Module 4 : Modalités d'arrimage du CDMT au Budget programme

Objectif et contenu du module

Ce module établit l'articulation entre le CDMT ministériel et le budget programme. Il s'agit précisément de montrer comment passer du CDMT vers le budget programme. En d'autres termes, comment les outputs du CDMT ministériel servent à la budgétisation ?

Définition et fonctionnalité du Budget programme

Définition du Budget programme

L'article 5 du Régime financier de l'Etat définit que « Le budget décrit les ressources et les charges de l'Etat autorisées par la loi de finances, sous forme de recettes et de dépenses, dans le cadre d'un exercice budgétaire. ». L'article 18, alinéa 3 consacre l'institutionnalisation du Budget programme en postulant que la seconde partie de la Loi de finances « fixe pour le budget général, **les programmes concourant à la réalisation des objectifs assortis d'indicateurs**, les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ».

Ainsi, la Loi 2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'Etat institue la gestion axée sur les résultats des ressources publiques par l'introduction du Budget programme.

Fonctionnalité du Budget programme

Le Budget programme a été mis en place en vue de répondre à trois préoccupations majeures :

- I. Améliorer la viabilité de l'action publique dans un contexte en constante mutation ;
- II. Aider l'Administration publique à mieux planifier et organiser ses activités ;
- III. Convaincre les contribuables et usagers des services publics, ainsi que les partenaires au développement pour le financement l'action publique.

À l'inverse du Budget par nature, le Budget programme organise les **choix budgétaires** autour de **choix de politique publique**. Il offre un cadre institutionnel et des techniques permettant de faire des **arbitrages plusieurs politiques publiques**. Le mécanisme d'arbitrage est très différent des méthodes traditionnelles qui limitent les choix budgétaires à des ajustements marginaux autour du statu quo. Ainsi, dans le Budget programme, **ce sont les coûts et les résultats des programmes que l'on tente de comparer pour retenir les plus efficaces et efficaces**. La clé du Budget est donc le « programme », c'est-à-dire **un objectif de politique publique** auquel sont associés **les moyens** nécessaires pour l'accomplir.

Dans le système du Budget programme, la **classification budgétaire n'est plus basée sur la structure des services** comme dans le cas des Budgets classiques, **mais sur les programmes** et donc sur les **finalités des politiques publiques**. Dans l'esprit du Budget programme les choix budgétaires doivent être basés sur une **connaissance précise des niveaux de résultats à atteindre** en fonction d'un montant de crédits budgétaires donné. Par exemple, si l'on accorde **un milliard** de Francs au budget de l'éducation, **le taux de scolarisation au primaire doit augmenter de 70% à 72%**.

Caractéristiques du Budget programme

La **clé** de cette technique de budgétisation est le « *programme* », c'est-à-dire **un objectif stratégique** de politique publique auquel est associé **des moyens financiers** nécessaires pour l'accomplir. La **classification budgétaire n'est plus basée sur la structure administrative** comme dans le cas du budget de moyen, **mais sur les programmes** et donc sur les finalités des politiques publiques.

Le Budget programme introduit **la pluri annualité budgétaire** pour permettre aux administrations de mener à terme les actions nécessaires à l'atteinte des résultats

Le Budget programme exige des mesures de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique bâtis autour **d'indicateurs de performance**.

Le contrôle de performance permet d'apprécier la qualité de la dépense publique dans l'optique d'optimiser l'utilisation des ressources.

Le Budget programme repose sur un système de planification stratégique permettant d'allouer les ressources publiques sur les priorités nationales.

La planification stratégique repose sur un processus intégré et itératif comprenant la Prospective, la Planification, la Programmation et la Budgétisation

=> *Planning, Programming, Budgeting System*

Les produits attendus du CDMT ministériel pour le Budget programme

Le cadre d'objectif stratégique ministériel actualisé

En réalité, le COS est un produit de la planification. Mais il devient un extrant du CDMT ministériel dès lors qu'il est actualisé au regard des ventilations des dotations budgétaires contenues dans le CBMT. Stratégies sectorielles et ministérielles, l'organigramme ministériel, etc.

Le COS identifie les objectifs sectoriels et ministériels en cohérence avec la stratégie nationale (DSCE).

Présenter l'objet du tableau et sa structure, puis montrer comment il doit servir pour la préparation du BP.

Exemple

Extrait du COS du MINEDUB.

Objectif global	Objectif sectoriel	Objectif ministériel	Indicateur	Niveau de l'indicateur en 2010	Cible à l'année 2015
Ramener le taux de pauvreté monétaire de 39,9% à 27,8% en 2019	Augmenter l'offre et la qualité de la formation dans le système éducatif national	Améliorer l'achèvement du cycle primaire en mettant un accent particulier dans les ZEP et dans les poches de sous scolarisation	Taux d'achèvement du cycle primaire	73%	78%

La matrice du cadre logique des programmes

Il s'agit d'un tableau synoptique qui donne le contenu, ainsi que la logique de mise en œuvre du programme. A ce titre, il comporte en colonne : le problème principal à résoudre, le libellé du programme, son objectif, l'indicateur d'objectif, la cible, les actions du programme, l'objectif de chaque action, l'indicateur de l'objectif, la cible, les activités par action, les extrants des activités et les hypothèse/conditions de succès du programme. Cette matrice se présente comme indique l'annexe n°1.

Le tableau de programmation triennale des dépenses

Présenter l'objet du tableau et sa structure, puis montrer comment il doit servir pour la préparation du BP.

Pour passer du tableau de programmation financière au tableau budgétaire, il suffit d'attribuer à chaque activité la "section" et à chaque tâche, le "paragraphe" et l'"article" budgétaire.

Exemple

Cf annexe n°2.

Rapport de programmation et projet de performance des administrations

Le rapport de programmation nourrit le projet de performance des administrations.

Rapport de programmation	Projet de Performance des Administrations
Introduction : Présentation du domaine d'intervention du ministère Chapitre 1: Orientations stratégiques du sous secteur	1. Présentation des priorités nationales par rapport au sous secteur 2. Présentation du domaine d'intervention du Ministère
Chapitre 2: Aperçu de l'exécution physique et financière des activités réalisées au cours des trois derniers exercices Bilan technique Bilan financier Niveau des résultats atteints Difficultés rencontrées et proposition des solutions	3. Performances antérieures et perspectives <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilan technique ▪ Bilan financier
	4. Présentation de l'objectif stratégique
	5. Cadre institutionnel de mise en œuvre
Chapitre 3: Programmation triennale (n+1/n+3) des dépenses Chapitre 4: Profil de la dépense pour l'exercice n+1	6. Présentation des programmes du ministère et actions assorties des objectifs et indicateurs et stratégie programme 7. Présentation des tableaux de synthèse (Article 18 du RFE)

La comparaison des deux documents permet à l'évidence de voir que l'un constitue l'imput principal pour l'autre. Pour élaborer le projet de performance d'une administration, on n'a plus besoin de recommencer à écrire quand le ministère en question dispose d'un rapport de programmation. Toutes les informations recherchées dans le PPA sont contenues dans le rapport de programmation, à l'exception du cadre organique de mise en œuvre des programmes.

Les modalités de prise en compte des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

Définition

Dans le principe général, l'article 15 du Régime financier précise que « Les crédits ouverts au titre des dépenses courantes hors intérêts de la dette et des dépenses d'investissement, sont constitués **d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement** ». Ainsi, les dépenses courantes ne peuvent faire l'objet d'une autorisation d'engagement au-delà de l'exercice budgétaire. Pour cette catégorie de dépenses, le montant des autorisations d'engagement, est égal au montant des crédits de paiement ouverts à l'exception des dépenses relatives au service de la dette.

Toutefois, il y a lieu de relever que toutes les dépenses d'investissement ne sont pas l'objet systématique d'autorisation d'engagement. L'application du principe est conditionnée par la nature de l'investissement. Ainsi, si le chronogramme de réalisation de l'investissement est d'une année (Engagement, liquidation, ordonnancement et paiement), il n'y a pas lieu de solliciter une autorisation d'engagement pluriannuelle. C'est le cas par exemple de la construction d'une salle de classe. Par contre, le bitumage d'une route de 300 km ne pourra être entièrement bouclé en une année. Il nécessitera par conséquent l'ouverture d'une autorisation d'engagement pluriannuelle.

Au-delà de ces principes généraux, des perspectives existent pour la généralisation des Autorisations d'engagement pluriannuelles à toute catégorie de dépense. Les critères d'application du principe seront à cet effet déterminés par la nature du programme. Pour l'instant, la possibilité de report de crédit permet d'introduire une flexibilité dans l'application du principe d'autorisation d'engagement annuel. **En tout état de cause, des dispositions pratiques seront prises dans le cadre d'un Arrêté pour encadrer les autorisations d'engagement et crédits de paiement.**

L'application du principe de report de crédit

L'article 56 du Régime financier donne les conditions d'application du principe de report de crédit. En général, le report de crédit est une décision au terme de laquelle un crédit accordé pour une année donnée et non consommée peut venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget de l'année suivante.

L'opportunité d'application d'un report de crédit est conditionnée par la pertinence de l'opération à réaliser et la disponibilité d'une dotation constituée dans la Loi de finances de l'année suivante. Ainsi, pour la mise en œuvre d'une action dont l'incidence sur l'atteinte de l'objectif d'un programme est clairement établie, la dotation budgétaire y afférente non engagée au 30 novembre de l'exercice budgétaire en cours, peut faire l'objet d'un report de crédit si la provision budgétaire de l'année suivante le permet. Le tableau ci-dessous présente l'exemple d'application du principe de report de crédit.

Libellé	AE/CP année N	AE/CP année N+1	AE/CP total année
---------	---------------	-----------------	-------------------

			N+1
Action « appui aux PME »	30	20	50

Dans l'exemple d'application, dans le cadre de la Loi de finances de l'année N+1, la structure bénéficiaire de la dotation pourra engagée un montant de 50 au lieu de 20 comme inscrite dans la Loi de finances de l'année N+1. Ce principe peut être appliqué à toute nature de dépense sauf celle liée aux dépenses de personnel (Cf. Alinéa 3 de l'article 56 du Régime financier).

L'actualisation des CDMT ministériels

Le CDMT est dynamique et glissant : il doit subir à des ajustements/actualisation constamment. Dans cette partie, nous nous intéressons uniquement à l'actualisation du CDMT une fois que les dotations budgétaires d'une année donnée sont connues.

Les dotations budgétaires de l'année n+1 doivent amener les membres de l'équipe CDMT à procéder à un léger réajustement de sorte que le CDMT corresponde effectivement au budget pour cette année (crédits de paiement). Il s'agit concrètement de faire en sorte que la première année du CDMT soit similaire à la structure du budget de cette année. Pour les deux autres années, on devra faire figurer les montants exacts et par activités, les autorisations d'engagement accordées.

Conclusion

Le budget est un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses comme le stipule l'article 5 de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat. Il repose sur trois enjeux majeurs : « la discipline budgétaire ». Assurer l'équilibre macro économique grâce à une évolution maîtrisée des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. « L'efficacité allocative » Il s'agit d'allouer les ressources en fonction des priorités affichées par le Gouvernement. « la Qualité de gestion ». Faire fonctionner l'Etat au moindre coût

Le CDMT parce qu'il s'inscrit dans un processus intégré de planification – budgétisation est censé assurer cette efficacité allocative en permettant à l'Etat d'éviter des gaspillages. Il vise à sortir de la prévision budgétaire annuelle et permet une visibilité des dépenses sur une période de 3 ans.

Ainsi Le CDMT ministériel constitue l'input essentiel pour la préparation du budget de l'Etat en l'inscrivant dans une vision stratégique plus cohérente et à moyen terme.

Dans cette perspective, il importe, pour s'arrimer à la loi de décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, que des ministères sectoriels élaborent des budgets programmes. Il s'agit des programmes de dépenses pluriannuels prenant en compte les stratégies, les ressources, les activités sur la période concernée.

Ces dispositions montrent que le CDMT triennal glissant permet de mieux encadrer ce processus (budget –programme/budget par objectif) en garantissant la conformité des programmes ministériels avec les objectifs globaux du DSCE. En effet le RFE consacre le caractère ministériel des programmes et leur fongibilité. Les ministères sectoriels répondront davantage de la gestion de leurs programmes, donc de leur budget issu des CDMT. Car ils ont désormais la possibilité de les modifier ou de les remplacer pour une plus grande efficacité. (Article 53 al 3 RFE). D'où la nécessité d'avoir dans le CDMT triennal des programmes et projets matures pour réajuster éventuellement leur programmation.

Le CDMT assure, une plus grande cohérence entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement et il favorise un lien dynamique d'effets à double sens entre la croissance et les ressources budgétaires, d'une part, et les allocations budgétaires et les politiques sectorielles de l'autre. Il comporte des indications de ressources résultant du CBMT propose une ventilation pluriannuelle (triennale) de ces ressources entre les programmes d'une part et entre les actions et les activités des programmes d'autre part, en fonction des objectifs définis et les cibles à atteindre. Ainsi, les programmes et actions (qui sont rattachés à des fonctions) figurant dans le CDMT ministériel avec une estimation de leur coût et leur programmation triennale, sont utilisés pour la préparation du Budget programme. Il constitue par conséquent, l'input essentiel pour la préparation du budget programme en l'inscrivant dans une vision stratégique plus cohérente et à moyen terme.

Le CDMT ne se substitue pas au BP, il en constitue un pré requis incontournable ; un input essentiel pour sa préparation. En effet, le CDMT facilite et renforce la préparation du budget annuel en l'inscrivant dans une vision stratégique plus cohérente. Le tableau de programmation financière, qui présente les besoins budgétaires des programmes, désagrégés par actions, activités et tâches, constitue le principal input pour la budgétisation. La budgétisation des programmes et actions conformément aux dispositions du Régime Financier de l'Etat (RFE) exige des pré requis notamment la disponibilité de stratégies opérationnelles c'est-à-dire disposant d'un plan d'actions et d'un CDMT. Ces pré requis garantissent l'existence des données de base.

Annexe 1 : Matrice du cadre logique d'un programme

Problème	Programme	Objectif	Indicateur	Cible	Action	Objectif	Indicateur	Cible	Activité	Extrants	Conditions de réussite
Faible taux de scolarité	Universalisation de l'Enseignement Primaire	Améliorer l'achèvement du cycle primaire en mettant un accent particulier dans les ZEP et dans les poches de sous scolarisation	Taux d'achèvement du cycle primaire	de 73% à 78% en 5 ans	Renforcement de l'offre d'éducation du niveau primaire	Elargir l'accès et la qualité de l'éducation au primaire	Taux de scolarisation		Renforcement des infrastructures scolaires	8000 nouvelles salles de classe construites et équipées	
									Formation du personnel enseignant	10 000 enseignants formés	
									Recrutement du personnel enseignant qualifié	6 000 enseignants recrutés	
					Amélioration de l'accessibilité au manuel scolaire	Faciliter l'accessibilité et la disponibilité du manuel scolaire	Taux de mise à disposition des manuels scolaires essentiels	de 10% à 20%			

Annexe n°2 : Tableau de programmation financière

					Programmation 2012-2014 (en milliers FCFA)												Total après
					2012				2013				2014				
Action	Activités	Tâches	Nature économique	Coût total	RI/O	RI/S	RE	Total	RI/O	RI/S	RE	Total	RI/O	RI/S	RE	Total	
Renforcement de l'offre d'éducation du niveau primaire				76 080 000	8 000 000			8 000 000	16 025 000			16 025 000	16 025 000			16 025 000	116 130 000
	Renforcement des infrastructures scolaires			76 080 000	8 000 000			8 000 000	16 025 000			16 025 000	16 025 000			16 025 000	116 130 000
		Constructi on des salles de classe dans des écoles primaires		64 000 000	8 000 000			8 000 000	16 000 000			16 000 000	16 000 000			16 000 000	104 000 000
		Equipeme nt des salles de classes		12 080 000					25 000			25 000	25 000			25 000	12 130 000
	Formation du personnel enseignant																
TOTAL PROGRAMME				76 080 000	8 000 000			8 000 000	16 025 000			16 025 000	16 025 000			16 025 000	116 130 000