

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Honneur- Fraternité – Justice

MINISTERE DES FINANCES

PROJET INITIATIVE PAUVRETE- ENVIRONNEMENT PHASE III (IPE - III)



*Empowered lives.
Resilient nations.*



DOCUMENT CONCEPTUEL SUR L'INTRODUCTION DU BUDGET-PROGRAMME EN MAURITANIE

Rapport final

Issa BELLAL et Abderrahim DIDI

février 2015

Sommaire

INTRODUCTION	5
Partie A : Diagnostic du Système des Finances Publiques en Mauritanie	7
Chapitre (1) : Diagnostic et constats	7
1.1. Préparation budgétaire.....	7
1.2. Exécution budgétaire.....	10
1.3. Schéma directeur de réforme du SGFP	11
1.4. Quelques forces et faiblesses des réformes des finances publiques en Mauritanie	13
Chapitre (2) : Intérêt du passage d'un Budget de moyens vers un budget de résultats	17
2.1. Au niveau de la préparation du Budget.....	17
2.2. Au niveau de l'exécution du Budget.....	18
PARTIE B : APPROCHE NORMATIVE ET GUIDE METHODOLOGIQUE DU BP	20
Chapitre (1) : Concepts généraux de l'approche programmatique et architecture du BP	20
1.1. Le passage du budget de moyens au budget-programme	20
1.2. Du concept de programme.....	21
1.3. Focus sur le Budget Programme.....	23
Chapitre (2) : Budget programme et système de classification budgétaire	25
Chapitre (3) : Canevas et étapes d'élaboration d'un Budget Programme	32
Chapitre (4) : Les documents budgétaires et les rapports annexés à la Loi des Finances	34
Chapitre (5) : Proposition d'architecture et de présentation des crédits pour le futur BP mauritanien	38
Chapitre (6) : Les Cadres de Dépenses à Moyen Terme et le BP.....	42
Chapitre (7) : Autres outils d'opérationnalisation des BP	45
7.1. Le Plan de Travail Annuel.....	46
7.2. Le Plan de Consommation des Crédits.....	46
7.3. Le Plan de Passation de Marchés	46
7.4. Les indicateurs de performance d'un programme	47
Chapitre (8) : Guide méthodologique du BP	48
8.1. La méthodologie générale et les phases d'élaboration du budget programme	48
8.2. Principes d'affectation des crédits.....	51

8.3. Chaîne de responsabilité.....	55
8.4. Structuration d'un Ministère en programmes.....	57
8.5. Structuration d'un programme en actions.....	59
8.6. Acteurs du BP.....	62
PARTIE C : LIMITES DU SYSTEME BUDGETAIRE ACTUEL EN MAURITANIE PAR RAPPORT AUX EXIGENCES DU BP.....	68
Chapitre (1) : Règles budgétaires.....	68
1.1. Spécialité des crédits.....	68
1.2. Annualité budgétaire.....	69
1.3. Universalité budgétaire.....	70
1.4. Réallocation de crédits.....	70
1.5. Reports de crédits.....	70
1.6. Contrôle budgétaire.....	71
1.7. Responsabilité des gestionnaires.....	72
1.8. Présentation des crédits.....	73
Chapitre (2) : Capacités humaines et techniques.....	74
2.1. Capacités humaines.....	74
2.2. Capacités techniques.....	75
Chapitre (3) : Atouts et contraintes.....	76
3.1. Atouts.....	77
3.2. Contraintes.....	79
PARTIE D : REFORMES A CONDUIRE PAR RAPPORT AUX EXIGENCES DU BP ET FEUILLE DE ROUTE INDICATIVE.....	81
Chapitre (1) : Contenu.....	81
1.1. Composante (1) : Dimension institutionnelle et organisationnelle.....	82
1.2. Composante (2) : Préparation budgétaire.....	82
1.3. Composante (3) : Règles et nomenclature budgétaires.....	84
1.4. Composante (4) : Système statistique et d'information.....	85
1.5. Composante (5) : Comptabilité et contrôle.....	85
1.6. Composante (6) : Dispositif de suivi-évaluation de la performance.....	86
Chapitre (2) : Pilotage de la réforme.....	86
2.1. Structures.....	87
2.2. Calendrier.....	87
PARTIE E : MESURES D'ACCOMPAGNEMENT.....	90
Chapitre (1) : Renforcement des capacités.....	90

1.1. Capacités humaines	90
1.2. Capacités techniques	91
Chapitre (2) : Mobilisation des acteurs et des ressources.....	92
2.1. Mobilisation des acteurs	92
2.2. Mobilisation des ressources.....	92
ANNEXES	94
Annexe (1) : Glossaire.....	94
Annexe (2) : Liste des personnes rencontrées	97
Annexe (3) : Références bibliographiques	98

Tableaux

Tableau 1: Exemple de présentation des crédits d'un programme « forêts ».	40
Tableau 2 : Calendrier indicatif de la mise en œuvre des réformes.	88

Encadrés

Encadré 1: la classification des dépenses budgétaires de l'Etat au sein de l'UEMOA.....	25
Encadré 2 : Quelques bons principes pour la structuration budgétaire en programmes.	28
Encadré 3 : Présentation des dépenses dans un BP.	30
Encadré 4 : les informations à inclure dans la documentation budgétaire.	35
Encadré 5: Projet Annuel de Performance d'un ministère/Exemple de plan résumé du document	35
Encadré 6: Structure d'un Rapport Annuel de Performances.	36

INTRODUCTION

Dans le cadre de la modernisation de l'administration publique, de nombreux pays ont adopté la gestion axée sur les résultats. Véritable changement de paradigme, la gestion par résultats consacre la recherche d'une optimisation de la dépense publique qui appelle ainsi une performance, à travers les principaux objectifs à atteindre que sont la recherche d'une croissance forte et l'amélioration des conditions de vie des populations. Il s'agit ainsi de renforcer au sein de l'administration publique une double culture : celle **des résultats** et celle de **la mesure**.

L'introduction en Mauritanie du **Budget-Programme (BP)** est une réponse à cette préoccupation forte d'atteinte des résultats prédéfinis, en abandonnant le système traditionnel de budgétisation qui a présenté des limites importantes (absence de la culture des résultats, reconduction des crédits d'une année à l'autre, manque de prévisibilité à moyen terme, absence d'une exigence de performance).

Le BP est « un saut qualitatif dans le chantier de modernisation des finances publiques » basé sur une exigence de résultats imprimée par les notions de planification et de programmation, et qui s'accompagne en même temps d'un **élargissement du champ de contrôle parlementaire** sur les recettes et les dépenses de l'Etat.

La modernisation de l'administration publique à travers les innovations comme l'introduction du BP consacre le passage du budget de moyens centré sur la recherche de la régularité budgétaire à une logique de performance centrée sur l'atteinte des résultats marquée par l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. Cette modernisation se décline par une modernisation du processus de préparation, d'exécution, de contrôle et de suivi-évaluation du budget de l'Etat.

Aussi, contrairement au contexte de budget de moyens, les conférences budgétaires sont désormais basées sur l'examen des objectifs à atteindre par les administrations et la justification rigoureuse des dotations budgétaires. Les allocations budgétaires sont faites dans une perspective pluriannuelle et ne sont plus basées sur la structure des services mais sur les finalités des politiques publiques. Ainsi, le BP représente un véritable outil managérial de programmation budgétaire complémentaire à la planification stratégique.

L'intérêt majeur de cette démarche de performance liée au BP réside dans les faits suivants :

- **Pour le Parlement** : avoir une plus grande lisibilité du budget et une transparence sur son exécution et pouvoir agir sur les moyens donnés aux politiques publiques,
- **pour le citoyen** : savoir à quoi est utilisé l'argent de ses impôts,
- **pour l'utilisateur** : compter sur une administration qui répond mieux à ses besoins,
- **pour le contribuable** : vérifier que l'argent de ses impôts est utilisé efficacement,
- **pour le gestionnaire public** : recevoir des objectifs clairs et bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre.

Aux Etats-Unis, le BP a été introduit à travers le «Planning; Programming and Budgeting System» (PPBS), dès 1960. Les pays de l'OCDE (USA, France, Nouvelle-Zélande, etc.) ont aussi mis en place une budgétisation par la performance ou BP depuis deux décennies. Dans ce cadre, la France a adopté la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) et

institutionnalise le BP par une loi organique en 2001. Ce n'est que dans les années 80 que le BP se répand dans les autres pays développés et dès 2000 dans ceux d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et d'Asie. Plus récemment, le BP a été introduit dans six pays africains (Afrique du Sud, Mali, Tunisie, Ile Maurice, Maroc et Gabon).

Aussi, plusieurs rapports internationaux sur le système de gestion des finances publiques ont formulé des recommandations sur la nécessité d'instaurer la culture du résultat et la responsabilisation des gestionnaires des crédits pour contribuer à l'accélération de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Ces recommandations se sont, également, traduites dans la déclaration de Paris (mars 2005) sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) qui place la pratique de l'évaluation au cœur des politiques publiques en se fondant sur deux principes essentiels : la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Un début d'introduction de la gestion axée sur les résultats a été opéré en Mauritanie avec l'élaboration depuis 2001 du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriel et global.

Le système de budgétisation en Mauritanie demeure toutefois basé sur une logique de moyens qui ignore la notion de performance consistant à "contribuer à avancer dans la réalisation des objectifs dans les trois dimensions que sont l'impact socio-économique, la qualité des services et la réduction des coûts". En effet, dans le budget actuel où les moyens mis à disposition des « administrateurs de crédits » sont inscrits par nature de dépense, les gestionnaires peuvent proposer d'engager des dépenses parfaitement régulières bien qu'en réalité elles n'amélioreront pas la performance.

C'est dans cette perspective que le projet Initiative Pauvreté-Environnement (IPE/phase 3), financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le Gouvernement mauritanien, s'est donné comme objectif d'appuyer l'instauration de la gestion axée sur les résultats dans le processus de planification des politiques publiques. A cet effet, cette phase du Projet entend accompagner le Gouvernement dans l'instauration de la budgétisation par programme pour améliorer le cadre d'allocation des crédits budgétaires et mieux cibler les actions visant la réduction de la pauvreté.

Le présent document conceptuel répond à ce souci et traite de l'introduction du BP en Mauritanie et vise à servir de cadre référentiel et de guide à la conception de ce type d'instrument.

Le rapport s'articule autour de cinq (5) parties. La première partie présente le diagnostic du Système des Finances Publiques en Mauritanie et les principaux constats. La deuxième partie examine l'approche normative et le guide méthodologique du BP, avec des propositions pour le cas mauritanien. La troisième partie traite des limites du budget actuel en Mauritanie par rapport aux exigences du BP. La quatrième partie est consacrée aux réformes à conduire pour adapter le système actuel de gestion budgétaire en Mauritanie aux exigences du BP. La cinquième partie présente les mesures d'accompagnement qui seraient nécessaires pour faciliter la réussite de l'introduction du BP en Mauritanie. Le rapport comprend aussi un glossaire harmonisé détaillé (en annexe).

Chapitre (1) : Diagnostic et constats

1.1. Préparation budgétaire

En Mauritanie, la **préparation du budget** n'a pas connu des modifications significatives tant dans son processus que ses outils comparativement aux autres volets de la gestion des finances publiques. Toutes les évaluations de la gestion budgétaire (Revue des dépenses, CFAA, RONC, PEFA, rapports d'assistance technique d'Afritac et du FMI, ect) ont souligné l'inertie de l'élaboration des lois de finances tant sur le plan du processus que des outils et techniques utilisés.

Processus de la préparation budgétaire

Le Budget général de l'Etat (BGE) est composé du budget de fonctionnement (BF) et le budget d'investissement qui ne prend en compte que les dépenses d'investissement financées sur des ressources propres mais pas les dépenses sur financement extérieur qui restent donc hors du champ de la loi de finances. Cette catégorie de dépenses est inscrite dans le Budget consolidé d'investissement (BCI), qui récapitule tous les investissements annuels inscrits dans le Programme d'Investissement Public (PIP) sur ressources propres et sur financement extérieur. Créé par le décret n° 86-178 du 29 octobre.1986, le BCI se contente de récapituler les investissements financés sur ressources internes et extérieures (Dons et prêts), l'amortissement de la dette publique ainsi que les transferts vers les Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA), alors que le PIP a une étendue plus large et comprend les différents degrés de maturité de financement des projets. Le BCI est préparé par le MAED notamment dans sa partie relative aux dépenses d'investissement financées sur des ressources extérieures. Ainsi, le budget consolidé d'investissement (BCI) est élaboré séparément du budget de fonctionnement et n'est qu'une annexe au budget général. Cette séparation nuit à la programmation et à l'exécution de l'ensemble du budget. Cet **éclatement de la loi de finances, séparant dépenses nationales et investissements financés par l'extérieur qui sont exécutés en dehors du processus budgétaire** empêchait la bonne articulation des dépenses courantes et des immobilisations, tout en réduisant la lisibilité de la dépense publique. En outre, malgré les efforts de la coopération Allemagne (GTZ) qui fournit un appui à la Commission de Finances de l'Assemblée Nationale, la réception tardive e incomplète des documents rend difficile une analyse pertinente. Au niveau du Sénat, les capacités d'analyse sont également défailtantes.

Le budget consolidé d'investissement (BCI) est l'un des principaux moyens pour atteindre les objectifs du CSLP III. C'est actuellement un processus séparé qui ne semble pas basé sur des orientations stratégiques. Ensuite, la préparation des lois de finances n'obéit pas à un calendrier clair identifiant les différentes étapes, et définissant les responsabilités des acteurs concernés par l'exercice.

En revanche la préparation des lois de finances est réalisée selon les quatre principales phases du cycle budgétaire classique à savoir le cadrage macroéconomique, le cadrage budgétaire, les conférences budgétaires et l'adoption du budget.

Les phases de cadrage macroéconomique et budgétaire permettent de disposer d'une prévision du volume des recettes, du volume et des grandes masses des dépenses et du solde budgétaire en cohérence avec les objectifs macroéconomiques fixés (Croissance, balance de paiements et monnaie). Ce processus qui est dirigé conjointement par le MF, le MAED et la BCM fait aussi intervenir les services du FMI avec lesquels les projections sont validées.

C'est sur la base du cadrage budgétaire, que le Ministère des Finances envoie la lettre-circulaire aux différents départements ministériels. Ces derniers transmettent à leurs tours leurs projets de budgets qui sont l'expression des besoins financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs sectoriels qu'ils se fixent. Sur la base de ces projets, le MF entame les arbitrages avec les départements sectoriels dont les résultats vont permettre de disposer du budget total. Celui-ci est adopté par le Conseil des Ministres avant d'être transmis au Parlement.

De manière globale, la **préparation du budget en Mauritanie** se caractérise par

- une méthode de budgétisation se basant sur la budgétisation par poste budgétaire et non par activité / résultat,
- des propositions des Départements sectoriels montrant l'absence d'un lien direct entre la programmation des dépenses et les objectifs (parfois soit par absence d'une stratégie du secteur, soit par absence des ressources humaines et techniques capables de faire ce lien, ou encore ne provenant pas non plus de CDMT sectoriel s'il existe),
- l'absence de critères explicites d'allocation des ressources (parfois reconduction des budgets de l'année précédente ajustés pour tenir compte d'événements précis),
- la programmation du DAPBI semble revenir à une programmation linéaire des dépenses sans véritable lien avec les besoins en termes de passation de marchés ce qui bloque le déroulement efficace des marchés publics (d'où le risques de fractionnement des marchés, retard d'engagement de marché en attendant l'atteinte un certain niveau de crédits),
- le champ de la loi de finances (LdF) continue à exclure les financements extérieurs, à part les appuis budgétaires, et le BCI reste une annexe de la LdF, ce qui limite la visibilité des ressources destinées aux Départements Ministériels,
- des capacités humaines et matérielles insuffisantes pour la fonction de préparation et de programmation budgétaire,
- une insuffisance d'outils spécifiques dédiés à la préparation du budget tels qu'un **manuel de préparation du budget** et une **application spécialisée** (tant au niveau global que Ministériel ou sectoriel) se traduisant dans une faible maîtrise des prévisions des dépenses et par déduction des résultats qui s'écartent souvent de leurs niveaux réels ;
- l'absence d'un calendrier budgétaire formel qui se traduit, en pratique, par la contraction du temps imparti à la préparation du budget ce qui nuit à sa qualité ; aussi, le dépôt relativement tardif de la loi de finances au Parlement mène inévitablement à une adoption tardive en janvier, et un démarrage effectif de l'exécution souvent au début de mars ;

- l'utilisation des DAPBI n'a pas encore permis de faire jouer à cet outil son rôle de régulateur budgétaire ;
- l'implication des acteurs sectoriels dans le processus de formulation budgétaire est encore assez limitée aux phases des arbitrages et d'examen du projet de LdF par le Parlement ; leur participation suppose un processus intégré descendant et ascendant sur la base d'un calendrier préalablement adopté ;

Outils de la préparation budgétaire

En Mauritanie, l'introduction de l'approche du CDMT est intervenue à partir de 2002 avec l'élaboration de plusieurs CDMTs sectoriels (dont la santé l'éducation, l'hydraulique, le développement urbain, les infrastructures de transport, les pêches) et un CDMT global¹ qui a été plusieurs fois réactualisé.

Cette approche devrait permettre l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en agissant à trois niveaux : i) la discipline budgétaire qui consiste à définir une enveloppe global de dépenses cohérente avec les objectifs de stabilité économique, ii) l'allocation des ressources en cohérence avec les priorités statistiques notamment de réduction de la pauvreté, et iii) l'utilisation efficiente et efficace des ressources dans la mise en œuvre de ces priorités. Elle devrait aussi permettre d'opérationnaliser les stratégies sectorielles et nationales (CSLP). En effet, les CDMT sectoriels peuvent devenir des outils puissants de réappropriation de l'initiative des dépenses surtout quand ils sont cohérents avec un CDMT global qui permet de fixer la contrainte financière

Pour l'élaboration du CDMT global un dispositif formel de préparation a été mis en place par arrêté du MAED qui est composé des principales structures concernées (MF, MAED, BCM). Ce dispositif, sur lequel des modifications ont été apportées en vue de le rendre plus opérationnel, devrait encourager et faciliter l'appropriation du CDMT par les cadres nationaux.

Mais plus de dix (10) ans après leur introduction, les CDMTs n'ont pas encore atteint les objectifs fixés. En effet, tous les rapports d'évaluation de la gestion budgétaire survenus depuis le début des années 2000 ont souligné que ce processus connaît plusieurs insuffisances et qu'il est nécessaire de l'améliorer. Ces insuffisances résident notamment le fait que

- le CDMT n'est pas bien intégré dans le cycle de préparation du budget n'a que rarement servi de base pour l'allocation des ressources. De ce fait, le budget de l'Etat demeure basé sur une logique de moyens.
- le CDMT est faiblement aligné aux priorités de la stratégie nationale de développement. De ce fait, sa portée opérationnelle est restée limitée ainsi que son impact attendu en tant qu'instrument de promotion de la budgétisation fondée sur les politiques nationales. Cette faiblesse a été aussi renforcée par la fait qu'il n'a pas souvent été adopté en Conseil de Ministres ni par le Parlement ce qui lui ôte toute force légale.

¹ Le premier CDMT global a été préparé en 2003 par le CMAP auquel succédé celui de 2007. Depuis 2010, chaque année un CDMT global est préparé.

- le CDMT n'est pas bien intégré aux autres outils de programmation économique et budgétaire reste peu intégrés (PIP, CSLP).
- le processus du CDMT reste limité à la production de documents et n'a pas fait l'objet d'une programmation plus précise des moyens engagés ni des résultats attendus et ce en raison (i) de l'absence d'obligation de cohérence, d'un calendrier et d'une méthode de travail précise, (ii) d'une élaboration de stratégies sectorielles qui servent de base à la programmation à moyen terme, et (iii) d'une bonne implication des responsables sectoriels dans le processus.
- les techniques de préparation des CDMTs ne sont pas bien maîtrisées par les cadres nationaux. Or, la maîtrise de l'approche CDMT constitue une étape importante pour la transition vers la budgétisation par programme axée sur les résultats.

Par ailleurs, le Gouvernement mauritanien s'est attelé en 2007 à la préparation d'un Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2008-2010. Ce CBMT, qui a servi de base à l'élaboration de la Loi de finances 2008, constitue une étape importante vers la levée des contraintes identifiées en matière d'allocation des ressources budgétaires. L'élaboration de cet outil traduit ainsi la volonté du Gouvernement de **baser les allocations de crédits sur des objectifs sectoriels conformes aux priorités nationales**, mais aussi de se doter d'un **outil de dialogue**, afin de permettre un **débat budgétaire documenté** entre les différents secteurs et entre le Gouvernement et le Parlement. En outre, un CBMT 2015-2017 a été élaboré en septembre 2014.

1.2. Exécution budgétaire

L'exécution de la dépense était entachée **auparavant** de certaines irrégularités, notamment l'opacité du système, la lourdeur de procédures assez centralisées et la longueur des délais, la faiblesse du système de gestion de la trésorerie et de régulation budgétaire, la quasi-absence de rapprochement entre les comptes du Trésor et ceux de la Banque Centrale et la fiabilité limitée d'informations fiables sur les recettes et les dépenses.

Dans ce cadre, trois mesures essentielles, assez utiles se sont efforcées de consolider et d'améliorer l'exécution de la dépense ces dernières années, avec :

- **la déconcentration de l'ordonnancement au niveau des ministères** et
- accompagnée de **contrôles financiers ministériels** (appui de la coopération française) tandis que
- **la chaîne de la dépense** elle-même faisait l'objet d'une rénovation profonde avec le développement du **système de gestion informatisé des dépenses publiques RACHAD**, développé par un cabinet tunisien, dont la finalisation jusqu'à l'émission du titre de paiement libératoire par le Trésor, financée par le projet PRECASP (Banque mondiale).

De son côté, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) s'est engagée dans la **modernisation du plan comptable** (appui de la coopération française) et son rapprochement aux meilleures pratiques internationalement admises, dans **l'établissement d'une comptabilité patrimoniale** (appui du FMI Afrique de l'ouest), dans la **réforme des nomenclatures**. Le compte de gestion annuel du Trésorier Général est désormais produit, rendant notamment enfin possible le travail de contrôle effectif de la Cour des Comptes. **Le rapprochement avec les comptes de la Banque centrale**, gestionnaire du compte courant du Trésor, est assuré périodiquement tandis qu'une politique de transparence était engagée avec

la **publication du TOFE mensuel, de la Situation Mensuelle de la Trésorerie (SMT) et des rapports trimestriels et annuels sur l'exécution des opérations financières de l'Etat sur le site internet du Trésor.**

Cependant, le manque de certaines données fiables sur les dépenses publiques n'a pas permis aux autorités d'identifier suffisamment tôt l'absence d'efficacité et d'efficience dans l'allocation budgétaire pour influencer sur les objectifs budgétaires. Cela a été aggravé par **les insuffisances du recueil, du traitement, du stockage et de la communication des données pour servir de références et d'indicateurs de progrès du budget, notamment du budget d'investissement.**

Actuellement, **l'absence d'un système informatique de GFP réellement intégré** est un handicap pour la production de données financières et budgétaires fiables. L'information financière vient pour l'essentiel de systèmes informatiques dissociés, en place à la Direction Générale du Budget –DGB), à la Direction Générale des Douanes (DGD) et à la Direction Générale des Impôts (DGI), ce qui réduit leur champ et la visibilité du processus budgétaire. Les données varient selon les sources, souvent entre les ministères parfois même au sein d'un même ministère. A la Douane, le SYDONIA++ suit la perception des droits de douane. Aux services fiscaux, Al Mouhassil suit la perception des impôts mais n'est pas relié au système Beit El Mal du Trésor. À la Direction Générale du Budget, le Réseau automatisé de la chaîne des dépenses (RACHAD) traite **l'allocation, l'engagement et l'ordonnancement du budget** sans traiter les aspects relatifs aux paiements qui sont suivis par **Beit El Mal, qui est le système comptable du Trésor.** RACHAD et sa prolongation au Trésor, Beit el Mal, fonctionne assez bien ; de ce fait un dossier d'exécution des dépenses peut être traité en temps réel, de l'engagement au paiement, en passant par les différents niveaux au Trésor. Mais, certaines dépenses ne sont intégrées qu'au moyen d'un portail, notamment **la paie des fonctionnaires et les marchés publics**, alors que d'autres, comme **les investissements**, ne sont intégrées que partiellement, ou pas du tout.

Cette situation a conduit les autorités à demander en octobre 2010 une mission d'assistance technique de l'Union Européenne pour élaborer **un cadre directeur intégré qui se traduirait par un plan d'exécution opérationnel.**

Cette approche a été formalisée par un document officiel approuvé par les autorités nationales dénommé « **Schéma directeur de réforme du Système de Gestion des Finances Publiques (SGFP)** ».

1.3. Schéma directeur de réforme du SGFP

Le Schéma Directeur de réforme du SGFP se structure autour des axes suivants :

- Mise en place d'une budgétisation efficace et crédible basée sur les politiques publiques ;
- Renforcement de l'exhaustivité et de la transparence du budget de l'Etat ;
- Renforcement de la prévisibilité dans l'exécution du budget;
- Amélioration de la qualité de la comptabilité, de l'information et des Rapports Financiers ;
- Renforcement des contrôles, de la surveillance et de la vérification; mise en place d'un Système intégré d'information et la formation.

- Le cadre directeur intégré prévoit le pilotage des réformes à deux niveaux : (I) un comité interministériel comprenant les organes décidant les politiques chargé de définir les grandes orientations politiques ; (ii) et des structures de coordination à caractère technique pour soutenir l'exécution des réformes.

Cependant, parmi les écueils contenus dans le schéma directeur, il y a lieu notamment de citer :

- **Le cadre juridique de la LOLF** : La loi organique relative aux lois de finances organisant le système financier date de 1978 et est considérée comme désuète et inopérante ; Elle ne constitue plus un cadre approprié aux bonnes pratiques budgétaires et comptables. Ce cadre juridique reflète **l'absence de lien entre dépenses publiques et politiques publiques** et n'intègre pas dans ses composantes, **les règles de pluri-annualité, d'universalité, de sincérité et de contrôle** ;

- **Faible effectivité des instruments de programmation budgétaire** : La capacité à élaborer des outils de cadre budgétaire à moyen terme est obérée par la faiblesse de leur effectivité. Le processus de préparation budgétaire n'intègre pas les instruments CBMT dans le cycle de préparation de la loi des finances.

- La Cour des Comptes : Institution prévue par la constitution du 20 juillet 1991 ; elle ne remplit pas encore la totalité de ses prérogatives conformément à la loi fondamentale. La Cour des comptes fait face à un déficit de ressources humaines qualifiées et à un environnement national peu familier avec les mécanismes d'audit et de contrôle ;

- **Difficulté à exécuter le budget**: La maîtrise des dépenses publiques constitue un défi dans la gestion du budget en Mauritanie ; Les dépenses opérées ne sont pas suffisamment reflétées dans RACHAD ni comptabilisées dans les comptes de l'Etat et le mécanisme de notification de délégations de crédits n'apparaît pas suffisamment dans RACHAD ; Cette situation donne lieu à des incohérences entre ce dernier et la situation au niveau du trésor et de la comptabilité publique notamment lors de la clôture de la gestion ;

- **Fonctions de contrôle** : Les services de contrôle et d'inspection ne sont pas harmonisés entre les différents départements ministériels ; La fonction d'audit interne n'est pas systématisée dans les administrations publiques en Mauritanie. Elle est confrontée à une insuffisance de moyens, de recettes et à un problème d'effectivité. Si la création de l'IGE a contribué à l'amélioration des dépenses publiques, il convient toutefois de donner davantage de moyens à cette institution afin de la rendre performante.

Cette réforme intervient dans un contexte marqué par le souci de veiller à l'efficacité des dépenses publiques, à sa transparence et son impact les conditions de vie des populations les plus démunies. Elle vise non seulement renforcer les recettes de l'Etat mais aussi à introduire les meilleures pratiques en matière de gouvernance et donc à inscrire la gestion des finances publiques dans la logique de la **Gestion Axée sur les Résultats** (GAR).

Dans ce cadre, l'insuffisance des résultats passés pouvait notamment s'expliquer par les constats de dysfonctionnements suivants **en matière de programmation budgétaire** :

- un défaut de vision de long terme et de ses déclinaisons opérationnelles,
- l'utilisation inadéquate des CDMT, global comme sectoriel, comme instruments de chiffrage et d'arbitrage des politiques et des résultats escomptés,
- la centralisation parfois relativement excessive du dispositif,

- la gestion non intégrée de la dette extérieure,
- la faiblesse des capacités du Parlement pour analyser la programmation budgétaire ;

1.4. Quelques forces et faiblesses des réformes des finances publiques en Mauritanie

Les réformes qui visaient à favoriser l'accroissement des recettes fiscales et l'amélioration de la préparation et l'exécution des lois de finances ont permis de réaliser des progrès essentiels pour le renforcement de la gestion des finances publiques notamment dans les domaines suivants :

- La déconcentration de l'ordonnancement ;
- L'informatisation intégrée de la chaîne de dépenses (RACHAD) ;
- La mise en adaptation de la nomenclature budgétaire et l'amélioration de la présentation de la Loi de Finances ;
- Le renforcement de la comptabilité publique par la production mensuelle de la balance du trésor et la réconciliation des opérations budgétaires et comptables ;
- La création des postes de receveurs des impôts ;
- La création des inspections internes et de l'IGE ;
- La déconcentration du contrôle financier vers les ministères dépensiers ;

Toutefois, la conduite de ces réformes a manqué d'efficacité notamment en raison des limites du cadre institutionnel et juridique et l'absence d'un mécanisme de pilotage opérationnel.

Décliné dans le CSLP III, le chantier de la modernisation des finances publiques est vaste et permet d'entreprendre des réformes de grande envergure, leur étendue, traduit le besoin de rénover les instruments budgétaires actuels.

Le dispositif institutionnel pour la planification, l'exécution et le suivi des lois de finances s'organise autour d'une architecture ministérielle duale :

- Le Ministère des Affaires Economiques et du Développement définit les orientations stratégiques de l'économie mauritanienne. Il pilote l'élaboration du CBMT et du CSLP et procède périodiquement à l'évaluation de la mise en œuvre de ce dernier. Il intervient aussi dans la préparation du budget, notamment en ce qui concerne la programmation des financements extérieurs du Programme d'investissement public qui à son tour détermine la préparation du budget consolidé des investissements de l'année.
- Le Ministère des finances assure la préparation des lois de finances et le suivi de leur exécution.

Ce dispositif est en outre alourdi par les différents mécanismes de pilotage des projets et programmes soutenus par les bailleurs de fonds et autres partenaires au développement.

Ces contraintes institutionnelles sont amplifiées par le manque d'opérationnalisation des instruments de la planification et de la programmation budgétaire. En matière de planification, des progrès ont été accomplis, notamment lors de l'élaboration du dernier CBMT (2015-2017) qui s'aligne sur les axes stratégiques du CSLP. Cependant, le calendrier de préparation du budget ne s'intègre pas dans le cycle d'élaboration du CBMT et ne donne pas assez de temps aux arbitrages budgétaires pour une prise en compte effective des CDMT sectoriels.

Pour ce qui est de **l'exécution budgétaire**, les réformes ont permis de mettre un terme aux dépenses extrabudgétaires, de simplifier les procédures d'exécution du budget et d'améliorer sa prise en charge comptable. En revanche, les dépenses sur financements extérieurs ne sont ni reflétées dans RACHAD ni comptabilisées dans les comptes de l'État. En outre, ce système ne prend pas en compte de manière adéquate les notifications de crédits. Cette situation donne lieu à des incohérences entre ce dernier et la situation au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) notamment lors de la clôture de la gestion. De même, la déconcentration de l'ordonnancement ne couvre pas les dépenses sur salaires et reste limitée par la pratique des ouvertures de crédits contrôlées par le Ministère des Finances. De ce fait, la régulation budgétaire continue de revêtir un caractère mécanique : Elle ne fait pas référence à des plans d'engagement des crédits concertés définis sur la base de plans d'actions et de chaînes de résultats qui font le lien entre les activités et les résultats souhaités.

Les règles qui s'appliquent au budget de l'État, tant pour son élaboration que pour son exécution sont énoncées dans la Constitution qui renvoie à une loi organique de finances: La loi organique n° 78-011 du 19 janvier 1978 relative aux lois de finances (modifiée notamment par l'ordonnance 87-015). Cette LOLF est complétée par d'autres textes, en particulier l'ordonnance n° 89-012 du 23 janvier 1989, modifiée par le décret n° 2004-096, portant Règlement général de la comptabilité publique (RGCP). Les dispositions de la loi organique ne sont pas adaptées aux exigences d'une gestion moderne des finances publiques. En effet ce cadre ne permet pas d'intégrer les règles de la pluri annualité qui sont essentielles pour faire le lien entre les dépenses budgétaires et les politiques publiques. Par ailleurs, la LOLF ne prend pas en compte de manière satisfaisante les exigences en matière d'exhaustivité du budget et de reddition des comptes. L'évolution des finances publiques commande aussi de faire évoluer le règlement général de la comptabilité publique.

Chapitre (2) : Nomenclature budgétaire et présentation du budget en Mauritanie

Comme mentionné ci-dessus, le budget n'obéit pas au principe de l'unicité du budget et ce système double rend plus difficile la compréhension des politiques publiques et des efforts faits par les divers secteurs.

En vertu de l'**Ordonnance** n° 560/MF/98 du 30 août 1998 qui a établi la nomenclature détaillée des recettes et dépenses du budget de l'État, des budgets annexes, des comptes d'emprunt, des comptes d'avance, des comptes de participation et des comptes affectés, une nomenclature budgétaire conforme aux normes internationales a été adoptée en 1998. La nomenclature économique est utilisée pour présenter le budget des dépenses de fonctionnement depuis 1999. Une nouvelle nomenclature a été établie en 2008 : elle relie la nomenclature économique et le plan comptable de l'État. Une nomenclature fonctionnelle a été adoptée, mais elle n'était pas totalement utilisée depuis 2012.

Avant 2012, le système de nomenclatures utilisé par l'administration centrale pour l'élaboration et l'exécution du budget se basait sur les nomenclatures économique et administrative. Les recettes et dépenses budgétaires étaient définies par un code composé de chiffres (Chapitres et Articles pour les recettes ; Titres, Chapitres, Parties, Articles et Paragraphes pour les dépenses). Cela permet une classification des dépenses par nature et par objectif économique selon la nomenclature administrative pour chaque ministère et organe budgétaire de l'administration centrale. Tant la loi de finances que les annexes du projet de loi de règlement (LdR) du budget sont présentés selon la nomenclature économique et administrative. La nomenclature économique telle qu'elle est utilisée pour la loi de finances

2014 et les rapports d'exécution du budget, est, pour l'essentiel, conforme aux normes internationales de statistique des finances publiques.

Le Budget consolidé d'investissement (BCI) est présenté selon une nomenclature sectorielle (Développement rural, Développement industriel, Aménagement du territoire, Ressources humaines, Développement institutionnel et Projets multisectoriels) avec sous-secteurs. Chaque sous-secteur contient des projets, indiquant l'organe d'exécution, la source et la nature des financements et coût total du projet ainsi que les décaissements prévus au titre des l'année à venir. En outre, le BCI contient une présentation des dépenses d'investissement conforme à la nomenclature budgétaire prévue par la loi. Les annexes du budget qui portent sur les EP&EPA utilisent une présentation économique très générale.

La codification fonctionnelle introduite en 2012 (au niveau de la programmation) a permis une meilleure allocation des ressources publiques et l'évaluation de l'effet du financement de certaines fonctions, notamment le secteur social et les programmes de réduction de la pauvreté. Le logiciel RACHAD est conçu pour utiliser la nomenclature budgétaire fonctionnelle. Elle est présentée en détails ci-dessous :

Nomenclature fonctionnelle en Mauritanie

- 0101 - Organes législatifs et exécutifs et affaires étrangères
- 0102 - Services des affaires financières et budgétaires
- 0103 - Services généraux de l'administration
- 0104 - Recherche fondamentale
- 0106 - Services publics généraux non classés ailleurs
- 0107 - Opérations au titre de la dette publique
- 0201 - Défense militaire
- 0202 - Défense civile
- 0301 - Services généraux de sécurité publique
- 0303 - Services de la justice
- 0304 - Prisons
- 0305 - Services de protection contre l'incendie
- 0307 - Ordre et sécurité
- 0401 - Affaires économiques générales, affaires concernant le commerce et la main d'œuvre
- 0402 - Développement rural
- 0403 - Combustibles et énergie
- 0404 - Industries extractives, industries de transformation, et bâtiments et travaux publics

0405 - Transport

0406 - Communications

0407 - Autres activités commerciales, industrielles et artisanat

0408 - Affaires concernant la recherche et le développement économique

0502 - Gestion des eaux usées

0504 - Protection de la biodiversité et de l'environnement

0505 - Recherche et développement concernant la protection de l'environnement

0506 - Protection de l'environnement

0601 - Développement collectif

0603 - Approvisionnement en eau

0606 - Aménagements collectifs et logement

0701 - Affaires générales concernant la santé 8 480 403 244,40Rapport sur les Opérations
Financières de l'Etat

0702 - Produits médicaux, appareillages médicaux et équipements

0703 - Consultations externes

0704 - Services hospitaliers

0705 - Services concernant la santé publique

0706 - Services concernant la prévention et la détection

0707 - Recherche et développement dans le domaine de la santé

0708 - Affaires concernant la santé

0801 - Services concernant les affaires religieuses

0802 - Services concernant la culture

0803 - Service concernant la radiodiffusion, la télévision et l'édition

0804 - Services concernant les services collectifs

0805 - Services concernant les loisirs et le sport

0901 - Enseignement pré primaire et primaire

0902 - Enseignement secondaire

0904 - Enseignement du troisième degré

0905 - Enseignement non défini par le niveau

0908 - Enseignement

1001 - Affaires générales concernant l'action sociale

1002 - Prestations sociales

1009 - Action et protection sociale

1101 - Non Classé

Cette classification se fait conformément à un modèle normalisé issu des services du Fonds Monétaire International qui permet de suivre les incidences des dépenses budgétaires des pays sur les secteurs de l'économie et de comparer ces incidences entre les pays. Ce modèle ne tient compte que des dépenses effectivement ordonnancées hors dépenses sur financement extérieur, et inclut les amortissements de la dette extérieure qui sont en bas de ligne du TOFE, ce qui explique la différence entre le total des dépenses du modèle et celui du TOFE.

Elle a permis notamment une analyse de l'exécution du budget 2013 par les services du FMI : les services publics généraux représentent (19,41%) du total des dépenses, suivie par les affaires économiques avec (19,21%), les actions et protection sociale et la défense viennent en troisième et quatrième position avec respectivement (17,32%) et (13,22%). La catégorie « non classé » représente environ 9,78%.

Les **Grandes fonctions** retenues comprennent notamment : Services publics généraux, affaires économiques, protection de l'environnement, défense, ordre de sécurité publique, action et protection sociales, aménagements collectifs et logements, santé, affaires religieuses et culture, enseignement, non classé.

Chapitre (2) : Intérêt du passage d'un Budget de moyens vers un budget de résultats

Un bref diagnostic permet de mettre en exergue l'importance et l'intérêt majeur d'un passage d'un budget de moyens à un BP.

En effet, comme on peut le constater, et à l'instar de nombreux pays en transition et en développement, le processus budgétaire en Mauritanie est caractérisé par d'importants écarts :

- entre les prévisions de dépenses et les dépenses réelles,
- entre les résultats attendus et les résultats atteints.

Cette situation est due à certains facteurs liés aussi bien à la préparation qu'à l'exécution du Budget.

2.1. Au niveau de la préparation du Budget

Comme facteurs négatifs et que l'introduction du BP devra permettre de surmonter on peut citer les facteurs suivants :

- préparation du budget limitée à une reconduction des budgets annuels précédents (principe de services votés) ajustés par un ou des facteur(s) tenant compte des conditions macro-économiques et de la conjoncture économique (inflation) ;
- utilisation d'une budgétisation par poste budgétaire et non par activité / résultat ;
- surestimation des ressources financières ou des capacités techniques à exécuter le budget préparé.

2.2. Au niveau de l'exécution du Budget

Comme facteurs négatifs et que l'introduction du BP devra permettre de surmonter on peut citer les facteurs suivants :

- le manque de transparence dans le processus d'arbitrage et d'exécution budgétaire. Les budgets de certains programmes sont parfois réduits au profit d'autres programmes sans que les bénéficiaires (notamment les ministères sectoriels) ne soient réellement associés au processus de décision ;
- des retards dans la mise en œuvre des activités qui s'expliquent par des procédures de décaissement complexes et peu efficaces ;
- des procédures budgétaires rigides qui ne permettent pas aux ministères de réallouer facilement des ressources entre les activités ou entre les programmes en cours d'année lorsqu'il en éprouverait le besoin ;
- des systèmes de contrôle et d'audit budgétaires probablement lourds et pas toujours très performants.

La combinaison de ces facteurs a pour conséquences :

- une mauvaise allocation des ressources : les dépenses publiques ne sont pas toujours orientées vers les secteurs prioritaires et/ou que les programmes / wilayas ne sont pas toujours dotés suivant des principes d'équité ou de rationalité ;
- une planification technique souvent irréaliste parce qu'ignorant a priori les disponibilités financières à court et moyen terme ;
- une inflation des coûts, du fait que les opérateurs répercutent sur les prix les incidences financières liées aux retards de paiement ;
- une faible performance des programmes, une insatisfaction des usagers (services rendus insuffisants ou de mauvaise qualité) et une fragilisation des opérateurs (problèmes de trésorerie, défaillances techniques, etc) ;
- une faible performance des agents techniques et des décideurs publics ainsi qu'une déresponsabilisation dans la gestion des ressources financières ;
- l'inexistence d'une obligation de résultats.
- Ainsi, en Mauritanie, à l'instar d'autres pays, traditionnellement, les lois de finances présentent le budget par nature économique ou administrative de dépenses.

Cela ne permet pas de répondre aux questions suivantes:

- Pourquoi les dépenses sont-elles engagées?
- Quels résultats les dépenses permettront-elles d'atteindre?
- Est-ce que les résultats sont atteints au meilleur coût?

En effet, avec un budget de moyens, on s'intéresse au taux d'engagement des crédits et Taux d'émission des dépenses engagées. Le budget de moyens ne fait pas ressortir les domaines d'intervention stratégiques d'un ministère donné ni les programmes d'action qui traduisent la politique publique dont il a la charge.

De manière générale, les limites de la gestion budgétaire classique résident principalement dans:

- L'absence de stratégie publique,
- l'absence de la notion de programmes d'action,
- l'absence d'objectifs généraux et d'objectifs spécifiques,

- l'absence de visibilité de l'action publique,
- l'absence d'indicateurs de mesure de la performance,
- l'absence de transparence,
- l'absence de l'efficience dans la dépense publique,
- l'absence de la culture de reddition des comptes,
- l'absence de définition des responsabilités.

Face à cette situation, il y a lieu d'instaurer un nouveau cadre de gestion qui mette l'accent sur la performance dans l'atteinte des résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs, sur le respect du principe de transparence et, surtout une imputabilité accrue de l'administration devant le Parlement. Il s'agit de la mise en place de la GAR, à travers l'élaboration et la mise en œuvre de BP.

PARTIE B : APPROCHE NORMATIVE ET GUIDE METHODOLOGIQUE DU BP

L'objet de cette partie est de présenter des concepts généraux de l'approche programmatique d'une part ainsi que des outils opérationnels qui sont généralement utilisés pour élaborer un BP. Ces outils visent à donner une base pour les Ministères pour l'élaboration du nouveau BP et à proposer un « mode d'emploi » pour le passage de la théorie à la pratique.

Aussi, et en vue d'harmoniser la démarche adoptée avec les meilleures pratiques dans les pays comparables, cette partie s'inspire notamment de la Directive de l'UEMOA en matière de BP et des guides méthodologiques existant dans différents pays².

Chapitre (1) : Concepts généraux de l'approche programmatique et architecture du BP

Techniquement, le BP est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer, présenter et exécuter la loi des finances sur la base de programmes. Ainsi le gouvernement **n'entend plus considérer le budget de l'Etat comme une sorte de gâteau national que se partagent les ministères, mais veut apporter des réponses à des problèmes liés aux besoins des populations clairement identifiés sur le terrain**. C'est la formulation claire et précise de ce problème, le but poursuivi en le résolvant, les indicateurs de suivi et les moyens à dégager pour sa résolution qu'on appelle programme. Le budget est donc l'ensemble des programmes ainsi arrêtés. La comparaison avec l'ancien système permet en effet de mieux dégager la fenêtre de compréhension du budget programmé.

Dans ce contexte, le BP organise les choix budgétaires autour des politiques publiques, compare les coûts et les résultats des programmes et n'en retient que les plus efficace par rapport aux priorités. Un programme ne vaut donc que par sa capacité à résorber un déficit, accroître des capacités, réduire un fléau, approvisionner en biens, etc.

1.1. Le passage du budget de moyens au budget-programme

Les gestionnaires ont compris qu'il faut passer d'une gestion des moyens vers une gestion axée sur résultats en vue d'assurer les **objectifs** suivants :

- Renforcer l'efficacité de la dépense publique: accroître la performance en orientant le budget vers les résultats,
- octroyer plus de liberté et de responsabilité aux gestionnaires budgétaires (services centraux et services déconcentrés),
- alléger et simplifier les procédures de la dépense publique,
- donner plus de clarté aux choix stratégiques en renforçant la programmation budgétaire pluriannuelle,
- renforcer la déconcentration budgétaire pour favoriser une gestion de proximité répondant aux attentes des citoyens,
- approfondir des réformes structurelles autour d'objectifs stratégiques datés chiffrés,
- maintenir la stabilité macro-économique,
- libéraliser de l'économie et ouverture du secteur public.

La réalisation d'un **BP** implique l'accomplissement des tâches suivantes:

² Tels que la France, le Burkina Faso, le Gabon, la Tunisie et le Cameroun.

- établir les objectifs des interventions publiques,
- à partir de ces objectifs, dériver une structure de programmes (domaine, programme, sous-programme),
- lier les objectifs à des indicateurs de performance,
- réaliser la planification du budget pour atteindre les objectifs fixés,
- ajuster les objectifs et indicateurs selon les contraintes financières,
- suivre et mesurer la performance.

La Budgétisation Basée sur les Activités (BBA) permet de :

- ✓ décliner les activités des ministères sous forme de structure d'activités,
- ✓ décliner les coûts des différents éléments de la structure d'activités,
- ✓ encadrer les gestionnaires responsables dans leur exercice de planification budgétaire annuelle.

La Budgétisation Basée sur la Performance (BBP) est une approche de gestion qui permet :

- d'accroître l'imputabilité des administrations publiques et des gestionnaires en établissant des objectifs et des indicateurs de performance,
- de mesurer les résultats,
- d'assurer une gestion optimale des ressources financières et humaines.

Ainsi, la budgétisation à base d'activités permet de **préciser l'objet de la dépense** et la budgétisation à base de performance permet **d'évaluer l'efficacité de la dépense**.

1.2. Du concept de programme

Un programme est défini comme un ensemble d'actions ou d'activités coordonnées dans le temps et dans l'espace destinées à atteindre des résultats objectivement vérifiables. Le temps ici, c'est le moyen terme c'est-à-dire de 2 à 5 ans (autrement dit : c'est un ensemble d'activités ayant un même but et contribuant à atteindre les objectifs globaux définis par le Gouvernement dans le cadre de sa planification stratégique).

Les spécifications d'un Programme sont les suivantes :

- la structure programmatique doit découler de la mission d'un Ministère définie par le Gouvernement ;
- les programmes doivent être associés à des priorités stratégiques identifiées dans la phase de planification ;
- un programme doit être indépendant d'autres programmes et avoir une stratégie propre ;
- il doit regrouper des activités formant un tout organique et cohérent ;
- une chaîne de responsabilité indépendante doit être associée à chaque programme ;
- l'affectation du personnel doit être exempt d'ambiguïté et ne pas contredire la chaîne de responsabilité.

L'instrument de mise en œuvre de la GAR est le Budget-programme accompagné de l'institutionnalisation de la responsabilisation des acteurs intervenant dans le processus.

Un « programme » est un domaine de responsabilité confié à un dirigeant sur une politique publique identifiée, au sein des compétences d'un ministère, et sur les moyens budgétaires qui lui sont globalement consacrés, pour améliorer la performance de la gestion publique et atteindre des résultats attendus.

Il constitue notamment :

- un cadre de mise en œuvre d'une stratégie, en vue d'atteindre des résultats par l'amélioration continue de la performance, avec une double dimension, **budgétaire** (crédits alloués) **et managériale** (pilotage) le cadre de dévolution des moyens budgétaires alloués à cette politique et le cadre d'analyse et de décision du Parlement quant au vote des crédits.,
- un cadre managérial de la conduite de cette politique publique, dans lequel se pilote la gestion par la performance,
- un centre de responsabilité avec des pouvoirs sous forme de leviers d'actions en contrepartie de rendre compte, etc.

La structuration du programme en actions

Dès lors que le programme doit avoir une certaine ampleur et que ses moyens sont globalisés, il est nécessaire de le décomposer en approches plus fines (le structuré en « actions ») pour mieux appréhender son contenu et de pouvoir en calculer les coûts. Ce sont les actions qui structurent et composent un programme, fournissant ainsi le cadre d'analyse de son contenu. En d'autres termes, les actions rendent plus lisible la politique publique portée par le programme, au-delà de son seul périmètre, en explicitant ses grandes composantes. Entre le programme et l'action, c'est l'échelle qui change. Le choix de la structuration du programme en actions découle donc directement de l'analyse des composantes de la politique publique considérée. **L'action est le périmètre de l'expression des demandes de crédits pour un programme, et de la justification de ces demandes.** Aucun crédit ne peut être alloué à un programme en dehors des actions qui le constituent.

A un niveau plus fin d'analyse, l'action va se décomposer **en activités et en projets** : l'activité est une décomposition du niveau encore global que constitue l'action : par exemple, si l'on a défini une action « construction de routes », on pourra l'analyser en activités « passation de marchés », « suivi des travaux », etc. L'activité est en fait une « sous-action ». Le projet, contrairement à l'action et l'activité, n'a pas de caractère de permanence ; il a un début et une fin ; dans l'action « construction de routes », le projet sera par exemple un axe routier bien défini.

En outre, en passant du budget-objet au budget-programme, la nature des dépenses n'est plus au premier rang, mais elle n'est pas pour autant effacée. L'action est le cadre par lequel les dépenses sont également présentées selon leur nature (personnel, fonctionnement, investissement, etc.). En outre, un apport important de l'approche du budget programme. : le niveau de l'action constitue le cadre d'analyse du coût des diverses composantes des politiques publiques. La notion de coût d'une action doit s'entendre à deux niveaux :

- celui du **coût prévu**, correspondant aux crédits budgétaires qu'il est envisagé de consacrer à l'action considérée dans le cadre de l'allocation budgétaire au programme ;
- celui du **coût réel**, correspondant aux dépenses réellement effectuées lors de l'exécution du programme.

1.3. Focus sur le Budget Programme

Le BP est un instrument qui relie toutes les dépenses à des objectifs à l'avance et à des indicateurs. C'est une technique d'allocation budgétaire consistant à regrouper les actions d'un Ministère par programme en rapprochant les crédits alloués aux résultats attendus. Il est un instrument de planification stratégique et opérationnelle dont les fonctions essentielles sont : (i) la planification, (ii) la budgétisation et (iii) le suivi-évaluation.

En tant qu'outil de planification, le budget programme est élaboré sur la base des objectifs et stratégies définis par le gouvernement et prévoit à moyen terme, dans un cadre macro-économique équilibré, les ressources et les coûts des politiques, programmes et projets publics. Aussi, l'existence de politiques sectorielles conditionne-t-elle la qualité des budgets-programmes au niveau des différents départements ministériels.

En tant que cadre de programmation budgétaire, le budget programme s'élabore dans le respect des enveloppes sectorielles définies dans le CDMT et encadre le processus annuel de préparation du budget en facilitant les choix budgétaires à partir de la programmation à moyen terme des ressources et des dépenses. Il accroît la prévisibilité des flux de ressources et de charges tout en assurant une meilleure efficacité du système budgétaire.

Enfin, en tant qu'outil d'évaluation, le budget-programme permet de suivre et d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux ressources dégagées et objectifs fixés pour une mise en œuvre efficace des politiques, programmes et projets publics. Il permet de ce fait de réorienter les stratégies et politiques de développement pour améliorer leur efficacité.

Dans cette optique, le Budget-Programme peut être défini comme un mode de présentation des crédits budgétaires permettant un regroupement cohérent des actions d'un même ministère par programme, en mettant en correspondance les crédits et les résultats physiques ou financiers escomptés, dans le cadre d'une projection pluriannuelle indicative.

Il permet notamment d'aligner les ressources publiques sur les priorités nationales, en procédant à des allocations de ressources annuelles assurant une cohérence et une bonne articulation avec les objectifs à moyen et long terme, en prenant en considération la pluri-annualité budgétaire. Il vise à améliorer l'efficacité et l'équité en matière d'utilisation publiques en vue de promouvoir la croissance, d'améliorer le niveau des revenus et, donc de réduire la pauvreté.

Le budget programme vise, entre autres, **les objectifs** suivants :

- ✓ la lisibilité de l'action publique,
- ✓ la transparence des documents budgétaires,
- ✓ une culture de résultats qui consiste à dépenser mieux et améliorer l'efficacité de l'action publique,
- ✓ une gestion renouvelée autour des responsables de programmes.

Il se caractérise par une organisation de la **maquette budgétaire** en **missions-programmes-actions**.

Par ailleurs, le budget programme permet une gestion rénovée des finances publiques qui se traduit par une spécialisation des crédits par programme, une plus grande liberté d'action assortie des principes de globalisation et de fongibilité.

De même, il développe une démarche de performance qui permet d'associer à chaque programme des objectifs et des indicateurs.

En matière de **présentation et définition des différentes articulations de l'architecture budgétaire**, il y a lieu de retenir que :

- la mission correspond à une politique publique et constitue l'unité de vote des crédits,
- le programme, élément central de l'architecture budgétaire, correspond à une segmentation de la politique publique,
- l'action précise la destination de la dépense.

Le BP est :

- un document explicatif joint au projet de loi de finances précisant les objectifs du ministère, les programmes qui y concourent et les moyens qu'il y consacre.
- un cadre de dépenses sectoriel à court et moyen termes liant les ressources aux résultats attendus des divers centres de responsabilité d'une organisation.
- un outil de planification et de gestion qui, à terme, participera au but recherché (assainissement des finances publiques, amélioration des indicateurs de couverture sanitaire, réduction de la pauvreté, etc.).

Caractéristiques des budgets-programmes :

Les budgets programmes permettent de réaliser :

- L'accroissement de l'impact des dépenses publiques sur la croissance et la réduction de la pauvreté,
- Le rapprochement entre les besoins et les ressources en vue de l'adaptation au cycle budgétaire annuel,
- La hiérarchisation des besoins en fonction de leur degré de priorités et leur harmonisation avec les perspectives de ressources,
- La prévision des ressources internes et de l'aide extérieure disponible dans un cadre pluriannuel,
- La planification des dépenses dans une perspective à moyen terme,
- La définition d'un cadre de ressources cohérent et réaliste favorable à l'atteinte des objectifs fixés (création d'un environnement macroéconomique équilibré, amélioration de la couverture sanitaire, etc.).

- Un système de répartition des ressources plus conforme aux priorités stratégiques et intra sectorielles dans le cadre d'une discipline budgétaire rigoureuse
- La formulation d'un modèle clair et logique qui lie les ressources aux résultats prévus
- La détermination d'une stratégie de mesure de rendement permettant de suivre les progrès
- La responsabilisation des administrations gestionnaires de crédits.

Chapitre (2) : Budget programme et système de classification budgétaire

Le système de classification budgétaire pour la gestion courante doit être compatible avec les standards internationaux pour la production de rapports analytiques. Ils comprennent:

- **La classification économique** donnée par le Manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI (2001) qui sert à la formulation de la politique budgétaire globale, et à la préparation du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) et des comptes nationaux ;
- **La classification des fonctions des administrations publiques** (CFAP des Nations Unies, 1999) qui est une classification par objectif socio-économique et qui sert à la formulation des politiques publiques et aux comparaisons internationales.

Deux niveaux de codification permettent d'identifier les dépenses par nature et par classification économique, à savoir **l'article et le paragraphe**. L'article représente la catégorie économique de la dépense et est identifié par les deux premiers caractères du compte par nature du plan comptable général de l'Etat. Le paragraphe est une subdivision de l'article précisant la nature de la dépense. Il est identifié par les trois premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat.

Par ailleurs, une classification fonctionnelle est stable et indépendante de la structure administrative. La CFAP comporte trois niveaux de détail : **divisions, groupes et classes**. Le premier niveau regroupe 10 catégories à deux chiffres appelés divisions, qui comprennent par exemple les services généraux des administrations publiques (division 01) ou l'enseignement (09). Les groupes et les classes donnent le détail des moyens par lesquels les objectifs généraux sont atteints. Chaque division est composée de plusieurs groupes à trois chiffres : par exemple, enseignement préélémentaire et primaire (091). Enfin, chacun de ces groupes regroupe une ou plusieurs classes à quatre chiffres: fonctionnement des organes exécutifs et législatifs (0111) et affaires financières et fiscales (0112).

L'encadré suivant présente, à titre illustratif, la nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA. Dans cette nomenclature, le segment administratif intègre en même temps une présentation géographique.

Encadré 1: la classification des dépenses budgétaires de l'Etat au sein de l'UEMOA.

Les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor sont présentées selon les types de classification administrative, par programme, fonctionnelle et économique.

La classification administrative a pour objet de présenter les dépenses budgétaires selon les services ou groupes de services chargés de leur gestion. Elle permet d'identifier la hiérarchie

du service chargé de l'exécution de la dépense et de préciser son degré d'autonomie, ainsi que sa situation géographique. Elle dépend de l'organisation administrative des départements ministériels ou des institutions des Etats. Elle comprend deux niveaux. Elle retient les ministères ou les institutions comme premier niveau de classification correspondant aux sections. Les services ou groupes de services constituent le deuxième niveau de classification correspondant aux chapitres. La section est codifiée sur deux (2) caractères. Le chapitre est codifié au moins sur six (6) caractères et comprend :

- la codification du type de service, (service centralisé, service déconcentré, service autonome) se fait sur un (1) caractère ;

- la codification du service : la codification utilisée est une codification arborescente mise en place selon le principe décimal. Il appartient à chaque Etat membre de déterminer l'architecture de cette codification en fonction de sa structure administrative et des besoins imposés par la transparence budgétaire. La codification proposée comprend au minimum trois (3) caractères qui identifient le service principal et le service gestionnaire des crédits, mais selon les besoins de gestion des ministères cette structure de codification peut être élargie ;

- la codification géographique du service : la codification permet d'identifier les dépenses selon les différentes circonscriptions du pays. Il convient à chaque Etat membre de déterminer le niveau choisi, soit principal, soit au niveau secondaire, soit un niveau encore plus fin. Si le niveau principal est retenu, cette codification est numérique à deux (2) caractères ; si un deuxième niveau est retenu, cette codification est arborescente à quatre (4) caractères.

Au sein des ministères, les crédits budgétaires sont décomposés en programmes. Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère. Chaque programme est identifié par deux (2) caractères.

La classification fonctionnelle a pour objet de classer les dépenses budgétaires selon leurs objectifs socio-économiques. Elle est conforme à la nomenclature COFOG.

La classification économique de la nomenclature budgétaire est cohérente avec le plan comptable général de l'Etat. Deux niveaux de codification permettent d'identifier les dépenses par nature, à savoir : l'article et le paragraphe. L'article représente la catégorie économique de la dépense et est identifié par les deux premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat. Il est codifié sur deux (2) caractères. Le paragraphe est une subdivision de l'article précisant la nature de la dépense. Il est identifié par les trois premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat.

Les Etats membres peuvent adopter des classifications additionnelles pour répondre à des préoccupations spécifiques. Les classifications additionnelles peuvent comprendre notamment:

- la classification par sources de financement qui permet d'identifier et de suivre les moyens de financement des dépenses budgétaires (fonds propres, dons et prêts intérieurs ou extérieurs) ;

- la classification par bénéficiaires qui établit un lien entre la dépense budgétaire et le bénéficiaire final.

Source : directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA,

La classification fonctionnelle a pour objet de codifier les dépenses budgétaires selon leurs objectifs socio-économiques par grandes fonctions représentant les principaux domaines d'intervention de l'État. Elle sert de base au suivi des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté et aux comparaisons internationales en la matière.

En général, pour la plupart des pays, les dépenses budgétaires sont regroupées en dix fonctions :

- 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.

Pour le cas de la Mauritanie, la classification fonctionnelle introduite en 2012 s'en inspire et a été présentée dans les détails dans la partie A relative au diagnostic du SFP.

La classification programmatique du budget d'un ministère peut comprendre plusieurs niveaux :

- le programme (par exemple, enseignement primaire, soins de santé de base, etc.),
- le sous-programme (action dans le budget français), qui correspond à un ou des objectifs spécifiques du programme ou à une division administrative du ministère concerné, responsable de la mise en œuvre d'un segment du programme ;
- l'activité, qui est le niveau opérationnel et fournit des prestations ou des produits déterminés.

Quelques principes visant à faciliter **l'établissement d'une nomenclature programmatique** sont présentés ci-dessous.

Structurer le budget en programme : quelques bons principes

- Le programme regroupe un ensemble cohérent d'activités auxquelles sont associés des objectifs communs. Il regroupe les dépenses indépendamment de leur nature économique. En particulier, les dépenses de personnel et d'investissement devront être regroupées de la même manière que les dépenses de biens et services concourant à la même finalité ;
- Pour la responsabilisation et la gestion courante, le programme doit être défini au sein des ministères. Les questions de politique budgétaire transversales seront traitées dans des documents spécifiques de politique transversale ;
- Chaque programme doit correspondre à un regroupement clairement défini de directions ou services, projets d'investissement et transferts. Une grille de passage entre la structure administrative et le programme doit être établie (« cartographie du programme ») ;

- On n'utilisera pas de clef de répartition et on ne fera pas de comptabilité analytique pour structurer le budget en programmes. Dans ces conditions :
 - les dépenses non affectables à un programme opérationnel particulier sont regroupées dans un programme d'administration générale ;
 - un membre du personnel est affecté à un seul programme.
- La structure programmatique doit être relativement stable pour assurer une continuité dans la gestion ;
- Le programme (ou le sous-programme) doit, lorsque cela est possible, ne couvrir qu'un seul groupe de la CFAP, mais il ne s'agit pas d'une règle universelle ;
- Le nombre de programmes par ministère sera limité (5 à 6 en moyenne, par exemple) ;
- On évitera des budgets d'activités excessivement détaillés.

Encadré 2 : Quelques bons principes pour la structuration budgétaire en programmes³.

- Pour identifier clairement les responsabilités, les programmes doivent être établis par ministère, le programme interministériel devant rester l'exception. Le programme correspondra dans de nombreux cas à une direction générale ou à un groupe de directions générales ou à un groupe d'établissements publics.
- Un responsable de programme, chargé de coordonner et suivre les activités/projets du programme devra être désigné.
- La nomenclature des programmes devrait rester simple et le nombre de programmes par ministère être limité (par exemple, en moyenne 3 à 8 programmes par ministère).
- Dans certains cas il pourra s'avérer utile de décomposer les programmes en sous-programmes, mais ce point sera à examiner cas par cas, en évitant, dans un premier temps, de construire une nomenclature de programmes et sous-programmes trop complexe.
- Les programmes seront décomposés en activités et projets. Dans de nombreux cas, cette décomposition pourra consister à distinguer chaque unité administrative (directions générales, établissements publics, etc.) relevant du programme concerné, et au sein de ces unités de séparer les activités liées au fonctionnement courant, les transferts, et les projets de développement. Les ministères ou les gestionnaires peuvent pour leurs besoins de gestion interne propres adopter des décompositions des programmes et activités plus détaillées, mais au niveau central, pour la préparation du budget il est souhaitable d'adopter une structure des programmes et activités simple.
- Le programme (ou le sous-programme) doit lorsque possible être monofonctionnel, au sens de la CFAP, mais il ne s'agit pas d'une règle universelle.
- L'usage de clefs de répartition, plus ou moins arbitraires, pour allouer les dépenses en biens et services d'une unité administrative ou les frais généraux parmi plusieurs programmes doit être écarté. En général toutes les dépenses d'une unité administrative seront affectées à un programme et un seul et un membre du personnel est également affecté à un programme et un seul.). Les exceptions éventuelles devront être clairement identifiées et nécessiteront de distinguer dans le budget des directions concernées le budget de chaque programme. A cet effet, il conviendra d'établir des

³ Adapté de « Analyse du cadre conceptuel des budgets par objectifs » de la République de Tunisie élaboré par P. Demangel, Daniel Tommasi, Ian Davies, Béchir Lassoued, Robert, Robert Poinard et Ahmed Ourir.

tables de correspondance entre la nomenclature de programmes et la nomenclature administrative (voir tableau 5).

- La structure programmatique doit être stable dans un contexte de recombinaison du gouvernement. Elle doit être transposable (et facilement) dans la structure administrative du nouveau gouvernement.
- La structure de programmes doit être exhaustive, c'est-à-dire recouvrir la totalité de l'activité du ministère.
- Au sein de chaque ministère, il sera distingué: (i) un programme d'administration générale, regroupant les activités des services généraux non attribuables à des objectifs spécifiques déterminés (cabinet du ministre, secrétariat général, direction des affaires financières, etc.), et (ii) des programmes opérationnels et/ou de soutien correspondant aux activités des services sous tutelle du ministère ou à des opérations.

Dans une approche programmatique l'unité de spécialisation budgétaire est le programme.

Toutefois, des règles additionnelles limitent la faculté de l'exécutif d'effectuer des virements entre nature de la dépense au sein d'un même programme. Selon le pays, des règles de fongibilité asymétrique visent à protéger l'investissement, à prévenir toute croissance des dépenses de personnel, ou au contraire à protéger les crédits affectés aux dépenses de personnel pour éviter des arriérés sur ces dépenses jugées inévitables.

Unité de spécialisation budgétaire et règles de fongibilité : différences entre les approches « traditionnelle » et « programmatique »

Approche « traditionnelle »

- Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances :

- les crédits sont spécialisés par chapitre, groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination ;

- les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Ils peuvent être autorisés par décret sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

Approche programmatique

Les crédits sont spécialisés par programme, mais les règles concernant les virements de crédit entre programmes varient d'un pays à l'autre :

- LOLF française de 2001 :

- le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits initiaux de chacun des programmes concernés ;

- aucun virement ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel.

- UEMOA : Directive 06/2009/CM :

- à l'intérieur d'un même programme, les ordonnateurs ne peuvent pas effectuer des mouvements des crédits augmentant les crédits de personnel ou diminuant les crédits d'investissement ;

- le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser 10 % des crédits votés de ce programme.

• Cameroun : loi n° 2007/006 du 26/12/ 2007 portant régime financier de l'État :

- aucun mouvement de crédits ne peut être effectué à partir des dépenses de personnel au profit d'une dépense d'une autre nature ;

- le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne doit pas dépasser 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacune des sections (divisions de la CFAP).

Présentation des crédits dans un budget programme

La nomenclature utilisée dans la présentation des crédits budgétaires doit combiner les segments « indépendants » présentés ci-dessus. Il convient de préciser qu'il n'existe pas de méthode standard qui s'impose à tous les pays. Cela dépend de l'approche utilisée et du degré de détails dont on veut disposer. L'encadré suivant présente, à titre illustratif, une **classification budgétaire des dépenses basée sur une approche programmatique**. Cette nomenclature est organisée ainsi : (i) ministère ; (ii) mission (les missions peuvent correspondre à des ministères ou à un regroupement des programmes de différents ministères avec des objectifs voisins ou similaires) ; (iii) programme (qui est de préférence une direction générale ou un groupe de directions générales ou un groupe d'établissements publics) ; éventuellement sous-programmes (lorsque le programme est « composite ») ; activités/projets (par exemple, activités d'une direction ; projet ou groupe de projets du PIP) ; source de financement ; nature économique (éclatement en plan comptable de l'Etat) et régions (préciser s'il s'agit d'une activité de l'administration centrale ou déconcentrée). Il convient de préciser que dans de nombreux pays, le niveau « mission » n'existe pas. C'est une notion « surtout » française qui voudrait accorder une grande marge de manœuvre au Parlement étant donné que la LOLF française est d'origine parlementaire.

Encadré 3 : Présentation des dépenses dans un BP⁴.

Ministère

Mission

Programme

[Éventuellement, sous-programme]

Unité administrative (directions générales ou établissement public)

Activités courantes

Catégorie de la dépense (titre dans beaucoup des pays francophones)

Source de financement

Nature économique détaillée

⁴ Adapté d'un rapport de l'AFD.

Région

Projets (composante du PIP)

Catégorie de la dépense (titre dans beaucoup des pays francophones)

Source de financement

Nature économique détaillée

Région

Les relations entre les différents codes de la nomenclature budgétaire

Pour faciliter la production des états financiers selon divers critères (par exemple, classification économique des dépenses budgétaires, classification par région, par sources de financement), les principes suivants doivent être appliqués lors de la codification des identifiants: (i) chaque segment doit être indépendant (par exemple, un même segment ne doit pas mélanger la nature économique et la destination de la dépense) ; (ii) les segments doivent être exhaustifs dans leur objet (par exemple, le segment correspondant à la classification administrative devra couvrir toutes les organisations couvertes par le budget); et (iii) les segments ne doivent pas être redondants.

Un pont peut être établi entre les classifications administratives, programmatiques et fonctionnelles si et seulement si elles sont suffisamment détaillées au niveau de l'activité. Cependant, il convient d'éviter de descendre à des niveaux très bas qui exigeront des détails très fins. Il est judicieux de s'arrêter à un niveau de détail qui reste fonctionnel, par exemple au niveau des services pour le budget de fonctionnement et au niveau des projets (ou composante de projet) pour le budget d'investissement.

Structurer le budget en programmes : quelques caractéristiques de la nomenclature programmatique

La structure du budget en programmes devra être stable. Le programme doit correspondre à la fois à une politique publique, ou fonction de l'Etat, et à des centres de responsabilités bien déterminés pour mieux identifier les responsabilités dans la mise en oeuvre. Les programmes seront établis par ministère, le programme interministériel devant rester l'exception. Ils correspondront très souvent aux fonctions (ou sous-secteur supervisé) du ministère considéré.

Ainsi peuvent-ils correspondre, par exemple, à un groupe de directions générales, d'établissements publics, et/ou de projets.

Une classification programmatique comprend plusieurs niveaux, et notamment les suivants: (i) le programme; (ii) éventuellement, le sous-programme (dit « action » dans le budget français) ; et (iii) l'activité

Ce dernier niveau est à usage interne pour le gestionnaire de programme. Les programmes sont décomposés sur le plan opérationnel en activités ou projets, ces activités correspondant à des groupes de prestations ou produits bien déterminés. Dans la pratique, pour le budget de fonctionnement, l'activité correspondra le plus souvent à l'unité administrative (par exemple, direction). Pour le budget d'investissement, l'activité est le projet ou une composante d'un "gros" projet. Au niveau de l'activité il peut être défini des indicateurs de moyens et produits,

pour suivre l'efficacité, c'est-à-dire la capacité à minimiser les moyens pour réaliser un niveau donné de prestation.

Particulièrement en France et dans les pays ayant opté une nomenclature similaire à la sienne, le niveau le plus élevé est la mission qui est souvent interministérielle (cette transversalité constituant une difficulté dans la responsabilisation des acteurs, le programme doit rester toujours ministériel). La mission est l'unité de vote du budget, le programme restant l'unité de spécialisation budgétaire.

Dans certains pays (par exemple, la France, Madagascar ou l'Australie) le budget annuel de l'Etat est structuré en programmes. Un document séparé du budget annuel présente les indicateurs (cf. ci-après, section la culture de performance). Dans d'autres pays, dont l'Afrique du Sud et l'Ile Maurice, le budget annuel est organisé en programme avec des projections pluriannuelles de dépense au même format que les crédits de paiement et quelques indicateurs de performance. Il est organisé par programme et comprend quelques indicateurs de performance. Le budget annuel est à la fois CDMT et budget de programme.

Dans d'autres pays encore (et particulièrement de l'Afrique de l'Ouest francophone, dont le Bénin et le Mali), le terme budget programme se réfère à un document annexe, ou parallèle, au budget annuel, comme les budgets de programme pluriannuels préparés. Pour ces pays, la première année du tableau correspond au budget annuel. Les autres années sont à titre indicatif même si elles devraient constituer des engagements fermes pour les gouvernements.

Chapitre (3) : Canevas et étapes d'élaboration d'un Budget Programme

Les étapes et les tâches suivantes correspondent au canevas et/ou à la structure d'un BP et décrivent le cheminement de son élaboration.

Précis stratégiques

Elaboration du diagnostic global de situation du secteur

Elle fait l'état des lieux des différents domaines de compétence du secteur à partir des données statistiques disponibles et des indicateurs. Le diagnostic met donc à nu, les difficultés sectorielles et permet ainsi de définir des stratégies qui tiennent compte de ces difficultés dans la planification des actions de développement

Formulation des objectifs par thématique et définition des axes d'intervention

Une fois la problématique bien présentée à travers le diagnostic, les difficultés relevées sont regroupées par thématiques choisies par rapport aux axes contenues dans les documents de vision et d'orientation nationale. Il s'en suit la formulation des stratégies et des objectifs de même que la définition des axes d'intervention et des actions du budget-programme.

Discussion des objectifs par rapport aux missions du Ministère

- Il s'agit, au vu des missions assignées au ministère concerné, de justifier sa compétence, à poursuivre les objectifs retenus.

Cohérence avec les stratégies nationales

- Il s'agit de veiller à ce que les objectifs sectoriels définis soient en cohérence avec les objectifs nationaux contenus dans les documents de politiques et de stratégies nationales.

Elaboration des cadres logiques des programmes

Le cadre logique est élaboré par programme et comporte les éléments essentiels ci-après :

- Objectif global
- Objectifs spécifiques
- Résultats attendus
- Actions/activités

A chacun de ses éléments, il est rattaché :

- Indicateur de performance
- Sources et moyens de vérification
- Hypothèses ou conditions critiques

Evaluation Financière

- L'exercice de budgétisation des différents programmes se fait par nature de dépenses et tient compte du Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Cette phase est également très importante dans la mesure où elle permet d'apprécier la sincérité du budget à partir des écarts observés entre les prévisions et les réalisations. Au-delà des difficultés de précisions dans l'estimation des coûts des activités, qui sont liées soit, à l'absence de base de données statistiques ou à la non exploitation de données statistiques lorsqu'elles existent soit, au non recours au référentiel des prix actualisé chaque année par le contrôle financier, **le défaut de prise en compte des délais de passation des marchés publics dans la programmation des dépenses est également source de mauvaise budgétisation.**
- **Il est important aussi de souligner que pour le suivi des actions /activités programmées, le tableau des « Evaluations financières », et le « Plan de Travail Annuel » doivent être en harmonie afin que les objectifs poursuivis soient véritablement atteints.**

Tableaux importants

- *Tableaux des indicateurs*
- *Tableau du mode de calcul des indicateurs*
- *Tableau de financement*
- *Tableau de passage du budget-programme au budget classique.*

Un document de BP d'une Mission correspondant à un secteur ou de CDS-MT doit comprendre les éléments suivants :

- Message du ministre
- Résumé exécutif
- Introduction
- Mission du ministère
- Diagnostic du secteur et résultats atteints
- Objectifs et indicateurs sectoriels
- Architecture des programmes
- Financement du secteur
- Mécanisme de mise en œuvre
- Mécanisme de suivi-évaluation, etc.

Chapitre (4) : Les documents budgétaires et les rapports annexés à la Loi des Finances

La documentation budgétaire comprend le budget annuel et une série d'autres documents annexés à la loi des finances. Elle doit donner au Parlement et aux citoyens une image complète de la politique budgétaire et présenter les éléments permettant d'en examiner le bien fondé. Elle devrait comprendre, entre autres documents :

- des informations détaillées sur les recettes et les dépenses projetées et leur comparaison avec les résultats précédents et le budget de l'année en cours,
- une présentation du contexte macroéconomique, des hypothèses macroéconomiques et de la politique budgétaire globale données par un TOFE prévisionnel,
- une présentation de l'allocation intersectorielle et intrasectorielle des ressources et une analyse des changements apportés à cette allocation par rapport aux années précédentes et leur cohérence avec les stratégies nationales et sectorielles,
- un rapport sur les relations financières avec les collectivités locales,
- divers documents, éventuellement présentés séparément de cette documentation budgétaire, sur des points clés de la politique des finances publiques tels qu'un rapport sur la dette publique, un rapport sur la situation financière des entreprises d'État, une analyse des dépenses fiscales et une analyse des risques budgétaires.

Les documents budgétaires peuvent aussi comprendre un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et des documents sur la performance attendue, appelés en général « **Projet Annuel de Performance** » (**PAP**), formant dans certains pays un document unique. Les hypothèses macroéconomiques et le TOFE prévisionnel sont quelquefois présentés dans un document appelé « budget économique ». Ces budgets économiques devraient, idéalement, couvrir une période d'au moins trois ans en projection. Parallèlement, l'information sur le budget des fonds de sécurité sociale devrait être disponible.

L'encadré suivant liste les éléments d'information relatifs à l'administration centrale, qui sont jugés les plus importants par le cadre de mesure de la performance de la GFP de l'initiative PEFA, dit « cadre PEFA ».

Encadré 4 : les informations à inclure dans la documentation budgétaire.

Conformément à l'indicateur n°6 du **PEFA**, outre les informations détaillées sur les recettes et les dépenses, la documentation budgétaire annuelle doit inclure les informations suivantes :

- les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change ;
- le déficit budgétaire, défini selon les normes du manuel des statistiques de finances publiques (MSFP) du FMI, ou toute autre norme internationalement reconnue ;
- le financement du déficit, y compris la description de la composition prévue ;
- le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours ;
- les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours ;
- l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget ;
- le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative, soit le résultat estimé) présenté sous le même format que la proposition de budget ;
- le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées, y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent ;
- l'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.

Encadré 5: Projet Annuel de Performance d'un ministère/Exemple de plan résumé du document

A. Présentation générale

- la situation du secteur ;
- la politique sectorielle, éventuellement indicateurs socio-économiques, non imputable à un programme déterminé ;
- la programmation pluriannuelle des dépenses (*) : Tableaux récapitulatifs.

B. Les programmes

Par programme

- présentation du programme ;
- présentation de la stratégie et des objectifs ;
- présentation générale
- présentation de chaque objectif ;
- présentation des indicateurs rattachés à l'objectif ;

- tableau des indicateurs de performance ;
- description des principales activités y compris les activités conduites par les « opérateurs publics » ;
- les projections financières pluriannuelles (*).

C. Problèmes et défis

Si jugé pertinent

Annexes

- tableau des dépenses par programme et projet d'investissement ;
- toute autre annexe jugée utile.

Concernant la dette publique, il est en général souhaitable de produire des rapports trimestriels donnant l'évolution du service et de l'encours de la dette, et un rapport annuel fournissant des analyses complémentaires. Ces rapports doivent couvrir l'ensemble de la dette publique, directe et garantie, intérieure et extérieure et distinguer ces différentes catégories. Le rapport sur la dette, ou un rapport spécifique, devrait comprendre des analyses sur les risques budgétaires.

L'information en fin d'année comprend, entre autres documents, le projet de loi de règlement et, éventuellement, des rapports sur les résultats atteints en matière de performance, appelés en général « **Rapport Annuel de Performance** » (**RAP**). Avant que le projet de loi de règlement soit prêt, une information financière provisoire sur l'exécution du budget doit être publiée. Certains pays publient des rapports sur l'avancement physique des projets d'investissement.

Encadré 6: Structure d'un Rapport Annuel de Performances.

Chaque rapport annuel de performances comprend:

- le bilan stratégique du programme;
- la réalisation des objectifs et des indicateurs de performance;
- l'exécution des crédits et des dépenses fiscales;
- la justification des crédits et des emplois exécutés qui commente et analyse les écarts constatés par rapport à la prévision et par rapport à l'exercice précédent et présente un échéancier des restes à payer au cours des exercices futurs;
- un bilan de l'exécution pour les principaux opérateurs rattachés au programme;
- une analyse des coûts associés à chaque action du programme.

Les autorisations d'engagement (AE) « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » par les administrations auprès de tiers au nom de l'État.

Les crédits de paiement (CP) « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ».

L'exécution des crédits d'un programme

Les programmes regroupent « les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général ».

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

Les crédits sont présentés selon deux axes: par destination (actions) et par nature (titres).

Les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Une première page présente le détail des crédits exécutés l'année n en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Une seconde page, à titre de comparaison, rappelle l'exécution des crédits l'année (n-1).

Lorsque le niveau de finesse de l'information l'exige, certains programmes, comme par exemple le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », peuvent faire l'objet d'une présentation des crédits jusqu'à un niveau inférieur à l'action (sous-actions).

Afin de présenter l'ensemble des crédits dont dispose le programme, le montant de fonds de concours et d'attributions de produit rattachés, ventilés par action, figure parallèlement aux crédits exécutés l'année n.

L'ensemble des mouvements de crédits réalisés en gestion l'année n (décrets de transfert, décrets d'avance, reports, lois de finances rectificatives) fait ensuite l'objet d'une présentation dans le rapport annuel de performances.

La justification des crédits et des emplois

L'exécution des crédits et des effectifs des programmes est présentée et justifiée. C'est un outil d'explicitation des crédits soumis au vote du Parlement. Elle est un élément essentiel de sa bonne information pour apprécier la sincérité des lois de finances.

La justification des crédits présente le contenu physique et financier du programme et explique les déterminants de la dépense (nombre d'usagers, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, mesures de réforme, etc.).

Cette partie des rapports annuels de performances revêt une importance particulière et informe sur l'exécution des crédits.

La justification se fait au niveau du programme pour les éléments transversaux et au niveau des actions.

Les coûts des programmes et des actions

En assurant une lisibilité immédiate et accrue de l'ensemble des moyens consommés par une action de politique publique, l'analyse des coûts favorise la transparence sur les moyens et les

ressources mobilisés. L'approche en coûts complets issus des données de la comptabilité générale conforte la dimension prospective de l'analyse des coûts et permet d'ébaucher une interprétation de nature économique et financière des coûts calculés. L'analyse des coûts contribue à l'évaluation de l'efficacité de la gestion publique et participe pleinement à la démarche de performance.

Dans la dernière partie des rapports annuels de performances, le volet d'analyse des coûts présente les dépenses et les coûts complets par actions et programmes de politique publique après réaffectation des dépenses et coûts consommés sur les actions de conduite et pilotage, de soutien et de services polyvalents.

Ces réaffectations relèvent d'une comptabilité spécifique : la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) dont la mise en œuvre s'appuie sur des principes de construction documentés.

Présentation du volet « Analyse des coûts » du RAP

Le volet « Analyse des coûts » vise plus particulièrement l'analyse des écarts, d'une part entre la loi de finances initiale (LFI) de l'année n et son exécution, d'autre part, entre les résultats des exécutions (n-1) et n.

Il articule, à cet effet, trois parties, reprenant pour chaque programme observé :

- une cartographie des déversements : le schéma des déversements indique les liens entre les actions du programme et d'autres programmes pour fournir une plus grande lisibilité sur la destination effective des crédits des fonctions de soutien et des services polyvalents;
- une présentation des dépenses prévisionnelles complètes établies au regard de la LFI qui constitue une référence de comparaison;
- une analyse des résultats et des écarts constatés en dépenses et en coûts complets par action et programme.

Chapitre (5) : Proposition d'architecture et de présentation des crédits pour le futur BP mauritanien

Afin d'identifier au mieux l'utilisation des fonds publics, la LOLF doit prévoir une double présentation des crédits de chaque programme, par destination (par actions) et par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention). De plus, dans chaque programme, les natures de dépenses sont classées par titre et, à l'intérieur des titres, par catégorie. Cette ventilation des crédits est indicative sauf pour les dépenses de personnel, qui sont plafonnées, en vertu du principe de fongibilité asymétrique.

Pour la quasi-totalité des pays ayant mise en œuvre l'approche BP, la ventilation détaillée des charges budgétaires de l'Etat par nature de la dépense se présente comme suit (par titres et catégories) et la **présentation des crédits pour la Mauritanie devra également être basée sur ce même schéma opérationnel** :

Ventilation des charges budgétaires de l'Etat par nature

TITRE 1 : Dotations des pouvoirs publics

TITRE 2 : Dépenses de personnel

- Rémunérations d'activité
- Cotisations et contributions sociales
- Prestations sociales et allocations diverses

TITRE 3 : Dépenses de fonctionnement

- Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel
- Subventions pour charge de service public

TITRE 4 : Charges de la dette de l'État

- Intérêts de la dette financière négociable
- Intérêts de la dette financière non négociable
- Charges financières diverses

TITRE 5 : Dépenses d'investissement

- Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat
- Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État

TITRE 6 : Dépenses d'intervention

- Transferts aux ménages
- Transferts aux entreprises
- Transferts aux collectivités territoriales
- Transferts aux autres collectivités
- Appels en garantie

TITRE 7 : Dépenses d'opérations financières

- Prêts et avances
- Dotations en fonds propres
- Dépenses de participations financières

Concernant la maquette budgétaire, dans la nomenclature programmatique, les crédits budgétaires sont regroupés par politiques publiques au sommet desquelles se trouvent les missions, déclinées en programmes, qui sont ventilés en actions :

- Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.
- Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis et des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ;
- Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler des crédits visant un public particulier de bénéficiaires ou un mode particulier d'intervention de l'Administration.

Le premier niveau de présentation des crédits sera le Ministère. Au sein de chaque ministère, la présentation des crédits sera faite programme par programme. **Cette présentation porte à la fois sur l'action et la nature des dépenses. Chaque programme est donc décomposé à**

la fois selon ces deux axes : les actions qui le constituent, et les titres budgétaires des crédits.

Exemple d'un Programme X.

	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention
Action 1				
Action 2				
.....				
.....				
Action n				

En particulier, toutes les actions ne comportent pas nécessairement toutes les natures de dépense : cela est fonction du choix des moyens utilisés pour réaliser chacune d'elles.

A titre d'exemple, on peut avoir :

- Une action N°1 qui comporte beaucoup de personnel, du fonctionnement courant, et réalise un peu d'investissements ;
- Une action N° 2 orientée vers une politique de transferts (en fonctionnement et en capital), mais certains personnels y sont néanmoins rattachés ;
- Une action N°3 qui ne comporte pas de personnel mais porte de l'investissement et du fonctionnement, etc.

On peut noter une articulation matricielle de la nomenclature de programmes et de la nomenclature de dépenses par nature. Aussi, l'architecture de programmes et actions introduit une dimension nouvelle dans la nomenclature budgétaire, qui sera présentée désormais selon une démarche matricielle.

Schématiquement, on présentera en ligne le programme et les actions du programme, et en colonnes les principales catégories de dépenses par nature, comme dans l'exemple ci-dessous.

Tableau 1: Exemple de présentation des crédits d'un programme « forêts ».

Numéro et intitulé de l'action	Dépenses de fonct	Dépenses d'invest	Dépenses d'interv	Total
01. Développement économique de la filière forêt – bois	12 606 446		21 851 723	34 458 169
02. Mise en œuvre du régime	153 912 500	8 800 000		162 712 500

forestier				
03. Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt	18 904 829		47 641 655	66 546 484
04. Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt	48 369 054			48 369 054
Total	233 792 829	8 800 000	69 493 378	312 086 207

Source : loi des finances 2007 / France.

Il ressort de cet exemple qu'il est nécessaire de faire un choix pour la présentation des crédits par nature de dépense en se référant à une présentation qui synthétise les catégories de dépenses,

Pour la Mauritanie, à l'instar de l'approche retenue par plusieurs pays en Afrique, la nomenclature pourrait classer les opérations budgétaires en dépense, selon quatre « segments » :

- la mission / le programme / l'action de rattachement de la dépense
- l'entité administrative de rattachement de la dépense (localisation géographique incluse via le poste comptable assignataire de la dépense)
- la nature économique de la dépense
- la nature fonctionnelle de la dépense (classification internationale selon dix grandes fonctions des administrations publiques).

L'introduction du BP devra se traduire par la mise en place d'une architecture du Budget de l'Etat qui se structure autour.

- De la mission : unité de vote du budget au Parlement regroupant un ensemble de programmes concourant à une même politique publique. Les missions correspondent aux grandes politiques de l'État. Le Parlement vote le budget par mission. Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.
- Du programme : unité de spécialité des crédits et regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquels sont associés des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation. Les programmes définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il est confié à un responsable, désigné par le Ministre concerné.
- De l'action : composante d'un programme qui rassemble des crédits soit qui visent un public particulier, soit qui sont destinés à une action particulière

Pour chaque mission et programme sont présentés de façon globale tous les crédits nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique.

Par ailleurs, sur la base des développements ci-dessus, **en matière de nomenclature budgétaire en Mauritanie**, on peut apporter les recommandations suivantes :

- ✓ Intégrer toutes dépenses d'investissement sur financement extérieur dans la Loi de finances, en unifiant le Budget de Fonctionnement et le Budget Consolidé d'Investissement (sauf les investissements des entreprises publiques),
- ✓ mieux opérationnaliser la classification fonctionnelle actuelle,
- ✓ créer, à terme, un module de codification des programmes qui permettra de pouvoir déterminer aisément l'exécution financière des budgets-programmes,
- ✓ restructurer, à terme, toutes les classifications budgétaires sur une base modulaire cohérente et systématique permettant la souplesse dans la description des lignes budgétaires, mais en se servant des classifications actuelles comme base de référence.

Ainsi, la nomenclature des dépenses comprendrait un module de classification administrative, un module de classification par fonction, un module de classification par nature économique, un module de classification par programme, et éventuellement un module de classification par origine de financement.

Chapitre (6) : Les Cadres de Dépenses à Moyen Terme et le BP

Le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) consiste en une enveloppe hiérarchisée de ressources, compatible avec la stabilité macroéconomique et certaines priorités stratégiques explicites. Il permet une estimation ascendante des coûts à court et à moyen termes des politiques (actuelles et envisagées), ainsi qu'une prise de décision recourant à un processus itératif qui harmonise les coûts et les ressources disponibles.

Étapes du processus

Étape 1: Estimer l'enveloppe de ressources

Les estimations de revenus peuvent être obtenues à partir de projections à trois ou cinq ans des performances économiques et des flux d'aide au développement. La méthode CDMT fixe les plafonds pour les dépenses des principaux secteurs de l'Administration, services économiques, d'infrastructures, services sociaux et sécurité publique. Le plafond indicatif autorisé pour la période triennale comprend l'ensemble des dépenses et il est réparti entre les divers centres de coûts (les niveaux où le budget est élaboré et administré : Ministères, Directions Générales, Directions).

Pour le CDMT, la méthode de budgétisation doit être modifiée, passant d'un régime additif à une détermination explicite des coûts des activités et des politiques à mettre en œuvre. On peut au départ restreindre l'introduction de la méthode aux ministères pilotes, Santé, Education ou Equipement et Transports. Dans un second temps, cette composante sera étendue à tous les ministères, qui devront être formés à l'estimation des coûts sur la période triennale.

Étape 2: Définir les limites des ressources sectorielles à moyen terme

Les ressources à redistribuer dépendent des engagements existants. Dans toute la mesure du possible, elles devront être attribuées aux secteurs avant que les limites soient définies. Des limites indicatives de dépenses sont alors fixées en fonction des priorités du gouvernement et des programmes existants lors des discussions avec les ministères sectoriels. Ces limites indicatives sont soumises pour approbation au conseil des ministres, généralement plusieurs mois avant le début du cycle budgétaire annuel.

Étape 3: Préparer les plans sectoriels

Les ministères sectoriels préparent des plans stratégiques à moyen terme qui définissent les principaux objectifs du secteur et leurs projections en matière de résultats, de production et de dépenses, dans les limites fixées par le conseil des ministres. Ces plans doivent tenir compte des coûts des programmes en cours. Idéalement, les dépenses doivent être présentées par *programme* et par catégorie (salaires, frais de fonctionnement et investissements).

Avec l'entrée en vigueur du CDMT, les sectoriels devront s'appuyer sur une méthode de planification stratégique pour définir leurs missions, les résultats escomptés, et programmer leurs activités, et non plus sur de simples prolongements des programmes antérieurs qui n'ont rien à voir avec les nouvelles orientations du CSLP.

Étape 4: Réviser les plans sectoriels

Le Ministère des Finances révisé les programmes sectoriels pour vérifier leur compatibilité avec l'ensemble des priorités et des limites de dépenses. Il centre son attention sur les grandes stratégies plutôt que sur la structure détaillée des dépenses envisagées. Si un secteur prévoit de dépasser les limites, le Ministère des Finances aide ce secteur à réduire les dépenses, ou demande des informations complémentaires pour réviser les limites.

Étape 5: Soumettre les limites révisées au conseil des ministres

Sur la base de cette révision, le Ministère des Finances propose au conseil des ministres de nouvelles limites de dépenses pluriannuelles. Ces limites fournissent la base pour la préparation de propositions budgétaires plus détaillées au cours de la première année du CDMT.

Étape 6: Préparer le budget annuel et le présenter au parlement.

Le budget annuel, basé sur la proposition du CDMT, est alors préparé par les opérateurs, soumis au Ministère des Finances pour regroupement et présenté au cabinet et au parlement pour approbation. Les dotations des années ultérieures doivent accompagner le budget annuel définitif présenté au parlement.

Étape 7: Revue et reconduction

Les estimations de dépenses existantes (année budgétaire et période du CDMT) sont mises à jour au fur et à mesure des besoins en fonction des changements de politique ou des paramètres clé (inflation ou croissance). Le nouveau cycle budgétaire débute par l'étude des estimations de dépenses actualisées pour la période du CDMT, la projection de l'enveloppe des ressources de l'année précédente et les nouvelles priorités stratégiques du gouvernement.

Méthode d'élaboration des CDMTs

La préparation d'un CDMT est un processus itératif

Plusieurs prévisions de ressources globales peuvent être effectuées à partir de l'évaluation des arbitrages entre différentes options de politique macroéconomique et fiscale (étape 1). Compte tenu de l'incertitude des conditions économiques et des priorités, une réserve pour

imprévis est créée avant de communiquer aux secteurs leurs limites de dépenses à moyen terme. Une partie de cette réserve est réallouée pour corriger les plafonds de dépenses après la préparation des programmes sectoriels (étapes 3 à 5).

L'expansion des programmes de lutte contre la pauvreté exige de réaffecter des ressources provenant d'autres secteurs de l'activité gouvernementale. En tenant compte des coûts à moyen terme des politiques existantes, y compris des engagements légaux et contractuels (étape 2), le CDMT permet aux décideurs politiques d'évaluer la marge réelle de redistribution des dépenses. Il aide les secteurs à planifier sur longue période l'affectation des ressources aux programmes, de manière à en réduire au maximum les interruptions (étape 3).

Les pré-requis dans l'élaboration des CDMTs

Bien qu'un nombre important de pays en développement, **dont la Mauritanie**, se soient engagés sur le chemin du CDMT, la plupart se trouvent encore à un stade préliminaire de ce processus et un certain nombre de secteurs méritent leur attention pour accroître l'efficacité de cet instrument:

- Amélioration de la fiabilité des prévisions de dépenses

De fortes réductions des revenus ou des accroissements de coûts non prévus peuvent rendre les prévisions inutiles, les limites de dépenses devant être soumises à une révision drastique au début de chaque exercice budgétaire. Ce risque peut être réduit par une attention permanente à la stabilité des équilibres macroéconomiques. Une réserve pour imprévis peut aider à amortir les effets des projections incertaines de revenus et de dépenses des années ultérieures.

- Identification des principaux programmes de lutte contre la pauvreté

Comme il est impossible d'éviter complètement les variations des flux de ressources, il convient d'identifier les programmes de dépenses prioritaires dans le cadre du CSLP. L'existence de synergies entre programmes suggère également que les organismes gouvernementaux doivent collaborer au niveau opérationnel.

- Garantie d'une période d'analyse appropriée

Les programmes de lutte contre la pauvreté peuvent prendre des années pour leur lancement. Bien qu'un CDMT constitue un progrès considérable par rapport à un budget annuel en raison de sa perspective à moyen terme, une extension de l'horizon des programmes les plus importants au-delà de la durée du CDMT peut être nécessaire pour évaluer leur coût intégral.

- Élargissement de la portée de l'analyse politique

Au départ, les estimations du CDMT présentent des prévisions de dépenses d'ensemble, au niveau des secteurs et des programmes, décomposées par classification

économique. À mesure que la capacité institutionnelle se développe, des prévisions plus détaillées peuvent être confectionnées et couvrir, par exemple, l'attribution régionale des ressources.

- Ouverture du débat politique

Les prévisions fournies par le CDMT sont également utiles comme base du débat politique national. En effet, les programmes de lutte contre la pauvreté entraînent des engagements à long terme qui n'apparaissent pas dans les dotations annuelles. C'est pour cette raison que la publication du CDMT doit être considérée comme une authentique priorité.

- Utilisation du CDMT pour définir des limites budgétaires

Des procédures claires sont requises pour garantir que le CDMT soit bien utilisé pour la préparation du budget. Si les estimations du CDMT ne sont pas utilisées comme point de départ de la formulation du budget annuel (étape 6), l'exercice perd rapidement toute validité. Dès lors, il est essentiel que le CDMT soit intégré le plus rapidement possible dans le processus budgétaire.

- Liaison des prévisions de dépenses aux objectifs de performances

Un lien entre les ressources et les objectifs de performances doit être intégré à un stade précoce de l'exercice CDMT. Au départ, le modèle des relations entre le volume des dépenses et les mesures de performances sera au mieux indicatif. À long terme, cependant, le modèle peut être affiné et utilisé comme base pour l'évaluation des futures performances.

De nombreux pays se servent depuis longtemps déjà des prévisions macroéconomiques pour définir une contrainte budgétaire forte. Le CDMT représente une avancée significative par rapport à ces méthodes car il met l'accent sur les dotations sectorielles et le lien entre dépenses et performances.

Le processus de ventilation des ressources budgétaires commence par la définition du cadre macroéconomique par le ministère des Finances. Idéalement, le cadre macroéconomique sert à estimer l'enveloppe totale des ressources en tenant compte de variables pertinentes telles que la croissance du PIB, les taux d'inflation, la croissance de la masse monétaire, etc. En pratique, l'estimation de l'enveloppe des recettes est basée sur les projections de croissance faites par le ministère des Finances. Cette interprétation étroite du cadre macroéconomique a eu des résultats mitigés quant à l'estimation des plafonds des dépenses des ministères sectoriels.

Chapitre (7) : Autres outils d'opérationnalisation des BP

Les dispositions légales en vigueur en Mauritanie affirment le principe de l'annualité des lois de finances. Des modifications sont en cours d'élaboration pour prendre en compte le caractère pluriannuel des budgets programmes et préparer l'introduction de la GAR.

Néanmoins, le cadre de fonctionnement des administrations reste l'année civile. La mise en œuvre et le suivi du budget de l'Etat continuent donc à se faire sur une base annuelle. Cette opérationnalisation des budgets programmes se fait grâce à trois outils :

- Le plan de travail annuel (PTA)
- Le plan de consommation des crédits (PCC)
- Le plan de passation des marchés (PPM).

7.1. Le Plan de Travail Annuel

Le plan de travail est un document qui présente les activités à réaliser, les résultats attendus et les indicateurs de suivis. A chaque tâche est assigné un responsable d'exécution et un coût. Le processus d'élaboration suit en général les étapes suivantes :

- Enumérer les activités conduisant aux produits attendus
- Décomposer, si possible, chaque activité en tâches élémentaires
- Identifier l'enchaînement obligatoire des tâches. Certaines tâches ne peuvent pas commencer tant que d'autres ne sont pas réalisées
- Estimer la durée de chaque tâche et le moment où elle doit commencer
- Arrêter un calendrier d'exécution des tâches qui prend en compte l'ordonnancement nécessaire des tâches et les ressources (humaines et matérielles) disponibles pour les exécuter
- Identifier les étapes nécessaires et définir des dates butoirs
- Attribuer à chaque tâche un responsable d'exécution bien identifié.

7.2. Le Plan de Consommation des Crédits

Le plan de consommation des crédits est un document prévisionnel. Il présente les dates indicatives des dépenses envisagées. Le processus d'élaboration de ce document doit prendre en compte :

- L'échéancier de paiement correspondant aux engagements pris pour les biens et services déjà livrés ou des marchés envisagés en fonction du calendrier du plan de passation des marchés;
- Les dépenses relatives à des charges certaines et régulières;
- Les dépenses estimées, des programmes en cours, en fonction de leur calendrier d'exécution

Le PCC est établi par chaque centre de dépenses sur une base mensuelle et sur la base d'un canevas imposé par le ministère des finances. Le tableau consolidé des PCC de l'Etat est un outil essentiel de la gestion de trésorerie de l'Etat.

7.3. Le Plan de Passation de Marchés

Le processus de passation de marché occupe une place importante dans le circuit d'exécution de la dépense publique. Pour des raisons d'efficacité, la plus part des administrations se placent dans une position de maître d'ouvrage et font recours à des entreprises de travaux et de services pour la mise en œuvre de leurs activités.

Le plan de passation de marché donne en un document une vue complète de tous les marchés prévus dans le cadre de l'exercice budgétaire pour un ministère donné. Les marchés sont classés en fonction de leur nature : marché de travaux ou de livraison de biens et marché

relatif à des services. Ils sont présentés en fonction de leur calendrier d'exécution établi conformément au calendrier d'exécution qui se dégage des plans de travail.

L'élaboration du plan de passation de marché nécessite de procéder à un regroupement des activités recensées par le PTA. En effet, les activités de même nature peuvent faire l'objet d'un marché commun alors que d'autres activités nécessitent la passation de plusieurs marchés et d'autres encore relèvent des autres procédures d'exécution de la dépense publique.

Les contrôles a posteriori et l'audit interne

Les contrôles a posteriori sont exercés par les inspections, qui comprennent l'Inspection Générale des Finances (IGF), les inspections générales des internes (IGI) et le contrôle ou inspection générale d'État (IGE). L'audit interne tel que défini par les standards internationaux est quasi inexistant dans les pays africains francophones.

7.4. Les indicateurs de performance d'un programme

La mise en œuvre des dispositions opérationnelles est suivie à l'aide d'indicateurs de moyens et produits :

- les indicateurs de moyens décrivent le volume (unités physiques) ou la valeur des moyens mis en œuvre ; la disponibilité du personnel (nombre de médecins, d'infirmiers, etc.), des locaux, les quantités ou les valeurs des intrants (livres scolaires distribués) ;
- les indicateurs de produits (ou services rendus) décrivent les productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés, etc.).

L'efficacité dans la conduite des activités est mesurée en comparant le rapport entre indicateurs de moyens et de produits, aux objectifs d'efficacité du programme ou à une situation de référence.

Les indicateurs de qualité spécifient la qualité attendue de la prestation rendue à l'utilisateur. Par exemple, un indicateur de qualité de service associé à un éventuel programme « justice judiciaire » serait : « réduction du délai de réponse judiciaire de 10 jours ».

L'efficacité d'un programme est mesurée en comparant les indicateurs de résultats socio-économiques aux objectifs socio-économiques du programme. Ces résultats doivent être imputables au programme (l'évolution du taux d'utilisation de la ceinture de sécurité peut être imputée à un programme de sensibilisation sur cette utilisation, en revanche l'évolution du taux de mortalité sur les routes peut dépendre de plusieurs programmes).

L'analyse de l'impact financier futur du budget

L'impact financier futur des décisions budgétaires doit être systématiquement analysé lors de la préparation du budget. Cet examen doit porter, entre autres, sur les tranches annuelles futures des projets pluriannuels d'investissement, les charges récurrentes additionnelles entraînées par leur mise en œuvre, la viabilité de la dette publique et les risques budgétaires.

En théorie, dans les pays à système budgétaire francophone, les coûts futurs des projets d'investissement pluriannuels inscrits dans le budget sont estimés lors de la préparation et du suivi des AE. Toutefois, très peu de pays d'Afrique subsaharienne disposent d'AE dans leur

budget. La mise en place opérationnelle d'une gestion des AE faciliterait la programmation et le suivi des projets d'investissement pluriannuels.

Les travaux macroéconomiques doivent comprendre des études de sensibilité des projections aux évolutions des paramètres économiques, des analyses de viabilité.

Chapitre (8) : Guide méthodologique du BP

8.1. La méthodologie générale et les phases d'élaboration du budget programme

Pour élaborer un budget programme il faut procéder de la manière suivante :

- **examen de la mission du ministère** pour la rendre conforme aux objectifs de développement du gouvernement,
- **détermination des objectifs sectoriels des ministères** en conformité avec les objectifs du Programme d'Action du Gouvernement, du CSLP et des documents de politiques à long terme,
- **élaboration d'une stratégie pour atteindre les objectifs sectoriels retenus ;**
- **analyse de la contribution des actions actuelles des ministères aux objectifs sectoriels retenus ;**
- **révision des actions projets et programmes actuels et leur priorisation en vue d'atteindre les objectifs sectoriels retenus ;**
- **planification détaillée** des actions, des projets et des programmes ;
- **choix des indicateurs** pour suivre et évaluer les actions menées et voir dans quelle mesure les objectifs sectoriels retenus sont atteints.

Ces étapes peuvent être détaillées comme suit, en s'inspirant notamment sur les synthèses de plusieurs travaux dont ceux du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement).

1. Examen de la mission du ministère et détermination des objectifs sectoriels

La mission d'un ministère sectoriel donnée doit s'inscrire dans les objectifs de développement du gouvernement et ceux des axes stratégiques du CSLP. Elle précise le champ d'intervention du ministère dans un secteur donné.

Les objectifs de développement du gouvernement sont libellés de manière à refléter les grandes préoccupations du gouvernement en matière de développement social et économique. Ils concernent des résultats ou des impacts souhaités. Par exemple, réduire la pauvreté ou encore généraliser l'accès aux services sociaux essentiels.

Chaque objectif de développement devrait se traduire par des cibles qui permettent d'une part, de spécifier de manière mesurable l'objectif et de donner des pistes pour l'établissement des axes stratégiques et, d'autre part, de mesurer la progression vers l'atteinte de l'objectif.

Les objectifs sectoriels représentent une sous partie des objectifs de développement et des objectifs des axes stratégiques dans le domaine d'intervention du ministère.

L'ensemble des objectifs sectoriels de tous les ministères devrait couvrir l'ensemble des objectifs de développement et des objectifs des axes stratégiques. Puisqu'il s'agit de sous ensembles des objectifs précédents, ils sont libellés en termes de résultats et d'impacts et se traduisent par un certain nombre de cible à des horizons temporels donnés.

2. Elaboration d'une stratégie pour atteindre les objectifs retenus

La démarche stratégique consiste à :

- analyser les problèmes et les obstacles à l'amélioration de la situation d'un secteur selon une approche descendante : cause de la cause.

Par exemple, si nous prenons l'objectif « sécurité alimentaire pour un pays » c'est que, implicitement, nous sommes convaincus que tout le monde ne mange pas à sa faim dans le pays, problème qu'il faut résoudre pour réaliser l'objectif retenu.

Pour élaborer la stratégie qu'appelle cet objectif, il faut commencer par poser la question : pourquoi tout le monde ne mange pas à sa faim et s'intéresser à la cause d'une telle situation. Elle pourrait être entre autres, le faible niveau de revenu d'une bonne couche de la population ; et pourquoi le niveau du revenu est faible ? On pourrait répondre que la productivité du travail dans le pays est très faible, et on repose la question pourquoi la productivité est faible ? et ainsi de suite jusqu'à la vraie cause première.

- transformer les effets négatifs en effets positifs

Par exemple, pour la faible productivité, on pourrait trouver comme solution prendre des dispositions pour moderniser le travail et le rendre plus productif.

- combiner les activités et établir des priorités en fonction des normes minimales de qualité, des coûts logiques de planification des interventions par objectifs.

Lorsqu'on recherche une solution à un problème, plusieurs voies s'offrent pour y arriver. L'exercice ici consiste à choisir la meilleure voie c'est-à-dire la meilleure stratégie pour arriver à l'objectif retenu. Ce choix dépend des contraintes qui s'imposent aux décideurs (elle peut être financière, politique ou autre).

3. Analyse et priorisation des projets et des activités

Il s'agit d'abord d'analyser la contribution des projets et des activités actuels aux objectifs sectoriels retenus pour bâtir l'existant. Ensuite, certains projets et activités actuels peuvent être (i) poursuivis (ii) modifiés (iii) finalisés et éventuellement remplacés par des projets et activités plus pertinents pour l'atteinte des objectifs sectoriels retenus.

Pour effectuer la priorisation des projets et des activités, il faut estimer la contribution de chacun d'entre eux à l'atteinte de chaque objectif sectoriel. Pour certains objectifs sectoriels, il sera possible de procéder à cette estimation de manière quantitative en évaluant la contribution en % de chaque projet ou activité à l'atteinte de l'objectif sectoriel.

4. Planification des projets et des activités

Pour que les programmes et les projets soient opérationnels, il faut :

- Planifier de manière détaillée les actions de chaque projet,
- Déterminer les extrants attendus et évaluer les niveaux d'effort et les équipements nécessaires à la réalisation des activités, des projets et des programmes prioritaires ;

- Estimer les coûts par action des programmes et des projets prioritaires du ministère. Ceux-ci peuvent être déterminés manuellement ou, plus facilement à l'aide d'un logiciel de planification de projet comme le MS Project.

4-1-Planifier de manière détaillée les activités de chaque projet

- définir toutes les tâches à réaliser pour atteindre les objectifs de l'activité ;
- définir la séquence des tâches (calendrier des tâches échelonnées dans le temps). Pour établir le calendrier des tâches, il est suggéré d'utiliser un diagramme de GANTT

4-2- déterminer les extrants attendus et évaluer les niveaux d'effort et les équipements nécessaires à la réalisation des activités des programmes et des projets prioritaires du ministère

Pour chaque activité retenue, il faut :

- déterminer les catégories de ressources humaines à impliquer ;
- estimer le niveau d'effort de chaque catégorie de ressources humaines ;
- évaluer le type et la quantité de ressources matérielles nécessaires.

4-3- Estimer les coûts par activité des programmes et des projets prioritaires du ministère

Pour chaque activité, il s'agit de déterminer le coût des ressources humaines et matérielles nécessaires.

5- Choix des indicateurs pour suivre et évaluer les actions menées et voir dans quelle mesure les objectifs sectoriels retenus sont atteints.

Le choix des indicateurs obéit à un certain nombre de critères.

Pour le choix des indicateurs, il faut :

- définir les indicateurs d'impact à moyen terme ;
- choisir quelques indicateurs clés simples et pertinents objectivement vérifiables annuellement en terme de résultats d'activités et de moyens ;
- préciser les conditions de réussite qui ne dépendent pas des responsables ; il s'agit des facteurs externes au système mais qui influencent fortement le résultat. Par exemple, une grève qui dure un mois au niveau de l'enseignement peut influencer le taux de réussite des élèves ; c'est un facteur qu'aucun programmeur ne peut prévoir ni a fortiori prendre en compte dans sa programmation.

Le budget élaboré, il y a lieu d'examiner quelles sont les conditions pour une bonne élaboration et une mise en œuvre du budget programme. Pour le succès de l'exercice, il faut :

- faire en sorte qu'il y ait une volonté politique clairement définie et qui doit se traduire par l'implication personnelle et sans réserve du ministre dans l'élaboration et l'exécution du budget programme de son département. Ceci est nécessaire parce que la mise en œuvre d'un budget programme est un exercice nouveau et difficile qui requiert un changement dans la manière même de travailler et de penser du fonctionnaire ; l'implication personnelle du ministre impulsera la dynamique nécessaire à la réussite de l'exercice et fera en sorte que tout le personnel du département se sente concerné ;

- mettre sur pied une structure pour l'élaboration et le suivi du budget programme :
- un budget programme implique nécessairement un certain nombre de directions et de projets
- l'élaboration du budget programme doit partir de ces structures ; (o impliquer tous les agents des structures concernées dans l'élaboration du budget programme serait inefficace ; c'est pour cela que tout en prenant des dispositions pour informer et sensibiliser tout le personnel de la nouvelle manière d'élaborer et d'exécuter le budget, il faut choisir un représentant de la structure qui doit être un cadre supérieur d'un niveau appréciable et qui sera chargé de réunir au niveau de sa structure tous les éléments permettant de contribuer à l'élaboration des objectifs que les activités de la structure pourraient permettre d'atteindre ;
- les représentants de toutes les structures concourant à un programme s'organisent et sous la direction de l'un des leurs, procèdent à l'agrégation des objectifs, des stratégies et des activités de toutes leurs structures. Le résultat de ce travail de groupe sera le programme de l'ensemble des structures ; ce résultat est transmis à la cellule de suivi et évaluation qui, sous la supervision du Directeur en charge de la planification et du Directeur chargé des finances, agrège les programmes.
- il doit être créé au niveau du cabinet une cellule qui sera exclusivement chargée, sous la supervision du Directeur chargé de la planification et du Directeur chargé des finances, de coordonner et de finaliser l'élaboration du budget programme puis de suivre sa mise en œuvre à travers des indicateurs clairement définis.

8.2. Principes d'affectation des crédits

Dans un programme, l'affectation des crédits obéit à des principes généraux spécifiques par rapport à l'approche classique de gestion budgétaire. Ces principes connaissent une série d'exceptions.

Principes généraux

Le principe général est qu'un programme doit regrouper, dans son périmètre budgétaire, tous les moyens que l'Etat consacre à la conduite de la politique publique que ce programme porte.

Ce principe répond à une logique forte : les moyens budgétaires constituent le principal levier d'action permettant de conduire la politique visée et la gérer par la performance, en prenant à tout moment les meilleures décisions. Ces moyens recouvrent :

- Le personnel

Le principe à retenir est qu'un agent travaillant pour un programme doit y être rattaché, non seulement en pilotage (hiérarchique ou pas), mais aussi budgétairement. Cela signifie que les crédits nécessaires à sa rémunération et aux charges sociales attenantes doivent être compris dans la « masse salariale » prévue pour ce programme.

En pratique, il est commode de partir des directions et services qui sont à l'évidence, en fonction de leurs attributions, dans le champ exclusif d'un programme pour opérer en bloc leur rattachement à la fois managérial et budgétaire, ce qui revient à rattacher au programme tous les agents qui travaillent dans ces services. Ainsi, tous les agents travaillant dans un ministère doivent être répartis entre les programmes qui le composent.

- Pour les autres crédits

Le principe général est analogue : tous les crédits dont disposent les structures administratives « appartenant » au programme ont vocation à y être inscrits, puisque ce sont les outils financiers de mise en œuvre de la politique publique que représente le programme considéré. Il s'agit bien entendu non seulement des crédits de fonctionnement de ces services, mais aussi des dépenses de transfert ou d'intervention qu'il gère, et des investissements qu'il réalise.

Cette affectation au programme doit s'opérer à travers les actions qui le composent. En effet, l'enveloppe financière d'un programme n'est rien d'autre que la somme des crédits inscrits dans ses actions. Mais, que ce soit au niveau du programme ou de l'action, les dépenses « individuelles » ne sont pas divisibles. Un agent est rattaché à un seul programme et à une seule action à l'intérieur de ce programme (même s'il travaille une partie de son temps pour un autre programme, ou, dans le programme, pour une autre action). Il en va de même d'une dépense (par exemple la passation d'une commande, le versement d'une subvention ou la réalisation d'un investissement) : elle ne peut être budgétée et imputée que sur un seul programme, et, dans ce programme, à une seule action. En d'autres termes, la budgétisation n'est pas « analytique », elle est « managériale » : elle préserve l'unicité de chaque personne et de chacun des acte (on ne gère pas, au sein d'un service, une moitié de personne, pas plus qu'on ne passe une commande à moitié).

C'est donc par la voie de l'analyse des coûts, et non par la voie de la budgétisation ou de l'exécution budgétaire, que la répartition des coûts d'un agent ou d'une dépense (entre actions et/ou entre programmes) peut être effectuée.

Le principe de spécialité des crédits

Le **principe de la spécialité** stipule qu'un programme constitue un cadre de cantonnement des crédits. C'est. Cela signifie que, sous réserve des exceptions prévues, les crédits votés pour un programme lui appartiennent en propre et ne peuvent servir à financer les dépenses d'un autre programme. Cela assure au pilote du programme que ses crédits sont bien réservés à l'usage exclusif de la politique qu'il a la responsabilité de conduire. Cela consolide pleinement ces leviers d'action au bénéfice du programme. Mais en même temps, cela induit une cloison entre programmes d'un ministère, ce qui réduit la possibilité de générer des marges de manœuvre.

Le principe de la fongibilité

Ce principe permet que la répartition des crédits au sein du programme ne soit pas figée par le vote de chapitres, comme elle l'est dans le budget-objet. En effet, le fait que le programme (et non l'action) soit l'unité de spécialisation des crédits entraîne que le responsable du programme peut décider en gestion, de modifier la part relative de chaque action et la part relative de chaque nature de dépenses, **sous deux réserves importantes: ne pas augmenter globalement (sur le programme) les dépenses de personnel, et ne pas réduire les dépenses d'investissement.**

Ainsi, à **titre d'illustration**, il sera possible d'utiliser des crédits prévus en dépense de transfert (titre 4) dans une action N°2 pour financer des investissements d'une action N°1 (titre5). Au sein de la même action, par exemple la N°1, il sera possible d'économiser sur le personnel (par exemple en différant le remplacement d'un départ en retraite) pour mieux équiper le service en bureautique, etc.

Ces changements devront respecter un certain formalisme dès lors qu'ils modifient l'allocation du total des crédits du programme par nature de dépense. Ainsi, à l'instar de la Directive de l'UEMOA en la matière, on ne prévoit pas de procédure particulière pour une **modification de la répartition entre actions**, dès lors que la nature des dépenses n'est pas globalement modifiée au sein du programme. **La fongibilité entre actions (à nature de dépenses inchangées) est donc totale et libre, à charge d'en rendre compte a posteriori, dans le rapport annuel de performance, et d'en expliquer les raisons.**

Exceptions aux principes

De manière générale, les principes d'affectation des moyens consacrés à chaque politique publique dans le programme connaissent certaines exceptions.

- **Les services communs**

Dans chaque ministère, on peut identifier certains services qui ne sont imputables à aucun programme spécifiquement, parce qu'ils sont transversaux et au service de tous. Il en va ainsi, par exemple, du cabinet du Ministre, , du secrétariat général, de la Direction des affaires administratives et financières), de la Direction de la programmation/Planification/coopération.

Ne pouvant les incorporer à aucun programme « de politique », la solution retenue, en général, consiste à les regrouper en un programme de nature spécifique, que l'on peut dénommer « **programme soutien** ». Cette approche permet à ce programme d'avoir une certaine consistance homogène. Il peut, de ce fait, développer une stratégie pour assumer ces missions transversales.

Ce qui vient d'être dit pour les programmes au sein d'un ministère se transpose aussi aux actions : il existe, au sein d'un programme, des crédits ou des personnels que l'on ne sait imputer à aucune action « de politique » en particulier car ces crédits ou ces personnels en servent plusieurs. Pour éclairer ce point, supposons qu'au sein du ministère de la Justice soit créé un programme « rendre la justice », décomposé en une action « litiges civils » et une autre « affaires pénales ». Les bâtiments des tribunaux, qui abritent à la fois des chambres civiles et des chambres pénales, ne pourraient trouver place dans aucune des deux en particulier. Une action « soutien » sera alors créée au sein du programme « rendre la justice », pour recueillir les crédits et les personnels éventuels non affectable aux actions « de politique » (qui sont la raison d'être du programme).

En analyse des coûts des actions (« de politique »), il faudra répartir les crédits (en prévision) ou dépenses (en réalisation) de ces actions « soutien », ainsi naturellement que la plupart des actions du programme « soutien »

- **Les services « polyvalents »**

A la différence des directions fonctionnelles (DRH, DAF, et.) qui sont tournées vers la satisfaction des besoins internes du ministère, les services polyvalents conçoivent et mettent en œuvre des activités « de politiques publiques », tournées vers les citoyens. Mais ils se consacrent à deux ou plusieurs programmes, connexes entre eux.. En effet, si ces services généraux et communs n'existaient pas, les « programmes » devraient s'organiser pour assurer la gestion administrative de leurs personnels et leur gestion budgétaire et comptable, la solution retenue en pratique est d'inclure chacun d'eux en totalité dans le programme « de politique » pour lequel il travaille majoritairement (ou, en cas de partage égal, à celui qui rendra le pilotage de ce service le plus aisé) ; comme pour les actions ou programme ayant un caractère de « soutien », c'est par la voie de l'analyse des coûts des actions que la réalité du travail de tels services au bénéfice de deux ou plusieurs programmes sera restituée.

- **Le rattachement des « Opérateurs » de l'Etat à un programme**

Parmi les leviers d'action d'un programme, il faut aussi compter le pilotage des opérateurs de l'Etat. Les « Opérateurs » sont des personnes morales publiques de nature administrative, distinctes de l'Etat, sur lesquels l'Etat exerce une tutelle, notamment parce qu'il les subventionne sur fonds budgétaires. On peut citer par exemple des organismes de recherche, des Offices spécialisés, etc. De tels opérateurs participent à la mise en œuvre (et parfois aussi à la conception) de la politique publique dans laquelle s'inscrit leur champ d'activité (par exemple la politique agricole pour les Offices agricoles, etc.). Ils sont donc, comme les services de l'Etat, des moyens qui contribuent à l'atteinte des objectifs retenus pour cette politique. A ce titre, il faut définir à quel programme est rattaché chaque opérateur, et quels sont les moyens de pilotage sur cet opérateur (qui par ailleurs dispose de ses propres organes de gouvernance) dont disposera celui qui est en charge du programme considéré.

Limites à la fongibilité des crédits En général, dans l'exécution des Budgets Programmes, la fongibilité est considérée comme **asymétrique**, avec certaines limites explicitées ci-dessous.

Une première limite à la fongibilité vise les dépenses de personnel : les crédits qui leurs sont attribués par le vote du programme tel qu'il est présenté au Parlement ne peuvent être accrus, même si des économies sont réalisées sur d'autres dépenses. ;Il faut donc considérer que tout programme comporte **deux limites budgétaires**. Tout d'abord, **le plafond des crédits totaux alloués à ce programme** par le vote du Parlement, à l'intérieur duquel un sous-plafond des dépenses totales de personnel, de toutes natures (rémunérations de tous les **emplois, permanents ou temporaires, charges sociales attachées à ces rémunérations**), tels qu'ils résultent des documents budgétaires.

La seconde limite à la fongibilité par nature de dépenses est de sens inverse : il ne s'agit pas d'un plafond, mais d'un plancher, qui vise les investissements : les éventuelles économies dégagées sur ces opérations ne peuvent servir à financer d'autres natures de dépenses (transferts ou biens et services). Là encore, il y a à cela deux raisons que sont (i) la marge dégagée pendant un exercice sur les dépenses d'investissements proviendra souvent d'un

simple retard dans leur réalisation, ce qui ne représente pas une économie réelle, mais un simple report des dépenses dans le temps ; toute économie réelle dégagée sur un équipement doit donc prioritairement être utilisée à accélérer la réalisation des investissements décidés dans le cadre de la programmation pluriannuelle ; en d'autres termes, on ne sacrifie pas l'avenir au présent.

Au total, la fongibilité des crédits d'un programme entre les titres est donc « **asymétrique** ». Cela signifie qu'elle ne fonctionne pas toujours dans les deux sens. Les dépenses de personnel ne peuvent être abondées d'économies en provenance des autres titres, et inversement les dépenses d'investissement ne peuvent être réduites au profit des autres titres.

8.3. Chaîne de responsabilité

Le responsable de programme est garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance de son programme. Sur le terrain, il en délègue la gestion à un responsable de budget opérationnel de programme (BOP).

Tout comme le responsable de programme, le responsable de BOP gère une enveloppe globale de moyens (crédits et personnels) et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles (UO) qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

Pour accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques, les activités de programmes sont mises en œuvre au niveau des BOP, au plus près des usagers, des citoyens et des territoires. Le responsable de programme répartit ainsi ses crédits en BOP, fixe à chaque responsable de BOP ses propres objectifs et organise un système de compte-rendu lui permettant de piloter son programme. Un BOP est par conséquent la déclinaison d'une partie de programme sur un périmètre défini, géographique ou fonctionnel. Le BOP est lui-même décliné en UO.

Le BOP est la réplique d'un programme à l'échelle d'un service et/ou d'un territoire (par exemple : administration centrale, région, département, ...). En ce sens, les composantes du BOP reprennent celles présentées dans les PAP à la différence près que ces composantes sont adaptées au contexte local considéré.

Avec le BOP, les gestionnaires sur le terrain préparent et gèrent un budget local et global. Ainsi, les orientations nationales du programme sont-elles confrontées, dans le cas d'un BOP déconcentré, aux données territoriales permettant un diagnostic territorial qui identifie les atouts et les faiblesses d'un territoire au regard de la politique publique que le BOP est chargé de mettre en œuvre. De même, la performance énoncée à l'échelle nationale, doit être adaptée, c'est-à-dire déclinée dans toutes ses composantes (objectifs, indicateurs, cibles) à l'échelle du territoire et des services concernés. A ce titre, le BOP doit identifier les leviers d'actions qui permettront d'atteindre les objectifs fixés dans le contexte qui lui est propre.

Placé sous l'autorité d'un responsable clairement identifié, le BOP est composé :

- d'un volet performance (déclinaison des objectifs et des indicateurs) associé à une programmation des activités à réaliser pour l'atteinte des résultats attendus ;
- d'un budget prévisionnel en autorisation d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), comportant, pour la masse salariale, un schéma d'emplois en équivalents temps

plein travaillés (ETPT) indicatif s'inscrivant dans le plafond limitatif du ministère concerné ;

- d'un schéma d'organisation financière (SOF) détaillant la répartition des activités programmées et du budget prévisionnel associé entre les unités opérationnelles rattachées au BOP.

Ainsi le BOP porte en lui tous les éléments constitutifs de l'approche du BP:

- il présente la déclinaison de la performance du programme pour le pilotage du BOP ;
- son budget est constitué d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) ;
- il peut comporter les éléments relatifs aux dépenses de personnel et au pilotage de la masse salariale s'il comprend un schéma d'emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT) ;
- il implique l'élaboration d'un schéma d'organisation financière présentant la chaîne de responsabilité assurant, avec le responsable de BOP, la mise en œuvre du BOP ;
- son élaboration et son suivi suppose la mise en place d'un dialogue de gestion avec les acteurs de la gestion publique : les unités opérationnelles sur le terrain, le responsable de BOP, le responsable de programme, les Hakems concernés pour les BOP territoriaux dans le champ de compétence des Hakems et l'autorité chargée du contrôle financier.

Le BOP se décompose en UO, lesquelles mettent en œuvre les activités à mener pour les politiques publiques portées par le programme et déclinées dans le BOP. Les UO utilisent les ressources budgétaires (crédits et ETPT) du BOP auquel elles sont rattachées.

La structuration du programme en BOP et des BOP en UO permet une responsabilité accrue de l'ensemble des acteurs de la gestion publique au plus près du terrain. Ainsi, à son tour, le responsable de BOP répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités UO, placées sous l'autorité d'un ordonnateur, qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

Les expériences de la mise en œuvre du BP dans les pays de la zone UEMOA permettent d'observer certaines règles concernant les BOP que sont :

- Deux BOP relevant de programmes distincts ne sont pas fongibles entre eux.
- La fongibilité entre plusieurs BOP d'un même programme est de la responsabilité du responsable de programme.
- Au sein du BOP, la fongibilité des crédits s'applique dans les mêmes conditions qu'au sein des programmes : les crédits sont fongibles entre actions, entre titres dans la limite de la fongibilité asymétrique et entre catégories au sein des titres selon les règles fixées par le responsable de programme.
- La fongibilité entre natures de dépenses est asymétrique : les crédits de personnel (titre 2) peuvent être redéployés pour réaliser des dépenses de fonctionnement (titre 3), d'investissement (titre 5), ou d'interventions (titre 6). Les crédits des titres 3, 5, ou 6 peuvent être redéployés entre eux mais, en revanche, ils ne peuvent abonder les crédits de personnel (titre 2).
- Un service ne devrait recevoir qu'un BOP par programme.

- Un même service peut être responsable de plusieurs BOP lorsqu'il met en œuvre plusieurs programmes.
- Une unité opérationnelle est placée sous l'autorité d'un ordonnateur : en service déconcentré, l'ordonnateur est secondaire ou secondaire délégué.

Le responsable de programme peut modifier la répartition des crédits par action et par nature: c'est le principe de fongibilité. En effet, la répartition des crédits qui sera indiquée en annexe du projet de loi de finances n'est qu'indicative.

8.4. Structuration d'un Ministère en programmes

■ Approche globale

Pour chaque la structuration des ses activités en programmes devra résulter de la combinaison de plusieurs éléments tels que la nature de ses missions, la dimension de son budget global, l'organisation de ses services et la dévolution des pouvoirs.

Mais de manière générale, l'analyse des missions d'un Ministère est l'axe le plus structurant pour décider cette structuration. Le Ministère dispose déjà de nombreux éléments pour conduire cette analyse (Notamment : textes d'attributions, grands référentiels nationaux ou internationaux de la politique publique dans le champ de laquelle ils se situent, documents de politique sectorielle et cadre de dépenses à moyen terme du secteur).

L'analyse pourra aussi se baser sur deux clés essentielles que sont les publics bénéficiaires de la politique publique considérée et les grandes fonctions du Ministère.

En Mauritanie, la clé des « publics » peut par exemple conduire le Ministère de l'Education Nationale (MEN) à envisager une structuration en programmes du type : « enseignement secondaire », « enseignement primaire », « enseignement privé », « pilotage et soutien du MEN », soit quatre programmes « de politique » (visant respectivement les publics suivants : les élèves, les étudiants et les établissements d'enseignement), et un programme de « soutien » regroupant les fonction logistique et de pilotage ministériel utiles à tous les autres programmes (Cabinet du ministre, secrétariat général, DEP, DAF, etc.).

En Mauritanie, la clé des « fonctions » peut par exemple conduire le Ministère de la Justice à envisager une structuration autour des notions suivantes : « le rendu de la justice », « l'exécution des peines », « l'égalité face au droit », « la formation des magistrats », « pilotage et soutien » en visant ainsi respectivement les fonctions des tribunaux, du système pénitentiaire, de l'assistance aux justiciables, et de l'ENAJM, école chargée de former les magistrats. En effet, ce Ministère pourrait difficilement s'organiser par « publics », les publics visés par la justice étant par définition tous les citoyens.

Cette logique pourrait aussi être pertinente pour le cas des Ministères chargées de l'économie et des finances car leurs « bénéficiaires » ne semblent pas structurants au niveau de ses grandes missions. Par exemple, « les entreprises » forment un public, mais qui est concerné aussi bien par l'action économique de l'Etat que par son action fiscale ou douanière. Dans ce

cas, c'est la clé des grandes fonctions (impôts, douanes, gestion des finances publiques, régulation de l'économie, statistiques, etc.) qui seront les axes structurants significatifs.

Comme chaque programme doit ménager des possibilités de globalisation des crédits et d'exercice de la fongibilité, comme il doit aussi être assorti d'objectifs reliés aux leviers d'action dont il dispose et ne pas représenter un montant trop faible de crédits. Toutefois, dans des domaines limités, la politique publique peut être porteuse de forts enjeux (pour la population), mesurables par des objectifs significatifs, sans requérir de lourds moyens financiers. C'est donc au croisement de l'importance budgétaire et de l'importance des enjeux socio-économiques qu'il faut chercher le deuxième axe de structuration des programmes.

Une approche globale concernant l'importance budgétaire peut ici être proposée. Sa valeur est relative, et son objet n'est que de donner des ordres de grandeur pour fixer les idées.

Il convient de souligner ici que les institutions devraient, sauf exception justifiée, représenter chacune un programme mais un seul. En premier lieu, leur budget ne se prêtera pas à division. Mais en outre, les institutions se brideraient elles-mêmes en le divisant : elles multiplieraient les lourdeurs de gestion sans n'en tirer aucun bénéfice et se limiteraient dans la possibilité de gérer globalement les crédits et la masse salariale. De manière générale, dès lors que le même responsable ministériel serait appelé à gérer plus d'un programme, il faut s'interroger sur le bien-fondé (au regard des axes d'analyse dont il est question ici) de la division, c'est-à-dire des avantages qu'elle apporte.

En règle générale, un programme regroupera donc plutôt des services entiers et des directions entières. Cela facilite aussi la définition des frontières des programmes.

■ *Calibrage du programme « soutien »*

Le programme « soutien » existe dès que les Ministères disposent d'au moins deux programmes distincts « de politique ». Le principe général est que les moyens exclusivement ou très majoritairement au service d'une politique publique identifiée par un programme (ou contenue dans un programme) doivent y être affectés.

Les dépenses communes interministérielles (Crédits de carburant, eau, gaz, électricité, téléphone, courrier, nettoyage, au service de tous les Ministères) dans les programmes des Ministères constituent une sorte de gros programme soutien à vocation interministérielle, ce qui est incompatible avec le système et ce d'autant plus que les crédits concernés sont souvent considérables. En Mauritanie, l'administrateur de ces crédits est le Directeur Général du Budget et des Comptes.

L'approche du BP plaide pour une répartition de ces crédits entre entités et leur rattachement à chaque ministère dans le cadre de la définition volumétrique des programmes. En effet, il s'agit là de leviers d'action importants et sensibles pour la conduite des politiques publiques et aussi pour l'exercice pratique de la fongibilité des crédits. Un responsable de programme doit pouvoir choisir d'économiser sur le carburant pour mieux équiper ses services en ordinateurs et leur demander de communiquer par internet plutôt qu'en se déplaçant. Il peut

aussi choisir de décider l'inverse. Bien entendu, la pertinence de sa décision sera appréciée à travers les résultats des indicateurs.

■ *Validation ministérielle et nationale*

Lorsque le découpage en programmes est prêt (même à titre de première ébauche), il doit être validé. La première validation est interne à chaque Ministère. Elle doit être recherchée par le consensus de tous les Directeurs concernés. Le plus logique est que l'instance de validation des politiques sectorielles de chaque Ministère soit aussi l'instance de validation de la maquette ministérielle en programmes.

En général, les pays qui se sont dotés de BP ont aussi mis en place des Comités de pilotage national de la réforme qui sont chargés d'acter, sur propositions des secrétariats permanents, les propositions des Ministres et se faisant d'officialiser la maquette du BP. En effet, bien que bien évidemment le choix des programmes incombe à chaque Ministre, ce Comité de pilotage est chargé de s'assurer que les principes ont été respectés (N'y a-t-il pas trop de programmes ? Le contenu du programme « soutien » n'est-il pas excessif ?). En cas de problème, une solution est recherchée entre le Ministre chargé du budget et le Ministre concerné.

8.5. Structuration d'un programme en actions

Le responsable du programme devra piloter la structuration de son programme en actions. Celles-ci expriment des segments de la politique du programme. Mais ce qui a été indiqué ci-dessus pour la structuration d'un ministère en programmes vaut en partie seulement, pour la segmentation d'un programme en actions.

Les « clés » de segmentation en actions peuvent être résumées comme suit.

■ *Un sens en analyse de coûts*

La première qualité recherchée est de donner du sens au contenu (pas encore forcément précis) du programme, et surtout en terme de connaissance des coûts de l'activité de l'Etat. Si par exemple il existe un programme « réseau routier » (qui couvre à la fois sa construction et sa maintenance), il peut y avoir du sens en termes de coûts à distinguer en actions les différents types d'infrastructures : « grandes routes », « autres routes bitumées », « pistes ». Mais on pourrait aussi, si cela présente plus d'intérêt, avoir une partition en quelques grandes zones géographiques « nord », « sud ».

Parfois, les finalités peuvent être distinctes. S'il existe par exemple un programme « Police » au sein du ministère de l'Intérieur, les actions peuvent distinguer « sécurité des biens et des personnes », « sécurité routière », « enquêtes judiciaires », etc.

■ *Des publics identifiables*

Une autre approche possible pour les actions est de s'interroger sur les publics visés. Par exemple, s'il existe un programme « enseignement supérieur », on pourra souhaiter faire

apparaître en son sein une action « bourses », qui vise un public particulier d'étudiants, une autre action « enseignements technologiques », qui peut viser des politiques spécifiques au sein de l'enseignement supérieur. D'autres publics-types sont identifiables, qui peuvent justifier que des actions au sein de programmes leur soient spécifiquement dévolues : « jeunes », « femmes », « personnes âgées », « handicapés », « personnes vulnérables », etc.

■ *Les besoins de coordination entre programmes*

Si le même aspect de politique interministérielle doit être coordonné, une solution simple est de créer dans chaque programme concerné une action dédiée à cet aspect. Par exemple, la question de la prévention ou de soins relatifs au virus VIH peut toucher beaucoup de ministères, qui organisent des campagnes à ce sujet. On peut imaginer qu'une action spécifique « VIH » figure dans un certain nombre de programmes. Il y aura lieu alors d'unifier les dénominations de telles actions, pour les reconnaître aisément à travers tous les programmes.

■ *L'action de « soutien »*

Cette action regroupera les moyens non directement affectables à l'une des actions « de politique », car bénéficiant à plusieurs (par exemple le service ressources humaines interne aux directions de programme, etc.). Les crédits imputés à ces actions seront « déversés » en analyse de coûts par des clés de répartition.

■ *La validation ministérielle et nationale*

Comme pour le découpage du Ministère en programmes, le découpage des programmes en actions devra être validé par l'instance ministérielle. A son tour, le comité de pilotage national aura à valider le découpage en portant son attention aux questions de coordination.

■ *La structuration managériale du programme*

Parallèlement aux réflexions sur la segmentation de son programme en actions, le responsable devra déterminer sa déclinaison en BOP et UOP. Par cette déclinaison, il définira qui mettra en œuvre le programme (et donc les actions) à ses côtés, qui seront ses relais dans la chaîne de responsabilité du programme.

On rappelle que c'est avec les Responsables des BOP que le responsable de programme conduira en permanence, sur un cycle annuel, le dialogue de gestion relatif au programme. Les UO, pour leur part, mettront en œuvre « matériellement » le programme, en étant le cadre d'engagement et de mandatement des crédits.

Pour une large part, ces relais s'imposeront avec assez d'évidence. Dans d'autres cas, il pourra avoir des choix à opérer. Dans tous les cas, le responsable de programme doit avoir un souci : il pourra difficilement piloter plus de vingt à trente Responsables de BOP, car il s'agit de les animer et conduire avec eux un dialogue de gestion fructueux et nourri.

■ *La cartographie des BOP*

A ce stade de structuration, il ne s'agit pas de définir combien de crédits le responsable de programme affectera à chaque BOP (y compris celui qu'il se réserve le cas échéant de gérer lui-même), mais simplement d'identifier les BOP qui devront exister, car ils seront des relais utiles du management pour la conception et la mise en œuvre du programme.

Pour définir des BOP, il est opportun de se baser sur l'organigramme. En administration centrale, les directions (ou services autonomes) rattachées à un programme devraient normalement voir leurs directeurs devenir Responsable de BOP du programme, pour le champ de compétence de leur direction. Au sein de sa propre direction, le responsable de programme peut confier des BOP à des collaborateurs, par exemple des sous-directeurs. Mais pas forcément tous : il n'est intéressant de désigner comme Responsable de BOP que des responsables qui ont eux-mêmes un certain nombre de services à piloter.

Comme le responsable de programme, le Responsable de BOP est un pilote et un répartiteur de crédits du programme entre des UOP, seules unités qui les mettent en œuvre.

Si le programme comprend dans son champ des services déconcentrés qui ont eux-mêmes une certaine consistance (en personnels, en crédits mis en œuvre localement), les chefs de ces services, en pratique régionaux, devraient également être Responsable de BOP. Mais il ne faut pas exclure que le responsable de programme désigne simplement certains directeurs régionaux, et leur confie un BOP couvrant à la fois leur service et des services régionaux voisins. La cartographie comprendrait alors des BOP interrégionaux, confiés à un directeur régional. Les autres directeurs régionaux seraient alors RUOP, sans rôle de répartiteurs, en dialogue de gestion avec le Responsable de BOP et recevant leurs moyens de lui.

En résumé, la cartographie des BOP représente le processus de pilotage du programme. Elle devrait pouvoir être établie dans l'année qui suit la nomination des responsables de programmes.

■ *La cartographie des UOP*

La cartographie des UOP n'a pas la même urgence que celle des BOP. En effet, les responsables de BOP vont être les premiers destinataires de la déclinaison du programme. C'est ensuite qu'eux-mêmes déclineront ce qu'ils ont reçu vers les UOP. Dans le cadre de petits programmes, il ne sera sans doute pas nécessaire (et dès lors il serait déconseillé) de prévoir des UOP.

Il faut donc distinguer les pouvoirs du Responsable de BOP, qui sont uniquement « d'administration » des crédits (pouvoirs d'affecter des moyens, de discuter des objectifs), de ceux du RUOP, qui sont des pouvoirs délégués d'engagement et de mandatement des crédits qu'il reçoit. La cartographie des Responsables de UOP est donc celle des délégations en termes de dépenses sur les crédits du programme.

Les deux cartographies (BOP et UO) devront également être portées à la connaissance du comité de pilotage national, qui aura à en prendre acte. Ces listes de BOP et d'UO seront nécessaires pour le paramétrage et la codification des applications budgétaires et comptables.

Une dépense sera en effet enregistrée selon une codification comportant notamment les éléments suivants : le programme/l'action/le BOP/l'UOP.

8.6. Acteurs du BP

Pour mieux préciser ces nouvelles règles du jeu, il serait nécessaire d'élaborer, de manière participative, une « charte de gestion ministérielle du BP ». Elle devrait être préparée sous l'égide du Secrétaire général, et signée du Ministre. Sans que cette liste soit limitative, elle va traiter des points suivants :

- fixer les principes généraux que le Ministre souhaite voir appliquer par tous les programmes;
- préciser les fonctions d'arbitrage dévolues au Secrétaire général ou à toute autre personne désignée à cet effet ;
- décrire les relations entre les directions du ministère et les responsables de programmes ;
- exposer la manière dont sera effectuée la surveillance du plafond ministériel d'emploi ;
- préciser l'architecture retenue pour le contrôle de gestion ministériel (rôles respectifs des responsables de programme et de la DAF) ;
- préciser les modalités à retenir pour proposer des modifications de nature de crédits dans le cadre de la fongibilité.

Plusieurs acteurs interviennent dans le processus de mise en œuvre du BP. A l'instar de la plupart des pays comparables, on pourrait retenir pour la Mauritanie les rôles essentiels comme suit.

■ *Le Ministre, assisté de son cabinet, qui*

- veille à ce que son Ministère soit prêt pour la bascule intégrale et définitive du budget en mode BP ;
- suit attentivement la mise en œuvre des PAP et l'atteinte des objectifs de l'année en cours et appuie les RPROG dans leur action ;
- oriente les travaux d'élaboration des PAP pour l'année à venir et valide les versions intermédiaires et finales des PAP ;
- répartit, en concertation avec les RPROG, les crédits entre les programmes, sur la base de la lettre plafond adressée par le Premier Ministre ;
- présente et défend devant le Parlement les choix budgétaires contenus dans les PAP de son Ministère.

■ *Le Secrétaire Général du Ministère, qui*

- anime le Comité de pilotage de la réforme budgétaire du département (en sa qualité de pilote global de l'administration du Ministère);
- facilite les relations de travail des RPROG avec le Ministre et son Cabinet ;
- assure la responsabilité du programme « Pilotage et Soutien » des politiques du Ministère.

■ ***Le Responsable de Programme (RPROG), qui***

- anime l'élaboration des objectifs du programme;
- conduit l'élaboration du projet annuel de performance (PAP);
- assure la responsabilité de la gouvernance du programme : animation du dialogue de définition des objectifs avec les RBOP, avec les RUO centraux et avec les opérateurs, pilotage central du programme en cours d'exercice budgétaire;
- organise le rendre compte et conduit l'établissement du rapport annuel de performance.

Sous l'autorité du Ministre concerné, le responsable de programme a la charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme et de son PAP. Il rend compte au Ministre concerné de sa gestion ainsi que des résultats obtenus.

Le responsable de programme a trois missions principales :

■ ***L'élaboration de la stratégie et du budget du programme et l'organisation du dialogue de gestion.***

Le responsable de programme

- élabore la stratégie de son programme, fixe les objectifs et les résultats attendus, assure la programmation de l'activité et procède à la répartition des crédits et des emplois qui lui ont été alloués.
- s'engage sur les résultats de son programme : il oriente les choix d'activité et les choix budgétaires afin d'atteindre les résultats visés, en travaillant avec le directeur des affaires financières et avec le directeur en charge des ressources humaines.
- procède à une programmation sincère et soutenable des moyens qui lui sont alloués.

■ ***Le pilotage du programme***

Le responsable de programme

- décline son programme en budgets opérationnels de programme placés sous l'autorité d'un responsable clairement identifié en matière budgétaire et en matière de performance. Il organise et conduit le dialogue de gestion nécessaire à l'élaboration de son budget et de son projet annuel de performances. Il détermine le niveau pertinent de déconcentration du programme, en répartissant les moyens entre chacune des entités opérationnelles chargées de mettre en œuvre tout ou partie du programme et approuve les budgets opérationnels de programme ; il pilote les services et opérateurs chargés d'exécuter la politique.
- décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services : il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme.
- Met en œuvre le programme et le projet annuel de performances. Le responsable du programme est amené à gérer les crédits et les emplois de son programme

conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

■ *Le compte rendu et la responsabilité*

Le responsable de programme

- assure et encourage la transparence, par une information et une explication sur les coûts, sur les objectifs et sur les résultats du programme.
- est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le Ministre et dans le cadre d'organisation défini.
- met en place un contrôle de gestion et un audit interne, le cas échéant, avec le soutien des fonctions transversales du ministère. Il prépare pour ce qui le concerne les rapports annuels de performances.

Le responsable de programme joue un rôle charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion. Néanmoins, il n'y a pas un partage simple entre d'un côté le ministre qui serait responsable du contenu des politiques, de l'autre le responsable de programme qui serait responsable de leur exécution. Par ailleurs, les choix de gestion du responsable de programme doivent s'intégrer dans une organisation ministérielle complexe avec des leviers qu'il ne maîtrise pas toujours complètement (budget, ressources humaines).

■ *Les responsables d'Unité Opérationnelle (RUO)*

Désignés par le Ministre sur proposition du RPROG, les RUO sont des managers de l'administration centrale et territoriale responsables d'un Service gestionnaire d'un budget opérationnel de programme.

A ce titre, ils mettent en œuvre la part de programmation qui leur est confiée, tant en termes d'actions à réaliser que de résultats à atteindre, en mobilisant le plus efficacement possible les crédits et les emplois qui leur ont été affectés pour cela par le RBOP.

Le responsable d'un budget opérationnel de programme est l'un des éléments de la chaîne des responsabilités qui, du responsable de programme au responsable d'unité opérationnelle, assure la gestion du programme. Le budget opérationnel de programme est positionné au niveau administratif le plus pertinent pour le programme considéré : en administration centrale, au niveau interrégional, régional ou départemental.

Pour la partie du programme qui lui a été attribuée par le responsable de programme (un périmètre d'activités ou un ressort géographique), il élabore un projet de budget opérationnel de programme, avec l'ensemble des services qui lui sont rattachés, à partir des orientations générales définies par le responsable de programme. Il propose une programmation des opérations ou des activités à mener à laquelle sont associés des objectifs, des indicateurs, des cibles de résultat et le budget prévisionnel correspondant.

Le responsable de BOP, après mise en cohérence des propositions émanant des services, examine le projet global en garantissant l'adéquation des objectifs et de la programmation retenue pour le BOP avec le cadrage général arrêté par le responsable de programme. Les BOP relevant du domaine de compétence des Hakems sont soumis pour avis au Hakem.

Le responsable de BOP s'engage vis-à-vis de son responsable de programme : il gère librement une enveloppe de crédits globalisés et s'engage sur des objectifs opérationnels à

atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

Le responsable de BOP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performances, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de budget opérationnel de programme d'exposer ses plans d'action et de faire valoir ses besoins au responsable de programme.

■ *La Direction Générale du Budget*

La vocation profonde de la Direction Générale du Budget est de proposer une stratégie soutenable des finances publiques et agir dans ce cadre pour des politiques publiques performantes. Cette vocation peut être déclinée en sept (7) missions principales :

- proposer une stratégie globale des finances publiques inscrite dans le long terme ;
- élaborer une programmation documentée pour mettre en œuvre cette stratégie ;
- veiller à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance ;
- s'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en termes de soutenabilité financière et de performance ;
- participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel ;
- définir et faire vivre les principes et outils budgétaires et garantir leur bonne application ;
- assurer la tutelle stratégique et financière des organismes publics.

■ *Les directeurs des affaires financières (DAF)*

Les directeurs des affaires financières (DAF) préparent, en lien avec les responsables de programme, les décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire. Ils définissent un cadre pour les doctrines ministérielles de gestion et les décisions d'utilisation des ressources (exemple : politique d'achats, politique immobilière). Ils pilotent l'analyse des coûts au sein des ministères, ils coordonnent et consolident les comptes rendus d'exécution des responsables de programme et organisent le contrôle interne et l'audit. Ils exercent des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance. Ils sont les interlocuteurs attitrés des autorités chargées du contrôle financier et du département comptable ministériel.

■ *Le contrôle financier*

A présent, la fonction essentielle du contrôle interne dans les Ministères est d'assurer la régularité des opérations. Mais dans le cadre du BP, de nouveaux champs seront ouverts au contrôle financier rénové.

L'une des missions essentielles du contrôle financier portera l'examen de la soutenabilité budgétaire à moyen terme des programmes et des BOP. Le contrôle passera donc d'un contrôle des actes à un contrôle des budgets.

Il s'agit en particulier de s'assurer que toutes les dépenses obligatoires ou inéluctables ont bien été prises en compte en prévision, et correctement évaluées. Ceci ne peut s'observer entièrement du niveau trop général d'un programme. C'est donc à l'examen d'une part du

programme, d'autre part et surtout de chacun de ses BOP, centraux et régionaux, que le contrôle financier peut déceler d'éventuelles insuffisances de programmation de charges obligatoires ou hautement probables.

En d'autres termes, le visa sur les actes devrait être remonté très en amont, et transformé en visa sur les BOP, avant leur mise en place budgétaire effective, c'est-à-dire avant le début de chaque exercice, dès leur stade de programmation des dépenses.

Ce dispositif devra être guidé par la prudence, et doit être maintenu tant que les dispositifs de contrôle interne développés par les ministères ne seront pas jugés assez fiables. Néanmoins son allègement à terme est dans la logique du BP.

Cet examen de soutenabilité des BOP, pour être efficace, demande de la part du contrôle financier une très bonne compréhension du programme. Il implique donc d'une part un investissement en temps d'analyse important, d'autre part une proximité et une qualité de relations certaine entre le contrôleur financier et les responsables de programmes et de BOP. A coup sûr, ce niveau d'intervention du contrôle financier, permettant de rectifier des insuffisances avant qu'il ne soit trop tard, devrait être perçu comme une forme d'assistance par les responsables de programme. Telle est du moins la nature des relations, faites de franchise mutuelle, qu'il s'agit d'instaurer. Il n'est pas à exclure que le profil de tous les actuels contrôleurs financiers ne soit pas parfaitement adapté à ce nouveau type de responsabilité et de relations.

■ *Les corps et organismes de contrôle*

La mise en œuvre du BP nécessite souvent une redéfinition précise du champ et de la méthodologie des audits, de même que la part respective que prendra, dans le dispositif d'évaluation, chaque organe de contrôle et ce pour éliminer la redondance des contrôles. Pour plus d'efficacité, ce travail devra être fait en liaison la cour des comptes.

■ *La Cour des Comptes*

Dans certains pays, notamment en France, la Cour des Comptes est le juge des comptes de l'État et de la bonne exécution de la dépense publique. Organisée en plusieurs chambres qui se répartissent les différents domaines de l'action publique, elle contrôle la régularité et l'efficacité de la dépense. À cette fin, elle détermine le programme de ses contrôles de manière indépendante du Gouvernement et du Parlement. La LOLF lui confie la mission de certification des comptes de l'Etat. A ce titre, la Cour est chargée de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État ainsi que de ceux des organismes nationaux du régime général.

La mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement en matière d'exécution des lois de finances lui est également généralement dévolue. Ce qui est le cas théoriquement en Mauritanie..

En France, la Cour contribue au contrôle, par le Parlement, de l'exécution des lois de finances, c'est-à-dire au contrôle du respect de l'autorisation budgétaire votée par les deux assemblées. À ce titre, elle lui transmet :

- un rapport préliminaire relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques ;
- un rapport relatif aux résultats de l'exercice antérieur et à la gestion du budget joint au dépôt du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion ;
- un rapport destiné à éclairer le Parlement lorsque le Gouvernement opère des mouvements de crédits qui doivent être ratifiés par la plus prochaine loi de finances (décrets d'avance).

De même, en France, la Cour des Comptes a l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général des commissions des finances de chaque assemblée. Elle a par ailleurs l'obligation de réaliser à leur demande toute enquête sur la gestion des services et de rendre ses conclusions dans un délai de huit mois. La Cour des comptes mauritanienne sera dotée des mêmes missions (Nouveau projet de loi en cours d'élaboration).

PARTIE C : LIMITES DU SYSTEME BUDGETAIRE ACTUEL EN MAURITANIE PAR RAPPORT AUX EXIGENCES DU BP.

En Mauritanie, des efforts ont été entrepris depuis plusieurs années en vue d'améliorer la gestion budgétaire et ont touché des fonctions essentielles du système de gestion des finances publiques (Exécution, contrôle, système d'information et comptabilité).

Les évaluations les plus récentes du système de gestion budgétaire du pays (PEFA, Macro-évaluation, revue des dépenses publiques) ont montré que des progrès ont été enregistrés avec la simplification des procédures d'exécution du budget, la déconcentration de l'exécution, une meilleure en charge comptable et une amélioration du système d'information.

En revanche, tout en montrant que le système de gestion budgétaire continue à connaître de nombreuses insuffisances, elles ont formulé des recommandations sur la nécessité d'y instaurer la culture du résultat et la responsabilisation des gestionnaires des crédits. La LOLF, actuellement en cours de révision, prévoit de prendre en compte ces exigences à travers l'introduction de la GAR et du BP.

Dans ce contexte, le diagnostic du SGFP établi dans la Partie A fait ressortir les limites et/ou écueils et les constats essentiels, notamment concernant les processus et outils.

La présente partie traite des insuffisances du dispositif de gestion budgétaire actuel au regard des exigences du BP. Elle couvre successivement i) les règles et la nomenclature budgétaires, et ii) les capacités humaines et techniques.

Chapitre (1) : Règles budgétaires

En Mauritanie, les règles qui encadrent le système de gestion des finances publiques (SGFP) ont été conçues dans le cadre de l'approche classique du budget de moyens. Le présent chapitre essaie de montrer dans quelle mesure ils ne sont pas adaptés aux exigences de la gestion axée sur les résultats et du BP.

Les règles budgétaires qui indiquent comment le budget doit être préparé, exécuté et présenté ont été posées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui remonte à 1978 et des textes réglementaires complémentaires. Leur adaptation aux exigences du BP suppose la modification de celles dont le maintien serait en contradiction avec l'introduction de cet outil à savoir la spécialité des crédits, l'annualité, l'universalité, la réallocation des crédits, le report de crédits, le contrôle budgétaire ainsi que la nomenclature budgétaire et la responsabilité des gestionnaires.

1.1. Spécialité des crédits

La LOLF stipule que le budget est préparé selon cette règle qui consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. Ainsi, les crédits sont affectés à un service, ou à un ensemble de services, et sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses

selon leur nature ou selon leur destination. Cette règle procède du souci du Parlement de ne pas conférer à l'autorisation de dépense consentie au Gouvernement un caractère absolu, permettant à ce dernier de disposer des crédits ouverts en toute liberté.

En effet, l'article 27 de la LOLF stipule, dans son premier paragraphe, que « les crédits ouverts par les lois de finances aux différents ministères sont classés et spécialisés par chapitre et articles selon leur nature ou destination ».

La spécialisation des crédits par chapitre ne prévoit pas donc pas un segment pour le Programme. Une réforme antérieure avait créé un champ qui prend en compte les particularités du budget d'investissement en créant un sous-chapitre qui renvoie au projet.

Cette règle de spécialisation n'est pas adaptée aux exigences de l'approche du BP qui passe par la révision du mode de budgétisation des crédits et une meilleure articulation entre la programmation budgétaire et les politiques publiques. En effet, le BP suppose la globalisation et la fongibilité des crédits dans un programme qui regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même Ministère auquel sont associés des objectifs et des résultats attendus. Cette approche prévoit aussi que l'exécution du programme soit placée sous la responsabilité directe d'un gestionnaire de programme qui bénéficie d'une liberté de gestion. Celui-ci peut ainsi agir sur la fongibilité des crédits, en les redéployant s'il juge cette opération nécessaire pour atteindre ses objectifs.

De plus, le principe de spécialisation des crédits par chapitre renvoie à une organisation administrative qui n'est pas adaptée à la structure de programme. En effet, dans le système actuel les unités de mise en œuvre des dépenses sont les Directions (Chapitres). Or le programme coïncide rarement avec la Direction. Cette situation se trouve compliquer par la présence dans l'organisation actuelle de structures de Projets qui sont souvent financés par des bailleurs extérieurs. Ces structures échappent partiellement au Ministre (financement, système d'évaluation, décaissement).

1.2. Annualité budgétaire

Comme dans beaucoup de pays, en Mauritanie le budget est préparé et exécuté pour une année civile. En effet, la LOLF énonce que 'la loi de finance de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat' (Art 2).

Ce principe n'est pas adapté aux exigences du BP. Tout d'abord, ce principe ne permet pas de gérer la pluri-annualité des engagements laquelle est souvent le cadre d'exécution du programme (qui s'exécute rarement dans un cadre annuel). Ensuite, pour qu'un programme puisse donner de résultat, il doit s'exécuter sans connaître de blocages (Crédits limitatifs, réorientation des crédits vers la réalisation d'autres activités non prévues). Enfin, dans le cadre de l'approche du BP, la notion de prévision renvoie à une analyse des moyens basée sur une méthodologie plus rationnelle d'analyse économique (sensée optimiser le rapport coût/bénéfice) où la relation objectifs/moyens/résultats/ devient une exigence de la programmation comparativement à l'approche du budget des moyens.

Bien entendu la prévision des éléments liés au programme (contenu, moyens, résultats) pourrait être faite hors du cadre de la loi de finances de l'année avec une budgétisation respectant le principe de l'annualité (La loi de finances restera donc un acte d'autorisation annuel).

1.3. Universalité budgétaire

Le principe d'universalité signifie que le budget de l'État doit retracer l'ensemble des ressources et des dépenses de façon exhaustive et que toutes les recettes doivent financer toutes les dépenses sans contraction ni affectation.

Mais la LOLF prévoit plusieurs dérogations à cette règle à travers l'autorisation de certaines modalités d'affectation de recettes à une dépense (Budgets annexes, CST, Projets sur financement extérieur) et le fait que certaines ressources ne sont pas prises en compte dans le budget de l'État ce qui ne permet pas de disposer d'une vision plus exhaustive des ressources et ne favorise par leur prévisibilité (Exemple : financements extérieurs).

Ces dérogations ne sont pas cohérentes avec la logique du BP qui favorise l'intégration de toutes les ressources dans le budget de l'État et une maîtrise par le responsable du programme de toutes les dépenses. L'intégration des ressources extérieures au budget de l'État devra permettre d'assurer une meilleure cohérence des actions des bailleurs et de l'État et de garantir une meilleure prise en charge des dépenses récurrentes engendrées par les dépenses d'investissement financées sur des ressources extérieures.

1.4. Réallocation de crédits

La LOLF prévoit des possibilités de modification, en cours d'exécution de la loi de finances, de la répartition des crédits par des transferts et virements. Les transferts modifiant le service responsable de l'exécution de la dépense et les virements modifiant la nature de la dépense.

La LOLF soumet, en revanche, ces modifications à des conditions contraignantes. C'est ainsi que son article 28 pose que les transferts et virements sont autorisés dans les conditions suivantes "de chapitre à chapitre ou d'article de personnel à article de matériel : par l'assemblée nationale dans une loi de finances rectificative et d'article à article à l'intérieur du même chapitre par arrêté du ministre des finances". Le même article indique que même la modification des dotations entre paragraphes du même article doit faire l'objet d'une "demande motivée du Ministre intéressé après accord du Ministre des finances et en ce qui concerne l'assemblée nationale par arrêté de son président".

Ces contraintes sont difficilement conciliables avec l'approche du BP qui prévoit la fongibilité de crédits et la responsabilisation du responsable du Programme. Celui-ci devant être doté de prérogatives lui permettant de décider de la réallocation des crédits en fonction de sa propre appréciation pour l'atteinte des objectifs du programme.

1.5. Reports de crédits

LOLF a prévu la possibilité de recourir à une programmation qui dépasse l'année civile notamment pour les dépenses d'investissement.

En effet, son article 7 prévoit que les dépenses en capital peuvent faire l'objet de lois programmes à caractère pluriannuel, déclinées en autorisations de programmes assorties de crédits de paiements. Ce même article indique les limites de l'usage de ces lois qui ne peuvent

donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par les autorisations de programmes contenues dans les lois de finances'. Il ajoute que "les dépenses prévues sur autorisation de programme ne peuvent faire l'objet d'ordonnancement si elles ne sont pas assorties de crédits de paiement correspondants" et que "les autorisations de programmes qui n'ont pas donné lieu à un commencement d'exécution tombent en annulation au bout d'une période de deux ans".

La LOLF prévoit aussi dans son article 31, la possibilité d'un report de crédits sur les dépenses d'investissement qui "sont reportés par arrêté du Ministre des finances ouvrant une dotation de même montant en sus des dotations de l'année suivante.....". Ce report est de droit pour les programmes financés sur aides extérieures affectées. Cette flexibilité est toutefois très limitée dans le temps. Le même article indiquant que "Les crédits reportés et non utilisés pendant deux gestions consécutives peuvent faire l'objet d'une annulation".

Bien qu'en pratique ces flexibilités ne sont pas utilisées et donc les reports des crédits ne sont pas permis (les crédits ouverts au titre d'une année ne donnent pas droit, en cas de non consommation, à des reports sur l'exercice suivant), le fait qu'elles sont prévues, rapproche, sur ce point, la législation actuelle des exigences de l'approche pluriannuelle du Budget de programme.

1.6. Contrôle budgétaire

De manière générale l'approche de la GAR accorde un rôle important au contrôle budgétaire. La qualité de celui-ci y est considéré comme condition essentielle de la mise en œuvre réussie de du BP. En effet, le contrôle budgétaire permet au responsable du programme de mesurer en cours d'exécution le degré d'atteinte des objectifs fixés pour le programme.

En Mauritanie, le contrôle budgétaire se caractérise par une série limites eu égard aux exigences du BP.

Tout d'abord, dans le système budgétaire actuel, les règles de contrôle budgétaire, sont conçues essentiellement dans l'optique de vérifier que l'exécution budgétaire est conforme aux autorisations budgétaires. La méthodologie de contrôle consiste donc à vérifier la régularité de la dépense par rapport aux moyens alloués et par rapport aux personnes habilitées. C'est ainsi que le contrôle financier vise à vérifier l'existence de crédits et sa disponibilité avant tout engagement de dépense, de s'assurer de la bonne imputation budgétaire et du respect des règles budgétaires et des lois et règlements.

Ce contrôle est complété par ceux réalisés par l'Inspection Générale des finances et la Cour des Comptes. La première juridiction devrait contrôler aussi bien l'effectivité des dépenses au regard des inscriptions budgétaires et des pièces justificatives que la bonne gestion et la bonne conservation des deniers publics. La seconde juridiction juge les comptables qui ont exécuté les dépenses et renseigne le Parlement sur la qualité de la gestion budgétaire de l'Exécutif et déclare la conformité ou non de l'exécution budgétaire par rapport au vote budgétaire.

Ensuite, ces contrôles ne se préoccupent pas souvent des objectifs assignés à tel ou tel secteur, ni de l'impact des actions publiques et ce d'autant plus que le budget est un budget de moyens alloué à une structure administrative pour son fonctionnement et pour mener ses activités, et

non un budget alloué pour atteindre des objectifs précis fixés au départ, et sur la base desquels des moyens sont alloués.

Ces éléments mettent en évidence le fait le système de contrôle budgétaire actuel n'est adapté pas aux besoins du BP. En effet, les BP sont gérés par des responsables de programmes qui ont pris part aux choix de ceux-ci, à la définition de leurs objectifs et des indicateurs de performance et qui sont responsables devant le Gouvernement et devant le Parlement des résultats qu'ils doivent atteindre. Ces responsables bénéficient d'une liberté de la réallocation des crédits qui n'est pas compatible avec un contrôle a priori systématique et rigoureux. De plus, l'approche du BP transforme le contrôle de régularité en un contrôle orienté vers l'appréciation de l'efficacité et de la performance. Dans cette optique, le contrôleur doit se préoccuper de comparer les résultats atteints par rapport aux objectifs et aux moyens alloués et de l'impact de ses résultats sur les cibles prévues. Cette nouvelle approche amène le contrôleur à connaître les indicateurs de mesure et à apprécier l'opportunité des activités menées et des dépenses effectuées, notamment, en cas de non ou de faible atteinte des résultats prévus.

1.7. Responsabilité des gestionnaires

Dans la pratique actuelle, la responsabilité des gestionnaires de crédits est limitée au respect de la régularité des dépenses qu'ils engagent conformément aux budgets qui leur sont alloués. Ces gestionnaires ne sont donc pas soumis à une obligation de résultats du fait que les budgets sont basés sur les moyens et les activités et non les objectifs des Départements.

Cette pratique est en décalage avec les exigences de l'approche du BP laquelle représente une évolution significative par rapport à l'organisation actuelle des pouvoirs de gestion.

En effet, cette approche s'accompagne d'une plus grande responsabilité mais aussi d'une plus grande liberté d'action pour le responsable de Programme. D'une part, le gestionnaire du programme est responsabilisé sur la base d'engagements de performance, en contrepartie des nouvelles libertés de gestion et des moyens qui lui sont accordés dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance qu'il doit signer avec le Ministère des finances.

D'autre part, le responsable du programme est doté d'un pouvoir de redistribuer les crédits globalisés mis à sa disposition qui lui confère une certaine liberté d'action. De ce fait, il peut, sans se soucier du respect d'une quelconque règle de spécialité et sans subir un contrôle a priori préalable, opérer, à l'intérieur d'un même programme, des transferts de crédits budgétaires ou réexaminer ses priorités. Il peut ainsi réallouer des crédits de dépenses de personnel pour des dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Il doit bien entendu respecter les plafonds des enveloppes allouées au programme dont il est le responsable.

En contrepartie de cette liberté de gestion, le responsable de programme a l'obligation de produire des résultats et de rendre compte de sa gestion et de ses actions. A cet effet, il doit produire périodiquement des rapports de performance qui comparent les résultats aux objectifs, qui expliquent les écarts, qui indiquent l'impact des résultats ainsi que les gains d'économie réalisés et l'utilisation qui en sera faite dans le cadre du programme.

L'approche du BP prévoit aussi, à l'endroit du Ministère et du gestionnaire du Programme, la mise en place de mécanismes contraignants de contrôle et d'évaluation des performances (Appréciation et attestation des rapports par le contrôleur financier interne au Ministère et l'autorité de tutelle, audit de la Cour des comptes, transmission par la Cour des comptes de l'audit de performance de chaque programme au Parlement qui l'examine à l'occasion du vote de la loi de règlement et du projet de budget de l'année nouvelle) et des mesures d'incitation (sanction ou récompense).

Encadre 1 : Autres insuffisances de la gestion budgétaire actuelle.

En plus des insuffisances cités ci-dessus, les évaluations (soulignée plus haut), considèrent que la gestion budgétaire actuelle est en deçà des exigences du BP en raison i) d'une transparence dans le processus d'exécution budgétaire qui reste limitée (budgets parfois modifiés sans que les Ministères bénéficiaires ne soient réellement associés au processus de décision) et ii) des retards dans la mise en œuvre des activités (Complexité des procédures de décaissement notamment s'agissant des financements extérieurs).

En effet, ce type de pratiques limite la portée de l'approche programmatique qui est basée sur la prévisibilité des ressources et l'efficacité de l'exécution des programmes pour l'atteinte des objectifs.

1.8. Présentation des crédits

En Mauritanie la dualité budgétaire s'est accompagnée aussi d'une dualité de nomenclature. En effet, le Budget de l'Etat est présentée selon les classifications administrative (Classification par Ministère), économique (Classification par catégories économiques : salaires, dépenses de fonctionnement, investissement) et fonctionnelle (Classification par fonction du Gouvernement: Santé, Education, services sociaux, services économiques, etc.). En revanche, le budget consolidé d'investissement (BCI) est présenté seulement selon une nomenclature sectorielle.

Aussi, les outils informatiques disponibles (Rachad, Biet-Elmal, SYPSIM) ont été conçus pour prendre en compte le budget de l'Etat préparé selon ces nomenclatures.

L'approche du BP prévoit que les moyens budgétaires soient regroupés par programme sous un même responsable lequel est aussi redevable des résultats atteints. C'est pourquoi, le programme devient, avec cette approche, l'unité de spécialisation des crédits au sein du budget et le cadre de gestion de l'autorisation de la dépense et de présentation des objectifs.

Cette approche suppose donc une révision des modes actuels de répartition des crédits. Dans cette perspective, la classification budgétaire ne doit plus être basée sur la structure des services, c'est-à-dire par chapitres, comme c'était le cas avec le système budgétaire actuel, mais plutôt sur les programmes et donc sur les finalités des politiques publiques. En effet, l'introduction d'une classification par programme devra faciliter la lisibilité des politiques publiques, en termes de finalités, d'objectifs et de résultats et suppose aussi l'aménagement du mode d'enregistrement comptable et de l'inclusion de la comptabilité des droits constatés, qui permettra la détermination de tous les coûts actuels et à venir.

Chapitre (2) : Capacités humaines et techniques

Ce chapitre procède à une analyse des ressources techniques et humaines disponibles dans les administrations en charge de la préparation du budget sous l'angle des besoins de l'introduction du BP.

2.1. Capacités humaines

Comme souligné plus haut, l'approche de la gestion axée sur les résultats (GAR) de manière, et le BP de manière spécifique mettent l'accent sur la performance à tous les niveaux de gestion des programmes et sur l'atteinte des objectifs en fonction de résultats escomptés, préétablis et mesurés à l'aide d'indicateurs. De ce fait, cette approche exige de la disponibilité de qualifications spécifiques.

■ *Constats*

En Mauritanie, les capacités nationales dans le domaine de la programmation stratégique et financière ont enregistré certains progrès. Ces progrès se reflètent dans l'amélioration de la prévisibilité à moyen terme et ont été atteints grâce au développement d'outils basés sur l'articulation des stratégies avec les objectifs de développement du pays et sa contrainte financière (CSLP, cadrage macroéconomique et budgétaire, stratégies sectorielles, CDMT global et sectoriels).

■ *Insuffisances*

La fonction de programmation budgétaire a été le maillon faible des réformes qui ont été conduites dans le domaine de la gestion budgétaire. Aussi, les enseignements qui ressortent des diagnostics du système de gestion des finances publiques montrent que, de manière générale, aussi bien sur le niveau central que le niveau sectoriel, les structures en charge de la fonction de programmation stratégique et budgétaire sont faiblement outillées en ressources humaines tant en termes de volume que de qualité.

Or, dans le cas du BP comparativement à l'approche classique, les exigences en termes de capacités de programmation stratégique et budgétaire sont plus accrues.

Toutefois, ces insuffisances sont plus prononcées dans le cas des Directions de programmation/planification qui sont généralement chargées de la programmation stratégique et budgétaire au sein des Ministères sectoriels.

En effet, les capacités (Profil et nombre) en termes d'expertises dédiées à la fonction de programmation stratégique et budgétaire y sont insuffisantes. Elles se composent souvent d'un nombre très limité de cadres dont les profils sont rarement en adéquation avec les besoins de la programmation stratégique et budgétaire.

Les besoins dans ce domaine couvrent toutes les principales qualifications qu'exige la mise en œuvre du BP (Notamment : élaboration des stratégies, techniques de la programmation budgétaire, élaboration des indicateurs, évaluation des coûts, élaboration des plans de passation de marché et d'exécution financière, suivi-évaluation des performances).

2.2. Capacités techniques

■ *Constats*

Comme sur le plan des ressources humaines, la fonction de préparation et de programmation budgétaire est aussi faiblement dotée sur le plan technique.

Cette faiblesse se reflète dans l'absence des outils spécifiques qui sont dédiés à la préparation du budget tels qu'un manuel de préparation du budget et une application spécialisée (tant global que Ministériel ou sectoriel) et d'un outil de suivi et d'évaluation des dépenses publiques. Elle se traduit dans une faible maîtrise des prévisions des dépenses qui s'écartent souvent de leurs niveaux réels.

■ *Insuffisances*

La Direction générale du Budget (DGB), qui est la principale Direction dans le processus de la préparation budgétaire utilise deux applications relativement anciennes (Application Access, SYPSIM) qui lui permettent toutefois d'assurer l'élaboration des lois des finances. L'application sur laquelle est préparée la LDF n'est pas liée au système RACHAD qui prend en charge l'exécution du budget. L'incorporation du budget dans Rachad se faisant par la suite, après adoption et promulgation de la loi de finances, à travers des tableaux images. Ces applications ne prennent pas en charge l'aspect de programmation stratégique.

La DGB a aussi développé un document annuel de programmation budgétaire initiale (DAPBI) qui est actuellement jugé peu opérationnel par rapports aux objectifs qui en sont attendus à savoir de servir d'outil à la fois de prévision, de suivi de l'exécution et de régulation budgétaire. Les plans de passation des marchés et d'exécution financière, qui devraient compléter l'application DAPBI et lui permettre de jouer pleinement son rôle, n'ont pas été non plus élaborés.

Pourtant DAPBI est une application dont la démarche se rapproche de la budgétisation par programme. En effet, l'arrêté mettant en place le DAPBI stipule que "ce document se décompose en deux parties, la première partie présentant les principales actions et programmes du Département" et que chaque Département devant détailler ses principales actions et programmes assorties d'un chronogramme pour obtenir la mise à sa disposition des crédits budgétaires.

La faiblesse des capacités techniques qui caractérise la DGB, est plus prononcée s'agissant des Directions de planification qui sont souvent chargées de l'élaboration des propositions budgétaires des Ministères. Ces Directions sont majoritairement peu outillées conformément aux normes et aux exigences de la nouvelle approche du BP. Elles sont rarement dotées

d'outils de programmation stratégique et budgétaire (tels qu'une application dédiée à cette fonction, un manuel de la préparation du budget, une base de données régulièrement mises à jour ou un outil de suivi-évaluation) et les rares outils existants sont souvent peu utilisés ou non opérationnels.

Chapitre (3) : Atouts et contraintes

Les expériences internationales montrent que la mise en œuvre du BP, est une démarche complexe et exigeante qui nécessite un effort soutenu de mobilisation de ressources tant techniques qu'humaines qualifiées.

En effet, l'élaboration du BP exige

- De rendre disponible et de mettre à jour de beaucoup d'informations qui doivent faire l'objet d'un consensus de tous les acteurs concernés. Cela suppose de définir les besoins en information nécessaires à la construction du BP, d'inventorier les sources d'information susceptibles de fournir l'information recherchée, de faire un bilan de l'information manquante pour justifier et documenter les choix et priorités, de décider des moyens pour collecter l'information non disponible et d'organiser les activités de collecte et de valider et partager l'information avec les acteurs concernés ;
- De conduire une bonne analyse des problèmes posés dans chaque secteur. Cette analyse suppose que l'équipe chargée du programme soit dotée de capacités lui permettant de démontrer et d'explicitier le lien étroit entre le problème à résoudre et les activités, les produits, et les résultats escomptés planifiés dans le Budget-programme. Il s'agit d'identifier une situation négative et de l'analyser avec les acteurs concernés (problème central, causes et sous-causes, conséquences négatives du problème central). Cela permet de cerner le contexte et le bien-fondé du projet avant de proposer des solutions au problème ;
- De définir la vision, les objectifs, les stratégies et les résultats escomptés. Cette étape est excessivement importante pour la réussite du BP. Elle consiste à définir les réalisations attendues du programme pour les années futures et exprimer sa contribution au résultat escompté au niveau national. Elle suppose aussi une analyse des acteurs (Groupes, intervenants) et l'identification des bénéficiaires (femmes, hommes, enfants, nombres, situations socio-économiques, zones, capacité de financement essentiellement, etc.) ;
- De définir des produits ou services que les équipes des programmes sont directement tenues d'accomplir et permettront de résoudre les causes principales des problèmes identifiés ;
- De décrire les activités et les responsabilités. Ceci implique de définir la façon dont l'équipe chargée du produit et/ou service défini envisage d'œuvrer et la façon dont les

responsabilités dans l'atteinte des résultats est répartie entre les différentes parties prenantes ;

- D'identifier et d'analyser des hypothèses et des risques. Ces risques devront être partagés entre les parties prenantes dans un programme et qu'ils soient mentionnés très tôt du fait qu'ils peuvent diminuer les chances que les résultats planifiés soient atteints conformément aux indicateurs de performances définis ;
- D'identifier les indicateurs de performance. Cette étape consiste à mettre en place l'information nécessaire et suffisante de nature à permettre des activités de suivi et d'évaluation des performances des programmes. Il s'agit donc de définir des indicateurs pour chaque niveau dans la chaîne des résultats (impact, effet et extrant) en s'assurant qu'ils permettront de vérifier et de mesurer que les activités permettront d'atteindre les résultats escomptés et de montrer que les résultats escomptés aux niveaux intermédiaires produiront le changement formulé dans les résultats escomptés au niveau de l'ensemble du programme. Cette étape passe par la fixation pour chaque produit le volume d'activités nécessaires pour l'atteindre et de décider des activités pour lesquelles il faudra établir un coût et de collecter et compléter l'information sur les coûts.
- D'estimer le budget et définir des modalités de gestion. En effet, le budget est une composante essentielle dans la planification qui donne lieu généralement à des arbitrages complexes lors de l'élaboration du programme et qui oblige l'équipe de planification à détailler d'une manière fine ses besoins, collecter et mettre en forme l'information nécessaire pour justifier la demande en allocation de ressources financières laquelle doit être basée sur une estimation des ressources nécessaires à l'accomplissement des résultats énoncés.

Compte tenu de ces exigences, il s'agit d'examiner quels sont les atouts et les contraintes auxquelles pourrait faire face l'introduction du BP dans le contexte institutionnel et budgétaire national ?

3.1. Atouts

L'introduction du BP pourra s'appuyer sur série d'atouts dont le pays s'est dotés au cours de ces dernières dans des domaines qui s'inscrivent dans l'approche de la gestion axée sur la performance.

Le premier atout est relatif à l'expérience que le pays avait accumulée dans le domaine de l'élaboration des stratégies nationales et sectorielles. Tout d'abord, le pays a élaboré depuis 2001 un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté qui porte sur une longue période. Cette stratégie a été préparée par des expertises nationales et a engendré une implication forte des tous les acteurs publics. Ensuite, la majorité des Départements ministériels ont été dotés de stratégies sectorielles qui se sont inscrites dans les objectifs nationaux fixés dans le CSLP.

Cette démarche de programmation stratégique incluait à chaque fois une planification budgétaire.

Le second atout réside dans le fait que le pays a connu, pendant la même période, l'introduction de la programmation pluriannuelle budgétaire à travers l'élaboration de plusieurs CDMT tant sur le plan global que sectoriel (Voir chapitre précédent).

Le pays s'est, également, lancé récemment dans une dynamique de réforme de son système des finances publiques et a élaboré, dans cette perspective, un Schéma directeur de la réforme des finances qui prévoit de faire évoluer le système actuel de la gestion des finances publiques du pays vers un système basé sur la performance à travers l'introduction de l'approche de la gestion axée sur les résultats et ses principaux instruments que sont les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et le BP. Le pays a aussi mis en place une cellule qui est chargée de la réforme des finances publiques et bénéficie d'appuis extérieurs pour la réalisation des réformes prévues dans ce cadre.

Ces expériences se sont accompagnées d'un développement d'une expertise nationale dans les domaines de l'élaboration des stratégies, de la définition des objectifs et résultats ainsi que de l'estimation des coûts et de la programmation budgétaire pluriannuelle. Cette évolution n'a pas été homogène et certains Ministères ont progressé plus rapidement que d'autres dans les thématiques en question. A titre d'illustration et de manière synthétique, les expériences des Ministères de la Santé et de l'Education nationale sont ci-dessous présentées.

■ *Santé*

Le Ministère de la santé s'est doté d'un plan stratégique de long terme et a été le premier secteur à avoir élaboré un CDMT triennal depuis 2001.

Le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) le plus récent, qui couvre la période 2012-2020 avec deux plans d'action portant sur les périodes 2012-2015 et 2016-2020, a été le fruit d'un long processus participatif impliquant tous les acteurs du secteur (gouvernement, secteur privé, société civile et PTF). Ce plan se base sur une vision et définit des axes d'intervention, des objectifs ainsi que de résultats (d'impact, d'effet et de produit).

Le plan a été accompagné par CDMT couvrant la 2012-2015 qui évalué les dépenses et leur plan de financement en tenant compte des contraintes macroéconomiques et budgétaires et des opportunités de mobilisation de ressources dans le domaine de la santé.

Le plan a été également complété par une stratégie de suivi-évaluation et un cadre de la mise en œuvre qui prévoit des mesures d'accompagnement en termes d'évaluation des besoins en matière de ressources et d'informations.

■ *Education*

Le Ministère de l'Education a, de son côté, été parmi les premiers Ministères qui s'est doté de plans stratégiques et d'une planification financière de moyen et long terme.

En effet, ce Ministère s'est doté d'un second plan national de développement du secteur de l'Education (PNDSE) pour la période 2011-2020 dont le premier plan d'action triennal allant de 2012 à 2014.

Ce plan est articulé autour de programmes (7 programmes) qui correspondent aux principales thématiques du secteur (Préscolaire, Alphabétisation & enseignement originel, Enseignement fondamental, Enseignement secondaire général, Formation technique & professionnelle, Enseignement supérieur et Gestion et gouvernance).

Le PNDSE a été accompagné d'un cadrage financier qui évalue le volume total de la dépense, le niveau des ressources mobilisables et le gap de financement sur les horizons de court et moyen terme. Il présente une estimation de l'ensemble des dépenses par programme pour la période 2012-2020. Il estime également le gap de financement et table sur une mobilisation supplémentaires de ressources extérieures pour assurer son financement.

3.2. Contraintes

Les expériences des pays comparables soulignent que la mise en œuvre efficace du BP pourrait être compromise par un certain nombre de contraintes. Compte tenu du contexte mauritanien, ces contraintes peuvent être soit conjoncturelles et dont la solution nécessite des actions de court terme soit de nature structurelle et requièrent donc des efforts de longue durée.

■ Contraintes conjoncturelles

Les difficultés conjoncturelles résident notamment dans

- • La faiblesse des capacités humaines et techniques pour une planification rigoureuse et systématique ainsi que la hiérarchisation des programmes;
- La faiblesse des capacités des Directions de Programmation et des unités de mise en œuvre des projets qui sont un frein à une exécution optimale des programmes;
 - La faible qualité du dialogue entre le Ministère des finances et les Ministères sectoriels n'est pas favorable au développement de l'évaluation de la performance;
 - La faiblesse du système statistique national dans la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion des données se traduisant par une fréquence et une exhaustivité limitée des données statistiques tant sur un plan national qu'au niveau désagrégée (régional, commune, sectoriel, genre) et ne permet pas d'assurer une évaluation de la qualité de la mise en œuvre des programmes;
 - Le manque de prévisibilité des décaissements et la faible adhésion des PTFs au processus d'appuis programmatiques peuvent entraver la mise en œuvre des actions et par conséquent, l'atteinte des objectifs fixés pour les programmes ;
- La faiblesse des outils disponibles (système intégré de gestion, manuels d'élaboration du BP, application de suivi-évaluation de la performance, etc.) ;
- La cohérence entre les périmètres des programmes et les compétences des administrations centrales ;
- Le problème de l'application de la réforme en période de déficit budgétaire.

■ *Contraintes structurelles*

Les contraintes structurelles résident notamment dans :

- Une approche qui requiert un changement fondamental de la culture de la gestion budgétaire (le passage d'une culture de moyens et de régularité à une culture de résultats) et de l'organisation administrative et un changement du type de relation entre les relations entre le Ministère des finances, les ministères gestionnaires et les responsables de programmes;
- Un changement fondamental du rôle du Parlement ;
- La faible expérience des Ministères dans le domaine du BP ;
- Des marges de manœuvre encore faibles : des faibles redéploiements, des fléchages de crédits par les administrations centrales ...
- Des capacités humaines et techniques limitées compte tenu des exigences du BP (charges de travail, plus d'informations, nouvelles procédures d'engagement de dépense, évaluation de la performance, etc.).
- Une capacité d'absorption limitée et qui reste une réelle contrainte à la promotion de la mesure de la performance. Les efforts entrepris ces dernières années devront prendre encore davantage de temps pour améliorer sensiblement la capacité d'absorption nationale;
- La mise en place de mécanismes d'incitations (récompense et sanction) liées aux performances pour réaliser;
- La résistance de la part des techniciens à assumer de responsabilités additionnelles en raison du fait que l'exercice du budget a été traditionnellement un exercice de comptabilité et donc concernant directement les administrateurs ;
- La confusion liée à une nouvelle terminologie associée au BP et les multiples changements du cadre logique définissant les résultats, les outputs, l'impact, les indicateurs de performance et les objectifs prioritaires ;
- Les réticences à assumer le rôle de gestionnaire de programme qui amène le fonctionnaire désigné à s'engager sur des résultats précis ;
- Le scepticisme sur la capacité du nouveau mode budgétaire à apporter plus d'efficience pour la gestion budgétaire;
- Des capacités analytiques limitées pour élaborer des stratégies et des programmes sectoriels avec les résultats et des indicateurs de performance;
- Une faible culture de l'interministérialité qui ne favorise pas la conception et la mise en œuvre de programmes communs ;

PARTIE D : REFORMES A CONDUIRE PAR RAPPORT AUX EXIGENCES DU BP ET FEUILLE DE ROUTE INDICATIVE

Les expériences internationales soulignent que le passage vers l'approche du BP suppose des changements fondamentaux dans le mode classique de gestion budgétaire. En effet, cette approche n'est pas un outil budgétaire prêt à l'emploi et adaptable quel que soit le contexte mais à souvent des conséquences significatives sur les méthodes de gestion et sur l'organisation et la culture des administrations.

Dans le contexte de la Mauritanie, dont le système de gestion est essentiellement basé sur l'approche classique du budget de moyens et compte tenu des contraintes identifiées ci-dessus, la mise en œuvre du BP, suppose donc de conduire une réforme de fond du système en place et donc une évolution significative des pratiques de la gestion budgétaire actuelle.

La modification en cours de la LOLF s'inscrit dans cet objectif. Elle propose l'introduction des notions de programmation pluri-annuelle des dépenses, d'autorisation de crédits par programme, de crédits d'engagement et de crédits de paiement annuels (pour l'investissement) et l'inclusion des financements extérieurs comme faisant partie de la LdF. Le Schéma directeur de la réforme des finances publiques prévoit aussi plusieurs autres réformes qui s'inscrivent dans cette perspective.

De manière générale, l'introduction du BP est un travail de longue haleine qui exige une forte mobilisation humaine et technique des administrations. Elle nécessite la mise en œuvre d'une série de réformes qui doivent être réalisées selon une démarche progressive qui s'étale sur plusieurs années avant de passer au vote et à l'exécution par programme et au suivi de performance.

Dans cette optique, les réformes pourront être mises en œuvre selon deux étapes. Une première étape devra voir la mise en œuvre des réformes et mesures que l'on pourrait qualifier de pré-requis et qui peuvent être conduites sur un horizon de court terme. La seconde phase sera consacrée aux réformes structurelles qui prépare la mise en œuvre des BP et qui se déroulera sur un horizon de moyen terme. Dans la période transitoire, les BP peuvent être présentés en annexe du budget (cas suivi par d'autres pays africains).

La présente partie traite de ces réformes et aborde successivement i) de leur contenu et ii) du calendrier de leur mise en œuvre.

Chapitre (1) : Contenu

Compte des expériences internationales et des insuffisances du système de gestion budgétaire actuel eu égard aux exigences du BP, la mise en œuvre des réformes qui sont indispensables devra être appuyée par une volonté politique clairement affichée qui doit se traduire par une forte implication des Ministres. Les réformes à conduire devra couvrir l'organisation administrative et tous les aspects de la gestion budgétaire (préparation budgétaire, la comptabilité et le contrôle, le système statistique et d'information, le système de suivi-évaluation et les mesures de la performance).

Bien entendu, les réformes qui sont présentées ci-dessous ne prétendent pas englober tous les aspects liés au BP. D'autres éléments pourront paraître pertinents au fur et à mesure de la mise en

œuvre de l'approche. De plus, la mise en œuvre des réformes aura besoin de l'élaboration de plans d'action qui précisent les activités et d'une évaluation des coûts financiers de celles-ci.

Le chapitre présente i) les réformes à conduire regroupées en six (6) composantes centrées sur les dimensions essentielles de la gestion budgétaire ainsi que ii) leur calendrier de mise en œuvre.

1.1. Composante (1) : Dimension institutionnelle et organisationnelle

La dimension institutionnelle et organisationnelle représente un enjeu essentiel dans la mise en œuvre du BP. En effet, l'organisation administrative actuelle mérite d'être réformée en vue de s'adapter aux exigences du BP. Dans ce cadre, il sera nécessaire de

- Conduire une réflexion destinée à identifier de manière plus précise et à hiérarchiser les modifications institutionnelles et organisations qui doivent être mises en œuvre avant le passage au BP ;
- Modifier l'organisation administrative dans une orientation qui situe mieux les niveaux des responsabilités, la description des postes dans les administrations publiques et la clarification des circuits de décision et qui prépare le passage vers le BP.
- Substituer à l'organisation administrative (par Direction) une organisation par programmes regroupant des activités fondées sur des objectifs communs.

1.2. Composante (2) : Préparation budgétaire

La rénovation de la fonction de la préparation budgétaire est une étape fondamentale dans l'introduction du BP. Dans ce cadre, les aspects qui méritent une attention spécifique portent sur

- La formalisation d'un calendrier de préparation du budget avec une plus grande implication des acteurs sectoriels ;
- La réforme du cycle budgétaire. Le cycle budgétaire devra veiller à respecter les trois étapes principales que sont i) la phase préparatoire ou l'élaboration du budget, ii) la phase de l'exécution budgétaire dans le courant de l'année budgétaire concernée et iii) la phase de clôture, c'est-à-dire l'établissement des comptes finaux fixé par la loi portant règlement définitif du budget. Par exemple, l'année 2014 est l'année où le budget 2014 est exécuté, le budget 2015 préparé et le budget 2013 est clôturé. L'aperçu chronologique de cette phase pourrait se présenter comme suit:
 - Mars : des modifications peuvent être apportées au budget d l'année courante.
 - Avril: Le Ministre des Finances rédige une circulaire communiquant les paramètres techniques d'élaboration du budget et expliquant les principes relatifs à la confection du budget.
 - Mai: Sur la base des directives de la circulaire, chaque ministre établit, en collaboration avec son administration, la préfiguration du budget de son SPF/département. Les propositions sont soumises à l'avis de l'Inspecteur des Finances accrédité en tant que conseiller budgétaire et financier auprès du

département concerné. L'inspecteur établit ensuite un rapport adressé au Ministre du Budget. Par ailleurs, au courant de ce mois le budget de l'année courante ajusté pourrait être présenté au vote du parlement,

- Juin: Réunions bilatérales (discussion entre les SPF/départements et le Ministre du Budget). Aussi, chaque année, avant le 30 juin, le MF dépose au parlement le projet de loi visant à approuver le compte général de l'administration générale de l'année n-1 qui comprend les comptes annuels et le compte d'exécution du budget. Ce compte général est, à son tour, envoyé par la Cour des comptes à la Chambre des représentants avec ses observations.

- Septembre: Réunions postbilatérales entre cellules stratégiques consacrées aux points relatifs aux dépenses primaires qui n'ont pas été tranchés lors des réunions bilatérales. Collecte et évaluation des estimations des recettes fiscales, des charges d'intérêt, des recettes et dépenses des systèmes de sécurité sociale,...

- Octobre: Discussions politiques et approbation des chiffres définitifs par le Conseil des Ministres réuni en conclave budgétaire. Ensuite, les documents doivent être déposés à la Chambre des représentants au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède le budget.

- Novembre -décembre : Les propositions sont d'abord discutées en commission du budget et des finances de la Chambre et ensuite en séance plénière. Au cours de ces réunions, le Ministre du Budget a l'occasion de répondre aux interpellations des parlementaires. Dans ce cadre, la Cour des comptes intervient en tant que spécialiste budgétaire de la Chambre. Le vote du budget est une prérogative constitutionnelle de la Chambre des représentants. Le budget doit être voté au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède l'année budgétaire concernée.

- Le développement de capacités de préparation et de programmation budgétaire en dotant les structures concernées (Dans le MF, le MAED et les Départements ministériels) des ressources humaines et des outils (Notamment des applications dédiées à la préparation du budget) qui soient à la hauteur des exigences de l'approche pluri-annuelle et notamment du BP.
- Le Développement de la culture de la programmation budgétaire pluri-annuelle et l'évaluation de la performance pour une meilleure préparation de l'introduction du BP. Cette étape devra passer par l'opérationnalisation du CDMT en
 - confiant le pilotage du Comité chargé de la préparation du CDMT global à la DGB (Cet ancrage est de nature à faciliter une meilleure intégration de l'outil dans le processus budgétaire) et son élargissement aux Départements sectoriels et à la cellule de réforme des finances publiques,
 - complétant l'approche CDMT par i) la fixation de critères explicites d'allocation des ressources (liens avec le CSLP et stratégies sectorielles) et iii) la réalisation d'études techniques et d'analyses économiques permettant d'assurer que l'intervention de l'Etat est justifiée et que l'action est réalisable ;

- favorisant l'adoption officielle du CDMT global par le Gouvernement (par exemple à travers une communication en conseil des ministres) et sa discussion par Parlement (avant les débats sur la LDR pour permettre au pouvoir législatif de faire le lien entre les orientations de politiques de développement et la programmation budgétaire) ;
 - élargissant les missions du Comité pour inclure i) les CDMTs sectoriels et ii) le pilotage des revues de dépenses publiques ;
 - instituant des liens formels entre le CDMT global et la LDR et ce en faisant du CDMT global la base pour la fixation des dotations de la loi de finances ;
 - opérationnalisant les CDMTs sectoriels et en faisant la base pour la fixation des enveloppes des BP. Cette opérationnalisation suppose i) de réactualiser les cadres et d'harmoniser les horizons avec celui des BP pour les CDMTs sectoriels existants et de lancer la préparation de CDMT sectoriels pour les Ministères qui n'en sont pas dotés.
- Le renforcement du rôle de la circulaire de préparation de la LDF comme occasion d'informer les départements des enveloppes sectorielles et des options retenues pour le CDMT global (horizon, priorités, calendrier de préparation, participation) et à ce qu'elle soit aussi l'occasion de requérir la programmation pluriannuelle des secteurs et progressivement leurs BP.

1.3. Composante (3) : Règles et nomenclature budgétaires

L'introduction du BP devra être précédée par la modification des règles de la gestion budgétaire et de la nomenclature de présentation des crédits. Ces modifications doivent être prises en compte dans la réforme en cours de la LOLF. Elles peuvent couvrir

- L'assouplissement de la règle de spécialisation par l'introduction de nouvelles règles de fongibilité des crédits qui permettent une plus grande souplesse dans la gestion des dépenses (Dans le cadre de la révision en cours de la LOLF) ;
- La modification de la méthode de l'allocation des crédits budgétaires basée actuellement plutôt sur le principe des services votés et des mesures nouvelles en évoluant vers l'institution de liens explicites avec les objectifs sectoriels (Dans le cadre de la révision en cours de la LOLF) ;
- L'introduction de la pluri-annualité des engagements (Dans le cadre de la révision en cours de la LOLFLOLF) ;
- L'adaptation de la nomenclature. Comme souligné plus haut, les nomenclatures budgétaire et comptable ne prévoient pas un segment pour le Programme. La prise en charge du programme dans la nomenclature et l'évolution vers une nomenclature programmatique devra se faire de manière progressive. A cet effet, deux options sont ouvertes. Une première option consistera à l'élaboration de tableaux de correspondance qui permettent de rattacher des crédits épars dans un seul Programme. Une seconde option portera sur le rajout d'un code à la nomenclature

budgétaire actuel qui désigne le Programme. Quelque soit l'option retenue, le choix devra être provisoire avant d'évoluer vers une nomenclature épousant complètement les besoins du BP (Comme ce qui a été introduit en France depuis 2001 avec le passage à une nomenclature de missions et programmes).

- L'intégration du BCI à la LDF (Passage du statut d'annexe à un statut de partie à part entière de la LDF);
- L'amélioration de l'efficacité de la régulation budgétaire (ouverture de crédit) en développant des outils plus rationnels (type : plans d'engagement des crédits concertés définis sur la base de plans d'actions et de chaînes de résultats qui font le lien entre les activités et les résultats souhaités).

1.4. Composante (4) : Système statistique et d'information

Comme mentionné plus haut, l'approche du BP nécessite la collecte de beaucoup d'informations sur des aspects diversifiés. C'est pourquoi, il sera nécessaire de procéder

- A la mise en place, la redynamisation et l'élargissement des missions de structures chargées des statistiques et de la collecte des informations pour prendre en compte les besoins des BP.
- A l'identification et le recensement par chaque Ministère de la nature des informations qui sont nécessaires à l'élaboration et au suivi-évaluation du BP et des types d'outils adaptés pour l'obtention de ces informations ;
- Au développement des outils de la transparence de l'information budgétaire.

1.5. Composante (5) : Comptabilité et contrôle

La mise en place du BP nécessite la révision du système comptable et du contrôle financier. Les principales mesures devant être réalisées dans ce sens portent sur

- L'achèvement des travaux sur l'élaboration d'une comptabilité de droits constatés à laquelle il faudra associer une comptabilité analytique ;
- L'adaptation des systèmes de contrôle à travers
 - l'allègement des contrôles ;
 - l'institution d'une modularité des contrôles avec un contrôle a priori en fonction des enjeux et des risques, des comptes-rendus de gestion trimestriels par les gestionnaires et un contrôle comptable du paiement de la dépense allégé ;
 - l'abandon du contrôle de régularité confié aux gestionnaires et l'insertion d'un visa amont sur la programmation budgétaire initiale ;
 - le renforcement du contrôle interne. Ce renforcement devra éviter que le relâchement de contrôle en faveur d'un renforcement de la responsabilité du gestionnaire n'intervienne que lorsque l'efficacité du contrôle interne sectoriel et du contrôle a posteriori est établie.
 - la réorientation des contrôles financiers auprès des Ministères vers i) le développement du contrôle de gestion (améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou bien avec les résultats obtenus), un contrôle de gestion

ministériel et par programme, et au niveau local et la mise en place d'un contrôle interne comptable et le développement de l'audit interne (Activité externe menée par des équipes dédiées).

1.6. Composante (6) : Dispositif de suivi-évaluation de la performance

L'approche du BP est exigeante en ce qui concerne la qualité du dispositif de suivi et d'évaluation de la performance. L'introduction de cette approche devra se traduire par :

- L'établissement de contrat de performance entre les départements sectoriels et le MF. Cette pratique devra être instituée de manière progressive en commençant par les Ministères ayant le plus d'expérience et les mieux outillées dans le domaine de la gestion axée sur la performance ;
- L'élaboration des indicateurs de performance par programme (de résultats ou d'impacts). Les indicateurs doivent de préférence rester stables et ne pas varier souvent dans le temps et doivent être pertinents, significatifs et faciles à mesurer. Leur nombre doit aussi être limité ;
- L'instauration, dans chaque Ministère, d'un dispositif de suivi-évaluation qui comprend
 - Un mécanisme de suivi et d'évaluation des performances. Ce mécanisme doit permet au responsable de suivre l'exécution de son programme, de connaître les coûts des actions réalisées pour en mesurer leur efficacité et de mesurer le degré de la réalisation des objectifs. La connaissance des coûts réels est indispensable car elle permet de comparer les actions à mener pour atteindre l'objectif et choisir celle qui est la plus efficace, c'est-à-dire, celle qui est économiquement la plus rentable et la plus susceptible de produire un impact plus grand. Aussi, le système de suivi de l'exécution du programme permet au responsable de veiller à ce que les résultats ne s'écartent pas trop des objectifs et hypothèses de base et de prendre des mesures correctives, au fur et à mesure, que cela lui paraît nécessaire.
 - Des rapports de suivi (Exemple : élaboration d'un rapport périodique sur l'exécution budgétaire, amélioration, conduite de revue annuelle des dépenses publiques sectorielles). Ces rapports laisseront place au PAP prévu dans le BP.

Chapitre (2) : Pilotage de la réforme

Le pilotage de la réforme de l'introduction du BP devra être assuré par le Ministère des finances. Sa conduite devra aussi être réalisée avec une consultation permanente des commissions de finances du Parlement. C'est ainsi que la réforme sera mieux intégrée dans l'effort de la réforme des finances publiques en cours et mieux comprise, acceptée et défendue par les parlementaires ce qui lui garanti les maximum de chances de succès.

Le pilotage de la réforme nécessite aussi i) la mise en place de structures dédiées à cette fin et ii) devra se dérouler selon un calendrier qui tient compte de l'environnement administratif et technique dans lequel elle se déroulera et donc de la faisabilité des mesures.

2.1. Structures

La conduite des réformes envisagées pour l'introduction du BP suppose :

- de créer un Comité d'orientation national de la réforme qui pourrait être rattaché au Cabinet du Premier Ministre (qui pourrait être un ajustement et une opérationnalisation du Comité Interministériel existant actuellement) et qui sera chargé notamment de i) l'identification et du suivi de la mise en œuvre des réformes qui seraient jugées nécessaires pour l'introduction du BP, ii) de la validation des découpages et/ou structuration de chaque Ministère en programmes, de la coordination de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre des BP et iii) de l'appui pour la vulgarisation et la sensibilisation sur les enjeux, les objectifs et les techniques de la nouvelle démarche du BP ; Il « prend acte » de la désignation des responsables de programmes et devra travailler en étroite collaboration avec **la Cellule chargée de la réforme des finances publiques au sein du MF**, ce qui facilitera la bonne intégration du BP dans la cohérence d'ensemble de la réforme des finances publiques ; Le Comité sera aussi chargé de promouvoir toutes les pratiques qui contribuent au succès de l'introduction du BP et au maintien de leur crédibilité ;
- D'opérationnaliser le rôle de pilotage des réformes que doit jouer **la Cellule chargée de la réforme des finances publiques au sein du MF**, en étroite collaboration avec la Direction Générale du Budget et des Comptes,
- de créer au sein de chaque Ministère une instance (Cellule, groupe, Comité) qui aura la charge **le pilotage de la réforme et sa mise en œuvre** y compris la conception et le suivi de la mise en œuvre des programmes et qui regroupera le staff dirigeant (Directeurs et quelques Conseillers) ;

Aussi et compte des exigences du BP et des réformes à réaliser, le passage à cette approche devra être fait de manière progressive avec une phase pilote qui pourrait debuter en 2016 avec les trois Départements sectoriels qui seraient les mieux préparés (Exemples : Education nationale, Santé et hydraulique et assainissement).

2.2. Calendrier

La mise en œuvre des réformes du BP est une tâche complexe qui demande un changement radical dans l'approche et le processus budgétaire. Aussi, le succès de la réforme dépend de la conjugaison de plusieurs facteurs (Exemples : changement de mentalité, bonne maîtrise des enjeux et des techniques de l'approche, capacité des fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre à assumer des nouveaux rôles et responsabilités, charge de travail plus complexe, dialogue et mobilisation des acteurs locaux pour l'appropriation des réformes.) et exige la réalisation de nombreuses réformes (Voir point sur les réformes).

Sur la base de l'expérience de plusieurs pays, aussi bien en Europe qu'en Afrique, la conduite de ces réformes doit être réalisée sur une période réaliste, suffisamment longue s'étalant sur une période minimale d'environ 5 ans. En effet, en France, malgré la Loi Organique sur la Loi des Finances de 2001, il a fallu attendre 2006 pour opérationnaliser les réformes et la mise en œuvre du Budget Programme. Dans les pays comme le Burkina Faso et le Cameroun, il a fallu

une période de maturation de 5 à 7 ans qui a permis des avancées significatives, sans parvenir à une opérationnalisation effective et complète de cette mise en œuvre.

A titre indicatif, le calendrier ci-dessous présente un chronogramme de réalisation des réformes envisagées qui tient compte de tous les facteurs mentionnés ci-dessus.

Tableau 2 : Calendrier indicatif de la mise en œuvre des réformes.

Réformes	Période	Responsable
<i>Composante (1) : Dimension institutionnelle et organisationnelle</i>	2015-2017	
Conduite de la réflexion sur la réforme institutionnelle et de l'organisation administrative.	2015	Ministère des Finances
Modification de l'organisation administrative.	2016 - 2017	Comité d'Orientation et Ministère des Finances
Substitution de l'organisation par programme à l'organisation administrative actuelle.	2018	Premier Ministère et Ministère des Finances
<i>Composante (2) : Préparation budgétaire</i>	2015-2017	
Formalisation d'un calendrier de préparation du budget.	2015 - 2016	MF/Comité d'Orientation
Réforme du cycle budgétaire.	2016	MF/Comité d'Orientation
Développement de capacités de préparation et de programmation budgétaire.	2015-2017	Cellule de réforme des Finances Publiques/ DGB/MF
Développement de la culture de la programmation budgétaire pluri-annuelle et l'évaluation de la performance pour une meilleure préparation de l'introduction du BP.	2015-2017	/MF
Renforcement du rôle de la circulaire de préparation de la LDF.	2015-2017	MF
<i>Composante (3) : Règles et nomenclature budgétaire</i>	2016-2019	
Assouplissement de la règle de spécialisation par l'introduction de nouvelles règles de fongibilité des crédits (Dans le cadre de la révision en cours de la LOLF).	2016	MF
Modification de la méthode de l'allocation des crédits budgétaires basée actuellement plutôt sur le principe des services votés et des mesures nouvelles en évoluant vers l'institution de liens explicites avec les objectifs sectoriels (Dans le cadre de la révision en cours de la LOLF).	2016	MF
Introduction de la pluri-annualité des engagements (Dans le cadre de la révision en cours de la LOLF).	2016	
Adaptation de la nomenclature (Etape provisoire et étape finale/Modification du décret portant nomenclature budgétaire et comptable).	2016-2019	MF
L'intégration du BCI à la LDF (Changement du décret).	2016-2017	MF
Amélioration de l'efficacité de la régulation	2018-2019	

budgétaire (ouverture de crédit) en développant des outils plus rationnels (type : plans d'engagement des crédits concertés définis sur la base de plans d'actions et de chaînes de résultats qui font le lien entre les activités et les résultats souhaités).		
Composante (4) : Système statistique et d'information	2015-2018	
Mise en place, redynamisation et élargissement des missions de structures chargées des statistiques et de la collecte des informations pour prendre en compte les besoins des BP.	2015-2016	Comité de pilotage/MAED/Structures spécialisées/Ministères
Identification et recensement par chaque Ministère de la nature des informations qui sont nécessaires à l'élaboration et au suivi-évaluation du BP et des types d'outils adaptés pour l'obtention de ces informations.	2016-2017	Ministères
Développement des outils de la transparence de l'information budgétaire.	2016-2018	MF+MAED
Composante (5) : Comptabilité et contrôle	2016-2018	
Achèvement des travaux sur l'élaboration d'une comptabilité de droits constatés à laquelle il faudra associer une comptabilité analytique.	2018	MF
Adaptation des systèmes de contrôle.	2016-2018	MF+CC+IGF+CF
Composante (6) : Dispositif de suivi-évaluation de la performance	2016-2020	
Etablissement de contrat de performance entre les départements sectoriels et le MF (Approche progressive).	2016-2020	Comité de pilotage+MF+Ministères
Elaboration des indicateurs de performance par programme (de résultats ou d'impacts).	2016-2020	Comité de pilotage+MF+Ministères
Instauration, dans chaque Ministère, d'un dispositif de suivi-évaluation.	2016-2020	Ministères

PARTIE E : MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

La complexité de la démarche du BP et l'ampleur de réformes qui seront entreprises (décrits précédemment) expliquent la nécessité d'accompagner cette dynamique par une multitude de mesures d'accompagnement dans les domaines du renforcement des capacités et de la mobilisation des acteurs et des ressources.

Chapitre (1) : Renforcement des capacités

La faiblesse des capacités (telles que décrites dans le chapitre sur les atouts et les contraintes) qui caractérise le système de la gestion budgétaire et notamment en ce qui concerne les fonctions de la programmation stratégique et budgétaire eu égard aux exigences du BP, montre que des efforts soutenus de renforcement des capacités sont indispensables. Ces efforts couvriront aussi bien l'aspect humain que technique.

1.1. Capacités humaines

La description des exigences du BP a montré que l'introduction de cet outil exige la présence d'une masse critique de personnel qualifié dans des domaines diversifiés.

Dans cette optique, le développement de la capacité nationale suppose que les départements centraux et sectoriels s'approprient l'instrument. Les actions devront se faire en agissant sur

- Le renforcement des capacités humaines de la fonction de la préparation budgétaire des Directions centrales chargées de la préparation des budgets en ressources (MF, MAED et Directions de la planification et de la programmation des Départements Ministériels);
- La formation des managers publics à la culture de responsabilité ;
- La formation de formateurs sur les techniques du BP ;
- La conception et la mise en œuvre des programmes de formation des cadres à la gestion par objectifs. Ces programmes doivent inclure les principaux modules en lien avec cette problématique (procédés de budgétisation, estimation des coûts, Comptabilité des coûts, marchés publics, comptabilité, suivi-évaluation, reddition des comptes et audit interne) ;
- La formation des cadres des Départements sectoriels sur l'élaboration des stratégies sectoriels.
- La formation des cadres des Départements sectoriels sur les techniques de la préparation du budget et du CDMT ;

- La sensibilisation des cadres et des techniciens sur les enjeux et les techniques de la gestion axée sur la performance et la budgétisation par programmes.

De plus, le renforcement des capacités humaines devra également être recherché à travers la promotion d'une approche d'apprentissage par l'expérimentation (learning by doing- approche pragmatique).

1.2. Capacités techniques

Comme pour les ressources humaines, l'introduction du BP nécessite que les structures concernées puissent bénéficier d'un renforcement de leurs capacités techniques.

En effet, l'appropriation et la réussite de cette démarche exige les structures concernées puissent être dotées d'outils et mécanismes adaptés aux besoins de l'approche. Dans cette perspective, les principales actions peuvent porter sur

- L'élaboration et la vulgarisation mise d'un guide et d'un manuel de la préparation des BP. Ce guide devra être couplé à un guide destiné spécialement à l'élaboration du CDMT et adapté aux spécificités de chaque Ministère ;
- L'élaboration et la vulgarisation de manuels de suivi-évaluation des BP ;
- L'élaboration de budget opérationnel de programme (BOP/sur un périmètre ou un territoire) comme déclinaison des programmes nationaux;
- L'élaboration d'un budget prévisionnel, détaillé par finalité et nature de dépenses ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication et de sensibilisation qui sera utilisé pour chaque Ministère pour sensibiliser ses cadres sur les enjeux et les techniques du BP. Le plan de communication devra être élaboré autour des enjeux et des exigences du BP qui requiert l'implication de tous les agents des structures concernées dans l'élaboration du BP et la mise en place d'outils spécifiques. Ces outils peuvent comprendre i) des publications (exemple : la note conceptuelle sur le BP, la vulgarisation des guides pratiques et de glossaires), ii) la vulgarisation des résultats des expérimentations (support de DVD) et iii) le développement d'un site internet de la réforme ;
- Le développement d'outils pédagogiques (Guides pratiques, Guides pour les formateurs, etc) et la mise en place de nouveaux systèmes d'informations (Un nouveau progiciel de gestion intégré, son déploiement progressif et un accompagnement indispensable dans le déploiement) ;
- La préparation et la mise en œuvre effective de mécanismes d'incitations pour donner une portée réelle à l'évaluation de la performance ;
- Le développement d'une application pour la préparation des Budgets sectoriels qui sera mise en place dans chaque Ministère ;

- La conception d'un outil qui recense (qui sera actualisé régulièrement) les informations nécessaires pour l'élaboration du BP. Cet outil sera adapté aux spécificités de chaque Ministère ;
- La redynamisation et la réactualisation du bordereau des prix qui sera utilisé pour l'évaluation des coûts unitaires des actions.

Chapitre (2) : Mobilisation des acteurs et des ressources

Le passage de la gestion budgétaire actuelle vers une gestion axée sur les résultats avec l'introduction du BP dans un contexte qui est y peu préparé, requiert i) un engagement soutenu de l'ensemble des acteurs publics concernés et ii) une mobilisation de ressources techniques et financières à la hauteur des enjeux de cette nouvelle démarche.

2.1. Mobilisation des acteurs

En raison des enjeux et de la complexité de l'introduction du BP des leçons qui ressortent des expériences des pays ayant déjà expérimenté cette approche, la mobilisation de tous les acteurs nationaux concernés sera une condition essentielle à la réussite de cette réforme.

D'un côté, l'engagement des autorités devra être assuré au plus haut niveau des autorités. De l'autre côté, elle devra couvrir tous les responsables et personnel impliqué dans la mise en place de la démarche. Cet engagement devra aussi se traduire par le lancement d'une stratégie de communication et de sensibilisation active pour une meilleure compréhension du nouveau processus budgétaire et de gestion de la performance. De manière spécifique, le Ministre des finances et son staff devra être en tête de cette dynamique.

De l'autre côté, l'engagement des autres instances concernées que sont le Parlement et les institutions de contrôle devra être fortement pour une mise en place réussie de la démarche du BP.

L'engagement du parlement, dont le rôle sera plus accru et plus complexe dans la nouvelle démarche, pourrait être favorisé par son implication très en amont de la réforme.

La mobilisation des acteurs de contrôles est également fondamentale en raison de l'ampleur des modifications qui doivent intervenir sur le système actuel de contrôle. Dans ce cadre, la Cour des comptes, dont les missions comme juge des comptes de l'État et de la bonne exécution de la dépense publique, est chargée de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État ainsi que de ceux des organismes nationaux du régime général, est spécifiquement concernée. Ce même engagement devrait être recherché auprès des contrôleurs financiers des Ministères dont les missions devront également connaître des changements significatifs.

2.2. Mobilisation des ressources

Le succès de la mise en œuvre du BP requiert un appui soutenu des PTFs du pays. Cet appui devra être aussi bien i) sous forme de mobilisation de l'assistance technique, que ii) la de mobilisation de ressources financières.

En effet, et compte tenu de la faible expérience du pays dans le domaine de la gestion axée sur la performance, les besoins de l'assistance technique sont élevés. Cette assistance pourrait

provenir tant à travers la mobilisation de personnes ressources provenant de pays ayant déjà introduit le BP que d'experts dans le domaine. Aussi, la mobilisation des ressources financière devra permettre d'assurer le financement des actions de formation (sur place et à l'étranger) et la prise en charge de séjours d'études dans des pays africains ayant une expérience dans le domaine de l'élaboration et la mise en œuvre du BP.

Sur ce plan, il faut mentionner qu'un projet qui doit entamer ses activités très prochainement sur un financement de l'Union européenne prévoit d'apporter son assistance à cette problématique. D'autres PTFs seraient intéressés par cette thématique (PNUD, Banque mondiale, Afritac, etc.).

Les appuis devront être aussi bien orientés vers les structures de pilotages (Comité de pilotage et DGB) que les Directions de planification des Ministères sectoriels.

La mobilisation des PTFs devra être aussi recherchée sous l'angle de leur engagement à évoluer vers des appuis budgétaires (au lieu d projets) qui sont plus adaptés au principe de la fongibilité des crédits et qui facilitent ainsi la mise en place de BP.

Annexe (1) : Glossaire

Intitulé	Signification
Mission	Regroupement d'un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires. Une mission peut correspondre à un Département. On parle de mission « ministérielle » qui regroupe l'ensemble des programmes d'un même ministère. Exemple : la mission « Ressources énergétiques, hydrauliques et nucléaires » qui regroupe l'ensemble des programmes du ministère en charge de l'Energie. Une mission « interministérielle » regroupe des programmes de ministères différents. Une mission « infra ministérielle » ne regroupe qu'une partie des programmes d'un ministère. Exemple : la mission « Enseignement supérieur et recherche » qui ne regroupe qu'une partie des programmes du ministère en charge de l'Education nationale.
Programme	Un programme est un ensemble cohérent d'actions d'un Département auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ; Du point de vue budgétaire, il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre cet ensemble d'actions et constitue l'Unité de spécialité des crédits, le programme, et le cadre de gestion opérationnelle des politiques de l'Etat, confié à un Responsable de Programme.
Action	Composante d'un programme, elle peut rassembler des 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. Dans un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative ; elle fait l'objet d'une restitution précise en exécution budgétaire.
Stratégie	Réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performance. 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 de la même mission, des attentes exprimées et des moyens disponibles.
Objectif	But déterminé d'une action, expression de ce que l'on veut faire. Chaque programme soit assorti, dans le cadre du projet annuel de performances (PAP), d'objectifs traduisant ses priorités d'amélioration de la performance publique. Les objectifs expriment les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation.
Indicateur	Quantifié, il mesure la réalisation de l'objectif prédéfini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible. L'indicateur est donc l'élément exprimé de manière chiffrée, représentatif d'un objectif et corrélé avec son degré de réalisation ou de satisfaction. Au niveau opérationnel (au niveau du responsable d'unité opérationnelle par exemple), des indicateurs seront également définis pour mesurer la réalisation des objectifs à caractère intermédiaire. Un

	<p>indicateur est une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme; il doit permettre de fixer des cibles traduisant les objectifs, de mesurer les réalisations par rapport à ces cibles, de comprendre et analyser ces réalisations, d'orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance et nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux hiérarchiques.</p>
<p>Types d'indicateurs</p>	<p>La performance est suivie à partir d'indicateurs de moyens, de produits (ou prestations) et de résultats. Les indicateurs de moyens (« input ») et de produits (« output ») correspondent aux dispositions opérationnelles mises en œuvre: que fait-on? Avec quoi?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les indicateurs de moyens décrivent le volume (unités physiques) ou le coût des moyens mis en œuvre. La disponibilité du personnel (nombre de médecins, d'infirmiers, de policiers, d'enseignants, d'agents de bureau), du matériel (nombre de véhicules spécialisés, de machines, d'ordinateurs, d'imprimantes), des locaux (mètres carrés), les dépenses du parc automobile, sont les indicateurs de moyen les plus courants. Ces indicateurs fournissent également une vision de la manière dont le service est organisé (nombre d'établissements scolaires, d'ambassades, de bureaux d'accueil) et de la manière dont la population ou le territoire sont desservis (effectif moyen de la population cible par implantation, accessibilité géographique). • Les indicateurs de produits décrivent l'ensemble des productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés). On peut éventuellement affiner en distinguant les indicateurs d'activité (heures d'enseignement) et les indicateurs de produits (nombre de diplômes délivrés). <p>Les indicateurs de résultats (« outcome ») se définissent par rapport aux objectifs du programme. Deux sortes de résultats peuvent être distingués : les résultats intermédiaires qui concernent les changements directement imputables au programme, et qui correspondent à ses objectifs spécifiques (par exemple, le taux d'utilisation de la ceinture de sécurité, les élèves formés, les associations suivies, les agriculteurs conseillés), et les résultats finaux ou d'impacts qui concernent les changements qui ne peuvent être entièrement attribuables à un seul programme : par exemple, le taux de mortalité sur la route, dont l'évolution dépend aussi d'autres programmes (amélioration du réseau routier), ou encore la production agricole, dont le niveau dépend de la situation climatique de l'année, sans oublier celle des exportations, influencées par le contexte économique global.</p> <p>La combinaison des indicateurs de moyens et de produits permet d'apprécier l'efficacité dans la conduite des activités (est-ce que des prestations de qualité sont fournies au moindre coût ?). C'est une mesure de la « productivité » de l'activité administrative, autrement dit du rapport entre les ressources consommées (« input ») et l'activité réalisée (« output »). La comparaison des indicateurs de résultats (« outcome ») aux objectifs initiaux et aux résultats attendus permet d'apprécier l'efficacité de l'activité administrative.</p> <p>Les documents budgétaires relatifs à la performance n'ont évidemment pas vocation à comporter l'ensemble des indicateurs décrivant une politique ou un service public. Ils</p>

	doivent privilégier les résultats, c'est-à-dire ce qui intéresse le public et non les moyens ou le processus pour les atteindre, qui relèvent de la responsabilité des services de l'administration. On privilégiera le suivi des indicateurs de produits (« output ») et de résultats intermédiaires (« outcome ») qui permettent plus aisément d'identifier les mesures visant à améliorer la performance, plutôt que le suivi d'indicateurs d'impact, dont l'évolution dépend en partie de facteurs étrangers au programme.
Responsable de Programme	Personne désignée par le Ministre pour assurer le pilotage du programme dans ses phases de préparation et de mise en œuvre. Le responsable de programme (RPROG) est celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens conformément à la fongibilité. Il supervise l'ensemble des acteurs opérationnels du programme. 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 de ces services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.
Budget Opérationnel de Programme (BOP)	Regroupement des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une province, un département, etc.) donnés. 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.
Unité Opérationnelle de Programme (UOP)	Service gestionnaire mettant en œuvre une part de la programmation prévue au titre du BOP.
Cible de résultat	C'est la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé (un à cinq ans), pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé.
Opérateur de l'Etat	Entité externe aux services de l'Etat, de statut juridique public ou privé, à laquelle est confiée la mission d'exécuter en totalité ou pour une part significative la politique traduite budgétairement dans un programme ou une action de programme. A ce titre, l'opérateur participe à la réalisation des objectifs du programme. Le périmètre des opérateurs de l'Etat recouvre les organismes qui, indépendamment de leurs statuts, remplissent de façon cumulative les critères suivants : (i) être doté de la personnalité morale, (ii) exécuter une mission de service public, (iii) part majoritaire (au moins 50%) de l'Etat dans le capital ou le budget et (iv) être placé sous le contrôle de l'Etat.
Autorisation d'engagement (AE)	Elles sont le support nécessaire pour engager juridiquement une dépense. Leur montant constitue la limite supérieure des engagements autorisés dans l'année.
Crédits de paiement (CP)	Ils 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.
Projet annuel de performances (PAP)	Document établi par mission et annexé au projet de loi de finances, il précise pour chaque programme (i) la présentation

	des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, (ii) l'évaluation des dépenses fiscales, (iii) la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours, (iv) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagements ; et par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des évolutions et (v) les crédits et emplois des opérateurs contribuant au programme.
Rapport annuel de performances (RAP)	Document établi par mission et annexé au projet de loi de règlement, il permet aux parlementaires de comparer la prévision et l'exécution budgétaire et l'engagement sur les objectifs et les résultats constatés. Il est présenté selon une structure identique à celle du PAP.
Fongibilité	La fongibilité est la liberté offerte par la loi organique relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB) à chaque gestionnaire d'utiliser librement les crédits pour mettre en œuvre de manière performante le programme. Elle est dite asymétrique lorsque certaines dépenses (exemple : dépenses de développement et de personnel) ne peuvent être utilisées pour d'autres natures (fonctionnement, dépenses d'équipement), alors que l'inverse est possible
Performance d'un programme	Terme désignant l'atteinte des objectifs dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes que sont (i) l'impact ou résultat final de l'action publique (efficacité socio-économique), (ii) la qualité du service apporté à l'utilisateur et (iii) l'efficacité, c'est-à-dire l'amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations. Le projet annuel de performance (PAP), annexe à la loi de finances, exprime les performances attendues dans les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes. Le rapport annuel de performance (RAP), annexe à la loi de règlement, exprime les performances réelles obtenues.
Fonctions de soutien	Fonctions ne participant pas directement à la mise en œuvre opérationnelle des actions de politique, mais indispensables à l'efficacité d'ensemble. Elles correspondent aux fonctions dites d'état-major (Cabinet du ministre, Secrétariat général, Inspection générale des services, etc) et aux fonctions de gestion des moyens (DCP, DCAF, communication et informatique transversales, etc). Par conséquent, seules les fonctions indivises, qui ne peuvent être réparties a priori par action de politique, peuvent être isolées dans une action ou un programme de soutien.

Annexe (2) : Liste des personnes rencontrées

- M. Brahim Ould Rave, Chargé de mission au MF, Directeur National du Projet IPE,
- M. Cheibany Moustapha, Coordonnateur du Projet IPE,
- M. Fall Khayar, Directeur de la Programmation Financière, intérimaire du Directeur Général du Budget e,

- Sidi Mohamed Ould Bouraya, Conseiller du Ministre chargé de la cellule de la réforme des finances publiques.
- M. Bâ Saïdou Moussa, Secrétaire Général de la Cour des Comptes,
- M. Moustapha Sidmou, Président de Chambre à la Cour des Comptes,
- M. Cheikh Ould Sid ‘Ahmed, Conseiller Technique du MF, chargé de la réforme des Finances Publiques,
- M. Mohamed Ould Eleyatt, Directeur adjoint de la Programmation, de la Coopération et de l’Information Sanitaire au Ministère de la Santé ;
- M. Mohamed El Béchir Ould Mohamed Saleh, Responsable du Suivi & Evaluation à la Direction des Projets Education et Formation.

Annexe (3) : Références bibliographiques

- Rapport d’évaluation du SGFP de la Mauritanie (PEFA, Macro-évaluation, Revue des dépenses publiques, RONC, CFAA).
- Loi n° 78-011 portant Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et textes subséquents.
- Projet de Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).
- Ordonnance n° 89-012 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique (RGCP).
- Projet de Règlement général de la comptabilité publique (RGCP).
- Arrêtés sur la nomenclature budgétaire.
- Programme d’investissement public (PIP).
- Lois de finances annuelles (LFI & LFR).
- Budgets consolidés d’investissement (BCIs).
- Décret instituant l’ordonnancement secondaire0
- Décret portant institution des Contrôleurs financiers ministériels (CFM).
- Documents annuels de programmation budgétaire initiale (DAPBI).
- CSLP 2011-2015 et ses plans d’actions.
- Cadres de dépenses à moyen terme (CDMTs),
- Schéma directeur de réforme des finances publiques (SDRFP).
- Guide méthodologique de l’implantation du Budget Programme au Burkina faso.
- Manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI.
- Sites des Cellules d’implantation du Budget Programme au Gabon et au Cameroun,
- Etablissement des nomenclatures de programmes et présentation budgétaire/Projet de guide méthodologique pour la Tunisie 2007 P. Demangel.