



République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi

Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan

Direction Générale du Budget



Guide d'opérationnalisation du projet annuel de performance

Juillet 2018

TABLE DES MATIERES

Titre I : GENERALITES SUR LE PAP.....	4
Chapitre 1 : Définition du PAP :.....	4
Chapitre 2 : Objectif du PAP :.....	4
Chapitre 3 : Structure du PAP :.....	5
Titre II : ELABORATION DU PAP.....	6
Chapitre 1 : Présentation du volet 1 : « Le programme et ses actions » :	6
Section 1 : Présentation du programme et de sa stratégie :	6
Section 2 : Présentation des actions du programme :	7
Identification des actions rattachées au programme.....	8
Caractérisation des actions	9
Section 3 : La priorisation et la planification pluriannuelle	10
Chapitre 2 : Présentation du volet 2 « les objectifs et des indicateurs de performance du programme »	13
Chapitre 3 : Présentation du volet 3 : Justification des moyens du programme	15
Section 1 La détermination des coûts :	15
Section 2 : Présentation par action par nature économique et en autorisation d'engagements (AE) et crédits de paiements (CP)	17
Section 3 : Présentation par catégorie d'emploi de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État.....	20
Section 4 : Les actions par source de financement	21
Section 5 : Justification au premier franc	21
Chapitre 4 : Les Annexes au PAP	23
TITRE III : LES ACTEURS IMPLIQUES DANS L'ELABORATION DU PAP	24
Chapitre 1 : Les acteurs institutionnels.....	24
A. Le Président de la République	24
B. Le Gouvernement :.....	24
C. Le Premier Ministre	25
D. Le Ministère chargé des Finances	25
E. Les ministères sectoriels	26
F. L'Assemblée nationale	26
G. La Cour des Comptes	27
Chapitre 2 : Les acteurs de la « chaine managériale du programme »	27

A.	<i>Le responsable de programme</i>	27
B.	<i>Le responsable du budget opérationnel de programme</i>	31
C.	<i>Le responsable d'unité opérationnelle</i>	33
D.	<i>Le contrôleur financier : un acteur clé de la programmation budgétaire</i>	34
E.	<i>Les responsables des « structures transverses »</i>	35
	➤ <i>Le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE)</i>	35
	➤ <i>La Cellule d'Étude et de Planification (CEP)</i>	36
	➤ <i>La Direction des ressources humaines (DRH)</i>	36
	ANNEXES	37
	ANNEXE 1 : Méthodes d'estimation des coûts unitaires	37
	GLOSSAIRE	39

Titre I : GENERALITES SUR LE PAP

Chapitre 1 : Définition du PAP :

Les projets annuels de performance (PAP) sont des annexes obligatoires au projet de loi de finances établis pour chaque programme. Un PAP est également préparé pour chaque budget annexe et compte spécial du Trésor.

Ils présentent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes ainsi que des précisions sur les méthodes de renseignement des différents indicateurs qui informent sur les performances obtenues au cours des années passées et attendues pour les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Les PAP précisent également les coûts des actions et des projets ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État des programmes auxquels ils se réfèrent.

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

Chapitre 2 : Objectif du PAP :

Les PAP ont pour objectif de fournir la justification des crédits inscrits dans le projet de loi des finances. Ils donnent aux parlementaires les moyens 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 franc CFA dépensé.

Les PAP doivent permettre de montrer comment, dans le cadre des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus au meilleur coût. 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 culture de moyens une culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique et à satisfaire à l'exigence démocratique de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics.

Chapitre 3 : Structure du PAP :

Les PAP qui couvrent toutes les dépenses du budget de l'État hors service de la dette sont organisés autour de trois volets :

- I. Volet 1 : Présentation du programme et ses actions
 - a. Présentation du programme et de sa stratégie
 - b. Présentation des actions du programme
- II. Volet 2 : Présentation des objectifs et des indicateurs de performance du programme
- III. Volet 3 : Justification des moyens du programme
- IV. Annexes

Titre II : ELABORATION DU PAP

Le processus d'élaboration des PAP est itératif car les PAP connaissent au moins quatre versions successives tout au long de la période de préparation de la loi de finances de l'année:

- une version projet (V0) pour présentation, via les projets de budget, en conférences de performance ;
- une version (V1) mise à jour après la notification des enveloppes budgétaires. Cette version est présentée en conférence budgétaire ;
- une version corrigée (V2) après les conférences budgétaires et pour son adoption par le Conseil des Ministres ;
- une version (V3) mise à jour après le Conseil des Ministres et annexée au projet de loi de finances ;
- et une version définitive (VD) après amendement le cas échéant, et vote par le Parlement.

Chapitre 1 : Présentation du volet 1 : « Le programme et ses actions » :

Section 1 : Présentation du programme et de sa stratégie :

Le PAP doit commencer par une brève description du programme qui présente 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 et des objectifs du programme. La stratégie du programme doit s'inscrire dans la lettre de politique sectorielle et de développement du ministère et viser une contribution efficace du programme à la stratégie nationale de politique économique et sociale dans une démarche de performance. Il s'agit d'indiquer les choix privilégiés en termes d'intervention, de pistes d'actions et de modes opératoires, afin de réaliser les résultats fixés.

La stratégie présente comment les actions et activités sont organisées en vue d'atteindre les objectifs du programme. Elle explique par conséquent 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. Elle permet d'encadrer la formulation des actions contenues dans le PAP.

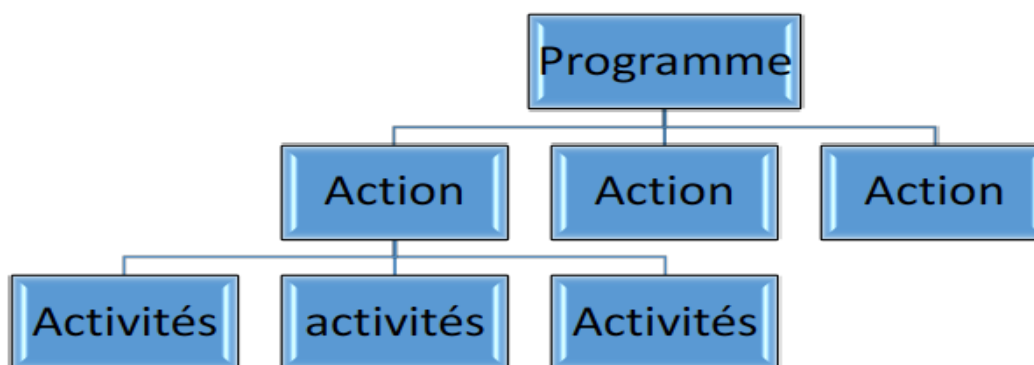
La formulation de la stratégie est faite sous la coordination du responsable de programme en concertation avec la hiérarchie du ministère et les services concernés. Elle doit faire l'objet d'un consensus général car elle facilitera l'identification des actions par les services techniques lors des rencontres d'arbitrage.

Cette section sur la présentation de la stratégie du programme doit permettre de comprendre quels sont les objectifs du programme au regard de la politique publique qu'il doit satisfaire, quels sont les moyens mis en œuvre à cet effet, quelles sont les actions et les activités principales, comment se fait le lien entre les moyens, les activités, les produits et les résultats.

Section 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. La frontière entre les actions d'un programme donné doit être nette et précise, deux actions d'un même programme ne doivent pas viser le même objectif intermédiaire.

Leur formulation prend appui sur les choix stratégiques opérés. En fonction du champ couvert ou du volume des travaux, un programme peut constituer une intervention correspondant à une ou à plusieurs actions. Pour des raisons pratiques, il est recommandé de limiter le nombre d'actions.



Identification des actions rattachées au programme

Pour rechercher et formuler une action relative à un programme, on procèdera de la manière suivante :

- rechercher à partir des extraits retenus dans les choix stratégiques les idées d'actions ;
- identifier une idée d'action précise et la reformuler éventuellement ;
- s'assurer que l'action s'inscrit dans la stratégie retenue ;
- vérifier que l'action vise bien l'atteinte d'un objectif intermédiaire du programme ;
- vérifier que dans sa construction, l'action ne couvre pas le champ de plusieurs structures opérationnelles (au sens des attributions) ;
- poursuivre avec la recherche de l'action suivante en s'assurant qu'elle ne poursuit pas le même objectif intermédiaire que celle qui précède.

Selon le programme, on peut distinguer deux catégories d'actions :

- les actions opérationnelles, c'est-à-dire celles destinées à la mise en œuvre de la composante de la politique publique du programme ;
- et l'action de soutien, c'est-à-dire celle qui rassemble, de manière transversale à toutes les actions, les ressources nécessaires au pilotage et à l'administration du programme.

L'ensemble des actions doit couvrir la totalité du périmètre du programme (le budget du programme = la somme du budget de ses actions).

Tableau 1 : Correspondance entre les actions et les stratégies nationale et sectorielles

Stratégie nationale	Axe d'intervention	Politiques sectorielles	Programme	Actions
PSE				Action 1
				Action2

Caractérisation des actions

Il s'agit de décrire les actions selon le canevas suivant :

- **l'intitulé de l'action** : il doit être concret, spécifique et rendre directement compte de son contenu ;
- **la stratégie de l'action** : il s'agit d'indiquer les choix privilégiés en termes d'intervention, de pistes d'actions et de modes opératoires, afin de réaliser les résultats de l'action. La stratégie présente comment les activités qui composent l'action seront organisées en vue d'atteindre les objectifs de l'action. Elle explique par conséquent la cohérence globale des objectifs retenus dans l'action et justifie leur choix. Elle précise et justifie également les modalités de mise en œuvre de l'action par rapport aux autres modes opératoires. Elle permet d'encadrer la formulation des activités contenues dans une action.

La formulation de cette stratégie est faite sous la coordination du responsable de l'action en concertation avec le responsable de programme et les services concernés ;

- **la liste des activités qui constituent l'action** : leur nombre limité doit garantir la lisibilité globale de l'action et l'efficacité de la politique publique. Elles doivent refléter les priorités stratégiques et se limiter aux interventions les plus mobilisatrices ou présentant les enjeux les plus importants, mais l'ensemble des activités doit couvrir la totalité du périmètre de l'action (le budget de l'action = la somme du budget de ses activités). Elles doivent être énoncées en des termes concrets, être spécifiques à l'action et rendre directement compte de son contenu ;
- **les parties prenantes dans sa mise en œuvre**, c'est-à-dire les acteurs intervenant directement ou indirectement dans la mise en œuvre de l'action ;
- **le lieu ou zone d'exécution** est la localisation territoriale de mise en œuvre de l'action. Lorsque la zone d'exécution d'une action n'est pas précisée, cela veut dire que la définition de cette action est encore inachevée, et comme telle, elle ne peut être budgétisée.

Tableau 2: 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 3 : La priorisation et la planification pluriannuelle

La priorisation renvoie au processus de calage et de planification des activités qui devront bénéficier prioritairement, au cours d'une période retenue, de financement. C'est une opération itérative qui se fait sur chaque année de l'horizon du PAP.

La mise en œuvre de cette opération nécessite que l'on dispose au préalable des informations suivantes :

- la contrainte budgétaire ministérielle telle qu'elle ressort du Cadre budgétaire à moyen terme (DPBEP) ;
- la liste des programmes arrêtés ;
- la liste des actions arrêtées pour chacun de ces programmes ;
- la liste des activités proposées pour chaque action ;
- l'évaluation complète des coûts des différentes activités proposées.

La priorisation consiste à déterminer pour chaque action, le sous-ensemble d'activités devant prioritairement bénéficier des crédits. Elle s'apparente à l'utilisation d'un entonnoir pour proposer pour chaque action le sous-ensemble d'activités le plus pertinent dans la mise en œuvre des orientations stratégiques concernées, compte tenu de la contrainte budgétaire.

Cela nécessite la définition :

- **de la clé de priorisation des différents programmes** (à travers la clé de répartition du budget de l'administration), qui devrait permettre d'implémenter au mieux les orientations stratégiques assignées à l'administration considérée. Il est nécessaire de disposer de clés de répartition pour une affectation judicieuse des ressources mises à la disposition du ministère. Il est d'abord important de définir d'une manière objective les critères de répartition des ressources entre les programmes. Ce choix est fait en fonction de la capacité contributive de chaque programme pour l'atteinte des résultats fixés au ministère ;
- **de la clé de priorisation des actions**, qui est la clé de répartition du budget du programme aux différentes actions. A l'intérieur de chaque programme une clé de priorisation des actions sera également définie dans le cadre d'une concertation entre les parties concernées. La détermination des poids relatifs (clé de priorisation ou clé de répartition) doit tenir compte des éléments suivants :
 - la place de l'action dans l'atteinte des objectifs du programme;
 - la place de l'action dans la mise en œuvre des orientations stratégiques ponctuelles de l'administration concernée ou les engagements internationaux pris par l'Etat et qui interpellent cette administration ;

- les appréciations formulées à l'endroit de l'action lors des travaux de la revue des actions;
- la part des financements extérieurs mobilisés en faveur de l'action ;
- les questions de genre et de population (préoccupations concourant à établir un certain équilibre avec les couches sociales);
- la déconcentration (le taux de couverture du territoire national des activités de l'action et l'implication des services déconcentrés dans la mise en œuvre de l'action) ;
- la capacité de l'action à produire les extrants attendus aux moindres coûts...
- **de la liste des activités prioritaires par action:** Il s'agit ici de proposer annuellement pour chaque action, la liste des activités prioritaires devant bénéficier des financements disponibles, ce qui doit se fonder sur la contribution de l'activité à l'atteinte des objectifs de l'action. Pour une année donnée, le nombre d'activités à retenir dépend de la dotation budgétaire disponible qui sera affectée à l'action. Cette dotation prévisionnelle doit traduire la capacité de l'action à mettre en œuvre les orientations stratégiques du programme à la charge de l'administration concernée.

Pour chacune des actions, les activités devront être regroupées comme suit en cinq classes :

- **priorité 1 :** les activités bénéficiant d'un financement extérieur ou découlant d'un engagement international signé par l'Etat, type appui budgétaire ;
- **priorité 2 :** les activités bénéficiant déjà d'un financement de l'Etat ;
- **priorité 3 :** les activités découlant d'une orientation stratégique ponctuelle de l'Etat;
- **priorité 4 :** les activités explicitement mentionnées dans le PSE et qui ne bénéficient pas encore de financements;
- **priorité 5 :** les autres activités.

Pour une année donnée, et pour chaque programme, l'établissement de la liste des activités prioritaires peut s'obtenir de la manière suivante :

- introduire d'abord dans la liste l'ensemble des activités de la priorité 1 ;
- ensuite introduire au fur et à mesure dans la liste les activités de priorité 2, puis de priorité 3..., jusqu'à l'épuisement de l'enveloppe disponible.

Tableau 5 : Priorisation des activités

Désignation du Programme :		
Nom des actions	Activités correspondantes	Ordre de priorité (de 1 à 5)
Action 1	Activité 1	
	Activité 2	
	Activité 3	
	Activité 4	
	Activité n	
Action 2	Activité 1	
	Activité 2	
	Activité 3	
	Activité 4	
	Activité n	

Chapitre 2 : Présentation du volet 2 « les objectifs et des indicateurs de performance du programme »

Pour une bonne lisibilité des politiques publiques, les objectifs du programme présentés dans le PAP doivent se focaliser sur les questions jugées les plus importantes et prioritaires. Ils doivent traduire de manière appropriée le contexte national et les problèmes que l'on cherche à résoudre dans les trois dimensions de la performance (efficacité, efficience et qualité des services rendus).

Les objectifs sont de trois types :

- les objectifs d'efficacité socio-économiques : ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen ou la collectivité;
- les objectifs de qualité de service : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur pour un montant donné de moyens;
- les objectifs d'efficience de la gestion : ils énoncent l'optimisation des moyens employés (du point de vue du contribuable) en rapportant l'activité ou les produits obtenus aux ressources mobilisées.

Ces objectifs doivent être :

- en nombre limité (pas plus de trois pour un programme) ;
- représentatifs des aspects essentiels du programme ;
- énoncés en termes clairs, simples et faciles à comprendre ;
- atteignables par des leviers d'action dont dispose le responsable de programme (les moyens nécessaires à leurs réalisations doivent être imputables au programme en question et non pas relever de la compétence d'autres organismes ou être trop fortement dépendants de l'environnement socio-économique) ;
- et être mesurables par des indicateurs de performance chiffrés auxquels sont conférées des valeurs cibles. Ensuite, au niveau des services et entités chargés de la mise en œuvre du programme, on pourra définir pour la gestion interne des dispositions et objectifs opérationnels plus détaillés.

Pour chaque objectif, on justifiera le choix des indicateurs associés et les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. Le nombre des indicateurs devra être relativement réduit (3 maximum par objectif). L'attention sera portée sur la mesure des résultats socio-économiques des programmes. Toutefois, pour les programmes d'administration générale, les indicateurs de performance pourront porter sur la mesure de l'efficience¹.

¹ *Le programme d'administration générale du ministère est chargé de la formulation des politiques du ministère, mais ces politiques étant mis en œuvre par les autres programmes les indicateurs de résultats socio-économiques seront suivis au niveau de ces autres programmes.*

- **les indicateurs** du programme doivent être assortis de valeurs de référence et des cibles poursuivis : l'indicateur du programme permet de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation d'un objectif du programme ou de porter un jugement sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus. Le principe pour retenir un indicateur est de s'assurer que les cibles fixées puissent être atteintes avec les moyens des actions.
- **la valeur de référence** désigne le niveau de l'indicateur au démarrage de l'intervention. Elle sert de référence pour mesurer les progrès accomplis.
- **la valeur cible de l'indicateur** est celle visée à la fin de la période fixée.

Le PAP d'un programme, annexé au projet de loi de finances pour l'année N+1, présentera par indicateur :

- les résultats passés (si possible trois années, N-1, N-2, N-3) ;
- la valeur attendue l'année courante (année N) ;
- la valeur attendue pour l'année à venir (année de la LFI, soit n+1 par rapport à l'année de rédaction du PAP) ;
- la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques.

Cette présentation sera complétée par une présentation des réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme.

Le **tableau 3** suggère un format de présentation des indicateurs de performance. Ce tableau doit être accompagné de commentaires expliquant les cibles de performance, montrant leur lien avec les objectifs des stratégies, et leur cohérence avec les projections financières pour la période de projection. Les indicateurs de performance doivent être mis à jour après les arbitrages budgétaires. N représente l'année en cours et N+1 l'année de la LFI.

Tableau 3: Présentation détaillée des indicateurs par objectif

Objectif n° 1 : xxx	unité	Réalizations			Cible
		N-2	N-1	N	N+1
Indicateur n° 1.1 :					
Moyens de vérification et précisions méthodologiques					
Indicateur n° 1.2 :					
Moyens de vérification et précisions méthodologiques					
Indicateur n° 1.3 :					
Moyens de vérification et précisions méthodologiques					

Tableau 4: Exemple : PAP du Programme Administration Générale du Ministère chargé de l'Environnement

Objectif n° 1 : Améliorer la gestion des ressources matérielles et financières	unité	Réalizations			Cible
		2016	2017	2018	2019
Indicateur n° 1.1 : Taux d'exécution du plan de passation des marchés	%	89,21	29,41	99	100
Moyens de vérification et précisions méthodologiques	Source : Plan de passation des marchés validés, rapport d'activité DAGE, DCMP. Méthode : (Nbre de marchés exécutés / Nbre de marchés programmés) X 100				
Indicateur n° 1.2 : Taux d'exécution du programme d'activité du département	%	89,21	97	83,50	100
Moyens de vérification et précisions méthodologiques	Sources : Rapports semestriels de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des revues sectorielles Méthode : (nombre de recommandations mises en œuvre / nombre total de recommandations formulées) X 100				
Indicateur n° 1.3 : N.C.					

Chapitre 3 : Présentation du volet 3 : Justification des moyens du programme

Section 1 La détermination des coûts :

La projection financière est faite à partir des coûts des activités dont la mise en œuvre va permettre d'atteindre l'objectif de l'action. L'activité est définie comme un ensemble de tâches cohérentes nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles pour la production d'un bien ou d'un service. Une activité peut correspondre à un projet d'investissement auquel on adjoint les charges de fonctionnement y afférentes. Sa réalisation donne donc lieu à un extrant concret et visible du programme. Ainsi, la déclinaison des actions en activités permet de donner un contenu matériel aux programmes sélectionnés, et établit de ce fait une liaison entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel de la stratégie.

La déclinaison des actions en activités peut être facilitée par l'existence d'une matrice de cadre logique de la stratégie élaborée lors de la formulation des choix stratégiques. Elle

s'appuie sur la partie du cadre logique qui porte sur les extrants du programme. Elle doit tenir compte des urgences du moment dans le domaine, des enseignements du passé et des activités en cours.

Les activités d'une action doivent être complémentaires et permettre d'atteindre le résultat de l'action. Le contenu d'une activité doit être assez consistant et pertinent pour ne pas être réduit à une simple tâche ou à un groupe de tâches ne débouchant pas sur un résultat concret.

Pour chaque activité un coût est déterminé. Il correspond aux moyens requis pour réaliser l'activité considérée. Le coût doit être correctement évalué. Une sous-évaluation ou une surévaluation du coût d'une activité conduit au gaspillage des ressources. En effet, la surévaluation prive d'autres activités de ressources, alors que la sous-évaluation ne permet pas de produire l'extrait et donc compromet l'action, en empêchant l'activité d'être réalisée.

Section 2 : Présentation par action par nature économique et en autorisation d'engagements (AE) et crédits de paiements (CP)

Cette section présentera l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement. Cet échéancier permet d'apprécier l'impact financier sur les années futures des décisions budgétaires liées aux investissements inscrits dans le projet de budget. Pour les projets à plusieurs tranches, il devra être établi par tranche indivisible des projets et des contrats de partenariat public-privé.

Tableau 6: Présentation par action, par activité, par code PTIP, par nature économique en AE-CP pour l'année N+1 (Loi de Finances)

Actions	Activités	CODE PTIP des projets correspondants aux activités (le cas échéant)	Crédits de personnel	Acquisition de biens et services	Transferts courants	Investissements exécutés par l'Etat		Transferts en capita	
						AE	CP	AE	CP
Action 1	activité 1								
	activité 2								
	activité 3								
	activité 4								
	activité n								
	Total action								
Action 2	activité 1								
	activité 2								
	activité 3								
	activité 4								
	activité n								
	Total action								
Action 3	activité 1								
	activité 2								
	activité 3								
	activité 4								
	activité n								
	Total action								
Total programme									

Tableau n° 7 : Echancier des AE et des CP des années antérieures

Action	Activités	AE engagées au 31/12/N-1 (1)	CP consommés relatifs aux engagements au 31/12/N-1 (2)	Prévision exécution des CP sur AE engagées, pour l'année en cours (3)	Prévision exécution des CP sur AE engagées, pour n+1 (4)	Prévision consommation des CP sur AE engagées, pour n+2 (5)	Prévision consommation des CP sur AE engagées, pour n+3 (5bis)	Prévision consommation des CP sur AE engagées pour n+4 et au-delà (6)
Action 1	activité 1							
	activité 2							
	activité 3							
	activité 4							
Action 2	activité 1							
	activité 2							
	activité 3							
	activité 4							
TOTAL Prog.								

NB : Ce tableau ne comprend que la composante FBCF (dépenses d'investissement + transferts en capital) des projets du PTIP. Calcul : 1 = 2+3+4+5+6

Tableau n° 8 : Echancier des AE et des CP de l'année en cours

Action	Activités	prévision AE engagées au 31/12 de l'année en cours (7)	Prévision exécution CP aux 31/12 années en cours relatifs aux AE de l'année (8)	Prévision consommation des CP sur AE engagées, pour n+1 (9)	Prévision consommation des CP sur AE engagées, pour n+2 (10)	Prévision consommation des CP sur AE engagées, pour n+3 (11)	Prévision consommation des CP sur AE engagées pour n+4 et au-delà (12)
Action 1	activité 1						
	activité 2						
	activité 3						
	activité 4						
Action 2	activité 1						
	activité 2						
	activité 3						
	activité 4						
TOTAL Prog.							

Tableau n° 9 : Echancier des AE et des CP de l'année n+1 (LFI)

Action	Activités	Programmation AE pour l'année N+1 (13)	Programmation CP pour l'année N+1 (14)	Programmation CP pour l'année N+2 (15)	Programmation CP pour l'année N+3 (16)	CP à programmer Pour N+4 et au-delà (17)
Action 1	activité 1					
	activité 2					
	activité 3					
	activité 4					

Action 2	activité 1					
	activité 2					
	activité 3					
TOTAL						

Tableau n° 10 : Echancier général des AE et des CP

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						

Section 3 : Présentation par catégorie d'emploi de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État.

Cette section présentera l'évolution passée et projetée de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État. Elle situera cette évolution dans le contexte de la stratégie du programme et des contraintes financières. Il sera, par exemple, répondu 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 : Effectifs par catégorie d'emploi pour les années n-2 à n + 3

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

Section 4 : Les actions par source de financement

Cette partie indique comment les différents postes de dépenses prévus seront financés dans le temps, c'est-à-dire les sources de financement et l'affectation des ressources pour les années considérées. Le **tableau 12** ci-dessus propose un canevas permettant d'indiquer pour la période les sources de financement des Actions du programme.

Tableau 12 : Présentation des actions par source de financement

Désignations	Sources de financement	Année N+1	Année N+2	Année N+3
Action 1	1°			
	2°			
	Total financement :			
Action 2	1°			
	2°			
	Total financement :			
Total financement des actions				

Section 5 : Justification au premier franc

Avec l'abandon de la présentation des crédits en « services votés » et en « mesures nouvelles » résultant de l'application de la loi organique 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier franc par le Parlement. Ce vote nécessite, pour chaque programme, une justification au premier franc (JPF) des crédits demandés au législateur.

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) présente le contenu physique et financier des crédits en établissant un lien entre les crédits demandés au Parlement et les déterminants de la dépense qui peuvent être soit physiques (nombre d'utilisateurs, volume d'activité, superficie des bâtiments, etc.), soit financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, etc.).

Dans les projets de loi de finances, 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.

La JPF s'appuie sur la nomenclature par destination en justifiant chaque crédit ouvert par programme et par action. Elle peut aussi utiliser la Classification fonctionnelle des Administrations publiques (CFAP) pour déterminer les grandes politiques publiques visées.

La JPF s'appuie aussi sur la nomenclature économique, en donnant le détail des crédits par nature. Le niveau de détail (« maille ») est à définir par instruction du ministère du budget qui précise jusqu'à quel niveau les dépenses peuvent être globalisées. En effet, la JPF ne doit pas être détaillée au point de rendre le document (PAP) illisible. Elle doit être précise mais assez synthétique pour couvrir exhaustivement tous les crédits. Le niveau de finesse à retenir dépend globalement des enjeux budgétaires associés, i.e. les grandes masses budgétaires concernées en fonction de la répartition des crédits présentés au PAP.

La JPF aide à la budgétisation et à la répartition des moyens dans le cadre de la stratégie budgétaire d'ensemble. Elle renouvelle profondément la nature de la négociation budgétaire entre le Direction Générale du Budget et les ministères sectoriels. La JPF permet de remplacer la négociation successive en « mesures acquises » et en « mesures nouvelles » par une négociation en « plafond » par ministère et « répartition du plafond » dans les programmes.

Tableau 13 : Synthèse sur la justification au premier Franc

Actions	LFI N (rappel)	LFI n+1	Variation en %	Justification
Action 1				
Action 2				
Action 3				
Action 4				
Total du programme				

Chapitre 4 : Les Annexes au PAP

- Cadre de mesure du rendement
- Dispositif de suivi-évaluation
- Toute autre annexe jugée utile

TITRE III : LES ACTEURS IMPLIQUES DANS L'ELABORATION DU PAP

Cette section donne la liste des acteurs qui sont impliqués dans le processus de préparation et d'exécution de la loi des finances.

Chapitre 1 : Les acteurs institutionnels

A. Le Président de la République

Le Président de la République (PR) définit la politique de la Nation (article 42, alinéa 4 de la Constitution). Il résulte de cette disposition que le PR arrête la vision pour le développement du pays et les grandes orientations en matière économique et sociale. Celles-ci sont ensuite déclinées en stratégies et traduites dans un document, aujourd'hui en l'occurrence le Plan Sénégal émergent (PSE). Le PSE constitue le premier niveau de déclinaison des politiques publiques auxquelles sont articulées les stratégies sectorielles et les programmes budgétaires.

En matière budgétaire, Le PR promulgue les lois de finances et signe le décret de répartition des crédits budgétaires aux différents ministères et institutions constitutionnelles. En amont du dépôt et du vote de la loi de finances, celle-ci est adoptée en Conseil des Ministres.

Le PR signe les décrets de reports d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) prévus aux alinéas 2 et 4 de l'article 24 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances.

Conseil des Ministres, pour ouvrir des crédits supplémentaires, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national (article 23 de la LOLF).

B. Le Gouvernement :

Le Gouvernement conduit et coordonne la politique de la Nation sous la direction du Premier Ministre (article 53, alinéa 2 de la Constitution).

En son sein, le rôle et les responsabilités respectifs du ministre chargé des finances, des autres ministres et du Chef du Gouvernement sont clairement définis. En revanche, les grandes options de politique budgétaire sont arrêtées collégialement par le Gouvernement (annexe 1.3 de la loi n° 2012-22 du 27 décembre 2012 portant Code de Transparence dans la Gestion des Finances publiques).

Dans les trois mois suivant chaque nouveau mandat présidentiel, un rapport sur la situation globale des finances publiques, et en particulier la situation du budget de l'Etat et de son endettement est préparé par le Gouvernement. Il est soumis à la Cour des Comptes et publié dans les trois mois suivants.

Une fois par quinquennat, le Gouvernement établit et publie un rapport sur les perspectives d'évolution à long terme des finances publiques, qui permet d'apprécier leur niveau de soutenabilité.

Le Gouvernement publie également des informations détaillées sur le niveau et le profil de la dette publique, intérieure et extérieure, sur ses actifs financiers et ses obligations non liées à la dette (droits acquis concernant les retraités de la fonction publique, garanties accordées aux entités publiques et privées), ainsi que sur ses avoirs en ressources naturelles.

Enfin, le Gouvernement transmet chaque trimestre au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances ; il les met ensuite à la disposition du public (article 70, alinéa 2 LOLF).

C. Le Premier Ministre

Le Premier Ministre « assure l'exécution des lois (article 57, alinéa 2 de la Constitution), au nombre desquelles les lois de finances. Conformément aux dispositions de l'article 8 du décret n° 2012-673 du 04 juillet 2012 portant nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE), il fixe par arrêté la liste des programmes budgétaires et dotations devant figurer dans la loi de finances.

D. Le Ministère chargé des Finances

Aux termes des dispositions pertinentes de la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances (LOLF), le Ministre chargé des Finances :

- prépare les projets de lois de finances, ainsi que le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), qui sont adoptés en Conseil des Ministres ;
- présente les projets de lois de finances à l'Assemblée nationale, en vue de leur examen et de leur vote ;
- expose devant la représentation nationale les orientations macroéconomiques et budgétaires contenues dans le DPBEP, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB) ;
- accrédite les contrôleurs financiers auprès des ordonnateurs.

Le Ministre chargé des Finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie. Il est par ailleurs ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère, et peut déléguer son pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 64 de la LOLF.

Il est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci. A ce titre, il dispose du pouvoir de régulation budgétaire, qui lui permet, au cours de l'exécution du budget, d'annuler un crédit devenu sans objet ou pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

En outre, le Ministre chargé des Finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat.

Il est responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

E. Les ministères sectoriels

Les ministres fixent les objectifs généraux poursuivis dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, et nomment ou proposent la nomination des responsables de programmes (article 13 LOLF).

Ils cosignent, avec le Ministre chargé des Finances, les arrêtés interministériels de virements de crédits, lorsque ceux-ci, modifiant la répartition entre programmes d'un même ministère, ne changent pas la nature de la dépense, suivant les catégories définies à l'alinéa 7 de l'article 12 de la loi organique. Pour les transferts de crédits, qui modifient la répartition entre programmes de ministères distincts, et les virements qui changent la nature de la dépense, ils cosignent, avec le Ministre chargé des Finances, les rapports de présentation des décrets de transferts et/ou virements de crédits (article 21 de la LOLF).

Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leurs ministères ou de leurs institutions. Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 64 de la LOLF (article 67 de la LOLF).

F. L'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale (AN) exerce le pouvoir législatif, vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques (article 59 nouveau de la Constitution). Elle vote ainsi les projets de lois de finances dans les conditions prévues par une loi organique (article 68 de la Constitution).

En matière budgétaire, l'AN délibère chaque année sur le projet de budget de l'Etat et sur l'exécution du budget. Les députés disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics (annexe 3.2 du Code de transparence).

La LOLF accorde une place plus importante au Parlement, en particulier son contrôle, dans le processus budgétaire. En effet, elle stipule que sans préjudice de ses pouvoirs généraux de contrôle, les commissions des finances veillent, en cours de gestion, à la bonne exécution des lois de finances. Aussi, le Gouvernement transmet-il tous les trois mois au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Le Parlement peut également, à tout moment, procéder à l'audition des ministres (article 70).

Il en est de même des RPROG, qui peuvent, en cours de gestion, être convoqués devant la commission des finances pour s'expliquer sur l'exécution de leurs programmes. Ce que semble confirmer l'article 81 nouveau de la Constitution qui stipule que « les commissions permanentes de l'Assemblée nationale peuvent entendre les directeurs généraux des établissements publics, des sociétés nationales, des agences d'exécution ».

Enfin, le Parlement peut confier à la Cour des comptes des missions d'enquêtes, nécessaires à son information (article 71).

G. La Cour des Comptes

La Cour des Comptes assiste le PR, le Gouvernement et l'AN, dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 68, alinéa 7 de la Constitution).

Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe qu'effectue la Cour, qui rend public tous les rapports qu'elle transmet au PR, à l'AN et au Gouvernement (annexes 5.4 et 6.7 du Code de transparence).

Les dispositions de la LOLF relatives à la Cour posent clairement les trois missions phares de l'institution : jugement des comptes des comptables publics ; contrôle/évaluation de l'exécution et de la performance des programmes ; appui au Parlement (article 71).

Chapitre 2 : Les acteurs de la « chaîne managériale du programme »

La chaîne managériale est la mise en cohérence, à l'intérieur du programme, des niveaux opérationnels et des acteurs. En effet, la mise en œuvre ainsi que la performance du programme sont certes, en premier ressort, une responsabilité du gestionnaire du programme ; mais celui-ci s'appuie nécessairement sur des collaborateurs qu'il désigne et avec lesquels se noue un dialogue de gestion.

A. Le responsable de programme

L'article 13, alinéa 1 de la LOLF instaure un nouvel acteur dans le pilotage des crédits budgétaires et de l'action de l'Etat : le responsable de programme (RPROG). Il précise, en outre, ses conditions de nomination et les modalités de sa désignation comme ordonnateur délégué des crédits budgétaires qu'il a vocation à gérer. En effet, le RPROG relève du ministre, qui fixe les objectifs généraux de son ministère (alinéa 2), en même temps qu'il est ordonnateur principal des crédits des programmes et budgets annexes dudit ministère (article 67 de la LOLF).

L'alinéa 2 indique également que le RPROG, partant des orientations du ministre, détermine les objectifs spécifiques des programmes, affecte les moyens à l'intérieur du programme et contrôle les résultats des services chargés de sa mise en œuvre.

« Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de gestion » (alinéa 2).

Le RPROG est placé sous l'autorité du ministre, et participe à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme dont il a la charge. Dans ce cadre, il rend compte au ministre de la gestion du programme ainsi que des résultats obtenus.

Le RPROG a trois (03) missions principales qui se résument ainsi qu'il suit :

- L'élaboration de la stratégie et du budget du programme

Le RPROG établit le projet annuel de performance (PAP) dans lequel il présente les orientations stratégiques de son programme, fixe les objectifs et les résultats attendus, et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés. Il contribue à la répartition des crédits et des emplois.

- Le pilotage du programme et l'organisation du dialogue de gestion

Le RPROG définit le périmètre des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO), en déterminant le niveau pertinent de déconcentration de la programmation et de répartition des moyens, et désigne les responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP) et d'unités opérationnelles (RUO). Il organise et conduit, en lien avec les RBOP, le dialogue de gestion. Dans ce cadre, il établit la programmation budgétaire, décline les objectifs de performance au niveau du BOP en objectifs opérationnels, et détermine les crédits et les autorisations d'emplois qu'il met à disposition des RBOP.

- La responsabilité de la mise en œuvre du programme

Le RPROG est garant de la mise en œuvre opérationnelle du programme et s'engage sur la réalisation des résultats : il rend compte de l'atteinte des engagements pris dans les PAP lors de l'établissement du rapport annuel de performances (RAP).

Acteur de premier plan donc, il organise, avec ses collaborateurs, le nouveau dialogue de gestion articulé autour :

- de la formulation/actualisation des objectifs et indicateurs, et l'établissement du PAP ;
- de la répartition des crédits et des emplois ;
- du pilotage stratégique de l'exécution du programme ;
- des comptes rendus de gestion au contrôleur financier, avec qui il est co-responsable de la soutenabilité financière du programme ;

- du contrôle interne budgétaire ;
- de la préparation du RAP ;
- de l'élaboration de la charte de gestion, c'est-à-dire des modalités de gestion interne du programme entre les différents acteurs.

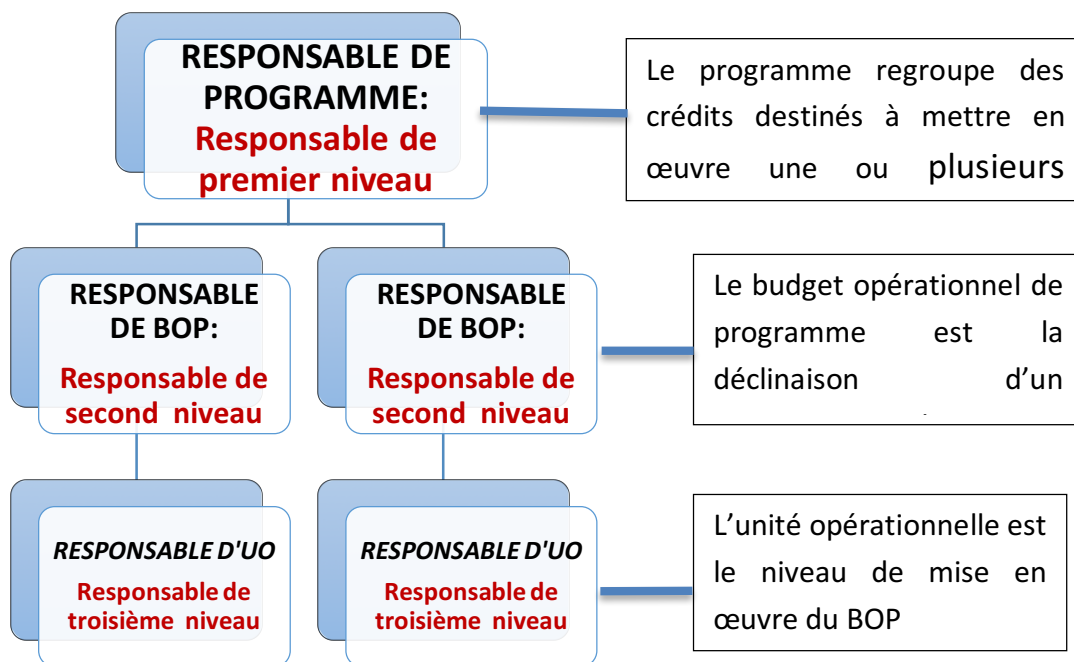
Il lui revient dès lors, au regard de cette responsabilité « incompressible », de définir les modalités opérationnelles de gestion quotidienne du programme : « chaine managériale opérationnelle du programme ».

Concrètement, sur le terrain, le RPROG délègue la réalisation d'une partie des objectifs de son programme à des unités opérationnelles de premier niveau (BOP), constituées par lui et gérées par des responsables également désignés par lui.

Chaque responsable de BOP gère, à son échelle, un pan du programme qui correspond à ses compétences fonctionnelles ou géographiques. Il délègue, à son tour, des pans de son sous-programme ou de ses activités (unités opérationnelles, UO) à des responsables de second niveau ou niveau de gestion opérationnelle (responsables d'unités opérationnelles, RUO). C'est en effet à ce dernier niveau de gestion opérationnelle que se gèrent les crédits du programme.

Rappelons que les responsabilités sur ces trois niveaux peuvent se cumuler. La somme des BOP permet de dessiner avec exactitude le périmètre et le contenu budgétaire du programme.

ILLUSTRATION DE LA CHAINE MANAGERIALE DU PROGRAMME



CHOIX DU RESPONSABLE DE PROGRAMME ET GESTION DU POSTE

Le RPROG est choisi en fonction du périmètre et du champ d'action du programme concerné. Fonctionnellement, il est un cadre supérieur de haut rang. Sa légitimité et sa capacité à manager les ressources publiques ne doivent souffrir d'aucune contestation. En principe, dès que la maquette des programmes du ministère est arrêtée, les RPROG devraient être pouvoir désignés.

Lorsque le périmètre du programme épouse les contours d'une direction, le directeur concerné est naturellement le RPROG. Le secrétaire général (SG) du ministère présente le profil idéal pour gérer le programme support ou de soutien aux services.

Il reste cependant des choix à trancher : Par exemple pour les programmes métiers ou «de politique», si l'un d'entre eux regroupe plusieurs directions ou directions générales de même niveau hiérarchique, qui en serait le RPROG ?

Dans tous les cas, le choix reviendra au Ministre, étant entendu que la fonction de RPROG se cumule avec un poste de travail existant ; ce qui signifie qu'elle ne conduit pas à la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire.

La désignation des RPROG est faite sur la base d'un arrêté du ministre ou d'un décret.

Le RPROG peut former un petit « cabinet » de deux à trois collaborateurs, et distinct des structures déjà existantes. Les membres de ce « cabinet » restreint doivent avoir accès à l'ensemble des ressources humaines et services qui sont dans le giron du programme. Cette task-force a pour mission principale d'assister le RPROG dans les travaux de conception, de pilotage et de gestion du programme.

EXEMPLE DU RESPONSABLE DE PROGRAMME EN FRANCE

On compte environ 70 responsables de programme (budget général de l'Etat) :

- 90% sont des directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux ou chefs des services à compétence nationale
- 50% ont la responsabilité d'un seul programme

Par exemple :

- Programme « Enseignement scolaire public du 1^{er} degré » : Directeur général de l'Enseignement scolaire
- Programme « Patrimoines » : Directeur général des Patrimoines

- Programme « Aide à l'accès au logement » : Directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
- Programme « Météorologie » : Directrice de la Recherche et de l'Innovation
- Programme « Entretien des Bâtiments de l'Etat » : Chef du service « France Domaine »

B. Le responsable du budget opérationnel de programme

Il est un maillon important de la chaîne qui assure la gestion du programme. A partir des orientations du RPROG, il élabore, avec l'ensemble des services qui lui sont rattachés, le projet de budget du pan du programme qui lui est confié.

Pour y parvenir, un certain nombre d'informations doit cependant lui être communiquées par le RPROG. Ces informations ont trait :

- au périmètre du BOP : zone géographique, part des activités du programme à mettre en œuvre, nature des moyens à mobiliser ;
- aux objectifs nationaux et opérationnels retenus pour le programme ;
- aux éléments du contexte d'évolution du ministère et de cadrage du programme ;
- au cadrage retenu pour les différentes enveloppes ;
- à la « charte de gestion » partagée entre le RPROG et les RBOP.

Le RBOP propose ensuite une programmation des activités à mener, en définissant les objectifs et indicateurs associés, les cibles de résultats, ainsi que le budget prévisionnel correspondant.

Il s'assure de la cohérence des objectifs et de la programmation du BOP avec le cadrage général arrêté par le RPROG.

Vis-à-vis du RPROG, le RBOP s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il peut gérer ensuite librement l'enveloppe de crédits globalisés qui lui est affectée.

En cours et à l'issue de l'exécution de son budget, il rend compte au RPROG de sa gestion ainsi que de sa contribution aux résultats du programme.

En perspective de la préparation du RAP du programme, cette étape du dialogue de gestion permet au RBOP de dévoiler ses plans d'action et de faire au RPROG l'inventaire de ses besoins.

Avec les RUO, il définit les objectifs et indicateurs nécessaires au pilotage des activités, et s'assure de leur suivi.

Il répartit entre les différentes UO les crédits du BOP : il met ces crédits, ainsi que les autorisations d'emplois, à la disposition des RUO.

LA DEFINITION D'UNE « CHARTE DE GESTION» POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Il est conseillé de fixer, pour chaque programme, des règles de fonctionnement, sous la forme d'une «charte de gestion » partagée au vu des éléments de cadrage ministériel.

Les responsables de BOP et d'UO assument collégalement, avec le responsable de programme, les aléas de gestion susceptibles de survenir au cours de l'exercice. Dans ce cadre, au-delà du contexte général défini pour l'élaboration du BOP, le responsable de programme peut définir des modalités de gestion propres à son programme, notamment en matière de :

- fongibilité entre actions et natures de dépense ;
- réemploi des marges de manœuvre;
- suivi spécifique de certaines activités.

Il importe de souligner le besoin de confier l'exécution des politiques publiques à des acteurs dotés d'une autonomie de gestion suffisante : cette «charte de gestion» doit conserver tout son sens par rapport à la responsabilité des acteurs, principe fondamental de la gestion publique ; et il convient d'éviter la multiplication des règles de gestion des programmes et des BOP qui en relèvent.

C'est pourquoi, les modalités de gestion définies dans cette charte doivent être évaluées au regard de leur pertinence en matière de pilotage du programme et des BOP, ainsi que de responsabilisation des différents intervenants du dialogue de gestion, sans pour autant rigidifier la gestion au niveau des BOP et du programme.

En offrant une capacité de redéploiement des marges de manœuvre dégagées par les économies ou les moindres dépenses en gestion, les dispositifs de la LOLF assouplissent les conditions de l'exécution de la loi de finances en contrepartie de l'engagement sur des résultats quantifiés. Ainsi, par principe, il convient d'intéresser directement les gestionnaires de BOP et d'UO aux marges de manœuvre qu'ils peuvent dégager.

Dans tous les cas, la mise en place de ces règles doit être validée en interne, au regard :

- de leur simplicité de mise en œuvre et de leur transparence;
- de leur caractère incitatif pour les responsables de BOP et d'UO;
- de leur apport à la gestion financière du programme et du BOP.

La charte de gestion définit également un certain nombre de procédures et de circuits d'information pour l'élaboration et le suivi du BOP :

- les modalités et le calendrier d'élaboration des BOP, en précisant la finalité des différentes phases de dialogue, les acteurs concernés, les documents supports...;

- le calendrier des rendez-vous réguliers (a minima la réunion de présentation du projet de BOP, qui permet son approbation, et la réunion d'examen des résultats de la gestion précédente);
- la périodicité et le formalisme des comptes rendus de gestion destinés au responsable de programme, et des retours aux responsables de BOP : tous les mois, bimestres, trimestres (par exemple, en retour, restitution d'une synthèse de l'exécution du programme dans toutes ses dimensions: niveau de l'exécution budgétaire, de l'atteinte des objectifs et de la réalisation du plan d'action, comparaisons et commentaires propres à chaque BOP);
- la maquette de BOP déterminée en liaison avec la direction ou le service en charge des affaires financières : volet crédits, volet performance et volet plan d'action.

Source : Guide pratique de la déclinaison des programmes : les budgets opérationnels de programme, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris, janvier 2005

C. Le responsable d'unité opérationnelle

Le RUO intervient à la fin de la chaîne de responsabilité budgétaire. De manière générale, le RUO est le chef d'un service opérationnel, et est donc au plus proche du terrain. Dans le cadre de ses activités, le RUO assume trois missions principales :

- il participe à l'élaboration de la programmation du BOP dont il relève,
- il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses de l'UO dont il a la responsabilité,
- il rend compte au responsable de BOP de l'exécution du budget de l'UO ainsi que des résultats obtenus.

Les RUO mettent en œuvre les activités portées par le programme et déclinées dans le BOP. En fonction des schémas de pilotage retenus par chaque RPROG et RBOP, les RUO peuvent construire une esquisse à partir des éléments de leur gestion passée et en cours, notamment au regard des marges de manœuvre envisageables et des efforts en gestion pour l'optimisation des ressources.

Le projet de budget de l'UO doit rendre compte à la fois de ces efforts en gestion et de ces évolutions autant que des projets nouveaux proposés par la structure.

La mise en œuvre du plan d'action est de la responsabilité des RUO. La mise à disposition de crédits globalisés leur assure le libre choix de la nature des dépenses à mobiliser pour cette mise en œuvre, dans les limites imposées par les règles de fongibilité asymétrique.

Ainsi, les RUO organisent la mise en œuvre du plan d'action en fonction :

- de la disponibilité dans le temps des moyens de leur structure ;
- des choix qu'ils retiennent;

- des opportunités offertes par l'environnement.

Maîtres d'œuvre du programme, les RUO sont détenteurs de toutes les informations qui forment le socle d'un budget prévisionnel (montant des dettes contractées envers les tiers et non soldées, projets en cours, opérations à prévoir compte tenu du contexte qui leur est propre).

Ils constatent les résultats obtenus par leurs activités et sont les acteurs les mieux à même de mener la réflexion sur les marges de progrès.

Les RUO sont les interlocuteurs privilégiés du RBOP pour le suivi et le bilan du BOP. En effet, c'est dans le cadre du dialogue de gestion entre les RUO et le RBOP qu'est assuré le pilotage du BOP : ce dialogue permet un suivi régulier et infra-annuel, déterminant pour la mise en œuvre de mesures correctrices. Ainsi, la réactivité du dispositif mis en place entre le RBOP et les RUO est capitale pour l'atteinte des objectifs du programme.

D. Le contrôleur financier : un acteur clé de la programmation budgétaire

Le contrôleur financier est un acteur important du processus budgétaire. Il est nommé par le Ministre chargé des Finances lui-même, ou sur proposition de ce dernier, auprès des ordonnateurs. Il effectue des contrôles a priori des opérations budgétaires et peut donner des avis sur la qualité de la gestion des ordonnateurs et sur la performance des programmes (article 68 de la LOLF).

L'article 90 lui confère, en outre, le rôle d'évaluateur a posteriori des résultats et des performances des programmes, au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et de l'organisation des services des ordonnateurs.

Ainsi, avec le passage du budget de moyens au budget-programme, et donc d'un contrôle strict de régularité à un contrôle de conformité et de performance, le contrôleur financier acquiert une nouvelle dimension : celle de contrôleur budgétaire dont la mission est recentrée sur le contrôle de la soutenabilité et la prévention des risques budgétaires.

La gestion des risques devient un enjeu essentiel de la gestion publique, au travers de la prise de conscience de l'importance de cette problématique au niveau de chaque acteur. La soutenabilité, c'est la capacité d'un budget à faire face aux dépenses obligatoires et inéluctables de l'année en cours et des années suivantes. Le contrôle de la soutenabilité vise ainsi à vérifier que les projets de dépense envisagés dans la programmation budgétaire par activité, puis soumis au visa du contrôleur budgétaire en cours de gestion, respectent les capacités d'engagement et de paiement de l'année. Il vise aussi à veiller à ce que les engagements de dépense pluriannuels s'inscrivent dans les perspectives définies par le cadrage.

E. Les responsables des « structures transverses »

➤ Le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE)

Au sein de chaque ministère, le rôle des DAGE devra évoluer pour s'adapter aux nouvelles exigences de la LOLF. En effet, il revient maintenant au DAGE de préparer, en lien avec les RPROG, les décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire. Il devra piloter l'analyse des coûts, mais aussi coordonner et consolider les comptes rendus d'exécution des RPROG. L'organisation du contrôle interne et de l'audit lui incombe désormais. En plus de ces responsabilités déjà suffisamment importantes, il exercera des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des RPROG. Qui plus est, le DAGE pourra éventuellement être chargée de fonctions de gestion, en abritant, pour le compte de l'administration centrale du ministère, une cellule centralisant les actes d'ordonnancement.

Pour permettre au RPROG d'effectuer son contrôle de gestion périodique, au cas où celui-ci n'aurait pas directement accès au système d'information financière, il mettra à disposition des tableaux de suivi de l'exécution des dépenses et des éléments de reporting.

LE COLLEGE DES DIRECTEURS FINANCIERS DE L'ETAT EN FRANCE : UN INSTRUMENT DE SYNERGIE INTERMINISTERIELLE

Un Collège des directeurs financiers de l'État réunit, tous les mois, autour du Directeur du Budget, l'ensemble des directeurs chargés des affaires budgétaires et financières relevant des différents ministères.

Cette instance interministérielle est au service d'une approche plus collégiale des finances publiques et de la performance des politiques publiques. Elle offre des points de rendez-vous réguliers pour accompagner une procédure budgétaire plus collégiale. Elle permet également d'informer les ministères sur la situation macroéconomique et la stratégie budgétaire d'ensemble, et d'échanger sur les bonnes pratiques de certains ministères pour les mutualiser (par exemple en matière de performance).

L'ambition de ce lieu d'échange et de formulation de propositions est de :

- faire émerger une nouvelle relation entre le ministère du budget et les ministères gestionnaires, davantage fondée sur la confiance et plus respectueuse des libertés et responsabilités nouvelles promues par la LOLF ;
- favoriser une approche collégiale des questions de finances publiques (soutenabilité budgétaire, performance et mise en œuvre de la LOLF) au service des objectifs du Gouvernement.

Elle poursuit également le travail de coordination et d'animation pour la mise en œuvre de la LOLF. A ce titre, participent aussi la direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour le volet comptable de la LOLF, la direction générale de la modernisation de l'État

(DGME), l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et le Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI).

Le Collège des directeurs financiers permet ainsi d'organiser un travail collaboratif, de partager l'information, de répondre aux demandes et aux questions soulevées par les directions financières des ministères et de diffuser les principes du nouveau cadre budgétaire et comptable.

➤ **La Cellule d'Etude et de Planification (CEP)**

Les réflexions stratégiques menées par la CEP ou son équivalent doivent désormais trouver leur traduction dans le budget-programme. En effet, les programmes, auxquels des objectifs à atteindre sont clairement associés, sont les vecteurs naturels d'expression de la stratégie ministérielle. Un dialogue soutenu doit dès lors s'instaurer durablement entre les RPROG et la DPP. Celle-ci devra assister, tant sur le plan méthodologique que sur le fond, les RPROG, afin de les aider à décliner et/ou mettre à jour leurs stratégies respectives.

La CEP devra également vérifier la cohérence des démarches stratégiques des différents programmes du ministère, non seulement par rapport au cadrage macro-économique, qui est globalisant, mais également au regard du contenu-même des stratégies développées.

➤ **La Direction des ressources humaines (DRH)**

A l'instar du DAGE et de la CEP, la DRH doit se positionner en prestataire de service des RPROG. Quand bien même continue-t-elle d'assurer la gestion administrative des personnels du ministère, elle le fait au nom et pour le compte des programmes. Elle doit de ce fait encourager l'autonomie managériale du RPROG, qui doit disposer de leviers d'actions sur ses personnels.

Une des responsabilités-clé de la DRH est d'aider les RPROG à répartir convenablement les personnels, c'est-à-dire à pouvoir mettre en adéquation les profils avec les postes de travail. A ce titre, la DRH doit piloter la démarche ministérielle de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en relation avec les RPROG, ainsi que l'affectation des personnels aux programmes dans le respect du plafond d'autorisation d'emplois.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Méthodes d'estimation des coûts unitaires

On distingue les méthodes qualitatives et les méthodes quantitatives.

- **Les méthodes qualitatives** d'estimation des coûts unitaires consistent à comparer les caractéristiques d'une nouvelle activité avec celles des activités qui ont déjà été réalisées en vue d'identifier les similitudes et d'intégrer par la suite, l'historique des données dans l'estimation du coût de la nouvelle activité. Il existe deux types de méthodes qualitatives d'estimation des coûts unitaires :
 - **Méthode intuitive**, basée sur l'expérience de l'estimateur et présentant par conséquent un biais parce que faisant dépendre le résultat des connaissances spécifiques de l'estimateur ;
 - **Méthode analogique**, qui permet d'évaluer le coût unitaire d'une activité par comparaison avec les activités qui ont déjà été réalisées et dont les coûts sont connus ; elle consiste à établir les similarités entre l'activité concernée et celles déjà réalisées. En l'appliquant, on cherche à exploiter l'expérience acquise au travers des autres activités pour la réappliquer à l'activité en cours;

- **Les méthodes quantitatives** d'estimation des coûts unitaires se basent par contre sur une analyse détaillée de la conception du projet, de ses caractéristiques, de son processus de mise en œuvre. Elles ne s'appuient pas sur l'historique des données ou sur les connaissances de l'expert. On peut distinguer aussi deux types de méthodes quantitatives d'évaluation des coûts unitaires :
 - **Méthode analytique**, qui permet d'évaluer le coût unitaire d'une activité à partir des coûts de ces tâches, elle nécessite la décomposition d'un extrant de l'activité en tâches, dont la valorisation donne le coût unitaire; cette valorisation nécessite de disposer d'une mercuriale des prix et d'un **observatoire des prix** qui collecte régulièrement les données sur les prix et les met en jour ;

 - **Méthode paramétrique**, qui elle, permet d'évaluer le coût d'une activité par une relation mathématique établissant le lien entre son coût unitaire et les autres paramètres d'environnement dans lequel se réalise l'activité. Elle débouche sur une formule d'estimation des coûts (FEC) ayant la forme suivante :

$C_u = CL_0 + CL_1 y_1 + CL_2 y_2 + \dots + a_n y_n$ où C_u est le coût unitaire, les y_i ($1 < i < n$) les caractéristiques de l'activité, et les a_i ($1 < i < n$) des coefficients à estimer par régression linéaire.

La méthode paramétrique est dédiée à une famille d'activités pouvant être modélisées par un même ensemble de caractéristiques techniques qui font évoluer d'une manière corrélée le coût de l'activité. La mise en œuvre de cette méthode nécessite un important travail de collecte et d'harmonisation des données.

Les données à collecter peuvent provenir des **rapports de suivi des activités** et souvent des devis quantitatifs et estimatifs contenu dans les contrats de passation de marché. Elles peuvent également porter sur des activités similaires réalisées dans d'autres pays. Pour une meilleure estimation, il est souhaitable de collecter les données récentes (au plus 5 ans).

GLOSSAIRE

Action :

C'est la sous-composante d'un programme, à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance. Dans la hiérarchie des objectifs, l'Action vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme dont elle est partie constitutive. En termes de contenu, elle regroupe un ensemble cohérent d'activités nécessitant des ressources humaines et financières pour la réalisation d'une partie de la politique publique du programme. Sa mise en œuvre produit un impact décisif sur l'objectif du programme auquel elle appartient.

Activité :

C'est la sous-composante d'une action, correspondant à un ensemble cohérent de tâches nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles. L'activité doit produire un extrant (bien ou service représentant une partie de la politique publique de l'action). Une activité doit être confiée à une seule unité administrative qui devient responsable de sa réalisation et doit être exécutée dans le court terme (1-2 ans). Une unité administrative peut être responsable de plusieurs activités.

Axe stratégique :

Objectif dont l'intitulé a un caractère général, qui est difficilement quantifiable et regroupe en fait un ensemble d'objectifs qui eux, sont plus facilement repérables et exprimables en programme d'actions. Un axe stratégique correspond en général à un domaine d'activité qui par rapport à l'arbre à problèmes correspond à la résolution d'un problème spécifique, cause du problème central identifié.

Budget :

C'est un acte qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes de l'Etat pour une année. Il s'agit donc d'un outil qui opérationnalise pour une année les politiques publiques définies par le Gouvernement. Sa forme juridique est celle d'une loi de finances. Le budget comprend deux natures de dépenses :

- **dépenses ordinaires** : il s'agit, au sens de l'article 11 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016 : 1-des charges financières de la dette, 2-des dépenses de personnel, 3-des dépenses d'acquisitions de biens et de services et 4-les dépenses de transfert courant ;
- **dépenses d'investissement** : il s'agit des dépenses destinées à l'acquisition du capital (immobilisations). L'article 11 de la LOLF n°2011-15 les distingue en deux catégories : les dépenses d'investissement exécutées par l'Etat et les transferts en capital.

- **Budget de moyens :** sa logique est la dotation des moyens aux administrations selon l'expression de leurs besoins, c'est-à-dire la dotation d'un crédit minimum pour assurer le fonctionnement de chaque structure indépendamment du niveau d'activités de chacune d'elles (Services votés/mesures nouvelles). Il se caractérise par une présentation du budget par destination administrative et par nature économique de la dépense (salaires, fourniture, etc.) ;

- **Budget-programme :** c'est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer, présenter et exécuter la loi de finances sur la base de programmes. Le Budget programme organise les choix budgétaires autour de politiques publiques. Il implique : une mise en relation systématique entre les résultats à atteindre et les crédits budgétaires alloués par une mesure de la performance (contrôle de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique) et une pluriannualité des allocations budgétaires accordées dans une perspective de court et moyen termes.

Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) :

C'est un instrument de planification des ressources aux différents secteurs d'intervention de l'Etat qui est en cohérence avec le cadrage budgétaire et l'ensemble des priorités du pays à moyen terme. Il identifie par ministère les ressources et les dépenses à moyen terme de l'Etat qui seront inscrites dans le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), en fonction de la contrainte budgétaire et des priorités affichées par le Gouvernement.

C'est donc une enveloppe indicative de ressources financières que l'Etat est susceptible de mobiliser pour chaque ministère ou Institution. Cette enveloppe est déclinée en allocation pour investissement et fonctionnement.

- Il est à la fois global et ministériel, et permet de dépasser la vision du budget comme un instrument de financement et en faire un outil de politique économique ;
- faciliter la gestion des conflits d'allocation de ressources budgétaires ;
- faciliter la recherche de financements en rapport avec les besoins ciblés.

Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses (DPPD) :

Il présente l'évolution des crédits des programmes et a un périmètre ministériel. Tous les ministères sectoriels, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leurs sont associés.

Le DPPD est le vecteur principal de la performance. A ce titre, il précise les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques et donne une répartition de l'enveloppe indicative du cadrage budgétaire (fonctionnement et investissement) entre les différents programmes et activités au sein d'un ministère.

Cadre institutionnel :

Ensemble des dispositions institutionnelles et juridiques associées à l'objet considéré (activité, action, programme, secteur, etc.). Ceci comprend les engagements internationaux, les lois, et textes qui régissent ledit objet. Les mécanismes de travail (comités, cadres de concertation partenariale, etc.) peuvent y être inclus.

Cible :

C'est une valeur ou un état de l'indicateur indiquant le niveau de performance à obtenir dans une période définie : c'est le résultat attendu dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme. Cette formulation doit être SMART (Specific : Spécifique à un résultat précis ; Mesurable : Quantifiable ou observable ; Achievable : Motivant, contrôlable et utilisable ; Realistic : Réaliste et cohérent par rapport aux ressources disponibles et aux objectifs visés ; Time-bound : mesurable dans le temps).

Composante d'un secteur :

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

Court à moyen terme :

Correspond à la durée de la pluriannualité prévue dans le DPBEP. C'est la période à partir de laquelle les programmes et leurs actions commencent à atteindre les résultats/produits attendus (atteinte des objectifs opérationnels) : entre 0 et 5 ans.

Coûts récurrents :

Les « coûts récurrents » désignent les charges permanentes qui doivent être inscrites au Budget de l'Etat pour assurer le fonctionnement régulier et la conservation d'un investissement achevé et mis en fonctionnement régulier. Ils comprennent l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'entretien nécessaires au bon fonctionnement de l'investissement.

Domaine (d'intervention des Ministères et institutions) :

Il recouvre le champ de compétence de la structure tel que défini par le cadre institutionnel. Il est pérenne en ce qu'il n'est pas sujet à des modifications à court et moyen terme. Il est délimité par les sources suivantes : (i) les décrets, notamment ceux portant organisation du gouvernement et répartition des services (ii) les documents de politique et les stratégies ministérielles, et (iii) les cadres organiques des Ministères.

Effet :

C'est un résultat à moyen terme permettant d'apprécier le changement sur les populations cibles et sur l'environnement, directement ou indirectement, attribuable au programme mis en œuvre. Exemple : l'augmentation du taux de scolarisation

Evaluation :

L'évaluation est une appréciation périodique d'une stratégie ou d'un programme en termes d'efficacité, d'efficience, d'impact, de viabilité, et de pertinence par rapport aux objectifs fixés. Elle se fait généralement par une analyse indépendante portant sur le contexte, les objectifs, les résultats, les activités et les moyens déployés en vue de tirer les leçons susceptibles d'orienter la prise de décision. Elle est un exercice limité dans le temps (période), visant à apprécier systématiquement et objectivement l'efficacité, la pertinence et l'impact des interventions dues à la stratégie ou à un programme, en cours ou achevé. C'est donc un processus qui doit aboutir à des conclusions et recommandations.

Extrant :

C'est un produit tangible ou un service direct résultant d'une activité ou d'une action du programme. Par exemple : dans le programme « Amélioration de l'offre d'éducation primaire », l'extrant est: 250 nouvelles écoles fonctionnelles ; l'effet : 120 000 enfants scolarisés et l'impact : augmentation du taux de croissance et pauvreté en baisse.

Fonction :

La fonction correspond à un ensemble d'activités répondant aux besoins collectifs fondamentaux de la nation dans les différents domaines d'intervention de l'Etat. L'ensemble de ces fonctions délimite le domaine d'intervention de l'Etat, et compose la classification fonctionnelle de la nomenclature budgétaire. Les programmes sont définis dans ce cadre.

Impact :

C'est un résultat à long terme qui caractérise les changements généralement structurels observés suite à la mise en œuvre d'un programme et d'autres actions connexes. Exemple : la réduction de la pauvreté.

Indicateur :

Variable quantitative ou qualitative permettant d'évaluer et d'apprécier le niveau, l'ampleur ou le changement d'une situation ou de l'état d'un phénomène, c'est-à-dire les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs. Il permet donc de porter un jugement sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus, au regard des objectifs visés et des besoins à satisfaire. Il doit être SMART (cf. Cible).

Intrant :

Ressources financières matérielles ou humaines nécessaires à la réalisation d'une activité, action ou programme.

Long terme :

Période suffisamment longue pour que les politiques et programmes puissent produire des effets (impacts), notamment au-delà de 5 ans.

Objectif :

Résultat à atteindre dans le cadre de la réalisation d'un programme ou d'une action et qui est mesurable par des indicateurs. L'objectif est centré sur un résultat désiré, spécifique et qui peut être mesuré ou apprécié dans l'espace et le temps. C'est donc un énoncé écrit décrivant selon le cas l'effet ou le résultat que l'on veut atteindre.

Les objectifs stratégiques (ou globaux) traduisent les effets (résultats) que l'on veut atteindre à moyen ou long terme. Les objectifs spécifiques (ou tactiques) décrivent les résultats ou produits intermédiaires dont la réalisation conduit à celle des objectifs stratégiques.

L'objectif doit être spécifique (absence d'ambiguïté, ni d'ambivalence), contrôlable et/ou mesurable (quantitativement ou qualitativement, ce qui est source de responsabilité) et pertinent (doit apporter une réponse précise à un problème).

Performance :

La performance est la résultante de la combinaison entre l'efficacité, l'efficience et la pertinence. L'efficacité se mesure par le rapport entre les résultats obtenus et l'objectif à atteindre. L'efficience se mesure par le rapport entre les biens produits ou les services livrés (résultats, extrants) et les ressources utilisées (intrants). La pertinence est le juste choix des ressources utilisées pour atteindre l'objectif fixé.

Planification :

La planification consiste, à partir des problèmes identifiés, des orientations politiques, et des opportunités, à se fixer en fonction des moyens/ressources mobilisables, des objectifs à atteindre, et à élaborer un cadre d'action globale. Par rapport à l'Etat, on distingue trois niveaux de planification : la planification stratégique qui se situe au niveau politique ; la planification structurelle qui se situe au niveau de la programmation ; la planification opérationnelle qui se situe au niveau des activités (elle prend en compte les ressources humaines, les activités, les coûts et l'organisation de la mise en œuvre). Il existe différents types de planification :

- **Planification axée sur les résultats :** La planification axée sur les résultats est une avancée par rapport à la planification par objectifs. Etant donnée la difficulté à

définir des objectifs SMART, l'efficacité de programmes/actions issus de la planification par objectifs s'avère difficile à évaluer. De cette difficulté est née la nécessité de remplacer les objectifs par les résultats qu'ils visent, afin de permettre un meilleur suivi/évaluation ; d'où la notion de planification axée sur les résultats.

La planification axée sur les résultats découle de la notion de gestion axée sur les résultats, c'est-à-dire centrée sur l'obtention des résultats prédéfinis au niveau du pays. Ce type de gestion est sensé accroître l'efficacité des programmes et améliorer la responsabilisation dans l'exécution des programmes/actions.

■ **Planification opérationnelle** : elle permet la mise en œuvre d'une stratégie de développement, à travers les activités qui en découlent. Elle s'intéresse aux aspects de forme et de détail concernant chacune desdites activités : (i) la définition des objectifs opérationnels et l'élaboration de leurs critères d'évaluation ; (ii) la détermination des différentes activités et opérations à mener ; (iii) l'établissement des calendriers d'activités définissant l'enchaînement logique des opérations ainsi que leur durée d'exécution ; (iii) l'affectation des ressources nécessaires à la réalisation des activités/ tâches ; (iv) le suivi et l'évaluation continue des activités et des ressources, ainsi que des hypothèses de réalisation ; et (v) la définition des responsabilités en termes de réalisation des activités/ tâches.

■ **Planification par objectifs** : c'est un processus qui consiste, à partir de l'identification et de l'analyse des problèmes, à déterminer des objectifs que l'on décline par la suite en stratégies, programmes et actions. Cela s'appelle « par objectifs » parce que à chaque objectif majeur/global, correspond en amont un problème central, et en aval un axe stratégique comprenant une stratégie et des programmes/actions.

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

■ **Planification structurelle** : elle cherche à assurer un agencement rationnel des moyens et des ressources dans le but de bien faire réaliser une activité. Elle s'intéresse : (i) à l'agencement de l'ensemble technique et humain dont on dispose pour atteindre les objectifs ; et (ii) aux problèmes d'acquisition, de combinaison et de développement des ressources pour assurer la réussite de l'activité ou de la tâche.

Politique publique :

Intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire.

Une politique publique vise à résoudre un problème sociétal spécifique faisant partie du domaine de compétence de l'Etat et cadrant avec le modèle économique en vigueur. Dans ce cadre, l'Etat développe un contenu à l'intervention publique avec une stratégie, des actions et des résultats sur la base de l'objectif poursuivi; il met aussi en place une stratégie de financement de ladite politique. Avant sa mise en œuvre, l'action de l'Etat doit au préalable être approuvée par la représentation nationale qui lui donne mandat pour agir.

La politique publique est mise en œuvre sous le contrôle de l'Etat avec l'appui éventuel d'autres acteurs (sociaux, collectifs, individuels, privés, extérieurs, etc.).

Priorisation :

Elle renvoie dans le contexte des PAP au processus de calage et de planification des activités qui devront bénéficier prioritairement, au cours d'une période retenue, des financements du budget de l'Etat. C'est une opération itérative qui se fait sur chaque année de l'horizon du PAP. La mise en œuvre de cette opération nécessite que l'on dispose au préalable des informations suivantes : (i) la liste des programmes arrêtés ; (ii) la liste des actions arrêtées pour chacun de ces programmes ; (iii) la liste des activités proposées pour chaque action ; et, (iv) l'évaluation complète des coûts des différentes activités proposées.

La priorisation conduit à déterminer pour chaque action, le sous-ensemble d'activités devant prioritairement bénéficier des financements arrêtés.

Programmation :

Fractionnement voire décomposition et ordonnancement des actions selon le chronogramme de leur mise en œuvre, ce chronogramme étant établi en fonction de la disponibilité des ressources financières et de la durée de mise en œuvre des actions.

Programmation financière :

C'est la répartition sur une période de plus d'une année du coût d'une opération budgétaire dont la première année est inscrite dans la loi des finances, les montants des années supplémentaires étant présentés à titre indicatif.

Programme :

Il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérents d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme.

Le programme comporte un objectif à moyen terme, des indicateurs de résultats, un ensemble d'actions cohérentes et une stratégie de mise en œuvre. Le programme est placé sous la responsabilité d'un responsable en charge de sa mise en œuvre. Celle-ci doit aboutir à des produits finis ayant un impact décisif sur l'atteinte des objectifs de la stratégie du Ministère ou de l'Institution.

On distingue deux catégories de programmes : les programmes opérationnels, qui visent la réalisation d'une politique publique et les programmes supports qui assurent le pilotage et l'administration du ministère ou de l'institution.

Dans le budget-programmes, le programme est l'unité de vote et de spécialité des crédits budgétaires.

Résultat :

C'est un changement concret consécutif à la mise en œuvre d'actions permettant d'apprécier la réalisation de l'objectif d'un programme. On distingue trois niveaux de résultats : les *résultats à court terme*, qui sont des extrants en termes de produits tangibles ou de services directs résultant des actions du programme ; les *effets*, qui sont des conséquences à moyen terme permettant d'apprécier le changement directement attribuable au programme ; et les *impacts* qui sont des résultats à long terme caractérisant les changements généralement structurels suite à la mise en œuvre du programme et d'autres actions connexes.

Secteur :

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 programme d'Investissement Public de l'Etat est obligatoirement rattaché à un secteur. Un sous-secteur est une partie homogène du secteur.

Stratégie :

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

Exemple : pour l'objectif : « assurer l'approvisionnement durable du village de Gaya 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 d'un projet de développement par les populations locales, etc.

Stratégie programme :

Elle consiste à inscrire toute action à court terme dans une perspective de moyen et long terme pour concrétiser les changements majeurs souhaités. Elle est la réponse concrète à la question « comment faire pour atteindre les résultats du programme ». Une stratégie programme est structurée autour de l'objectif du programme et présentée de manière

synthétique, claire et convaincante. Elle nécessite des travaux de réflexion importants : évaluation approfondie de la politique mise en œuvre, cadre institutionnel des programmes, concertation poussée avec les services opérationnels sur leurs idées alternatives de modes d'action et d'organisation

Suivi :

C'est un processus continu de collecte et de traitement des renseignements pour repérer les anomalies en cours d'exécution et apporter des corrections. Le suivi évaluation est une composante intégrale du processus de planification stratégique.

suivi-évaluation :

C'est un contrôle systématique de la mise en œuvre en vue de garantir l'atteinte des résultats attendus et capitaliser les enseignements. Il s'appuie sur une batterie d'indicateurs permettant de mesurer et de contrôler la performance. Ce mécanisme de suivi-évaluation décrit le dispositif administratif, réglementaire et partenarial, ainsi que les indicateurs et instruments préparés en vue d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie, des programmes et des actions. Voir aussi « Suivi ».

Tableau de bord :

C'est un outil de pilotage des programmes, des actions ou des activités sous forme d'un tableau synoptique renfermant les principaux indicateurs, les engagements, les échéances et les événements permettant d'en assurer le suivi.

Tâche :

C'est la composante opérationnelle élémentaire d'une activité. La tâche doit être immédiatement évaluable et rattachée à une nature économique de la dépense conformément à la nomenclature budgétaire. Elle permet une évaluation précise du coût de l'activité et permet d'établir le lien entre le programme et la nomenclature budgétaire. Sa définition marque la dernière étape de la programmation.

Unité administrative :

Service destinataire de la dépense, c'est-à-dire le bénéficiaire des travaux, prestations, fournitures, équipements, financés par les crédits budgétaires. Chaque service constitue donc une unité administrative qui exerce des activités. Mais une unité administrative n'est pas forcément gestionnaire de la dépense.