

REPUBLIQUE DU NIGER



*MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
DIRECTION GENERALE DU BUDGET
COMITE TECHNIQUE DU CDMT GLOBAL*

CADRE DE DEPENSES A MOYEN TERME (CDMT) SECTORIEL

GUIDE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION

Avec l'appui Financier et technique du Fonds Monétaire International, du Programme des Nations Unies pour le Développement et de la Banque Mondiale

juillet 2010

Avertissement

Le présent document traite de l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sectoriel selon une méthode qui se veut simple, évolutive et participative. A cet effet, le guide est susceptible de révision au fur et à mesure de l'avancement de l'élaboration des CDMT par les Ministères. En effet, l'exercice sera conduit de façon progressive à cause de sa complexité et du niveau disparate de préparation des ministères sectoriels.

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS ET RONYMES	4
LISTE DES GRAPHIQUES.....	4
INTRODUCTION	6
PREMIERE PARTIE : Généralités	8
Chapitre I : Concepts de base.....	9
I.1 Définitions des concepts de base.....	9
I.2 Objectifs des CDMT (global et sectoriels):	11
I.2.1 Principes	11
I.2.2 L'intérêt de CDMT	12
Chapitre II : Démarche Générale d'élaboration des CDMT.....	14
II.1 : Processus.....	14
II.2 Le CDMT global.....	15
II.2.1 Cadre Budgétaire à Moyen Terme	15
II.2.2 Cadre de dépenses à moyen terme	16
II.2.3 Les liens entre le CBMT et le CDMT	17
II.3 CDMT SECTORIELS.....	19
DEUXIEME PARTIE : Procédure d'élaboration du CDMT sectoriel.....	20
CHAPITRE I : LES PREALABLES	21
I.1 Les documents programmatiques.....	21
I.2 Organisations institutionnelle et technique.....	25
I.2.1 Organisation institutionnelle.....	25
I.2.2 Organisation technique.....	27
CHAPITRE II : LES ETAPES DE REALISATION DU CDMT SECTORIEL.....	29
II.1 La phase d'élaboration du CDMT de Base.....	29
II.2 La phase de finalisation du CDMT de base.....	31
Conclusion	33
ANNEXES	35

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ANR	Aide Non remboursable
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CCD	Commissariat Chargé du Développement
CMBMT	Cadre Macro-économique et Budgétaire à Moyen Terme
CDMT :	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEG	Collège d'Enseignement Général
DEP	Direction des Etudes et de la Programmation
DESS	Direction des Enseignements Secondaire et Supérieur
DL	Direction de la Législation
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRP	Direction des Relations Publiques
ENS	Ecole Normale Supérieure
EPA	Etablissement Public à Caractère Administratif
FC	Fonds de Contrepartie
FP	Fonds Propres
FBCF	Formation Brut de Capital Fixe
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IES	Inspecteur de l'Enseignement Supérieur
LF	Loi de Finances
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
ME/E/LCD	Ministère de l'Eau, de l'Environnement et de la Lutte contre la Désertification
MFP/T	Ministère de la Fonction Publique et du Travail
MESS/RS	Ministère des Enseignements Secondaire, supérieur et de la recherche Scientifique
MME	Ministère des Mines et de l'Energie
MT	Moyen terme
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PIE	Programme des Investissements de l'Etat
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PT	Projections Tendanciennes
SDRP :	Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1- Résumé du processus CDMT (page 16)

Graphique 2 – Liens entre CBMT et CDMT global (page 19)

Graphique 3 - Exemple du Rapport entre la SDRP et les Eléments Programmatiques (page 24)

Graphique 4- Exemple de relation (coordination) entre structures concernées dans le processus CDMT sectoriel au niveau du MEN (page 27)

AVANT PROPOS

Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes économiques et financières engagées avec l'appui des partenaires au développement visant l'amélioration de la gestion des finances publiques, le Niger a adopté en juin 2005 un Plan d'Actions Prioritaires du Cadre de Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité (PEMFAR).

L'exécution de ce Plan vise à renforcer la cohérence entre les allocations budgétaires et les résultats escomptés de la Stratégie de Développement et de la Réduction de la Pauvreté (SDRP). Ce Plan permet une meilleure programmation des dépenses basée sur un système d'informations budgétaires et financières performant et robuste.

A cet égard, une bonne intégration budgétaire entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement constitue un impératif au regard du système de commande publique qui incite à bâtir une économie fondée sur des secteurs formels.

L'amélioration de la qualité de la dépense publique, dont l'importance est indéniable dans nos finances publiques, participe de cette volonté affichée du Ministère de l'Economie et des Finances, de créer un mécanisme d'allocation budgétaire permettant la poursuite organisée des objectifs de développement.

L'une des approches de ce Plan d'Actions demeure l'élaboration des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dans les secteurs prioritaires et leur extension progressive à tous les secteurs de l'économie. De même, le Plan d'Actions de la Déclaration de Paris a prévu que les Etats s'engagent dans l'élaboration d'un CDMT global et son intégration au cycle budgétaire normal.

C'est dans cette optique que le Niger s'engage à inscrire l'élaboration de son budget sur la base d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). De ce fait, chaque secteur est appelé à traduire en CDMT seulement dédié à ses préoccupations et à ses priorités.

A l'évidence, plusieurs questions méritent d'être posées dont notamment :

1. Qu'est-ce que le CDMT ?
2. Que comporte-t-il ?
3. Qu'est-ce que le CDMT Sectoriel ?
4. Comment élabore-t-on un CDMT ?

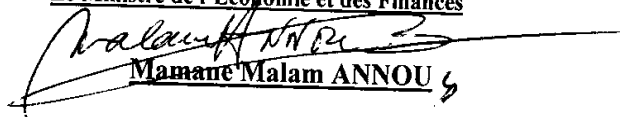
C'est pour répondre à toutes ces interrogations et tenir compte de l'importance des réformes et de la complexité des tâches à accomplir que le Ministère de l'Economie et des Finances a constitué une équipe d'experts qui a produit le présent Guide Méthodologique d'Elaboration du CDMT Sectoriel.

Ce guide est un document consensuel parce qu'ayant fait l'objet de validation au cours d'un atelier national. Il est pratique parce que permettant l'amélioration de la gestion des dépenses budgétaires et le renforcement de la programmation des investissements publics. Enfin, il permet la promotion du dialogue entre tous les intervenants dans le cycle de développement.

Pour atteindre les résultats escomptés à travers la mise en place de cet important outil, j'exhorte tous les acteurs, aussi bien ceux du Ministère de l'Economie et des Finances que ceux des autres secteurs, à s'impliquer pleinement dans le processus d'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

Il est un devoir pour chacun de faire un bon usage de cet outil.

Le Ministre de l'Economie et des Finances


Mamane Malam ANNOU

INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes économiques et financières et pour renforcer la cohérence entre les objectifs de développement et les allocations budgétaires, le Ministère de l'Economie et des Finances a engagé le processus d'élaboration des Cadres de Dépense à Moyen Terme (CDMT) ainsi que de leur intégration dans le cycle budgétaire. Cette démarche permet d'encadrer et de renforcer le processus de préparation et d'exécution du budget annuel de l'Etat, en disposant d'une vision dynamique et des résultats stratégiques sur plusieurs années et en intégrant toutes les dépenses quelles que soient leurs sources de financement (ressources propres et ressources extérieures).

La vision du développement du Niger se fonde sur le rôle déterminant de la croissance économique comme moyen de promouvoir l'emploi, de créer la richesse et de réduire la pauvreté. Elle implique de la part de l'Etat de revoir, en vue d'en améliorer l'efficacité, la manière dont il remplit ses missions de service public et son rôle dans la promotion du développement. Le corollaire serait donc une concentration de l'Etat sur ses fonctions de régulation et de surveillance et un engagement plus soutenu pour la réduction de la pauvreté.

En adoptant la Stratégie de Réduction de la pauvreté (SRP) en janvier 2002 comme cadre unique de référence en matière de politique économique, financière et sociale, le Gouvernement affirmait sa volonté d'inscrire dans un cadre cohérent les efforts de lutte contre la pauvreté afin d'en accroître l'impact sur le plan économique et social. La SRP est mise à jour pour prendre en compte aussi bien les insuffisances relevées au cours de la mise en œuvre, les nouvelles préoccupations exprimées par les parties prenantes, que les nouveaux défis de développements.

C'est ainsi que la Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP 2008-2012) fut adoptée comme nouveau cadre de référence en Octobre 2007 à la suite de la Table Ronde de Bruxelles. L'objectif poursuivi par la SDRP est d'améliorer durablement les conditions de vie des nigériens à travers sept (7) axes stratégiques que sont: (i) la recherche d'une croissance forte, diversifiée, durable et créatrice d'emplois, (ii) l'accès équitable aux services sociaux de qualité, (iii) la maîtrise de la croissance démographique, (iv) la réduction des inégalités et le renforcement de la protection sociale des groupes vulnérables, (v) le développement des infrastructures, (vi) la promotion d'une gouvernance de qualité et (vii) la mise en œuvre efficace de la SDRP.

A la vision du développement et aux priorités définies dans les axes stratégiques de la SDRP correspondent des choix d'allocation des ressources publiques qui seront orientées prioritairement vers les dépenses des secteurs sociaux, du développement rural et d'infrastructures. De ces choix, il est attendu, à moyen terme, une amélioration sensible des indicateurs sociaux et économiques avec la stimulation de la croissance économique grâce à l'amélioration de la qualité de la dépense publique et un meilleur suivi de son exécution.

C'est dire que la réussite de la mise en œuvre de la SDRP demeure conditionnée par une exécution fiable et transparente de la LF qui doit garantir une efficacité et une efficacité de la dépense publique.

Dans ce cadre, le Niger a entrepris de moderniser son système de gestion financière pour tenir compte, entre autres, des nouvelles directives de l'UEMOA. Les réformes de 2003 concernent la structure des Lois de Finance et l'introduction de nouvelles règles de comptabilité publique, d'une nouvelle nomenclature budgétaire et d'un nouveau plan comptable. Elles devraient accroître l'efficacité de l'exécution du budget et rendre la gestion financière plus transparente et plus responsable.

Pour renforcer les institutions et accélérer le processus des réformes engagées, le Niger a souscrit, à l'instar d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, en 2004 aux mécanismes de la Revue de la Gestion des

Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEMFAR). Le rapport du PEMFAR I est assorti d'un plan d'actions prioritaire comportant 32 mesures réparties sur les 4 phases budgétaires (préparation du budget, exécution du budget, contrôle de l'exécution du budget et reddition des comptes) et la réforme du Ministère de l'Economie et des Finances. Une des mesures concerne les CDMT. Il est attendu comme résultats, entre autres, que la Cohérence entre les priorités de la SDRP et les allocations budgétaires des ministères prioritaires de la SDRP renforcée et que la Programmation et l'exécution des dépenses améliorées

A cet effet, il s'avère indispensable de développer des liens et des outils qui mettent en cohérence, de manière systématique, la planification stratégique et la budgétisation, d'où la pertinence du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

Quelques expériences sectorielles d'élaboration de CDMT ont été menées au niveau de l'Education, de la Santé et du Développement Rural. Toutefois, ces CDMT sectoriels n'étaient pas sous contraintes budgétaires et n'étaient pas aussi conçus de manière uniforme.

Pour pallier ces insuffisances, le Gouvernement s'est engagé dans le processus CDMT. Ainsi, un CDMT global a été élaboré pour servir, entre autres, de référence aux CDMT sectoriels pour lesquels un guide méthodologique est nécessaire.

Le présent guide méthodologique a pour objet de proposer une démarche simple et cohérente pour élaborer un CDMT sectoriel. Il est structuré en deux parties:

- La première partie porte sur les généralités. Elle définit certains concepts clés utilisés et présente de façon succincte la démarche globale d'élaboration du CDMT, ses principes, ses objectifs et son intérêt.
- La deuxième partie traite des étapes de préparation et d'élaboration des CDMT sectoriels. Elle présente les documents programmatiques, l'organisation institutionnelle et technique et décrit la démarche d'élaboration des CDMT sectoriels.

PREMIERE PARTIE :

Généralités

Chapitre I : Concepts de base

1.1 Définitions des concepts de base

Le **CDMT** est un instrument de programmation triennale glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle. C'est « ... un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources ». (Banque Mondiale, 1998).

Le CDMT n'est pas un document à élaborer mais un processus à parfaire chemin faisant. Il vise à élaborer en même temps (et de façon itérative) un Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) global et des budgets programmes (ou CDMT sectoriels) dans un cadre budgétaire pluriannuel (3 à 5 ans) intégrant toutes les dépenses (fonctionnement et investissement, quelles que soient leurs sources de financement) sous formes de programmes avec des indicateurs de résultats et servant de base éventuelle à une gestion déconcentrée et incitative par résultats.

Le CDMT global est un instrument d'allocation sectorielle qui fait suite à l'élaboration d'un CBMT. Il présente un cadrage macro-économique, des projections détaillées des agrégats budgétaires en ressources et en emplois (cadrage macro-budgétaire).

Le CDMT global désagrège les dépenses publiques par *secteur* ou *ministère*, sans entrer dans un grand degré de détail de la dépense.

CDMT global = CBMT + allocations entre les ministères.
--

Le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) est une prévision des agrégats budgétaires non désagrégée par secteur ou ministère. Il est associé à un cadre macro-économique pour constituer le cadre macro-économique et budgétaire à moyen terme (CMBMT). Il fait apparaître le total des dépenses publiques, le total des recettes publiques, le déficit, l'endettement, ..., de façon cohérente avec l'équilibre macro-économique. La plupart du temps, il fait également apparaître les dépenses et les recettes publiques à un niveau de désagrégation limité, entre cinq et dix catégories de recettes et de dépenses par nature.

Le CDMT sectoriel désigne un programme sectoriel pluriannuel des dépenses assorti de résultats et d'indicateurs de suivi pour justifier les programmes de dépenses dans la limite des plafonds alloués aux ministères sectoriels au sein du cycle budgétaire. Les CDMT sectoriels (ou CDMT détaillés) sont établis par les ministères ou secteurs, sur la base des politiques et stratégies et des allocations sectorielles. Ils sont détaillés par groupe de programmes et sous-programmes.

La politique sectorielle est l'ensemble des grandes orientations, objectifs globaux et spécifiques pour orienter le développement du secteur.

Une stratégie sectorielle est un ensemble de mesures, d'actions et de dispositifs devant permettre d'atteindre des objectifs prédéterminés. En matière de planification du

développement, la stratégie cherche en principe à déterminer les voies et moyens requis pour atteindre les objectifs définis par la politique. La stratégie découle de la Politique de Développement.

Le programme se définit comme un ensemble de projets ou d'actions mis en cohérence pour atteindre des objectifs spécifiques pour une période déterminée. Dans le processus CDMT, le programme est un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'activités d'un ministère, poursuivant une même finalité et placées sous la responsabilité d'un cadre supérieur, « responsable de programme » avec lequel pourra être engagé un « dialogue de performance ». Un programme peut englober plusieurs services administratifs et même plusieurs directions générales ; il peut aussi correspondre à une partie de service seulement. A chaque programme sont associés des résultats mesurés par des indicateurs et des cibles chiffrées de performance, dont la réalisation effective sera évaluée.

Un plan d'actions définit de manière plus détaillée les actions à réaliser en priorité dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de développement. Son élaboration est un exercice permettant d'optimiser la réalisation des objectifs de la stratégie en tenant compte des contraintes liées aux ressources financières, humaines et matérielles.

Le budget programme est un budget sectoriel pluriannuel, structuré par programmes et sous-programmes, c'est-à-dire par un ensemble d'activités entreprises pour aboutir aux mêmes résultats.

- Il est une planification pluriannuelle qui met en relation les programmes, les résultats, les activités et les coûts ;
- Il est orienté vers les résultats informant les acteurs sur les programmes menés ;
- Il répartit les ressources entre programmes sur la base des priorités stratégiques et accompagnées d'indicateurs de performances.

Dans un budget programme, le programme est la nouvelle unité de spécialisation des crédits au sein du budget. Il se substitue aux chapitres budgétaires et regroupe des actions relevant d'un même ministère et comprenant des objectifs et des engagements de résultats.

Ainsi, plusieurs ministères peuvent se regrouper pour élaborer un budget programme sectoriel : par exemple, le Ministère de l'Éducation Nationale, le Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur, le Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation.

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est une stratégie ou méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de « résultats » clairement définis.

Le résultat est un changement observable, descriptible, mesurable qui découle d'une relation de causes à effets. On distingue deux grandes catégories de résultats : les résultats opérationnels (produits) et les résultats de développement (effets et impacts).

La chaîne des résultats est l'ensemble de résultats qui sont obtenus dans le temps et liés les uns aux autres par une relation de cause à effet. Ainsi, cette chaîne commence par la mise à disposition des ressources, se poursuit par les activités et leurs produits pour conduire aux

effets et à l'impact. Elle est composée de trois types de résultats : **résultats immédiats** (extrants ou produits), **résultats à moyen terme** (effets) et **résultats à long terme** (impact). Ces résultats peuvent également être classés en deux grandes catégories : les résultats opérationnels (ressources, activités et produits) et les résultats de développement (effets et impact).

L'indicateur de résultat est une variable quantitative ou qualitative permettant de mesurer l'atteinte de résultats. Tout indicateur est composé d'une définition, d'une valeur (référence et cible) et d'une unité de mesure (avec éventuellement une méthode de mesure). Pour tout indicateur, il faut s'efforcer de préciser la base de référence, la source d'information et la périodicité.

Les indicateurs de performance permettent de mesurer les résultats attendus, les réalisations et les ressources mobilisées.

1.2 Objectifs des CDMT (global et sectoriels):

L'objectif global des CDMT est d'améliorer la performance des politiques publiques par une programmation des dépenses en tenant compte des contraintes et des objectifs de développement.

De façon spécifique, les CDMT visent à :

- renforcer la qualité des allocations des ressources budgétaires au sein du gouvernement et dans chaque ministère/secteur dépensier.
- Renforcer les liens entre les documents stratégiques et le budget ;
- livrer une meilleure connaissance des tendances des dépenses et ressources et une meilleure connaissance des implications à moyen terme de nouvelles actions éventuelles. Cette perspective à moyen terme peut aider le gouvernement à identifier tôt, et rectifier, des écarts entre ressources et dépenses en vue d'éviter le problème de l'adoption de nouvelles actions qui ne coûtent pas beaucoup à court terme, mais qui deviendront trop chères dans le futur ;
- A mieux maîtriser les dépenses en raisonnant sur des budgets exhaustifs qui intègrent toutes les dépenses publiques (Fonctionnement, Investissement et charges récurrentes) quelles que soient leurs sources de financement. Il s'agit de définir un cadre pluriannuel stable, cohérent et réaliste des ressources pour éviter le plus possible que les impératifs de court terme ne dominent les décisions budgétaires, que des coupures soudaines de crédits créent des incertitudes et des comportements négatifs, que les fonds destinées aux services d'exécution et aux collectivités locales arrivent de façon tardive et irrégulière. Le processus favorise également un emploi des ressources plus efficace et plus efficient par les agences d'exécution qui jouiront d'une plus grande autonomie et de responsabilité pour atteindre des résultats aux meilleurs coûts.

1.2.1 Principes

L'élaboration du CDMT sectoriel doit se baser sur les principes suivants :

- **participation** : le CDMT renforce le partage de l'information sur les politiques publiques entre l'ensemble des acteurs et crée un cadre de concertation avec le

Ministère de l'Economie et des Finances pour la validation et la fixation des priorités sectorielles. Cela favorise l'appropriation nationale du processus ;

- **exhaustivité:** il prend en compte l'ensemble des besoins et des ressources mobilisables ce qui permet de s'assurer de la compatibilité entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement et de la rationalisation des dépenses;
- **réalisme:** il replace les choix politiques dans un cadre réaliste de ressources disponibles à moyen terme ; ce qui garantit la pérennité et la crédibilité du dispositif ;
- **cohérence:** il garantit la cohérence entre le cadre macroéconomique et les politiques sectorielles et entre la présentation du CDMT et le budget de l'Etat ;
- **budgetisation orientée vers les résultats :** présente le budget sur la base de résultats attendus regroupés en programmes et sous programmes ;
- **démarche descendante (top -down) et ascendante (botton-up).** Il y a d'abord l'évaluation des besoins à moyen terme nécessaires à la mise en œuvre des programmes, ensuite l'allocation de crédits sur la base du cadrage macroéconomique et enfin l'ajustement de ces coûts avec les ressources de façon à optimiser la structure des allocations inter sectorielles ;

I.2.2 intérêt du CDMT

Le premier intérêt d'un CDMT est de susciter la production d'informations qui facilitent le processus de décision, améliorent la qualité des choix, accroissent la transparence et renforcent le sens des responsabilités.

Le second intérêt d'un CDMT est d'accroître la prévisibilité du financement futur des politiques sectorielles prioritaires du pays.

Le troisième intérêt est de promouvoir une gestion satisfaisante des services opérationnels chargés d'exécuter les programmes et de mettre en œuvre les politiques.

Bref, il s'agit de mettre en place des mécanismes favorisant les consultations et les débats pour résoudre les conflits et favoriser une approche gagnant-gagnant, permettant de transformer une vision politique en choix stratégiques compatibles avec les moyens financiers et humains disponibles, faisant face aux déficiences constatées pour aller vers plus de transparence, de prévisibilité, de prise de responsabilité, de redevabilité et d'efficacité dans l'allocation des ressources.

C'est aussi un instrument de la mise œuvre de la Déclaration de Paris.

Encadré 1 : CDMT et Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Les cadres de dépenses à moyen terme bénéficient d'une attention toute particulière dans le cadre de la Déclaration de Paris adoptée en 2005 (OCDE, 2005b). Les bénéfices attendus sont les suivants :

- Améliorer l'efficacité de l'aide par le renforcement des capacités de gestion budgétaire et des politiques ;
 - Améliorer le potentiel d'alignement de l'aide sur des stratégies nationales unifiées et le déboursement de l'aide sous forme budgétaire ;
 - Constituer le support d'un renforcement des capacités pour mettre en place des stratégies nationales axées sur les résultats ;
 - Replacer les engagements pluriannuels d'APD dans une budgétisation à moyen terme.
- C'est pourquoi l'existence d'un CDMT est l'indicateur n°1 d'appropriation des stratégies nationales de développement. La Déclaration de Paris précise qu'en 2010, 75 % des pays partenaires devraient avoir des « priorités stratégiques claires se rattachant à un CDMT et comptabilisées dans les budgets annuels. »

Les changements attendus grâce au CDMT sont présentés dans le tableau ci-dessus.

Intérêt du CDMT par rapport au budget annuel

Budget annuel sans CDMT	Budget annuel avec CDMT
Perspective annuelle	Perspective pluriannuelle
Faible lien entre Budget d'Investissement et Budget de Fonctionnement	Unification du processus de formulation budgétaire
Peu de marge de manœuvre dans l'allocation des ressources au niveau du ministère d'un titre à un autre	Flexibilité dans l'allocation des ressources à moyen terme
Négociation sur les moyens	Négociation sur les changements de politique
Liens faibles ou inexistantes avec les politiques et stratégies du secteur	Meilleure liaison avec les politiques et stratégies et définit un cheminement vers les objectifs et résultats stratégiques
Le système incite les services à dépenser leurs crédits en totalité et le plus vite possible et à courir après tous les financements possibles.	Le système incite les services à dépenser leurs crédits en fonction des résultats attendus.

Chapitre II : Démarche Générale d'élaboration des CDMT

Ce chapitre présente la démarche d'élaboration des CDMT : le CDMT global et les CDMT sectoriels.

II.1 : Processus

Le processus du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) commence par l'identification des contraintes macroéconomiques devant présider à la préparation de la situation prévisionnelle des opérations financières de l'Etat. Sur la base de ces prévisions de cadrage macroéconomique, les projections des ressources et des dépenses sont faites par le Ministère de l'Economie et des Finances en vue de la détermination des enveloppes plafonds à proposer au Gouvernement. Ces enveloppes plafonds prennent en compte les grandes orientations de l'Etat en matière de politiques économiques et sociales notamment les secteurs prioritaires de la SDRP. La détermination de ces plafonds budgétaires résulte du souci d'éviter au sein des ministères techniques une programmation budgétaire qui aurait des incidences financières largement au-dessus des ressources disponibles.

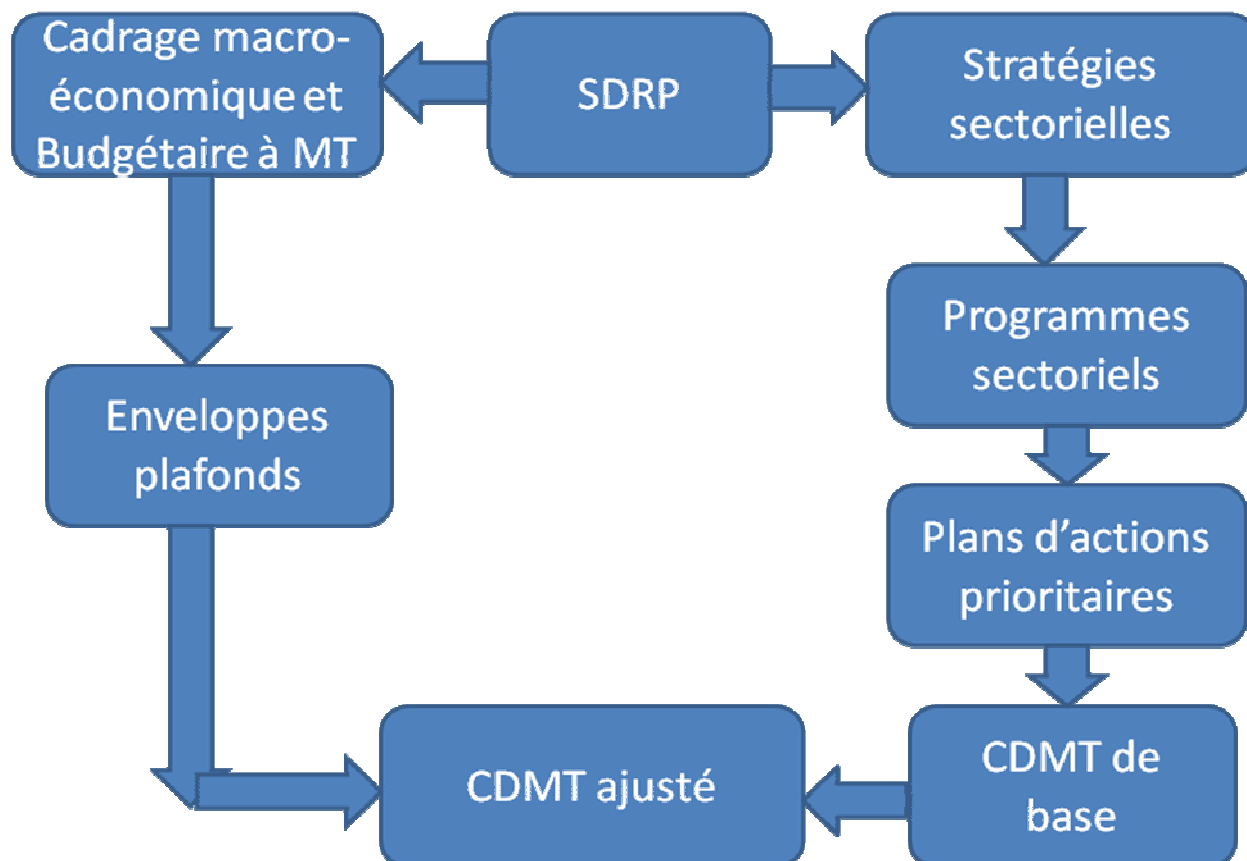
Au niveau des ministères techniques, chaque département ministériel doit faire une estimation annuelle de ses besoins et des coûts par programme et sous-programme. Ensuite, les ministères préparent les budgets de programmes en ajustant éventuellement les besoins à l'enveloppe plafond notifiée par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Ainsi, la structure chargée de coordination et des tâches de planification au sein du ministère dépensier doit veiller à la cohérence globale des plans d'actions annuels par rapport aux priorités, aux ressources et aux résultats. A ce niveau se feront les premiers ajustements et la détermination de manière précise du budget de la première année.

Les propositions de budget sont transmises au Ministère de l'Economie et des Finances pour les conférences budgétaires.

Le processus CDMT doit s'insérer dans le cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques/stratégies comme résumé dans le schéma ci-après; il met en jeu des processus parallèles aux niveaux central et sectoriel.

Schéma N°1 : Résumé du processus CDMT



II.2 Le CDMT global

Le CDMT global est constitué de deux modules : le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

II.2.1 Cadre Budgétaire à Moyen Terme

Le CBMT est une prévision des agrégats budgétaires non désagrégée par ministères et secteur et faisant apparaître le total des ressources, des dépenses et le déficit de façon cohérente avec l'équilibre macroéconomique.

Il projette, dans un premier temps, les ressources attendues et les dépenses tendanciennes dont l'écart est la marge de manœuvre, qui peut être répartie entre les ministères pour mettre en œuvre des actions nouvelles.

- **Evaluation des ressources**

A partir des ressources du budget de l'année N, des hypothèses de projection des recettes fiscales, des recettes non fiscales, des recettes exceptionnelles y compris les ressources PPTE, des aides et emprunts budgétaires et des aides et emprunts projets pour les années N+1, N+2 et N+3 sont formulées. Le PIB constitue la base essentielle de projection de certains impôts et taxes. La consommation et les importations sont également utilisées comme base de projection. Pour les aides et emprunts budgétaires et projets, les projections sont basées sur les conventions ou sur la reconduction de l'intervention du partenaire au titre du budget N.

- **Détermination des dépenses tendancielles**

Les dépenses tendancielles sont des dépenses à politique publique inchangée. Elles sont projetées à partir des budgets tendanciels du CDMT. Le principe retenu consiste à appliquer aux dépenses de l'année de base (N), des taux de progression. Ces taux sont calculés à partir du total des budgets tendanciels des ministères dans le CDMT et les totaux des budgets de l'année de base.

- **Détermination de la marge de manœuvre**

La marge de manœuvre est la différence entre les ressources attendues et les dépenses tendancielles. Les ressources attendues sont composées des recettes fiscales, des recettes non fiscales, des aides et emprunts budgétaires et des ressources PPTE. Les dépenses tendancielles sont constituées des amortissements et charges de la dette publique (titre 1), des dépenses de personnel (titre 2), des dépenses de fonctionnements (titre 3), des subventions et autres transferts courants (titre 4) et des investissements exécutés par l'Etat sur ressources propres (titre 5A et 5B). Selon le cas, la marge de manœuvre peut être positive, nulle ou négative.

Lorsqu'elle est positive, elle constitue un supplément de ressources qui permet au Gouverneur de financer les actions nouvelles en fonction des priorités des politiques de développement.

Lorsqu'elle est négative, elle peut servir de base pour ajuster les dépenses aux ressources par sa répartition aux ministères et aux institutions de la République.

II.2.2 Cadre de dépenses à moyen terme

- **Détermination des budgets tendanciels**

Le budget tendanciel est un budget à politique publique inchangée. Il est établi par le Ministère de l'économie et des finances (MEF). Le principe retenu consiste à identifier dans le budget de l'année de base (N), les dépenses temporaires, qu'il convient de soustraire des crédits votés pour obtenir une approximation des crédits futurs à politique publique inchangée. Une fois cette étape réalisée, des taux de progression sont attribués aux ministères en privilégiant les secteurs prioritaires de la SDRP pour avoir le budget tendanciel.

Le budget tendanciel pluriannuel est désagrégé par titre et par ministère. La désagrégation par titre sépare les titre 1 : dette publique ; titre 2 : traitements et salaires, titre 3 : biens et

services, titre 4 : subventions et transferts, titre 5A : investissements administratifs, titre 5B : investissements sur ressources propres et titre 5B : investissements sur financement extérieur (y compris PPTE).

- **Répartition de la marge de marge de manœuvre**

La marge de manœuvre est répartie en fonction des priorités du gouvernement comme suit :

- o constitution de la réserve ;
- o prise en compte des mesures nouvelles ;
- o affectation du reliquat.

- **Constitution de la réserve**

La réserve est déduite de la marge de manœuvre. Elle est calculée par application d'un taux forfaitaire sur les ressources attendues.

- **Prise en compte des mesures nouvelles**

Par mesures nouvelles, il faut entendre des mesures décidées par le gouvernement, dont les ministères et les titres concernés sont bien spécifiés. Les mesures nouvelles, désagrégées par ministère et par titre, sont soustraites de la marge de manœuvre. Il y a donc lieu de les exclure de la répartition qui concerne des actions non spécifiées lors de la projection, donc à définir dans le futur.

- **Affectation du reliquat**

Après déduction de la réserve et la prise en compte des mesures nouvelles, le reliquat de la marge est réparti entre les titres 3, 4, 5A et 5B sur ressources propres selon des critères prédéterminés (poids des Ministères dans le PAP de la SDRP).

- **Enveloppes plafonds**

Les enveloppes plafonds sont constituées :

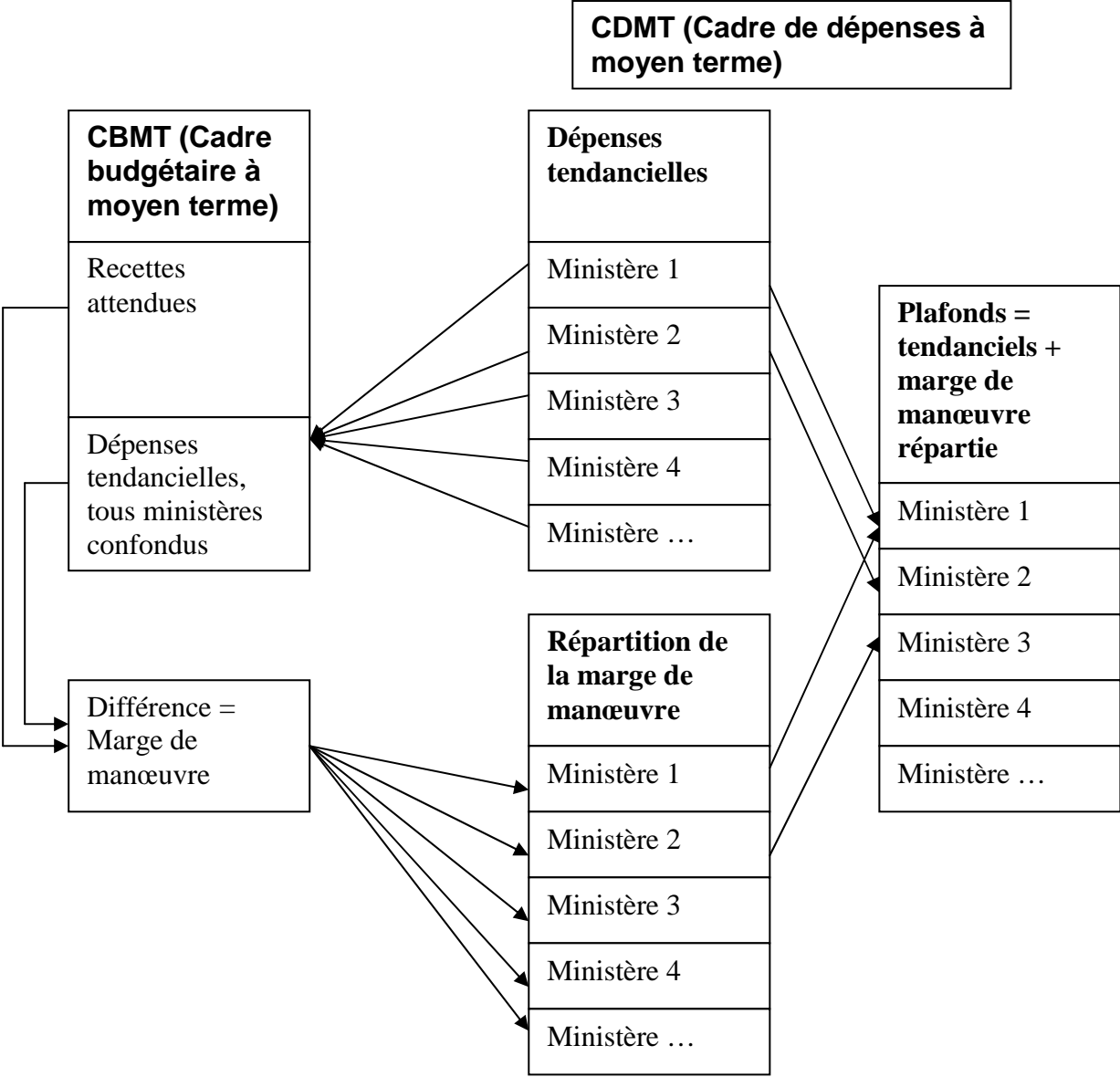
- des budgets tendanciels ;
- des mesures nouvelles ;
- du reliquat repart.

Elles sont notifiées aux ministères et doivent servir de base pour l'ajustement des CDMT.

II.2.3 Les liens entre le CBMT et le CDMT

Le CBMT ne permet pas à lui seul le calcul de la marge de manœuvre, qui suppose réalisée une première étape du CDMT, celle de la détermination des budgets tendanciels des ministères. Cette première étape du CDMT conduit donc à un aller vers le CBMT qui détermine la marge de manœuvre, suivi d'un retour vers le CDMT pour répartir la marge de manœuvre. Le graphique 2 ci-après illustre les liens entre le CBMT et le CDMT.

Graphique 2 : Liens entre CBMT et CDMT



II.3 CDMT SECTORIELS

Les CDMTs sectoriels traduisent la stratégie sectorielle en programmes, actions et besoins de financement. Il s'agit de budgets sectoriels pluriannuels, structurés par programmes et sous-programmes, c'est-à-dire par ensemble d'activités entreprises pour aboutir aux mêmes buts.

Les CDMTs sectoriels/Ministériels sont établis par les ministères ou secteurs, sur la base des allocations sectorielles. Ils sont détaillés par groupe de programmes et sous-programmes et non par nature. En effet :

- la perspective de moyen terme ne prend vraiment tout son sens que si elle est présentée par programme et non par nature de dépense ;

- la stratégie nationale et les stratégies sectorielles ne peuvent être rendues exécutable en l'absence de leur traduction en programmes.

Le CDMT sectoriel favorise une bonne traduction des plans stratégiques en lignes budgétaires (pluriannualité, classification en programmes, objectifs à atteindre), il facilite une bonne allocation des ressources (priorisation entre programmes, corrélation entre activités et résultats, adéquation entre investissement et fonctionnement), il mène à une exécution et un suivi budgétaires guidés par le souci des résultats, il renforce le sentiment de participation des acteurs (grâce à des encouragements aux résultats) d'adhésion de la population (au vu des résultats), ainsi que la transparence tout au long du cycle budgétaire.

Le CDMT sectoriel suppose l'existence de politiques sectorielles clairement affirmées (ce qui n'est pas forcément le cas de tous les ministères), il manque de crédibilité s'il est réalisé selon une approche par les besoins et n'est pas encadré par un Cadre Budgétaire à Moyen terme (CBMT), il introduit de la complexité dans le système de gestion des dépenses publiques, car il exige une amélioration du système d'information (intégration de toutes les dépenses), un renforcement des capacités d'opérationnalisation des stratégies, une mise en place d'un bon système d'indicateurs de performance, un développement des capacités à suivre et gérer par les résultats et enfin à mettre en cohérence le budget-programme et le budget-objet (qui reste le plus souvent le cadre de la décision officielle et de l'autorisation parlementaire).

Dans sa forme finale, le CDMT sectoriel consiste en des projections des dépenses à moyen terme (MT) pour le secteur/ministère concerné. Ces projections incorporent toutes les actions approuvées par le Gouvernement et sont dans l'ensemble cohérentes avec les limites globales de dépenses à MT établies par le gouvernement.

Cependant, l'élaboration du CDMT requiert certains préalables. Ainsi, la deuxième partie du guide présente de façon détaillée ces préalables et les étapes pour l'élaboration du CDMT sectoriel/ministériel.

DEUXIEME PARTIE :

Procédure d'élaboration du CDMT sectoriel.

CHAPITRE I : LES PREALABLES

Cette partie du guide identifie et explique les contenus programmatiques que les ministères sectoriels doivent inclure dans leurs CDMTs. Elle décrit également l'organisation institutionnelle et technique nécessaire au processus d'élaboration des CDMT sectoriels. Les CDMT sectoriels devraient être axés sur les résultats. Ceci demande qu'ils soient programmatiques.

Il est souhaitable que la structure programmatique des CDMT sectoriels soit adéquate pour l'utilisation budgétaire. Autrement dit, il faudra que le budget puisse être exécuté et suivi par programme.

1.1 Les documents programmatiques

Les documents programmatiques requis sont les suivants :

- *La politique sectorielle :*

La politique sectorielle décrit le contexte général et spécifique dans lequel évolue le secteur et, la justification de l'élaboration de ladite politique. Elle définit également les grands principes, les axes et les domaines d'intervention du secteur. Pour ce faire, une analyse diagnostique approfondie doit être menée en vue d'identifier les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités. Elle sert de cadre de référence à tous les intervenants publics ou privés, nationaux ou internationaux pour une cohérence des actions. La politique est mise en œuvre à travers des stratégies, des plans et des programmes sectoriels harmonieusement articulés.

- *Les stratégies sectorielles*

Les stratégies sont l'ensemble des actions, des mesures et dispositifs pour atteindre des résultats préalablement définis. Elles découlent d'axes de développement stratégiques du secteur concerné. Elles sont élaborées en collaboration avec les institutions et organisations, dans une logique de participation de l'ensemble des acteurs concernés.

L'existence d'une stratégie sectorielle est fondamentale pour l'élaboration de CDMT. Cette stratégie sera déclinée en programmes et sous-programmes.

- *Les programmes sectoriels*

Les programmes se définissent comme de grands regroupements de dépenses qui partagent des objectifs communs. La plupart des ministères qui s'occupent de plusieurs domaines de politiques différentes, devraient par définition en avoir quelques-uns. A moins qu'un ministère soit relativement petit, et ne s'occupe que d'un seul domaine de politique publique, il devrait avoir plus d'un seul programme. En général, peu de ministères devraient avoir besoin de plus de cinq ou six programmes. Pour la plupart des ministères, le premier niveau de leurs structures programmatiques actuelles répond à ce critère d'envergure.

Toutes les dépenses (salaires, biens et services, subventions et transferts, investissements) de chaque ministère doivent être incluses dans les programmes. On distingue trois types de programmes :

Les programmes opérationnels sont des programmes définis en fonction des résultats et services livrés à la communauté. L'objectif est d'encourager une concentration, dans la gestion de ressources, sur les résultats attendus.

Les programmes « support » sont toutes les dépenses qui ne peuvent pas être affectées facilement aux programmes opérationnels. Ces programmes sont nécessaires pour la mise en œuvre des programmes opérationnels.

Les programmes transversaux sont des programmes et sous-programmes qui sont partagés entre deux ou plusieurs ministères et institutions. Dans le cas des programmes transversaux, le CDMT de chaque ministère ayant un rôle dans le programme concerné devrait, dans le futur, clairement indiquer la part des dépenses du programme sur trois (3) ans dont il sera responsable. L'évaluation des dépenses par programme doit rester très approximative. Néanmoins, chaque ministère doit faire de son mieux pour estimer ses dépenses pour sa part de chaque programme transversal.

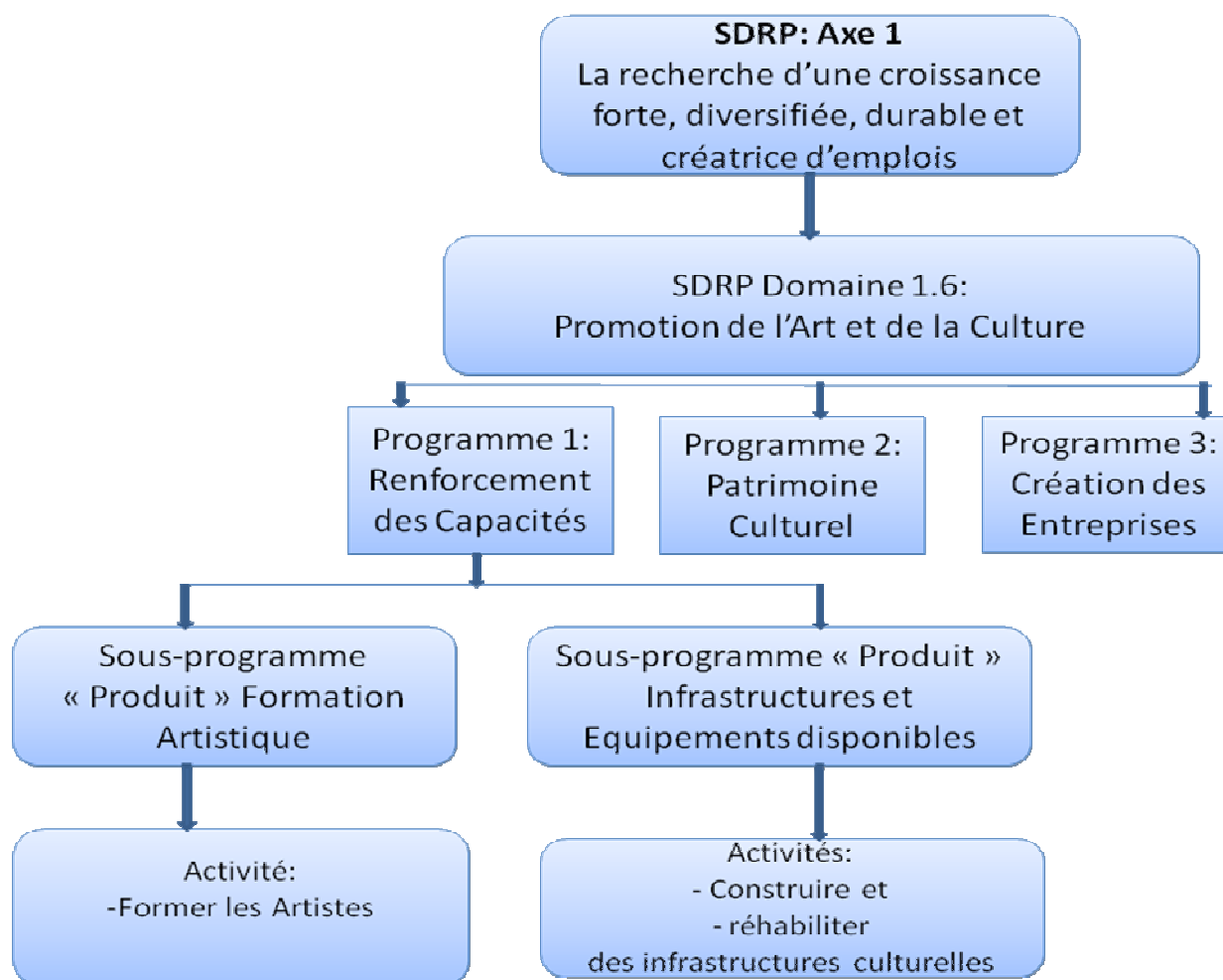
Les sous-programmes constituent un ensemble de projets concourant à l'atteinte des résultats à moyen terme des programmes. Ils ont une envergure beaucoup plus réduite que les programmes. Peu de programmes devraient avoir plus de cinq ou six sous-programmes.

- *Les Plans d'actions*

Le plan d'action est un outil de programmation qui opérationnalise les programmes et les sous-programmes. Chaque ministère doit disposer d'un plan d'action pluriannuel structuré en *actions* et *sous-actions*. Il est en général possible et relativement aisé de classer les dépenses opérationnelles selon cette nomenclature programmatique. Ainsi, une structure programmatique qui couvre chaque dépense du ministère, comprendra un ensemble d'actions (programmes) avec leurs libellés, les résultats et une brève description. Cette structure est complétée par une projection à moyen terme, des coûts, des indicateurs programmatiques et des valeurs cibles. Il est souhaitable que les CDMT et les documents stratégiques des ministères utilisent la même structure.

La structure programmatique devrait être reliée explicitement avec le Plan d'Actions Prioritaire de la SDRP. La SDRP est structurée autour d'« Axes », « Domaines d'intervention », « Produits » et « Actions ». Dans ce cadre, les plans d'actions devraient être regroupés explicitement en-dessous des domaines de la SDRP auxquels ils sont liés le plus étroitement. Ceci donnerait une structure de 4 niveaux (Axes/Domaine/Produits/Actions). Les deux niveaux plus bas de cette structure appartiendraient aux ministères spécifiques, tandis que les deux premiers seraient transversaux.

Graphique 3 : Exemple du Rapport entre la SDRP et les Eléments Programmatiques :
Ministère de la Culture, des Arts et Loisirs



○ *le chiffrage des actions*

La question du costing se pose différemment selon qu'il s'agit d'actions en cours ou d'actions nouvelles. En ce qui concerne les actions en cours, il est possible de considérer que le costing est acquis et, partant du budget classique, de ventiler les dépenses par programme / sous-programmes en termes de personnel, fonctionnement, subvention et transfert et investissement. Le chiffrage doit être simple et consister, pour chaque action, à repérer quelques quantités physiques significatives, à chiffrer le coût unitaire de ces quantités physiques, et à calculer le coût de l'action par multiplication des quantités par les coûts unitaires.

A la budgétisation programmatique (CDMT, budgets de programmes) sont généralement associés plusieurs types de calculs des coûts. *Coûts ex ante (estimés) et coûts ex post (observés)*

En prévision, les coûts *ex ante* sont exprimés dans la nomenclature des programmes (et de leurs subdivisions), c'est-à-dire en comptabilité budgétaire.

En exécution, est également tenue la comptabilité budgétaire d'exécution, en nomenclature des programmes, mais également la *comptabilité générale*, selon le plan comptable de l'Etat, qui permet d'analyser le contenu par nature des programmes.

Coûts directs et coûts complets

Les *coûts directs* sont ceux qui résultent des dépenses liées aux programmes et actions opérationnels. Les *coûts complets* résultent de la reconstitution d'une information complète obtenue en ventilant dans les actions opérationnelles les actions ou programmes support.

Les actions support au sein d'un programme opérationnel sont ventilées entre les actions opérationnelles du programme. Les actions d'un programme support sont ventilées entre les programmes et actions opérationnels auxquels elles assurent un support.

Le tableau qui suit repère les différentes combinaisons possibles de coûts et de modes de calculs des coûts.

Tableau 1 – *Coûts et modes de calcul des coûts*

		Comptabilité budgétaire	Comptabilité budgétaire	Comptabilité générale
Coûts ex ante (prévionnel)	Coûts directs	X		
	Coûts complets	X		
Coûts ex post	Coûts directs		X	X
	Coûts complets		X	X

Calcul base zéro ou en variation

Le calcul base zéro porte sur l'ensemble des actions des programmes, alors que le calcul en variation ne porte que sur les actions nouvelles ou sur les modifications apportées aux actions en cours. Ce qui suit porte sur les *coûts directs, ex-ante, en variation*, même si la plupart des méthodologies proposées s'appliquent aux coûts base zéro.

1.2 Organisations institutionnelle et technique

1.2.1 Organisation institutionnelle

o Les acteurs et leurs rôles au sein du ministère sectoriel

L'animation et la coordination de l'élaboration du CDMT au niveau des Ministères sont assurées par une équipe technique composée essentiellement des structures suivantes :

- la Direction des Etudes et de la Programmation (DEP) ;

La DEP a normalement des missions stratégiques comme l'analyse prospective, la définition des stratégies sectorielles et la programmation des investissements.

Dans chaque ministère, la DEP anime et coordonne le travail de formulation ou de révision des stratégies et leur déclinaison en programmes sectoriels, plan d'actions prioritaires du ministère. Elle s'assure que le plan d'actions est axé sur les résultats assortis d'indicateurs de performance. La DEP doit également réaliser les études techniques, identifier les nouveaux projets, produire les fiches de programmations appelées « dossiers standards », évaluer les programmes et élaborer les rapports consolidés d'activités du Ministère.

- La Direction de la Statistique

Elle assure la collecte des données sur le secteur et la réalisation des enquêtes socioéconomiques. Elle met en place une base de données complète et produit un tableau de bord sectoriel contenant les indicateurs pertinents et mesurables pour permettre d'apprécier l'adéquation entre les dépenses, les activités et les résultats obtenus.

- les Directions techniques ;

Chaque direction technique détermine dans son domaine de compétence ses programmes et sous-programmes dans l'horizon temporel du CDMT.

Les Directions techniques sont les pourvoyeuses d'informations notamment à caractère technique, et celles sur les projets et programmes dont elles assurent les tutelles techniques. Elles doivent mettre à la disposition des DEP les informations techniques et économiques nécessaires à la réalisation du CDMT.

- la Direction des Ressources Financières et du Matériel ;

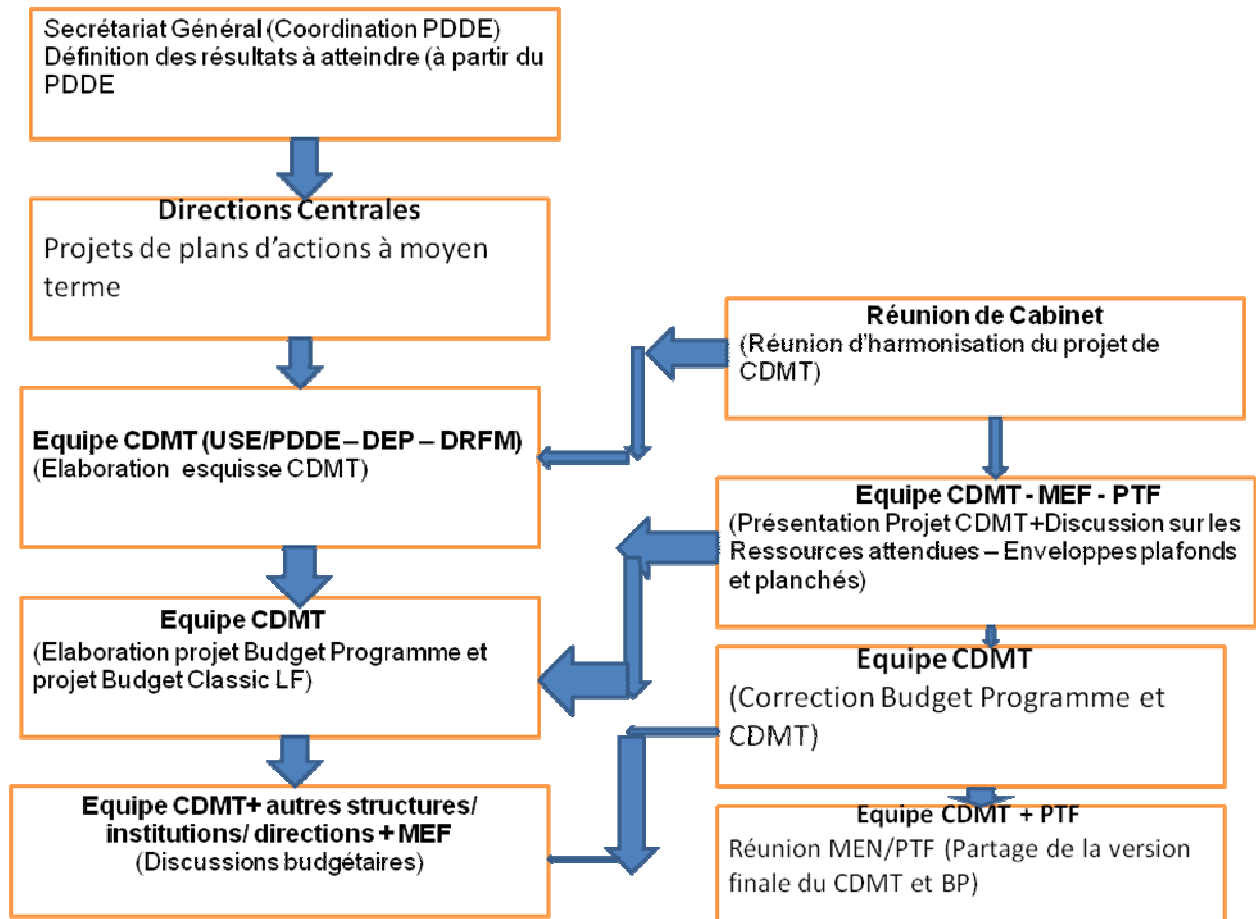
Elle coordonne les activités de préparation et d'exécution du budget du Ministère. Elle a en charge la programmation et la budgétisation des actions supports (salaires, fonctionnement, subvention) des structures transversales (Cabinet, SG, DEP, DRFM, DRH...) du ministère. Elle appuie les autres structures dans l'estimation des actions supports des programmes opérationnels.

- la Direction des Ressources Humaines ;

Elle a en charge la gestion et la répartition des effectifs entre les différents programmes et sous-programmes.

Sous la coordination du Secrétaire Général l'équipe du ministère peut être accompagnée par des personnes ressources ayant une bonne connaissance de la stratégie sectorielle et du processus CDMT

Exemple de relation (coordination) entre structures concernées dans le processus CDMT sectoriel au niveau du MEN



○ Rôle du Ministère de l'Economie et des Finances

Le processus du CDMT est piloté par le Ministère de l'Economie et des Finances pour deux raisons :

-(i) il exerce les attributions relatives à la mise en œuvre et au suivi de la politique économique et des stratégies de développement : cadrage macroéconomique, cohérence entre politiques macroéconomiques et sectorielles, opérationnalisation des stratégies, préparation des Programmes des Investissements de l'Etat, suivi des programmes de développement et appui aux départements sectoriels ;

- (ii) il joue un rôle central dans le secteur des finances publiques : mobilisation des ressources intérieures et extérieures, élaboration du CBMT et du budget annuel, exécution du budget annuel, contrôle financier des dépenses de l'Etat.

Les principales structures du MEF intervenant dans le processus CDMT sont les suivantes :

Le Commissariat Chargé de l'Economie qui assure l'élaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire des lois de finances ;

Le Commissariat Chargé du Développement qui veille à la cohérence des stratégies sectorielles avec les orientations et politiques nationales, à la pertinence et la performance des programmes ;

La Direction Générale du budget qui coordonne et veille à la bonne marche du processus et fait la synthèse des budgets-programmes sectoriels. Elle est appuyée par un Comité Technique CDMT dont les tâches sont :

- l'élaboration du CBMT global ;
- l'encadrement technique des équipes sectorielles dans l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des CDMT ;
- la mise en place d'un système de communication, sensibilisation et formation ;
- le suivi des activités dans les domaines des CDMT global et sectoriels et l'évaluation de leur qualité (en cohérence avec les Revues des Dépenses Publiques) ;
- la centralisation des informations et élaboration de notes et rapports globaux.

○ **Rôles des autres intervenants**

Les Organisations de la Société Civile : Les Organisations de la Société Civile possèdent une expertise accumulée par l'expérience qu'elles peuvent mettre à la disposition des services gouvernementaux dans le cadre de la formulation des stratégies sectorielles et des plans d'actions. Elles ont également développé d'importantes capacités de plaidoirie et de communication qui permettent d'influencer les orientations, de sensibiliser l'opinion publique sur le choix des politiques et d'amener les partenaires techniques et Financiers à aligner leurs stratégies d'intervention à celles du Gouvernement. Pour ce faire les OSC doivent participer à la définition des stratégies sectorielles et à l'élaboration des CDMT. Elles doivent également participer au débat sur la politique budgétaire.

Les Partenaires Techniques et Financiers : Les PTF contribuent au financement du budget d'investissement à plus de 80% et apportent des appuis budgétaires non négligeables. Ils ont un rôle important à jouer dans l'élaboration des CDMT sectoriels. Une bonne connaissance à tout moment des dépenses publiques engagées et ordonnancées est une condition nécessaire à une gestion efficace et orientée vers les résultats stratégiques Aussi, doivent-ils transmettre les engagements et les décaissements de leurs opérations aux Directions des Etudes et de la programmation dans le temps requis.

I.2.2 Organisation technique

L'inscription du processus budgétaire dans un Cadre de Dépenses à Moyen Terme nécessite de disposer d'une base d'information fiable, exhaustive et régulièrement actualisée. Il ne sera pas possible, par exemple, d'estimer l'évolution tendancielle des dépenses de personnel, et encore moins d'établir des budgets programmatiques, sans disposer d'une base de données du personnel régulièrement mise à jour et accessible aux Directions des Ressources Humaines et aux DEP.

Le processus CDMT implique fortement la DEP, la DS, la DRFM et la DRH. Il est nécessaire d'établir dès au départ un niveau élevé de coordination entre ces directions.

L'échange d'informations entre ces acteurs sera structuré de manière à permettre un traitement rapide des données. Pour ce faire, les bases de données essentielles (indicateurs de performance du secteur, ressources humaines, projets) doivent être mises en place.

La mise en place de traitements informatiques plus élaborés et l'implantation de bases de données ne peut s'envisager dans la phase actuelle (au niveau sectoriel) qu'après une certaine maîtrise de l'élaboration des CDMT par les acteurs concernés.

Dans la phase préparatoire, il est fait recours à des feuilles de calcul avec des formats prédéfinis pour les bases de données relatives aux indicateurs de performance et aux projets. Ces fichiers doivent contenir des formules protégées et des commentaires. Ils seront conçus pour une prise en main rapide.

Pour la fonction GRH, une « petite application » de gestion du personnel sera développée. Elle aura le même format de données (fiche agent) que l'application centrale de gestion de la Solde de l'Etat.

En termes de méthodologie, il est proposé que le renforcement de la fonction GRH au sein des ministères s'appuie sur les axes suivants :

- Identification des besoins en personnel des DRH
- Etablissement d'un guide commun des DRH
- Mise en place d'un système de gestion des ressources humaines
- Mise en place d'une gestion prévisionnelle du personnel
- Mise en œuvre effective de la gestion des actes administratifs décentralisés.

CHAPITRE II : LES ETAPES DE REALISATION DU CDMT SECTORIEL

Après la réalisation des éléments préalables (documents programmatiques), les CDMT "sectoriels" sont préparés par ministère ou groupe de Ministères. Leur élaboration se fait en deux phases essentielles:

- Une phase d'élaboration du CDMT sectoriel de base ;
- Une phase de finalisation des CDMT.

II.1 La phase d'élaboration du CDMT de Base

Cette phase doit être le point de départ de l'exercice de préparation des CDMT sectoriels. Elle précède la préparation des projets de budget annuels et permet d'éclairer les choix sur la stratégie budgétaire et d'effectuer une première sélection des programmes au sein de chaque secteur.

De manière générale, le CDMT sectoriel comprend les éléments suivants :

- 1- La mission spécifique du ministère (ou de plusieurs ministères regroupés)
- 2- Les programmes du Ministère
- 3- Les résultats attendus
- 4- Les indicateurs de performance
- 5- Les activités
- 6- Les coûts des activités

1- La mission spécifique du Ministère : raison d'être du ministère ou objectif fondamental qu'il essaie d'atteindre en termes de développement durable et de bien-être des populations. Elle est déclinée en programmes.

2- Les programmes du Ministère : ensemble d'activités regroupées en fonction des résultats. Certains programmes sont opérationnels et visent la production d'un type de biens ou services particuliers pour des populations données, tandis que d'autres sont des programmes supports qui rendent des services aux programmes opérationnels.

3- Les résultats sont des changements attendus, qualitatifs et quantitatifs, principalement en termes d'accès, d'utilisation et de satisfaction pour les programmes opérationnels. Ils sont appréciés à travers des indicateurs.

4- Les indicateurs de performance : un indicateur est une variable permettant de mesurer les résultats attendus, les réalisations et les ressources mobilisées. Tout indicateur est composé d'une définition, d'une valeur (référence et cible) et d'une unité de mesure (avec éventuellement une méthode de mesure). Pour tout indicateur, il faut s'efforcer de préciser la base de référence, la source d'information et la périodicité.

5- Les activités sont un ensemble de tâches qui doivent être entreprises au sein des programmes pour obtenir les produits escomptés.

6- Les coûts des activités sont mesurés à partir de normes de coût unitaire de référence permettant d'évaluer les coûts des programmes du ministère.

Ces éléments permettent d'élaborer le budget programme du ministère ou CDMT sectoriel suivant la démarche ci-après :

- Mobilisation des informations

La mobilisation des informations pour l'élaboration des CDMT sectoriels ou budgets-programmes est la première tâche importante :

- o conception ou actualisation des documents programmatiques ;
- o bilans des programmes passés ;
- o recensement des projets en cours ou nouveaux.

Le ministère doit s'assurer de la cohérence entre les documents d'une part et avec la SDRP d'autre part.

- Actualisation du Programme d'Investissement du ministère ou du secteur ;

Le Ministère procède à la mise à jour de son programme d'investissement à travers une concertation de tous les acteurs : l'administration, les partenaires techniques et financiers, les organisations de la société civile et le secteur privé. Le programme d'investissement du ministère comportera aussi bien sur l'investissement public que privé.

- Construction des scénarii

A ce stade, les enveloppes plafonds ne sont pas encore connues. De ce fait, les CDMT sont élaborés en fonction de 3 scénarii :

- scénario de référence ou tendanciel : sur la base du budget de l'année N et des éléments connus au moment des travaux (bilan du passé, nouveaux projets) ;
- scénario de forte croissance ou optimiste : visant l'accélération de la croissance et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- scénario de faible croissance ou pessimiste.

Le scénario de référence « tendanciel » : que risque-t-il de se passer si l'on ne prend aucune mesure nouvelle et si on ne change rien au niveau et à la structure des dépenses publiques ?

Le scénario « croissance forte » : que faut-il faire en termes d'investissements productifs et de dépenses génératrices de croissance afin d'obtenir une croissance forte et durable ? Le seul mot d'ordre est ici : veiller à ce que les dépenses publiques porteuses de croissance bénéficient de ressources accrues à court terme, cette croissance étant susceptible à son tour de générer des ressources supplémentaires à moyen terme.

Le scénario « faible croissance » : fondée sur des hypothèses pessimistes empêchant la réalisation d'une croissance forte

II.2 La phase de finalisation du CDMT de base

Les enveloppes plafonds étant connues, l'exercice se poursuit par la mise à jour des CDMT sectoriels ou budgets programmes. Ainsi, sur la base de l'enveloppe plafond notifiée au Ministère, celui-ci ajuste son CDMT de base construit sans contrainte budgétaire en tenant compte des priorités.

La phase de finalisation prend en compte les résultats des discussions budgétaires annuelles, l'objectif étant d'assurer une conformité entre la première année du CDMT et le projet de budget annuel d'une part, et de l'autre le respect des objectifs budgétaires globaux définis par le gouvernement.

Présentation du CDMT sectoriel

<u>Mission</u>								
<u>Buts ou Objectifs Spécifiques</u>								
<u>Effets escomptés</u>								
Programme 1	Structure Responsable	Durée	Coût total	Dépenses Antérieures cumulées	Dotations N	Prévision N+1	Prévision N+2	Prévision N+3
Activité 1.1								
Activité 1.2								
Activité 1.3								
Programme 2								
Activité 2.1								
Activité 2.2								
Activité 2.3								
Etc								

Produits attendus

Programmes	Produits attendus des programmes et indicateurs					
	Année N° 1		Année N+ 2		Année N+3	
	Produits	indicateurs	Produits	Indicateurs	Produits	Indicateurs
Programme 1						
Programme 2						
Etc						

CONCLUSION

Le CDMT est un instrument utile pour combler le vide qui existe entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. Il permet de renforcer la formulation des stratégies sectorielles en les rendant plus réalistes, plus cohérentes avec les objectifs poursuivis.

Il faut souligner que le CDMT est un processus qui peut et doit être mis en œuvre de manière graduelle en fonction des capacités nationales. Le développement du processus doit se fonder sur la base d'outils simples. Ainsi conçu, le CDMT contribue de manière efficace à la réforme des finances publiques, au renforcement des capacités d'arbitrages budgétaires fondés sur les performances, au suivi des résultats des différentes politiques et à la rétro-action du suivi sur la définition des politiques.

Les CDMT sectoriels peuvent servir d'instruments de plaidoyer au niveau des arbitrages budgétaires et être les vecteurs pour l'accroissement de l'aide en vue de l'atteinte des OMD.

Comme toute réforme d'envergure, les CDMT doivent être accompagnés d'un renforcement des capacités nationales, à la fois en termes de ressources humaines et d'instruments.

HUIT CLES DU SUCCES DU CDMT

1- Le CDMT comprend fondamentalement un CBMT global (qui présente le cadrage macroéconomique et budgétaire pluriannuel global et les allocations sectorielles) et des CDMT (ou budgets-programmes) sectoriels (qui indiquent l'affectation pluriannuelle des ressources à des programmes en fonction des coûts et des résultats attendus et en conformité avec les allocations ou enveloppes sectorielles) ;

2- Le CDMT est un processus et ne se résume pas à l'élaboration d'un document aussi beau et bien fait soit-il : le processus implique des procédures et des négociations autour du point central qui relie le CBMT et les CDMT sectoriels, à savoir les allocations ou enveloppes sectorielles pluriannuelles ;

3- Le CDMT n'est pas un processus supplémentaire et parallèle, mais le cycle CDMT doit être intégré au cycle budgétaire annuel et cette intégration vise à ancrer le processus budgétaire dans une perspective à moyen terme. Le PIE triennal glissant est intégré dans le CDMT et s'adapte au nouveau système ;

4- Le CDMT dépend de la volonté politique nationale pour perdurer et ne peut résulter de la seule conditionnalité imposée de l'extérieur : les aspects politiques et institutionnels sont aussi importants que les aspects techniques ;

5- Le CDMT est une question d'état d'esprit et de culture qui implique d'aller progressivement de budgets de moyens à des budgets de programmes avec mesure des coûts et appréciation des résultats ;

6- Plus le projet initial CDMT est simple et opérationnel, plus les progrès sont grands ; plus le projet est au départ académique, complexe et ambitieux, plus les difficultés apparaissent et plus les risques d'échec ou d'enlisement sont importants ;

7- Le CDMT s'inscrit dans un projet d'amélioration globale de la fonction budgétaire. Il doit être adapté aux capacités existantes du pays ;

8- Une campagne de sensibilisation et de formation peut être nécessaire pour convaincre les acteurs nationaux des enjeux du CDMT et des modalités concrètes de sa mise en œuvre.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LE MODÈLE PROGRAMMATIQUE FRANÇAIS

Maquette de trois niveaux : mission/programme/action, dont deux sont à l'intérieur de limites ministérielles (voir exemple ci-dessous).

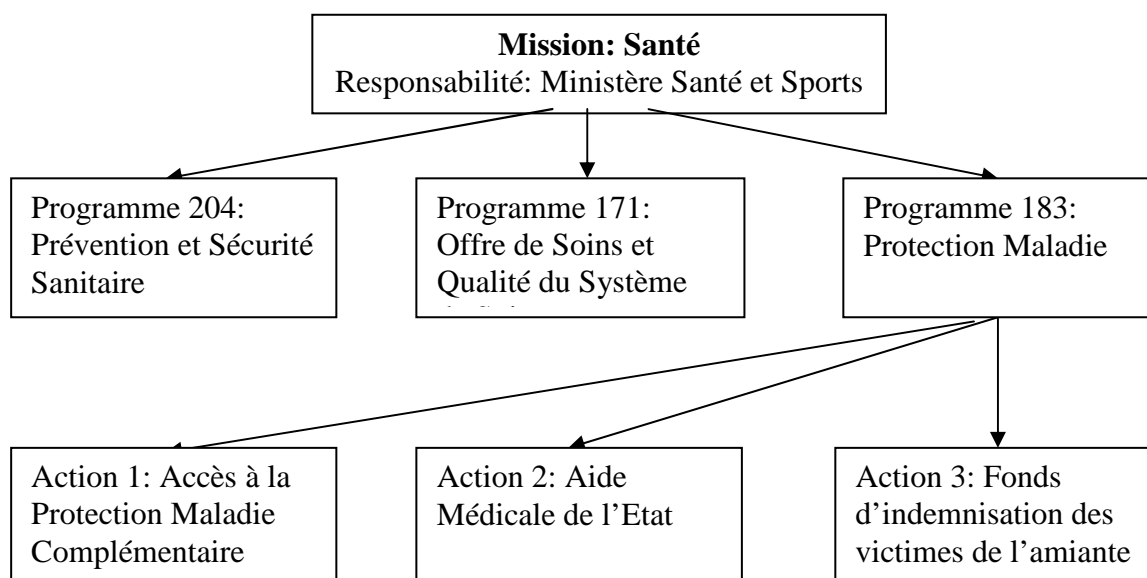
Missions : les grandes politiques de l'Etat, comme « Economie, industrie et emploi », « Alimentation, agriculture et pêche », dont 24 en 2010. Les missions peuvent être interministérielles (en 2010, 9 missions sont interministérielles). Elles pourraient être comparées globalement aux Axes ou Domaines de la SDRP.

Programmes : chaque programme regroupe des dépenses qui partagent des objectifs communs, et constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Les objectifs de chacun, ainsi que des résultats attendus, sont précisés. Chacun relève d'un seul ministère, et est confié à un responsable, désigné par le ministre concerné. Un programme peut correspondre à plus d'une unité organisationnelle (par ex. directions) dans le ministère. En 2010, il existe 58 programmes, c.à.d. 4 par ministère.

Actions : elles précisent la destination de crédits. Il existe environ 5 actions par programme, bien que leur nombre varie passablement entre programmes. Les « actions » françaises ne sont pas du tout les mêmes que les actions actuelles dans la plupart des Plans d'Actions nigériens. Celles de la structure françaises sont généralement beaucoup plus vastes que les « actions » nigériennes.

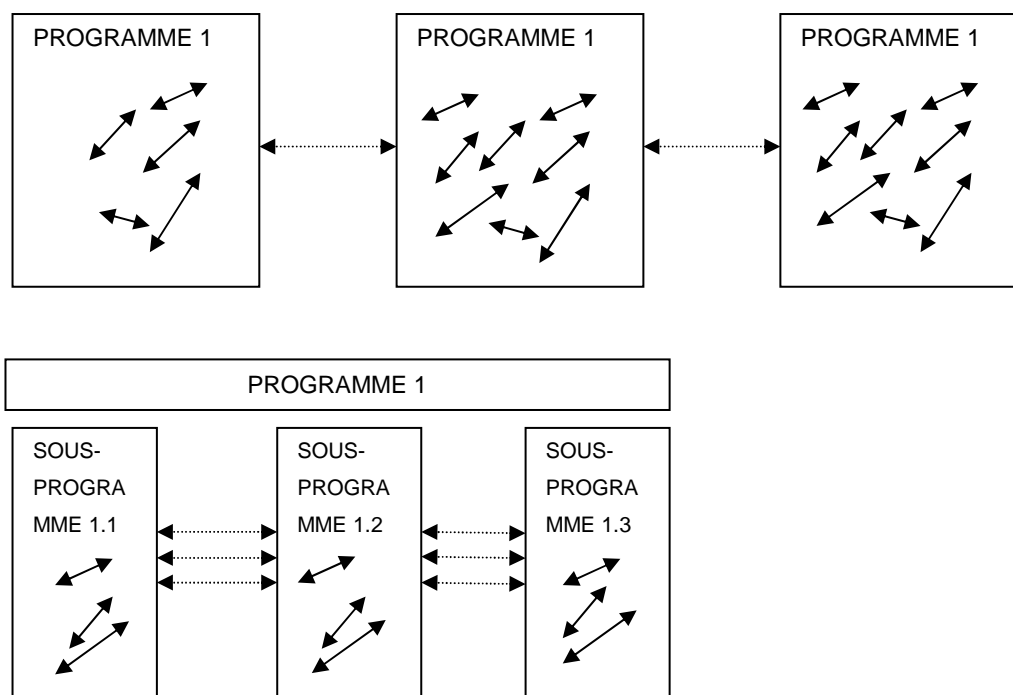
S'ils le veulent, des ministères peuvent également définir des « sous-actions », mais ceci n'est pas obligatoire.

Comptabilité : le niveau obligatoire de comptabilité est l'action, de laquelle suivent la comptabilisation des programmes et des missions (qui sont comptabilisées en agrégeant les actions).



ANNEXE 2 : DÉFINITION ALTERNATIVE DES PROGRAMMES ET SOUS-PROGRAMMES

Une autre définition des programmes et des sous-programmes, qui n'est pas incohérente avec la précédente, est la suivante. Les programmes sont définis de telle sorte qu'il existe le *maximum d'interdépendance* entre les contenus à l'intérieur d'un programme et le *minimum d'interdépendance* entre les programmes.



La même règle s'applique aux sous-programmes, mais la recherche d'interdépendance minimale entre les sous-programmes conduit à des dépendances résiduelles plus importantes que celles qui subsistent entre les programmes, compte tenu du fait que ce critère a été épuisé lors de la construction des programmes.

Un critère de deuxième rang de la définition des programmes et sous-programmes est celui de la cohérence avec les structures des ministères, directions générales, directions, ...

Toute présentation de structure programmatique devrait faire apparaître la correspondance entre les programmes et sous-programmes d'un côté, et les structures administratives de l'autre.

ANNEXE 3 : MÉTHODOLOGIE GRH PROPOSÉE

Le renforcement de la fonction GRH au sein des ministères devrait s'appuyer sur les axes suivants :

- Identification des besoins en personnel des DRH
- Etablissement d'un guide commun des DRH
- Mise en place d'un système de gestion des ressources humaines
- Mise en place d'une gestion prévisionnelle du personnel
- Mise en œuvre effective de la gestion des actes administratifs décentralisés

Identification des besoins en personnel des DRH : certaines DRH ne comptent actuellement que le directeur et un secrétariat et quelques appelés du service civique national. Les effectifs à affecter aux DRH est fonction de la taille des ministères.

Etablissement d'un guide commun des DRH : il s'agit d'un guide qui répertorie les actes administratifs et précise le circuit des documents entre les DRH et le MFPT d'une part, entre les DRH et le MEF d'autre part. Ce guide devra également définir les délais de traitement des actes administratifs. Une étude (« étude Zardi ») réalisée à la fin des années 90 par le MFPT devrait pouvoir servir de document de base à la réalisation de ce guide. Il est important que ce guide soit réalisé par les DRH eux-mêmes, en étroite collaboration avec le MFPT et la Direction de la Solde.

Mise en place d'un système de gestion des ressources humaines : il s'agit d'un système informatisé « simple » permettant au DRH de gérer le personnel de leur ministère. Le système devra s'appuyer sur les mêmes structures de données que celles déjà en place au MFPT et au MEF (fiche agent). Les spécifications du système devront être établies en relation étroite avec le MFPT et le MEF. Il n'est pas nécessaire, dans un premier temps d'imposer à ce système d'être connecté aux systèmes centraux (MFPT, MEF). L'objectif ici est de disposer d'une liste exhaustive du personnel pour chaque ministère, et de maintenir cette liste à jour (effectifs et affectation).

Mise en place d'une gestion prévisionnelle du personnel : cette fonction est nécessaire dans le cadre des CDMT. Elle devra s'appuyer sur les données issues de l'étape précédente. La gestion prévisionnelle du personnel devra permettre, à partir de coûts unitaires de prévoir l'évolution de la masse salariale en fonction des stratégies du ministère. Il s'agit ici d'un point essentiel dans la mise en place des CDMT.

Mise en œuvre effective de la gestion des actes administratifs décentralisés : cette étape n'est pas un préalable aux CDMT mais une mesure de soutien, car elle contribue fortement à la maîtrise du flux d'information entre les ministères et le fichier central de la solde des agents de l'Etat.

Ces mesures sont essentiellement focalisées sur les DRH (et les DEP). Toutefois il est nécessaire que les capacités de gestion statistique de la masse salariale soient renforcées au niveau du MEF. Au-delà des questions liées à la gestion administrative et à celles liées à la liquidation/paiement des salaires, il est essentiel que le MEF se dote de capacités adéquates pour analyser la masse salariale et anticiper son évolution. Il n'est pas ici question de remettre en cause l'existant, mais de souligner la nécessité d'améliorer les situations périodiques produites actuellement.

Projection de la masse salariale

Une fois que la liste des agents du ministère est établie et que l'on dispose du nombre d'agents par catégories agrégées (A1, A2, ... dans la catégorie A, etc) et par direction générale.

	Année antérieure			Taux de croissance des salaires	Budget An N	
	Nombre moyen d'agents	Masse salariale Réelle	Salaire moyen par agent		Effectifs prévus	Masse salariale prévisionnelle
Direction Générale 1						
Catégorie A	NMA	MSR	=MSR/NMA	Tx	EP (saisi)	=EP.Tx.MSR/NMA
Catégorie B						
...						
<i>Sous total DG 1</i>						
Direction Générale 2						
Catégorie A						
Catégorie B						
...						
<i>Sous total DG 3</i>						
Direction Générale 3						
Catégorie B						
...						
<i>Sous total DG 3</i>						
Total général						

NB : les budgets des années N+1 et N+2 n'ont pas été représentés sur le tableau.

Nombre moyen d'agents (NMA) : (Cumul des effectifs à la fin de chaque mois) x 12.

Masse salariale réelle (MSR) : Il s'agit des cumuls des salaires bruts. Cette information est immédiate au niveau de la Solde.

Taux de croissance des salaires (Tx) : On prendra le taux d'évolution des salaires constatés sur les deux dernières années, pour les agents d'une même catégorie au sein de la même direction générale. Cette information est calculable à partir des informations disponibles à la Solde.

Effectifs prévus : cette information est la seule information saisie. La base de données du GRH devra donner les départs à la retraite. S'il est prévu des entrées ou des mouvements de personnels entre directions, il faudra saisir cette information.

La masse salariale prévue : elle correspond aux « effectifs prévus » X « taux de croissance des salaires » X « Salaire Moyen par agent »

ANNEXE 4 : ANALYSE DU TITRE 5 : INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT

Les investissements administratifs (titre 5A) et les investissements de développement (titre 5B) sont facilement repérables dans le titre 5 tel qu'il est présenté dans la loi de finances. Par investissement administratif, on entend ceux qui sont nécessaires à l'activité courante des directions des ministères. Les investissements administratifs apparaissent dans le titre 5 au niveau des directions des ministères. Ils sont généralement classés en 241, 242, 243 ainsi qu'en 231 et 232 (voir l'encadré La nomenclature budgétaire du titre 5).

Les investissements de développement ne sont pas, en général, classés par direction, mais listés par projet ou programme sans référence à une direction particulière. Ils sont généralement classés en 219, 223, 224, 231 à 234. La plupart du temps, un projet est classé dans un seul poste de la nomenclature, ce qui laisse entendre que le classement est très approximatif. Par exemple, une réhabilitation d'hôpital est classée pour sa totalité en 233, alors qu'elle inclut vraisemblablement d'autres dépenses, en particulier 241, 242, ...

Les investissements financés sur *fonds de contrepartie* sont les seuls investissements de développement classés au niveau des directions, plus précisément au Secrétariat général du ministère concerné.

Les investissements administratifs n'apparaissent généralement pas dans le PIE.

La nomenclature budgétaire du Titre 5 Investissement exécutés par l'Etat

211 Frais d'études, de recherche et de développement
213 Conception de systèmes d'organisation-progiciels
219 Autres droits et valeurs incorporels

221 Terrains
222 Sous-sols-gisements et carrières
223 Plantations et forêts
224 Plans d'eau
229 Autres terrains

231 Bâtiments administratifs à usage de bureau
232 Bâtiments administratifs à usage de logement (civils et militaires)
233 Bâtiments administratifs à usage technique
234 Ouvrages et infrastructures

241 Mobilier et matériel de logement et de bureau (autre qu'informatique)
242 Matériel informatique du bureau
243 Matériel de transport de service et de fonction
244 Matériel et outillage technique (autres que de bureau)
245 Matériels de transport
247 Stocks stratégiques ou d'urgence
248 Cheptel
251 Bâtiments militaires (autres qu'à usage de logement)
252 Ouvrages et infrastructures
253 Mobiliers, matériel, équipements militaires

Actif

Élément du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'État, c'est-à-dire une ressource contrôlée du fait d'événements passés et dont il attend des avantages économiques futurs. Pour l'État les avantages économiques futurs sont représentés soit par des flux de trésorerie issus de l'utilisation de l'actif et bénéficiant à l'État, soit la disposition d'un potentiel de services attendus de l'utilisation de l'actif et profitant à l'État ou à des tiers, conformément à sa mission ou à son objet.

Dans les comptes individuels de l'État, le contrôle sur la ressource doit se comprendre comme un contrôle direct, c'est-à-dire exercé directement sur l'actif par les entités incluses dans le périmètre de l'État. Les actifs contrôlés par les entités dotées de personnalité juridique et elles-mêmes contrôlés par l'État, ne sont donc pas retracés sous cette forme dans les comptes individuels de l'État.

Action (selon l'approche CDMT)

Selon la nouvelle approche, un programme regroupe les 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.

Une action est la composante d'un programme. Les projets de lois de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions.

Une action peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire.

Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

Amortissement

L'amortissement est la constatation comptable de la perte de valeur subie par un bien du fait de son utilisation ou de sa détention par l'entreprise. Il recouvre donc, de fait, deux phénomènes distincts : l'usure due à l'utilisation d'un bien (machines, agencements, carrières, véhicules, immeubles, etc.) et l'obsolescence, due au fait que les actifs de production utilisés par l'entreprise peuvent devenir désuets compte tenu de l'évolution technologique du secteur d'activité.

Répartition systématique du montant amortissable en fonction de son utilisation.

Annexe financière

L'annexe est un document qui complète l'information financière figurant au bilan et au compte de résultat.

L'annexe constitue, avec le bilan et le compte de résultat, un tout indissociable destiné à la présentation des comptes annuels.

Arrêté des comptes

Arrêté définitif des comptes de l'État, par le ministre chargé du budget, après intégration des opérations de clôture en vue de l'établissement des documents de synthèse que sont les états financiers de l'État définis par la norme n°1 du recueil des normes comptables de l'État.

Audit (d'un programme)

Revue, par des personnes qualifiées et indépendantes des structures responsables de la conception ou de la mise en œuvre du programme, appliquant une méthodologie définie, des divers stades d'élaboration, de mise en œuvre et de résultats d'un programme, aux différents niveaux administratifs impliqués.

L'audit porte à la fois sur :

- la conformité des programmes aux principes de la LF (inclusion dans une mission, présence d'objectifs et indicateurs associés, définition des responsabilités),
- la qualité des procédures de pilotage et de mise en œuvre envisagées ou effectives,
- la réalité des résultats annoncés (valeur des indicateurs, coût des actions),
- le dispositif de contrôle interne, de contrôle de gestion, et de comptabilité du programme.

Audit interne

L'audit interne est un processus ponctuel :

- incombant à une structure indépendante des services d'exécution des procédures,
- évaluant par une approche systématique et méthodique la qualité du dispositif de contrôle interne, donnant au gestionnaire/ ordonnateur et au comptable public une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise des processus comptables et sur la qualité des comptes.

Bénéficiaire

Terme utilisé de façon générique pour désigner les personnes ou entités en relation directe ou indirecte avec les services publics, qu'on les appelle citoyens, usagers, entreprises, collectivités, commanditaires, véritables clients ... Il s'agit d'un terme très large, qui désigne toutes les personnes ou entités recevant des prestations des administrations.

Biens

Ce sont les éléments de l'actif dont l'entreprise dispose (terrains, immeubles, stocks, etc.).

Bilan

Le bilan est la photographie du patrimoine d'un organisme à une date donnée ; les biens et les créances figurent à l'actif, les capitaux et les dettes au passif. Le bilan constitue avec le compte de résultat et l'annexe un tout indissociable destiné à la présentation des comptes annuels.

Bilan de l'État

État financier qui retrace le patrimoine de l'État, c'est-à-dire les actifs et les passifs identifiés et comptabilisés. Il est établi à la date de clôture de l'exercice sous la forme d'un tableau de la situation nette.

Budget (annuel)

Le budget est une prévision (sur une année), des dépenses ainsi que des sources de financement devant couvrir ces dépenses. En d'autres termes, le budget précise une période budgétaire, l'origine des ressources et leur emploi

Le budget programme

Budget sectoriel pluriannuel, structuré par programmes et sous-programmes, c'est-à-dire par un ensemble d'activités entreprises pour aboutir aux mêmes résultats.

- Il est une planification pluriannuelle qui met en relation les programmes, les résultats, les activités et les coûts ;
- Il est orienté vers les résultats informant les acteurs sur les programmes menés ;
- Il répartit les ressources entre programmes sur la base des priorités stratégiques et accompagnées d'indicateurs de performances.

Dans un budget programme, le programme est la nouvelle unité de spécialisation des crédits au sein du budget. Il se substitue aux chapitres budgétaires et regroupe des actions relevant d'un même ministère et comprenant des objectifs et des engagements de résultats.

Ainsi, plusieurs ministères peuvent se regrouper pour élaborer un budget programme sectoriel : par exemple, le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur, le Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation.

Budget d'investissement

C'est généralement la tranche annuelle du programme d'investissement public. Il devrait inclure tous les projets, quels que soient leurs financements (interne, externes, dons ou prêts)

Budget de fonctionnement

Portion du budget global affectée aux dépenses autres que celle d'investissement. (ex : charges de personnel, charges locatives, matériel et fournitures, charges diverses : bail, eau, électricité, téléphone, Internet, etc.)

Budget annexe

Cadre budgétaire retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'État, non doté de la personnalité morale, dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de redevances (Exemple : budget annexe de l'aviation civile).

Budget Opérationnel de Programme(BOP)

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département ...).

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

Prévision des agrégats budgétaires non désagrégée par secteur ou ministère. Il est associé à un cadre macro-économique pour constituer le cadre macro-économique et budgétaire à moyen terme (CMBMT). Il fait apparaître le total des dépenses publiques, le total des recettes publiques, le déficit, l'endettement, ..., de façon cohérente avec l'équilibre macro-économique. La plupart du temps, il fait également apparaître les dépenses et les recettes publiques à un niveau de désagrégation limité, entre cinq et dix catégories de recettes et de dépenses par nature.

CDMT

Instrument de programmation triennale glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle. C'est « ... un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources ». (Banque Mondiale, 1998).

Certification des comptes

L'audit des comptes permet au commissaire aux comptes de formuler une opinion exprimant si les comptes sont établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel qui leur est applicable. Les commissaires aux comptes certifient que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice.

Dans la nouvelle comptabilité de l'État, la Cour des comptes est chargée de la certification des comptes de l'État.

Chapitre budgétaire

Niveau de spécialisation groupant les crédits ouverts par les lois de finances (concernant les dépenses) selon leur nature ou leur destination, dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Charge

Diminution d'actif ou augmentation de passif, non compensée dans une relation de cause à effet par l'entrée d'une nouvelle valeur à l'actif ou une diminution du passif. Elle correspond soit à une consommation de ressources entrant dans la production d'un bien ou d'un service, soit à une obligation de versement à un tiers, définitive et sans contrepartie directe dans les comptes.

Charges à payer

Charges nées au cours de cet exercice, mais qui n'ont pas été comptabilisées avant la clôture de celui-ci. Elles sont comptabilisées à l'inventaire (opérations de rattachement à l'exercice).

Charges constatées d'avance

Charges dont le paiement est intervenu au cours de l'exercice, mais pour lesquelles le service fait interviendra partiellement ou intégralement sur le ou les exercices suivants.

Charges de fonctionnement

Charges issues de l'activité ordinaire de l'État. Elles comprennent les charges de fonctionnement direct et les charges de fonctionnement indirect (subventions pour charges de service public).

Charges de personnel de l'État

Ensemble des rémunérations en monnaie et parfois en nature, en contrepartie du travail fourni, ainsi que des charges liées à ces rémunérations.

Charges financières

Charges résultant des dettes financières, des instruments financiers à terme, de la trésorerie et des immobilisations financières. Sont exclus les frais des services bancaires, les intérêts moratoires résultant d'un paiement tardif ainsi que les intérêts et pertes de change concernant des opérations autres que celles liées au financement et à la trésorerie.

Cible de résultat

Une cible de résultat est la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé (de un à cinq ans), pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé.

Comptabilité analytique

Mode de traitement des données dont les objectifs essentiels sont :

- connaître les coûts des différentes fonctions assumées par l'entreprise ;
- déterminer les bases d'évaluation de certains éléments du bilan ;
- expliquer les résultats en calculant les coûts des produits pour les comparer aux prix de vente correspondants ;
- établir des prévisions de charges et de produits ;
- en constater la réalisation et expliquer les écarts qui en résultent.

D'une manière générale, elle doit fournir tous les éléments de nature à éclairer les prises de décision. Cette comptabilité ne doit pas être confondue avec une comptabilité d'analyse du coût des actions.

Comptabilité d'analyse du coût des actions

Elle est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations. Cette comptabilité ne doit pas être confondue avec une comptabilité analytique.

Comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire décrit la mise en place des crédits et retrace leur utilisation. Les restitutions comprennent deux volets :

- la comptabilité des engagements qui va de la mise en place des crédits jusqu'à leur engagement

- la comptabilité des encaissements/décaissements visée à l'article 28 de la loi organique du 1er août.

La consommation des crédits se fait en deux étapes :

- la première enregistre l'impact des engagements juridiques sur des crédits d'engagement,
- la seconde décrit la consommation des crédits de paiement dans une logique de caisse en retraçant l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (par exemple, émission d'un virement au profit d'un fournisseur) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, le traitement des chèques remis par les contribuables) et elle dégage le solde de l'exécution budgétaire.

Comptabilité d'exercice ou de droits constatés

C'est le système comptable fondé sur l'enregistrement et l'évaluation des droits et obligations et parfois dénommé « comptabilité en droits constatés ». Il s'oppose au système de la caisse, fondé sur l'enregistrement des opérations au moment du décaissement ou de l'encaissement. Il est aujourd'hui utilisé par les entreprises.

Comptabilité de caisse

Système comptable dans lequel les revenus sont enregistrés dans les livres comptables lorsque l'argent est reçu, c'est-à-dire encaissé (recette), et les dépenses lorsqu'elles sont payées (déboursées) sans considérer la période à laquelle ils s'appliquent. C'est le mode de suivi de la comptabilité budgétaire en exécution.

Comptabilité générale

La comptabilité générale vise à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État et à décrire ses recettes et ses dépenses par nature (personnel, immobilisation). Conformément à l'article 30 de la loi organique, elle est «fondée sur les principes de la constatation des droits et obligations». Elle est tenue dans le cadre du système d'information budgétaire et comptable et respecte les règles d'une comptabilité d'exercice, sauf spécificités de l'action de l'État.

La synthèse des informations contenues dans la comptabilité générale figure dans les états financiers.

Compte

C'est l'unité retenue pour enregistrer et classer les événements comptables.

Comptes de l'État

Ils seront présentés, en application de la loi organique du 1er août 2001 :

- selon les principes de la comptabilité générale (comme les entreprises) grâce au passage à une comptabilité d'exercice
- accompagnés d'une évaluation des engagements hors bilan
- certifiés par la Cour des comptes
- dans le cadre de la loi de règlement.

Le compte général de l'État comprend, selon l'article 54 dernier alinéa, la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation qui indique notamment les changements de méthodes et de règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

Compte de résultat

C'est le document qui en fin d'exercice récapitule toutes les charges et tous les produits constatés au cours dudit exercice. La différence entre le total des produits et le total des charges est appelée « résultat comptable de l'exercice » (bénéfice ou perte).

Consommation

Est constituée de tous les biens et services achetés par les ménages. On y recense trois sous-catégories : les biens non durables, les biens durables et les services.

Contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un dispositif permettant d'alimenter et d'objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration et d'en assurer le pilotage, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats.

Contrôle interne

Le contrôle interne est un dispositif permanent :

- « Correspondant à un ensemble de procédures formalisées et permanentes mises en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités et pour leur donner l'assurance raisonnable d'atteindre leurs objectifs »,
- permettant de garantir la qualité des comptes, s'appuyant sur :
 - un plan d'organisation structuré (définition des tâches, des circuits et des postes de travail, contrôle mutuel des tâches, supervision de l'encadrement ...),
 - un guide formalisé des procédures comptables interministérielles, une déclinaison ministérielle, s'agissant des procédures comptables, élaborée conjointement avec le comptable public et prenant en compte ses besoins.

Cour des comptes

La Cour des comptes a compétence pour contrôler :

- obligatoirement : l'État, les établissements publics nationaux, et les organismes de sécurité sociale, les entreprises publiques
- facultativement : certains organismes de droit privé dont les associations.

La Cour est présidée par le Premier président nommé par décret en Conseil des ministres. Il est inamovible.

La Cour des comptes est indépendante tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif : son statut de juridiction garantit l'inamovibilité de ses membres et le libre établissement de son programme de contrôle.

Les rapporteurs de la Cour des comptes bénéficient d'un droit d'investigation très étendu. Tous les organismes soumis au contrôle obligatoire de la Cour des comptes doivent lui faire parvenir régulièrement les documents relatifs aux comptes et à la gestion, aucun secret ne pouvant être opposé aux rapporteurs de la Cour des comptes.

Dans la nouvelle comptabilité de l'État, la Cour des comptes est chargée de la certification des comptes de l'État.

Voir : Certification des comptes

Court Terme

Période suffisamment longue pour que les projets puissent atteindre les produits attendus (atteinte des objectifs opérationnels) : (entre 0 et 5 ans)

Coût

Le coût (d'un produit, d'une prestation, d'un service) se définit comme l'ensemble des charges engagées pour réaliser le produit ou la prestation ou faire fonctionner le service, au cours d'une période donnée.

Coût complet

Coût constitué par la totalité des charges directes et indirectes qui peuvent être rapportées à un produit, un service ou une structure.

Coûts directs

Charges qui peuvent être affectées directement à un produit, à un service ou à une unité et ce, sans ambiguïté, sans calcul préalable et sans contestation possible.

Coûts d'acquisition

Prix d'achat (hors frais administratifs et généraux), augmenté des droits de douane et taxes non récupérables, des frais de transport, de livraison, de manutention ainsi que des dépenses pour mettre l'actif en état de fonctionnement et diminué des remises et rabais commerciaux, escomptes.

Coûts de production

Montant des dépenses pouvant être directement attribué, ou affecté sur une base raisonnable, cohérente et permanente, à la création, la production, la préparation de l'actif en vue de son utilisation. Exemples : salaires et autres coûts de personnel, dépenses au titre des matériaux et services utilisés, dépenses directement attribuables : droits d'enregistrement et amortissement des matériels, des brevets et licences utilisés pour générer l'actif...

Coûts indirects

Charges qui, a contrario, nécessitent une ventilation forfaitaire pour être répartis entre les productions ou les structures.

Crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement)

Les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. La mise en place d'une double autorisation à l'ensemble des dépenses de l'État est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein des programmes.

- Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

- Les crédits de paiement constituent 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.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Crédits (d'un programme)

Ensemble des crédits alloués à un programme par le vote du budget. Regroupe l'ensemble des autorisations d'engagement et les crédits de paiement affectés au programme (fonctionnement, personnel, investissement, interventions).

Date de clôture de l'exercice

Date à laquelle prend fin l'exercice comptable, le 31 décembre pour l'État.

Décentralisation

C'est le fait de donner le pouvoir de décision, dans la gestion administrative locale, à des collectivités territoriales. La décision sort du champ de compétence de l'État.

Exemple : la construction des collèges est de la compétence des conseils généraux.

Déclinaison (des objectifs)

La déclinaison des objectifs est le processus consistant, au sein d'un programme, à définir pour chaque niveau subordonné ou pour chaque opérateur relevant du programme, des objectifs opérationnels, de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés au programme tout en mettant sous contrôle l'ensemble des activités du programme.

Déconcentration

C'est le fait de donner le pouvoir de décision à des agents locaux mais soumis à la même entité administrative.

Délégation de gestion

La délégation de gestion permet à un service de l'État, « délégant », de confier à un autre service de l'État, « délégataire », la réalisation pour son compte :

- « d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions » ;

- ainsi que la gestion des crédits correspondants et l'exercice de la fonction d'ordonnateur.

L'accord entre les deux parties est consigné dans un document publié. Ce document doit fixer également les conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation. Il est signé des chefs de service intéressés (et non des ministres ou des préfets). La délégation est révocable sous réserve du respect d'un préavis de 3 mois.

Démarche qualité

La démarche qualité dans un service consiste à écouter l'utilisateur ou ses clients internes et à s'engager vis-à-vis d'eux sur des objectifs. Pour les atteindre, le service peut être amené à revoir son organisation et ses processus. Il doit mesurer les résultats obtenus afin de pouvoir progresser.

Dépréciation

Perte dans les bénéfices économiques futurs ou le potentiel de service d'un actif au-delà de la constatation de son amortissement normal.

La dépréciation d'un actif est la constatation que sa valeur actuelle (ou sa valeur recouvrable) est inférieure à sa valeur nette comptable.

Dette

Passif certain dont l'échéance et le montant sont fixés de façon précise.

Dette financière

Dettes résultant d'une décision de financement de l'État. Elles sont soit la contrepartie de fonds destinés à assurer le financement de l'État, remboursables à terme et donnant lieu à rémunération, soit la contrepartie d'un actif qu'elles ont pour objet de financer.

Développement

Le Développement peut s'entendre comme tout changement en vue du mieux-être. Au plan historique, le développement était initialement exprimé en termes de croissance du revenu national. Par la suite cette définition a évolué, prenant en compte les aspects de distribution de revenu et les changements au niveau des ménages et de l'individu.

Dotation

Action d'imputer une somme à un exercice en la portant respectivement dans un compte de charges et dans un compte de provision.

Droits

Ils correspondent à la totalité des biens et créances accumulés par un agent économique.

Engagements

Droits et obligations dont les effets sur le montant ou la composition du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions (Exemples : cautions) ou d'opérations ultérieures (Exemples : commandes).

État financier

Document de synthèse comptable communiqué aux actionnaires d'une société ou mis à la disposition du public, en principe chaque année, et qui fait habituellement l'objet d'une vérification, c'est-à-dire d'un audit ou d'une révision.

Exercice comptable

Période déterminée au terme de laquelle l'entité procède à la clôture de ses comptes et à l'établissement de ses états financiers ou de ses comptes annuels.

Finances Publiques

Les finances publiques recouvrent l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État, des collectivités locales, des administrations sociales, du régime de sécurité sociale et de celui de l'assurance chômage, ainsi que les dotations à l'Union européenne.

Fonction de soutien

Fonction ne participant pas à la mise en œuvre opérationnelle des actions, mais indispensable à l'efficacité d'ensemble. Les fonctions de soutien correspondent aux fonctions dites d'état major (direction générale, études, recherches, et certaines formes de contrôle) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, communication, informatique transverse, etc.). Les fonctions de soutien qui ne peuvent être réparties a priori entre les programmes ou les actions opérationnelles sont isolées dans une action ou un programme fonction de soutien.

Les actions de soutien ne sont généralement pas assorties d'objectifs stratégiques en dehors d'objectifs d'efficacité de la gestion. Les programmes de fonctions de soutien peuvent en outre se voir fixer des objectifs de qualité de service interne.

Fongibilité, fongibilité asymétrique

Caractéristique de crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) ne sont mentionnés qu'à titre indicatif lors de la présentation d'un programme. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre.

La fongibilité est dite asymétrique car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse est interdit. De ce fait, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme est limitatif.

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est une stratégie ou méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de « résultats » clairement définis.

Globalisation

Autre terme pour indiquer que les crédits étant fongibles, le gestionnaire dispose d'une enveloppe globale.

Voir : Fongibilité

Indicateur

Représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de résultats précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible.

Indicateur de résultat

Variable quantitative ou qualitative permettant de mesurer l'atteinte de résultats. Tout indicateur est composé d'une définition, d'une valeur (référence et cible) et d'une unité de mesure (avec éventuellement une méthode de mesure). Pour tout indicateur, il faut s'efforcer de préciser la base de référence, la source d'information et la périodicité.

Indicateur de performance

Permet de mesurer les résultats attendus, les réalisations et les ressources mobilisées.

Investissement Administratif

Par investissement administratif, on entend ceux qui sont nécessaires à l'activité courante des directions des ministères. Les investissements administratifs apparaissent dans le titre 5 au niveau des directions des ministères

Loi organique

La loi organique est une loi qui précise les conditions d'application de la Constitution. Elle a une autorité supérieure aux lois ordinaires, ce qui signifie que le législateur, lorsqu'il vote une loi ordinaire, doit respecter aussi bien les prescriptions de la Constitution que celles des lois

organiques. Du fait de sa portée, elle ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue de l'Assemblée nationale.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le conseil constitutionnel de leur conformité à la constitution.

Dans son avis du 21 décembre 2000, le Conseil d'État a estimé que la loi organique relative aux lois de finances devait être regardée comme « relative au Sénat ».

Loi de Règlement

La loi de règlement est la loi constatant les résultats financiers de chaque année civile et approuvant les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, éventuellement modifiée par une ou plusieurs lois de finances rectificatives.

Lois de finances

« Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent »

Le projet de loi de finances (PLF) est le texte déposé par le gouvernement devant le Parlement. La loi de finances initiale (LFI) est le texte adopté par le Parlement et promulgué.

La loi de finances rectificative (LFR) ou collectif budgétaire, est une loi modifiant, en cours d'année, les dispositions de la LFI.

Long Terme

Période suffisamment longue pour que les politiques et programmes puissent produire des effets (impacts) : > 15 ans

Mesure nouvelle

Modification proposée dans le projet de budget par rapport au montant des services votés.

Mission (au sens de la nouvelle approche)

Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Les projets de lois de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions. Une mission regroupe donc un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle.

Elle constitue l'unité de vote des crédits. Les parlementaires peuvent notamment modifier la répartition des moyens entre programmes d'une même mission. Le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

Moyen Terme

Période suffisamment longue pour que les projets/programmes et les mesures de politique puissent produire les effets escomptés (atteinte des objectifs spécifiques) : (entre 5 et 15 ans)

Nomenclature budgétaire

Classement des dépenses par destination (programme, action, sous-action) et par nature de dépenses (titres, catégories) rejoignant la nomenclature comptable.

Nomenclature comptable

Classification méthodique des données figurant dans le champ de la comptabilité.

Opérations d'inventaire

Les opérations d'inventaire consistent à dénombrer et à évaluer tous les éléments constituant le patrimoine, tant les biens et créances que les dettes. L'inventaire n'est donc pas limité aux marchandises et produits destinés à la vente ou en cours de fabrication, qui représentent certes la partie la plus importante du travail, mais non la seule.

Il porte aussi :

- sur les immobilisations, grâce notamment aux tableaux d'amortissement. L'inventaire ne consiste pas seulement à dénombrer mais à évaluer. C'est à cette occasion que pourront être détectées les pertes de valeur de certains biens ou créances et être décidée la constitution de provisions pour dépréciation ;
- sur les stocks qui sont évalués au coût d'acquisition (marchandises, matières premières), ou de production (produits finis), avec éventuellement provision si la valeur actuelle est inférieure à ce coût.

Il est rappelé que l'inventaire de fin d'exercice doit être effectué, quel que soit le système comptable adopté (inventaire intermittent ou permanent) :

- sur les créances, ce qui peut se traduire par le classement en créances douteuses provisionnées ;
- sur les dettes : ajustements, éventuellement actualisation ;
- sur la situation hors bilan des engagements reçus ou donnés (informations reprises dans l'annexe).

Participations de l'État

Droits détenus par l'État sur d'autres entités, matérialisés ou non par des titres, qui créent un lien durable avec celles-ci. Ces droits peuvent découler :

- soit de la détention de parts de capital dans les entités concernées,
- soit du statut juridique des entités concernées,
- soit de l'existence d'un contrôle (au sens défini dans la norme) de ces entités par l'État.

Passif

Obligation à l'égard d'un tiers, existante à la date de clôture des comptes, dont il est probable ou certain, à la date d'arrêté des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers sans contrepartie attendue de celui-ci après la date de clôture des comptes.

Patrimoine

Le patrimoine est un attribut de la personne, qu'elle soit physique (un individu) ou morale (l'État, une commune, une société, une association ...).

Il comprend à la fois :

- les droits : la totalité des biens, droits et créances accumulés par un agent économique
- les obligations : l'ensemble de ce que cet agent doit.

Performance (d'un programme)

Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économiques, de qualité de service ou d'efficience de la gestion.

Performance (Démarche de, pilotage par la)

La démarche de performance ou démarche de pilotage par les performances est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés. Les objectifs à atteindre définis au niveau stratégique sont déclinés pour chaque échelon opérationnel. Ces objectifs laissent chaque échelon libre du choix des moyens à employer pour les réaliser, afin de lui permettre d'allouer au mieux les moyens disponibles et de choisir les modalités d'action les plus appropriées.

PIB

Produit Intérieur Brut. Il évalue la quantité totale de biens et services produits une économie. En d'autres termes, il mesure la valeur de l'activité économique. Il reflète le revenu total généré dans une économie et les dépenses totales que celle-ci consacre à l'acquisition de biens et services.

PIE

Programme d'investissement de l'Etat. Il s'agit d'un programme triennal glissant dont la première année constitue la partie investissement du budget de l'Etat. Les investissements de développement ne sont pas, en général, classés par direction, mais listés par projet ou programme sans référence à une direction particulière.

Pilotage

Système de direction d'un programme ou d'un budget opérationnel de programme (BOP), et de management des équipes chargées de sa réalisation, permettant au responsable (du programme ou de BOP) d'assurer une maîtrise effective de sa réalisation. Le dispositif de pilotage peut faire appel simultanément à plusieurs modes de relations : hiérarchique, contractuel, dialogue « objectifs - moyens », etc. Il concerne les services et (directement ou indirectement) les personnes ayant un rôle à jouer dans la conception et/ou la réalisation du programme, indépendamment de leur appartenance hiérarchique.

Plan d'actions

Il définit de manière plus détaillée les actions à réaliser en priorité dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de développement. Son élaboration est un exercice permettant d'optimiser la réalisation des objectifs de la stratégie en tenant compte des contraintes liées aux ressources financières, humaines et matérielles.

La politique sectorielle

Ensemble des grandes orientations, objectifs globaux et spécifiques pour orienter le développement du secteur.

Principes budgétaires

Les quatre grands principes budgétaires « classiques » sont :

- universalité : principe selon lequel le budget doit rassembler en une seule masse l'ensemble des recettes de l'État et imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses de l'État. Ce principe interdit toute contraction entre une dépense et une recette et toute affectation d'une recette à une dépense.
- unité : principe selon lequel le budget rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État.
- annualité : principe selon lequel le budget est voté pour un an (année civile).
- spécialité : principe selon lequel les crédits ouverts en lois de finances le sont pour un objet déterminé. l'unité de spécialité est le programme.

Priorisation

La priorisation des programmes et projets se fait selon les critères liés à leur aptitude à impulser une croissance forte à réduire le chômage, à atténuer la pauvreté, à renforcer le rôle facilitateur de l'Etat.

Processus

Enchaînement d'actions dans le temps, conjonction d'activités réalisées avec des moyens et selon des règles en vue d'un résultat. Un processus se définit par sa finalité, dans son environnement. Un processus n'est pas une procédure. Les procédures sont des descriptions de tâches concourant au bon fonctionnement d'un processus.

Produit

Augmentation d'actif ou une diminution de passif non compensée dans une relation de cause à effet par la sortie d'une valeur à l'actif ou une augmentation du passif. Pour l'État, il est fait une distinction entre les produits régaliens, qui constituent la principale ressource et les produits qui sont la contrepartie directe de vente de biens, de prestation de services ou de l'utilisation par des tiers d'actifs productifs de redevances, d'intérêts ou de dividendes. Seule la seconde catégorie de produits peut être rattachée aux charges.

Produits à recevoir

Produits de l'État nés dans l'exercice mais qui n'ont pas été comptabilisés au cours de cet exercice. Ils sont comptabilisés à l'inventaire (opérations de rattachement à l'exercice).

Produits de fonctionnement

Produits issus de l'activité ordinaire de l'État.

Produits d'intervention

Versements reçus de tiers sans contrepartie équivalente pour le tiers.

Produits financiers de l'État

Produits résultant des immobilisations financières, de la trésorerie, des dettes financières et des instruments financiers à terme. Sont exclus les gains de change concernant les opérations autres que celles liées au financement et à la trésorerie de l'État.

Produits régaliens

Produits issus de l'exercice de la souveraineté de l'État et qui proviennent de tiers qui ne reçoivent pas directement, en contrepartie, une ressource d'une valeur équivalente.

Programme (au sens de l'approche CDMT)

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre 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. Unité de spécialité des crédits, le programme constitue le cadre de gestion opérationnelle des politiques de l'État. Le responsable de programme a la faculté d'utiliser librement les crédits au sein de l'enveloppe du programme fixée par le Parlement, sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emplois.

Régularité

La régularité est la conformité aux règles et procédures comptables en vigueur.

Régulation budgétaire

Le Gouvernement peut être amené, en cours d'année, à infléchir le rythme de la dépense budgétaire pour des motifs qui peuvent tenir au réglage conjoncturel de la situation économique ou à la maîtrise de la dépense publique. Les systèmes de régulation retenus ont évolué en fonction des contraintes de gestion du budget de l'État et du contexte macro-économique. La régulation budgétaire est un instrument important de gestion financière.

Responsable de programme

Le responsable de programme peut être 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 oeuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ses services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services

Résultat

Changement observable, descriptible, mesurable qui découle d'une relation de causes à effets. On distingue deux grandes catégories de résultats : les résultats opérationnels (produits) et les résultats de développement (effets et impacts).

Secteur

Un «Secteur» correspond à un domaine homogène d'intervention de l'Etat. Un ou plusieurs Départements ministériels peuvent intervenir dans un même secteur. Un même Département

ministériel peut intervenir dans plusieurs secteurs. Tout Projet ou Programme d'Investissements Publics de l'Etat est obligatoirement rattaché à un secteur. Un sous-secteur est une partie homogène du secteur

Composantes d'un secteur :

C'est un domaine du secteur caractérisé par la production d'un ensemble plus ou moins homogène de produits.

Stratégie :

Une stratégie est un énoncé des voies par lesquels les objectifs seront atteints.

Exemple : Pour l'objectif « assurer l'approvisionnement durable du village « V » en eau potable, les stratégies (qui se complètent) pourraient être :

- la réalisation des puits et des forages ;
- l'organisation de la communauté en vue de la gestion des ouvrages ;
- le renforcement des capacités locales en vue de la maintenance des ouvrages ;
- la communication en vue de promouvoir l'appropriation du projet par les populations locales, etc.

Stratégie sectorielle

Ensemble de mesures, d'actions et de dispositifs devant permettre d'atteindre des objectifs prédéterminés. En matière de planification du développement, la stratégie cherche en principe à déterminer les voies et moyens requis pour atteindre les objectifs définis par la politique. La stratégie découle de la Politique de Développement.

Titre

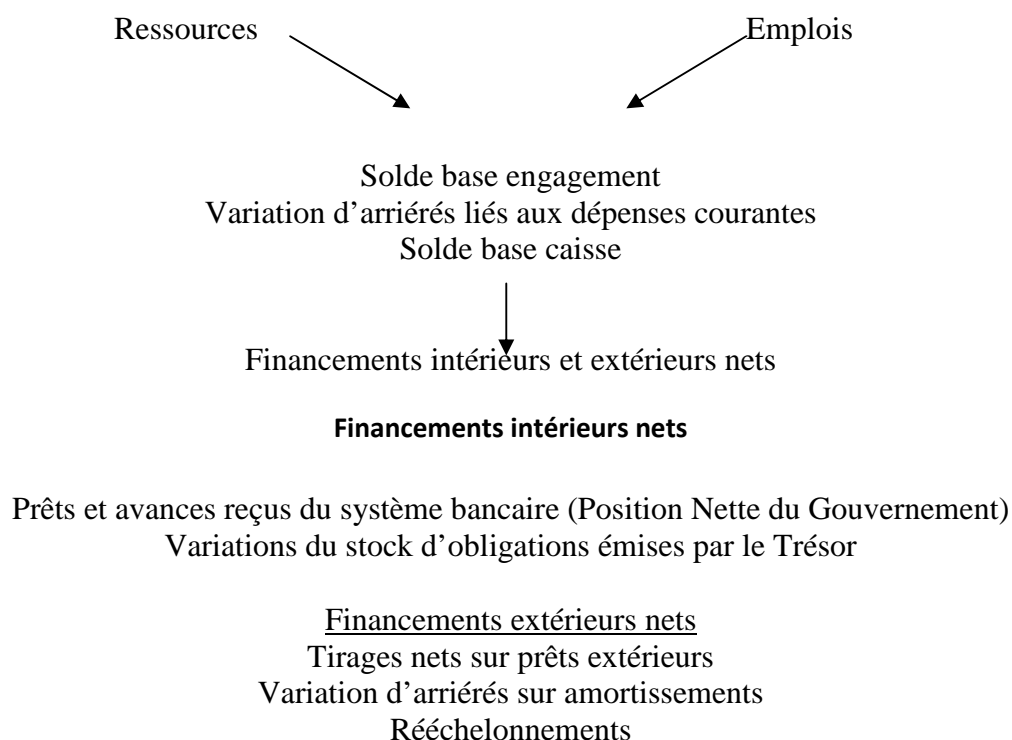
Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous titres suivants :

1. les charges de la dette
2. Les dépenses de personnel ;
3. Les dépenses de fonctionnement ;
4. Les subventions et transferts ;
5. Les dépenses d'investissement ;

TOFE

Le Tableau d'Opérations Financières de l'Etat (TOFE) retrace tous les flux de ressources que l'Etat a obtenues (ou obtiendra) et qu'il a utilisées (ou utilisera) au cours d'une période (généralement une année). L'Etat comprend l'administration centrale (y compris celle déconcentrée) et les établissements publics à caractère administratif. Toutes les dépenses financées par l'extérieur et toutes les ressources procurées par l'extérieur (dons et prêts) sont incluses dans le TOFE. Les dépenses sont comptabilisées lorsqu'elles sont engagées et incluent les dépenses courantes (salaires et traitements, biens et services, transferts, intérêts de la dette publique), les dépenses en capital et les prêts nets. Les recettes sont comptabilisées lorsqu'elles sont effectivement recouvrées et incluent les recettes courantes (fiscales et non fiscales) et les dons (courants et en capital).

La structure du TOFE est la suivante :



Vision du Développement

Une vision peut se définir comme le futur souhaité d'un pays ou d'un secteur, basé un certain nombre d'hypothèses. La vision à long terme représente ce que les nigériens et leurs dirigeants par exemple, souhaitent pour leur pays pour la prochaine génération, c'est-à-dire sur une période de 30 ans. Il s'agit donc d'imaginer et de circonscrire dans un cadre, les aspirations profondes des nigériens, chiffrées aux plans global et sectoriel. Il est le socle des choix de politique de développement, qui tiennent compte des potentiels du pays, des besoins des populations, des options du Gouvernement pour satisfaire ces besoins, de l'environnement international, de la place du secteur privé, de la contribution des Organisations de la Société Civile et de la coopération entre le Cameroun et ses partenaires au développement.

ANNEXE 6 : ARRÊTÉ PORTANT CRÉATION DU COMITÉ CDMT

REPUBLIQUE DU NIGER

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GÉNÉRALE DU BUDGET

130

ARRÊTÉ N°-----MEF/DGB

DU

18 MAI 2009

Portant création du COMITÉ TECHNIQUE
CHARGÉ DE L'ÉLABORATION DU CADRE
DE DÉPENSES À MOYEN TERME (CDMT)
global

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

VU la Constitution du 9 août 1999 ;

VU le Décret N°2007-214/PRN du 3 juin 2007 portant nomination du Premier Ministre ;

VU le Décret N°2007-216/PRN du 9 juin 2007 portant nomination des membres du gouvernement et les textes modificatifs subséquents ;

VU le Décret N°2007-196/PRN/MEF du 15 mai 2007 déterminant les attributions du Ministre de l'Économie et des Finances ;

VU le Décret N°2006-322/PRN/MEF du 13 décembre 2006 portant organisation du Ministère de l'Économie et des Finances ;

VU le Décret N°2005-144/PRN/MEF du 24 juin 2005 portant adoption de la Revue des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEMFAR).

Sur proposition du Directeur Général du Budget ;

ARRÊTÉ

ARTICLE 1 : Il est créé auprès de la Direction Générale du Budget un Comité Technique chargé de l'Élaboration du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) global

ARTICLE 2 : Le Comité Technique a pour missions :

- d appuyer la Direction Générale du Budget dans la collecte des informations nécessaires à l'estimation des ressources de l'Etat à moyen terme ;
- d appuyer la Direction Générale du Budget dans ses travaux d'estimation des charges globales de l'Etat à moyen terme ;
- d'élaborer le CDMT Global ;
- d'assurer la cohérence du CDMT global avec le Budget annuel et le plan d'action de la SDRP ;
- de former les cadres du Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que ceux des ministères sectoriels en technique d'élaboration de CDMT ;
- de mettre en place un cadre de communication et de sensibilisation sur les enjeux des CDMT ;
- de procéder à toute étude ou activité commanditée par Le ministère de l'Economie et des Finances dans le cadre de l'élaboration de plans à moyen terme.

ARTICLE 3 : Le Comité Technique pour l'élaboration du CDMT Global est composé comme suit :

Président : Moumouni Mounkaïla, Directeur Général Adjoint du Budget ;

Rapporteur : Saadou Bakoye, Directeur Général de l'Economie ;

Membres :

- Iro Souley, Directeur Général des Programmes Sectoriels ;
- Seydou Yaye, Directeur Général de l'Evaluation des Programmes de Développement ;
- Madame Rabo Fatchima, Directrice du Budget ;
- Ibrahim Abdoulaye, Directeur des Etudes et du Suivi à la Direction Générale des Impôts ;
- Amadou Hamidou, Directeur des Recettes et de la Comptabilité à la Direction Générale des Douanes ;
- Gani Hamado, responsable de la prévision macro économique à la Direction Générale des Etudes et de la Prévision ;

- **Saidou Djibo**, responsable des questions macroéconomiques au secrétariat permanent de la SRP ;
- **Hassane Idé Adamou**, Expert en gestion stratégique au programme Bonne Gouvernance et Croissance bien Répartie ;
- **Issoufou Maman**, Direction Générale de l'Economie ;
- **Hamza Mayata**, Direction Générale des Programmes Sectoriels ;
- **Oumarou Abdou**, Chef cellule informatique à la Direction du Budget.

ARTICLE 4 : Le Comité peut faire appel à toutes personnes ressources dont il juge les compétences utiles pour l'accomplissement de ses missions.

ARTICLE 5 : Les frais de fonctionnement du Comité sont à la charge du budget général de l'Etat.

ARTICLE 6 : Sont abrogées toutes les dispositions antérieures contraires au présent arrêté.

ARTICLE 7 : Le Secrétaire Général du Ministère de l'Economie et des Finances et le Directeur Général du Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent arrêté qui sera publié au Journal Officiel de la République du Niger.

AMPLIATIONS

- Cabinet /PRN.....1
- Cabinet /PM1
- MEF /Cab.....1
- MEF SG.....1
- MEF/DGB.....1
- MEF/Commissariats2
- S/P/SRP.....1
- JO.....1
- Chrono1

Pour le Ministre, p.o
Le Secrétaire Général

ABDOU SOUMANA

