

# **PROCESSUS D'ÉLABORATION DES CDMT MINISTERIELS**

**Simon Leunkeu Wangun**  
DGEPIP/MINEPAT

# L'élaboration des Cadres de dépenses à moyen terme ministériels (CDMT)

## Objectif et Résultat

**Obj.:** Donner aux participants, les orientations essentielles pour élaborer un CDMT ministériel dans la perspective du Budget programme

**Res.:** Les concepts clés et la démarche méthodologique sont maîtrisés

## Contenu

1. Rappel du contexte
2. Définition et concepts clés
3. Démarche méthodologique
4. Traitement de certaines dépenses spécifiques

## ***Rappel du contexte***

- ⇒ Le contexte est celui de la réforme des finances publiques induite par la loi n°2007/006 du 26-12-2007 portant régime financier de l'Etat.
- ⇒ Cette loi constitue le nouveau cadre juridique de gestion des finances publiques après l'ordonnance de 1962 devenu inadaptée.
- ⇒ Elle apporte de nombreuses innovations majeures dans gestion des finances publiques dont:
  - ⇒ l'introduction d'une nouvelle philosophie de gestion caractérisée par le passage d'une logique de moyens centrée sur la régularité budgétaire à une logique de performance centrée sur l'efficacité de l'action publique;
  - ⇒ cette logique de performance est traduite par l'institutionnalisation d'une nouvelle méthode de budgétisation basée sur les programmes de politique publique: le budget programme (budget par objectif);
  - ⇒ l'affirmation de la pluri-annualité des dépenses
  - ⇒ le renforcement de l'information du parlement et l'amélioration de sa capacité de contrôle;

## ***Rappel du contexte***

⇒ Le CDMT se situe au cœur de la nouvelle approche de budgétisation par programme, de telle sorte qu'un CDMT mal élaboré conduirait forcément à un mauvais budget programme.

⇒ Cependant, les exigences techniques du budget programme, nécessitent des mutations dans l'architecture, le contenu et la démarche d'élaboration des CDMT par rapport à ce qui s'est fait jusqu'à lors.

⇒ L'intérêt du présent exposé est de donner aux participants, quelques orientations essentielles pour élaborer un CDMT ministériel dans le contexte du Budget programme

# ***Définition et concepts clés du CDMT***

## ***Définition***

**Le CDMT ministériel: est** un outil de programmation des dépenses du ministère qui tient compte des indications de ressources communiquées par le CDMT central et propose une ventilation à **moyen terme** des ressources entre des **programmes et actions** en vue d'atteindre des **objectifs** précis.

Il vise à:

- Exprimer les besoins de financement des programmes et actions du ministère, en relation avec les objectifs stratégiques visés et les cibles annualisées;
- Etablir une cohérence entre les objectifs stratégiques, les programmes, les actions et les dotations budgétaires ;

# ***Définition et concepts clés du CDMT***

## **Définition (suite)**

- Renforcer la cohérence entre les charges de fonctionnement et celles d'investissement en s'assurant notamment que les charges récurrentes engendrées par les dépenses en capital sont captées.

# ***Définition et concepts clés***

## **Concepts clés**

Le CDMT ministériel est bâti autour d'un certain nombre de concepts qui ont un contenu précis et dont tous les acteurs doivent s'en approprier.

Ces concepts sont ceux du budget-programme. Il s'agit de:

⇒ Programme

⇒ Action

⇒ Activité

⇒ Tache

# a) Le Programme

Le Programme est un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un **objectif** déterminé de politique publique dans le cadre d'une fonction.

=> c'est-à-dire un objectif stratégique de politique publique auquel est associé des moyens financiers nécessaires pour l'accomplir.

=> Le programme constitue par excellence un « Domaine d'activités stratégiques (DAS) » du ministère.

=> il n'est pas simplement une juxtaposition d'activités, mais le résultat d'une démarche stratégique porteuse de changement.

# Le plan type de présentation d'un programme

- Un libellé
- Un objectif clair
- Un indicateur
- Les cibles
- Une stratégie programme : son périmètre, les actions
- Un bref résumé du cadre organisationnel de mise en œuvre des actions
- Un dispositif de suivi évaluation
- **Un tableau de programmation**
- **Un tableau de budgétisation**

## b) L' action

L'action est la composante élémentaire d'un programme, à laquelle sont associés **des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance.**

- C'est un objectif de politique publique rattaché à un programme auquel est associé des moyens en fonctionnement et investissement
- elle vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme dont elle fait partie. Elle comporte un ensemble d'activités et de tâches à exécuter dans le cadre de sa mise en œuvre.
- Caractéristiques
  - Concourt à l'atteinte de l'objectif du programme
  - Est structurante pour le programme
  - Est formulée comme un sous-programme
  - Comporte un objectif et un indicateur
  - Sont affectées des ressources budgétaires

## ***c) L'activité***

L'activité est un ensemble cohérent de tâches nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles pour la production d'un bien ou d'un service.

- Une activité doit être confiée à une seule unité administrative qui devient responsable de sa réalisation. Par contre, une unité administrative peut être responsable de plusieurs activités.
- *Au plan opérationnel et vis-à-vis des services chargés de sa mise en œuvre, une Activité doit être accompagnée d'objectifs intermédiaires à atteindre (Objectif et Résultat/Produit).*

### *c) L'activité (suite)*

- N.B.: De manière général, les projets d'investissement sont **considérés comme une activité** à inscrire dans le cadre d'une action.

## *L'identification des activités*

- Le document de Plan d'action constitue une des premières sources d'identification des Activités
- L'identification des Activités est de la compétence des services centraux et déconcentrés (Unités administratives).
- Les unités administratives proposent des Activités à partir des domaines d'activités stratégiques retenues de la stratégie programme
- L'activité est sous la responsabilité d'une seule structure qui est l'unité administrative destinatrice de la dépense
- Au sein de chaque Action, les Activités regroupent les crédits ayant la même finalité

## ***d) La Tache***

La tache est la composante opérationnelle élémentaire d'une activité dans un programme.

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

# ***Elaboration des CDMT ministériels***

## ***1- Les préalables***

=> Disponibilité du PAP découlant de la stratégie sectorielle/ministérielle, dans lequel sont indiqués, pour une période déterminée, les orientations stratégiques en terme:

- d'objectifs stratégiques;
- de programmes et actions à mettre en œuvre, assortis des résultats précis à atteindre.

# ***Elaboration des CDMT ministériels***

## ***2- Démarche méthodologique***

Lorsque les préalables sont réunis, l'élaboration du CDMT consiste dans l'évaluation plus précise des couts de la mise en œuvre des programmes, puis la programmation des besoins budgétaires subséquents dans le temps.

La démarche s'articule autour des points ci-après:

- a) Actualisation priorisation du portefeuille des activités;
- b) Evaluation complète du coût des activités prioritaire et leurs déclinaison par nature de la dépense;
- c) Programmation financière des actions, activités et taches;
- d) Réajustement de la programmation financière des actions, activités et taches en fonction de la contrainte budgétaire.

## *a) L' Actualisation et priorisation du portefeuille des activités*

- Passer en revue les activités en cours d'exécution;
- Élaguer celles dont l'exécution est achevée;
- Prendre en compte les activités pertinentes qui auraient été ignorées;
- Prioriser les activités suivant les critères relatifs, entre autres, à:
  - La maturité;
  - l'état d'exécution;
  - le type de financement;
  - etc.

## ***b) Evaluation complète du coût des activités et leurs déclinaison par nature de la dépense***

- L'estimation du cout de la mise en œuvre d'un programme est faite à partir des Activités. En effet, *Estimer le coût de la mise en œuvre d'un programme revient à évaluer le coût exact des Activités qui le compose; le coût du programme étant égal à la somme du coût de ses Activités.*
- *Le pré chiffrage est une estimation « grossière » nécessaire pour faire un arbitrage sur les Activités à intégrer dans un programme.*
- Aussi, la formulation de l'Activité nécessite une bonne connaissance des tâches à réaliser en son sein en vue d'une déclinaison en nature de la dépense (condition sine qua none pour la budgétisation) : fourniture de bureau, construction, etc.

# Les principales étapes de l'évaluation des coûts d'une Activité

- I. Inventaire des tâches à mettre en œuvre pour la réalisation de l'Activité ;
- II. Identification des moyens nécessaires pour l'exécution des tâches
- III. Evaluation quantitative et financière des moyens ;
- IV. Calcul du coût total de l'Activité
- V. Sommation des Activités

# ***Exemple d'application***

***1. Programme : Développement de l'éducation préscolaire***

***Action 1: Amélioration de l'offre préscolaire publique***

*Activité 1.1 : Construction des 60 écoles maternelles*

*Activité 1.2 : Recrutement du personnel enseignant*

## ***Evaluation des coûts de l'activité 1***

### ***I. Inventaire des tâches -***

- 1. Etudes architecturales*
- 2. Construction des classes*
- 3. Suivi des travaux*
- 4. Equipement des classes*

## **Exemple d'application**

### *Activité 1.1 : Construction des 60 écoles maternelles*

## **II. Identification des moyens nécessaires pour l'exécution des tâches**

| <b>Tâches</b>  | <b>Moyens nécessaires</b>   |
|--|---|
| <i>Etudes architecturales</i>  | <i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i> |
| <i>Construction des classes</i>  | <i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i> |
| <i>Suivi des travaux</i><br><i>- Acquisition véhicule pour suivi des travaux</i> | <i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i> |
| <i>- Frais de mission pour suivi des travaux</i>                                 | <i>/</i>  |
| <i>Equipement des classes</i>  | <i>Tables bancs, tableau, et divers</i>                           |

## Exemple d'application

### Activité 1.1 : Construction des 60 écoles maternelles

#### III et IV Evaluation quantitative et financière des moyens

| <b>Tâches</b>  | <b>Moyens nécessaires</b>   | <b>Quantité</b> | <b>CU</b> | <b>CT</b>        |
|--|---|-----------------|-----------|------------------|
| <i>Etudes architecturales</i>                        | <i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i> | 1               | 5 000     | 5 000            |
| <i>Construction des écoles</i>                       | <i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i> | 60              | 15 000    | 900 000          |
| <i>Suivi des travaux</i>                             |   |                 |           |                  |
| <i>- Acquisition véhicule pour suivi des travaux</i> | <i>Elaboration DAO et passation de marché avec une entreprise</i> | 1               | 10 000    | 10 000           |
| <i>- Frais de mission pour suivi des travaux</i>     | /   | 8               | 250       | 2 000            |
| <i>Equipement des classes</i>                        | <i>Tables bancs, tableau, et divers</i>                           | 9 000           | 40        | 360 000          |
| <b>Total</b>   |   |                 |           | <b>1 302 000</b> |

# Traitement de certaines dépenses spécifiques

- Les salaires
- Les autres charges communes
- Les coûts des investissements publics

# a) Les salaires

- Principe général: Les charges salariales des ressources humaines rattachées à un programme doivent être comptabilisées dans ledit programme
- Phase transitoire (Réforme globale de l'Administration Publique) : classer dans le programme ou l'action support
- Expression des besoins supplémentaires en personnel se fait selon le principe général d'affectation des ressources aux programmes

## b) Les autres charges communes

- Composées entre autres des charges d'eau, d'électricité, de téléphone
- **Principe général** : les répartir dans la mesure du possible dans les programmes

## c) Les coûts des investissements publics

- Les projets d'investissement sont **considérés comme une activité** à inscrire dans le cadre d'une action.
- Il est nécessaire que le chiffrage de chaque projet inclue aussi bien les immobilisations matériels et immatériel que les charges de fonctionnement couramment appelées charges récurrentes.
- Ainsi, les dépenses de personnel et de fournitures associées à la réalisation d'un projet ne sont pas à classer, en dépenses de fonctionnement, mais elles font partie intégrante du coût de l'investissement.

## Exemple: Budgétisation du projet don japonais

- Programme: Universalisation de l'Enseignement Primaire
  - Action : *Renforcement de l'offre d'éducation du niveau primaire*

**Activité 1.1:** Mise en œuvre du Projet don japonais

**Activité 1.2 :** renforcement des infrastructures scolaires

**Activité 1.3:** Recrutement du personnel enseignant qualifié

## *d) Programmation financière des actions, activités et tâches*

⇒ Agencement des tâches inventoriées dans le temps, en fonction des liens d'antériorités qui existeraient entre elles;

⇒ ce qui débouchent de facto sur la programmation physique et financière de l'Activité;

⇒ Par la suite, le tableau de programmation financière à moyen terme du programme est élaboré afin de permettre de visualiser l'ensemble des activités du programme, assorties des besoins budgétaires nécessaire à leur mise en œuvre, et programmés sur une période triennale.

## *d) Programmation financière des actions, activités et tâches*

- Le tableau de programmation financière des programmes constitue le principal input de la budgétisation.
- Il permet d'identifier les activités, notamment les projets d'investissement pour lesquels on peut solliciter les autorisations d'engagement en vue d'une exécution efficace desdits projets.

# Exemple d'application

| <b>Tâches à exécuter</b>                               | <b>CT</b>        | <b>2012</b>   | <b>2013</b>    | <b>2014</b>    | <b>Après<br/>2014</b> |
|--|------------------|---------------|----------------|----------------|-----------------------|
| <i>Etude architecturale</i>                            | <i>30 000</i>    | <i>30 000</i> |                |                |                       |
| <i>Construction des écoles</i>                         | <i>900 000</i>   |               | <i>400 000</i> | <i>500 000</i> |                       |
| <i>Acquisition véhicule pour<br/>suivi des travaux</i> | <i>10 000</i>    |               | <i>10 000</i>  |                |                       |
| <i>Frais de mission pour<br/>suivi des travaux</i>     | <i>2 000</i>     |               | <i>2 000</i>   | <i>2 000</i>   |                       |
| <i>Equipement des classes</i>                          | <i>360 000</i>   |               |                |                | <i>360 000</i>        |
| <i>Total</i>   | <i>1 302 000</i> | <i>30 000</i> | <i>412 000</i> | <i>502000</i>  | <i>360000</i>         |

# Exemple d'application

## Tableau de programmation

### Programme: Développement du préscolaire

| <i>Actions</i>  | <i>Activités</i>                        | <i>CT</i> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <i>Après<br/>2014</i> |
|---|---|-----------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| <b>Amélioration<br/>de l'offre<br/>préscolaire<br/>publique</b> | Construction des 60<br>écoles maternels | 1302 000  | 30 000      | 412 000     | 502000      | 360000                |
|   | Recrutement du<br>personnel enseignant  |           |             |             | 400 000     |                       |
|   |   |           |             |             |             |                       |
| <i>Total</i>  |   |           |             |             |             |                       |

# Exemple d'application

## Tableau de programmation

| <b>Programme: Développement du préscolaire</b>      |                                     |   |             |             |             |                   |         |
|---|-------------------------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------------|---------|
| <i>Actions</i>                                      | <i>Activités</i>                    | <i>Tâches à exécuter</i>                    | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>Après 2014</b> |         |
| <b>Amélioration de l'offre préscolaire publique</b> | Construction des écoles maternelles | Etude architecturale                        | 30 000      |             |             |                   |         |
|   |                                     | Construction des écoles                     |             | 400 000     | 500 000     |                   |         |
|   |                                     | Acquisition véhicule pour suivi des travaux |             |             | 10 000      |                   |         |
|   |                                     | Frais de mission pour suivi des travaux     |             |             | 2 000       | 2 000             |         |
|   |                                     | Equipement des classes                      |             |             |             |                   | 360 000 |

## *e) Réajustement en fonction de la contrainte budgétaire*

- ⇒ Cette étape consiste à cadrer les besoins budgétaires à moyen terme obtenus à l'étape précédente par rapport aux allocations du CBMT, pour donner un caractère réaliste au CDMT.
- ⇒ Il va s'agir, ici, selon l'ampleur de l'écart qui se dégage, de surseoir, pour la période sous rubrique, certaines actions ou activités (de seconde priorité) en fonction des objectifs prioritaires visés.
- ⇒ Il est proscrit d'appliquer sur l'ensemble des couts issus du scénario initiale un coefficient de correction pour obtenir le cadrage.
- ⇒ Réajuster éventuellement les objectifs des programmes afin qu'il ait compatibilité avec les activités retenues en définitive.

## *e) Réajustement en fonction de la contrainte budgétaire*

Le réajustement des objectifs des programmes ici consiste essentiellement à réviser les cibles des objectifs à des proportions réalistes et réalisables.

# Présentation du CDMT

Le CDMT se présente sous forme d'un rapport structuré en quatre (04) chapitres:

- **Chapitre 1:** Orientations stratégiques du sous secteur
- **Chapitre 2:** Aperçu de l'exécution physique et financière des activités réalisées au cours des trois derniers exercices
- **Chapitre 3:** Programmation triennale (n+1/n+3) des dépenses ;
- **Chapitre 4:** Profil de la dépense pour l'exercice n+1
- Annexe
  - Tableaux de programmation financière des programmes

# Présentation du CDMT (suite)

Un tel rapport rassemble les éléments essentiels qui serviront à l'élaboration du l'avant-projet du budget consigné dans un document intitulé « **projet de performance des administration** »

# Messages clés

- Le CDMT ministériel se veut être une émanation du PAP.
- Il tient compte des contraintes budgétaires définies dans le CBMT pour préserver son caractère réaliste.
- Les activités prises en compte dans le CDMT doivent provenir des structures opérationnelles tant au niveau des services centraux que déconcentrés. Ces activités doivent jouir d'une maturité avérée.
- 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.
- Un tel tableau permet d'identifier les activités (notamment les projets d'investissement) pour lesquels on peut solliciter les autorisations d'engagement en vue d'une exécution efficace desdits projets.

**JE VOUS REMERCIE DE VOTRE ATTENTION**