicateur au démarrage de l'intervention ; Elle sert de référence pour mesurer les progrès accomplis ;
- la valeur cible de l'indicateur est celle visée à la fin de la période fixée.

Le PPA d'un programme, annexé au projet de loi de finances pour l'année (N+1), doit présenter, dans un tableau dont le format est ci-dessous décliné, les libellés de chaque indicateur (trois au maximum), avec en plus les valeurs desdits indicateurs. En outre, les valeurs projetées des indicateurs de performance doivent être chaque fois mises à jour après les arbitrages budgétaires et le libellé de chaque indicateur devrait être suivi, entre parenthèses, de l'indication de sa typologie.

Tableau 22 : Tableau de présentation des indicateurs

Objectif : ...	Indicateur	Unité	référence		passée		attendue		projection		cible	
			année	Valeur	année N-i	Valeur	année N	valeur	Année N+1	Valeur	Année N+X	Valeur
	Indicateur 1											
	Indicateur 2											
	Indicateur 3											

IV.2.3.2. Présentation et contenu des actions du programme

Pour chaque action, il s'agira de procéder à sa description et de présenter la liste des activités majeures qui la composent ainsi que leurs extrants projetés.

- Description de l'action :

Il s'agit de formuler l'intitulé de l'action et de préciser en quoi elle consiste, les parties prenantes dans sa mise en œuvre, c'est-à-dire les acteurs intervenants directement ou indirectement dans la réalisation des activités de l'action. On justifiera les choix de l'objectif, des modalités de mise en œuvre ainsi que le coût.

Tableau 23 : Format de description de l'action

<i>Intitulé de l'action</i>	<i>Contenus de l'action</i>
<i>Action 1</i>	
<i>Action 2</i>	
<i>Action 3</i>	
<i>Action ...</i>	
<i>Action 9</i>	

- Activités majeures de l'action et extrants programmés

Afin de garantir la lisibilité globale de l'action et partant, la prise en compte totale des crédits affectée à la sous composante de politique publique concernée, il faut procéder à la présentation de la liste des activités et projets prioritaires qui la composent et qui seront mises en œuvre en année N+1. Il est présenté au même moment l'ensemble des extrants attendus. Cette présentation se fait dans le tableau dont le format est le suivant :

Tableau 24 : Format de description des activités majeures de l'action et extrants programmés

INTITULE DE L'ACTION	
ACTIVITES	EXTRANTS PROGRAMMES

IV.2.3.3. Présentation et justifications des crédits du Programme

a. Coût du programme

Cette partie constitue la partie financière qui présente les moyens à mettre à la disposition du programme afin de financer les actions permettant ainsi l'atteinte des résultats escomptés. On présentera le coût du programme par nature de dépenses, suivant les tableaux ci-dessous :

Tableau 25 : Format de présentation du coût du programme par nature de dépenses

Nature de la dépense	N-1	N		N+1		N+2		N+3	
	Montant en cours	Montants budgétisés		Montants projetés		Montants projetés		Montants projetés	
	AE	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2 : dépenses de personnels									
Titre 3 : dépenses de biens et services									
Titre 4 : dépenses de transferts									
Titre 5 : dépenses d'investissement									
Coût total du programme									

Tableau 26 : Format de présentation du coût du programme par action

Nature de la dépense	N-1	N		N+1		N+2		N+3	
	Montant en cours	Montants budgétisés		Montants projetés		Montants projetés		Montants projetés	
	AE	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1									
Action 2									
.....									
Action 9									
Coût total du programme									

b. Coût des actions

Pour chaque action, il s'agira de présenter non seulement son coût par nature économique, mais aussi les crédits des activités et projets composant ladite action.

Tableau 27 : Format de présentation du coût de l'action par nature économique

Nature de la dépense	N-1	N		N+1		N+2		N+3	
	Montant en cours	Montants budgétisés		Montants projetés		Montants projetés		Montants projetés	
	AE	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2 : dépenses de personnels									
Titre 3 : dépenses de biens et services									
Titre 4 : dépenses de transferts									
Titre 5 : dépenses d'investissement									
Coût total de l'action									

Tableau 28 : Présentation des crédits des actions par activité et par projet

Nature de la dépense	N-1	N		N+1		N+2		N+3	
	Montant en cours	Montants budgétisés		Montants projetés		Montants projetés		Montants projetés	
	AE	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Activité 1									
Activité 2									
....									
Activité n									
Coût total de l'action									

IV.2.3.4. Justification des crédits de l'action

La justification des crédits de l'action consiste à présenter les principaux éléments ou déterminants de la dépense au niveau de chaque activité qui compose une action, ainsi que les coûts unitaires à la base des évaluations. Ces déterminants peuvent être soit physiques (nombre d'utilisateurs, volume d'activités, superficie des bâtiments, etc) soit financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, etc.).

Elle permet aussi de défendre les montants de crédits qui sont sollicités au Parlement et concourt à l'appréciation de la sincérité des projets de loi de finances. La justification des crédits du programme s'achève par un tableau de synthèse présentant les crédits des actions par activités pour l'année N+1.

Tableau 29 : Tableau de synthèse des justifications des crédits de l'action.

Intitulés actions/ activités	Titre 2 : dépenses de personnels		Titre 3 : dépenses de biens et services		Titre 4 : dépenses de transferts		Titre 5 : dépenses d'investissement		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1										
Activité 1.1										
Activité 1.2										
...										
Activité 1.n										
Total action 1										
Action 2										
Activité 2.1										
Activité 2.2										
...										
Activité 2.p										
Total action 2										
...										
Activité r.1										
Activité r.2										
....										
Activité r.q										
Total action r										
Total Programme										

IV.2.4. Troisième Partie : Modalités de pilotage du programme

Pour se donner la chance de réaliser les objectifs retenus dans le cadre du programme, la mise en œuvre de ce dernier devra reposer sur un ensemble de dispositions opérationnelles à prendre.

IV.2.4.1. Cartographie du programme

A ce niveau, il est question de recenser l'ensemble des parties prenantes à l'atteinte des objectifs et résultats du programme. Celles-ci peuvent, soit, être internes à l'administration (services centraux et déconcentrés) et placées directement sous l'autorité hiérarchique du responsable de programme, soit, être externes au périmètre organique du programme (Etablissements Publics, Entreprise Publiques, Collectivités Territoriales Décentralisées, secteur privé, société civile) et nécessiter la mise en place des contrats de performance à l'effet de formaliser les prérogatives des uns et des autres (voir tableau N°7).

Tableau 30 : Parties prenantes à la mise en oeuvre du Programme 184 du MINADER



IV.2.4.2. Modalités de mise en oeuvre

Le PPA étant la déclinaison opérationnelle de la démarche envisagée pour atteindre les objectifs d'un programme, cette partie ambitionne, après avoir identifié les parties prenantes, préciser les rôles et responsabilités des uns et des autres.

Dans un premier temps, la liste des acteurs de la performance devra être précisée afin de savoir qui exercera la fonction de responsable de programme, de responsables d'action, de contrôleur de gestion. Par la suite, il sera intéressant d'y indiquer la répartition des rôles sur le plan financier afin d'identifier qui, des parties prenantes, assurent les fonctions financières (ordonnateurs délégués, ordonnateurs secondaires, comptable matières, ...) au sein du programme.

IV.2.4.3. Gestion des risques du programme

Comme il est de tradition dans le pilotage d'une stratégie, il s'avère primordial d'anticiper la survenance de certains évènements qui pourraient compromettre l'atteinte des résultats escomptés afin de prendre les mesures qui s'imposent pour les amenuiser voire les empêcher. Pour ce faire, Ce point sera structuré autour d'une partie dédiée à l'identification et la définition des risques quand l'autre établira les dispositions envisagées au sein du programme pour mitiger lesdits risques de contreperformance.

IV.2.4.4. Mécanisme de suivi-évaluation et de reporting

A ce stade, le PPA devra préciser les principaux outils de reporting envisagés ainsi que les délais retenus pour leur production. Pour ce qui est des outils, ceux-ci concernent principalement le Rapport Annuel de Performance (RAP) ainsi que les différents rapports d'activités périodiques qui contribuent à l'alimenter. Ces derniers devraient être produits dans une chronologie formalisée et connue de tous les acteurs du programme afin de favoriser une remontée efficace et dynamique de l'information sur la mise en œuvre du programme. C'est pour ce faire qu'un calendrier des réunions de dialogue de gestion pourrait s'avérer indispensable au pilotage de la performance du programme.

Tableau 31 : Exemple de rendez vous de dialogue de gestion

Periodes	Acteurs	Objet du rdv	Delais
Annuelle	Responsable de programme	Validation du Rapport Annuel de Performance de l'exercice N-1	Le 28 février au plus tard
Semestrielle	Responsable de programme	Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme	Le 30 juin au plus tard
Bimensuelle	Responsables d'action	Evaluation d'étape de la mise en œuvre de l'action X	Au plus tard le 10 du 3 ^{ème} mois de chaque trimestre

IV.2.5. Conclusion du PPA

Au terme de la rédaction du contenu du PPA, des engagements doivent être pris par le responsable de programme afin de rassurer quant à la bonne exécution dudit programme.

IV.2.6. Annexes du PPA

1. La fiche de documentation des indicateurs

1) Identification de l'indicateur		
Indicateur	Niveau de réalisation des activités du plan de mise en œuvre des axes prioritaires de la réforme des finances publiques pour la période 2019-2023	
Objectif	Assurer le développement conceptuel et opérationnel de la réforme des finances publiques	
Stratégie concernée	STRATEGIE MINFI : Assurer un financement optimal de la mise en œuvre du Document de Stratégie Nationale	
Programme concerné par l'objectif	034 : GESTION BUDGETAIRE DE L'ETAT	
Action concernée par l'objectif	05 : Pilotage de la réforme budgétaire	
Service responsable de l'atteinte de l'objectif	Division de la Réforme Budgétaire	
Autres services parties prenantes dans l'atteinte de l'objectif.	<ul style="list-style-type: none"> - Ministères Sectoriels ; - Direction Générale du Budget ; - Direction Générale des Impôts ; - Direction Générale des Douanes ; - Direction Générale du Trésor et de la Coopération Financière et Monétaire ; - Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'aménagement du Territoire ; - Ministère des Marchés Publics ; - Partenaires Techniques et Financiers (UE, GIZ, Coopération Française, BAD, Banque Mondiale...). 	
2) Description de l'indicateur		
Nature précise des données à utiliser	Etat de mise en œuvre des chantiers retenus dans le plan de mise en œuvre des axes prioritaires de la réforme des finances publiques pour la période 2019-2023.	
Unité de mesure	Pourcentage (%)	
Mode de calcul	TAUX = Nombre d'activités réalisées ou en cours / Total des activités inscrites	
Périodicité de la mesure	Trimestrielle	
Valeur de référence (N-X)	Année : 2018	Valeur : 0 %
Valeur passée (N-1)	Année : 2022	Valeur : 60 %
Valeur attendue (N)	Année : 2023	Valeur : 100 %
Valeur Cible (N+X)	Année : 2023	Valeur : 100 %
Valeur projetée (N+1,N+2,N+3)	-	-
	-	-

3) Renseignement de l'indicateur (collecte et analyse des données)	
Sources des données	<ul style="list-style-type: none"> - Division de la Réforme Budgétaire ; - Points focaux des Administrations impliquées dans le plan de mise en œuvre des axes prioritaires de la réforme des finances publiques ; - Secrétariat Technique du Comité chargé du pilotage des réformes.
Mode de collecte des données	<ul style="list-style-type: none"> - Réunion de coordination / Séance de travail - Descente sur le terrain (Remontée de l'information) - Analyse documentaire (Compte rendu, Rapport...).
Services ou organismes responsables de la collecte des données	Division de la Réforme Budgétaire
Vérification/Validation des données	<ul style="list-style-type: none"> - Services sources des données ; - Division de la Réforme Budgétaire ; - Comité chargé du pilotage des réformes.
Service responsable de la synthèse des données	Division de la Réforme Budgétaire
Service interne ou structure externe responsable des analyses	<ul style="list-style-type: none"> - Service interne : Division de la Réforme Budgétaire - Service externe : Secrétariat Technique de la réforme des finances publiques
Coût de collecte et d'analyse	
4) Modalités d'interprétation de l'indicateur	
Limites et biais connus	<ul style="list-style-type: none"> - Taille des tâches qui renferment en leur sein des sous tâches à la fois importantes et complexes - Equivalence des tâches inscrites dans le plan d'actions qui ne permet pas de distinguer ou d'apprécier l'importance de chacune d'entre elle. - Taux de résultats obtenu prenant en compte des activités en cours de réalisation dans le mode de calcul.
Modalités d'interprétation	<ul style="list-style-type: none"> - L'indicateur fait une évaluation cumulative de l'état de mise en œuvre des activités du plan de mise en œuvre des axes prioritaires de la réforme des finances publiques pour la période triennale 2019 – 2021. A cet égard, la valeur du taux de mise en œuvre dudit plan est exclusivement croissante. - La feuille de route ayant un horizon triennal, toute réalisation technique annuelle de l'ordre de 25 % et plus pourrait signifier l'atteinte des objectifs fixés. - Autrement, tout résultat serait une contre-performance.

5) Commentaires (le cas échéant)

Dans l'optique de stabiliser et de fiabiliser l'activité de renseignement de l'indicateur de l'action 05, il conviendrait de mettre en place un dispositif de suivi des activités inscrites dans le plan de mise en œuvre des axes prioritaires de la réforme des finances publiques pour la période 2019-2023. A cet égard, certaines dispositions pourraient être prises dans un futur proche. Il s'agit notamment :

- De redéfinir la valeur opérationnelle des activités/tâches du plan d'action dans la perspective de les hiérarchiser selon leur importance et/ou leur priorité dans la modernisation de la Gestion des Finances Publiques ;
- De mettre en place des équipes assignées à l'activité de suivi des différentes activités ;
- D'élaborer les outils de restitution et de suivi ;
- de renforcer les capacités des équipes de suivi ;
- De constituer le répertoire des points focaux des différentes Administrations devant rendre compte des activités les concernant ;
- de finaliser le processus d'archivage de la documentation liée aux activités de la réforme.

2. Plafond des emplois par catégorie au sein du programme au titre de l'exercice N+1

CATEGORIES		Effectifs au 31 décembre			
		N-2	N-1	N	N+1
Catégorie n° 1	A2				
Catégorie n° 2	A1				
Catégorie n° 3	B2				
Catégorie n° 4	B1				
Catégorie n° 5	C				
Catégorie n° 6	D				
Catégorie n° 7	ELV				
Catégorie n° 8	CAT1				
Catégorie n° 9	CAT2				
Catégorie n° 10	CAT3				
Catégorie n° 11	CAT4				
Catégorie n° 12	CAT5				
Catégorie n° 13	CAT6				
Catégorie n° 14	CAT7				
Catégorie n° 15	CAT8				
Catégorie n° 16	CAT9				
Catégorie n° 17	CAT10				
Catégorie n° 18	CAT11				
Catégorie n° 19	CAT12				
Catégorie n° 20	MAGISTRAT				
Catégorie n° 21	DIPLOMATE				
Catégorie n° 22	SOLDE GLOBALE				
Catégorie n° 23	MILITAIRE				
Catégorie n° 24	GENDARME				
Total des effectifs des emplois du programme					

ENCADRE 13 : LA GESTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS DE L'ETAT

Conformément aux articles 15 et 33 du RFE-AEP, « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. »

Spécialisés par ministère, ces plafonds, qui précisent le nombre et la répartition des emplois autorisés pour chaque ministère, ne peuvent être modifiés que par une loi de finances.

Plus précisément, la notion d'« emplois rémunérés » correspond à une modalité de décompte des personnels rémunérés par l'Etat. La dépense correspond à une rémunération due par l'Etat à une personne physique, ce qui rend obligatoire l'existence d'un lien juridique direct entre le bénéficiaire et l'employeur qu'est l'Etat (engagement à servir, contrat, ...). Sont donc inclus, les agents en congé pour longue maladie, les agents en formation rémunérés par l'Etat. En revanche les rémunérations (spontanées) à l'acte ou à la tâche ne sont pas concernées.

Ainsi, aux crédits de personnel ouverts (qui doivent être détaillés pour chaque programme) est désormais associé un nombre d'emplois que le ministère ne peut pas dépasser (un plafond) en exécution, même si l'enveloppe de crédits de personnel n'est pas saturée au cours d'un exercice. Le respect de ce plafond devra faire l'objet de développements dans le Rapport Annuel de Performance (RAP) prévus à l'article 22 (1) du RFE-AEP.

De manière pratique et en l'état actuel du dispositif normatif et administratif régissant la gestion des ressources humaines de l'Etat (les chefs de département ministériel et, dans une moindre mesure, les responsables de programmes n'étant pas attributaires du recrutement, du paiement de la solde ou de la révocation de leur personnel), la détermination du plafond des emplois par catégorie au sein du programme est à la charge du dispositif du contrôle de gestion. En effet, en collaboration avec les structures ministérielles en charge de la gestion du personnel, chaque contrôleur de gestion devra identifier et suivre les rémunérations obligatoires (contractuelles) et libres (spontanées) au sein de son programme de rattachement. Ce travail d'identification permettra de nourrir les travaux de programmation voire de budgétisation des besoins en crédits budgétaires pour les dépenses de personnel (Titre 2).

3. Prise en charge de la dette flottante

Titre	En-cours à fin Exercice N-1	service programmé Exercice N	En-cours projeté à fin Exercice N	service programmé Exercice N+1	En-cours Projeté à fin Exercice N+1
Titre II : dépenses de personnels					
Titre III : Dépenses de biens et services					
Titre V : Dépenses d'investissement					
Titre VI : Autres dépenses					
Total					

4. Programmation des AE pluriannuelles

Exercice N-1	Exercice N				Exercice N+1			
	Montants Budgétisés		Consommations annuelles projetées à la fin de l'exercice		stock total projeté à la fin de l'exercice	Montant à budgétiser		Stock total projeté à la fin de l'exercice
AE (a)	AE (b)	CP (c)	AE (d)	CP (e)	AE (f = a+d-e)	AE (g)	CP (h)	AE (i)

En définitive, chaque département ministériel aura la charge de présenter l'ensemble de ses PPA dans un document unique. Ce dernier devra se structurer autour d'une note explicative présentant les préoccupations majeures ainsi que les orientations stratégiques issues notamment de la SND ou du Président de la République.

ENCADRE 14 : FORMAT DU DOCUMENT DE SYNTHÈSE

NOTE EXPLICATIVE

PROJETS DE PERFORMANCE DU MINISTÈRE

Titre 1 : PROJET DE PERFORMANCE ANNUEL DU PROGRAMME X

Titre 2 : PROJET DE PERFORMANCE ANNUEL PROGRAMME Y

Titre 3 : PROJET DE PERFORMANCE ANNUEL PROGRAMME Z

Titre 4 : PROJET DE PERFORMANCE ANNUEL PROGRAMME M

Titre 5 : PROJET DE PERFORMANCE ANNUEL PROGRAMME n

“

CHAPITRE V : ACTEURS ET CALENDRIER

”

Ce chapitre vise principalement à identifier les différents acteurs et outils de l'élaboration du Budget-programme, conformément au décret N°2019/281 du 31 mai 2019 fixant le calendrier budgétaire de l'Etat.

V.1. Les acteurs du budget-programme

Le cadre normatif de la gestion des finances publiques au Cameroun (notamment la Constitution ainsi que la loi portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques) identifie, dans la phase de préparation du Budget-programme, un ensemble d'acteurs dont la responsabilité peut être appréciée tant sous l'angle politique que sous celui de la performance managériale des programmes.

V.1.1. Les acteurs stratégiques

Sont considérés comme acteurs stratégiques, tous ceux qui, par attribution d'un acte législatif ou règlementaire, interviennent dans le processus de préparation du budget de l'Etat. Ils interviennent à deux niveaux à savoir au niveau de l'exécutif et au niveau législatif. Au niveau de l'exécutif, il s'agit du Président de la République, du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, du Ministre en charge des Finances, du Ministre en charge de l'Economie et des investissements publics, des Chefs de départements ministériels, des Hautes Autorités des Institutions Constitutionnelles. Au niveau législatif est concerné le Parlement.

V.1.1.1. Le Président de la République

Le Président de la République du Cameroun définit la politique de développement à long terme de la Nation (VISION 2035) et les modalités de sa mise en œuvre (Stratégie Nationale de Développement 2030). Sur la base de ces orientations stratégiques à long de terme, il détermine les orientations générales de la politique budgétaire de l'année à venir ainsi que les dispositions pratiques pour l'élaboration du budget de l'Etat dans une circulaire y relative. Il valide le projet de loi de finances initial et le transmet au Parlement pour examen et adoption.

V.1.1.2. Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement

Sous l'autorité du Président de la République, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, coordonne la préparation des projets de lois de finances assurée par le Ministre des finances en concertation avec les organes constitutionnels, les ministres ou les responsables des services concernés. A cet égard, il définit une politique budgétaire à moyen terme et préside le conseil de cabinet pour la validation du Document de Programmation Economique et Budgétaire à moyen terme(DPEB) en prélude à la tenue

du Débat d'Orientation Budgétaire(DOB). Sur cette base, Il notifie aux Ministres ou aux responsables des institutions et autres services concernés, les enveloppes triennales de dépenses publiques. Enfin, il notifie les plafonds de crédits pour l'exercice N+1.

V.1.1.3. Le Ministre chargé des Finances

Le Ministre chargé des finances est responsable de la préparation du budget annuel de l'Etat ainsi que des projets de lois de finances y compris toutes ses annexes prévues par la loi portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques.

A ce titre :

- Il accompagne, en collaboration avec le Ministre en charge de l'économie des investissements publics, les organes constitutionnels, les ministres ou les responsables des services concernés à la préparation du projet de budget annuel de leurs Administrations respectives conformément aux dispositions règlementaires fixant calendrier budgétaire ;
- Il expose les orientations macroéconomiques et budgétaires contenues dans le DPEB à l'occasion du Débat d'Orientation Budgétaire ;
- Il présente les projets de lois de finances au Parlement, en vue de leur examen et de leur vote.

V.1.1.4. Le Ministre en charge de l'économie et des investissements publics

En collaboration avec le Ministre en charge des finances, il accompagne les organes constitutionnels, les ministres ou les responsables des services concernés à la préparation du projet de budget annuel de leurs Administrations respectives conformément aux dispositions règlementaires fixant calendrier budgétaire. Plus spécifiquement, il :

- élabore le cadre global de planification stratégique du développement du pays ;
- centralise les projets d'investissements publics dans la banque des projets ;
- élabore le programme d'investissement pluriannuel de l'Etat ;
- accompagne les organes constitutionnels, les ministres ou les responsables des services concernés à la préparation de leur budget annuel ;
- élabore le CBMT en collaboration avec le Ministère en charge des Finances ;
- encadre le processus d'élaboration des CDMT par les départements ministériels.

V.1.1.5. Les Chefs de départements ministériels

Ce sont les autorités politiques désignées comme membres du Gouvernement à la tête des départements ministériels. A ce titre, ils :

- fixent les objectifs généraux à atteindre dans la mise en œuvre des politiques sectorielles ou ministérielles et définissent les besoins en ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour l'atteinte desdits objectifs ;
- valident les CDMT, PPA et RAP élaborés par les Responsables de Programmes placés sous leur autorité ;
- assurent le plaidoyer budgétaire de leur département ministériel en Conseil de cabinet ou lors du passage du Gouvernement devant le Parlement.

V.1.1.6. Les Hautes Autorités des institutions constitutionnelles

Ce sont les autorités placées à la tête des institutions constitutionnelles dont les dépenses sont inscrites dans le Budget de l'Etat. Pour des raisons de séparation des pouvoirs, les Hautes Autorités des institutions constitutionnelles soumettent leur projet de budget au Ministre chargé des Finances sans être contraintes à l'élaboration des programmes. A cet effet, elles :

- fixent les objectifs généraux à atteindre dans la mise en œuvre de leurs missions ;
- définissent les besoins en ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour l'élaboration de leurs budgets annuels en dotations.

V.1.1.7. Le Parlement

Le Parlement exerce le contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques. A ce titre :

- il examine et vote les projets de lois de finances chaque année ;
- il organise le débat d'orientation budgétaire sans vote sur la base du DPEB.

V.1.2. Les acteurs opérationnels

V.1.2.1. Le Responsable de programme

Comme acteur du dispositif de pilotage des politiques publiques par la performance, le responsable de programme joue un rôle important dans la préparation du budget. A ce titre, il :

- coordonne l'activité de préparation du Budget de son programme ;
- élabore la stratégie du programme ;
- formule et actualise les objectifs, les cibles et les indicateurs de performance ;
- examine et valide les activités du programme ;

- répartit les crédits entre les niveaux inférieurs du programme ;
- rédige le PPA et le RAP du programme ;
- participe activement aux rendez-vous budgétaires (Conférences, CEB-PA,etc.) ;
- organise le dialogue de gestion au sein du programme.

V.1.2.2. Les Responsables d'action

Hiérarchiquement en dessous du responsable de programme, les responsables d'actions sont ses collaborateurs directs (dans le cas d'une direction générale ou assimilée) ou ses collègues (dans le cas de plusieurs directions) qui gèrent une composante du programme. Les objectifs et les indicateurs de performance de ce dernier sont déclinés et suivi au niveau des actions, et les responsables d'actions rendent compte au responsable de programme sur la performance obtenue et les raisons ainsi que les causes d'une bonne ou une mauvaise performance. A ce titre, ils :

- contribuent à l'élaboration du budget du programme ;
- préparent les rapports annuels de performance et les projets de performance annuelle de l'action ;
- pilotent les activités et les projets inscrits dans leurs budgets et dont la réalisation incombe aux responsables d'unités opérationnelles.

V.1.2.3. Le contrôleur de gestion

Guidé par la recherche de la performance, le contrôleur de gestion est un conseil qui assure le suivi rigoureux des indicateurs en vue de l'atteinte des objectifs fixés par le responsable de programme. Il intervient en amont et en aval du processus d'élaboration de la loi de finances, dans le cadre du dispositif PPBS existant dans chaque département ministériel.

Conformément à la circulaire n°003/PM du 06 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat, le contrôleur de gestion :

- veille à la cohérence des objectifs contenus dans les instruments de planification stratégique et de programmation financière et contribue à leur élaboration ;
- fournit les éléments objectifs et quantifiés d'analyse des coûts et des résultats d'activités ;
- participe à l'élaboration des programmes consignés dans les projets de Performance des Administrations ;
- contribue à la fixation des objectifs et à la définition des indicateurs ;
- apprécie le réalisme et l'ambition des cibles de résultats proposés par les responsables d'actions et d'activités et s'assure que leur agrégation permet d'atteindre les cibles du programme.

V.1.2.4. Les opérateurs

Les opérateurs sont des organismes distincts de l'Administration budgétaire centrale auxquels est confiée une mission de service public de l'État. Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés en majorité par lui et contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent. On retrouve parmi les opérateurs les établissements publics administratifs comme les universités et les hôpitaux, etc. et les caisses de prévoyance et de sécurité sociale.

Etant donné qu'ils constituent le prolongement de l'action de l'Etat, et vu la proximité des opérateurs de l'État par rapport au budget et aux missions de l'État, il est nécessaire de prendre en compte ces acteurs dans le cadre d'un pilotage global des politiques publiques et leur mise en œuvre. A ce titre, ils transmettent au responsable de programme, les activités les établissements publics administratifs assorties des objectifs et indicateurs opérationnels qui contribuent à l'atteinte des résultats du programme.

V.1.2.5 les acteurs administratifs transversaux

Les acteurs administratifs transversaux sont ceux qui, par leur action, influencent au quotidien, la préparation et l'exécution d'un programme de politique publique. Il s'agit généralement du Directeur des Affaires Financières, du Directeur des Ressources Humaines et du Directeur de la Planification et des Etudes. Ces derniers jouent un rôle de conseil financier et technique auprès des responsables de programme, en mettant à leur disposition toute la documentation et information budgétaire nécessaire.

V.2. Outils du Budget-programme

Cette partie porte sur les outils techniques nécessaires pour la préparation du Budget-programme. On distingue trois (03) types d'outils à savoir : les outils de planification, de programmation et de budgétisation.

V.2.1. Les outils de la planification

La planification stratégique quant à elle met l'accent sur l'analyse des stratégies (options) possibles à soumettre à la décision des autorités compétentes. La planification stratégique aide ainsi les autorités à choisir la « bonne » stratégie. L'adjectif « bonne » renvoie aux questions d'équilibre entre les ressources disponibles et la stratégie à réaliser, à l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les besoins de changeant de l'environnement. Ce processus fait partie intégrante de la planification par objectif. Par abus de langage, la planification stratégique est souvent utilisée pour désigner la planification par objectif.

Les outils de prospective et de planification utilisés dans la chaîne programmatique PPBS sont :

- ▶ **La Vision 2035** est le document qui fait une projection à long terme du développement qui a pour objectif de faire du Cameroun un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité. Elle se décline en trois phases implémentées par le Document Stratégique pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) (2010-2019), la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) et la période post-SND30.
- ▶ **La Stratégie Nationale de Développement 2020-2030** est la deuxième phase de mise en œuvre de la vision 2035. Elle vise la transformation structurelle de l'économie et le développement inclusif. De façon générale, les stratégies de développement s'inscrivent dans la logique de définition et d'orientation des actions qui doivent soutenir la mise en application des politiques gouvernementales.
- ▶ **Les stratégies sectorielles** sont les déclinaisons opérationnelles de la SND30. Elles s'articulent autour des points ci-après : (i) développement des industries et des services, (ii) développement du secteur rural, (iii) développement des secteurs Sociaux, (iv) développement des infrastructures, (v) stratégie de la gouvernance, (vi) stratégie de la Santé, et (vii) stratégie de l'éducation et de la formation
- ▶ **Le cadre stratégique de performance ministérielle (CSPM)** est un document élaboré par un département ministériel ou une institution en lien avec la ou les stratégie(s) sectorielle(s). Elle permet de confirmer la cohérence d'ensemble des objectifs du programme

En définitive, l'ensemble de toutes les stratégies de développement doit concourir à la réalisation de la politique définie par le Chef de l'Etat et mise en œuvre par le Gouvernement dans tous les domaines, en accord avec les lois votées par le Parlement.

V.2.2. Les outils de la programmation pluriannuels: CBMT et CDMT

Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme est un outil d'évaluation et de programmation à moyen terme des ressources et charges de l'Etat. Il tente de réconcilier les priorités intersectorielles définies dans la SND30 et la disponibilité financière en proposant une ventilation triennale des ressources aux différents ministères/institutions.

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est un instrument de programmation pluriannuelle de dépenses publiques qui permet d'une part de mettre en adéquation les ressources financières disponibles et les objectifs fixés dans le cadre des politiques globales et sectorielles, et d'autre part d'orienter la gestion publique vers la recherche de l'efficacité et des résultats à travers des indicateurs bien définis. Le CDMT est de ce fait un instrument efficace d'exécution de la stratégie.

V.2.3. Les outils de la budgétisation : Le Projet de Performance Annuel

Le projet de Performance Annuel (PPA), annexe du projet de loi de finances, est élaboré pour chaque programme avant d'être assemblé dans un document unique par ministère. Ainsi, pour un ministère ayant en son sein trois (03) programmes, trois (03) PPA seront produits par les responsables desdits programmes puis assemblés en un (01) document.

Il donne aux parlementaires mais aussi aux citoyens les moyens de connaître en toute transparence la composition du projet de loi de finances en détaillant pour le programme considéré les propositions inscrites dans le budget. Le but est ici de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception même des politiques financées par l'État ainsi que sur la façon d'améliorer le choix des leviers d'action, plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à augmenter les moyens. A terme et grâce au PPA, à la culture de moyens se substitue une culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique. De ce fait, Le PPA constitue l'engagement du responsable de programme sur l'emploi des crédits qu'il demande au Parlement.

V.2.4. Les outils de suivi

Les outils de suivi analysent la gestion budgétaire de la période. Ainsi, les éléments de contexte et la justification des résultats et de l'utilisation des ressources y sont abordés, ce qui permettra de nourrir facilement le rapport Annuel de Performance. Ils aboutissent par des perspectives formulées sous la forme de recommandations permettant d'améliorer les performances de la période suivante.

Il s'agit principalement des documents ci après :

- **Le rapport de revue d'activité** : l'activité de revue des activités consiste à vérifier si les activités budgétisées continuent toujours de réaliser les objectifs nationaux et sectoriels définis, et, de prendre en charge les changements à mi-parcours de stratégies ou de priorités en identifiant de nouvelles activités. La revue des activités est sanctionnée par l'élaboration d'un rapport ministériel de revue transmis au ministère en charge de la Planification et celui en charge des Finances.
- **Le rapport de revue des projets d'investissement public** : en ce qui concerne l'examen et la vérification de la maturation des projets d'investissements publics, il y a lieu de souligner que cet examen est un processus permanent et continu. Il doit être conduit tout au long de l'année dans toutes les Administrations Publiques. L'inscription d'un projet d'Investissement public dans la Banque des Projets du Gouvernement est un préalable à sa maturation. En phase de maturation du projet, les éléments de maturité produits sont intégrés progressivement dans la Banque des Projets du Gouvernement, pour la mise à jour des informations sur ledit Projet.

- **Les rapports d'activités périodiques** : les rapports d'activités périodiques retracent par programme, les actions et les activités menées au cours d'une période et présente les résultats obtenus.
- **Le rapport annuel de performance** : le Rapport Annuel de Performance présente au terme d'une année d'exécution, les performances d'un programme ou d'un ensemble de programmes relevant d'un chapitre budgétaire. Les RAP sont préparés en partant des rapports d'activités et des rapports d'exécution des projets d'investissement. Les rapports périodiques (mensuels et/ou trimestriels) d'exécution du budget constituent également des inputs importants pour l'élaboration des RAP. Enfin, les résultats provisoires de l'exécution du budget N-1 et la clôture de la période complémentaire permettent de renseigner les versions actualisées et définitives de ces rapports dont le contenu influence le projet de performance annuel.

V.3. Calendrier budgétaire

Cette partie donne une vue d'ensemble des différentes étapes à suivre pour établir le budget sous forme de programmes, déclinés en actions et assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Le processus de préparation du Budget-programme s'articule chaque année autour de la phase préparatoire, la phase de cadrage macroéconomique et budgétaire, la phase de finalisation et d'approbation.

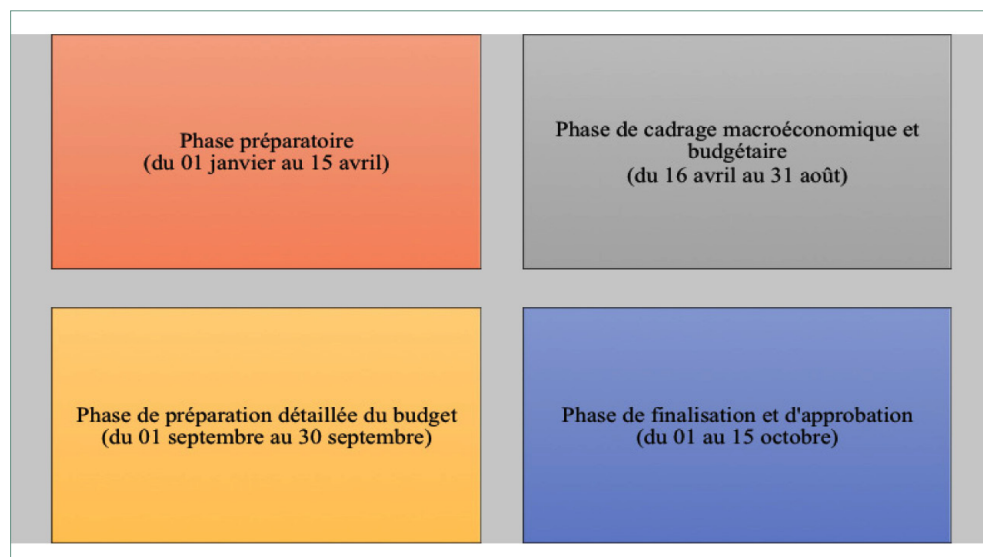


Figure 9 : Les phases du processus annuel de préparation du budget

V.3.1. La phase préparatoire

La phase préparatoire s'étale du 1^{er} janvier au 15 avril et consiste notamment en la mise en œuvre de toutes les activités qui visent à réaliser la revue des activités, l'examen de la performance réalisée en N-1 et projetée en N+1, l'examen et la vérification de la maturation des projets d'investissement publics.

La revue des activités consiste à vérifier si les activités budgétisées continuent toujours de réaliser les objectifs nationaux et sectoriels définis, et, de prendre en charge les changements à mi-parcours de stratégies ou de priorités en identifiant de nouvelles activités. La revue des activités est sanctionnée par l'élaboration d'un rapport ministériel de revue transmis au ministère en charge de la Planification et celui en charge des Finances.

La revue de la performance réalisée et projetée est l'une des activités principales dans cette phase préparatoire permettant de passer en revue la réalisation des objectifs et les indicateurs de performance au cours de l'année N-1 et la performance projetée pendant l'année N+1. Cette revue est menée dans chaque ministère sectoriel et institution sous la responsabilité du responsable de programme, appuyé dans cette mission par le contrôleur de gestion. La revue de la performance est sanctionnée par l'élaboration du rapport annuel de performance qui sera transmis au MINEPAT et au MINFI.

En ce qui concerne l'examen et la vérification de **la maturation des projets d'investissements publics**, il y a lieu de souligner que cet examen est un processus permanent et continu. Il doit être conduit tout au long de l'année dans toutes les Administrations Publiques. L'inscription d'un projet d'Investissement public dans la Banque des Projets du Gouvernement est un préalable à sa maturation. En phase de maturation du projet, les éléments de maturité produits sont intégrés progressivement dans la Banque des Projets du Gouvernement, pour la mise à jour des informations sur ledit Projet.

Au cours de cette même phase préparatoire, les ministères sectoriels s'attèlent également à préparer et à déterminer le tendancier des dépenses à moyen terme qui permet de donner une vision précise de ce qui relève de la « progression spontanée » de la dépense d'une part et de la « progression liée à des décisions nouvelles » d'autre part. Ils préparent au cours de cette même phase l'ensemble des mesures nouvelles (activités et/ou projets) à programmer dans le CDMT N+1 à N+3 ou à budgétiser dans le cadre du projet de budget N+1. Il est également nécessaire de procéder, au cours de la phase préparatoire, à la détermination pour les projets nouveaux et/ou les projets en cours, les besoins en financement extérieur et en fonds de contrepartie.

Au même moment, pour les ministères en charge de l'encadrement du processus budgétaire, la phase préparatoire du processus annuel de préparation du budget se caractérise également par la clôture de la période complémentaire du budget et l'établissement des résultats provisoires de l'exécution du budget en recettes et en dépenses, ce qui va permettre

d'élaborer le projet de loi de règlement. Cette phase se caractérise aussi par l'élaboration des comptes estimatifs du secteur réel qui servent de base à l'élaboration du cadrage macroéconomique initial (ou pré-cadrage).

Enfin, les ministères sectoriels procèdent à l'élaboration de leurs projections initiales triennales (CDMT initiaux) en distinguant le tendanciel des dépenses que constitue la ligne de référence (ou les projections de référence) et, à l'identification des mesures nouvelles (activités et projets nouveaux).

V.3.2. La phase de cadrage macroéconomique et budgétaire

La phase de cadrage macroéconomique et budgétaire vise à formuler les objectifs macroéconomiques et macro budgétaires et l'allocation intersectorielle des ressources. Cette phase se matérialise par la préparation du cadrage macroéconomique initial y compris le TOFE prévisionnel et du CBMT dans sa version initiale et permet la détermination des plafonds de dépense par ministère.

Le cadrage macroéconomique à moyen terme consiste à produire les prévisions sur trois années des comptes macroéconomiques. Il permet de déterminer les différents ressources et emplois dont peut disposer le Gouvernement pendant cette période. Dans la limite des ressources et des emplois du cadrage macroéconomique, est préparé un cadrage budgétaire à moyen terme glissant, qui décompose les recettes et les dépenses par grande masse de la classification économique, par fonction, et par ministère et institutions.

Les projections initiales du CBMT sont préparées sur la base des projections initiales des CDMT des ministères et institutions afin d'intégrer le tendanciel des dépenses, mais aussi en tenant compte des stratégies nationales et sectorielles et des priorités afin de proposer une première répartition de la marge de manœuvre.

L'élaboration des CDMT consiste à préparer chaque année des documents de programmation triennale glissante des ministères et institutions, qui distinguent le tendanciel des dépenses des mesures nouvelles. L'élaboration des documents de programmation triennale relève de la responsabilité des ministères et institutions.

Les documents de programmation triennale dans leur version initiale sont transmis aux Ministères en charge de la Programmation et des Finances au plus tard le 15 avril pour faire l'objet d'examen, de vérification et de validation technique afin que le tendanciel des dépenses soit pris en compte dans le CBMT.

Le CBMT est produit au plus tard le 31 mai de chaque année dans une première version. Cette première version du CBMT est examinée et éventuellement ajustée puis validée, en tenant compte des orientations de la Circulaire Présidentielle sur la Préparation du Budget, au cours de la session du Conseil de Cabinet se tenant au plus tard le 10 juin.

Au sortir de la session du Conseil de Cabinet, le CBMT est ajusté en fonction des décisions du Conseil du Cabinet afin qu'il soit transmis au Parlement au plus tard le 20 juin pour l'organisation du **Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)**.

A l'issue du DOB et au plus tard le 31 août de chaque année, il est procédé à l'actualisation du cadrage macro-économique et budgétaire, en vue d'encadrer les conférences budgétaires et les travaux d'arbitrage.

L'actualisation du cadrage macroéconomique et budgétaire consiste à actualiser le CBMT et cette actualisation consiste principalement à affiner la répartition de la marge de manœuvre, et par conséquent l'ajustement des enveloppes et des plafonds par ministère et institution. Le CBMT actualisé constitue un input des conférences budgétaires.

L'élaboration, l'actualisation et la finalisation du cadrage macroéconomique et budgétaire relèvent de la responsabilité du Comité de cadrage macroéconomique et budgétaire.

ENCADRE 15 : CONFERENCE ELARGIE DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE ET DE LA PERFORMANCE ASSOCIEE

La CEPB/PA est un rendez-vous dans lequel sont présentées et examinées :

1. Les projections triennales des ministères et des institutions ;
2. Les projections triennales des recettes totales et des dépenses totales selon les types de classification utilisées ;
3. La performance projetée sur trois années des ministères et des institutions à la lumière des projections des dépenses.

La CEPB/PA est organisée au cours du mois d'août de chaque année et permet notamment de valider et d'actualiser les CDMT des ministères, d'apprécier la performance attendue sur la période de trois années de projections, de se prononcer de manière plus précise sur le niveau attendu des recettes et des dépenses.

La CEPB/PA est l'occasion de présenter l'évolution sur trois années des grandes masses de la classification économique de la dépense à savoir l'évolution de la masse salariale y compris l'évolution de l'effectif, l'évolution des dépenses des biens et services y compris l'évolution des crédits de certaines lignes budgétaires jugées sensibles, etc. Elle constituera également l'occasion de présenter l'évolution de certains chapitres budgétaires (subventions et contributions, charges communes, etc.) et des dotations. Enfin, la CEPB/PA permet de passer en revue la mise en œuvre de certains projets importants (jugés en tant que tels par leurs coûts, par la tranche annuelle des crédits mobilisés chaque année pour ces projets.

La CEPB/PA a enfin pour objet de passer en revue la performance projetée des Administrations pendant la période de programmation afin de vérifier l'adéquation de la performance projetée sur les trois années aux moyens mobilisés pendant la même période en vérifiant si les cibles des indicateurs sont sensibles ou pas à l'augmentation des moyens.

V.3.3. La phase de préparation détaillée du budget

Une fois le cadrage macroéconomique et budgétaire actualisé, il est procédé à la notification des plafonds de crédits pour l'exercice N+1. Cette notification doit intervenir au plus tard le 20 août. Suite à la notification des plafonds de dépenses annuels, les ministères et institutions procèdent à la présentation de leurs projets de budgets, de leurs Projets de Performance Annuelle (PPA) qui doivent être, en plus des Rapports Annuels de Performance (RAP), transmis pour examen dans le cadre des conférences budgétaires.

Les conférences budgétaires visent à examiner, au titre de l'exercice N+1, les fascicules budgétaires des ministères et institutions. Elles visent également à examiner et à approuver la répartition des crédits faite par les ministères et institutions selon les grandes masses de la classification économique, par programme et action et pour certaines lignes budgétaires jugée sensibles, à vérifier la cohérence et la pertinence des demandes des ministères par rapport à la performance projetée, à veiller au respect des dispositions pratiques contenues notamment dans la Circulaire présidentielle sur la préparation du Budget, et à vérifier les éléments de coûts des activités proposées ;

Les conférences budgétaires se tiennent sur la période allant du 01 au 30 septembre de chaque année, sous la responsabilité du Ministre en charge des finances. Elles sont sanctionnées par la production et la transmission, au cours de la première semaine du mois d'octobre, d'un rapport faisant ressortir notamment les mesures nouvelles non retenues et qui seront examinées au cours de la phase de finalisation de projet de loi de finances de l'année.

V.3.4. La phase de finalisation et d'approbation

Suite aux derniers arbitrages, le Ministre en charge des Finances procède à la finalisation du projet de loi de finances, incluant dans l'avant-projet de budget, les documents et annexes prévus aux articles 14, 15 et 16 de la loi N°2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques. Parallèlement, il est procédé à la finalisation du cadrage budgétaire à moyen terme et des projections triennales des dépenses des ministères et des institutions.

Tous ces documents qui sont transmis au Parlement pour examen et vote font l'objet d'examen et d'adoption au cours d'une session du Conseil de Cabinet qui se tient au plus tard le dernier jeudi du mois de septembre. Le projet de loi de finances initial, y compris le rapport et les annexes explicatives prévues aux articles 14 et 15 de la loi N°2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques, est déposé au parlement au plus tard le 15 octobre.

Les projets de performance annuels (PPA) sont des annexes obligatoires au projet de loi de finances établis pour chaque programme, ils présentent notamment la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes qui informent sur les performances attendues pour l'année à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes. Les

PPA précisent également les coûts des actions et des projets ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État des programmes auxquels ils se réfèrent. Les PPA constituent l'engagement des responsables de programme sur l'emploi des crédits qu'ils demandent au Parlement.

ENCADRE 16 : PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UN PPA

Le Budget-programme s'élabore dans le respect des enveloppes ministérielles définies dans le CBMT et des enveloppes par programmes définies dans le CDMT tout en facilitant les choix budgétaires à partir de la programmation à moyen terme des ressources et des dépenses. L'intérêt de l'élaboration du Budget-programme est d'assurer une meilleure efficacité du système budgétaire et de la dépense publique en projetant une performance qui tient compte des enveloppes et des flux de ressources et de charges du budget de l'Etat. Par ailleurs, en tant qu'outil d'évaluation, le Budget-programme permet de suivre et d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux ressources dégagées et objectifs fixés pour une mise en œuvre efficace des politiques, des activités et des projets.

L'élaboration du PPA comme le présente le tableau ci-après est un processus itératif qui commence dès le début de l'année et tient compte notamment du processus d'élaboration du CBMT et du CDMT.

Tout au long du processus global de préparation du budget, plusieurs versions de PPA et de RAP sont préparées par les ministères et institutions. Il s'agit des mêmes documents mais élaborés dans plusieurs versions, les versions initiales sont internes aux ministères, les versions actualisées sont transmises aux ministères centraux et les versions finales sont transmises au niveau politique et aux parlementaires.

Les RAP sont préparés en partant des rapports d'activités et des rapports d'exécution des projets d'investissement. Les rapports périodiques (mensuels et/ou trimestriels) d'exécution du budget constituent également des inputs importants pour l'élaboration des RAP. Enfin, les résultats provisoires de l'exécution du budget N-1 et la clôture de la période complémentaire permettent de renseigner les versions actualisées et définitives de ces rapports.

Quant au PPA N+1, Il prend en compte les éléments du RAP N-1 dans ses différentes versions. Les PPA N+1 sont actualisés à la suite des travaux de la CEPB/PA et leur version finale tient compte essentiellement des travaux des conférences budgétaires et des arbitrages.

Les versions actualisées du RAP et du PPA sont transmises aux ministères en charge de la préparation des CEPB/PA et des conférences budgétaires dans l'objectif d'examiner les réalisations. Les versions finales, comme indiqué plus haut sont transmises à la haute hiérarchie et au pouvoir législatif pour examen et approbation politiques.



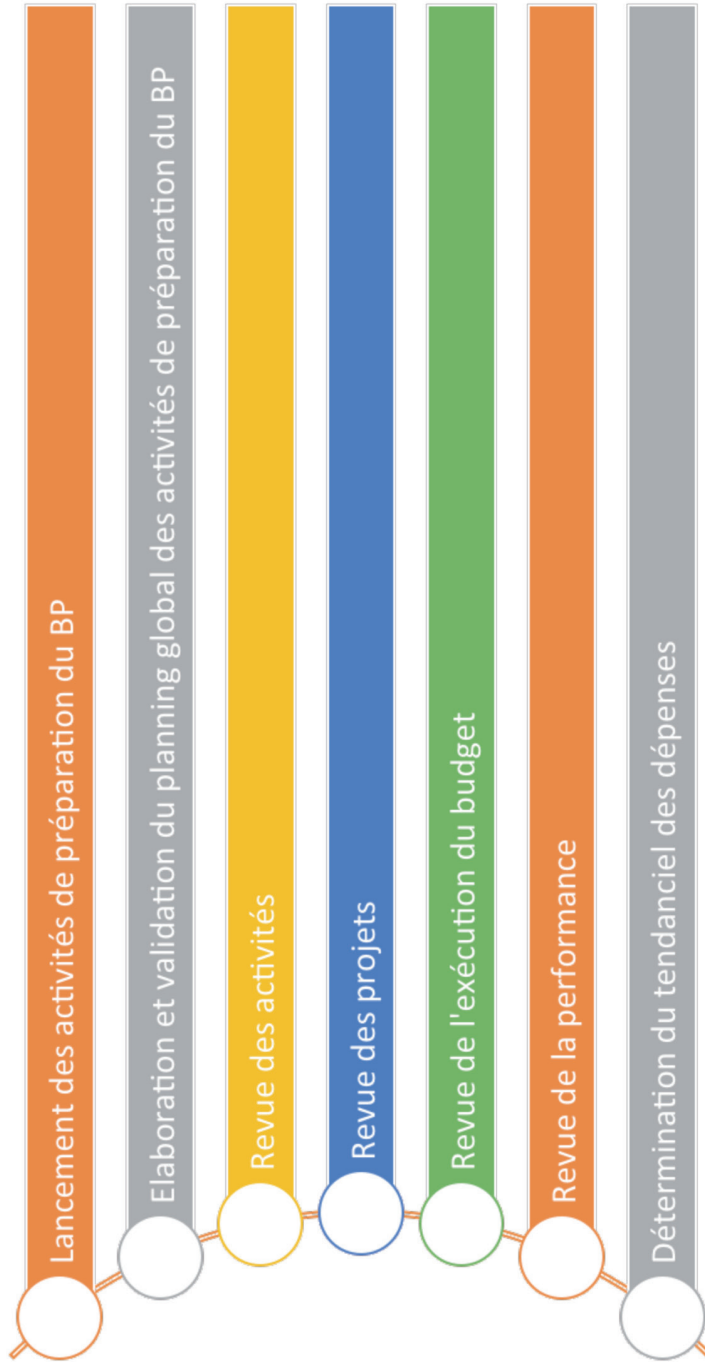
“

ANNEXES

”

Annexe 1 : Principales activités de préparation du Budget-programme

1. Phase préparatoire



ACTIVITÉS	CONTENU	RESPONSABILITÉ	PARTIES PRENANTES	OUTPUT DE L'ÉTAPE	OBSERVATIONS
Lancement des activités de préparation du Budget-programme	L'objectif de cette réunion est de fédérer toutes les parties prenantes autour du processus de préparation du BP Elle consiste à organiser d'un séminaire de 2-3 jours pour permettre au responsable de programme et à leurs collaborateurs de s'entendre sur les étapes clés, sur les besoins, les échéances et les modalités d'organisation des différentes activités	Responsable de programme	Responsables d'actions, responsables d'activités, responsables d'opérateurs, contrôleur de gestion, DAG, etc.	Calendrier séquencé et des étapes de préparation du Budget-programme	Ce calendrier doit être signé et transmis au chef de l'Administration (le ministre) et puis consolidé avec les calendriers élaborés par les autres programmes
Elaboration et validation du planning global des activités de préparation du BP	Le planning global des activités de préparation du Budget-programme au niveau du ministère Ce planning est la compilation des activités qui seront réalisées au cours d'année pour préparer le Budget-programme	Secrétaire général du Ministère	Responsables de programmes y.c le responsable du programme support	Planning global des activités de préparation du Budget-programme	Ce planning doit être cohérent avec le calendrier budgétaire Il doit être transmis au MINFI et au MINEPAT pour information
Revue des activités	Vérifier si les activités budgétisées continuent toujours de concrétiser les objectifs nationaux et sectoriels définis Prendre en charge les changements à mi-parcours de stratégies ou de priorités en identifiant de nouvelles activités à budgétiser Identification de nouveaux indicateurs et/ou révision des valeurs des indicateurs existants afin de tenir compte de la prise en compte de nouvelles activités Identifier les activités devenues non ou peu significantes par rapports aux objectifs et qu'il y a lieu d'élaguer	Responsables d'actions Responsables d'activités	Responsables de programmes, direction des études et planification, cellules PPBS	Elaboration du rapport ministériel de revue des activités, ce rapport est décliné par programme	Transmission du rapport de revue des activités au ministère en charge de la Planification et celui en charge des Finances.
Revue des projets	Examen et vérification de la maturation des projets d'investissements publics Cet examen doit être conduit tout au long de l'année mais la décision et l'octroi du visa de maturation se font à ce stade du processus de préparation du budget	Responsables d'actions	Responsables de programmes, direction des études et planification, cellules PPBS	Liste des projets jugés matures à soumettre pour visa	Transmission par les ministères de la liste des projets jugés matures

ACTIVITES	CONTENU	RESPONSABILITE	PARTIES PRENANTES	OUIPUT DE L'ETAPE	OBSERVATIONS
Rapports d'exécution du budget	Cloûture de la période complémentaire du budget Etablissement des résultats provisoires de l'exécution du budget en recettes et en dépenses par programme	Responsable de programmes	Responsables d'actions, responsables d'activités, DAG	Elaboration des rapports	Ce rapport doit être consolidé au niveau du Ministère par le responsable du programme support
Revue de la performance réalisée	Passer en revue la réalisation des objectifs et les indicateurs de performance au cours de l'année N-1. Cette revue est menée dans chaque ministère sectoriel et institution sous la responsabilité du responsable de programme, appuyé dans cette mission notamment par le contrôleur de gestion. Mise à jour et actualisation des valeurs et des cibles des indicateurs de performance Identification des raisons et des causes sous-jacentes de la contre-performance, et proposition de mesures correctives Identification des leviers d'amélioration de la performance	Responsables de programmes	Responsables d'actions Responsables d'activité Contrôleurs de gestion Opérateurs	Rapport annuel de	Transmission du rapport annuel de performance au MINFI et au MINEPAT
Détermination des dépenses du ministère par programmes	Préparer et déterminer le tendancier des dépenses à moyen terme qui permet de donner une vision précise de ce qui relève de la « progression spontanée » de la dépense d'une part et de la « progression liée à des décisions nouvelles » d'autre part. Identification des mesures nouvelles (activités et/ou projets), à programmer dans le CDMT N+1 à N+3 et à budgétiser dans le cadre du projet de budget N+1.	Responsables de programmes	Responsables d'actions Responsables d'activité Direction des études et planification Cellules PPBS	CDMT initial N+1 à N+3	Transmission au MINEPAT et au MINFI

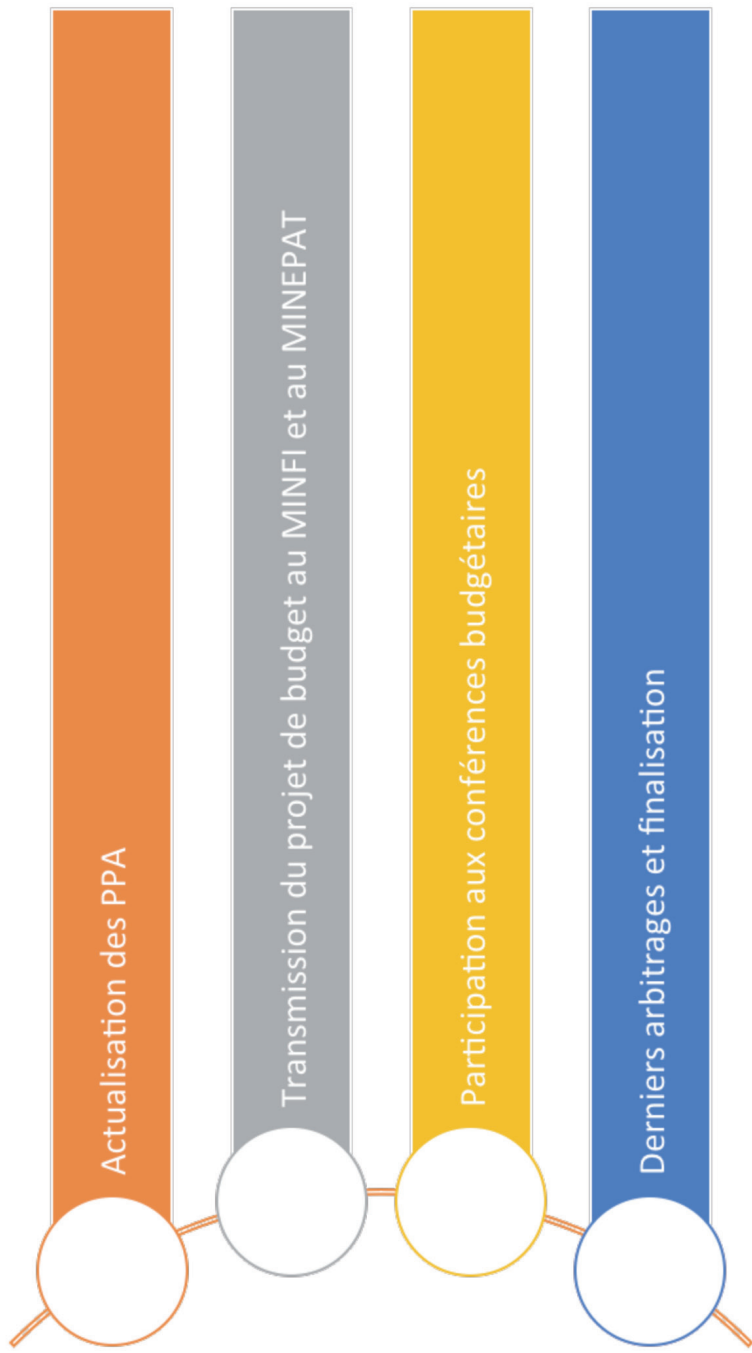
2. Phase de cadrage macroéconomique et budgétaire



ACTIVITES	CONTENU	RESPONSABILITE	PARTIES PRENANTES	OUTPUT DE L'ETAPE	OBSERVATIONS
<p>Revue, actualisation et mise à jour du cadre stratégique de la performance</p>	<p>Cette activité vise, en cas de décision de nouvelles orientations ou en cas de la survenance d'événements ou en cas de l'adoption d'une nouvelle stratégie, de réviser de mettre à jour ou d'actualiser le cadre stratégique de la performance</p> <p>Cette actualisation consiste à identifier au niveau des programmes de nouveaux objectifs, de nouveaux indicateurs sur la base des nouvelles priorités et des nouveaux choix</p>	<p>Responsables de programmes</p>	<p>Responsables d'actions Responsables d'activités</p>	<p>Rapport sur les priorités des programmes</p>	<p>Ce rapport doit être transmis au MINEOAT et au MINFI</p>
<p>Identification des nouvelles activités et des nouveaux projets prioritaires</p>	<p>L'actualisation du cadre stratégique de la performance permet l'identification des nouvelles activités et/ou des nouveaux projets à budgétiser afin de concrétiser les nouvelles orientations stratégiques</p> <p>Ces activités et ces projets doivent être classés par ordre de priorité afin d'en retenir les plus prioritaires en fonction des enveloppes allouées aux programmes</p> <p>Identification des dispositions opérationnelles (organisation spécifiques, textes juridiques, etc.) à mettre en place pour réaliser les activités et/outels projets identifiés</p>	<p>Responsables de programmes</p>	<p>Responsables d'actions Responsables d'activités</p>	<p>Elaboration / actualisation du référentiel des activités</p>	<p>Transmission du référentiel des activités au MINFI et au MINEPAT</p>
<p>Détermination du budget et des AE / CP nécessaires en N+1</p>	<p>Une fois les activités et/ou les projets nouveaux sont identifiés et sélectionnés, les responsables doivent procéder à la détermination du budget nécessaire pour financer ces activités/projets.</p> <p>Le budget doit faire apparaître aussi pour la première année que pour les deux années suivantes (CDMT) les AE et les CP nécessaires pour leur réalisation</p> <p>Compilation du projet de Budget-programme de tout le ministère</p>	<p>Responsables d'action Responsables d'activités</p> <p>DAG</p>	<p>DAG</p>	<p>Projet du Budget-programme N+1 CDMT N+1 à N+3</p>	

ACTIVITÉS	CONTENU	RESPONSABILITÉ	PARTIES PRENANTES	OUTPUT DE L'ÉTAPE	OBSERVATIONS
<p>Détermination du niveau de performance attendu en N+1</p>	<p>Il s'agit de déterminer pour chaque indicateur de performance la valeur de référence, la valeur projetée et la valeur cible</p> <p>Il est nécessaire, à ce stade d'élaborer les fiches d'indicateurs qui permettent d'expliquer les indicateurs, la situation de référence, de préciser la source de vérification, les méthodes de calculs, etc.</p> <p>Le niveau de performance est confronté au budget alloué, aux moyens mobilisés et aux dispositions opérationnelles mises en place</p>	<p>Responsable de programme</p>	<p>Responsable d'actions Responsables d'activités Unités opérationnelles</p>	<p>PPA</p>	
<p>Identification des hypothèses et des risques</p>	<p>Il s'agit de lister à ce niveau les différentes hypothèses et les risques liés à la réalisation des activités et des projets mais aussi les hypothèses et les risques liés au niveau de performance projetée</p>	<p>Responsable de programme</p>	<p>Responsable d'actions Responsables d'activités Unités opérationnelles</p>	<p>A inclure dans le PPA</p>	
<p>Préparation matérielle du projet de performance annuelle</p>	<p>Cette étape consiste à compiler l'ensemble des travaux réalisés et énumérés plus haut dans un document unique par programme, le PPA.</p> <p>Le PPA est élaboré à ce stade dans une version initiale</p> <p>Ce document doit inclure un rappel et une description des orientations stratégiques y compris les objectifs et les résultats, il doit inclure les projections du budget annuel N+1 ainsi que la performance projetée durant la même période.</p> <p>C'est le responsable de programme qui pilote cette activité pour s'assurer de la cohérence globale du document mais aussi parce qu'il s'agit du document de base du programme</p>	<p>Responsable de programme</p>	<p>Responsable d'actions Responsables d'activités Unités opérationnelles</p>	<p>PPA initial</p>	

3. Phase de préparation détaillée des crédits



ACTIVITÉS	CONTENU	RESPONSABILITÉ	PARTIES PRENANTES	OUTPUT DE L'ÉTAPE	OBSERVATIONS
Actualisation des PPA	<p>A la réception des notifications de plafonds des crédits par ministères, les chefs d'Administration (ministres) invitent les responsables de programmes pour solliciter leurs points de vue sur les enveloppes notifiées et leur demander de proposer des ajustements de leurs enveloppes afin de s'aligner sur les plafonds notifiés</p> <p>Les responsables de programmes invitent à leurs tours les responsables d'actions et les responsables d'activités afin d'étudier et d'examiner les possibilités d'ajustement</p> <p>Une fois les discussions aboutissent à des solutions au niveau de chaque programme, la version initiale du Budget</p> <p>- Programme est actualisée et cette actualisation peut concerner le budget, la performance projetée, les activités et projets programmés, etc.)</p>	Responsable de programme	<p>Responsable d'actions</p> <p>Responsables d'activités</p> <p>Unités opérationnelles</p>	PPA actualisé	
Transmission du projet de budget (programme)	<p>Une fois le projet de PPA est actualisé en fonction des plafonds notifiés ils sont transmis au MINFI et au MINEPAT aux fins de l'organisation des conférences budgétaire</p>	Responsable de programme	DAG	PPA actualisé	

ACTIVITÉS	CONTENU	RESPONSABILITÉ	PARTIES PRENANTES	OUTPUT DE L'ÉTAPE	OBSERVATIONS
Participation aux conférences budgétaires	<p>Les responsables de programmes conduisent leurs équipes dans les conférences budgétaires. A titre indicatif et non limitatif, sont examinés et vérifiés au cours des conférences budgétaires :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le respect des plafonds notifiés ; 2. La programmation des crédits nécessaires à la continuation des projets en cours ; 3. La prise en compte des nouvelles orientations stratégiques ; 4. La programmation des fonds de contrepartie des projets financés (ou co-financés) sur ressources extérieures ; 5. Examiner et à approuver la répartition des crédits faite par les ministères et institutions selon les grandes masses de la classification économique, par programme et action et pour certaines lignes budgétaires jugée sensibles ; 6. Vérifier la cohérence et la pertinence des demandes des ministères et institutions par rapport à la performance projetée ; 7. Veiller au respect des dispositions pratiques contenues notamment dans la Circulaire présidentielle sur la préparation du Budget ; 8. Vérifier les éléments de coûts des activités proposées ; etc. <p>Une fois les conférences budgétaires terminées, un rapport est élaboré et compilé au niveau du ministère afin de faire un état des lieux des demandes, des changements, des coupes budgétaires réalisées et des points restants en suspend pour être discutées lors des arbitrages interministériels</p>	Responsable de programme	<p>Responsable d'actions</p> <p>Responsables d'activités opérationnelles</p> <p>DAG</p>	Rapport sur les conférences budgétaires	
Derniers arbitrages et finalisation	<p>A l'issue des conférences budgétaires et les derniers arbitrages, les responsables de programmes doivent finaliser leurs projets de budgets (programmes). Les PPA, une fois finalisés, doivent être transmis au MINFI pour les inclure dans la liste des documents qui seront transmis au Parlement</p>	Responsable de programme	<p>Responsable d'actions</p> <p>Responsables d'activités opérationnelles</p> <p>DAG</p>	PPA finalise	

1. Phase de finalisation et d'approbation



ACTIVITÉS	CONTENU	RESPONSABILITÉ	PARTIES PRENANTES	OUTPUT DE L'ÉTAPE	OBSERVATIONS
Participation aux débats budgétaires au Parlement	<p>Les ministres sectoriels et les responsables de programmes prennent part aux débats budgétaires qui sont organisées au Parlement</p> <p>Ils sont invités à répondre aux interrogations des parlementaires et donner les clarifications nécessaires sur l'évolution du budget des programmes mais aussi sur la performance projetée en N+1</p>	Ministres	Responsables de programmes	-	-
Préparation de l'exécution du projet de budget N+1	<p>une fois le projet de budget examiné au Parlement, les responsables de programmes procèdent à la préparation de l'exécution du budget N+1, ils préparent avant le début de l'année le plan de travail annuel (PTA) le plan de consommation des crédits (PCC) et le plan de passation des marchés (PPM)</p> <p>Ces plans doivent être élaborés au niveau de chaque programme puis consolidés au niveau du ministère</p>	DAG Responsables de programmes	Responsables d'action, responsables d'activités et responsables d'unités opérationnelles	PTA, PCC et PPM	Ces documents doivent être approuvés puis transmis au MINFI et au MINEPAT

Annexe 2 : Glossaire

Expression	Détails
Activité	<p>L'activité correspond à un cycle de production de produits ou de services (extrants) mesurables et constituant un centre de coûts</p> <p>L'activité correspond au découpage fonctionnel le plus fin des actions permettant de produire un service spécifique et mesurable</p> <p>Les activités peuvent être permanentes comme elles peuvent être ponctuelles, il existe des activités communes à tous les ministères comme il existe des activités spécifiques à chaque ministère</p>
Autorisations d'engagement	<p>Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois (3) ans.</p>
Budget Programme	<p>Budget structuré en programmes et actions, comprenant des exposés des stratégies et des objectifs et des indicateurs de performance</p> <p>Budget qui lie les dépenses à l'atteinte de certains résultats plutôt qu'à l'achat d'intrants</p>
Cadre macroéconomique	<p>Il comporte les grands agrégats économiques et financiers (PIB, Balance des paiements, TOFE, monnaie) avec les hypothèses concernant les ressources de l'Etat, soutenabilité de la dette et toutes autres hypothèses concernant les grands équilibres macroéconomiques et financier</p>
CBMT	<p>Le CBMT identifie les ressources à moyen terme de l'Etat (ressources internes et externes) qui concourent à alimenter le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) et détermine pour chaque ministère et institution les allocations nécessaires à moyen terme pour les budgets par programmes en fonction des priorités des politiques publiques du gouvernement et des contraintes budgétaires.</p>
CDMT	<p>Cadre de dépenses à moyen terme ministériel (CDMT ministériel) Cadre combinant de manière cohérente (1) un CADRE BUDGETAIRE A MOYEN TERME, (2) des stratégies et OBJECTIFS assortis d'INDICATEURS de résultats, et (3) des plafonds indicatifs pluriannuels de dépense (3 ans) pour chaque PROGRAMME et ACTION. Le CDMT propose une programmation pluriannuelle (3 ans) des dépenses au niveau de chaque département ministériel ou institution de l'Etat. Il tient compte des indications de ressources communiquées par le CBMT et propose une ventilation à moyen terme des allocations indicatives entre les programmes, les actions et les activités en vue d'atteindre des objectifs définis. Cette allocation intra ministérielle tient compte des priorités définies dans le document de stratégie.</p>

Charte de gestion	Document explicitant et formalisant les règles du jeu entre le responsable de programme et les acteurs participant à sa mise en œuvre (services centraux en charge des aires financières, des ressources humaines ou de l'équipement, contrôleurs des dépenses, services déconcentrés, établissements publics, opérateurs), élaboré généralement à l'échelle de chaque ministère. A ce titre, une charte de gestion précise notamment : les espaces d'autonomie de chaque acteur (globalisation des crédits et modalités d'exercice de la fongibilité, cadre de gestion de la performance, etc.), les espaces de responsabilité de chaque acteur (engagements sur les objectifs ou sur certains délais de procédure, mise à disposition des crédits, etc.), les règles de circulation de l'information, ainsi que les supports et principales échéances du dialogue de gestion. D'autres supports ministériels, peuvent avoir le même usage (circulaire de cadrage du dialogue de gestion /ou de la gestion des programmes, directive nationale d'orientation pour la gestion de la performance).
Cible	Une cible est le niveau de performance à atteindre à un horizon déterminé. Elle précise la valeur de l'indicateur et le délai fixé pour y arriver.
Contrôle de gestion	Système de pilotage mis en œuvre par le responsable d'une unité ou d'un programme en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus, notamment par le biais d'outils comptables ou statistiques.
Crédits de paiement	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.
Débat d'orientation budgétaire (DOB)	Dans le cadre du renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement et afin d'améliorer l'information des parlementaires sur l'évolution des finances publiques à moyen terme, le Gouvernement présente, au plus tard le 30 juin de l'année, les documents de cadrage CBMT. Les orientations, présentées dans ces documents, donnent lieu à un débat et offrent aux parlementaires une première estimation de l'évolution de la situation budgétaire et des besoins de crédits du Gouvernement en amont de la discussion sur le projet de loi de finances de l'année t+1.
Économie	Capacité à acheter des moyens (intrants) de bonne qualité au moindre coût.
Efficacité	Fait d'atteindre un résultat conforme à l'objectif fixé. L'efficacité se mesure par comparaison entre un objectif et le résultat effectivement obtenu.
Efficience	Elle consiste, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens, c'est-à-dire à moindre coût.

Fonction	<p>La fonction correspond à un objectif socioéconomique de la dépense. L'ensemble des fonctions délimite par conséquent le domaine d'intervention de l'Etat. La classification fonctionnelle s'opère, selon les normes CFAP¹, à trois niveaux : par divisions, par groupes et par classes. Le schéma ci-dessous présente la structuration des fonctions.</p> <p>Dans le Budget-programme, les actions de chaque programme doivent être déclinées en activités et chaque activité doit comprendre les moyens permettant d'atteindre les résultats escomptés. L'activité constitue le niveau le plus fin de la budgétisation, elle permet de rattacher directement (ou moyennant une table de passage) les moyens à une classe, à un groupe et à une division.</p> <p>Les notions de « programme » et de « groupe » (de la classification fonctionnelle) sont voisines, mais le rôle central du programme dans la gestion budgétaire marque la spécificité du programme par rapport au groupe de la classification fonctionnelle des Administrations publiques. La classification a un but analytique en vue d'établissement de rapports, tandis qu'une classification par programmes est liée à la gestion budgétaire et au pilotage des moyens.</p> <p>La classification programmatique du budget d'un ministère comprend trois niveaux : (i) le programme ; (ii) l'action ; et (iii) l'activité, qui est le niveau opérationnel de production et/ou de prestation de service qui permet de réaliser les résultats escomptés. Les moyens sont tous les crédits (de personnel de biens et services, de transferts et/ou d'investissements) nécessaires pour financer les activités qui contribuent à la réalisation des résultats escomptés. Les moyens sont classés selon les critères de la classification administrative et économique.</p>
Indicateur (de performance)	<p>Variable qualitative ou quantitative permettant de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs au niveau des politiques publiques, des stratégies, des programmes et des actions. (Article 8 du Régime financier). On distingue en général quatre types d'indicateurs les indicateurs d'impact au niveau du programme (contribution à la politique de développement), les indicateurs d'effet au niveau des actions (contribution aux objectifs du programme), et les indicateurs de résultat (ou de produit) au niveau du processus opérationnel (projets, activités), les indicateurs de moyen qui permettent de mesurer les ressources financières et institutionnelles utilisées et d'en faire le lien avec les résultats obtenus.</p>
Intrant (ou moyen, ressource, input)	<p>Ressources pour accomplir les activités prévues. Les intrants sont les éléments dont dispose un ministère pour générer un produit ou obtenir un résultat. Ils représentent l'ensemble des ressources humaines, organisationnelles, financières et matérielles disponibles pour un programme ou un projet.</p>
Loi de finances	<p>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.</p>
Nomenclature budgétaire	<p>Classement des dépenses par année budgétaire, destination et par nature de dépenses.</p>

Objectif d'un programme	Les objectifs spécifiques d'un programme sont les énoncés de ce qu'entend obtenir un responsable de programme d'une institution ou d'un ministère au cours d'une période donnée, en, matière de résultats socio-économiques, de qualité des services rendus et de l'efficacité. Les objectifs spécifiques d'un programme sont exprimés de manière littéraire, mais sont quantifiés à l'aide des indicateurs de performance et de leurs cibles.
Performance	Degré d'atteinte des cibles d'une organisation La performance d'un programme ou dans la conduite des activités a trois dimensions : l'efficacité, l'efficience et la qualité du service apporté à l'utilisateur
Politique publique	Une politique publique est un ensemble de décisions et d'activités, cohérentes au moins intentionnellement, prises par des acteurs publics qui visent à apporter une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique.
Produit (ou service) d'une activité	Les biens et services rendus par l'Administration publique (généralement des services).
Programme	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.
Projet d'investissement public:	Projets dont l'Etat (ou ses démembrements). est le commanditaire et dont le produit est destiné à l'intérêt général.
Programmation	Opération consistant à intégrer des actions du plan d'actions dans un cadre global pour une mise en œuvre sur une période donnée (souvent trois à cinq ans). C'est une formalisation des intentions du Gouvernement pour mettre en œuvre un ensemble d'actions afin de concrétiser sa vision du développement futur.
Responsable de programme	Le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services qui concourent à la réalisation du programme, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.
Résultat (d'un programme)	Selon les auteurs et les organisations, le terme résultat peut désigner les seuls résultats socio-économiques, ou l'ensemble constitué par les produits (services rendus) et les résultats socio-économiques (comme dans l'expression gestion axée sur les résultats).
Stratégie nationale	Une stratégie est la combinaison des voies et moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs des politiques publiques. On distingue six types de stratégie : Stratégie nationale prospective (25 ans) : La stratégie nationale prospective est traduite par le document de la Vision du Cameroun à l'horizon 2035 Stratégie nationale à moyen terme (10 ans) : C'est la synthèse ou consolidation de toutes les stratégies de développement à moyen terme traduisant les éléments de la stratégie nationale prospective figurant dans le Document de Stratégie de Croissance et d'Emploi (DSCE).

Stratégie sectorielle	Elle porte sur les grands secteurs d'activité de l'Etat suivant la classification fonctionnelle des activités de l'Etat. Elle a pour champs d'intervention un ou plusieurs ministères en fonction de leur compétence.
TOFE	Tableau comptable décrivant l'ensemble des opérations sur les recettes et les dépenses entre unités institutionnelles et en fait la synthèse.

(Footnotes)

- Classification des fonctions des Administrations publiques de l'OCDE

