



République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi

Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan

Direction Générale du Budget



FICHE

**COMMENT LIRE UN PROJET ANNUEL DE
PERFORMANCE**

Juillet 2018

Table des matières

<i>Chapitre 1 : GENERALITES SUR LE PAP</i>	3
<i>Section 1 : LES DOCUMENTS BUDGETAIRES PREVUS PAR LA REFORME DE 2009</i>	3
<i>Section 2 : DEFINITION DU PAP</i>	4
<i>Section 3 : OBJECTIF DU PAP</i>	4
<i>Section 4 : CHAMP COUVERT PAR LE PAP</i>	4
<i>Chapitre 2 : PRESENTATION DU PAP</i>	5
<i>Section 5 : PRESENTATION DU PROGRAMME ET DE SES ACTIONS</i>	5
<i>Paragraphe 1: Présentation du programme et de sa stratégie</i>	5
<i>Paragraphe 2: Présentation des actions du programme</i>	5
<i>Section 2 : PRESENTATION DETAILLEE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DU PROGRAMME</i>	6
<i>Section 3 : PRÉSENTATION DES MOYENS DU PROGRAMME</i>	7
<i>Paragraphe 1: Présentation des actions par nature économique et en autorisation d'engagements (AE) et crédits de paiements (CP)</i>	7
<i>Paragraphe 2: Présentation par catégorie d'emploi de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat</i>	8
<i>Paragraphe 3: Présentation des actions par source financement</i>	9
<i>Paragraphe 4: Justification au premier CFA</i>	9
<i>Section 4 : LES ANNEXES AU PAP</i>	10

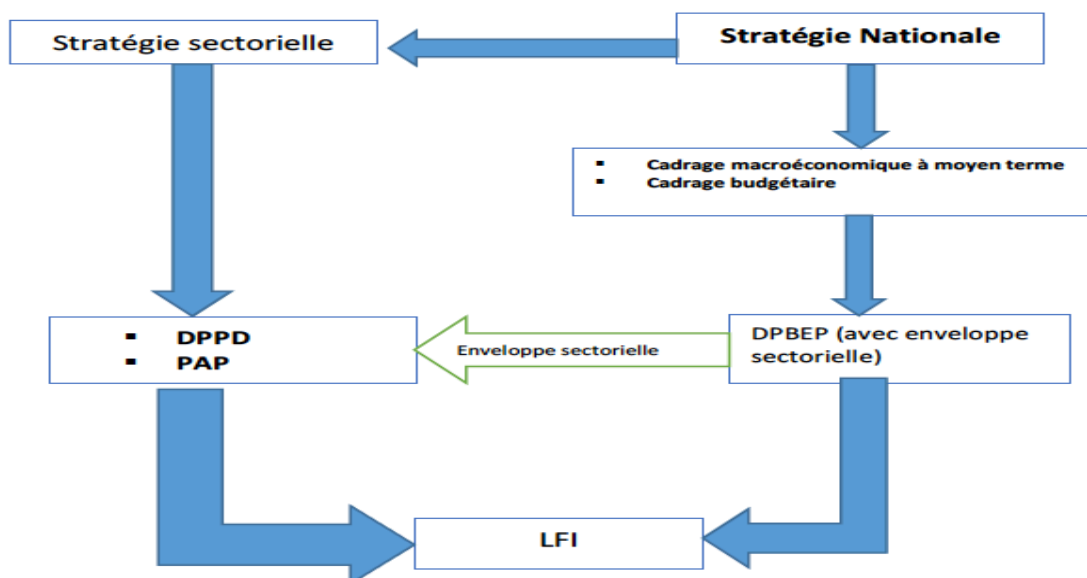
Section 1 : LES DOCUMENTS BUDGETAIRES PREVUS PAR LA REFORME DE 2009

La réforme de 2009 a modifié en profondeur les modes de gestion des finances publiques avec le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Pour cela, elle a instauré une présentation des crédits selon une nouvelle nomenclature, faisant référence à la finalité des dépenses, et des règles de gestion donnant une très grande liberté aux gestionnaires.

Il est désormais élaboré, au niveau de chaque ministère un document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), un projet annuel de performance (PAP) et un rapport annuel de performance (RAP) pour prendre en charge cette nouvelle option de gestion orientée vers les résultats.

Les DPPD sont annexés au projet de loi de finances. Ces documents doivent être cohérents avec le Document de programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP) et donc avec les objectifs d'équilibre financier du Pacte de convergence. Ils prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Le diagramme ci-dessous illustre l'articulation des documents spécifiés par la loi organique dans le processus de programmation et de budgétisation :



Section 2 : DEFINITION DU PAP

Aux termes de l'article 45 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011, les PAP sont inclus dans les annexes du projet de loi des finances. Ils sont élaborés en cohérence avec le DPPD de leur ministère.

Ils ont un périmètre mono-programme. Un PAP est également préparé pour chaque budget annexe et compte spécial du Trésor.

Les PAP contiennent une présentation des actions et activités du programme en termes budgétaire et de performance (objectifs poursuivis, résultats attendus, indicateurs de performance par action). Ils justifient par ailleurs les crédits du programme ainsi que la répartition des emplois de l'année au regard de l'année précédente.

Les PAP constituent l'engagement des responsables de programme sur l'emploi des crédits qu'ils demandent au Parlement.

Section 3 : OBJECTIF DU PAP

Les PAP ont pour objectif de fournir au Parlement des informations sur la justification des crédits inscrits dans le projet de loi des finances de l'année. Ils fournissent au Parlement les informations lui permettant de connaître en toute transparence la composition du projet de loi de finances, en détaillant pour chaque programme les propositions inscrites dans le budget. Ils montrent comment les ministères prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition, dès le premier CFA budgétisé.

Le but est de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception même des politiques financées par l'État ainsi que sur la façon d'améliorer le choix des leviers d'action, plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à augmenter les moyens.

Ils visent également à substituer à une logique de moyens une logique de résultats à tous les niveaux de la gestion publique et à respecter l'exigence démocratique d'informer les citoyens et les contribuables de l'emploi des deniers publics.

Section 4 : CHAMP COUVERT PAR LE PAP

Les PAP doivent couvrir toutes les dépenses du budget de l'État hors charges financières de la dette sur lesquelles les responsables de programme sont engagés. Ils peuvent couvrir alors certains transferts aux établissements publics non marchands qui concourent à l'atteinte des résultats du responsable de programme.

Chapitre 2 : PRESENTATION DU PAP

Les PAP sont organisés autour de trois volets que sont :

- Volet 1 : Présentation du programme et ses actions
 - Présentation du programme et de sa stratégie
 - Présentation des actions du programme
- Volet 2 : Présentation des objectifs et des indicateurs de performance du programme
- Volet 3 : Justification des moyens du programme
- Annexes

Section 5 : PRESENTATION DU PROGRAMME ET DE SES ACTIONS

Paragraphe 1 : Présentation du programme et de sa stratégie

Cette partie donne une brève description du programme avec notamment :

- le périmètre du programme et la destination des crédits du programme (directions et établissements concernés, bénéficiaires des transferts et subventions, etc.) ;
- les responsabilités dans la gestion du programme ;
- les principaux dispositifs d'intervention, le cadre législatif et réglementaire, et, lorsque pertinent, la politique fiscale liée au programme ;

La description du PAP est suivie d'une présentation de la stratégie qui a présidé au choix des objectifs de performance retenus pour le programme. La stratégie présente comment les activités seront mises en œuvre en vue d'atteindre les objectifs du programme. Elle explique la cohérence globale des objectifs retenus dans le programme et justifie leur choix. Elle précise et justifie également le choix de la modalité de mise en œuvre du programme.

Paragraphe 2 : Présentation des actions du programme

Les actions sont de grands ensembles homogènes et complémentaires d'un programme. Leur mise en œuvre doit concourir à la réalisation des résultats du programme auquel elles sont rattachées.

Leur formulation s'appuie sur les choix stratégiques opérés. En fonction du champ couvert ou du volume des travaux, un programme peut constituer une intervention correspondant à un ou à plusieurs actions. Pour des raisons d'efficacité, le nombre d'actions est limité.

Tableau 1: Fiche de Présentation des actions d'un programme

Actions et leurs caractéristiques				
Désignation	Stratégie de l'action	Activités	Cadre institutionnel de mise en œuvre	Zone ou lieu d'exécution
Action 1				
Action 2				

Section 2 : PRESENTATION DETAILLEE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DU PROGRAMME

La section présente les différents objectifs du programme. Pour chaque objectif, on justifie le choix des indicateurs associés, les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs.

Un nombre limité d'indicateurs est choisi afin de mieux suivre les actions mises en œuvre pour l'amélioration de la performance avec une attention particulière sur les résultats socio-économiques intermédiaires pour mesurer l'efficacité des programmes.

Cette section présente également les réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme.

Tableau 2 : Présentation des indicateurs de performance.

Objectif n°								
	Unité	Réalizations			Estimations PAP	cibles		
		n-3	n-2	n-1	n	n+1	n+2	n+3
Indicateur n°1								
Moyens de vérification et précisions méthodologiques								
Indicateur n°2								
Moyens de vérification et précisions méthodologiques								
Etc..								

Section 3 : PRÉSENTATION DES MOYENS DU PROGRAMME

Les programmes regroupent « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans la perspective moyen terme (...) » (article 12 de la LOLF).

Le programme est le niveau de spécialité budgétaire ; ce qui améliore la lisibilité du budget et permet une gestion globalisée dans le respect du principe de la fongibilité asymétrique (par ex : pas d'abondement des dépenses de personnel par les autres crédits du programme), de la couverture des dépenses obligatoires et de la soutenabilité budgétaire.

Paragraphe 1 : Présentation des actions par nature économique et en autorisation d'engagements (AE) et crédits de paiements (CP)

Cette section présentera, entre autres, l'échéancier des crédits de paiement (CP) associés aux autorisations d'engagement (AE). Cet échéancier permet d'apprécier l'impact financier sur les années futures des décisions budgétaires liées aux projets inscrits dans le projet de budget.

Définition des AE/CP

Autorisations d'engagement (AE)

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances. Elles :

- constituent une autorisation votée par l'organe délibérant dans le budget;
- ne peuvent être consommées que sur l'exercice en cours en vertu du principe d'annualité du budget ;
- sont consommées au moment de l'engagement juridique de la dépense.

Engagement juridique : acte par lequel l'Etat constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense.

Exemple : un bail, un marché

Crédits de paiement (CP)

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice. Ils constituent une autorisation budgétaire votée par l'organe délibérant.

Les crédits de paiement sont consommés au moment du paiement d'une dépense (décaissement effectif) qui peut résulter d'un engagement juridique contracté au cours de l'année en cours ou des années antérieures.

Exemple : paiement d'un loyer, paiement sur marché, paiement d'une facture, versement d'une subvention.

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

Tableau 7 à 10 : Echancier des CP par action

Action	Activités	Program- mation AE pour l'année N+1 (= 13)	Program- mation CP pour l'année N+1 (= 4+9+14)	Programmation CP pour l'année N+2 (=5+10+15)	Programmation CP pour l'année N+3 (=5bis+11+16)	CP à programmer Pour N+4 et au-delà (=6+12+17)
Action 1	activité 1					
	activité 2					
	activité 3					
	activité 4					
Action 2	activité 1					
	activité 2					
	activité 3					
	activité 4					
TOTAL						

Paragraphe 2 : Présentation par catégorie d'emploi de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat

Cette section présente l'évolution de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État. Elle situe cette évolution dans le contexte de la stratégie du programme et des contraintes financières. Il répond, par exemple, aux questions suivantes : Comment se justifie l'évolution projetée des dépenses de personnel ? Quelle est l'évolution projetée du ratio entre les dépenses de personnel et les dépenses courantes totales ? Comment cette évolution se justifie ? Comment les charges récurrentes des projets d'investissement achevés au cours de la période de projection sont prises en compte.

Tableau 11: Présentation des effectifs par catégorie d'emploi pour les années n-2 à n

Catégorie	Effectifs au 31 décembre					
	n-2	n-1	n	n+1	n+2	n+3
Catégorie A						
Catégorie B						
Catégorie C						
Autres Catégories						
Total des effectifs du programme						

Paragraphe 3 : Présentation des actions par source financement

Cette partie indique comment les différents postes de dépenses prévus sont financés dans le temps, c'est-à-dire les sources de financement et l'affectation des ressources pour les années considérées.

Tableau 12_: Présentation des actions par source de financement

Désignations	Sources de financement	Année N	Année N-1	Année N-2
Action 1	1°			
	2°			
	Total financement :			
Action 2	1°			
	2°			
	Total financement :			
Total financement des actions				

Paragraphe 4 : Justification au premier CFA

La loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 supprime les notions de services votés (qui traduisait le fait que d'un exercice à l'autre les dépenses étaient reconduites quasi-automatiquement) et de mesures nouvelles.

Le gouvernement est désormais tenu de justifier au sein des documents budgétaires comment il prévoit d'utiliser les demandes de crédits, ainsi que les personnels qui leur sont associés, en base zéro. Les administrations doivent justifier leur demande de crédits dès le premier franc CFA. Justifier les crédits « au premier franc » veut dire qu'il n'y a pas de crédit demandé (sur la totalité du budget d'un programme) qui ne fasse pas l'objet d'une explication de son emploi.

La justification au premier franc (JPF) implique que chaque franc CFA demandé par le gouvernement puisse être expliqué par les déterminants objectifs de la dépense sur la base d'une analyse fine des déterminants physiques et financiers: coûts unitaires, volume d'activité attendu, nombre d'unité de matériel acquis, etc.

Dans le projet annuel de performance, la JPF est ainsi un outil d'explicitation des crédits et des emplois soumis au vote du Parlement. Elle est un élément essentiel de sa bonne information pour montrer l'emploi prévisionnel des crédits et des effectifs et les raisons du montant des crédits qui leur sont demandés. Elle concourt également à l'appréciation de la sincérité des projets de loi de finances.

Tableau 13_ : Synthèse sur la justification au premier Franc

<i>Actions</i>	<i>n</i>	<i>n+1</i>	<i>Variation en%</i>	<i>Justification</i>
Action 1				
Action 2				
Action 3				
Action 4				
Total des emplois du programme				

Section 4 : LES ANNEXES AU PAP

Dans cette section figure tous les documents qui permettent de fournir des informations complémentaires sur le PAP :

- Liste des projets d'investissement par programme, actions (PTIP)
- Cadre de mesure du rendement
- Dispositif de suivi-évaluation
- Tout autre document jugé utile.