



GUIDE D'ELABORATION DU BUDGET PROGRAMME

Version provisoire

Juillet 2018

SIGLES ET ABREVIATIONS

AE-CP : Autorisations d'Engagement – Crédits de Paiement

AFOM : Atouts-Forces-Opportunités-Menaces

AIFE : Agence pour l'Informatique financière de l'État

AN : Assemblée nationale

BOP : Budget opérationnel de Programme

BOS : Bureau opérationnel de Suivi du Plan Sénégal émergent

CST : Compte spéciaux du Trésor

DAF : Directeur des Affaires financières

DAGE : Direction de l'Administration générale et de l'Équipement

DB : Direction du Budget

DCEF : Direction de la Coopération économique et financière

DCP : Direction de la Comptabilité publique

DGF : Direction générale des Finances

DGFIP : Direction générale des Finances publiques

DGME : Direction générale de la Modernisation de l'État

DOB : Débat d'Orientation budgétaire

DPBEP : Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle

DPPD : Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses

DRH : Direction des Ressources humaines

DSP : Direction du Secteur parapublic

EPN : Etablissements publics nationaux

FNR : Fonds national de retraite

GAR : Gestion axée sur les Résultats

GVT : Glissement Vieillesse Technicité

LOLF : Loi organique relative aux Lois de Finances

LPSD : Lettre de politique sectorielle de développement

MEFP : Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan

NBE : Nomenclature budgétaire de l'État

OS : Objectif spécifique

PAP : Projet annuel de Performance

PGFE : Plateforme de Gestion des Financements extérieurs

PR : Président de la République

PSE : Plan Sénégal émergent

PTIP : Programme triennal d'Investissement public

RAP : Rapport annuel de Performance

RBOP : Responsable de Budget opérationnel de Programme

RFFIM : Responsable de la Fonction financière ministérielle

RPROG : Responsable de Programme

RUO : Responsable d'Unités opérationnelles

SAGE : Service de l'Administration générale et de l'Équipement

SG : Secrétaire général

TOFE : Tableau des Opérations financières de l'État

UEMOA : Union économique et monétaire ouest africaine

UO : Unité opérationnelle

MOT DU MINISTRE

La réforme des finances publiques, inhérente au nouveau cadre harmonisé issu des directives de l'UEMOA de 2009, nous installe aujourd'hui à la croisée des chemins. En effet, le Sénégal, à l'instar des sept (07) autres pays de l'Union, se trouve à un moment charnière dans l'évolution de son système budgétaire, marqué par de profondes mutations qui, indubitablement, appellent un changement irréversible de nos pratiques en matière de prévision et de gestion de la dépense publique.

Mais la réforme budgétaire appelle également, par-delà les innovations, une appropriation de la philosophie et des principes qui la sous-tendent. Elle interpelle ainsi tous les acteurs du processus budgétaire, qui, chacun en ce qui le concerne, se doit d'opérer sa propre mue.

Le chantier de la modernisation des finances publiques est, à n'en point douter, consubstantielle à l'évolution des mentalités. Il faut savoir regarder l'avenir avec lucidité, pour saisir les opportunités remarquables qu'offre la modernité. La GAR (gestion axée sur les résultats) en est une.

Apparu en 1964, le concept revient au goût du jour dans les années 90 au sein des pays de l'OCDE, suite à de fortes pressions exercées sur les gouvernements desdits pays, en vue de les pousser à démontrer l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques.

Cette demande sociale, articulée autour des préoccupations relatives à la réduction de la dette, la mondialisation de l'économie, le libre-échange, le leadership politique, entre autres, a été un facteur déterminant dans la transition vers la nouvelle approche de gestion du secteur public. Celle-ci postule des mots d'ordre évocateurs, qui en disent long sur ses objectifs : « réinventer le gouvernement », « faire plus avec moins », « démontrer des résultats souhaités par les citoyens », etc.

Aujourd'hui, la nouveauté dans la GAR, c'est surtout l'élargissement de son périmètre aux ministères et politiques publiques, à travers le budget de l'Etat : budgétisation axée sur les résultats de développement.

Le train du budget-programme est donc en marche. Il s'en va s'époumonant peu à peu, attendant d'atteindre sa vitesse de croisière. Il est alors temps d'embarquer pour une des plus belles aventures dans l'histoire des finances publiques de notre jeune République.

S'embarquer voudra alors dire s'engager, pour un arrimage réussi aux pratiques internationales en cours dans le domaine de la gestion budgétaire, et pour une mise en œuvre effective de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances.

Or, la mise en œuvre de la LOLF passe d'abord par l'appropriation des innovations y afférentes par tous les acteurs, sans exception. La réforme budgétaire n'est pas une affaire des seuls spécialistes ; elle doit être connue aussi de tous les citoyens désireux de participer, d'une façon ou d'une autre, à la gestion des affaires publiques.

C'est dans cet esprit démocratique que s'inscrit le Guide sur la préparation du budget-programme, qui se veut un document accessible au plus grand nombre. Ce souci à la fois pratique et didactique justifie la présentation en fascicules spécialisés, le recours fréquent aux encadrés et illustrations, et l'adjonction d'un glossaire.

Ce Guide, premier du genre sous l'ère du budget-programme, n'est que le début d'une série de publications, qui entendent traiter des thématiques les plus pertinentes, les plus actuelles et les plus urgentes du nouveau cadre, afin de se l'approprier davantage et de le hisser au niveau des référentiels mondialement reconnus.

Il ne me reste plus qu'à féliciter la Direction générale du Budget pour cette production de qualité, et à vous en souhaiter une bonne lecture.

AVANT-PROPOS

La loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, dont l'entrée en vigueur était initialement prévue le 1^{er} janvier 2017, a été modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016 portant même objet. Cette dernière loi repousse l'entrée en vigueur des réformes budgétaires et financières au 1^{er} janvier 2020.

La LOLF, adoptée dans le cadre de la transposition des directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA de 2009, entraîne pour le Sénégal, à l'instar des autres pays membres de l'Union, une réforme en profondeur de son dispositif budgétaire. En effet, le budget de l'Etat, jusqu'alors construit selon une logique de moyens, change ainsi de paradigme et s'adosse désormais sur une logique de gestion axée sur les résultats (GAR), sur la performance.

En conséquence, le budget dit de moyens laisse place au budget dit de programme, construit à partir des politiques publiques, décomposées en programmes. A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalité d'intérêt général et des résultats attendus. L'atteinte de ces résultats est mesurée par des indicateurs de performance (cf. article 12 de la LOLF).

Le budget-programme constitue en soi une nouveauté, tant du point de vue conceptuel qu'en termes de présentation, de contenu et de finalité. Il est dès lors légitime que les différents acteurs du processus budgétaire s'approprient les innovations majeures y afférentes.

C'est consciente de cette nécessité, et tenant compte des limites objectives des différentes actions de formations menées, ainsi que de l'imminence de la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle LOLF, que la Direction générale du Budget a décidé d'élaborer un Guide sur la préparation du budget-programme, d'en faire un référentiel unique pour l'élaboration du budget de l'Etat du Sénégal, et de le mettre à la disposition des acteurs impliqués dans le processus budgétaire et de toute autre personne intéressée.

Ainsi, l'objectif du présent guide est de décrire, de façon simple, concise et didactique, les principales étapes du processus de préparation du budget-programme. Il est structuré en quatre (04) fascicules :

- Fascicule 1 : Présentation générale du budget-programme ;
- Fascicule 2 : Elaboration du cadrage budgétaire ;
- Fascicule 3 : Programmation budgétaire pluriannuelle ;
- Fascicule 4 : Budgétisation annuelle et élaboration du projet de loi de finances initiale.

Le 1^{er} fascicule est une sorte d'entrée en matière, qui rappelle les fondements juridiques et enjeux du budget-programme, ainsi que les relations entre les différents acteurs.

Le 2^{ème} fascicule décrit les processus liés au cadrage macroéconomique et la définition des

contraintes budgétaires, à la validation du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), la revue des dépenses, l'élaboration de la lettre de cadrage, la fixation des enveloppes triennales indicatives et la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB).

Le 3^{ème} fascicule expose la démarche de programmation pluriannuelle des dépenses, notamment l'articulation des politiques sectorielles (ministérielles) avec la stratégie nationale à moyen et long terme (PSE) et la structuration des programmes, la définition des objectifs et des indicateurs associés (cadre de performance des programmes), et la budgétisation en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP). Ainsi, ce fascicule permet d'identifier les outils nécessaires à la formulation, la structuration et la budgétisation des programmes.

Le 4^{ème} fascicule décrit les grandes étapes de la préparation du budget annuel: élaboration des projets annuels de performance (PAP) des programmes et des projets de budget, élaboration des rapports annuels de performance (RAP), répartition des enveloppes et saisie des projets de budget dans le système d'information, organisation des conférences budgétaires.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| FASCICULE I : PRESENTATION GENERALE DU BUDGET-PROGRAMME..... | 11 |
| I. FONDEMENTS JURIDIQUES DU BUDGET-PROGRAMME | 13 |
| I.1. Les directives de l’UEMOA de 2009 sur les finances publiques | 13 |
| I.2. Les innovations budgétaires | 15 |
| II. LES ENJEUX LIES A LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME | 16 |
| II.1. La rénovation de la fonction budgétaire | 16 |
| II.2. La réforme de l’organisation administrative | 18 |
| III. LES ACTEURS DU BUDGET-PROGRAMME ET LEURS INTERRELATIONS..... | 18 |
| III.1. Les acteurs institutionnels | 18 |
| III.2. Les acteurs de la « chaine managériale du programme » | 21 |
| III.3. Le contrôleur financier..... | 28 |
| III.4. Les structures ou acteurs dits transverses..... | 29 |
| FASCICULE II : ELABORATION DU CADRAGE BUDGETAIRE | 33 |
| I. LA CONDUITE DU PROCESSUS DE CADRAGE | 34 |
| I.1.: Elaboration du bilan de l’exécution | 35 |
| I.2.: Ajustement de l’année en cours | 38 |
| I.3. : La déclinaison des orientations et objectifs du ministère à l’horizon triennal | 43 |
| I.4. : La projection des activités et la détermination des plafonds..... | 43 |
| II. Les acteurs et leurs interrelations..... | 44 |
| III. Méthodologie de détermination des enveloppes budgétaires globales..... | 46 |
| ANNEXES : FICHE SUR LE DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE ET ECONOMIQUE PLURIANNUELLE ET LE DEBAT D’ORIENTATION BUDGETAIRE | 66 |
| FASCICULE III : PROGRAMMATION BUDGETAIRE PLURIANNUELLE DES DEPENSES | 80 |

| | |
|---|------------|
| I. PROCESSUS D'ELABORATION DU DPPD..... | 80 |
| I.1. Cadre légal..... | 81 |
| I.2. Pré requis..... | 81 |
| I.3. Dispositif de suivi-évaluation | 81 |
| II. CANEVAS DE PRESENTATION DU DPPD | 81 |
| II.1. Analyse de la situation du secteur couvert par le ministère | 82 |
| II.2. Contexte d'élaboration du document | 82 |
| II.3. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES..... | 82 |
| II.3.3. Cadre de performance | 85 |
| II.4. Programmation budgétaire triennale..... | 87 |
| II.5. Budgétisation en AE-CP des projets d'investissement | 88 |
| II.6. conclusion | 89 |
| Annexe 1 : Format du DPPD d'un Ministère | 91 |
| Annexe 2 : Format du DPPD d'une institution..... | 93 |
| Annexe 3 : Format PAP | 94 |
| Annexe 4 : Fiche sur les autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) | 98 |
| FASCICULE IV : BUDGETISATION ANNUELLE ET ELABORATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES | 108 |
| I. DETERMINATION DES ENVELOPPES INDICATIVES SOUS CONTRAINTE TOFE.. | 109 |
| I.1 DETERMINATION DU MONTANT DES ENVELOPPES A DISTRIBUER..... | 110 |
| I.2 DETERMINATION DES ENVELOPPES INDICATIVES PAR MINISTERE OU INSTITUTION | 110 |
| I.3 NOTIFICATION DES ENVELOPPES..... | 111 |
| I.4 REPARTITION DE L'ENVELOPPE BUDGETAIRE INDICATIVE..... | 112 |
| II. SAISIE DES PROJETS DE BUDGET..... | 112 |
| II.1 SAISIE DANS LE SYSTEME D'INFORMATION | 112 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| II.2 | CREATION DES ACTIONS | 113 |
| II.3 | BUDGETISATION DES ACTIONS OU DES PROJETS | 115 |
| II.4 | CONFERENCES BUDGETAIRES | 116 |
| II.5 | ARBITRAGES BUDGETAIRES ET ADOPTION DU PROJET DE LOI DE FINANCES EN CONSEIL DES MINISTRES | 117 |
| II.6 | FINALISATION ET TRANSMISSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES A L'ASSEMBLEE NATIONALE | 117 |
| | ANNEXES : TABLEAUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) | 119 |
| | GLOSSAIRE | 128 |

**FASCICULE I : PRESENTATION GENERALE DU BUDGET-
PROGRAMME**

La présentation générale du budget-programme appelle, en premier lieu, une analyse des six (06) directives adoptées en 2009 par les Etats membres de l'UEMOA, dans l'optique d'harmoniser la gestion des finances publiques au sein de l'espace communautaire. Ces directives édictent les principes et règles novateurs qui fondent le budget-programme.

En deuxième lieu, elle nécessite un rappel des enjeux du budget-programme, qui ont principalement trait aux modalités de sa mise en œuvre et à la mise en adéquation de l'organisation administrative avec l'architecture des programmes. Ces enjeux s'appréhendent à travers l'examen des innovations majeures de la réforme, notamment le passage d'une logique budgétaire de moyens à celle de résultats.

En dernier lieu, pour mieux cerner le cadre de mise en œuvre du budget-programme, il convient d'identifier les catégories d'acteurs en présence et d'appréhender la manière dont ils interagissent.

I. FONDEMENTS JURIDIQUES DU BUDGET-PROGRAMME

La volonté de renforcer l'efficacité des politiques budgétaires nationales a conduit les huit (08) Etats membres de l'UEMOA (Burkina Faso, Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) à adopter, en mars et juin 2009, six (06) directives qui forment le nouveau cadre communautaire harmonisé de gestion des finances publiques. Celui-ci modifie en profondeur les systèmes budgétaire, comptable et de reporting des finances publiques.

I.1. Les directives de l'UEMOA de 2009 sur les finances publiques

Elles sont au nombre de six (06) et concernent:

- la directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi organique relative aux lois de finances ;
- la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- la directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat;
- la directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat
- la directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat.

La directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques est la pierre angulaire de ce dispositif. Elle est située en amont des autres directives dont elle oriente leurs dispositions et inspire les règles et principes qu'elles édictent. En effet, la directive fixe les principes généraux ayant trait :

- ❖ à la légalité et à la publicité des opérations financières publiques ;
- ❖ aux attributions et responsabilités des institutions ;
- ❖ au cadre économique ;
- ❖ à l'élaboration et à la présentation des budgets publics ;
- ❖ à la mise en œuvre des recettes et des dépenses ;
- ❖ à l'information du public ;
- ❖ à l'intégrité des acteurs.

Elle a été internalisée en 2012 avec la loi n° 2012-22 du 27 décembre 2012 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.

La directive portant loi organique relative aux lois de finances au sein de l'UEMOA, clé de voûte de la réforme, fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances. Sur la base des principes énoncés dans le code de transparence, elle organise les relations entre les acteurs du processus budgétaire (gouvernement, administration, Parlement, corps de contrôle, société civile), introduit un nouveau principe (le principe de sincérité) et précise les nouvelles composantes du budget (ex. programmes, indicateurs, autorisations d'engagement, annexes budgétaires)

et les nouvelles responsabilités des acteurs.

La directive LOLF est complétée par les autres directives qui prennent en charge l'opérationnalisation des règles et principes qu'elle contient. Au Sénégal, c'est la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances (la LOLF), modifiée par celle n° 2016-34 du 23 décembre 2016, qui consacre son internalisation dans notre droit positif.

Au demeurant, la directive portant règlement général sur comptabilité publique au sein de l'UEMOA (directive RGCP) constitue avec la directive LOLF le *volet juridique* du cadre harmonisé des finances publiques. Elle précise les règles de comptabilité (ex. comptabilité générale, comptabilité budgétaire) et d'exécution du budget, les responsabilités et compétences des acteurs de la chaîne de la dépense (ex. comptables, ordonnateurs, contrôleurs financiers) et leurs relations, ainsi que les règles de tenue des comptes et de contrôle. Elle introduit de nouveaux concepts comme la comptabilité patrimoniale et le contrôle financier hiérarchisé. Au Sénégal, elle a fait l'objet d'une transposition, à travers le décret n° 2012-1880 du 24 novembre 2012 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Les directives portant nomenclature budgétaire (NBE) et plan comptable de l'Etat (PCE) constituent le *volet comptable* du nouveau cadre harmonisé.

La première contient les nouvelles règles de présentation des crédits (ex. classifications économique, administrative, fonctionnelle et programmatique). Elle s'inspire des méthodologies internationales telles que (pour la présentation fonctionnelle) la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) (ou, en anglais, classification of the functions of government (COFOG)). Chaque type de classification fait l'objet d'une annexe détaillée qui a vocation à s'appliquer à tous les Etats membres de l'UEMOA.

La seconde détermine l'objet de la comptabilité générale de l'Etat, les normes, règles et procédures relatives à sa tenue ainsi qu'à la production des comptes et états financiers. Elle précise également les différents comptes de l'Etat (comptes de trésorerie, comptes de charges, comptes de tiers).

Ces deux directives ont été transposées dans le droit positif sénégalais avec le décret n° 2012-673 du 04 juillet 2012 portant nomenclature budgétaire de l'Etat, et le décret n° 2012-92 du 11 janvier 2012 portant Plan comptable de l'Etat.

Enfin, le *volet statistique* du cadre harmonisé est constitué de la directive portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), qui fixe les principes généraux relatifs à l'élaboration et à la présentation des statistiques sur les opérations financières des Etats membres de l'UEMOA. Elle précise, en outre, les règles de comptabilisation des ressources et des charges, les unités d'administrations publiques couvertes (unités budgétaires, unités de sécurité sociale) et les modes d'enregistrement des données basés sur les droits constatés.

Le TOFE est un document standardisé constitué par les agrégats des ressources et des charges de l'Etat. Sa projection, généralement sur trois ans, éclaire l'évolution de la structure

du budget de l'État.

La directive y afférente a été internalisée par le décret n°2012-341 du 12 mars 2012 portant tableau des opérations financières de l'Etat.

I.2. Les innovations budgétaires

- ❖ Le principe de sincérité budgétaire ;
- ❖ Les notions de « programme » et « dotation » ;
- ❖ Le DOB sur la base du DPBEP (document de cadrage) ;
- ❖ La pluri annualité et les documents de cadrage et de programmation (DPBEP et DPPD) ;
- ❖ Le dispositif de performance (PAP et RAP) ;
- ❖ Le responsable de programme ;
- ❖ La budgétisation et la gestion des crédits en AE-CP ;
- ❖ La fongibilité asymétrique des crédits budgétaires ;
- ❖ La déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal des dépenses ;
- ❖ La régulation budgétaire ;
- ❖ La rénovation du contrôle budgétaire ;
- ❖ Le développement du contrôle interne et du contrôle de gestion ;
- ❖ Le renforcement du rôle du Parlement et de la Cour des Comptes.

L'article 30 de la directive LOLF introduit le nouveau principe de sincérité budgétaire, qui se définit comme l'obligation de présenter des comptes publics reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales, au regard des informations dont dispose le Gouvernement au moment de leur élaboration.

Le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence à une programmation pluri annuelle à travers le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et les documents ministériels de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD).

Le DPBEP (article 52 directive LOLF) couvre une période minimale de trois ans, propose une vision globale et synthétique de l'évolution à moyen terme des grandes composantes du budget et constitue le support du débat d'orientation budgétaire (DOB)¹.

Les DPPD (article 53 directive LOLF), cohérents avec le DPBEP, prévoient, sur trois ans, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme, en fonction des objectifs poursuivis.

Le programme, au sens de l'article 12 de la directive LOLF, « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action, ou un ensemble cohérent d'actions, représentatif d'une politique publique clairement définie, dans une perspective de moyen terme ».

¹ Cf. Fiche en annexe

Les dotations renvoient aux crédits non répartis en programmes, comme par exemple les crédits des institutions constitutionnelles, lorsqu'ils sont directement destinés à l'exercice de leurs missions constitutionnelles.

Le responsable de programme (article 13 de la directive LOLF) est le nouvel acteur qui assure le pilotage des programmes, c'est-à-dire la gestion des crédits budgétaires destinés à la mise en œuvre de la politique publique. Il est proposé par le ministre de tutelle et nommé par décret.

Les crédits ouverts par la loi de finances sont constitués de crédits de paiement pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transferts courants, et d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour les dépenses d'investissement, les dépenses de transferts en capital et les contrats de partenariat public-privé (article 17 directive LOLF).

II. LES ENJEUX LIES A LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME

La mise en œuvre du budget-programme présente des enjeux importants qui tournent autour de la rénovation de la fonction budgétaire et de la réforme de l'organisation administrative.

II.1. La rénovation de la fonction budgétaire

La fonction budgétaire rénovée vise deux objectifs structurants : l'amélioration de l'efficacité de l'action publique, pour le bénéfice de tous (citoyens, usagers, contribuables et agents de l'Etat) et l'instauration d'une véritable transparence dans la gestion publique. Il s'agit, en effet, de parvenir à dépenser mieux et à rendre plus efficace l'allocation des moyens financiers et humains au sein des programmes budgétaires, mais également de rendre plus lisibles les documents budgétaires à la fois pour le Parlement et pour le citoyen.

La rénovation de la fonction budgétaire en question touche principalement les sous-fonctions :

- préparation et présentation du budget ;
- exécution et suivi budgétaires ;
- contrôle et reddition des comptes.

La préparation et la présentation du budget-programme consacrent un changement de paradigme, marqué par le passage de la logique de moyens à la logique de résultats. Cette philosophie de résultats, à la base du budget-programme, permet d'établir un lien direct entre les politiques publiques, c'est-à-dire, les objectifs de développement, et les allocations budgétaires ; en même temps, elle vise à instaurer un mode de gestion budgétaire axé sur la performance, en vue d'obtenir des résultats conformes aux choix stratégiques définis par le

Gouvernement (efficacité de l'allocation). Ce qui implique la capacité de déplacer les ressources, des anciennes priorités vers les nouvelles et des programmes les moins efficaces vers les plus efficaces.

Dans le même ordre d'idées, la présentation du budget-programme met en avant le principe de lisibilité du budget de l'Etat, avec une présentation adossée à une nomenclature budgétaire comprenant quatre segments : administratif, économique, fonctionnel et programmatique. A cet effet, la nouveauté réside dans le fait que les crédits ou allocations budgétaires sont désormais organisés autour des programmes, représentant un ou plusieurs pans de la politique publique.

Cette lisibilité s'accompagne, dans un contexte de budget-programme, d'un souci de renforcement de la transparence budgétaire vis-à-vis des citoyens ; d'où l'obligation de publication et de mise à disposition périodiques de l'information budgétaire et financière.

L'exécution et le suivi du budget-programme sont marqués essentiellement par la *rationalisation des acteurs de la dépense*, la *réingénierie des procédures* et *l'institutionnalisation d'un dialogue de gestion*.

Le nombre d'acteurs, dans la phase administrative de la dépense, passe de trois (03) à deux (02), avec comme corollaire un gain important de temps devant permettre d'accroître la célérité dans l'exécution des dépenses.

Cette rationalisation des acteurs accroît également la responsabilisation des gestionnaires qui, désormais, dans la phase administrative, assument entièrement l'engagement de l'Etat dans les opérations d'acquisitions de biens et services et de réalisation d'ouvrages publics.

Les procédures d'exécution des dépenses, dans le cadre du budget-programme, sont simplifiées, avec l'élimination des redondances dans le contrôle budgétaire. Les points de contrôle sont dédiés par acteur, et chaque acteur est tenu responsable, à titre exclusif, des contrôles qui lui incombent de par la loi.

Ces procédures sont également enrichies d'un aspect jusqu'ici insuffisamment pris en compte, à savoir la dimension liée à la performance. En effet, au-delà du contrôle de régularité, s'ajoute un contrôle de performance exercé, entre autres, par le juge des comptes et les parlementaires.

La mise en œuvre du budget-programme s'inscrit dans le cadre d'un dialogue de gestion entre les acteurs, qui est à la fois vertical et à plusieurs niveaux. A sa première strate, le dialogue consiste en une instance de communication entre le ministre et les responsables de programme (RPROG). Au niveau suivant, il permet aux RPROG, en relation avec les responsables des niveaux opérationnels, de piloter la mise en marche des actions et activités du programme permettant d'atteindre les objectifs visés. Ce dialogue peut amener le RPROG à revoir, en cours de gestion, la répartition des crédits du programme entre les différentes structures opérationnelles.

Enfin, dans le cadre du budget-programme, les contrôles budgétaires se caractérisent par un contrôle a priori allégé (contrôle modulé) et un contrôle a posteriori renforcé, incluant un contrôle de performance. En effet, le contrôle a priori ne s'exerce plus obligatoirement de manière systématique sur toutes les opérations de dépenses ; il est fonction du niveau de risque que présente la dépense. Quant au contrôle a posteriori, il est exercé par les corps de contrôle externe (Cour des Comptes et Assemblée nationale), et porte, en sus des aspects classiques, sur l'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire la qualité, l'efficacité et l'efficience des programmes.

S'agissant de la reddition des comptes, elle fait intervenir principalement six (06) catégories d'acteurs (le Ministre chargé des finances, les ordonnateurs, les comptables publics, les responsables de programme, le juge des comptes et les parlementaires), en vue d'assurer la qualité des procédures comptables et des comptes, la sincérité dans la tenue et la reddition des comptes, la transparence et la performance dans l'exécution des politiques publiques.

II-2. La réforme de l'organisation administrative

La réforme des finances publiques est intrinsèquement liée à l'organisation des services de l'Administration chargés d'opérationnaliser les pans de politiques publiques que le programme se fixe pour objectif de mettre en œuvre.

Cette orientation implique l'arrimage de l'architecture administrative à la structure des programmes. En conséquence, le budget-programme entraîne soit une réorganisation des structures administratives existantes en vue de les adapter aux exigences du programme, soit leur refonte conduisant à une reconfiguration de l'architecture administrative sur la base de la structuration du programme.

Quelle que soit l'option retenue, la mise en œuvre du budget-programme présente un enjeu en termes d'organisation administrative et de management des services publics conduisant à des changements inévitables.

En effet, les structures administratives sont « au service du programme » qui fondent leur raison d'être. L'existence d'une structure administrative dans l'organigramme d'un département ministériel doit être justifiée par la valeur ajoutée qu'elle apporte dans la mise en œuvre de la politique publique liée à la mission dudit ministère.

III. LES ACTEURS DU BUDGET-PROGRAMME ET LEURS INTERRELATIONS

III.1. Les acteurs institutionnels

La mise en œuvre du budget-programme fait intervenir quatre (04) catégories d'acteurs : les acteurs institutionnels, les acteurs de la chaîne managériale, le contrôleur financier ou

budgétaire et les structures ou acteurs dits transverses.

Au titre des acteurs institutionnels, on peut citer :

III.1.1. le Président de la République (PR)

Il définit la politique de la Nation (article 42, alinéa 4 de la Constitution), à travers sa vision pour le développement économique et social. Celle-ci est déclinée en stratégies, aujourd'hui traduites dans le Plan Sénégal émergent (PSE).

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 LOLF.

Il signe également les décrets d'avance pris en Conseil des Ministres, pour ouvrir des crédits supplémentaires, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national (article 23 de la LOLF).

III.1.2. Le Premier Ministre (PM)

Le Gouvernement conduit et coordonne la politique de la Nation, sous la direction du Premier Ministre (article 53, alinéa 2 de la Constitution). Celui-ci fixe par arrêté la liste des programmes budgétaires et dotations devant figurer dans la loi 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 est également chargé de conduire l'arbitrage budgétaire définitif entre le ministre chargé des finances et les autres ministres, en présence, au besoin, du Président de la République.

Au sein du Gouvernement, 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).

III.1.3. le Ministre chargé des Finances

Aux termes des dispositions de la LOLF, il :

- 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 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.

III.1.4. les ministres sectoriels

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

Ils co-signent, avec le Ministre chargé des Finances, les arrêtés conjoints 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 de leur ministère de leur institution. Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 64 de la LOLF (article 67 de la LOLF).

En application des dispositions des articles 151 à 158 du décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique, les ordonnateurs tiennent une comptabilité budgétaire qui couvre la phase administrative de la dépense. Ils produisent des comptes administratifs qui sont centralisés par le ministre chargé des finances aux fins de rapprochement avec la balance consolidée nationale.

III.1.5. l'Assemblée nationale (AN)

Elle exerce le pouvoir législatif, vote, seule, 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).

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

III.1.6. 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 soumis au contrôle externe de 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).

III.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.

III.2.1. Le responsable de programme

L'article 13, alinéa 1 de la LOLF introduit 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 en outre 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 *premiers niveaux opérationnels (PNO)* et des *niveaux de gestion opérationnelle (NGO)*, en déterminant le niveau pertinent de déconcentration de la programmation et de répartition des moyens. Il désigne les *responsables de premier niveau opérationnel (RPNO)* ainsi que les *responsables de niveau de gestion opérationnelle (RNGO)*. Il organise et conduit, en lien avec les RPNO, le dialogue de gestion. Dans ce cadre, il établit la programmation budgétaire, décline les objectifs de performance au niveau du PNO en objectifs opérationnels, et détermine les crédits et les autorisations d'emplois qu'il met à la disposition des RPNO.

- 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, des cibles et des indicateurs de performance ;
- de la formulation des actions et des activités ;
- de l'établissement du PAP ;

- de la répartition des crédits et des emplois entre les niveaux inférieurs;
- 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.

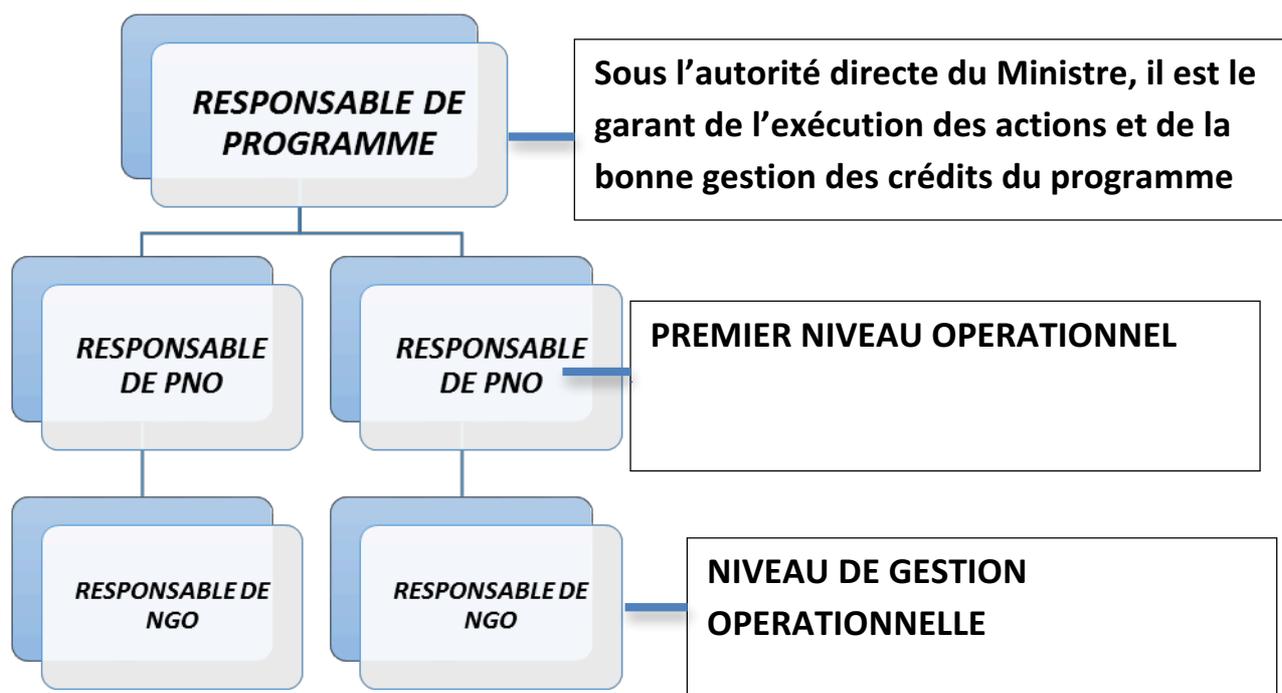
Il lui revient dès lors, au regard de cette responsabilité « incompressible », de définir les modalités opérationnelles de gestion quotidienne du programme : « chaine managériale opérationnelle du programme ».

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

Chaque RPNO 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 à des responsables de second niveau ou niveau de gestion opérationnelle (RNGO).

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

Illustration 1 : ILLUSTRATION DE LA CHAINE MANAGERIALE DU PROGRAMME



Encadré 1 : 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 pouvoir être désignés.

Lorsque le périmètre du programme épouse les contours d'une direction, le directeur concerné est naturellement le RPROG.

Il reste cependant des choix à trancher : Par exemple pour les programmes métiers, si l'un d'entre eux regroupe plusieurs directions ou directions générales de même niveau hiérarchique, qui en serait le RPROG ? Cela pose la question de l'opportunité du maintien ou non de ces structures. L'étude de leur fusion doit être envisagée ou, à l'inverse, la création de deux programmes, dès lors qu'ils possèdent une taille critique (notamment budgétaire) suffisante.

Dans tous les cas, le choix reviendra au Ministre, étant entendu que la fonction de RPROG se colle au titulaire d'un poste de travail existant ou à créer et désigne le choix porté sur lui pour conduire le pan de politique publique représenté par le programme. La désignation d'un RPROG ne conduit donc pas à la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire.

La désignation des RPROG est faite par décret.

III.2.2. Le responsable du premier niveau opérationnel

Le premier niveau opérationnel (PNO) ou niveau intermédiaire correspond à une direction ou un service à compétence nationale et peut être dirigé par un directeur national ou un chef de service. Il représente un maillon important de la chaîne managériale du programme.

Conformément aux orientations du RPROG, le RPNO élabore, avec l'ensemble des services qui lui sont rattachés, le projet de budget du pan du programme qui lui est confié. Pour ce faire, il devra accorder une attention particulière aux points ci-après :

- aux objectifs opérationnels qui lui sont assignés par le RPROG ;
- au périmètre du PNO dans lequel il intervient : zone géographique, part des actions du programme à mettre en œuvre, nature des moyens à mobiliser ;
- à l'évolution des crédits du programme et aux critères de répartition retenus ;
- à la « charte de gestion » partagée entre le RPROG et les RPNO ;
- le RPNO propose ensuite une programmation des activités à mener, sur la base des objectifs et indicateurs associés, des cibles de résultats et établit le budget prévisionnel correspondant. Il s'assure de la cohérence des objectifs arrêtés par le RPROG avec la programmation budgétaire du PNO qu'il gère ;
- vis-à-vis du RPROG, le RPNO s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre et,

par conséquent, peut gérer l'enveloppe de crédits globalisés qui lui est affectée ;

- dans l'exécution de son budget, il rend compte régulièrement 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 (RPNO – RNGO) permet au RPNO de présenter ses plans d'actions et de faire l'inventaire de ses besoins au RPROG ;
- avec les Responsables de niveau de gestion opérationnelle (RNGO), il définit les objectifs et indicateurs nécessaires au pilotage des activités, et s'assure de leur suivi ;
- il répartit entre les différents niveaux de gestion opérationnelle (NGO) les crédits du périmètre de niveau opérationnel: il met ces crédits, ainsi que les autorisations d'emplois, à la disposition des RNGO.

Encadré 2 : DEFINITION D'UNE «CHARTE DE GESTION» POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME²

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 PNO et de NGO assument, collégalement avec le RPROG, 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 PNO, le RPROG 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.*

La «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 PNO 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 PNO, ainsi que de responsabilisation des différents intervenants du dialogue de gestion, sans pour autant rigidifier la gestion au niveau des PNO 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 PNO et de NGO 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 PNO et de NGO;*
- *de leur apport à la gestion financière du programme et du PNO.*

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

- *les modalités et le calendrier d'élaboration des budgets des PNO, 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*

² Adaptation d'un extrait du *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

projet de budget du PNO, 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 PNO ...;*
- *la maquette budgétaire du PNO déterminée en liaison avec la direction ou le service en charge des affaires financières : volet crédits, volet performance et volet plan d'action.*

III.2.3. Le responsable de niveau de gestion opérationnelle

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

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

Les RNGO mettent en œuvre les activités portées par le programme et déclinées dans le PNO. En fonction des schémas de pilotage retenus par chaque RPROG et RPNO, les RNGO 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 du NGO doit rendre compte à la fois de ces efforts en gestion, des évolutions intervenues dans le NGO, autant que des projets nouveaux proposés par la structure.

La mise en œuvre du plan d'action est de la responsabilité des RNGO. 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 RNGO 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 RNGO 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 RNGO sont les interlocuteurs privilégiés du RPNO pour le suivi et le bilan du PNO. En effet, c'est dans le cadre du dialogue de gestion entre les RNGO et le RPNO qu'est assuré le pilotage du PNO : 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 RPNO et les RNGO est capitale pour l'atteinte des objectifs du programme.

III.3. Le contrôleur financier

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).

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.

Encadré 3 : MODALITES DE CONTROLE DES CREDITS : EXEMPLE DE LA FRANCE

Lors de la répartition initiale des crédits et des emplois, le contrôleur budgétaire vérifie, à travers le document y afférent (DRICE, document de répartition initiale des crédits et des emplois), le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois, ainsi que leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

A ce niveau également, il vérifie l'exactitude du montant des crédits et des emplois des programmes et de la réserve de précaution (vérifications matérielles). Il vérifie ensuite les incohérences éventuelles qu'on pourrait noter dans la répartition des crédits et des emplois entre les BOP (premier contrôle de soutenabilité).

Sur les documents prévisionnels de gestion (DPG), volets financiers des BOP, qui renvoient aux budgets annuels des services, les contrôleurs budgétaires émettent un avis en se fondant sur le degré de soutenabilité du budget. Cet avis est notifié aux RPROG et RBOP.

Après les comptes rendus de gestion (CRG), qui permettent d'actualiser les données présentées lors

de l'examen des DPG (la ressource, la consommation et la prévision d'exécution) suivant des tableaux de même structure, le contrôleur budgétaire rend compte, à son tour, à la Direction du Budget, de cet exercice contradictoire, en ajoutant ses propres prévisions d'exécution.

Calendrier trimestriel : mai (situation des crédits au 30 avril) ; septembre (situation des crédits au 31 août) ; et situation finale lors de l'examen des DPG de l'année suivante.

La procédure DRICE-DPG-DPGECP (document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, au niveau ministériel) est un outil indispensable de suivi budgétaire, compte tenu de la globalisation des enveloppes et de la fongibilité des crédits. Elle permet au contrôleur budgétaire de « contrôler » la prévision d'exécution et la consommation réelle au regard de la ressource (les crédits ouverts).

C'est une procédure contradictoire fondée sur un « dialogue de contrôle », au cours de réunions organisées avec les gestionnaires et les directions financières des ministères, et à partir de documents de prévision et de suivi normalisés.

III.4. Les structures ou acteurs dits transverses

III.4.1. La Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE)

Il est l'équivalent du Directeur des Affaires financières (DAF) en France. 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. En plus de ces responsabilités déjà importantes, il exercera des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des RPROG. Le DAGE pourra éventuellement être chargé de fonctions d'exécution de la gestion, en abritant, sur délégation et pour le compte des ordonnateurs 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.

Encadré 4 : LE COLLEGE DES DIRECTEURS FINANCIERS DE L'ÉTAT 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.

III.4.2. La direction générale chargée de la planification et de la prévision

Les réflexions stratégiques de la direction générale en charge de la planification et de la prévision 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 ladite direction générale. Celle-ci devra assister les RPROG, tant sur le plan méthodologique que sur le fond, afin de les aider à décliner et/ou mettre à jour leurs stratégies respectives.

La direction générale en charge de la planification et de la prévision 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.

III.4.3. La direction des ressources humaines (DRH)

A l'instar de la DAGE et de la direction générale en charge de la planification et de la prévision, 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.

III.4.4. Le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM)

Comparativement à l'exemple français, un RFFIM pourrait être nommé au sein de chaque département ministériel, pour coordonner la préparation, la présentation et l'exécution du budget-programme.

Idéalement, le secrétaire général serait le meilleur profil pour assurer la coordination des programmes du ministère et faire office d'arbitre entre les différents acteurs; ce qui donnerait une certaine légitimité institutionnelle à la fonction, qu'il déléguerait ensuite au DAGE.

Le RFFIM aura trois missions principales :

- **coordination et synthèse budgétaire**

Il s'agira, à l'échelle du ministère, de :

- la collecte et de la synthèse des informations budgétaires ;
- la coordination de l'élaboration des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP) ;
- l'établissement, en lien avec le responsable de programme, de l'équivalent du DRICE français ;
- l'élaboration, avec les responsables de programme et de la gestion des ressources humaines, de l'équivalent du DPGCEP.

- **garantie du caractère soutenable du budget du ministère**

Le RFFIM aura en charge la validation de la programmation budgétaire par activité effectuée par le RPROG. Au cours de l'exercice budgétaire, il suivra la réalisation de cette programmation et proposera, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect des plafonds de crédits et des emplois ainsi que les mouvements de crédits entre les

programmes du ministère.

- **coordination et mise en œuvre des dispositifs de qualité, de conformité et d'efficience de la fonction financière**

- Le RFFM s'assurera de la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire ;
- Il veillera à la mise en œuvre des règles de gestion budgétaires, notamment dans le système d'information financière ;
- Il veillera, en lien avec les RPROG, à la transmission au Ministre chargé des Finances, des informations relatives au périmètre des PNO et des NGO.

FASCICULE II : **ELABORATION DU CADRAGE BUDGETAIRE**

L'expression « cadrage budgétaire » s'entend, au sens du présent guide, comme la projection des dépenses budgétaires sur une période pluriannuelle (triennale), qui détermine des enveloppes budgétaires par nature économique (salaires, biens et services, investissement, etc.) et des plafonds de dépenses par ministère ou institution.

Le cadrage est réalisé à partir du comportement des déterminants des dépenses des dernières gestions closes et de la prise en compte d'éventuels changements de périmètre.

De façon générale, le cadrage budgétaire poursuit l'objectif de renforcer la crédibilité de la loi de finances de l'année n+1 (la première année du cadrage correspondant en effet à l'année de la loi de finances n+1), en l'intégrant dans une perspective pluriannuelle.

I. LA CONDUITE DU PROCESSUS DE CADRAGE

Le cadrage budgétaire vise à :

- analyser les sous-jacents des dépenses précédentes, pour en déterminer l'évolution mécanique (tendance) et les besoins incompressibles ;
- isoler les dépenses ponctuelles non reconductibles de façon à éviter de reproduire de façon automatique des dotations non-justifiées ;
- identifier les besoins non satisfaits (sous-budgétisation) ou au contraire les dépenses manifestement sur-calibrées et qui n'ont pas donné lieu à une consommation complète aboutissant aux résultats escomptés ;
- évaluer le coût des mesures déjà arbitrées (coûts-partis) non encore entrées en vigueur mais qui vont avoir un impact budgétaire certain dans le futur (ex. projet de loi ou de règlement, décision politique ou annonce en conseil des ministres) ;
- déterminer l'impact des nouvelles mesures prévisibles pour les années considérées dans le respect d'une évolution raisonnable des dépenses ;
- rechercher de façon systématique les mesures d'économie de façon à privilégier les redéploiements de crédits existants ;
- privilégier les secteurs et dépenses prioritaires conformément aux objectifs stratégiques fixés par les autorités ;
- refléter les changements de périmètre entre natures de dépenses du fait de la requalification de certaines dépenses Exemple : cas des contractuels de l'Education nationale intégrés dans la fonction publique.

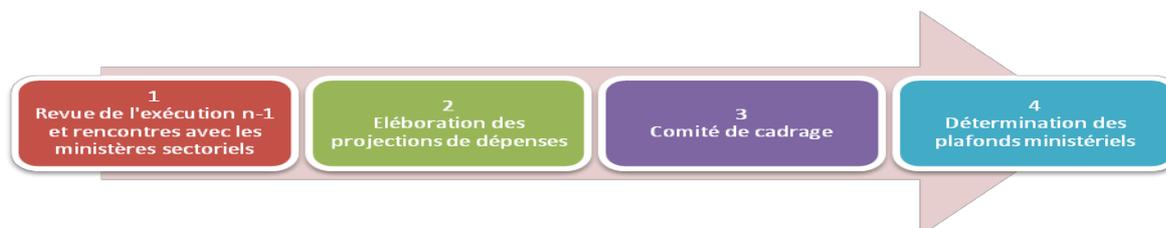
Les résultats du cadrage budgétaire doivent ainsi servir de contribution ou, à tout le moins, d'éléments de contre-expertise pour le travail d'élaboration du cadrage macroéconomique.

La procédure de cadrage budgétaire est itérative. Elle se base sur des analyses et hypothèses qui sont par essence susceptibles d'être modifiées et améliorées. Le travail de cadrage constitue une étape en soit dans la procédure de préparation du budget au même titre que, par exemple, les conférences budgétaires ou les arbitrages. C'est notamment le sens de la loi organique n°2011-15 du 8 juillet 2011 qui vise à consacrer une place plus importante aux travaux de cadrage pluriannuel pour fonder une budgétisation crédible³.

Le cadrage budgétaire se structure autour de travaux qui visent à améliorer constamment la qualité des données utilisées et à raffiner les hypothèses retenues en fonction de ces informations. Le présent guide identifie quatre (4) étapes qui jalonnent la procédure de cadrage :

1. l'élaboration du bilan de l'exécution qui met en exergue les activités réalisées (partiellement ou en totalité) dans le cadre de leur mission, les difficultés rencontrées et les solutions préconisées ;
2. l'ajustement de l'année en cours en termes de reprises et de reports, ainsi qu'en termes d'événements nouveaux non pris en charge dans la dernière loi de finances, avec des justificatifs à l'appui ;
3. la déclinaison des orientations et objectifs du ministère à l'horizon triennal ;
4. la projection des activités à dérouler sur la période triennale ainsi que leur coût par nature économique (personnel, biens et services, transferts et investissement), actions et programmes pour pouvoir déterminer les plafonds ministériels.

Schéma 1



I.1.: Elaboration du bilan de l'exécution

1.1.1. Eléments transversaux et méthodologie

L'exécution budgétaire de l'année précédente constitue une source d'informations **en même temps qu'une base de travail** pour élaborer les projections de dépenses des années suivantes.

Tout d'abord l'analyse de l'exécution doit permettre de juger de la pertinence et de la crédibilité des dotations budgétaires accordées. Elle doit permettre de déterminer si cette

³ Cf. Titre V – Du cadrage macroéconomique des lois de finances

exécution a été conforme aux prévisions initiales et dans le cas contraire, d'identifier les causes d'écarts et d'en tirer les enseignements et actions à conduire pour les budgets futurs.

Il s'agit de comparer la budgétisation initiale, c'est-à-dire les crédits ouverts par la LFI, avec l'exécution budgétaire.

Une attention particulière doit également être accordée aux différents mouvements intervenus en cours d'exercice soit qu'ils résultent de virements ou de transferts, soit qu'ils résultent d'annulations ou d'ouvertures nouvelles de crédits (ex. par le biais d'une loi de finances rectificative ou d'un décret d'avances). Bien que la base de l'analyse reste la loi de finances, il est utile d'analyser les écarts entre l'imputation et les montants initiaux des crédits de la LFI et ceux (imputation et montants) des crédits qui sont effectivement ouverts pour exécution. Il faut noter que cette comparaison doit également être rapportée à la consommation (ex. engagement/ordonnancement) : en effet, il est constaté dans de nombreux exercices que la totalité des crédits ouverts ne sont pas automatiquement consommés, quand bien même des crédits additionnels ont été ouverts en cours d'exercice.

L'analyse doit également porter sur les dimensions suivantes :

- **les effets de périmètre** : en cours d'exercice, les périmètres budgétaires des ministères ainsi que des programmes peuvent être modifiés, comme par exemple sous l'effet d'un remaniement ministériel ou à la suite d'une réorganisation. Il importe dans ce cas d'identifier ces mouvements de crédits qui sont sans effet sur le solde global afin de pouvoir les prendre comme base dans la budgétisation pour l'année suivante, selon la nouvelle organisation ou répartition ;
- **les dépassements de crédits initiaux** : la comparaison entre les crédits initiaux, les crédits ouverts et les crédits exécutés doit permettre d'identifier les cas de dépenses pour lesquelles un montant insuffisant de crédits avait été prévu à l'origine. Cette insuffisance de crédits initiaux peut résulter soit d'un changement en cours d'exercice (ex. décision politique d'augmentation des salaires, augmentation inattendue d'un nombre de bénéficiaires, renchérissement du coût des matières premières qui a un impact sur l'exécution d'un projet, etc.) soit d'une mauvaise appréciation du coup réel au moment de la préparation budgétaire. La prise en compte de l'exécution n-1 pour fonder la budgétisation suivante permet notamment de remédier à ce type de problème, en réévaluant la budgétisation conformément au principe de sincérité ;
- **les sous-exécutions des crédits initiaux** : certaines lignes peuvent présenter des soldes positifs en fin d'exercice. Le travail d'analyse doit permettre d'en déterminer la raison et d'en tirer les enseignements pour la budgétisation à venir. Les sous-exécutions sont globalement de deux ordres, et devront être justifiées par les gestionnaires des crédits :

- **la surbudgétisation initiale par rapport aux besoins réels** : Les crédits supplémentaires vont pouvoir être réduits à due concurrence dans le prochain budget ;
- **le défaut de consommation objectif** : les crédits ouverts correspondaient bien aux besoins mais le gestionnaire n'a pu les consommer pour une raison qu'il devra justifier (ex. : blocage de l'engagement en raison des régulations budgétaires liées à la gestion de trésorerie ; difficultés de passation des marchés publics dans les temps impartis, etc.)

1.1.2. Travaux avec les ministères sectoriels

Au cours de cette première étape, les ministères sectoriels, qui disposent d'informations plus précises que la Direction générale du Budget, sont associés. Les ministères et, plus particulièrement, leurs services en charge des fonctions financière ou de gestion de projets importants, peuvent apporter des éléments d'information sur :

- le déroulement de l'exécution de l'exercice n-1 ;
- les problèmes rencontrés, que ce soit en termes de procédure (ex. blocages à l'engagement) ou de niveau de crédits ;
- les pistes d'économies (même si les ministères peuvent être hésitants à les signaler par crainte de voir leurs dotations baisser) ou à tout le moins les pistes de redéploiement en interne ;
- les arriérés, les engagements hors budget (ex. lettres de confort), les impasses budgétaires intervenues au cours de la gestion précédentes (sous-budgétisation).

Par ailleurs, dans le cas où certains ministères ne disposeraient pas d'un accès direct au système d'information budgétaire, ces rencontres sont aussi l'occasion de leur communiquer les extractions dudit système qui pourront leur être utiles dans l'élaboration de leurs projets de documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) ainsi que de leurs projets annuels de performance (PAP).

Ces rencontres peuvent également permettre d'aborder :

- le bilan de la performance des programmes budgétaires et de mettre cette performance en parallèle avec l'exécution des crédits. Ce retour sur la performance de l'année passée constitue également, pour les ministères et responsables de programme, l'occasion de commencer la première ébauche de leurs rapports annuels de performance - RAP ;
- les perspectives d'exécution pour l'année n (prévision d'exécution pour les mois qui restent jusqu'au 31 décembre de l'année en cours) ;
- les priorités sectorielles en lien avec le Plan Sénégal émergent (PSE) pour les trois prochaines années, ainsi que les nouveaux projets d'investissement ;
- les perspectives de recrutement pour les années du cadrage.

Ce travail doit commencer dès que les données de l'exécution en n-1 sont suffisamment consolidées et robustes pour permettre une analyse pertinente. La période de la deuxième

moitié du mois de février apparaît la plus propice à ce travail.

Cette étape de l'analyse de l'exécution doit donner lieu à la production d'un document de synthèse qui doit mettre en avant les écarts constatés et identifier des pistes d'économies et de redéploiements utiles pour l'étape suivante.

I.2.: Ajustement de l'année en cours

A l'issue de la phase d'analyse de l'exécution n-1, les travaux de projections de dépenses pour les années N+1, n+2 et n+3 peuvent commencer. L'exercice consiste à déterminer une base (base ajustée) sur laquelle seront appliquées des mesures à la hausse ou à la baisse afin de déterminer les enveloppes N+1, N+2 et N+3.

Des précisions méthodologiques pour chaque nature de dépenses sont données dans la partie V. ci-dessous.

I.2.1. La détermination de la base ajustée

La phase de cadrage est conduite sur une période très courte. De ce fait, il n'apparaît pas véritablement réaliste de procéder à un travail de budgétisation complet qui reprendrait l'ensemble des dotations à la base (budgétisation en base zéro).

Il est donc nécessaire de partir d'une base budgétaire préexistante. Celle-ci peut être constituée soit de la LFI de l'année (n) soit de la dernière exécution connue (n-1). Ces deux bases présentent des avantages et des inconvénients.

| | Avantages | Inconvénients |
|----------------------|--|---|
| LFI n | <ul style="list-style-type: none">- présence des actions nouvelles pour l'année- travail de réallocation en partie réalisé au cours de la dernière conférence budgétaire- prise en compte des dernières réorganisations administratives ;- prise en compte des reprises et reports. | <ul style="list-style-type: none">- risque de maintien de surbudgétisations ou autres éléments qui affaiblissent la crédibilité des dotations budgétaires : problème de réalisme des besoins et des imputations- Période longue entre les derniers travaux de budgétisation (aout n-1) et les travaux budgétaires (février-mars n) au cours de laquelle des nouveaux événements ont pu se produire |
| Exécution n-1 | <ul style="list-style-type: none">- réalisme des dotations retenues comme base- actualité des informations (bilan de l'exécution disponible fin janvier n)- image de la capacité réelle de consommation budgétaire et des besoins | <ul style="list-style-type: none">- absence des actions ou activités nouvelles de l'année n- nécessité de retracer les impacts des réorganisations administratives |

Dans les deux cas un travail d'ajustement est nécessaire pour corriger les inconvénients relevés précédemment et pour disposer d'une base de travail sur laquelle pourront être par la suite imputées les différentes mesures qui permettront de déterminer les enveloppes pour les années n+1, n+2 et n+3 (cf. ci-dessous).

Ce travail de correction de la base doit permettre de disposer **d'une base ajustée** qui correspond à une prévision d'exécution crédible pour l'année n. Il s'agit d'identifier les

différentes mesures qui ont un impact à la hausse (exemple : inscription d'actions nouvelles pour l'année n, reprises, reports, rattrapage d'arriérés, surcoûts de certaines subventions, actualisation des AE/CP, etc.) ou à la baisse (ex. réorganisation entraînant des économies, fin d'un projet d'investissement, départs à la retraite ou fin de fonction pour les agents publics, baisse du coût du carburant ou de l'électricité, économie sur les loyers, etc.).

Ce travail est aussi l'occasion d'identifier les éventuelles mesures de redéploiement qui n'ont pas d'impact sur le solde global. Ces mesures dites « de périmètre » sont constituées soit de changement d'imputation entre natures de dépenses (ex. transfert de crédits des dépenses de personnel vers le titre des dépenses de transferts courants), soit de mesures de transferts entre ministères ou institutions, ce qui n'exclut pas que la nature de la dépense puisse changer également (ex. transfert des crédits de personnel et/ou de fonctionnement du ministère X au ministère Y suite à un remaniement ministériel).

I.2.2. Identification des mesures qui ont un impact sur la dépense pour les années n+1, n+2 et n+3

Une fois que la base ajustée est déterminée, le travail de cadrage consiste à identifier les différentes mesures qui vont avoir un impact sur les années considérées (n+1, n+2 et n+3).

Pour le cadrage global, l'identification de ces différentes mesures doit être réalisée pour chaque nature de dépense selon la nomenclature existante (cf. tableau ci-dessous)⁴. A ces natures prévues par la nomenclature budgétaire doit également être ajoutée une nature de dépenses supplémentaire liée aux investissements financés sur ressources extérieures en distinguant les subventions et les emprunts.

Rappel des différentes natures de dépenses prévues par la nomenclature budgétaire

| Catégories | Libellés |
|------------|--|
| 1 | Charge de la dette financière |
| 2 | Dépenses de personnel |
| 3 | Dépenses d'acquisition de biens et services |
| 4 | Dépenses de transferts courants |
| 5 | Dépenses d'investissement exécutées par l'Etat |
| 6 | Dépenses de transferts en capital |
| | |

L'importance de disposer d'une vision exhaustive est rendue nécessaire par les liens existant entre les différentes natures de dépenses. Ainsi, l'augmentation des dépenses de personnel ou d'investissement aura un impact sur les dépenses de biens et services.

De même, l'augmentation des dépenses d'investissement sur ressources extérieures,

⁴ A ce stade, la nature économique est un agrégat suffisant pour le travail de cadrage budgétaire et, ultérieurement, pour les travaux du comité de cadrage macroéconomique.

rassembler et à préparer en vue de la constitution de la première version du cadrage budgétaire.

Bilan de l'exécution n-1

- Explication des écarts entre prévisions – exécution
- Identification des problèmes qui sont survenus en cours de gestion : dépenses non prévues / sous-budgétisation de certaines dépenses / problèmes d'imputation qui ont nécessité un redéploiement en gestion
- Identification des dépenses ponctuelles sur l'année n (dépenses qui ne se reproduiront pas en n+1)
- Identification des reports de charges ou des dépenses qui constituent un engagement financier de l'Etat (ex. lettres de confort)

Perspectives d'exécution pour l'année n et prévisions pour les années n+1, n+2, n+3

- Identification des économies potentielles (ex. baisse ou fin de certaines dépenses, impact d'une réforme ou d'un changement dans la législation, fin de projets d'investissement, etc.)
- Identification des mesures de « périmètre » (ex. basculement de certaines dépenses du titre 3 vers le titre 2)
- Identification des coûts supplémentaires (liste non exhaustive) :
 - **masse salariale** : perspectives de recrutements et de sorties pour toutes les années du cadrage, avancement automatique, primes, impact en année pleine des recrutements et des sorties des années précédentes (extension en année pleine – EAP) ainsi que pour chaque année du cadrage, impact du glissement vieillesse technicité (GVT), estimation des rattrapages, coût des mesures catégorielles, etc. ;
 - **biens et services** : nouvelles dépenses, impact de l'évolution de certains coûts (ex. eau, électricité, carburants, fournitures, etc.), impact en biens et services des investissements ou des recrutements, etc. ;
 - **transferts courants** : impacts des réformes, évolutions des dotations aux organismes publics (EP et opérateurs assimilés), évolution des subventions (ex. évolution de la population des bénéficiaires), etc. ;
 - **dépenses en capital (investissements et transferts en capital)** : reports de charges, montants des nouveaux projets (avec part contrepartie), reprise d'engagements non budgétés, etc.

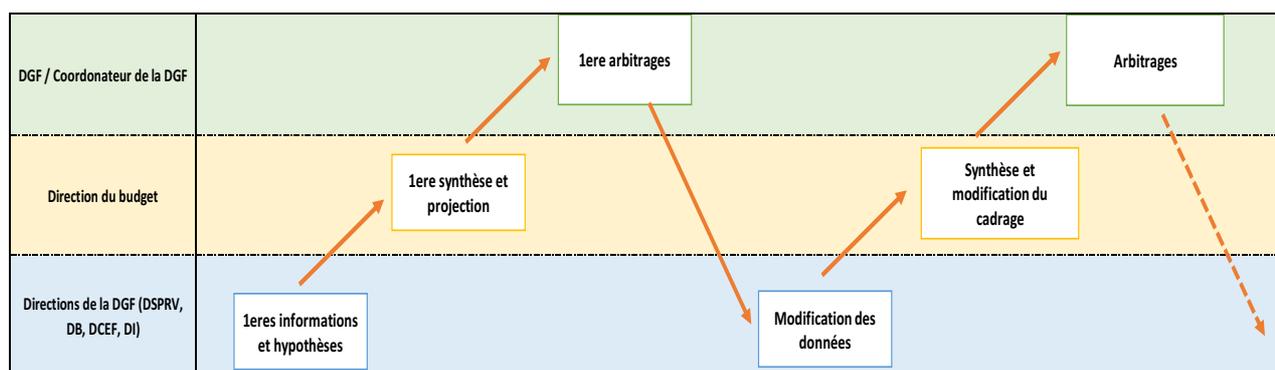
Divers

- Bilan et perspectives des ressources propres
- Mise en avant de certains problèmes propres au secteur/ministère qui handicape la gestion (ex. organisation, contrainte légale)
- Identification des réformes qui pourraient améliorer la qualité de la gestion et la crédibilité budgétaire du secteur

Concernant la conduite de cette étape, l'expérience montre que de nombreuses itérations sont nécessaires afin de parvenir à une projection stabilisée. Ces itérations s'opèrent entre les directions-métiers de la DGB pour recueillir et préciser les informations par natures de dépenses, la direction de la Programmation budgétaire qui assure la consolidation de l'ensemble et la mise en forme des informations dans le cadrage, et le niveau décisionnel

(ex. coordonnateur, DGB) qui fixe les orientations et arbitre entre les différentes options et hypothèses.

Schéma 3 : Illustration du processus itératif pour la formulation du cadrage



Au cours de cette phase d'élaboration du cadrage budgétaire, il peut être utile d'associer également des services extérieurs à la DGB, qui disposent d'informations nécessaires pour fiabiliser les projections (cf. [Partie IV ci-dessous](#)). Il s'agit particulièrement de :

- **La Direction de la Dette publique (DDP) de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) :** celle-ci dispose du bilan de l'exécution et des perspectives du service de la dette, utiles pour le cadrage. Ces informations doivent notamment être mises en relation avec les besoins de financement par emprunt des projets d'investissement ;
- **La Direction de la Comptabilité publique (DCP) de la DGCPT :** la DCP peut fournir un bilan exhaustif des arriérés de paiement ainsi que le bilan et les perspectives en matière de comptes spéciaux du Trésor (CST) ;
- **La Direction du Secteur parapublic (DSP) de la DGCPT :** la DSP assure le suivi des agences, établissements et entreprises publics et dispose d'informations sur l'exécution des budgets de ces entités. Elle dispose également des informations sur les contrats de performance passés entre ces entités et l'Etat et qui précisent les conditions financières pour les prochains exercices. Elle peut aussi fournir des informations sur la trésorerie disponible ;
- **Le Bureau opérationnel de Suivi (BOS) du plan Sénégal émergent (PSE) :** le BOS assure le suivi de la mise en œuvre du PSE et de son plan d'action prioritaire (PAP). Le bilan et les perspectives de la mise en œuvre du PAP sont à prendre en considération dans le cadre du choix des hypothèses et de la priorisation des allocations pour le cadrage.

I.3. : La déclinaison des orientations et objectifs du ministère à l'horizon triennal

Pour cette partie, il convient de se référer au cadre stratégique du document de stratégie sectorielle (LPSD ou tout autre document de politique sectorielle) et repris dans le DPPD.

I.4. : La projection des activités et la détermination des plafonds

Il est attendu des départements ministériels de déterminer les activités à dérouler sur la période triennale ainsi que les coûts y afférents par nature économique (personnel, biens et services, transferts et investissement).

A l'issue des travaux de budgétisation des activités par les ministères, la DGB procède parallèlement à une projection des budgets de chaque ministère, compte tenu des différents éléments (situation d'exécution, GVT, évolution tendancielle du budget, etc.). Cette projection est rapprochée aux résultats des travaux de budgétisation pour en déterminer le montant global qui sera ajusté à l'enveloppe du Tableau des Opérations financières de l'Etat (TOFE).

Ce travail de détermination des plafonds doit permettre :

- de fournir une base pour les prochains travaux du processus budgétaire, et notamment l'élaboration du DPBEP et la tenue des conférences budgétaires ;
- de répartir les enveloppes du cadrage général en fonction des priorités stratégiques et sectorielles et, notamment, en tenant compte des opérations du PSE et de son PAP ;
- d'identifier les différentes enveloppes de réserve (réserve de précaution, réserve de gestion) ;
- d'élaborer les premières versions des DPPD/PAP.

Ce travail doit également anticiper les évolutions des données du cadrage, qui ne deviendra véritablement final et stabilisé qu'au mois de septembre de l'année n. A ce titre, il est nécessaire d'identifier une enveloppe de budgétisation qui pourra être répartie ultérieurement et qui permettra de prendre en charge les imprévus tout au long du processus.

Le chronogramme ci-dessous récapitule les différentes étapes :

- **Mi-février - lancement de l'exercice** : mobilisation des directions spécialisées de la DGB, rappel des objectifs de l'exercice et des enjeux, communication des modèles de tableaux à renseigner par les directions pour la partie des crédits budgétaires qui les concerne ;
- **Première quinzaine du mois de mars - analyse de l'exécution et rencontre avec les ministères sectoriels** ;
- **Mois de mars - élaboration des projections** ;

- **Fin mars - transmission des projections arrêtées en interne à la au comité de cadrage** : à cet effet, une note est élaborée par la DGB pour présenter, outre les chiffres du cadrage, les principales hypothèses retenues ;
- **Première quinzaine du mois d'avril : travaux de discussion autour du cadrage au sein du comité de cadrage de la DPEE ;**
- **Première quinzaine du mois de mai** : détermination des plafonds indicatifs par ministère et par natures de dépenses pour communication aux ministères sectoriels afin de leur permettre de commencer à élaborer leurs projets de budget sur des bases crédibles ;
- **Début juillet – communication des plafonds indicatifs aux ministères et institutions** : cette communication est accompagnée de la circulaire budgétaire.

II. Les acteurs et leurs interrelations

L'élaboration du cadrage budgétaire est l'occasion de réunir et de confronter les informations budgétaires produites par les différentes directions spécialisées de la DGB, et par des services extérieurs à celle-ci. Le tableau ci-dessous présente les informations attendues des différents services dans le cadre de l'élaboration du cadrage budgétaires.

| Structures | Rôle |
|---|---|
| Direction de la Programmation budgétaire (DPB) | <ul style="list-style-type: none"> • Synthèse technique de l'exercice et préparation des documents de restitution et de suivi (notes, comptes rendus, etc.) • Revue de l'exécution de l'année n-1 et prévisions d'exécution de l'année n • Détermination des prévisions de dépenses de biens et services, de transferts courants et des CST • Pilotage des mesures de périmètre (changement d'imputation par nature et/ou par secteur) • Rédaction de la lettre de cadrage • Synthèse et préparation du DPBEP et organisation du DOB • Actualisation du Programme triennal d'investissement public (PTIP) • Identification des projets en fin de mise en œuvre et estimation des impacts budgétaires • Evaluation de l'impact des projets en cours de réalisation (ex. bilan des AE/CP) • Evaluation des contreparties pour les projets nouveaux et en cours • Evaluation des charges récurrentes (personnel, biens et services, transferts) et de l'impact en |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> personnel et biens et services des projets d'investissement • Etablissement des perspectives de financements extérieurs |
| Direction de la Solde, | <ul style="list-style-type: none"> • Détermination des prévisions des dépenses de personnel et des besoins de recrutement par secteurs (détermination du plafond d'emplois) |
| Direction de la Programmation budgétaire (DPB) | <ul style="list-style-type: none"> • Actualisation du Programme triennal d'investissement public (PTIP) |
| Direction de la Coopération et des Financements extérieurs | <ul style="list-style-type: none"> • Identification des projets en fin de mise en œuvre et estimation des impacts budgétaires • Evaluation de l'impact des projets en cours de réalisation (ex. bilan des AE/CP) • Evaluation des contreparties pour les projets nouveaux et en cours • Evaluation des charges récurrentes (fonctionnement, personnel, transfert) et de l'impact en fonctionnement et personnel des projets d'investissement • Etablissement des perspectives de financements extérieurs |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Situation des décaissements effectués sur ressources extérieures • Situation d'exécution des dépenses en capital sur ressources internes |
| Direction des Systèmes d'Information (DSI) | <ul style="list-style-type: none"> • Fourniture des extractions du système d'information sur l'exercice n-1 |
| Comité de cadrage macroéconomique piloté par la Direction générale de la Planification et des Politiques économiques (DGPPE) | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration du cadrage macroéconomique • Projection du TOFE et détermination de l'évolution des enveloppes par natures • Situation des projets ayant fait l'objet d'une évaluation ex-ante • Actualisation du PSE et revues annuelles du DSRP • Identification des priorités annuelle du PSE |
| Direction de la Dette publique (DDP) de la Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) | <ul style="list-style-type: none"> • Etablissement du plan d'endettement et des échéances de remboursement en n+1, n+2 et n+3 • Prévision des dépenses d'intérêt de la dette |
| Direction du Secteur parapublic de la DGCPT | <ul style="list-style-type: none"> • Revue de l'exécution en n-1 et prévisions d'exécution de l'année n ; • Prévisions des transferts sur la base des informations des contrats de performance passés entre les entités publiques et l'Etat ; • Informations sur la trésorerie disponible. |
| Ministères sectoriels | <ul style="list-style-type: none"> • Revue de l'exécution en n-1 et prévisions d'exécution de l'année n |

- Identification des économies potentielles et des problèmes de financement
- Définition des priorités pour les années du cadrage
- Budgétisation des activités

Schéma 6: Les acteurs et leurs interrelations



III. Méthodologie de détermination des enveloppes budgétaires globales

III.1. Aspects généraux.

La prévision budgétaire doit reposer sur :

- l'analyse de l'**exécution budgétaire passée** ;
 - la compréhension de ses **paramètres en volume et en prix** (effectifs, inflation, contrats en cours, etc.) ;
 - le recensement des **décisions ayant un impact budgétaire à court ou moyen terme**.
- ❖ Le retraitement de l'exécution passée et la détermination de la « base ajustée »

Comme indiqué précédemment, il est possible de retenir la dernière loi de finances comme point de référence de la projection des dépenses. Toutefois, celle-ci est souvent modifiée par des lois de finances rectificatives ou des mouvements réglementaires. Il est donc conseillé

de faire reposer le travail d'analyse sur les données de l'exécution de n-1, qui constitue une approche plus fiable et objective du besoin budgétaire des différents ministères.

L'exécution doit toutefois faire l'objet d'une analyse « critique » afin d'en isoler la « base », qu'on peut définir comme la part incompressible et récurrente de la dépense budgétaire de l'Etat.

Afin de définir cette « base », la dépense en n-1, issue des données de la comptabilité budgétaire (SIGFIP ou autre SI – base ordonnancements), doit faire l'objet de retraitements techniques :

- il convient de retrancher les **dépenses de nature exceptionnelle** (par exemple : dépense de contentieux ; aide exceptionnelle à la suite d'une catastrophe naturelle) **ou non reconductibles** (par exemple : apurement d'une dette ; frais d'organisation des élections) qui sont propres à l'année n-1 et ne se reproduiront pas systématiquement en année n ou les années suivantes.

Point d'attention

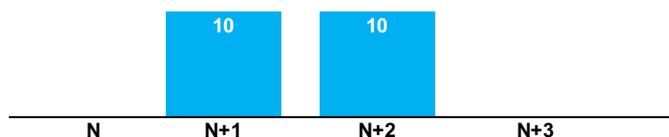
Il convient de s'interroger en permanence, lors de la construction du cadrage, sur la nécessité de reconduire la dépense l'année suivante.

La méthodologie qui consiste à raisonner en écart par rapport à une base de projection peut ainsi induire en erreur et faire oublier la nécessité de « débaser » / « rebaser » la dépense.

Le graphique ci-dessous permet de visualiser une même réalité budgétaire, selon qu'on raisonne en valeur absolue (« en base ») ou en écart n/n-1 (variation annuelle).

Objectif : versement d'une prime exceptionnelle pendant 2 ans

=> Visualisation de la "base" (ou stock) de la dépense



=

=> Evolution différentielle de la dépense:

| N | N+1 | N+2 | N+3 |
|----|-----|-----|-----|
| +0 | +10 | +0 | -10 |

Il convient de porter une attention particulière aux moyens additionnels prévus dans le cadrage pour *apurer des stocks d'arriérés ou de dettes* => ces moyens additionnels doivent être, au terme de l'apurement, retranchés de la projection de dépense.

- il convient de tenir compte du **profil de la dépense**. En effet, il peut arriver qu'une dépense récurrente de 100 soit seulement exécutée à hauteur de 70 au cours de l'exercice n-1. Il est souhaitable, dans la détermination de la « base », de prendre en compte le chiffre de 100 s'il apparaît que le niveau de la dépense n'a pas de raison d'évoluer en raison d'un effet prix ou d'un effet volume ;

Exemple de retraitement

Le montant des rappels de solde : s'il est prévu une évolution du montant des rappels, ceux-ci doivent être retranchés de l'exécution en n-1 pour leur montant constaté, et ajoutés pour leur nouveau montant prévu au cours de l'année n.

- Il convient d'ajuster la « base » de la dépense au **périmètre de la dépense** de n+1, par exemple :
- - o si des transferts sont prévus en n+1 à hauteur de 50 du titre 2 vers le titre 3, il convient de corriger la « base » de dépense (T2 : -50 ; T3 : +50) pour permettre une projection cohérente par nature de dépense ;
 - o si les responsabilités des ministères sont modifiées, et que certains dispositifs ou certaines politiques sont confiées à un autre ministère, la base de la dépense doit également être retraitée pour correspondre au nouveau périmètre d'exécution de la dépense.

Exemple de mesures de périmètre du cadrage 2017-2019

Du titre 2 vers le titre 3 : alimentation des corps de troupes correspondant à des dépenses de biens et services et non à de la dépense salariale.

Du titre 2 vers le titre 4 : bascule vers le titre 4 des dépenses de personnel des institutions (Assemblée nationale, Conseil économique et social, Cour des comptes)

Du titre 3 vers le titre 2 : reclassement et titularisation des personnels contractuels de l'enseignement.

Du titre 3 vers le titre 4 : bascule vers le titre 4 des dépenses de biens et services des institutions (Assemblée nationale, Conseil économique et social, Cour des comptes).

Point d'attention : les mesures de périmètre doivent s'équilibrer entre titres concernés (sauf changement du niveau ou de la structure de dépense induite par le changement de titre. Ainsi les personnels enseignants contractuels titularisés représentent une dépense supérieure en titre 2 par rapport au titre 3 d'environ 21% pour un professeur et d'environ 27% pour un maître).

❖ La projection de la dépense

Une fois la base de la dépense arrêtée, il convient de la faire évoluer sur la durée du cadrage budgétaire. Le travail de projection doit reposer à la fois sur :

- des **hypothèses transversales** : il s'agit d'hypothèses qui ont un impact sur plusieurs types de dépenses ou plusieurs ministères, comme l'inflation ou les mesures générales en faveur de la fonction publique. Il convient alors de s'assurer que ces hypothèses ont correctement été prises en compte et de façon exhaustive ;

- des **travaux sectoriels** : ceux-ci reposent sur la connaissance plus détaillée de la dépense de chaque ministère et des paramètres qui peuvent l'influencer. Les travaux sectoriels, conduits grâce à des échanges avec les ministères concernés, doivent permettre d'assurer :
 - o la poursuite des **projets en cours** : certains projets, notamment d'investissement, connaissent une montée en charge pluriannuelle. Il convient, dans le cadre de l'exercice de prévision, de retenir un calendrier adéquat et réaliste de mise en œuvre (cf. *infra*).
 - o la prise en compte des « **mesures nouvelles** » annoncées par le gouvernement : les mesures annoncées publiquement par les autorités ou arbitrées doivent être prises en compte dans le cadrage budgétaire.
 - o les **économies** : elles peuvent être de deux sortes :
 - *Les économies « constatées »* : la baisse mécanique du niveau de la dépense d'une année sur l'autre peut résulter par exemple d'une évolution à la baisse du nombre d'allocataires d'une aide ; du terme d'un contrat (location d'un siège par exemple) ; etc.
 - *Les économies « discrétionnaires »* : il s'agit des économies arbitrées ou à faire arbitrer par les autorités.

Les développements ci-après apportent des conseils méthodologiques par nature de dépense.

Point d'attention

Le cadrage budgétaire constitue un exercice cohérent de projection de la dépense. Ainsi, la plupart du temps, les événements de l'exercice budgétaire N ont un impact sur l'exercice budgétaire n+1, sauf s'ils entrent en vigueur au 1^{er} janvier.

Il convient ainsi, pour toute dépense nouvelle prévue en cours d'année et qui a vocation à être pérenne (par exemple : recrutement d'un fonctionnaire), de calculer une **extension en année pleine** (EAP) de la mesure qui majorera la dépense de l'année suivante. L'EAP correspond au financement budgétaire de l'écart entre le coût annuel théorique de la mesure et son coût observé lors de sa survenance en année n.

❖ Le traitement des reports de crédits / charges

Les reports de crédits peuvent faire l'objet d'un traitement particulier dans la construction du cadrage budgétaire.

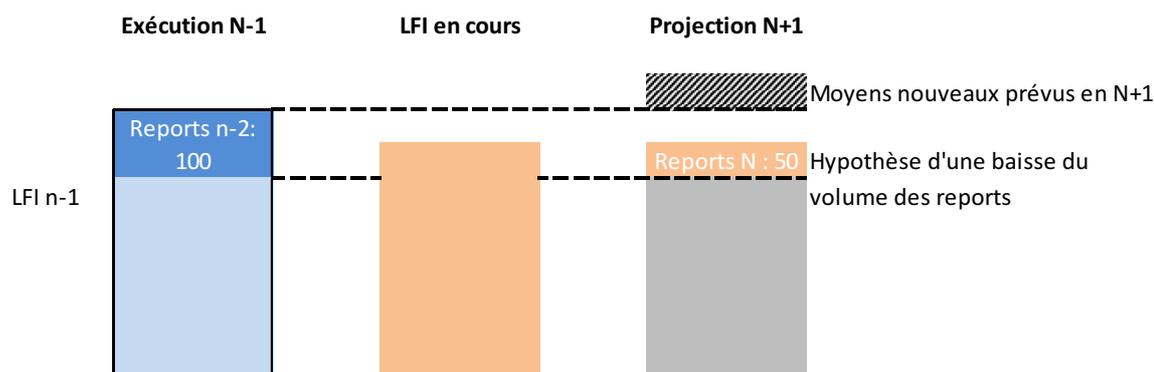
En partant de l'exécution budgétaire (incluant la consommation des crédits de la LFI modifiée par les lois de finances rectificatives et les mouvements réglementaires + la consommation des reports de crédits), la méthodologie exposée dans le présent Guide vise à construire des plafonds assis sur la réalité du besoin budgétaire.

Deux options sont envisageables :

- *Hypothèse d'un volume constant de reports de crédits d'une année sur l'autre* : dans ce cas, la base de projection ne doit pas faire l'objet d'un retraitement particulier. La « base » budgétaire de chaque année du cadrage comprendra un volume identique de consommation de reports à la base initiale.
- *Hypothèse d'une évolution du volume des reports* :
 - o *Evolution à la hausse* : s'il est prévu par exemple un ralentissement de certaines dépenses
 - o *Evolution à la baisse* : s'il est prévu par exemple une accélération des décaissements des dépenses.

En cas d'évolution, la consommation de reports de la base doit être retraitée et le volume prévisionnel des reports ajouté.

Schéma 5 :



❖ Le paiement des arriérés de dépenses

Les arriérés de paiement sont susceptibles de faire l'objet d'un traitement en stock et en flux.

- *Traitement du stock des arriérés dans la construction du cadrage* : si l'on souhaite apurer le stock des arriérés sur tout ou partie de la période du cadrage, des moyens additionnels doivent être prévus. Cependant, une fois le stock apuré, les montants ajoutés doivent être « débasés » du cadrage.
- *Traitement du flux des nouveaux arriérés sur la période du cadrage* : les hypothèses techniques retenues pour le cadrage sont censées permettre la couverture des charges certaines et obligatoires de l'Etat. Le cadrage budgétaire ne doit donc pas normalement avoir pour sous-jacent la constitution d'arriérés.

Les arriérés pourront, le cas échéant, réapparaître en cours d'exécution budgétaire, si certains crédits sont annulés ou transférés pour d'autres objets. Dans ce cas, une révision du cadrage permettra de tenir compte de la réapparition d'un stock d'arriérés et de prévoir un calendrier d'apurement.

Exemple

Dans le cadrage 2017-2019, il a été pris en compte l'apurement progressif du stock des arriérés relatifs aux intrants agricoles, aux organisations internationales, aux universités et aux hôpitaux pour un montant de 100 Mds de francs au total sur 2017-2019, dont 32 Mds au total en 2017 (base), 34 Mds au total en 2018 et 33 Mds au total en 2019.

Des moyens additionnels pour 22 Mds et 30 Mds de francs ont également été prévus afin de couvrir les arriérés de paiement à la BID, à la BAD et au titre des indemnités d'expropriation et de préemption.

Il a été retenu l'hypothèse que les moyens additionnels prévus sur 2017-2019 n'entraîneraient pas la constitution de nouveaux arriérés.

Les réserves (de gestion, de précaution, de budgétisation) :

- *Réserve de gestion*

La réserve de gestion est normalement consommée dans le cadre de l'exécution qui sert de base à la projection du cadrage. La question à trancher est celle de savoir si les crédits abondés grâce à la réserve de gestion doivent être consolidés en tout ou partie les années suivantes, c'est-à-dire intégrés à la base de dépense des ministères.

S'il est décidé qu'une partie de la réserve n'est pas consolidée, la base de dépense doit être réduite à due concurrence.

Dans le cadrage 2017-2019, 20 Mds de francs de réserve pour 2016 ont été consolidés en 2017.

- *Réserve de précaution*

La réserve de précaution est constituée des crédits mise en réserve dans l'attente notamment de la disponibilité des évaluations des projets d'investissement. Il n'est pas nécessaire de procéder à des modalités de prise en compte particulière de cette réserve dans le cadrage. Elle évoluera naturellement avec le volume des nouveaux projets lancés.

- *Réserve de budgétisation*

Si certaines dépenses ont été actées par les autorités, mais qu'il n'est pas possible au moment de l'élaboration du cadrage budgétaire d'en déterminer un coût précis, il est préférable de prévoir un montant forfaitaire, ou une provision, ou encore une « réserve de budgétisation » / « marge pour aléa » qui aura vocation à être ajustée quand des informations plus précises seront disponibles. Une telle méthode renforce la crédibilité du cadrage alors qu'oublier une dépense certaine constituerait une sous-budgétisation du

cadrage.

Recommandation

Parce que l'inscription d'une réserve présente un aléa (la réserve peut être inférieure ou supérieure au besoin réel), il est recommandé qu'elle ne soit pas notifiée au ministère concerné par la mesure, mais conservée à la main du Ministère des Finances qui procèdera à la ventilation de la réserve ou à son abondement selon les besoins avérés.

=> Ainsi, il est évité un risque de recyclage de la réserve par le ministère, qui pourrait être tenté de lancer de nouvelles mesures et de demander des crédits additionnels le jour où il devra financer la mesure pour laquelle la réserve avait été constituée.

En résumé :

La programmation pluriannuelle de la dépense budgétaire repose sur des **hypothèses**. Elle est donc par nature fragile et sera confrontée à de multiples aléas.

Pour qu'elle demeure un cadre de référence utile, il convient de concilier deux exigences :

- **la fiabilité technique** : c'est grâce à un travail technique qui prend en compte les informations disponibles de façon exhaustive que le cadrage sera crédible dans le cadre de l'élaboration du TOFE et aux yeux des ministères sectoriels. Il sera donc mieux accepté et respecté et constituera un point de référence sur l'ensemble de la période ;

- **la capacité d'adaptation** : un cadrage trop rigide et détaillé risque de perdre rapidement en crédibilité au premier aléa. Il convient donc que le cadrage dispose d'une certaine capacité d'absorption des aléas sous forme de « réserve » ou de « marge pour aléa » qui doit toutefois demeurer limitée.

Points d'attention

L'exercice de cadrage budgétaire conduit les services à manipuler de très nombreux chiffres, qui sont amenés à évoluer en fonction des nouvelles hypothèses retenues ou transmises par les autres directions.

Afin d'éviter des erreurs grossières, il convient de mettre en place, de façon assez systématique, un ensemble de contrôles simples pour s'assurer de la justesse des modifications apportées. Il est possible de se poser des questions simples et d'identifier d'éventuelles incohérences :

- **Le coût individuel des recrutements** est-il cohérent ?

=> Par exemple s'il est décidé de recruter 10 000 agents plutôt que 50 000 à mi-année, le coût du recrutement est-il bien multiplié par 2 ? Le total [coût du recrutement de l'année N + EAP N+1] est-il bien identique ou proche du total [coût annuel théorique de l'agent recruté x nombre de

recrutements]

- Les **effets de stock et de flux** sont-ils bien appréhendés ?

=> Si l'on souhaite apurer une dette de 50 et qu'il est prévu des moyens additionnels de 20 pendant 3 ans, il y a une incohérence car le cadrage comportera des moyens additionnels excédentaires par rapport au besoin d'apurement (sauf à considérer que la dette s'accroît de +10 sur la période du cadrage).

III.2. Dépenses de personnel

Les données indispensables au cadrage :

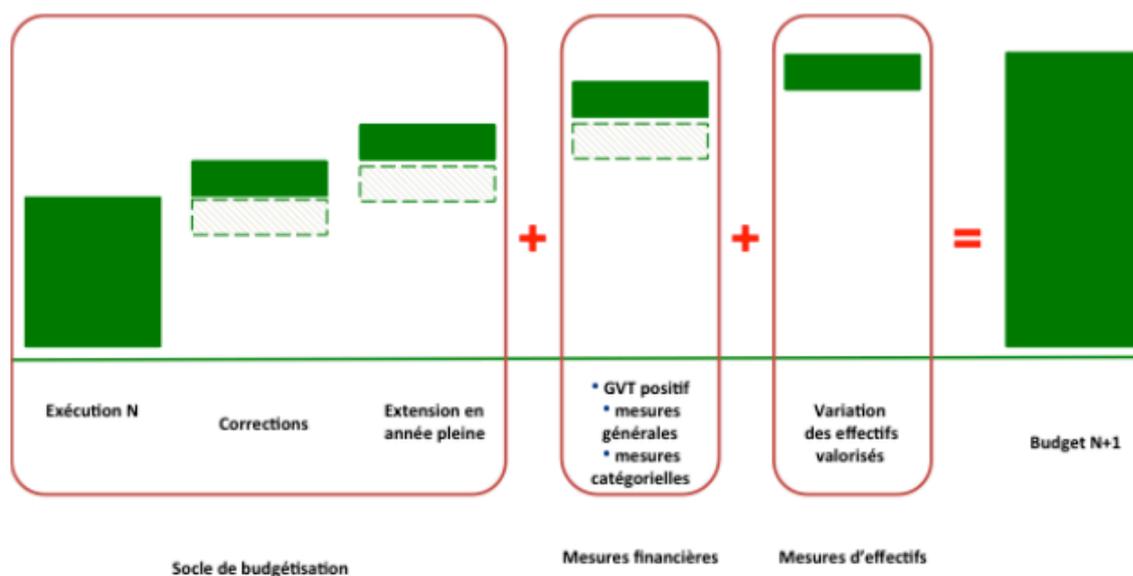
- le nombre et le calendrier des entrées
- le nombre et le calendrier des sorties (départs à la retraite)
- les coûts moyens des agents recrutés
- le stock des arriérés et des rappels de solde / cotisations
- l'évaluation du GVT positif à partir de masse indiciaire des présents-présents (n-2 / n-1)
- la liste et les coûts des mesures catégorielles annoncées
- le calendrier des mesures de périmètre prévues et leur chiffrage

Les interlocuteurs : Direction de la Solde, Ministère chargé de la Fonction publique, principaux ministères recruteurs (Ministère de l'Éducation nationale, Ministère des Forces armées, Ministère de l'Intérieur)

La prévision d'évolution de la masse salariale repose sur un nombre limité de paramètres, qui sont toutefois susceptibles d'entraîner des effets budgétaires importants au regard des masses considérées (22% des dépenses hors dette de la LFI 2016 et 28% des dépenses hors investissement).

Elle a fait l'objet de plusieurs travaux d'assistance technique.

Schéma 8 :



❖ *L'analyse de l'exécution en n-1*

Il convient d'identifier les phénomènes non reproductibles qu'il conviendra de retrancher de l'exécution, et d'y ajouter ceux qui auraient dû normalement y figurer.

La disponibilité des données d'exécution permet également d'effectuer un calcul du GVT (voir ci-après) à partir de la masse indiciaire des personnes présentes en n-2 et n-1.

Les retraitements les plus volumineux doivent concerner les reports de charge, à savoir :

- les rappels de solde, au titre de mesure d'intégration ou d'avancement ;
- les arriérés de cotisations sociales.

❖ *Les mesures de périmètre (mouvements vers ou à partir des autres titres)*

Une prévision plus fiable de la masse salariale de l'Etat incite à la globalisation de sa gestion sur le titre 2, sans distinction des cadres d'emplois, en élargissant son champ aux enseignants contractuels (corps émergents) ainsi qu'aux personnels contractuels médicaux et paramédicaux, et en diminuant à due concurrence le titre 3 des ministères concernés.

Comme indiqué plus haut, il convient de veiller à l'équilibre des ré-imputations de crédits entre les titres.

❖ *Les entrées*

Les recrutements sont traditionnellement le premier facteur de dynamisme de la masse salariale.

Les prévisions de recrutements doivent donc être aussi précises que possible. Il convient de mettre en commun les informations dont disposent la Direction générale de la Fonction publique et la Direction de la Solde.

Une attention particulière doit être portée aux corps spécifiques gérés par d'autres ministères (notamment le Ministère des Forces armées), ou aux « corps émergents ».

Il est essentiel de retenir des hypothèses sur les mois moyens d'entrée des agents. Ils découlent généralement des dates des concours de la Fonction publique ou de scolarité dans les écoles de la fonction publique.

Le coût moyen des nouveaux agents recrutés peut être calculé à partir du fichier de paye. Il est normalement possible de le déterminer pour les principaux corps concernés.

Recommandation

Pour le chiffrage du coût des recrutements sur la période du cadrage, il est recommandé de conduire, pour les principaux corps de la fonction publique ou les principaux profils recrutés, une analyse des coûts moyens :

- des personnels en poste
- des recrutements
- des sorties

Il est aussi recommandé de répertorier les dates habituelles de mise en solde et de radiation lors des départs en retraite.

=>> Ces données constitueront une base fiable et objective de calcul des coûts des recrutements, lors de l'élaboration du cadrage budgétaire, de la loi de finances, ou en réponse à toute demande des autorités.

Point d'attention

Le chiffrage du coût en masse salariale des recrutements ne reflète que partiellement le coût total, toutes catégories de dépenses confondues, induit par l'accroissement des effectifs de l'Etat.

En effet, les nouveaux agents occupent des bureaux, ont besoin d'ordinateurs, se déplacent, etc. Il est donc conseillé de prévoir dans le cadrage un montant forfaitaire de crédits de biens et services par agent nouvellement recruté (parfois appelé « coût du sac à dos »).

Dans le cadrage 2017-2019, ce coût forfaitaire a été arrêté à un montant annuel de 100 000 francs. Il devra être affiné.

❖ Les sorties

Les dates moyennes de sortie des agents peuvent être observées dans l'outil de paie. Il est conseillé de conduire une analyse pour déterminer s'il existe une saisonnalité constante dans les départs ou non. A défaut, une date de départ à mi-année peut être retenue (qui générera une EAP d'un montant identique en n+1).

Les économies liées aux départs (« effet noria » ou « GVT négatif ») sont calculées de la

manière suivante :

$(\text{Coûts des sortants} - \text{coûts des entrants}) \times \text{nombre de sortants} \times \text{prise en compte de la date moyenne des sortie}$

Les coûts ou les économies liées aux variations des effectifs est calculé de la manière suivante :

$\text{Solde des créations et suppressions de postes} \times \text{coût moyen d'entrée}$

❖ Les mesures générales

Pour l'exercice de prévision, il convient de retenir la date d'effet des mesures salariales, et non de leur date d'entrée en vigueur, compte tenu du caractère rétroactif de certaines d'entre elles.

Cela impose de donner une visibilité au Comité de pilotage de la masse salariale sur les mesures avant leur présentation à la Primature.

Recommandation

Compte tenu de l'effet important des mesures générales sur la dépense de masse salariale, il est conseillé de procéder à leur prise en compte dans le cadre d'une loi de finances rectificative, et en amendant le cadrage en vigueur, sans constituer de « provision » à ce titre au sein du cadrage budgétaire.

En effet, une telle provision, si les mesures générales n'étaient pas mises en œuvre, risquerait d'être « recyclée » au profit d'autres dépenses, dans un esprit contraire à la logique du cadrage budgétaire.

❖ Les mesures catégorielles

L'impact des mesures catégorielles connues de la Direction de la Solde doivent être intégrées au cadrage budgétaire. Ces mesures peuvent être recensées dans le cadre des conférences budgétaires.

Compte tenu de la fréquence de ces mesures, au profit d'un nombre limité de corps, ou pour répondre à des situations sociales ou des revendications circonscrites, il est possible de prévoir dans le cadrage budgétaire une enveloppe forfaitaire à distribuer sur la durée de la période de la programmation. Cette enveloppe peut être répartie par ministère à titre indicatif.

❖ Le glissement vieillesse technicité (GVT)

La méthode de prévision du « glissement-vieillesse-technicité » (GVT) repose sur une

comparaison de l'évolution de la part des rémunérations évoluant avec le GVT pour les effectifs présents-présents des deux derniers exercices dont l'exécution est connue.

Cette analyse devrait être réalisée de façon plus détaillée, car certaines catégories de personnels peuvent bénéficier d'avancements plus rapides.

Il est donc aisé de constater le GVT entre les années n-2 et n-1, mais beaucoup plus difficile de le prévoir car il dépend de nombreux facteurs comme la pyramide des âges, le niveau de reclassement des nouveaux recrutés, etc. Certains dispositifs indemnitaires sont par ailleurs indexés sur le traitement indiciaire et génèrent aussi de la dépense de GVT.

En première analyse, la provision relative au GVT peut être déterminée en appliquant un pourcentage au total de la masse salariale indiciaire exécutée l'année antérieure (par exemple : taux constaté de +2,65% pour la masse indiciaire des **présents-présents** entre décembre 2014 et décembre 2015).

III.3. Dépenses de biens et services

NB : Les dépenses afférentes au traitements des professeurs et maîtres contractuels sont transférées au titre 2. La prévision de cette nature de dépense relève donc de la section relative à la masse salariale.

Les données indispensables au cadrage :

- la liste des mesures de périmètre, leur calendrier et leur chiffrage
- la taille souhaitée de la réserve de gestion
- la prévision d'inflation sur la période du cadrage
- la liste des mesures nouvelles souhaitées ou prévues
- la liste des mesures d'économies possibles ou décidées

Les interlocuteurs :

-DGPPE (prévision d'inflation) ; principaux ministères en termes d'effectifs et de volume d'achats de biens et services

❖ Analyse de l'exécution en n-1

L'exécution des dépenses de fonctionnement est normalement moins susceptible de retraitements que les autres natures de dépenses.

En conséquence, elle peut se prêter à la fixation de règles transversales d'évolution d'une année sur l'autre, à la hausse ou à la baisse si des gains de productivité sont souhaités.

L'inflation prévisionnelle peut constituer une référence d'évolution de la dépense de fonctionnement. Toutefois, toutes les catégories de dépenses de fonctionnement ne sont pas indexées sur l'inflation.

Il est possible de conduire, à partir des données d'exécution comptable, une analyse plus fine de la dynamique naturelle des dépenses de fonctionnement, par exemple sur les deux derniers exercices.

La dynamique observée peut alors être prolongée sur la durée du cadrage, ou la dépense stabilisée en valeur.

Certaines lignes sont exposées à des variations plus erratiques, dépendant de facteurs externes : par exemple le prix des carburants. Dans ce cas, une projection plus affinée peut être conduite.

Point d'attention

Les dépenses de biens et services liées au fonctionnement de l'Etat n'ont pas systématiquement vocation à progresser au même rythme d'une année sur l'autre, notamment si le périmètre des administrations et de leurs missions, ou encore les effectifs restent identiques.

Des économies sont également possibles, notamment dans le cadre de la politique des achats ou des marchés publics. La renégociation de contrats peut ainsi conduire à réduire les moyens affectés à telle ligne.

⇒ Le cadrage 2017-2019 prend par exemple en compte une économie au titre des coûts de téléphonie.

Recommandation

De façon à disposer de points de référence pour l'analyse des dépenses de biens et services, il est recommandé de constituer comme pour la masse salariale (coûts moyens), des références de **coûts synthétiques** qui permettent d'apprécier le stock des dépenses de biens et services par ministère et son évolution dans le temps.

Par exemple : dépense immobilière / agent ; dépense informatique / agent ; dépense de carburant / agent, etc.

La détermination de ces coûts moyens présente une utilité à la fois pour le chiffrage des mesures nouvelles et la contre-expertise des demandes des ministères.

A noter que certains ministères présentent de façon structurelle des coûts de fonctionnement élevés, en raison de l'existence de réseaux d'administration sur le territoire ou à l'étranger (Finances, Intérieur, Affaires étrangères), de frais de déplacement, de coûts d'entretien de matériels (Forces armées), etc.

❖ *Mesures de périmètre (mouvements vers ou à partir des autres titres)*

⇒ Le cadrage 2017-2019 a fait l'objet de mesures de périmètre entrant et sortant (vers le titre 2 et le titre 4) à hauteur de -22 Milliards de francs au total.

❖ *Evaluation de l'impact en biens et services des mesures en personnel ou d'investissement*

Les paramètres d'évolution des dépenses de biens et services liées au fonctionnement de l'Etat sont nombreux :

- évolution des effectifs de l'Etat ;
- modification de l'organisation des services de l'Etat (ex : accroissement du nombre des structures déconcentrées) ;
- évolution du coût ou de la qualité des biens et services achetés ou renouvelés selon leur calendrier d'amortissement ;
- évolution du stock des immobilisations et / ou de leur état, etc.

Si l'ensemble de ces facteurs peut faire l'objet d'un travail de prévision, il est recommandé à *minima* de prévoir :

- une enveloppe de crédits de biens et services calculée forfaitairement en fonction de l'évolution du nombre des agents publics ;
 - la prise en compte de la renégociation éventuelle des grands contrats signés par l'Etat ;
 - la prise en compte de l'évolution du coût des carburants.
- ⇒ Le cadrage 2017-2019 a ainsi pris en compte ces trois éléments. En outre, il a été fait l'hypothèse que les projets d'investissement qui seraient achevés au cours de 2017-2019 ne nécessitaient pas d'enveloppe additionnelle de crédits d'entretien par rapport aux moyens actuellement disponibles.
- ❖ L'évaluation des coûts par postes de dépenses : carburant, loyers, eau, électricité, fournitures, frais de déplacement, etc.

L'analyse de la dynamique individuelle des dépenses de biens et services peut être conduite, sur les derniers exercices, à partir des données du système d'information.

Les natures économiques suivantes de dépenses doivent être privilégiées (montant supérieurs à 550 millions de francs en LFI 2016) :

| |
|---|
| Conférences, congrès, séminaires |
| Fêtes et cérémonies |
| Carburant |
| Autres achats biens et services |
| Frais de mission à l'extérieur de pays |
| Dépenses d'élection |
| Autres prestations de services |
| Entretien maintenance aéronefs et navires |
| Autres prestations de services |
| Locat° bâtiments à usage de bureaux |
| Autres achats biens et services |
| Locat° bâtiments à usage de logement |
| Autres prestations de services |
| Impôts et taxes payés par l'Etat |
| Mission d'assistance et de conseil |
| Téléphone |
| Electricité |
| Eau |
| Frais d'actes et de contentieux |
| Crédits globaux |

❖ Les mesures nouvelles

Elles doivent être recensées à partir des informations données par les ministères, notamment lors des conférences budgétaires. Il est recommandé de ne pas retenir de hausse des crédits si certains ministères présentent manifestement des ratios de fonctionnement par agent excessifs ou non justifiés par leurs missions.

III.4. Dépenses de transferts courants

Les données indispensables au cadrage :

- les mesures de périmètre, leur calendrier et leur chiffrage
- la liste des mesures nouvelles ou économes pour les principales lignes de transferts courants

Les interlocuteurs :

-Direction des Bourses, Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, Direction du Secteur parapublic, Direction des Etablissements de Santé, Agence de la Couverture Maladie universelle, Ministère chargé de l'Agriculture.

Les dépenses de transfert courant peuvent être traitées comme les dépenses de fonctionnement. Il s'agit soit de transferts vers les ménages, soit de transferts vers les établissements publics autonomes et les entreprises, souvent aux fins, dans ce cas, de financer des dépenses de fonctionnement.

La prévision doit reposer sur l'analyse des principales lignes de dépense :

- les bourses et allocations scolaires ;
- les subventions aux établissements d'enseignement ;

- les subventions aux autres établissements publics ou aux sociétés publiques ;
- le Fonds de dotation de la décentralisation ;
- l'Agence de Gestion du Patrimoine bâti de l'Etat ;
- les subventions relatives aux intrants agricoles.

La projection doit reposer sur la prise en compte des mesures nouvelles prévues ou des économies décidées. En l'absence de changement de la réglementation, la projection doit reposer sur les paramètres, notamment physiques, de la dépense : par exemple le nombre d'étudiants pour les bourses.

III.5. Dépenses de transferts en capital

Les données indispensables au cadrage :

- les annexes financières des contrats de performance (CP) signés entre l'Etat et les entreprises publiques ;
- les plans de trésorerie des organismes publics ;

Les interlocuteurs : Direction du Secteur public, Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement, Ministère de l'Energie, Direction générale du Budget.

La dynamique des transferts en capital répond à une logique d'appel de fonds de la part :

- d'organismes internationaux (banques de développement dont l'Etat est actionnaire) ;
- d'organismes nationaux.

Les contributions en capital aux organismes internationaux dont l'Etat est actionnaire doivent être prises en compte pour leur montant prévisionnel ou appelable. L'Etat ne dispose généralement pas de marge de manœuvre.

Dans le cas d'organismes nationaux, les transferts en capital peuvent être motivés :

- soit par une recapitalisation nécessaire au regard de la situation de l'entité publique ;
- soit par l'avancée de projets d'investissement dont la conduite a été confiée par l'Etat à l'organisme.

Dans ce dernier cas, le cadrage doit donc reposer sur la confrontation des informations suivantes :

- **l'avancée concrète des projets** financés : exécution passée, décaissements restants et leur calendrier prévisionnel ;

- **la situation de trésorerie** des gestionnaires publics : ainsi, si les organismes disposent de comptes de dépôt abondants, une gestion vertueuse de la trésorerie doit consister à adapter les versements en capital au niveau de cette trésorerie ou du fonds de roulement des organismes publics.

La prévision des transferts en capital repose donc pour l'essentiel sur :

- un suivi de l'avancement des projets d'investissement en cours, à mettre en regard des ressources d'ores et déjà disponibles ;
- une prévision des besoins de financement au titre des nouveaux projets ;
- le recensement des projets qui s'achèvent au cours de la période du cadrage : les dotations prévues pour ces projets doivent être « débasées » l'année suivante.

A noter que les projets faisant l'objet d'un partenariat-public privé (PPP) doivent être pris en compte car, à partir de leur année de livraison, les immobilisations construites dans le cadre d'un PPP font l'objet d'un loyer versé par l'Etat au concessionnaire. Celui-ci peut par ailleurs être révisé selon les clauses du contrat de partenariat.

III.6. Dépenses d'investissement

Les données indispensables au cadrage :

- le stock des projets en cours : montants ordonnancés, montants payés, restes à payer et calendrier prévisionnel du solde des décaissements ;
- la liste des projets nouveaux qui seront lancés sur la période du cadrage et le rythme des premiers décaissements annuels ;
- la liste des projets qui s'achèveront au cours de la période du cadrage ;
- le calendrier prévisionnel des décaissements annoncés par les bailleurs, s'agissant des plus importantes conventions signées avec eux ;
- la tendance d'exécution de l'année en cours et les chiffres de l'exécution des dépenses d'investissement des exercices précédents

Les interlocuteurs : DCFE, DPB, APIX.

De façon à rendre le cadrage plus fiable, il est recommandé de poursuivre le travail de restructuration budgétaire, qui consiste à enlever progressivement de l'investissement (titre 5) les projets à fort contenu en fonctionnement (les appuis institutionnels par exemple) et à les inscrire au niveau des biens et services (titre 3).

De la même façon, le travail de reclassement en titre 5 des projets actuellement en titre 6 devra être poursuivi, afin d'assurer une cohérence de la méthodologie du cadrage par nature de dépenses.

Les travaux d'évaluation des projets d'investissements, et la constitution d'une réserve de précaution mobilisable uniquement lorsque les études de faisabilité prouvent la rentabilité des projets (35Mds de francs pour le budget d'investissement en LFI 2016) sont des

démarches qui devront contribuer à renforcer la robustesse du cadrage budgétaire. Les travaux d'évaluation donnent notamment des informations sur l'estimation des coûts des projets et sur les risques dans leur mise en œuvre.

Dépenses pluriannuelles par nature, les investissements doivent faire l'objet d'un suivi particulier organisé généralement de la façon suivante :

a/ instruction du projet d'investissement comprenant :

- les éléments permettant sa prise en compte dans le cadrage (impact chiffré et calendrier) ;
- un examen de sa cohérence avec les orientations des autorités (PSE, DPBEP, etc.) et les projets ministériels (DPPD).

b/ la mise en place des tableaux de synthèse et de suivi des projets

c/ des instances de pilotage, d'arbitrage et de suivi de l'avancement des projets.

❖ Les investissements sur ressources internes

Les financements intérieurs inscrits au PTIP concernent en priorité :

- les contreparties des financements extérieurs ;
- la poursuite des chantiers déjà ouverts ;
- les nouveaux projets et les engagements vis-à-vis des régions.

Le travail de cadrage doit donc se focaliser sur ces trois composantes, selon la méthodologie suivante.

▪ *Contrepartie des financements extérieurs*

La mobilisation des financements internes au titre des contreparties des financements extérieurs présente un enjeu important en termes de trésorerie et de réputation pour l'Etat.

Comme il n'est pas possible de prévoir le comportement de l'ensemble des bailleurs, qui sont aussi soumis à des contraintes propres, il est recommandé de fonder le cadrage sur :

- la chronique de décaissement des **conventions signées**
- des **ajustements ponctuels** pour les plus gros projets (par exemple prévision annuelle de tirage supérieure à 500 millions de FCFA), lorsque les décaissements

effectifs se sont significativement écartés de la prévision initiale de décaissement (retard ou accélération)

⇒ Cette méthodologie implique de disposer d'une consolidation des décaissements inscrits dans les conventions en cours.

La meilleure prévision des moyens mobilisés à titre de contrepartie doit également reposer sur un meilleur usage de la **plateforme de gestion des financements extérieurs** (PGFE), qui est la base de données mise en place par la Direction générale du Budget (DGB), et qui repose sur la technologie Web.

- *Poursuite des projets en cours*

Sur la base du coût total estimé du projet figurant au PTIP (ou de la dernière estimation en cas de révision), il convient de retrancher le total des paiements déjà effectués pour déterminer le **solde des paiements à effectuer**.

Ce solde de paiement doit être réparti par année du cadrage, sur la base des informations disponibles, notamment l'avancement physique des projets. Si un retard a été observé depuis le lancement du projet, ce retard pourra être appliqué de façon uniforme sur la durée restante du projet.

Compte tenu de la méthode de projection retenue dans le présent Guide, les projets qui s'achèvent par un dernier décaissement en N doivent faire l'objet en n+1 d'un « débasage » pour le *montant total* inclus dans la base de prévision et les années ultérieures.

- *Nouveaux projets*

Les nouveaux projets d'investissement font, en règle générale, l'objet d'un montant faible de décaissement à leur lancement, pour les études ou des avances.

Les décaissements des années ultérieures sont fonction de l'avancée physique des projets. Si des retards sont possibles pour de nombreuses raisons (obstacles techniques, contentieux, défaillance d'une entreprise, etc.), le **profil de décaissement** doit pouvoir être estimé dans ses grandes lignes.

Si les marchés publics ou les contrats prévoient des clauses de paiement particulières, elles doivent être pris en compte dans le cadrage pour les plus importants projets.

Les conférences budgétaires peuvent être l'occasion d'un échange entre le Ministère chargé des finances et les ministères sectoriels sur l'avancement des principaux projets d'investissement en cours et les nouveaux projets.

Recommandation

L'analyse des projets d'investissement de même nature (route ; ligne ferroviaire ; projet tertiaire ; etc.) doit permettre de déterminer, en moyenne, la durée d'un tel investissement et le profil de ses décaissements (*par exemple : 5% en année n+1 ; 15% en année n+2 ; 40% en année n+3 ; 35% en année n+4 ; 5% en année n+5*)

La connaissance de ce profil ou « **clef de décaissement** » peut permettre de retenir une méthodologie homogène de prévision qui sera utilisée pour tous les projets de même nature.

Point d'attention :

L'évolution annuelle des contreparties internes doit présenter une cohérence avec la dynamique des financements extérieurs apportés par les bailleurs, au titre des projets en cours ou des projets nouveaux.

❖ Les investissements sur ressources externes

L'analyse doit être conduite à la fois sur la composante « emprunts » et la composante « subvention/dons ».

- ⇒ Dans le cadrage 2017-2019, il a ainsi été fait l'hypothèse d'une remontée progressive de la composante « subventions » à 30% des moyens de la rubrique en 2019, au regard d'un point bas atteint dans les conventions signées en 2015.

Le tendancier des dépenses sur ressources externes est constitué des investissements déjà acquis ou dont la probabilité de réalisation est élevée. Il peut être assimilé à une partie du PTIP. Celui-ci classe en effet les investissements en trois catégories :

- « en négociation » ;
- « déjà acquis » ;
- « à rechercher ».

La composante « à rechercher » ne doit pas faire partie du tendancier.

Si le PTIP peut constituer une référence utile, la prévision doit reposer, comme pour les investissements financés par l'Etat, sur le suivi de :

- l'exécution des projets en cours, et notamment des plus gros projets : les retards ou accélérations des décaissements doivent être pris en compte dans la programmation ;
- la prévision de décaissement pour les projets en cours, notamment ceux financés par les plus importants bailleurs en volume (par exemple la Chine, Inde, Corée, etc.) ;
- la liste des nouveaux projets et leur calendrier prévisionnel de décaissement ;
- la liste des projets qui s'achèveront au cours de la période de cadrage, les derniers décaissements de ces projets en année n devant être « débasés » en année n+1 pour le montant total inclus dans la base de prévision.

3 III.7. Les autres éléments de dépenses (CST, intérêts)

❖ Comptes spéciaux du Trésor

Les comptes spéciaux sont une procédure particulière d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, autorisée par les articles 37 et suivants de la LOLF. En conséquence, l'exercice de cadrage budgétaire implique de conduire à la fois une prévision des recettes et une prévision des dépenses.

S'agissant du Fonds national de retraite (FNR), le plus important des comptes spéciaux, la prévision doit concerner :

- le nombre de cotisants (par exemple : environ 81 000 en fin 2015)
- le nombre d'allocataires (par exemple : environ 62 000 en fin 2015)

Le cadrage budgétaire pourra intégrer, en titre 4, une dotation d'équilibre au FNR, selon le niveau prévisionnel de son déficit.

Une même méthodologie peut être suivie pour les autres comptes :

- la Caisse d'Encouragement à la Pêche industrielle et artisanale ;
- le compte de Frais de Constitution des Sociétés à Participations publiques ;
- le Fonds de lutte contre l'incendie.

Des prévisions affinées peuvent nécessiter des échanges avec les ministères concernés dans le cadre des conférences budgétaires.

❖ Service de la dette publique

Les crédits afférents au service de la dette publique (charge des intérêts et remboursement des emprunts) ont, en application de l'article 20 de la LOLF, un caractère évaluatif.

Leur détermination précise lors de l'élaboration du cadrage budgétaire n'est donc pas indispensable.

Toutefois, la prévision la plus récente des intérêts de la dette doit être transmise par la Direction de la Dette publique, de façon à l'inclure dans le tableau de synthèse du cadrage budgétaire qui pourra être présenté selon le même format que la loi de finances annuelle, en incluant le titre 1.

ANNEXES : FICHE SUR LE DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE ET ECONOMIQUE PLURIANNUELLE ET LE DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE

INTRODUCTION

La réforme de seconde génération induite par les directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA vise deux (02) objectifs principaux : la **soutenabilité de la politique budgétaire à moyen terme**, qui justifie l'élaboration du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), et une **allocation stratégique des crédits** (plus efficiente) s'appuyant sur les priorités de développement national et permettant un financement de politiques publiques identifiées.

Si le DPBEP n'implique pas un traitement de la performance, les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et les projets annuels de performance (PAP), qui sont l'émanation de l'allocation stratégique des crédits, sont inhérents à la logique de performance.

DEFINITION, CONTENU ET PORTEE DU DPBEP

Le DPBEP affiche trois (03) niveaux d'information :

- les perspectives de recettes et de dépenses de l'Etat, et l'équilibre budgétaire ;
- les ressources et les charges du secteur public et les perspectives d'endettement ;
- l'articulation avec les DPPD ministériels.

Défini à l'article 51 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par celle n° 2016-34 du 23 décembre 2016 (article 52 de la directive 06/2009/CM/UEMOA, exécutoire au 1^{er} janvier 2012), le DPBEP est un outil :

- de programmation pluriannuelle à la fois budgétaire et économique :
 - il s'appuie sur un cadrage macro-économique précis et justifié : le Parlement devra obtenir les hypothèses économiques sous-jacentes et en faire un contrôle ;
 - il établit, sur la base des hypothèses économiques, l'évolution **sur le périmètre Etat** :

a) des recettes budgétaires (article 8) :

(I) les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes ;

(II) les rémunérations des services rendus et redevances ;

(III) les fonds de concours, dons et legs ;

(IV) les revenus des domaines et des participations financières ;

(V) les produits divers.

b) des dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses

(article 11) :

(I) Les dépenses ordinaires :

- dépenses de personnel ;*
- charges financières de la dette ;*
- dépenses d'acquisitions de biens et services ;*
- Dépenses de transfert courant ;*
- dépenses en atténuation de recettes.*

(II) Les dépenses en capital :

- les dépenses d'investissements exécutés par l'Etat ;*
- les dépenses de transferts en capital.*

▪ **de programmation pluriannuelle glissant (au moins triennal) :**

- en phase avec le temps long des documents de stratégie nationale (Ex : PSE);
- exige une revue régulière (annuelle voire infra annuelle).

▪ **qui fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier en application du Pacte de convergence :**

- **Traité (1994) et Acte additionnel (1999) qui a institué le Pacte de convergence ;**

- **Programme de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité élaboré par les Etats : la cohérence doit être assurée !**

- **Critères de premier et second rang de la surveillance multilatérale :**

- un critère clé (premier rang)** : le solde de base qui doit être positif ou nul ; ce qui implique un excédent primaire (mesure l'intensité de la discipline budgétaire) : le non-respect est susceptible de déclencher le mécanisme des sanctions.
- pas d'accumulation d'arriérés**, notamment intérieurs.
- l'équilibre budgétaire et financier doit se conformer aux obligations du Pacte (article 54 directive portant lois de finances)

▪ **qui évalue l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public**, en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics (collectivités locales, établissements publics administratifs nationaux et locaux, organismes de sécurité sociale).

- Secteur public : article 55 de la directive portant loi de finances = collectivités locales, établissements publics à caractère administratif ou organismes de protection sociale.
 - Perspectives de recettes et de dépenses de ces entités publiques.
 - Evolution de la dette du secteur public : i) stock de la dette et ii) encours de la dette
- **qui prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut leur accorder :**
- Dividendes versés à l'Etat;
 - Concours versés par l'Etat ;
 - Etat de l'endettement des entreprises publiques (y compris avances et prêts consentis).

Ce niveau d'information constitue le véritable défi pour la production du DPBEP

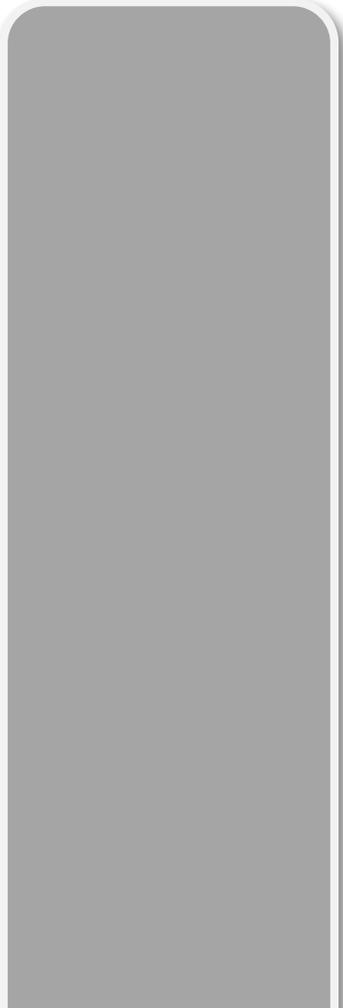
A relever :

- ❖ Les DPPD sont élaborés sur la base de l'équilibre budgétaire défini par le DPBEP :
 - Le total des montants alloués aux DPPD correspondra à l'enveloppe du DPBEP
- ❖ Les DPPD doivent être cohérents avec le DPBEP (art. 53 directive LOLF) :
- ❖ Les enveloppes par catégories de dépenses du DPBEP doivent être respectées ;
- ❖ Les DPPD sont élaborées par ministères : le DPBEP doit fournir des indications utiles pour leur élaboration.
- ❖ Le DPBEP doit servir de base pour l'élaboration de la lettre de cadrage.

Renforcement du contrôle interne et de la transparence financière en
 Document de travail de la Commission des Opérations Financières de l'Etat
 place d'un débat législatif sur la mise en œuvre d'un DPBE en Côte
 l'UEMOA. L'ancien directeur du DPBE, mais ce dernier n'était
 qui s'appuyait sur le DPBE de principe de l'UEMOA. Ce dernier ne peut
 pas traduire les besoins initiaux des organisations de l'Etat
 accroit la transparence financière : le Parlement étant
 sociale, établissements publics administratifs
 destinataire du tableau des opérations financières de l'Etat
 nationaux et locaux et organismes et entreprises

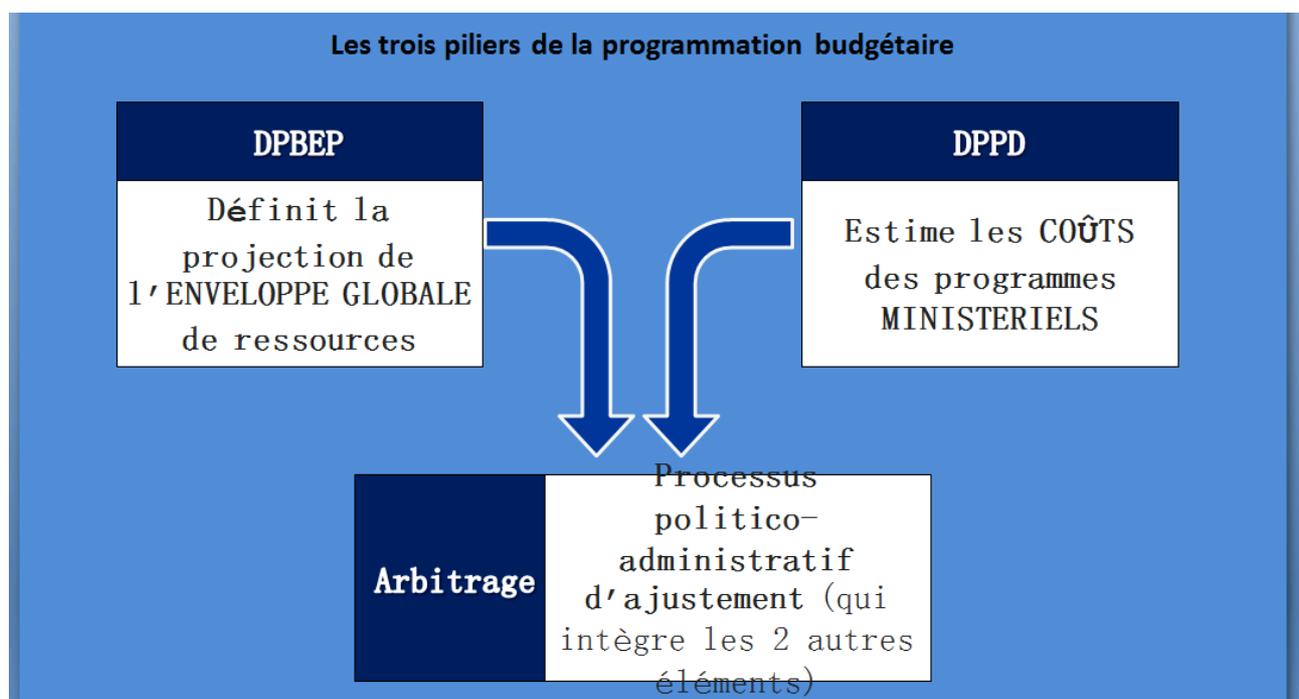
| Niger | 2007 | Mali | 2005 | Togo | 2009 |
|---------------|------|---------------|------------|------|------|
| Côte d'Ivoire | 2010 | Guinée Bissau | Pas encore | | |

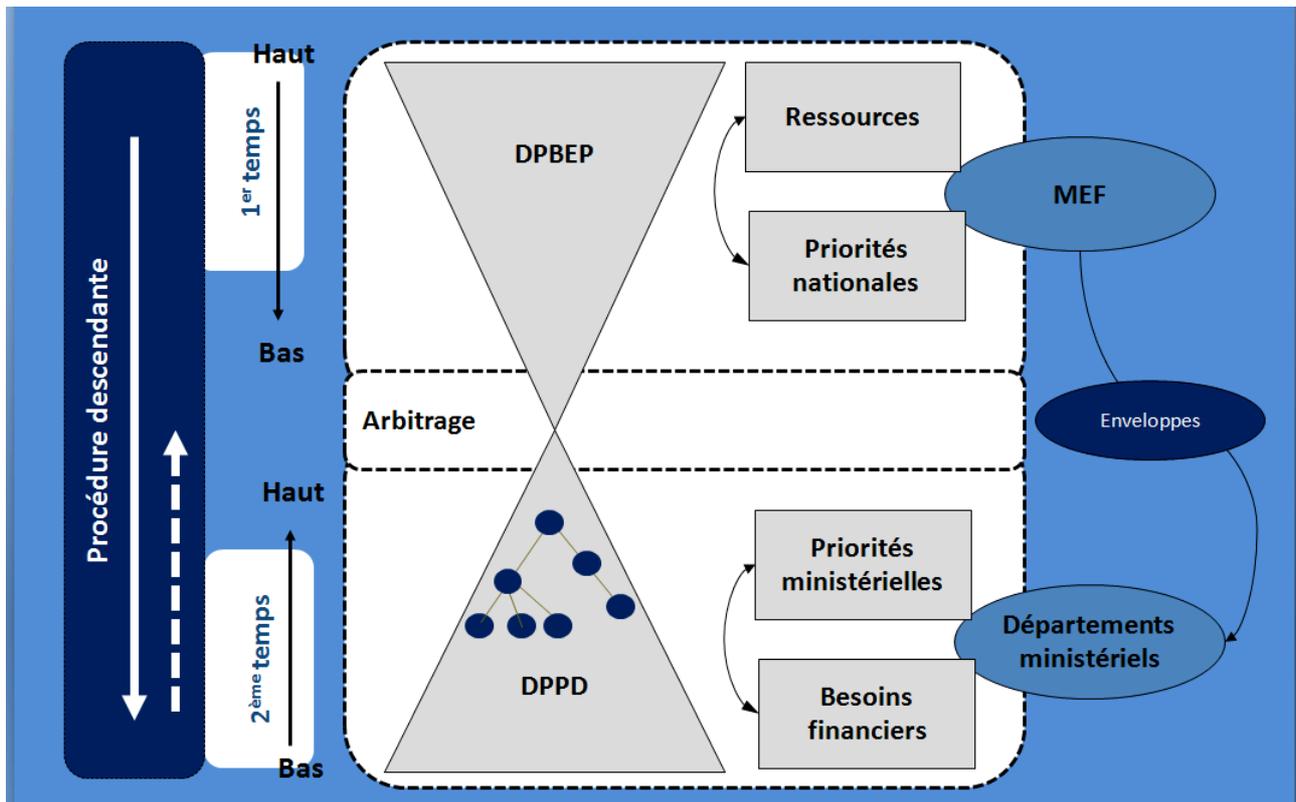
DPBE : UN
 INSTRUMENT
 PORTEUR
 INNOVATIONS



PROCEDURE D'ELABORATION DU DPBEP

Le cadre conceptuel

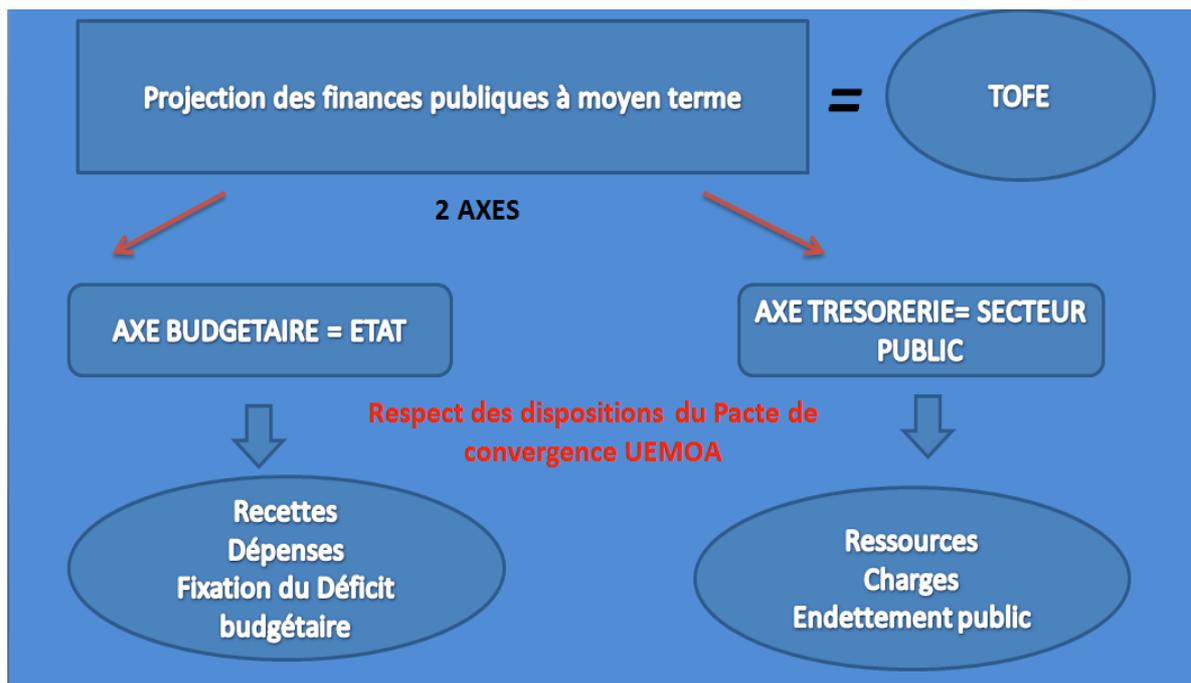




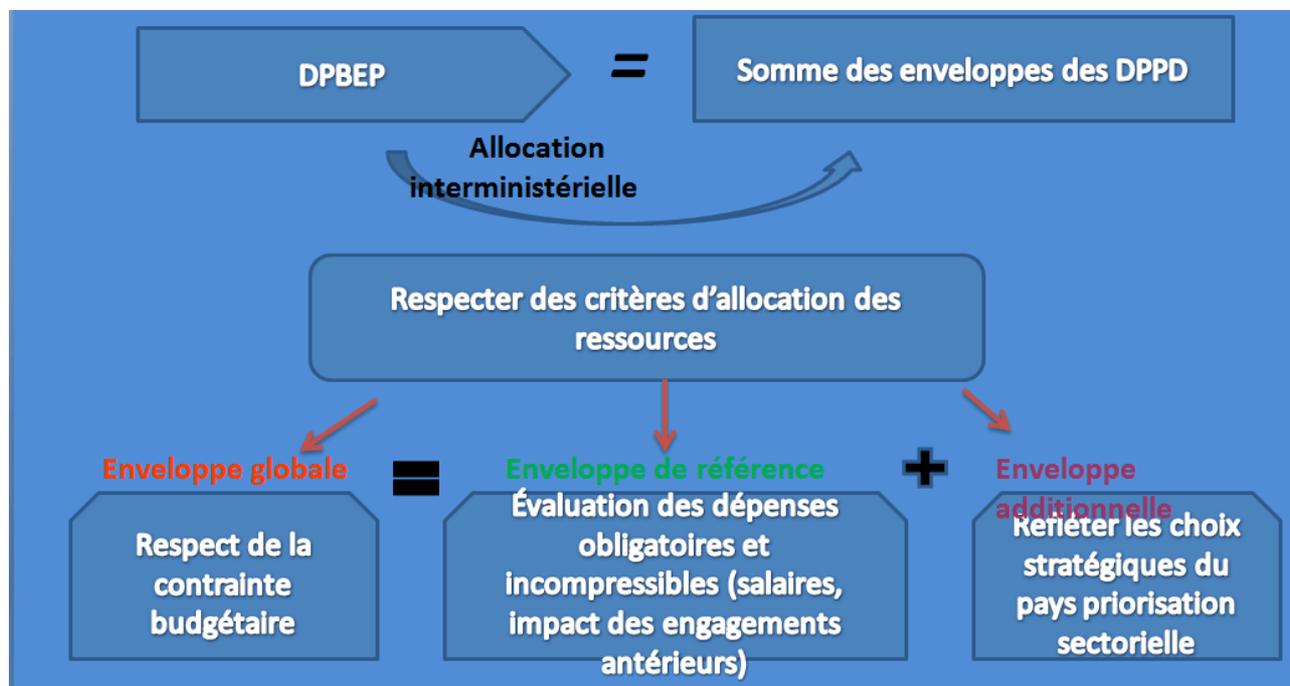
Les étapes de l'élaboration du DPBEP

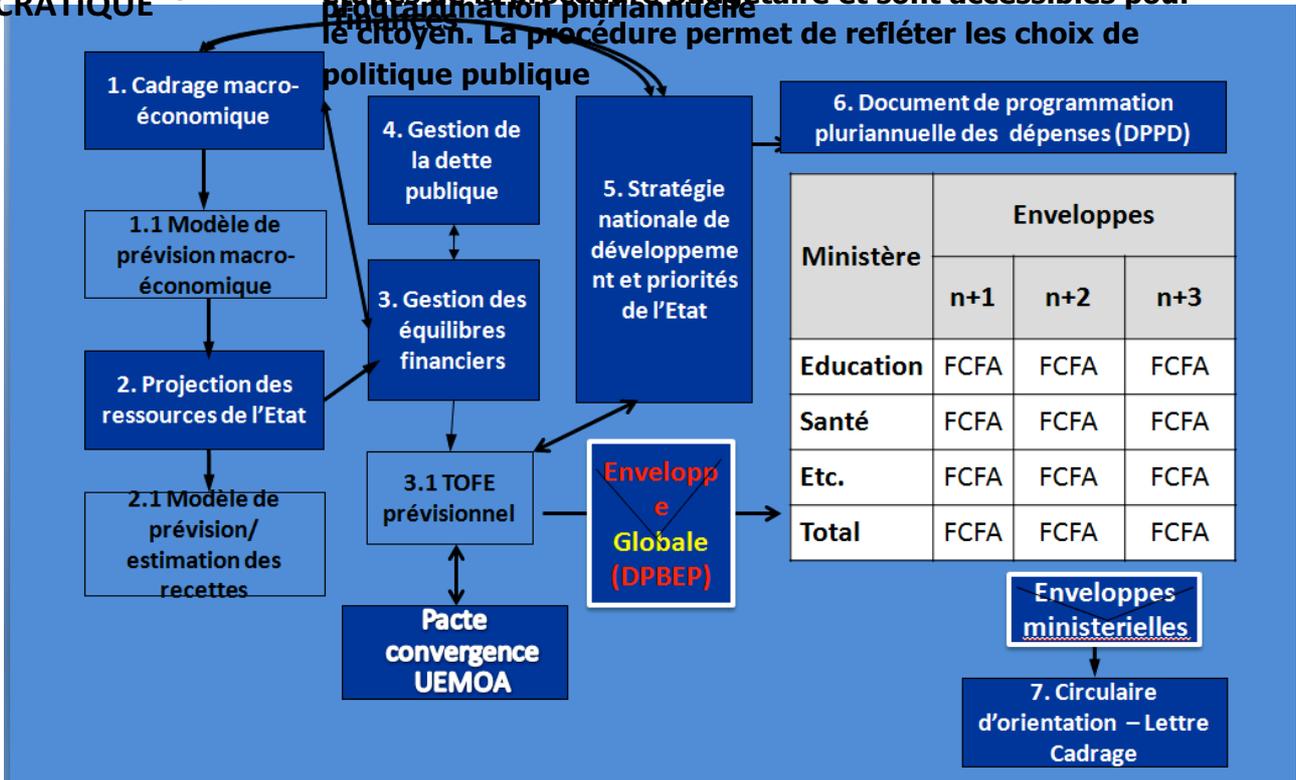
- Le cadrage macroéconomique constitue la première étape de la procédure budgétaire : l'objectif est d'anticiper l'évolution à moyen terme de l'économie nationale et d'éclairer la décision politique quant aux choix à effectuer.
 - La phase de cadrage doit permettre de déterminer un scénario macroéconomique à moyen terme et de projeter le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) sur cette base.
 - Ces informations serviront à déterminer les conditions de l'équilibre budgétaire (contrainte) pour la sphère Etat et à procéder à une première répartition interministérielle des crédits dans le respect de l'équilibre.
 - L'enveloppe globale issue du cadrage est constituée :
 - d'une enveloppe de référence
 - et d'une enveloppe additionnelle
- Les résultats qui concernent l'Etat et issus du DPBEP sont communiqués aux ministères par la lettre de cadrage

Axe 1: Projections des finances publiques à moyen terme



Axe 2 : Allocations intersectorielles et priorisation des dépenses





Les principaux apports de la procédure de programmation pluriannuelle

Four blue rectangular boxes on the left side of the page, intended for notes or answers, are followed by four large, grey, rounded rectangular boxes on the right side, also intended for notes or answers.

Commentaire :

La mise en œuvre d'un DPBEP qui respecte toutes les conditions fixées par la LOLF est un assez long processus. A titre d'exemple, la réalisation de projections relatives au secteur public incluant les entreprises publiques nécessitera encore plusieurs années de pratique.

Exemple d'un format de DPBEP

Informations contenues dans le TOFE

| | N | | N+1 Projections/ demandes | N+2 Projections | N+3 Projections | Moyenne/an N+1 à N+3 |
|--|-----|-----|---------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| | LFI | LFR | | | | |
| Recettes budgétaires (1=A+B+C+D) | | | | | | |
| <i>A - Recettes fiscales</i> | | | | | | |
| Impôts | | | | | | |
| Taxes | | | | | | |
| Droits et autres transferts obligatoires | | | | | | |
| <i>B - Recettes non fiscales</i> | | | | | | |
| Recettes en capital | | | | | | |
| Fonds de concours (hors aide-projet), legs dont aide budgétaire globale dont aide sectorielle budgétaire | | | | | | |
| <i>C - Cotisations sociales</i> | | | | | | |
| <i>D - Autres recettes</i> | | | | | | |
| Revenus de la propriété | | | | | | |
| Vente de biens et services | | | | | | |
| Amendes, pénalités et confiscations | | | | | | |
| Transferts volontaires autres que les dons | | | | | | |
| Recettes diverses | | | | | | |
| Dons (aides-projet) | | | | | | |
| Dépenses budgétaires (2=A+B+C+D+E+F) | | | | | | |
| <i>A - Charges financières de la dette</i> | | | | | | |
| dette extérieure | | | | | | |
| dette intérieure | | | | | | |
| <i>B - Dépenses de personnel</i> | | | | | | |
| <i>C - Biens et services</i> | | | | | | |
| <i>D - Dépenses de transfert</i> | | | | | | |
| <i>E - Dépenses d'investissement</i> | | | | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat | | | | | | |
| Autres investissements | | | | | | |
| <i>F - Autres dépenses</i> | | | | | | |
| Investissements sur financement extérieur (hors aides-projet) | | | | | | |
| SOLDE BUDGETAIRE (3)=(1-2) | | | | | | |
| ELEMENTS DE FINANCEMENT | | | | | | |
| Emission, conversion et gestion des emprunts | | | | | | |
| Variation des bons du Trésor | | | | | | |
| Variation des dépôts des correspondants du Trésor | | | | | | |
| Cessions d'actifs | | | | | | |
| Gestion des prêts et avances | | | | | | |
| Autres ressources | | | | | | |

Informations relatives à l'extension de la sphère de l'Etat

| | N | N | N+1 | N+2 | N+3 | Moyenne/an |
|--|-----|-----|--------------------------|-------------|-------------|------------|
| | LFI | LFR | Projections /demandes | Projections | Projections | N+1 à N+3 |
| COLLECTIVITES TERRITORIALES | | | | | | |
| <i>A - Recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics</i> | | | | | | |
| dont transferts du budget général | | | | | | |
| dont taxes affectées | | | | | | |
| <i>E - Dépenses des collectivités territoriales et de leurs établissements publics</i> | | | | | | |
| dont investissement | | | | | | |
| ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE | | | | | | |
| <i>A - Recettes des organismes de sécurité sociale</i> | | | | | | |
| dont cotisations sociales | | | | | | |
| ... | | | | | | |
| <i>E - Dépenses des organismes de sécurité sociale</i> | | | | | | |
| dont prestations sociales | | | | | | |
| ETABLISSEMENTS PUBLICS | | | | | | |
| <i>A - Recettes des établissements publics</i> | | | | | | |
| dont transferts du budget général | | | | | | |
| ... | | | | | | |
| <i>E - Dépenses des établissements publics</i> | | | | | | |
| dont investissement | | | | | | |
| STOCK DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN N-1 (A) | | | | | | |
| dont dette intérieure | | | | | | |
| dont dette extérieure | | | | | | |
| VARIATION DE L'ENCOURS DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (B) | | | | | | |
| dont Etat | | | | | | |
| dont collectivités territoriales | | | | | | |
| dont organismes de sécurité sociale | | | | | | |
| dont établissements publics | | | | | | |
| ENCOURS DE LA DETTE (C=A+B) | | | | | | |

PROCESSUS D'ELABORATION DU DPBEP ET TENUE DU DOB

La Direction de la Programmation budgétaire coordonne les travaux du comité technique provisoire en charge de l'élaboration du DPBEP, institué par la circulaire n° 00151/MEF/DGF/DB/DB1 du 08 avril 2013⁵.

Ledit comité est composé des structures suivantes :

- la **Direction générale du Budget** :
 - la Direction de la Programmation budgétaire ;

⁵ Nécessité de réactualiser la circulaire ci-dessus visée, pour être en phase avec les évolutions institutionnelles

- la Direction de la Solde;
 - la Direction des Pensions ;
- la **Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor** :
 - la Direction de la Dette publique ;
 - la Direction du Secteur parapublic ;
 - la Direction du Secteur public local ;
 - la **Direction générale de la Planification et des Politiques économiques** :
 - la Direction de la Prévision et des Etudes économiques ;
 - l'Unité de Coordination et de Soutien à la Politique économique ;
 - la **Direction générale des Impôts et des Domaines**
 - la **Direction générale des Douanes** ;
 - l'**Agence nationale de la Statistique et de la Démographie** ;
 - l'**Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal** ;
 - la **Caisse de Sécurité sociale**.

Au titre de la coordination des travaux du comité, la Direction de la Programmation budgétaire prépare, généralement dans le courant du mois d'avril, à la signature du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, un projet de convocation des structures membres du comité à la réunion de lancement du processus.

A l'issue de cette réunion de lancement, elle reçoit, dans les jours qui suivent, les contributions attendues. Elle procède à leur synthèse, en s'appuyant sur le canevas validé par l'autorité et conforme aux dispositions de l'article 51 de la LOLF.

L'avant-projet de DPBEP est ensuite soumis à la validation du comité technique. Le projet issu des travaux de validation du comité est transmis à l'autorité pour approbation.

Une fois les observations de l'autorité prises en compte, le document est considéré comme approuvé et est transmis, entre la fin du mois de mai et le début du mois de juin, au Secrétariat général du Gouvernement, pour examen par le Conseil des Ministres.

Après son adoption par le Conseil, il est déposé à l'Assemblée nationale, en vue de la préparation du DOB, qui doit obligatoirement se tenir entre le 15 et le 30 juin de l'année.

Format du DPBEP

Conformément aux dispositions de l'article 51 de la LOLF, le projet de loi de l'année est élaboré par référence au DPBEP couvrant une période minimale de trois ans.

Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le DPBEP évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grandes catégories d'impôts et de

taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses.

Le DPBEP présente également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges, et de la dette des catégories d'organismes publics visées à l'article 54 de la présente loi organique, ainsi que la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut accorder à ces dernières.

Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité des Etats membres de l'UEMOA.

| FORMAT DU DPBEP | |
|--|---|
| I. INTRODUCTION | |
| II. EVOLUTION ET PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES | <ol style="list-style-type: none"> 1. Evolutions macroéconomiques et analyses rétrospectives 2. Réformes économiques structurelles 3. Objectifs de politique et projections macroéconomiques |
| III. EVOLUTION ET PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES | <p>A - FINANCES DE L'ETAT</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Opérations financières de l'Etat 2. Perspectives des finances de l'Etat 3. Programmation budgétaire <p>B - FINANCES DES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evolution et perspectives des finances des établissements publics administratifs 2. Evolution et perspectives des finances des collectivités locales 3. Evolution et perspectives des finances des organismes de sécurité sociales <p>C - FINANCES DES ENTREPRISES PUBLIQUES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Situation financière des entreprises publiques 2. Etat des relations financières des entreprises publiques avec l'Etat |
| IV. RISQUES SUR LES FINANCES PUBLIQUES | <ol style="list-style-type: none"> 1. Risques sur la mobilisation des ressources 2. Risques liés à l'exécution des dépenses publiques |
| V. CONCLUSION | |
| VI. ANNEXE | <p>Méthodologie de projection des dépenses</p> <p>Répartition des plafonds de dépenses budgétaires par ministère et institution</p> |

FASCICULE III : PROGRAMMATION BUDGETAIRE PLURIANNUELLE DES DEPENSES

I. Processus d'élaboration du DPPD

Le DPPD est un instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant. Il est élaboré avant les conférences budgétaires auxquelles il sert de base de discussions. Il est ensuite actualisé, après les arbitrages définitifs, et annexé au projet de loi de finances initiale.

I.1. Cadre légal

L'article 52 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 modifiée par la LOLF n°2016-34 du 23 décembre 2016 dispose que « les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle ... ».

Les DPPD présentent ainsi l'évolution budgétaire des programmes et ont un périmètre ministériel.

I.2. Pré requis

Le premier préalable à l'élaboration du DPPD est l'existence d'une stratégie sectorielle (ici, en l'occurrence, la LPSD ou tout autre document de stratégie), dans la mesure où le DPPD opérationnalise la stratégie sectorielle déclinée dans la LPSD.

Par ailleurs, l'exercice nécessite, en amont, la formation des équipes sectorielles en charge de son élaboration. En effet, la structuration des programmes, la définition du cadre de performance et la budgétisation des enveloppes exigent une maîtrise des instruments de planification stratégique mais également de l'outil Excel.

La stabilisation du système d'information et la maîtrise des applications informatiques par les utilisateurs constituent également des pré-requis essentiels pour assurer une bonne programmation et un bon suivi budgétaires.

I.3. Dispositif de suivi-évaluation

La réussite du passage du budget-moyens au budget-programme exige la mise en place d'un dispositif institutionnel adéquat, pour un bon pilotage et une opérationnalisation aboutie du processus. Ce dispositif, qui doit être consacré à travers un arrêté du ministre concerné, vise l'identification des équipes chargées d'élaborer les documents et outils de planification et de budgétisation, dans le cadre de la nouvelle approche qu'est la gestion axée sur la performance ou les résultats.

Aussi est-il prévu, au niveau du MEFP, la mise en place d'un comité en charge du contrôle qualité de ces documents et outils.

II. Canevas de présentation du DPPD

Le du DPPD est ainsi structuré:

- 1) d'une introduction sur l'analyse de la situation du secteur couvert par le ministère ;
- 2) des développements sur :
 - a) le contexte d'élaboration du document ;

- b) les orientations stratégiques du ministérielles ;
 - c) le cadre de performance ;
 - d) la programmation triennale ;
 - e) la budgétisation en AE-CP des projets d'investissement ;
- 3) une conclusion ;
- 4) une annexe présentant les PAP des programmes du ministère.

II.1. Analyse de la situation du secteur couvert par le ministère

Elle consiste à délimiter et à décrire le champ de compétence du ministère.

Il convient de préciser que, dans le cadre de la mise en œuvre des réformes induites par les directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, le Sénégal a retenu l'approche ministérielle, en lieu et place de l'approche dite sectorielle. Cette option cadre mieux avec l'organisation administrative actuelle où l'on trouve tantôt des ministères regroupant plusieurs secteurs et des secteurs à cheval sur plusieurs ministères.

Ainsi, en l'absence d'une stratégie sectorielle clairement définie, il s'agira, dans l'analyse de la situation du secteur, de présenter les missions telles que définies dans le corpus réglementaire (décrets portant répartition des services, organisation du ministère et attributions du ministre, entre autres).

II.2. Contexte d'élaboration du document

Dans cette partie, il s'agira de décrire la situation socioéconomique globale au niveau international et national ainsi que son impact sur le (s) secteur (s) couvert (s) par le ministère.

Les orientations du gouvernement sont aussi un élément fondamental à prendre en compte.

II.3. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

L'élaboration du cadre stratégique, qui doit aboutir à la déclinaison des programmes ministériels, repose sur un diagnostic sans complaisance et bien documenté, étayé de données statistiques.

II.3.1. Diagnostic du secteur et résultats

Il est exigé dans cette partie du document un diagnostic organisationnel et institutionnel succinct du ministère, afin d'appréhender, au plan interne, les atouts et faiblesses du secteur, et du point de vue de l'environnement extérieur, les opportunités et menaces.

L'analyse diagnostic doit également permettre de déterminer les performances techniques et

le taux d'exécution budgétaire par programme et par nature économique de dépenses sur les trois dernières années. Elle débouche sur une identification des défis et des contraintes.

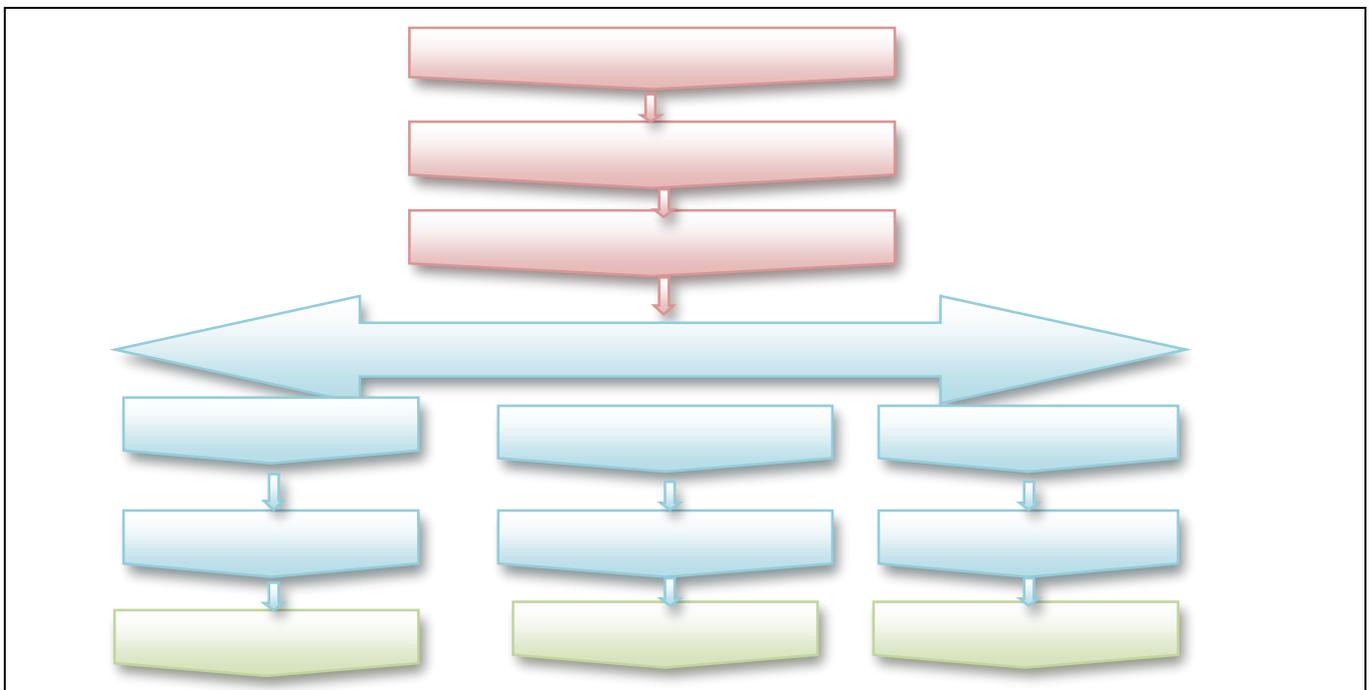
II.3.2. Orientations stratégiques

La stratégie est l'ensemble des axes stratégiques et la combinaison judicieuse des objectifs, des pistes d'actions et des mesures à l'intérieur des axes.

La stratégie ministérielle (LPSD) est opérationnalisée dans le DPPD, à travers les programmes.

Le nombre d'axes stratégiques doit être limité, pour permettre de donner une lisibilité simple de la stratégie retenue et favoriser la concentration des actions sur un nombre limité de programmes.

Schéma 1 : déclinaison de la stratégie



Le programme correspond ainsi à une grande fonction de l'Etat, à une politique publique et regroupe, à l'intérieur d'un ministère, les activités de mise en œuvre de cette politique.

A cet effet, la politique publique est ainsi le concept essentiel permettant de formuler le programme.

La construction d'un programme est faite sur la base de l'analyse des stratégies nationales et sectorielles, du programme gouvernemental et des missions et objectifs du ministère concerné. A chaque programme, il doit pouvoir être associé un ou des objectifs de politique publique définis dans les documents stratégiques.

Schéma 2: Méthodologie de formulation d'un programme



Le programme devient l'unité de présentation, de spécialisation et de vote des crédits.

Chaque programme relève d'un seul ministère et sa gestion est confiée à un responsable de programme. Au sein des programmes, les crédits sont présentés par actions (article 46 de la directive relative aux lois de finances) ainsi que par natures économiques de dépenses.

On distingue deux types de programmes : les programmes « métiers », qui visent la production d'un bien ou service en vue de la satisfaction d'un besoin spécifique, et les programmes « supports » (ou programmes pilotage, gestion et coordination administrative), qui servent d'appui aux structures chargées de la mise en œuvre (définition de la politique, ressources humaines, matérielles et financières, etc.).

Il faut également noter que, conformément aux dispositions de l'article 12 de la LOLF, « les crédits budgétaires alloués aux institutions sont regroupés en dotations, lorsqu'ils sont directement destinés à l'exercice de leurs missions constitutionnelles. Toutefois, ils sont répartis en programmes, lorsqu'ils concourent à la réalisation d'une politique publique ».

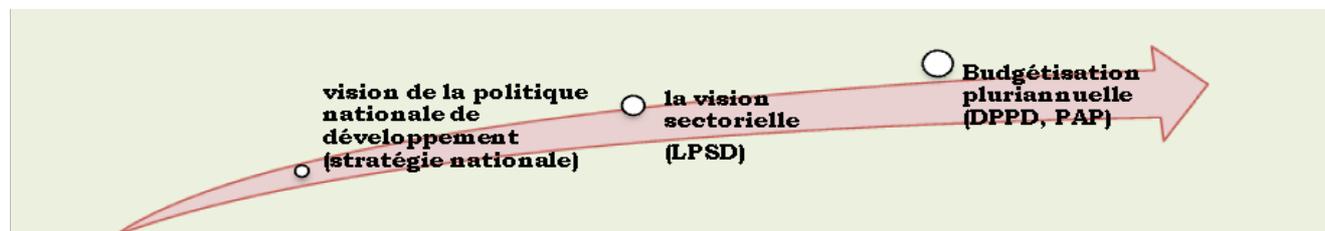
A chaque programme, sont associés des objectifs et des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs. Ces derniers doivent être représentatifs de l'objectif de performance visé, être aisés à interpréter, pouvoir être suivis à un coût raisonnable et être vérifiables.

Les Comptes spéciaux du Trésor (CST) peuvent être aussi traités comme des programmes ; ils comprennent les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de garanties et d'avals.

Encadré 1 : articulation stratégie(s) sectorielle(s) / politique(s) nationale(s)

L'efficacité de la gestion des politiques publiques exige une articulation des documents de référence (stratégies nationale et sectorielle) mais également une programmation budgétaire pluriannuelle, qui traduit une lisibilité à moyen terme de la mise en œuvre des programmes budgétaires présentés dans les DPPD.



La vision et des orientations sectorielles sont arrimées à la vision et aux orientations stratégiques définies dans le document de référence qu'est le PSE. Ce dernier décrit les orientations stratégiques qui guident les initiatives à prendre pour traduire la vision en actions et résultats tangibles, et ainsi favoriser les bases d'une croissance économique à fort impact sur le développement. Il constitue à cet égard le référentiel de la politique économique et sociale sur les moyen et long termes.

A côté de cet instrument de pilotage national, se trouvent, au niveau sectoriel, les lettres de politiques sectorielles, qui déclinent les objectifs à atteindre par secteur, et qui sont opérationnalisées à travers les DPPD.

Les DPPD, vecteurs de performance, se veulent des cadres de planification et de programmation budgétaires axés sur les résultats à atteindre et une allocation efficiente des ressources.

Ces stratégies et outils postulent le renforcement de la planification stratégique, en vue de garantir notamment efficacité de l'investissement public.

Pour assurer la cohérence avec le document de pilotage national, les programmes ministériels seront articulés avec les axes qui y sont déclinés.

II.3.3. Cadre de performance

Le cadre de performance permet de proposer des solutions aux problèmes soulevés par le diagnostic et de décrire les attentes en termes de résultats.

Le Parlement qui, dans le contexte du budget-moyens, examinait uniquement la présentation des crédits, va désormais se pencher aussi, dans le mode de budgétisation par programme, sur les stratégies ministérielles et les objectifs des politiques publiques.

Les objectifs stratégiques permettent d'indiquer les axes d'intervention qui vont conduire à l'atteinte des résultats. Ils sont la traduction opérationnelle des orientations stratégiques.

Quelle que soit la terminologie utilisée, il est important de :

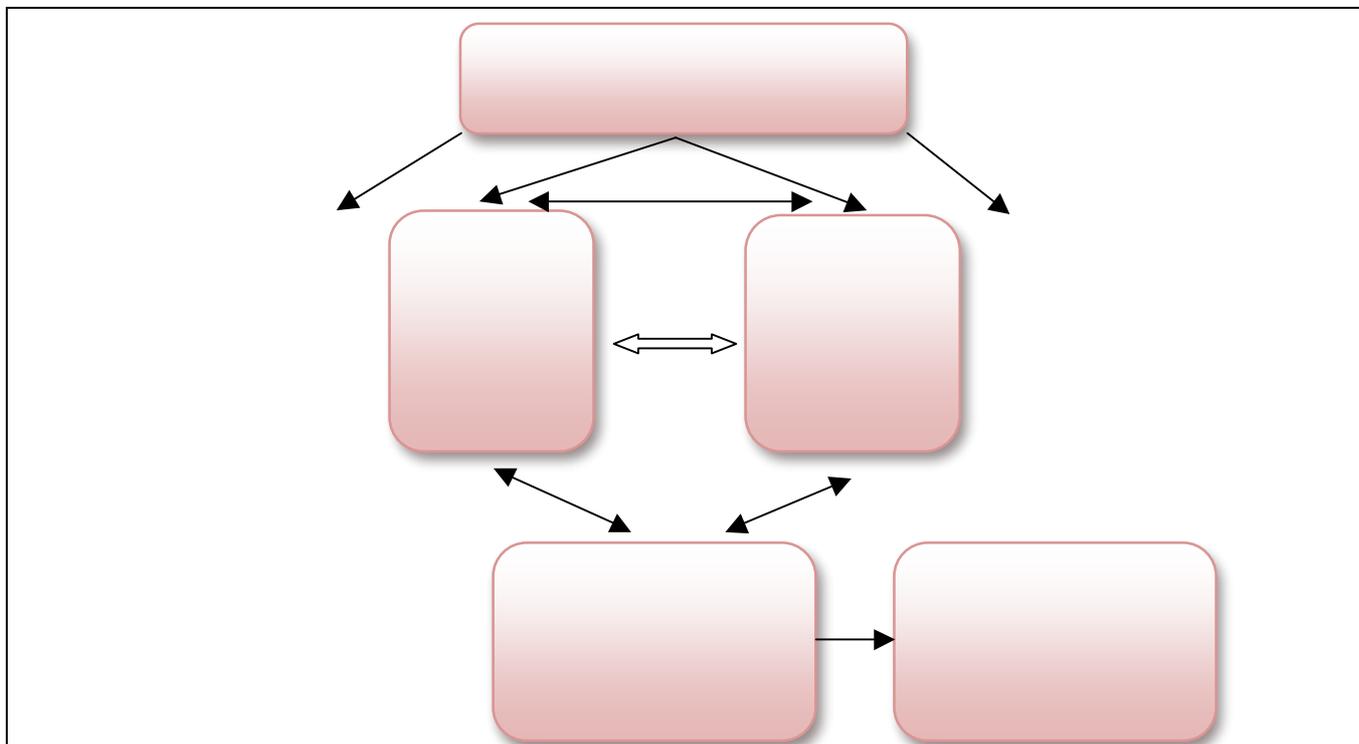
- distinguer les niveaux stratégiques et opérationnels ;
- définir, de la manière la plus précise possible, les objectifs et résultats attendus.

| Objectifs | Programmes | Résultats | Actions |
|------------|------------------|------------|------------|
| | Ministère | | |
| | Programme 1 | | Action 1 |
| Objectif 1 | Programme ...n | Résultat 1 | Action...n |
| Objectif 2 | | Résultat 2 | |
| Objectif n | | | |

Le résultat traduit de manière observable, voire quantifiable, les objectifs visés.

Schéma 4 : Exemple de déclinaison « Orientation stratégique/résultats attendus »

Le schéma ci-dessous rend compte des liens susceptibles d'exister entre les orientations stratégiques et les objectifs définis et résultats attendus, voire les actions à conduire pour atteindre ces objectifs et obtenir ces résultats.



Remarques :

- un même résultat peut concourir à l'atteinte de plusieurs objectifs ;
- plusieurs résultats peuvent concourir à l'atteinte d'un même objectif ;
- une même action peut être associée à l'atteinte d'un ou plusieurs objectifs ou résultats.

En définitive, il s'agit ici, de veiller à ce que les indicateurs choisis soient suffisamment pertinents pour mesurer les résultats attendus.

Un bon indicateur doit présenter les caractéristiques suivantes : pertinence, clarté, fiabilité, mesurabilité, possibilité d'être suivi, économie, pérennité et auditabilité. Il est préférable d'utiliser des indicateurs simples et d'éviter les indicateurs complexes, tels que les indicateurs composites.

Le fait d'avoir présenté les différents types d'indicateurs (de moyens, d'activités, de produits, de résultats intermédiaires, d'impact) ne signifie pas qu'il faille avoir un indicateur de chaque sorte pour un objectif donné. Au contraire, il faut être sélectif et choisir le meilleur possible. Le choix préférentiel est un indicateur de résultat (intermédiaire), qui exprime mieux la dimension de performance.

L'indicateur mesure la réalisation d'un objectif ; il devient donc nécessaire de connaître les résultats des années antérieures, et de fixer les cibles pour les années à venir.

Les cibles doivent être situées dans un horizon temporel pouvant aller jusqu'à n+5. Il faudra donc les fixer de manière réaliste et cohérente avec les possibilités de réalisation, en tenant compte de la situation de référence et des ressources disponibles.

Schéma 5: Cadre de performance déterminant l'allocation des moyens



II.4. Programmation budgétaire triennale

L'introduction de la pluri-annualité constitue une innovation majeure dans la gestion publique, à travers la prise en compte, à moyen terme, de l'impact des décisions publiques. Elle offre ainsi une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets.

Sur cette base, le programme, établi selon une logique pluri-annuelle, se définit comme le « **regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de long terme** » (l'article 12 de la LOLF).

Le budget-programmes offre dès lors une meilleure lisibilité des choix budgétaires, en vue d'une allocation efficiente des ressources.

Suivant les dispositions de l'article 12 de la LOLF, **les crédits des programmes sont décomposés par natures économiques de dépenses (personnel, biens et services, transferts courants et investissements)**.

La répartition des crédits par programme suivant les natures de dépenses citées par l'article 12 de la LOLF nécessitera la déclinaison de celui-ci en des niveaux plus précis. Autrement dit, chaque programme est décliné en **actions** qui sont, à leur tour, éclatées en **activités**.

L'allocation des crédits par programme se fait sur la base de l'évaluation des coûts des activités. A ce niveau, il s'agira d'identifier, pour chaque activité, les tâches à réaliser par les services centraux et les opérateurs de l'Etat, et estimer leur coût en termes de natures économiques.

Ainsi, le montant total des crédits alloués au programme constituera la somme des actions budgétisées et qui sont obtenues à partir des estimations des coûts des (**activités ?**) tâches.

Pour prendre en compte l'impact financier des décisions publiques sur les exercices à venir, les crédits des programmes sont répartis suivant une période triennale. La première année représente les crédits de la loi de finances initiale ; pour les autres années, les crédits sont estimés à titre indicatif.

La budgétisation se fera conformément à la maquette proposée dans le format du

Schéma 6 : Cadre programmatique aboutissant à la budgétisation



II.5. Budgétisation en AE-CP des projets d'investissement

Conformément aux dispositions de l'article 18 de la LOLF, les AE s'appliquent aux « investissements prévus par la loi de finances ».

La notion de dépenses d'investissement fait directement référence à l'article 11 de la LOLF, qui décrit les différentes catégories de dépenses budgétaires de l'Etat. En effet, les **dépenses en capital** sont constituées des « dépenses d'investissement exécutées par l'Etat » et des « dépenses de transferts en capital ». Ce sont ces deux catégories de dépenses d'investissement qui sont visées ici.

L'alinéa 3 élargit le périmètre aux « *contrats de partenariat public-privé*, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public ».

Toutefois, les dépenses récurrentes qui doivent être considérées comme inéluctablement prises en charge sur un exercice peuvent déroger à la règle de consommation des AE par les engagements juridiques. La budgétisation se fait alors en AE=CP et donne lieu à engagement annuel sur la base de la prévision de consommation des crédits de paiement.

Cette dérogation, qui ne concerne que des dépenses non structurantes, est contenue dans le périmètre défini, notamment, par la liste suivante :

- dépenses de nettoyage ;
- dépenses de gardiennage ;
- dépenses de maintenance ;
- fournitures de bureau ;
- téléphonie.

La liste peut être complétée en accord avec la Direction générale du Budget. Cette dérogation constitue une faculté offerte aux services gestionnaires de budgéter ces dépenses en AE=CP.

Sur la base des tableaux simplifiés ci-dessous, il est s'agit, dans un premier temps, de renseigner les premières informations relatives au niveau d'exécution des marchés, afin de permettre à la Direction de la Programmation budgétaire de mieux orienter la programmation.

Le second tableau concerne la budgétisation proprement dite des projets/programmes et contrats de PPP. Il permet de rattacher les projets aux programmes budgétaires, de renseigner les sources de financement et de procéder à une budgétisation triennale en inscrivant, pour chaque année, le montant prévu en CP et en reportant les AE correspondants.

La budgétisation en AE-CP est expliquée en détail au niveau de la fiche sur les AE-CP, annexée au présent fascicule.

| Programmes budgétaires | Projets | Marchés non exécutés totalement en n-1 | Prises en charge n | Reliquats attendus | Justifications |
|------------------------|---------|--|--------------------|--------------------|----------------|
| P ₁ | | | | | |
| P _n | | | | | |
| Total | | | | | |

- **Tableau de budgétisation en AE-CP des projets d'investissement**

| Programmes budgétaires | Projets d'investissement | Source de financement | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|------------------------|--------------------------|-----------------------|------|----|------|----|------|----|
| | | | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| P ₁ | | | | | | | | |
| P ₂ | | | | | | | | |
| P _n | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | |

II.6. conclusion

L'analyse des principales difficultés rencontrées et des défis qu'elles posent sera faite sur chacun des programmes et globalement sur la mise en œuvre de la stratégie du ministère.

En clair, il s'agit de confronter les projections financières et de performance aux objectifs et cibles des stratégies. Si, du fait des contraintes budgétaires, l'enveloppe allouée ne permet pas de couvrir les actions/activités inscrites dans le DPPD/PAP, des réajustements doivent être opérés.

Une bonne mise en œuvre de la stratégie du département nécessite, tout d'abord, la mise en place d'un dispositif interne de suivi-évaluation qui pourrait être structuré ainsi :

- un comité de pilotage présidé par le Ministre ou son représentant et composé de toutes les structures du département et des autres acteurs du secteur impliqués. Il définit les grandes orientations de la politique du ministère et pilote la performance des différents programmes ;
- un comité technique qui appuie le comité de pilotage à qui il devra rendre compte régulièrement des résultats de ses travaux ; il pourrait être présidé par le coordonnateur des programmes.
- un secrétariat assuré par le Coordonnateur de la Cellule des Etudes et de la Planification ou le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement (ou une autre structure similaire, selon la spécificité du département).

Ce dispositif, qui matérialise le dialogue de gestion, devra être entériné par un arrêté du Ministre.

Son travail est alimenté, entre autres, par les documents ci-après, régulièrement produits ou mis à jour:

- la LPSD ;
- le rapport de l'instance gouvernementale chargée de l'examen des programmes ;
- le DPPD ;
- le document de synthèse des PAP ;
- la charte de gestion ministérielle ;
- les protocoles de gestion ;
- les tableaux de bord ;
- les plans de travail annuels (PTA) ;
- etc.

Annexe 1 : Format du DPPD d'un Ministère

INTRODUCTION

Présentation générale du Ministère

Contexte

Orientations stratégiques

Cadre de performance

| Programmes | Actions | Objectifs spécifiques | Résultats attendus | Indicateurs | Cibles 2019 | Cibles 2020 | Cibles 2021 |
|----------------|---------|-----------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| P ₁ | Act. 1 | OS 1 | | Ind. 1 | Cib. 1 | | |
| | | | | | | | |
| | | | | Ind. n | Cib. n | | |
| P _n | | | | | | | |
| | Act. n | OS n | | Ind. n | Cib. n | | |
| | Act. n | | | Ind. n | Cib. n | | |

Programmation triennale des crédits: Budgétisation pluriannuelle sur trois (3) années

| Programmes | Nature économique | Années | | | Total |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------|-------|-------|-------|
| | | 2019 | 2020 | 2021 | |
| Programme 1 | Personnel | | | | |
| | Biens et services | | | | |
| | Transferts courants | | | | |
| | Investissements exécutés par l'Etat | | | | |
| | Transferts en capital | | | | |
| Total Prog 1 | | | | | |
| | | | | | |
| Programme 2 | Personnel | | | | |
| | Biens et services | | | | |
| | Transferts courants | | | | |
| | Investissements exécutés par l'Etat | | | | |
| | Transferts en capital | | | | |
| Total Prog 2 | | | | | |
| | | | | | |
| Programme n | Personnel | | | | |
| | Biens et services | | | | |
| | Transferts courants | | | | |
| | Investissements exécutés par l'Etat | | | | |
| | Transferts en capital | | | | |
| Total des programmes | | | | | |
| Total général | | | | | |

Budgétisation en AE-CP des projets d'investissement

- **Tableau 1 : Niveau d'exécution des marchés**

| Programmes budgétaires | Projets | Marchés non exécutés totalement en 2017 | Prises en charge 2018 | Reliquats attendus | Justifications |
|------------------------|---------|---|-----------------------|--------------------|----------------|
| P ₁ | | | | | |
| P _n | | | | | |
| Total | | | | | |

- **Tableau 2 : tableau de budgétisation en AE-CP des projets d'investissement**

| Programmes budgétaires | Projets d'investissement | Source de financement | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|------------------------|--------------------------|-----------------------|------|----|------|----|------|----|
| | | | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| P ₁ | | | | | | | | |
| P ₂ | | | | | | | | |
| P _n | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | |

Conclusion (Dispositif de suivi évaluation, difficultés et défis dans la mise en œuvre)

Annexe 2 : Format du DPPD d'une institution

INTRODUCTION

Présentation générale de l'Institution

Contexte

Orientations stratégiques

Programmation triennale des crédits: Budgétisation pluriannuelle sur trois (3) années

| Nature économique | Années | | | Total |
|-------------------------------------|--------|------|------|-------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | |
| Personnel | | | | |
| Biens et services | | | | |
| Transferts courants | | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat | | | | |
| Transferts en capital | | | | |
| Total | | | | |

Budgétisation en AE-CP des projets d'investissement

- **Tableau 1 : Niveau d'exécution des marchés**

| Projets d'investissement | Marchés non exécutés totalement en 2017 | Prises en charge 2018 | Reliquats attendus | Justifications |
|--------------------------|---|-----------------------|--------------------|----------------|
| Projet 1 | | | | |
| Projet n | | | | |
| Total | | | | |

- **Tableau 2 : Tableau de budgétisation en AE-CP des projets d'investissement**

| Projets d'investissement | Source de financement | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|--------------------------|-----------------------|------|----|------|----|------|----|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Projet 1 | | | | | | | |
| Projet 2 | | | | | | | |
| Projet n | | | | | | | |
| Total | | | | | | | |

Conclusion (Dispositif de suivi évaluation, difficultés et défis dans la mise en œuvre)

Annexe 3 : Format PAP

PRESENTATION DU PROGRAMME

- Rappeler le contexte du programme et la politique publique qu'il met en œuvre ;
- Présenter les services et structures ainsi que les actions qu'ils mettent en œuvre ;
- Citer les résultats majeurs attendus par le programme pour l'année à venir.

PRESENTATION DU CADRE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

| Actions | Objectifs | Résultats attendus | indicateurs | mode de calcul | Méthode de collecte | référence | Cibles |
|---------|-----------|--------------------|-------------|----------------|---------------------|-----------|--------|
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

➤ Faire une analyse du tableau avec un paragraphe par objectif.

PRESENTATION DES CREDITS DU PROGRAMME

Présentation des crédits du programme par actions et par nature économique de dépense

| Action | Nature de dépense | | | | | | | Total | |
|--------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------|----|-----------------------|----|-------|----|
| | Personnel | Biens et services | Transferts courants | Investissements exécutés par l'Etat | | Transferts en capital | | | |
| | CP | CP | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Action 1 | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | |
| Action n | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | |

Evolution des crédits du programme

| Nature de dépense | Année 2017 (exécution) | 2018 (LFI) | 2019 | Variation (2019)-(2018) | Justification |
|-------------------------------------|------------------------|------------|------|-------------------------|---------------|
| Personnel | | | | | |
| Biens et services | | | | | |
| Transferts courants | | | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat | | | | | |
| AE | | | | | |
| CP | | | | | |
| Transferts en capital | | | | | |
| AE | | | | | |
| CP | | | | | |
| Total | | | | | |

3.3 Justification des dépenses par nature

a. Dépenses de personnel

Répartition des dépenses de personnel du programme par emplois et coût

| Fonctionnaires et non fonctionnaire (H)/Contractuels (C) | Situation 2018 | | Plafonds 2019 | | Variation (2019-2018) | | Justification |
|--|----------------|---------|---------------|---------|-----------------------|---------|---------------|
| | Effectifs | Montant | Effectifs | Montant | Effectifs | Montant | |
| Hiérarchie A | | | | | | | |
| Hiérarchie B | | | | | | | |

| | | | | | | | |
|--------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Hiérarchie C | | | | | | | |
| Hiérarchie D | | | | | | | |
| Hiérarchie E | | | | | | | |
| Total (H) | | | | | | | |
| Catégorie A | | | | | | | |
| Catégorie B | | | | | | | |
| Catégorie C | | | | | | | |
| Catégorie D | | | | | | | |
| Catégorie E | | | | | | | |
| Total (C) | | | | | | | |
| Total des emplois | | | | | | | |

b. Dépenses de biens et services et transferts courants

| Articles | 2018 | 2019 | Variations | Justifications |
|---------------------------------|------|------|------------|----------------|
| 60- Achats de Biens et services | | | | |
| 61-Acquisition de services | | | | |
| 62-Autres services | | | | |
| 64-Transferts courants | | | | |
| Total | | | | |

c. Dépenses d'investissement

- Tableau de budgétisation des projets

| Projets | Articles | Montants | | Variations | Justifications |
|--------------|---------------------------------------|----------|------|------------|----------------|
| | | 2018 | 2019 | | |
| Projet 1 | 22-Acquisition et aménagement | | | | |
| | 23-Constructions, grosses réparations | | | | |
| | 24-Matériel et mobilier | | | | |
| | 25-Equipements militaires | | | | |
| | 64-Transferts en capital | | | | |
| Projet n | | | | | |
| Total | | | | | |

- Tableau des échéanciers AE associées aux CP

| Action | Activité /projet | Montant exécuté en 2017 | | Montant 2018 | | Montant 2019 | | Variations | | Justifications | |
|--------------|------------------|-------------------------|----|--------------|----|--------------|----|------------|----|----------------|----|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Action | Activité 011 | | | | | | | | | | |
| | Activité 012 | | | | | | | | | | |
| Action | Activité 021 | | | | | | | | | | |
| | Activité 022 | | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | | |

3.4 Présentation des structures autonomes rattachées

- Par opérateur

| Action | Activités | Montants | Résultats attendus | Indicateurs | Cibles 2019 |
|----------------|-----------|----------|--------------------|-------------|-------------|
| A ₁ | Act 1 | | | | |
| | ... | | | | |
| A ₂ | Act 2 | | | | |
| | ... | | | | |
| Total | | | | | |

Annexe 4 : Fiche sur les autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP)

INTRODUCTION

Les réformes en cours au sein de l'UEMOA ont introduit une nouvelle modalité de budgétisation et de gestion des dépenses d'investissement, qui s'intègre entièrement dans la logique de la GAR et du budget-programme : les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP). Cette approche spécifique se distingue de celle appliquée aux autres catégories de dépenses publiques.

En effet, les dépenses d'investissement, du fait de leur spécificité (travaux importants pouvant s'exécuter sur plusieurs années, règles juridiques propres, coûts élevés) doivent être pilotées de sorte faire l'objet d'une programmation pluriannuelle qui à anticiper les besoins en crédits, d'un système de sélection et de suivi de la mise en œuvre physico-financière des projets.

Les AE-CP permettent d'encadrer de bout en bout la chaîne de la dépense : de l'engagement juridique, qui consomme les AE, au paiement effectif, qui consomme les CP.

DEFINITIONS ET PERIMETRE

L'article 18 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011, modifiée par celle n° 2016-34 du 23 décembre 2016 définit les autorisations d'engagement comme « **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** ».

La « limite supérieure » renvoie au caractère limitatif des dépenses d'investissement pouvant faire l'objet d'un engagement juridique par les services de l'Etat au cours d'un exercice budgétaire donné.

Les AE, au regard de cette disposition, s'appliquent aux « investissements prévus par la loi de finances ». La notion de dépenses d'investissement fait directement référence à l'article 11 de la LOLF, qui décrit les différentes catégories de dépenses budgétaires de l'Etat. En effet, les **dépenses en capital** sont constituées des « dépenses d'investissement exécutées par l'Etat » et des « dépenses de transferts en capital ». Ce sont ces deux catégories de dépenses d'investissement qui sont visées ici.

L'alinéa 3 élargit le périmètre aux « *contrats de partenariats publics-privés*, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public ».

La LOLF différencie nettement les modalités de consommation de ces deux types d'investissement. L'alinéa 2 de l'article 18 précise que « pour une opération d'investissement

directement exécutée par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en œuvre sans adjonction ».

Cette disposition institue le principe du **respect de la fonctionnalité des investissements** : pour disposer d'un investissement fonctionnel et utilisable, la budgétisation doit couvrir le volume d'AE nécessaire. En d'autres termes, il n'est pas permis de fragmenter la budgétisation de tout ou partie d'un investissement en unités non directement fonctionnelles. Le volume d'AE à mobiliser au cours de l'exercice budgétaire pour une opération d'investissement doit couvrir la ou les *tranches fonctionnelles*, c'est-à-dire, comme le stipule la directive LOLF, « une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction ». Le volume d'AE nécessaire à la couverture d'une tranche fonctionnelle doit donc permettre le financement d'un projet homogène et cohérent, correspondant à tout ou partie de l'opération d'investissement en question.

S'agissant de l'AE afférente aux opérations menées dans le cadre d'un contrat de partenariat, qui couvre, dès la signature du contrat, la totalité de l'EJ, elle est prévue dans un souci de sincérité budgétaire en matière d'engagements de l'Etat.

Les crédits de paiement sont définis à l'article 19 comme « **la limite supérieure des dépenses des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice** ». Le volume de CP ouverts en loi de finances doit avoir été évalué à hauteur des besoins de trésorerie de l'exercice concerné, compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques souscrits.

PRINCIPES GENERAUX ET INTERET

La LOLF donne également des précisions sur *l'annualité des AE-CP* et les possibilités ou non de leur *report sur l'exercice suivant* :

Article 24

Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

Les autorisations d'engagement, au sens de l'article 18 de la présente loi organique, disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

Par exception, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire tel que

défini à l'article 45 de la présente loi organique.

Ces reports s'effectuent par décret pris en conseil des ministres, en majoration des crédits de paiement pour les investissements de l'année suivante, sous réserve de la disponibilité des financements correspondants.

Commentaires :

- **les AE-CP sont soumis au droit commun de l'annualité budgétaire ;**
- **toutefois, les AE votées par le Parlement pour une année et non consommées peuvent être reportées ; à défaut, elles sont annulées en loi de règlement ;**
- **les CP non consommés ne peuvent être reportés ;**
- **cependant, les CP disponibles relatifs aux dépenses d'investissement peuvent être reportés sur l'année suivante, à la seule condition que ce report ne dégrade pas l'équilibre de la loi de finances initiale de ladite année**

Les AE constitue donc la « monnaie » de l'engagement juridique, et les CP la « monnaie » de l'ordonnancement et du paiement.

Dans la procédure classique où les AE n'existaient pas encore, les CP étaient réservés et bloqués dès le stade de l'engagement, pour s'assurer du paiement à terme ; c'est ce qu'on appelle **l'engagement comptable**. Aujourd'hui, la double autorisation en dépenses permet de redonner aux CP leur fonction de monnaie de paiement et non d'engagement.

Les AE-CP permettent d'apporter plus de souplesse dans la gestion, en déconnectant le support budgétaire autorisant l'Etat à souscrire des marchés ou à passer commande de celui l'autorisant à payer les biens et services commandés, une fois le service fait constaté.

La budgétisation et l'exécution des AE-CP nécessitent un contrôle, un suivi et un reporting accrus ; la possibilité pour les gestionnaires publics d'engager l'Etat sur plusieurs années sans disposer immédiatement de la trésorerie correspondante doit être surveillée de très près.

Les volumes d'AE pouvant être ouverts doivent dépendre de la capacité réelle de l'Etat à pouvoir honorer, le moment venu, les engagements contractés. Ce qui, pour assurer la **soutenabilité pluriannuelle du budget de l'Etat**, implique d'avoir une « vision pluriannuelle » sur :

- les dépenses d'investissement à réaliser ;
- les rythmes prévisionnels de réalisation des engagements juridiques (cadencement des actes de passation de la commande publique) ;
- les paiements à réaliser année après année.

Les AE-CP n'échappent par conséquent pas à la **contrainte budgétaire annuelle**.

La budgétisation et la gestion en AE-CP permet de clarifier la portée de **l'autorisation parlementaire**, qui concerne à la fois le volume d'engagements financiers que l'Etat est autorisé à souscrire et le volume de paiements qu'il est autorisé à effectuer au cours de l'exercice budgétaire.

En « découplant » les supports de l'engagement et du paiement, les AE-CP participent à la **fluidification de la gestion**. Associés à la **fongibilité des crédits**, ils permettent aux responsables de programme de faire correspondre au mieux les besoins d'engagements et de paiements avec les disponibilités de trésorerie.

Les AE-CP sont en outre **un moyen idéal pour concilier la rigidité annuelle du budget à la pluri annualité des dépenses d'investissement**. Ils conduisent de ce fait à l'amélioration des **restes à payer** (différence entre le montant d'AE engagé et le montant de CP payé) et à une meilleure maîtrise des **besoins en trésorerie**.

Les AE sont consommées par les engagements juridiques fermes de l'Etat. Ainsi, pour un projet d'investissement estimé à un montant **X**, les AE qui seront mobilisées représentent un montant **Y < X**, correspondant au montant de l'engagement juridique ferme pris par l'Etat au sein du marché ou du contrat signé. En effet, dans sa globalité, le projet peut inclure des **tranches conditionnelles** qui ne seront **affirmées** qu'une fois les financements y relatifs disponibles.

Les AE sont un **instrument de suivi** à la fois pour les engagements fermes et les restes à payer souscrits par l'Etat. Elles sont particulièrement utiles lorsque le paiement d'une partie de la dépense n'interviendra que l'année suivante, que la durée de l'engagement aille au-delà de l'année civile ou lui soit inférieure ou égale. Les AE d'une année doivent donc couvrir au plus près les engagements fermes de l'exercice, qu'ils soient annuels ou pluriannuels.

Les engagements pris au travers des AE doivent systématiquement être accompagnés d'un **échancier prévisionnel des paiements**. Cela qui permet de planifier les besoins en CP (décaissements en trésorerie) de chaque exercice concerné.

Par ailleurs, les AE viennent simplifier le régime des **dépenses engagées non ordonnancées**, qui pouvaient être réengagées sur l'année suivante; ce qui, en l'absence de reports de crédits, obérait la capacité de contracter des engagements nouveaux, donc d'effectuer de nouvelles dépenses, sur les CP de l'année suivante.

Dans le système actuel, le principe est qu'en gestion une dépense peut être engagée mais ne sera ordonnancée ou payée que l'année suivante. Les crédits sont dès lors budgétés en fonction des rythmes d'engagement et de paiement prévisionnels des dépenses. L'engagement non dénoué en fin d'exercice peut l'être en début de la gestion suivante. Aussi n'est-il plus besoin d'opérer des réengagements de dépenses.

BUDGETISATION DES AE ET DES CP

Les dépenses d'investissement

La budgétisation des dépenses d'investissement directement exécutés par l'Etat en AE dépend du montant total des engagements qui seront contractés dans l'année.

Toutefois, la budgétisation en CP dépend du montant qui sera effectivement payé dans l'année. Ainsi, dans les cas où les contrats signés pour la réalisation de projets d'investissement ont des durées d'exécution supérieures à un an (donc paiement au-delà de l'année en cours), le montant en CP inscrit dans le budget peut être différent de celui de AE prévu au titre de l'année (**AE#CP**).

Pour la première année d'exécution desdits contrats, les CP mis en place correspondent au besoin de paiement dans l'année.

Les AE ne couvrent pas nécessairement le coût global du projet : le volume d'AE à budgéter dépend des engagements juridiques à souscrire chaque année, sur la durée de réalisation du projet.

S'agissant des contrats de PPP, l'AE couvre, dès l'année où le contrat est signé, la totalité de l'engagement juridique. **Les CP couvrent les besoins de trésorerie pour chaque année d'exécution du contrat.**

Les autres natures économiques de dépenses

Règle : La budgétisation des dépenses autres que d'investissement se fait en CP uniquement.

NB : Pas de report sur ces natures économiques de dépenses.

La budgétisation est fonction du type de marché public envisagé

- **les marchés publics à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible**

En année n, les AE sont budgétées à hauteur des **engagements fermes**, et les CP à hauteur de l'**évaluation des paiements** de l'année. La durée de l'engagement initial n'inclut pas la ou les **éventuelles reconductions**, dans la mesure où la non-reconduction n'est pas considérée comme une résiliation du contrat, et n'entraîne donc pas d'**indemnités de dédit**.

En année n+1 ou n+2, il n'y a plus d'AE à budgéter, sauf en cas de **prévision de révision de prix** ou de **reconduction**.

- **Les marchés publics à tranches fermes et conditionnelle (s)**

Les AE sont budgétées initialement à hauteur des **engagements fermes** (y compris **débit éventuel**) ou affermis, et les CP à hauteur des paiements de l'année. Une **tranche conditionnelle** ne peut être affermie les années suivantes que si le disponible sur l'enveloppe globale d'AE, au moment de la date d'affermissement, est au moins égal au montant de la tranche à affermir.

- **Les marchés publics à prix unitaire ou marchés-cadres reconductibles ou non**

Les AE sont budgétées sur la base d'une évaluation annuelle des ordres de services ou bons de commandes qui seront émis, et les CP sur la base d'une évaluation annuelle des paiements liés aux factures.

Ainsi, la règle de budgétisation est la suivante : la passation de marchés à bons de commande comprenant ou non un minimum et un maximum ne consomme pas d'AE (pas même à hauteur du montant minimum du marché le cas échéant), mais c'est plutôt **l'émission du bon de commande qui consomme les AE et vaut en même temps notification**.

La budgétisation s'appuie sur une évaluation annuelle des émissions de bons de commande.

- **Les contrats de partenariat publics-privés**

Les AE sont budgétées dès l'année où le contrat est signé, à hauteur de la totalité de l'engagement juridique afférent aux opérations à mener, quelle que soit du reste la nature comptable des dépenses concernées.

- **Tranches fonctionnelles et affectations**

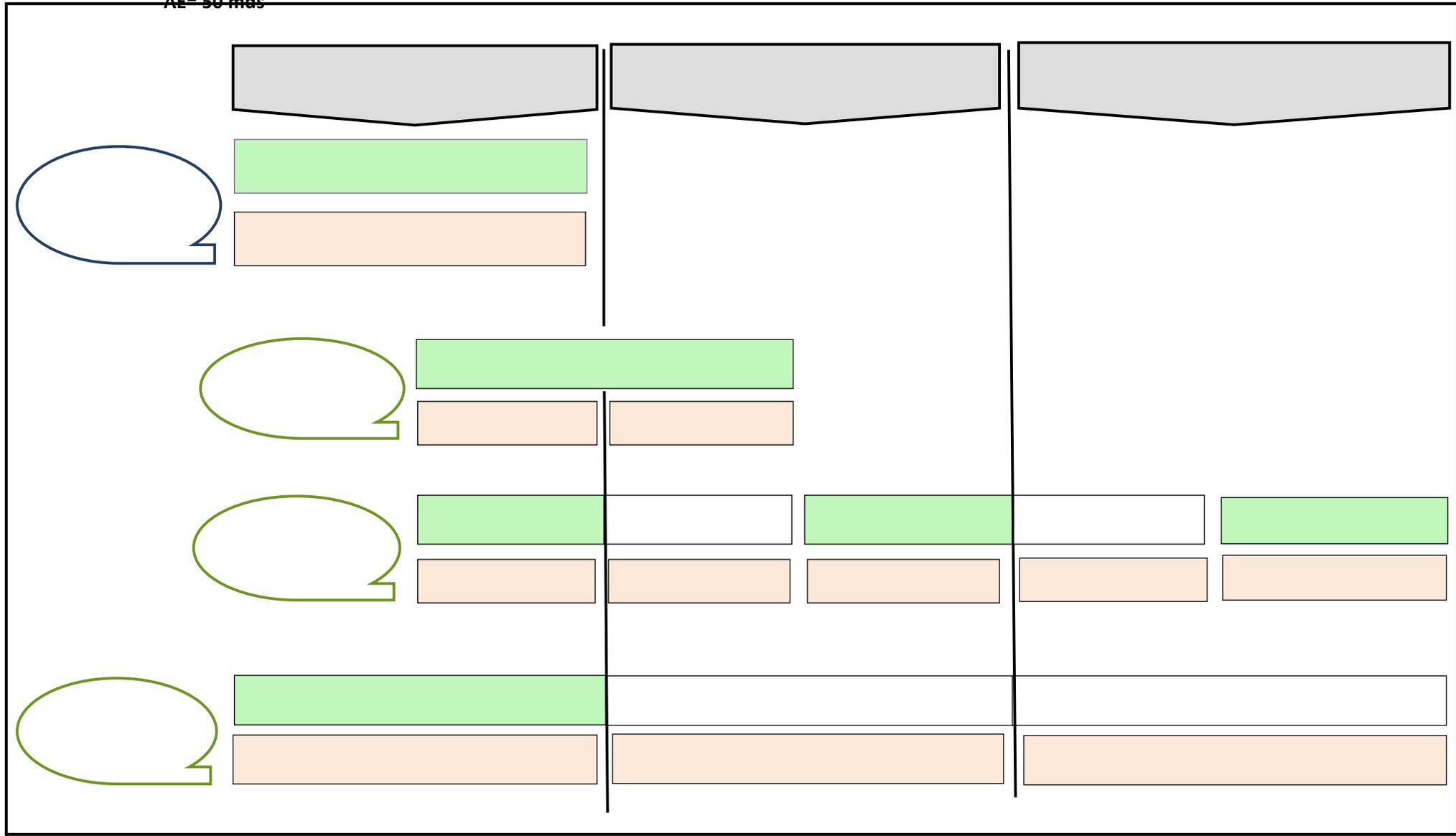
La budgétisation des AE doit couvrir la totalité du financement d'une opération d'investissement correspondant à l'ensemble des **tranches fonctionnelles** qui seront lancées dans l'année.

En effet, le principe de l'annualité budgétaire nécessite de ne budgéter en AE, dans l'année, que les tranches fonctionnelles à lancer, et donc **à affecter**.

BUDGETAIRE ET RECURRENTS

Illustration 2 : EXEMPLES DE BUDGETISATION EN AE-CP EN FONCTION DE LA DUREE DES EJ A SOUSCRIRE

AE= 50 mds



LES AE-CP DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

La LOLF dispose en son article 44: « Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

- fixe, pour le budget général, par programme et par dotation, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ;
- fixe, par budget annexe et compte spécial du trésor, le montant des crédits de paiement et, le cas échéant, des autorisations d'engagement ».

De son côté, l'article 45 stipule que le projet annuel de performance (PAP) de chaque programme précise, entres autres, **l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement**.

Il ressort de ces dispositions que la budgétisation en AE-CP a un impact avéré sur la présentation et le vote des crédits au sein de la loi de finances. En effet, concernant les crédits d'investissement, l'autorisation parlementaire devra désormais porter sur un montant d'AE et un montant de CP.

Les lois de finances ainsi que les annexes qui les accompagnent devront donc présenter ces montants, et fournir les informations permettant d'éclairer le choix du Parlement.

Illustration 3 : EXEMPLE DE PRESENTATION DANS LE PAP DES CREDITS D'UN PROGRAMME EN AE-CP

| Intitulé du programme | Personnel | | | Acquisition de biens et services | | | Transferts courants | | | Investissements Exécutés par l'Etat | | | | | | Transferts en capital | | | | | |
|-----------------------|-----------|----|----|----------------------------------|----|----|---------------------|----|----|-------------------------------------|----|----|-----|----|----|-----------------------|----|----|-----|----|----|
| | | | | | | | | | | AE | | | CP | | | AE | | | CP | | |
| | E | LF | PL | Exé | LF | PL | Exé | LF | PL | Exé | LF | PL | Exé | LF | PL | Exé | LF | PL | Exé | LF | PL |
| | x | I | F | n-1 | I | F | n-1 | I | F | n-1 | I | F | n-1 | I | F | n-1 | I | F | n-1 | I | F |
| | é | n | n+ | | n | n+ | | n | n+ | | n | n+ | | n | n+ | | n | n+ | | n | n+ |
| | n- | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | 1 |
| | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Action 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Action 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Action 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Projet 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Projet 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Projet 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

CONCLUSION

L'adoption des AE-CP résulte d'une vision stratégique qui, corrélée au budget-programme et à la déconcentration de l'ordonnancement, appelle des changements majeurs dans les procédures de gestion.

FASCICULE IV : Budgétisation annuelle et élaboration du projet
de loi de finances

fascicule décrit la procédure de préparation du budget.

terme des travaux du cadrage budgétaire, des enveloppes budgétaires sont déterminées et notifiées aux ministères sectoriels et aux institutions par le Ministre chargé des finances, pour servir de base à l'élaboration des documents budgétaires (DPPD, PAP et projets de budget).

Après la réception des enveloppes indicatives, les ministères et institutions procèdent à la ventilation des crédits, à l'élaboration des projets de budget, ainsi qu'à leur saisie dans le système d'information. En outre, les ministères, à partir des enveloppes indicatives notifiées, entament la révision ou l'actualisation des documents budgétaires évoqués ci-dessus. Ces documents sont également saisis dans le système, au même titre que les projets de budget.

I. Détermination des enveloppes indicatives sous contrainte TOFE

A la réception du Tableau des Opérations financières de l'Etat (TOFE), un rapprochement est fait entre les plafonds de dépenses issus du cadrage macroéconomique et ceux du cadrage budgétaire, à l'effet de constater le niveau de prise en charge des besoins réels.

Si les plafonds du TOFE sont supérieurs aux estimations du cadrage budgétaire, les enveloppes provisoires deviennent les enveloppes indicatives à notifier.

Si les plafonds du TOFE sont inférieurs aux montants arrêtés par le cadrage budgétaire, il faudra alors revoir le montant des enveloppes à répartir aux ministères et institutions, fixer un montant pour la marge d'arbitrage et faire les ajustements nécessaires pour respecter la contrainte du TOFE.

Ce travail d'ajustement s'appuie sur les enveloppes budgétaires provisoires identifiées au terme du cadrage budgétaire et aboutit à la révision, à la hausse ou à la baisse, de ces enveloppes.

I.1 Détermination du montant des enveloppes à distribuer

De manière pratique, le montant global des enveloppes à distribuer aux Ministères et Institutions est obtenu après déduction des plafonds du TOFE, des éléments ci-après :

- les réserves de gestion;
- les subventions du budget général aux Comptes spéciaux du Trésor ;
- la marge d'arbitrage pour la couverture des nouvelles contraintes apparues au moment des arbitrages budgétaires.

I.2 Détermination des enveloppes indicatives par ministère ou institution

Pour déterminer l'enveloppe budgétaire indicative d'un ministère ou d'une institution, on part de la situation d'exécution de la dernière gestion close, afin de procéder aux ajustements permettant d'obtenir une base de projection.

Exemple : Pour élaborer les enveloppes indicatives de 2019, la base de projection est la situation d'exécution budgétaire de 2018. Le travail d'ajustement consiste, dans un premier temps, à identifier les mesures à impact positif et celles qui ont un impact négatif, en vue de les répercuter sur la situation de base.

Les mesures à impact positif concernent toutes celles dont la prise en compte a pour effet de revoir à la hausse le niveau des crédits exécutés au titre de l'année de base. Il peut s'agir, par exemple, d'une hausse du taux de l'inflation, du paiement d'arriérés, de nouveaux recrutements, des reports de charges, etc.

Les mesures à impact négatif, quant à elles, sont celles qui sont relatives à des économies ou déductions à appliquer sur l'année de base. Ce sont, notamment, une réorganisation des services entraînant des économies, l'arrivée à terme de certains projets d'investissement, les départs à la retraite, la baisse du coût du carburant, etc.

Sur la base de ce qui précède, une enveloppe provisoire est identifiée pour chaque ministère et institution. Comme indiqué supra, la prise en compte des contraintes du TOFE, au niveau de chaque enveloppe sectorielle se fait en fonction des priorités et choix des dépenses sectorielles, conformément à la volonté politique et, notamment, aux orientations du PSE.

A titre d'illustration, pour ce qui concerne l'enveloppe indicative du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique au titre de l'année 2017, la couverture budgétaire des élections législatives a été prise en compte, de même que la réforme des titres et grades au niveau de l'enveloppe du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. A côté de ces mesures à impact positif, il existe, en termes de mesures à impact négatif, par exemple, la baisse de la réserve de gestion et des crédits initialement positionnés pour couvrir les arriérés.

I.3 Notification des enveloppes

Les enveloppes indicatives ainsi obtenues sont notifiées, après la tenue du Débat d'Orientation budgétaire, aux différents ministères et institutions par le Ministre chargé des Finances, à l'effet de prendre en compte éventuellement les préoccupations du Parlement.

Les enveloppes triennales notifiées se présentent par grandes natures économiques de dépense, dans le respect du plafond du TOFE, et par programmes et dotations, à titre indicatif.

Les lettres de notification sont transmises, au plus tard, le **05 juillet de chaque année**.

Elles précisent :

- ✓ le volume, sur trois ans, des crédits de chaque ministère et institution, avec un accent mis sur l'année considérée, ainsi que leur répartition par nature économique et par dotations et programmes ;
- ✓ les engagements de l'Etat et les contreparties des projets d'investissement sur ressources extérieures ;
- ✓ le volume de crédits projetés pour les années n+2 et n+3 en dépenses ordinaires et dépenses en capital ;
- ✓ la date limite de transmission du projet de budget et des documents budgétaires au Ministère chargé des Finances.

Après transmission des enveloppes indicatives aux ministères sectoriels et institutions, le Coordonnateur général de la programmation budgétaire, en l'occurrence le Directeur général du Budget, fait procéder à leur saisie dans le système d'information.

I.4 Répartition de l'enveloppe budgétaire indicative

A la réception des enveloppes, les ministres ou présidents d'institution en informent les responsables de programme et les convient à une réunion interne, en présence des structures dites transverses, à l'effet de procéder à leur répartition.

Celle-ci doit s'adosser à des critères d'allocation connus et partagés, et tenir compte des consignes et orientations contenues dans la circulaire budgétaire portant préparation de la loi de finances de l'année.

Le RPROG procède à son tour à la répartition des crédits qui lui sont affectés entre les actions et activités qui composent son programme. Cette répartition fait l'objet de saisie dans le système d'information, dans le respect des délais fixés par la circulaire budgétaire.

II. Saisie des projets de budget

II.1 Saisie dans le système d'information

Sous la supervision du Coordonnateur des programmes, en l'occurrence le Secrétaire général du ministère, qui a en charge la saisie des plafonds de dépenses par programme, les RPROG procèdent à la ventilation, par action et par activité ou projet, des crédits alloués en personnel, en biens et services et en investissement. Ils sont appuyés par les correspondants budgétaires du Ministère chargé des Finances, communément appelés sectoriels.

Par nature économique de dépenses, les vérifications suivantes devront être faites :

❖ Pour les dépenses de personnel

Pour chaque programme, il conviendra:

- de répertorier les effectifs en précisant les sorties (définitives et temporaires) et les entrées prévues pour l'année considérée ;
- d'encadrer la saisie des éléments variables dans le système, en conformité avec les états des effectifs ;
- d'appliquer rigoureusement les textes régissant les primes, indemnités et allocations diverses ;

- de justifier tout nouveau recrutement par la lettre du Premier Ministre qui l'autorise ;
- de recenser les agents flottants et de les affecter à l'un des programmes du ministère, en transmettant la liste à la Direction de la Solde qui se chargera de saisir les données appropriées. .

❖ Pour les **dépenses d'acquisition de biens et service**

Le RPROG et son correspondant budgétaire devront, entre autres, vérifier :

- la dotation en priorité des engagements et des dépenses prioritaires et sensibles;
- la budgétisation des actions et des activités ciblées lors du dialogue sectoriel, conformément aux objectifs visés ;

❖ Pour les **dépenses d'investissement**

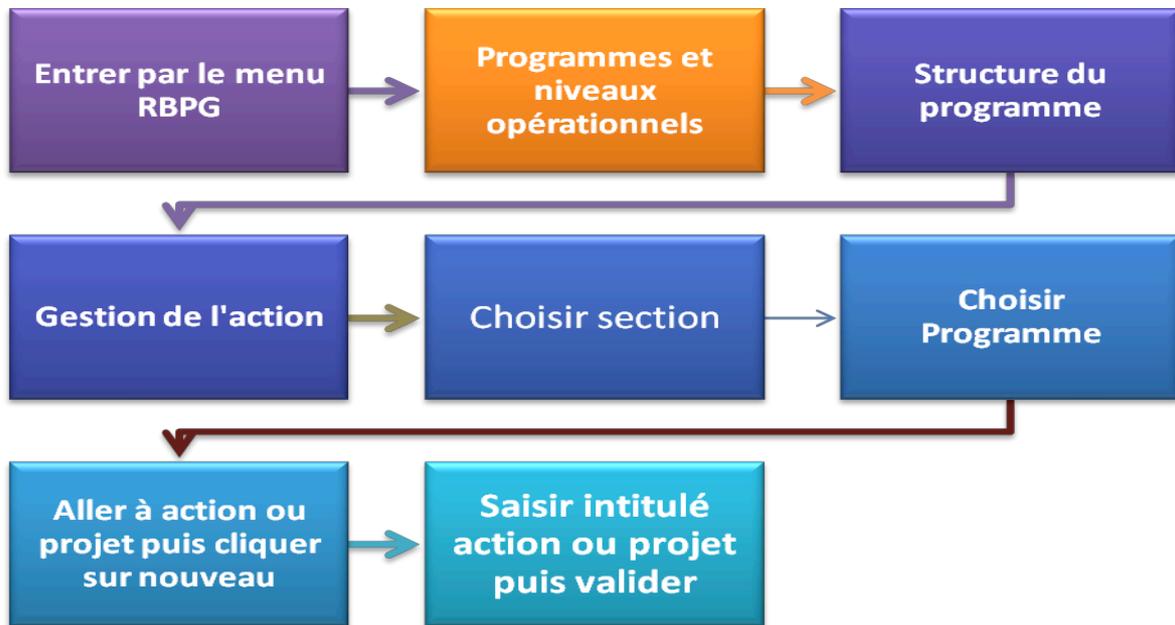
Le RPROG et son sectoriel devront s'assurer de :

- la prise en charge des contreparties au financement extérieur et des autres engagements de l'Etat ;
- de l'évaluation ex-ante des projets inscrits, sous-tendue par des études de faisabilité et de soutenabilité ;
- l'exhaustivité des projets financés par des subventions sur ressources extérieures (sous réserve TOFE).

II.2 Création des actions

La saisie des programmes dans le système d'information étant du ressort exclusif du Ministère chargé des Finances, les ministères sectoriels se limiteront à la saisie des actions, activités ou projets suivant le processus décliné ci-dessous :

Schéma 1 :



Capture d'écran SYGBUDGET 1

Niveaux de structuration Structure du Programme Exploitation Fenêtre

GIBuDE - RPG - Enregistrement d'actions de programme

Critères de recherche

Section: 43 Ministère de l'Economie des Finances et du Plan
Programme : 1444 Programme Pilotage stratégique et coordination de la politique de développement

Caractéristiques de l'action

Code: Identifiant:
Libelle:
Description:

Profondeur : 1 Valide

Objectifs spécifiques de programmes visés

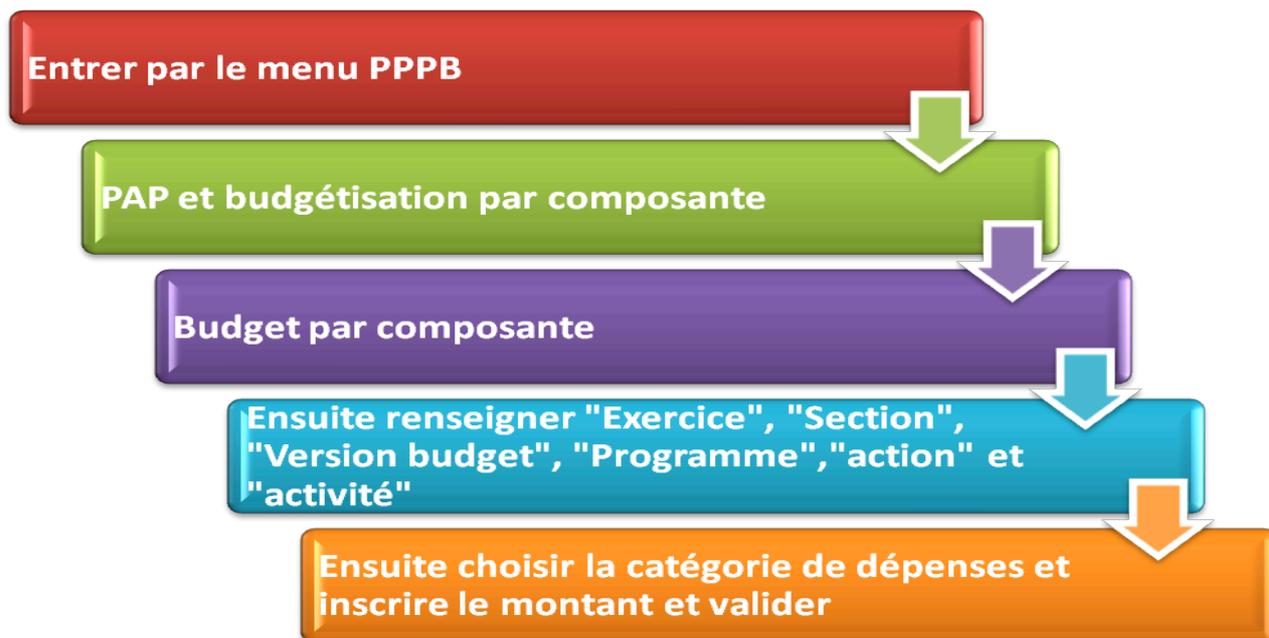
| Libelle | Description |
|--|-------------|
| <input type="checkbox"/> Appuyer la consolidation des capacités statistiques | |
| <input type="checkbox"/> Améliorer la cohérence dans la chaîne de planification | |
| <input type="checkbox"/> Renforcer la fonction suivi évaluation des politiques, programmes et projets d'investissement publics | |
| <input type="checkbox"/> Améliorer les capacités d'analyse du MEFP | |

Valider Nouvelle saisie Fermer

II.3 Budgétisation des actions ou des projets

Une fois l'action ou le projet créé, la budgétisation se fera telle que décrite dans le schéma ci-dessous :

schéma 2 :



Capture d'écran SYGBUDGET 2

Budget par composante PAP Programme Exploitation Fenêtre

GIBuDE - PPPB - Programmation triennale et budget annuel par activités

Paramètres de sélection

Exercice : ... 2016 Projet de Loi de Finances Initiales 2016

Section : ... 43 Ministère de l'Economie des Finances et du Plan

Version budget : ... 1 Version préliminaire des budgets des ministères de la LFI 2016

Programme : ... 2034 Programme économie solidaire, productive, compétitive et créatrice d'emplois

Action : ... 203401 Soutien à une croissance économique inclusive

Activité : ... 20340101 Activités DPEE

Programmations triennales par catégorie de dépense Dotations annuelles AE/CP par Chapitre et nature économique

| Catégorie de Dépenses | AE 2016 | CP 2016 | Cont. CP sur 2016 | CP 2017 | CP 2018 | Total CP |
|-------------------------------------|---------|---------|-------------------|---------|---------|----------|
| Acquisition de biens et services | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transferts courants | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Investissements exécutés par l'Etat | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transferts en capital | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Modifier ...

Transmettre Fermer

A la suite de la saisie des crédits, les projets de budget des ministères et institutions sont transmis au Ministère chargé des Finances, sous forme de documents paraphés, en vue de leur examen, au plus tard une semaine avant le passage en conférences budgétaires.

II.4 Conférences budgétaires

Les conférences budgétaires se déroulent en deux (02) étapes.

A la réception du projet de budget et des documents budgétaires, les sectoriels procèdent au rapprochement entre les montants saisis dans le système d'information et les montants inscrits dans lesdits documents, et vérifient leur conformité avec les enveloppes notifiées ainsi qu'avec les objectifs visés et les cibles de résultats.

Ils élaborent ensuite, chacun pour le ministère qui le concerne, une fiche contenant les observations sur les différents points de contrôle.

Les conférences budgétaires, conduites par la Direction de la Programmation budgétaire, se tiennent en présence des autres directions spécialisées de la Direction générale du Budget (Direction de la Solde, Direction des Pensions, Direction du Contrôle budgétaire, Direction de la Coopération et des Financements extérieurs), des structures du Ministère chargé des Finances qui sont responsables de la planification, des politiques économiques et du suivi des politiques publiques, des RPROG, des responsables des structures ministérielles dites transverses (DAGE et SAGE notamment), ainsi que des

responsables des services financiers des institutions constitutionnelles.

Au cours des conférences budgétaires, les ministères et institutions présentent leurs projets de budget, motivent leurs demandes de crédits additionnels et exposent leurs contraintes.

A la fin des travaux des conférences, la Direction de la Programmation budgétaire élabore un compte rendu retraçant, notamment, les principaux points de discussion, les difficultés rencontrées par les RPROG et les demandes de crédits additionnels motivées. Le compte rendu fait également mention de la qualité des documents budgétaires produits.

Il est transmis au Directeur général du Budget, accompagné du tableau d'arbitrage par programme et par ministère, ainsi que de l'ensemble des pièces justificatives reçues des ministères et institutions.

II.5 Arbitrages budgétaires et adoption du projet de loi de finances en Conseil des Ministres

A l'issue des conférences budgétaires, les propositions recueillies auprès des ministères et institutions sont transmises, pour pré-arbitrage, au Ministre chargé des Finances, au plus tard le 05 septembre.

Le dossier comprenant toutes les propositions est ensuite soumis à l'arbitrage du Premier Ministre et/ou du Président de la République, au plus tard le **20 septembre**, après l'actualisation du cadrage macroéconomique.

Au terme de l'arbitrage des hautes autorités, l'avant-projet de loi de finances de l'année est élaboré et transmis au Secrétaire général du Gouvernement, pour examen en Conseil des ministres, qui doit intervenir au plus tard le **20 septembre**.

II.6 Finalisation et transmission du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale

Après son adoption en Conseil des Ministres, le PLF est retourné au Ministère chargé des Finances pour intégration des observations du Conseil et finalisation.

Il est ainsi procédé à une revue de l'ensemble des observations pour s'assurer de leur prise en compte exhaustive, ainsi qu'à la vérification des documents annexes prévus par la LOLF.

A partir de ce moment, le système d'information est verrouillé dans sa partie « Elaboration de la LFI » et les tableaux matriciels extraits sont insérés en annexe du PLF.

Le PLF de l'année, accompagné du rapport de présentation du Ministre chargé des Finances et des annexes explicatives, est tiré en deux cents (200) exemplaires rangés dans des pochettes et transmis à l'Assemblée nationale, au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique, conformément aux dispositions de l'article 57 de la LOLF.

ANNEXES : TABLEAUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI)

5.1 TABLEAU 1 : TABLEAU DES RECETTES

PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE DE L'ANNEE N+1

PREVISIONS DE RECETTES BUDGETAIRES

PAR ARTICLE, PARAGRAPHE

En milliers de francs

| NOMENCLATURE ET NATURE DE LA RECETTE | PREVISIONS LFI N | REALISATIONS AU 31 Août N | PREVISIONS LFI N+1 | ECARTS LFI : (N+1)-(N) | TAUX ECART |
|--|------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|------------|
| ARTICLE 71- RECETTES FISCALES | | | | | |
| Paragraphe 0711 - Impôts sur le revenu, les bénéfices et gains en capital | | | | | |
| Paragraphe 0712 - Impôts sur les salaires et autres rémunérations | | | | | |
| Paragraphe 0713 - Impôts sur le patrimoine (droit d'enregistrement) | | | | | |
| Paragraphe 0714 - Autres impôts directs (dont CGU) | | | | | |
| TOTAL IMPOTS DIRECTS | | | | | |
| Paragraphe 0715 - Impôts et taxes intérieures sur les biens et services | | | | | |
| Paragraphe 0716 - Droits de timbre et d'enregistrement | | | | | |
| Paragraphe 0717 - Droits et taxes à l'importation | | | | | |
| Paragraphe 0719 - Autres recettes fiscales**** | | | | | |
| TOTAL IMPOTS INDIRECTS | | | | | |
| 071 - TOTAL RECETTES FISCALES | | | | | |
| ARTICLE 72 - RECETTES NON FISCALES | | | | | |
| Paragraphe 0721 - Revenu de l'Entreprise et du Domaine | | | | | |
| Paragraphe 0722 - Droits et frais administratifs | | | | | |
| Paragraphe 0723 - Amendes et Condamnations pécuniaires | | | | | |
| Paragraphe 0724 - Produits financiers | | | | | |
| Paragraphe 0729 - Autres recettes non fiscales | | | | | |
| 072 - TOTAL RECETTES NON FISCALES | | | | | |

| | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|
| TOTAL RECETTES FISCALES ET NON FISCALES | | | | | |
| 074 - DONS PROGRAMMES | | | | | |
| 076 - RECETTES EXCEPTIONNELLES*** | | | | | |
| 729 - REMBOURSEMENT DE PRÊTS ET AVANCES (PRETS RETROCEDES) | | | | | |
| 014 - EMISSIONS DE BONS DU TRESOR A PLUS D'UN AN | | | | | |
| 016 - EMPRUNTS PROGRAMMES | | | | | |
| 017 AUTRES EMPRUNTS**** | | | | | |
| Total emprunts | | | | | |
| TOTAL ARTICLES 74, 76, 729, 14, 16 et 17 | | | | | |
| TOTAL RESSOURCES INTERNES (ARTICLES 71 - 72 - 76 - 29 - 14-16 et 17) | | | | | |

5.2 Tableau 2 : TABLEAU MATRICIEL CROISE DE CLASSIFICATION FONCTIONNELLE ET ECONOMIQUE

| CLASSIFICATION FONCTIONNELLE | CLASSIFICATION ECONOMIQUE | | | | | | | | | |
|---|---------------------------|---------------------------------|---|---------------------------------|--|----|-----------------------------------|----|-------|----|
| | Dépenses de personnel | Charges financières de la dette | Dépenses d'acquisition de biens et services | Dépenses de transferts Courants | Dépenses d'investissements exécutés par l'Etat | | Dépenses de transferts en capital | | Total | |
| | CP | CP | CP | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Services généraux des administrations publiques | | | | | | | | | | |
| Défense | | | | | | | | | | |
| Ordre et sécurité publics | | | | | | | | | | |
| Affaires économiques | | | | | | | | | | |
| Protection de l'environnement | | | | | | | | | | |
| Logements et équipements collectifs | | | | | | | | | | |
| Santé | | | | | | | | | | |
| Loisirs, culture et culte | | | | | | | | | | |
| Enseignement | | | | | | | | | | |
| Protection sociale | | | | | | | | | | |
| TOTAL GENERAL | | | | | | | | | | |

5.3 Tableau 3 : TABLEAU MATRICIEL CROISE DE CLASSIFICATIONS ADMINISTRATIVE ET FONCTIONNELLE

| CLASSIFICATION ADMINISTRATIVE | CLASSIFICATION FONCTIONNELLE | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|---|---------|---------------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------|---------------------------|--------------|--------------------|-------|
| | Services généraux des administrations publiques | défense | Ordre et sécurité publics | Affaires économiques | Protection de l'environnement | Logements et équipements collectifs | santé | Loisirs, culture et culte | enseignement | Protection sociale | Total |
| Section 1 | | | | | | | | | | | |
| Section 2 | | | | | | | | | | | |
| Section 3 | | | | | | | | | | | |
| Section n | | | | | | | | | | | |
| TOTAL GENERAL | | | | | | | | | | | |

5.4 Tableau 4 : TABLEAU MATRICIEL CROISE DE CLASSIFICATIONS ADMINISTRATIVE ET ECONOMIQUE

| CLASSIFICATION ADMINISTRATIVE | CLASSIFICATION ECONOMIQUE | | | | | | | |
|-------------------------------|---------------------------|-------------------|----------------|----|------------|----|-------|----|
| | personnel | Biens et services | investissement | | transferts | | Total | |
| SECTION | CP | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Section 1 | | | | | | | | |
| Section 2 | | | | | | | | |
| Section 3 | | | | | | | | |
| Section n | | | | | | | | |
| TOTAL GENERAL | | | | | | | | |

5.5 Tableau 5 : TABLEAU RECAPITULATIF DES PROGRAMMES PAR MINISTERE

| RECAPITULATIF PROGRAMMES MINISTERE | DES PAR | LFI N | | LFI N+1 | | | Variation | |
|--|------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------|--|-------------------------------|---------------------------|
| | | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| SECTION | | | | | | | | |
| Programme 1 | | | | | | | | |
| <i>Personnel</i> | | | | | | | | |
| <i>Biens et services</i> | | | | | | | | |
| <i>Investissement</i> | | | | | | | | |
| <i>Transferts</i> | | | | | | | | |
| Total Programme1 | | | | | | | | |
| Programme n | | | | | | | | |
| <i>Personnel</i> | | | | | | | | |
| <i>Biens et services</i> | | | | | | | | |
| <i>Investissement</i> | | | | | | | | |
| <i>Transferts</i> | | | | | | | | |
| Total Programme n | | | | | | | | |
| Total section | | | | | | | | |
| <i>Personnel</i> | | | | | | | | |

| | | | | | | | |
|--------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| <i>Biens et services</i> | | | | | | | |
| <i>Investissement</i> | | | | | | | |
| <i>Transferts</i> | | | | | | | |
| TOTAL GENERAL | | | | | | | |

5.6 Tableau 6 : TABLEAU RECAPITULATIF DES DOTATIONS

| RECAPITULATIF DOTATIONS MINISTERE INSTITUTION | DES PAR ET LFI N | LFI N | | LFI N+1 | | Variation | |
|--|---------------------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------|-------------------------------|------------------------|
| | | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| SECTION | | | | | | | |
| <i>Personnel</i> | | | | | | | |
| <i>Biens et services</i> | | | | | | | |
| <i>Investissement</i> | | | | | | | |
| <i>Transferts</i> | | | | | | | |
| TOTAL DOTATIONS | | | | | | | |

5.7 Tableau 7 : TABLEAU RECAPITULATIF DES PROGRAMMES PAR MINISTERE ET INSTITUTION

| RECAPITULATIF DES PROGRAMMES ET DOTATIONS PAR MINISTERE ET INSTITUTIONS | LFI N | | LFI N+1 | | Variation | | |
|---|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|--|
| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | |
| SECTION 1 | | | | | | | |
| Programme 1 | | | | | | | |
| Programme 2 | | | | | | | |
| Programme 3 | | | | | | | |
| Programme N | | | | | | | |
| TOTAL SECTION 1 | | | | | | | |
| SECTION XXX | | | | | | | |
| Programme 1 | | | | | | | |
| Programme 2 | | | | | | | |
| Programme 3 | | | | | | | |
| Programme N | | | | | | | |
| TOTAL SECTION XXX | | | | | | | |
| TOTAL GENERAL | | | | | | | |
| | | | | | | | |

5.8 Tableau 8 : PLAFOND D'EMPLOI

| SECTION :xxxxx | | | | | | |
|----------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|---|
| | LFI N | | LFI N+1 | | ECART | |
| EMPLOI | EFFECTIFS | TOTAL | EFFECTIFS | TOTAL | EFFECTIFS | % |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| TOTAL | | | | | | |

GLOSSAIRE

Acteur du programme : Désigne l'ensemble des parties prenantes à la mise en œuvre d'un programme ; il s'agit soit des services de l'État soit d'opérateurs externes (par exemple, les établissements publics).

Action (ou sous-programme) : Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler les crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'Administration. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

Administrations publiques (APU) : Les APU sont constituées de l'ensemble des organismes dont la fonction principale est la production de services non marchands, la redistribution des richesses nationales ou la régulation de l'économie. Le secteur des administrations publiques comprend ainsi l'État, les établissements publics, agences et structures assimilées ou similaires, les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). La plupart de ces entités sont pourvues en ressources publiques.

Affermissement : L'affermissement est la décision de la personne responsable du marché, notifiée au titulaire dans les conditions fixées au marché, qui consiste à rendre ferme une tranche conditionnelle.

Amendement : Modification soumise au vote d'une assemblée, apportée à un projet de loi et dont l'exercice est réservé aux membres de l'assemblée et/ou au gouvernement.

Annualité budgétaire (principe de l') : Le principe de l'annualité signifie que la loi de finances doit être déposée, chaque année, devant le parlement, qu'elle n'ouvre de droits qu'au titre d'une année civile, et que son exécution doit être effectuée au cours de cette année civile. Le gouvernement est tenu de procéder, chaque année, au renouvellement de l'autorisation budgétaire, et de déposer un projet de budget devant le parlement ; ledit projet doit être adopté avant le début de l'année à laquelle il se rapporte, pour éviter le recours au système des douzièmes provisoires. Des aménagements à ce principe sont néanmoins prévus (reports de crédits, autorisations d'engagement).

Annulation de crédits : Suppression, en cours d'année, d'un crédit ouvert par la loi de finances initiale, soit parce que le crédit en cause est devenu sans objet, soit en application du pouvoir de régulation du ministre chargé des finances.

Audit de performance : Audit interne à l'Administration et portant sur le dispositif de suivi de la performance d'un ministère ou d'un programme : vérification du respect des instructions ministérielles ou interministérielles applicables à l'organisation du suivi de la performance, de la fiabilité des indicateurs fournis, de la cohérence des cadres de performance nationaux et locaux, enfin, du caractère opérationnel de la chaîne allant de la production des informations de performance au pilotage du programme et aux

décisions d'ajustement de celui-ci.

Audit interne : Selon la définition de l'Institut des Auditeurs internes, l'audit interne est une activité indépendante et objective, qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide les organisations à atteindre leurs objectifs, en évaluant, par une approche systématique et méthodique, leurs processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

Autorisations d'engagement : Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire.

Avances : Crédits accordés, par anticipation d'une recette future, dont le produit, une fois recouvré, est directement affecté au remboursement de l'avance.

Budget de l'Etat : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.

Budget général de l'Etat : A l'intérieur de la loi de finances, les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses sont inscrites dans un compte appelé budget général, caractérisé par le fait que l'ensemble des recettes sert à couvrir l'ensemble des dépenses, sans affectation particulière de celles-là à certaines de celles-ci, en application de la règle de l'universalité. Le BGE est ainsi un document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'Etat, à l'exception des recettes affectées par la loi aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Budget opérationnel de programme (BOP): Regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activités (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département,...). Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du BOP sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Budgétisation base zéro: Procédé de planification et de budgétisation exigeant de chaque composante la justification détaillée de la totalité de son budget et de la nécessité des dépenses projetées.

Budget-programme : Budget d'un Etat pour l'année à venir et, à titre indicatif, les années suivantes, structuré en programmes-actions-activités-tâches, et définissant les priorités, les objectifs et résultats à atteindre.

Budgets annexes : Comptes figurant dans la loi de finances et décrivant les charges de services publics de l'Etat financées par des ressources qui leur sont affectées, correspondant aux opérations de services non dotés de la personnalité juridique et dont l'activité, en théorie, tend essentiellement à fournir des biens ou des services moyennant rémunération. Ils constituent des missions et sont spécialisés par programme.

Cadre de performance : Il vise à faire évoluer le système actuel d'une gestion axée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats (GAR). Dans cette logique, les dépenses du budget seront déclinées en programmes et sous-programmes, dans le but de rendre la politique publique plus lisible. Pour bien mesurer et améliorer l'efficacité de l'exécution du budget, la stratégie, les objectifs, et les indicateurs de performance seront déterminés.

Cadre macroéconomique : Compilation de scénarios économiques pluriannuels formulés sur la base d'hypothèses concernant l'évolution de l'environnement économique national et international (ex. croissance de la zone UEMOA, prix du pétrole, cours du dollars, consommation des ménages, exportations, investissements des entreprises, évolution des prix à la consommation, besoin de financement des administrations publiques, etc. ...). Le cadrage macroéconomique formule ainsi plusieurs scénarios, en tenant compte de la variation probable de ces hypothèses et de leurs conséquences en termes d'interaction : l'objectif est d'anticiper l'évolution à moyen terme de l'économie nationale et d'éclairer la décision politique quant aux choix à effectuer (ex. soutien à la consommation des ménages, privatisation, augmentation/baisse des impôts, etc.).

Charge à payer : Différence entre le montant de la dépense qui a fait l'objet d'une certification du « service fait » et le montant payé, appréciée généralement après la clôture des opérations de fin d'année. Elle se calcule selon la formule suivante : dépense ayant fait l'objet d'une certification du service fait (c) – Paiements (y), soit = $c - y$. Elle fait partie intégrante des restes à payer et son règlement constitue une dépense obligatoire du début d'exercice.

Charges financières : Charges résultant des dettes financières, des instruments financiers à terme, de la trésorerie et des immobilisations financières, à l'exclusion des frais des services bancaires, des intérêts moratoires et des pertes de change.

Charte de gestion : Document explicitant et formalisant les règles du jeu entre le responsable de programme et les acteurs participant à la mise en œuvre du programme (services centraux en charge des affaires financières, des ressources humaines ou de l'équipement, contrôleurs des dépenses, services déconcentrés, établissements publics, opérateurs), élaboré généralement à l'échelle de chaque ministère. A ce titre, une charte de gestion précise notamment : les espaces d'autonomie de chaque acteur (globalisation des crédits et modalités d'exercice de la fongibilité, cadre de gestion de la performance, etc.), les espaces de responsabilité de chaque acteur (engagements sur les objectifs ou sur certains délais de procédure, mise à disposition des crédits, etc.), les règles de circulation de l'information, ainsi que les supports et principales échéances du dialogue de gestion.

Cible (de résultat) : Résultat attendu (valeur chiffrée d'un indicateur par exemple) à une échéance temporelle définie.

Classification des Fonctions des Administrations publiques (CFAP) : Ventilation détaillée des dépenses par fonctions, ou objectifs socioéconomiques, que les administrations publiques s'efforcent d'atteindre.

Classification économique : Classification employée pour identifier les natures de dépenses, lorsqu'une administration publique fournit des biens et services à la société ou redistribue le revenu et la richesse. Cette classification est dérivée des concepts de la comptabilité nationale. Dans le MSFP de 2001, ses principales composantes sont : la rémunération des salariés, l'utilisation des biens et services (correspondant approximativement à la consommation intermédiaire), les consommations de capital fixe et les transferts (intérêts, subventions, dons et transferts sociaux) et les autres charges.

Classification fonctionnelle : Classification utilisée pour identifier à quelle fin ou pour quel objectif socioéconomique une dépense a été effectuée ou un actif non financier acquis.

Clause de dédit : Stipulation contractuelle aux termes de laquelle une ou plusieurs parties à un contrat se réservent la faculté de se départir dudit contrat. Le montant fixé pour le recours à la clause de dédit représente le coût à supporter par l'une des parties au contrat de s'en délier.

Clause de révision : Une clause de révision est une stipulation insérée dans un contrat, permettant au vendeur de biens ou au prestataire de services de modifier le prix de ses biens ou de ses services, en fonction des variations économiques. Il est nécessaire que cette clause précise la manière dont les prix vont évoluer.

Comptabilité budgétaire : La comptabilité budgétaire a pour but de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat en recettes et en dépenses, conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget.

Comptabilité d'engagement : Comptabilisation des dépenses lorsqu'elles sont certaines dans leur principe et déterminées dans leur montant, c'est-à-dire au moment de leur engagement juridique.

Comptabilité de l'Etat : Comprend une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale. Elle retrace les opérations de recouvrement et de paiement, les entrées et sorties de fonds. La comptabilité de l'Etat, contrairement à celle des entreprises, doit rendre compte de l'exécution budgétaire, en même temps que de la situation patrimoniale. Elle comporte toutes les opérations rattachées au budget de l'année en question, jusqu'à la date de clôture dudit budget, ainsi que toutes les opérations de trésorerie et sur le patrimoine, faites au cours de l'année, y compris, les opérations de régularisation.

Comptabilité des matières : Concerne le recensement et le suivi comptables, sous le double aspect quantité et valeur en principe non amortie, de tout bien, meuble et immeuble, propriété ou possession de l'Etat et des autres collectivités publiques et établissements publics. Elle dresse l'inventaire et permet le suivi des immobilisations corporelles, incorporelles, des stocks et des valeurs inactives.

Comptabilité générale : L'article 72 de la directive portant lois de finances prévoit que l'Etat tient une comptabilité générale qui vise à décrire la situation patrimoniale de l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il

doit (emprunts, dettes). La directive rappelle que la comptabilité générale doit être sincère et refléter une image fidèle de la situation financière de l'Etat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations : les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Enfin, la comptabilité générale s'appuie sur la comptabilité des matières.

Comptable public : Autorité chargée de recouvrer les créances d'une personne publique et de payer ses dépenses. Elle contrôle l'exactitude de l'engagement réalisé par l'ordonnateur et la validité de l'ordonnancement (ex. : correcte imputation, disponibilité des crédits) avant d'effectuer les opérations matérielles de recouvrement et de paiement.

Comptes spéciaux du trésor : Modalité de présentation des crédits budgétaires, ils se distinguent des opérations de services de l'Etat en raison de leur caractère temporaire, de leur nature industrielle ou commerciale ou de l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses.

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

Contrat de performance : Document écrit, non juridique, passé entre un service administratif ou une agence et son autorité de tutelle, fixant les objectifs et les obligations de chacune des parties pour la période à venir. Engagements réciproques quasi-contractuels et internes à l'Etat, ils n'ont toutefois pas la portée juridique des véritables contrats passés entre deux personnes morales distinctes. Leur force et leur autorité dépendent finalement de la volonté des parties.

Contrôle de gestion : Outil et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et leurs liens mutuels permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience. Contrairement à ce que laisse penser ce mot, il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme. Dans le cadre de la gestion budgétaire par objectif (GBO), le contrôle de gestion a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance.

Contrôle financier : La mise en œuvre de la LOLF a induit la nécessité de rénover en profondeur l'institution du contrôle financier. Désormais, le contrôle financier est chargé de veiller au caractère soutenable, tant des documents prévisionnels de gestion élaborés par les responsables de crédits que des actes de dépense les plus importants pris par les ordonnateurs. La prévention du risque budgétaire constitue donc le cœur du nouveau contrôle financier.

Contrôle interne : Le contrôle interne est un dispositif de maîtriser, de prévention des risques divers de l'organisation. Les risques qu'il s'agit de prévenir concernent aussi bien une bonne application des règles en vigueur que la bonne définition et la réalisation des objectifs à atteindre. Le contrôle interne est différent de l'audit interne, qui est un dispositif qui évalue la qualité du contrôle interne et propose les corrections nécessaires à son amélioration et à son renforcement.

Contrôle interne budgétaire : Le contrôle interne budgétaire est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents mis en place au niveau de chaque ministère, pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités, en vue d'assurer la qualité des informations de comptabilité et de soutenabilité budgétaires. Il s'agit par conséquent d'intégrer les instruments permettant une application correcte des lois de finances et une maîtrise des risques d'erreurs en comptabilité budgétaire.

Crédits budgétaires : Autorisations de dépenses limitées dans leur montant et spécialisées dans leur objet, inscrites au budget d'une personne publique et représentant en principe le plafond des dépenses que celle-ci peut effectuer au cours de l'année budgétaire.

Crédits de paiement (CP) : Constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement (AE).

Crédits évaluatifs : Crédits pouvant donner lieu à paiement ou engagement au-delà du montant ouvert en loi de finances.

Crédits limitatifs : Crédits ne pouvant pas donner lieu à paiement ou engagement au-delà du montant ouvert en loi de finances. Cette règle peut être contournée à travers les reports de crédits et les décrets d'avance.

Débat d'orientation budgétaire (DOB) : Dans le cadre du renforcement des pouvoirs de contrôle du parlement et afin d'améliorer l'information des parlementaires sur l'évolution des finances publiques à moyen terme, le gouvernement présente, au plus tard le 30 juin de l'année, les documents budgétaires pluriannuels (DPBEP et DPPD). Les orientations présentées dans ces documents donnent lieu à un débat et offrent aux parlementaires une première estimation de l'évolution de la situation budgétaire et des besoins de crédits du gouvernement, en amont de la discussion sur le projet de loi de finances de l'année.

Décret d'avances : Procédure permettant au gouvernement de majorer les crédits limitatifs de la loi de finances de l'année et d'en ouvrir de nouveaux sans demander l'autorisation du parlement. Celui-ci est, néanmoins, informé de la procédure et doit ratifier le décret, a posteriori, dans les meilleurs délais.

Déficit budgétaire : Dépassement des dépenses budgétaires définitives (dépenses civiles, ordinaires et en capital, dépenses militaires) sur les ressources fiscales et assimilées.

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

Dettes publiques : Ensemble des engagements financiers contractés par l'Etat, nets des remboursements effectués.

Dialogue de gestion : Processus d'échanges et de décision institué entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, concernant les moyens mis à disposition des entités subordonnées, la mise en œuvre des actions et les objectifs qui leur sont assignés, et plus généralement la notion de performance applicable aux politiques publiques considérées. On parle aussi « d'animation de gestion ». Le responsable de programme est le garant et le principal animateur du dialogue de gestion, qui s'établit selon un axe à la fois horizontal et stratifié.

Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) : Instrument de programmation pluriannuelle glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Couvrant une période minimale de trois ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le DPBEP accompagne, il se compose de deux parties : une partie décrivant les perspectives de recettes décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes et une autre partie consacrée aux dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses.

Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) : Instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au DPBEP, le DPPD présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois ans. Tous les ministères et structures inscrits au budget général ou gérant des comptes spéciaux du Trésor présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leur sont associés. Ces documents constituent les supports de présentation des crédits des programmes du secteur pour l'année du projet de loi de finances et les deux (2) années suivantes ; des résultats « cibles » poursuivis par les objectifs et des indicateurs. Le DPPD est ainsi le vecteur principal de la performance : à travers les programmes qui le composent, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. C'est sur la base de la présentation retenue pour le DPPD que sont élaborés les rapports annuels de performance (RAP).

Douzièmes provisoires (règle des) : Lorsque la loi de finances de l'année n'a pas pu être adoptée avant le début de l'exercice par le parlement, selon les délais qui encadrent la procédure de vote, la règle des douzièmes provisoires permet d'assurer la continuité de l'action de l'Etat. Elle autorise à accorder, pour une période d'un mois (douzième de l'année) reconductible et sur la base du budget de l'année précédente, les ouvertures de crédits et les autorisations de perception des impôts et revenus publics nécessaires pour assurer la continuité des services.

Droits constatés (principe des) : Le principe des droits constatés est l'enregistrement, la comptabilisation des opérations dès la réalisation du fait générateur (émission d'un titre de recouvrement pour les recettes, d'un mandat ou d'un ordre de paiement pour les dépenses, voire signature d'un contrat pour les engagements hors-bilan sur la base du principe de prudence). Il est opposé, en ce qui concerne les recettes, au principe des droits au comptant, c'est-à-dire à l'encaissement et la comptabilisation de recettes qui n'ont pas, au préalable, donné lieu à l'émission d'un titre. En ce qui concerne les dépenses, le principe des droits constatés est opposé aux paiements, extrêmement rares, sans mandat. C'est le cas, par exemples, du règlement, à l'avance, des intérêts des titres publics (exemple : bons du Trésor, obligations du Trésor, etc.).

Efficacité : Décrit la capacité d'une personne, d'un groupe ou d'un système à arriver à ses buts ou aux objectifs qui lui étaient assignés. Être efficace consiste à produire les résultats escomptés et à réaliser les objectifs fixés en terme de qualité, de rapidité et/ou de coûts. L'efficacité désigne aussi le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs

Efficienc e : Désigne, à partir d'une situation de référence, la mesure de la quantité de service fournie/produite à niveau de ressource inchangé. Dans le cadre particulier des finances publiques, l'efficienc e met en relation les résultats atteints (nombre de salles de classes construites, de kilomètres de routes réalisées, de tonnes de produits distribuées, de personnes touchées,...) avec les ressources financières utilisées. La recherche d'une plus grande efficienc e consiste à garantir un niveau de service équivalent au moindre coût. Elle désigne également le rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés.

Emprunts : Dette contractée sur le marché des capitaux par l'Etat ou par une collectivité publique.

Engagement : Etape initiale de la procédure d'exécution budgétaire, réalisée par l'ordonnateur, concrétisant, au plan budgétaire, une obligation juridique (ex. signature d'un bon de commande, d'un contrat, passation d'un marché) de paiement d'un prix. Dans le cadre de certaines opérations publiques (ex. investissement), l'engagement peut précéder le paiement effectif de plusieurs mois. En ce qui concerne les investissements, l'engagement se concrétise au niveau budgétaire par la consommation des autorisations d'engagement (AE). Pour les dépenses courantes, il se traduit par la diminution des crédits de paiement.

Engagement juridique : Acte pris par un responsable habilité à cet effet et créant, à l'encontre d'une personne morale qu'il représente, une obligation (aspect juridique) de laquelle résultera une charge ou dépense (impact financier).

Enveloppe globale : Montant global de crédits dont un Etat peut disposer pour un exercice budgétaire.

Enveloppes additionnelles : Montants redéployables en fonction de la clef de répartition retenue. Ces montants correspondent à la différence entre les enveloppes de référence et les enveloppes globales identifiées par la projection du TOFE.

Enveloppes de référence : Montants actualisés, pour chaque ministère et nature de dépense, sur la base de la LFI de l'année, compte tenu de l'exécution de l'exercice précédent, des économies potentielles et des risques financiers prévisibles en cours de la LFI de l'année.

Etablissements publics : Entités dotées d'un budget propre, qui sont sous la tutelle ou le contrôle de l'administration centrale, décentralisée ou locale. En général, ces entités disposent de sources de revenus propres complétées par des transferts du budget de l'Etat. Elles sont créées par les pouvoirs publics pour remplir des missions spécifiques.

Fonctions d'appui/de support : Ensemble des fonctions dites d'état-major (direction générale, études et recherche, communication, conseil juridique, contrôles internes) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, immobilier et équipement, informatique, systèmes d'information, etc.) d'une institution.

Fonds de concours : Sommes versées par des personnes physiques ou morales et qui contribuent entièrement ou en partie à des dépenses d'intérêt public. Ils peuvent être constitués de dons ou de legs, et, dans le cas particulier des pays en développement, des contributions des bailleurs de fonds (partenaires techniques et financiers). L'utilisation des fonds de concours est subordonnée au respect de l'intention de la partie versante. La loi de finances évalue le montant des fonds de concours pour l'année à laquelle elle se réfère, mais c'est le ministre chargé des finances qui ouvre les crédits correspondant sur les programmes et les dotations par voie arrêté.

Fongibilité : Principe budgétaire qui permet à un gestionnaire (sous certaines conditions) d'utiliser des crédits disponibles à l'intérieur d'un programme, pour des dépenses auxquelles ils n'étaient pas initialement destinés.

Gestion axée sur les Résultats (GAR) : C'est une approche de gestion des institutions publiques et privées qui repose entre autres sur la planification stratégique, l'examen régulier de la performance, la reddition des comptes et le feed-back dans le processus de décisions.

Impôt : Transfert obligatoire au secteur des administrations publiques. Certains transferts obligatoires comme les amendes, les pénalités et les cotisations de sécurité sociale sont exclus. Les remboursements et corrections de recettes fiscales perçues par erreur sont considérés comme des impôts négatifs. Les droits dont le montant est manifestement disproportionné au coût de fourniture des services sont inclus.

Indicateur : Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Le tableau chronologique relatif à un indicateur permet de représenter les réalisations des années passées et les cibles que le responsable de programme vise pour l'année en cours et

pour les années de projection.

Indicateur de performance : Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement et le plus fidèlement possible le niveau de performance d'une institution ou d'un service. Un bon indicateur doit être pertinent (c'est-à-dire spécifique et représentatif), pratique (c'est-à-dire simple, compréhensible, produit annuellement à un coût raisonnable), mesurable et fiable (bien défini en termes méthodologiques, précis, sensible à la réalité mesurée mais non manipulable) et vérifiable.

Liquidation : Seconde phase de la procédure d'exécution budgétaire, réalisée par l'ordonnateur, qui vise à calculer et arrêter effectivement le montant de la créance (ex. réception des pièces justificatives du service, contrôle du service fait).

Loi de finances : Texte juridique voté par le parlement qui retrace et autorise chaque année le prélèvement des ressources d'un Etat et la réalisation des charges pour l'année suivante. La loi de finances détermine également les conditions de l'équilibre financier : elle autorise le recours à l'endettement pour compléter le besoin de ressources. La version votée l'année précédant l'exercice auquel elle se rapporte est appelée loi de finances initiale (LFI). Elle peut être modifiée en cours d'exercice par les lois de finances rectificatives (LFR) ou collectifs budgétaires. Elle donne lieu, postérieurement à la clôture de l'exercice auquel elle se rapporte, au dépôt et au vote d'une loi de règlement (LR) par laquelle le parlement constate et approuve l'exécution des recettes et des dépenses de l'exercice.

Mesures nouvelles : Volume de crédits de la loi de finances de l'année qui vient en différence des services votés l'année précédente. Ces crédits peuvent ainsi correspondre au financement de nouvelles dépenses ou à la prise en compte des surcoûts d'actions publiques en cours, ou au contraire représenter des économies réalisées sur des actions en cours.

Nomenclature budgétaire : Mode de classement des crédits budgétaires par section, programme, chapitre, article, paragraphe et sous-paragraphe ou ligne. Le classement des crédits dans ces catégories peut suivre différents critères : un classement par destination (programmes, activités) et un classement par nature de dépenses (dépenses de personnel, biens et services, transferts, investissements).

Objectif : Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Par exemple, « améliorer les conditions matérielles du personnel de santé ». A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. A chaque programme, action ou service peuvent être associés un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs

Opérateur : Entité externe aux services de l'Etat, de statut juridique public ou privé, à laquelle est confiée la mission d'exécuter une part significative d'une politique publique, traduite budgétairement dans un programme. A ce titre, l'opérateur participe à la réalisation des objectifs de la politique publique confiée à un ministère.

Opérations de trésorerie : Sont définis comme opérations de trésorerie tous les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts, de comptes courants et de comptes de créances et de dettes à court, moyen et long termes. Elles comprennent, notamment, les opérations d'encaissement et de décaissement, l'approvisionnement et le dégagement en fonds des caisses publiques, l'escompte, la mise en pension et l'encaissement des traites et obligations émises au profit, la gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte, les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à court, moyen et long termes, les opérations de prêts et avances, l'encaissement des produits des cessions d'actifs.

Ordonnancement : Dernière étape de la phase administrative de la dépense, par laquelle l'ordonnateur donne ordre au comptable assignataire de payer une dette de l'Etat ou de recouvrer une créance.

Ordonnateur : Autorité qui a le pouvoir d'engager les dépenses d'une personne publique et donc de générer une dette pour celle-ci, ou de prescrire, ordonner une recette. La fonction d'ordonnateur est incompatible avec celle de comptable. Il faut distinguer entre la fonction d'ordonnateur des recettes, qui incombe exclusivement au ministre chargé des finances, et celle d'ordonnateur des dépenses, qui relève des ministres sectoriels et présidents d'institutions constitutionnelles.

Partenariat public-privé (PPP) : Mode de gestion publique par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer, réaliser et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il gère. Au terme du contrat de PPP, l'actif peut être transféré à l'autorité publique cocontractante.

Performance (d'un programme) : La performance d'un programme est sa capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficacité de la gestion. Dans le secteur public globalement, la performance vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion budgétaire vers l'atteinte de résultats cohérents avec les objectifs stratégiques de chaque ministère, dans le cadre de moyens prédéterminés.

Période complémentaire : Délai courant après le 31 décembre d'une année budgétaire et au cours duquel les ordonnateurs peuvent émettre des mandats de régularisation et les comptables payer ces mandats ainsi que les mandats émis jusqu'au 31 décembre. Les opérations de la période complémentaire sont rattachées à la journée comptable du 31 décembre de l'année budgétaire écoulée.

Plafond d'emplois : Modalité de décompte des personnels employés par l'État, quel que soit leur statut (ex. titulaire ou contractuel) ou leur grade. Au montant financier alloué pour chaque programme, est désormais associé un nombre d'emplois que le ministère ne peut pas dépasser, quand bien même l'enveloppe de crédits destinée aux dépenses de personnel ne serait pas épuisée au cours d'un exercice. Le respect de ce plafond est évalué dans les rapports annuels de performance, au même titre que la consommation des crédits y afférents.

Prise en charge : Par prise en charge d'une recette ou d'une dépense, on entend l'enregistrement comptable exhaustif des informations financières contenues dans le document transmis par l'ordonnateur de cette recette ou dépense. Cet enregistrement a pour conséquence juridique majeure d'entraîner la responsabilité personnelle et pécuniaire du recouvrement de la recette ou du paiement de la dépense par le comptable public.

Programme : Regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme, et qui relèvent d'un même ministère. Le programme est l'unité de présentation et de spécialisation des crédits.

Projet annuel de performance (PAP) : Le PAP de chaque ministère accompagne le projet de budget de l'année n+1 et constitue une annexe à la loi de finances. Si le PAP est préparé par chaque ministère, sa présentation suit le découpage par programmes, pour en exposer les orientations stratégiques, les objectifs, les cibles et indicateurs de performance correspondants. Le PAP exprime entre autres, les performances obtenues au cours des années passées et attendues pour les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Rapport annuel de performance (RAP) : Annexé au projet de loi de règlement, le RAP rend compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les PAP, tant en termes d'exécution des crédits que des comptes rendus en matière d'activité et de performance. Il exprime, entre autres, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs figurant dans le PAP. Etant le pendant de ce dernier, il est présenté selon une structure identique pour faciliter le rapprochement des documents. Le RAP fournit des éléments fort utiles à la préparation, par l'Administration, du PAP ultérieur, autant qu'à l'information du parlement.

Régulation budgétaire : Compétence du ministre chargé des finances consistant à rendre indisponibles à titre provisoire ou définitif, en cours d'exercice, des crédits ouverts (AE/CP) sur les budgets des ministères afin d'éviter la dégradation de l'équilibre financier défini par la loi de finances, ou simplement parce que les crédits sont devenus sans objet.

Rémunérations pour service rendu : Prélèvements à caractère non fiscal. Ils sont exigés des usagers pour couvrir les charges d'un service public.

Report de crédits : Majoration des crédits ouverts par la loi de finances de l'année par tout ou partie des crédits non consommés de l'année précédente, selon des règles spécifiques aux AE et aux CP.

Reporting : Terme anglais qui désigne, d'une part, le processus de remontée d'informations des entités d'une organisation vers les échelons supérieurs de la hiérarchie et, d'autre part, les informations ainsi transmises. Il doit être organisé dans le cadre du dialogue de gestion par programme, de manière à ce que chaque niveau de responsabilité dispose des informations nécessaires pour assumer ses responsabilités.

Responsable de programme : Le responsable de programme est la personne désignée par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.

Ressources de l'Etat : Les ressources de l'Etat sont constituées de tous les produits qui permettent le financement de l'activité publique selon les principes de l'universalité et de l'unité de caisse. Elles se composent des recettes budgétaires (ex. impôts et taxes) et des ressources de trésorerie (ex. produits des emprunts à moyen et long terme).

Restes à payer : Ils correspondent à la différence entre le montant engagé et le montant payé pour une dépense, appréciée à une date définie (généralement le volume des restes à payer s'apprécie après la clôture des opérations de fin d'année). Son exigibilité dépend du rythme d'exécution des opérations voire de la réalisation finale de l'opération. Il se calcule selon la formule suivante : engagement (x) – paiements (y), soit = x-y.

Résultat attendu : Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement. Termes connexes : réalisation, effet direct, impact. Est-ce que des réalisations ou impacts non escomptés et/ou négatifs peuvent être considérés comme des résultats attendus ? Ce sont des résultats certes, mais certainement pas attendus.

Rétablissement de crédits (procédure de) : Reconstitution budgétaire de crédits consommés et provenant soit : de la restitution par des tiers de sommes perçues indûment ou à titre provisoire (ex. erreur des services de l'Etat en faveur d'un contribuable donnant lieu restitution des sommes indument versées) ; soit des cessions de biens dont l'acquisition avait donné lieu à paiement sur crédits budgétaires (ex. remboursement entre services de l'Etat).

Salaires et traitements : Poste qui inclut toutes les rémunérations perçues par les salariés à l'exception des cotisations sociales versées par leurs employeurs. Les paiements en espèces et en natures sont inclus. Les cotisations sociales retenues sur les salaires et traitements des agents sont incluses aussi dans cette catégorie. Le remboursement des frais engagés par les salariés pour prendre leurs fonctions ou effectuer leur travail, tels que l'achat d'outils, d'équipements, de vêtements spéciaux ou d'autres articles destinés à être utilisés exclusivement ou principalement dans leur travail, est exclu. Les prestations sociales payées par les employeurs sont également exclues.

Service fait (règle du) : Principe selon lequel une personne publique ne peut procéder au paiement effectif qu'après l'exécution effective du service générateur de la créance (ex. livraison de matériels commandés, réalisation de travaux). Cette règle peut souffrir d'exceptions, qui doivent être prévues par les lois et règlements (ex. cas des marchés publics qui peuvent donner lieu à des avances).

Services votés : Volume de crédits considérés comme nécessaire pour reconduire à périmètre constant les actions publiques qui ont fait l'objet d'une autorisation budgétaire l'année précédente. Les services votés constituent donc un minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvés l'année précédente par le parlement.

Sincérité (principe de la) : Obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales, au regard des informations dont dispose le gouvernement au moment de leur élaboration. Le principe de sincérité interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances, et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux. Deux corollaires s'attachent à ce principe : l'inclusion effective de l'ensemble des ressources et des charges (en ce sens, le principe de sincérité rejoint les obligations découlant du principe d'universalité) au sein du budget ou des comptes de l'Etat ainsi que la cohérence des informations fournies.

Solde budgétaire de base : Permet d'évaluer l'équilibre des finances publiques indépendamment de l'aide au développement. Il se calcule de la manière suivante = recettes totales hors dons – dépenses courantes - dépenses en capital sur ressources propres.

Solde budgétaire global: Capacité/besoin de financement, ajusté par la réorganisation des transactions sur actifs et passifs financiers liées aux objectifs de politique générale. Il est à noter que le produit des privatisations doit toujours être classé comme financement et n'entre pas dans ce solde; les subventions versées sous forme de prêts doivent être considérées comme des dépenses affectant ce solde. Il se calcule par la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires.

Soutenabilité : Désigne, dans le cadre des finances publiques, la capacité d'un Etat à conduire des actions sans mettre en danger sa capacité à honorer ses engagements financiers dans le futur, c'est-à-dire à rester solvable.

Spécialité (principe de la) : Principe budgétaire consistant à détailler l'autorisation parlementaire, afin que chaque crédit ait une destination indiquée par la loi de finances. L'application de ce principe induit le respect deux critères : le critère de la nature de la dépense (ex. : une dépense de personnel) et le critère de la destination (ex. : enseignement supérieur).

Stratégie (de programme) : La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les fiches de programme. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes, des attentes exprimées et des moyens disponibles.

Système d'informations (SI) : Ensemble ordonné d'informations collectées, traitées,

mémorisées, et diffusées au sein d'une institution. Le SI comprend des applications de gestion, de statistique, de suivi d'activité, de comptabilité, etc., utilisant ou non l'informatique, et organisées en fichiers simples ou en bases de données.

Tableau de bord : Ensemble d'indicateurs, financiers ou non, se rapportant à une institution, sélectionnés par le responsable de ladite institution et qui lui sont destinés. Outil de lecture synthétique, global et rapide, le tableau de bord est utilisé à des fins de mesure et de maîtrise des grands processus de fonctionnement des institutions et de leur performance ; il a vocation à aider le responsable à prendre des décisions : il doit donc contenir des informations utiles à cette fin.

Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) : Document standardisé constitué d'agrégats des ressources et des charges de l'Etat. Sa projection, généralement sur trois ans, donne un éclairage indispensable sur l'évolution de la structure du budget de l'Etat et facilite l'encadrement des programmes budgétaires pluriannuels, notamment dans la détermination de marges de manœuvre.

Taxe : Prélèvement obligatoire à l'occasion d'une opération de service public, mais qui ne constitue pas la contrepartie monétaire de ce service. Elle diffère de l'impôt par son assiette (elle est payée à l'occasion d'une opération) et par son redevable (l'utilisateur) ; elle est également différente de la redevance, qui est la contrepartie monétaire d'un service rendu.

Taxes parafiscales : Prélèvements obligatoires perçus dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat (ex. collectivités locales). Elles sont établies par décret et leur perception au-delà du 31 décembre de chaque année doit être autorisée par la loi de finances. Sur ce fondement, le gouvernement peut ainsi instaurer des prélèvements obligatoires sans l'autorisation préalable du parlement, en dérogeant à l'article 3, alinéa 2 de la LOLF.

Transparence : Elle met en place des lois de finances plus lisibles qui détaillent les moyens des différentes politiques publiques en les présentant en programmes et sous-programmes. En traduisant clairement les grands choix de l'action publique, elle permet également aux agents de l'Etat d'avoir une meilleure vision de leur contribution à ces missions. Les parlementaires et les contribuables peuvent ainsi mieux savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts.

Unité budgétaire (principe de l') : Règle impliquant que le document budgétaire présenté chaque année au parlement contienne l'ensemble des informations permettant à la représentation nationale de se prononcer en toute connaissance de cause. De la règle d'unité découle une exigence de forme (le gouvernement doit présenter un document budgétaire unique au parlement, afin de permettre aux élus d'avoir une vue d'ensemble et de faciliter la compréhension globale des choix gouvernementaux) et une exigence de fond (l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat doivent figurer dans le budget).

Universalité budgétaire (principe de l') : Règle budgétaire impliquant le rassemblement dans un même document de l'ensemble des recettes brutes sur lequel doit s'imputer l'ensemble des dépenses brutes. Ce principe se matérialise en deux

composantes : les recettes et les dépenses sont inscrites au budget pour leur montant brut, sans compensation ni contraction, afin d'assurer la sincérité des coûts affichés (ex. les services des impôts n'ont pas le droit de déduire les charges de fonctionnement du service des impôts des sommes recouvrées) : c'est la règle de la non-compensation ou de la non-contraction ; des recettes ne peuvent être affectées à des dépenses particulières : c'est la règle de la non-affectation.

