



REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

Ministère de l'Economie et des Finances, chargé de l'Industrie

Secrétariat Général

Projet de Gestion Économique et de Développement des Statistiques pour la prise de Décision
(GEDES) Crédit IDA P171777

N° 09/AMI/CI/UGP-GEDES/2022

**Recrutement d'un expert international long terme pour
l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme sectoriel**

Guide pratique d'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Djibouti

Juin 2024

Version finale

Guy Bertrand KAMTE POUENE ;

Expert international GFP ; Chef de mission

&

Dr Mohamed OMAR IBRAHIM ; *Expert local*

Abréviations

AE	Autorisation d'Engagement
BAR	Budgétisation Axée sur les Résultats
BM	Banque Mondiale
BM	Banque Mondiale
BP	Budget programme
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT	CDMT sectoriel
DGP	Déclaration de Politique Générale
EPA	Etablissements publics administratifs
FMI	Fonds Monétaire International
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GEDES	Projet de Gestion Économique et de Développement des Statistiques pour la prise de Décision
GFP	Gestion des Finances Publiques
ICI	Inclusion, Connectivité, Institutions
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MF	Ministère des Finances
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAP	Projet Annuel de Performance
PIB	Produit Intérieur Brut
PIE	Programme d'investissement de l'Etat
PIP	Programme d'investissement public
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TVA	Taxes sur la Valeur Ajoutée

Sommaire

Abréviations.....	1
Sommaire.....	2
INTRODUCTION GENERALE.....	5
I - Contexte et justification.....	5
II - Objectif du Guide.....	6
III - Utilisateurs du guide.....	6
IV - Structure du document.....	6
Section 1. ARTICULATION DES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE.....	7
I - But du CDMT.....	7
II - Articulation entre stratégie nationale et budget de l'Etat.....	7
II.1. Budget comme aboutissement de la planification	7
II.2. Arrimage budget et planification	8
II.3. Stratégie, CBMT, CDMT et budget de l'Etat.....	9
III - Articulation des outils de programmation budgétaire de l'Etat.....	10
III.1. Le cadre macroéconomique à moyen terme, le CBMT et le TOFE prévisionnel	10
III.2. Le CBMT et le CDMT Global	11
III.3. Le CDMT global, le CDMT sectoriels et le budget	12
III.4. Du CDSMT au budget de programmes - PAP	13
Section 2. DEFINITION DU CADRE DE DEPENSES A MOYEN TERME (CDMT).	15
I - Objectifs et définition du CDMT.....	15
I.1. Objectifs du CDMT.....	15
I.2. Définition des concepts	15
II - Intérêts et caractéristiques du CDMT.....	17
II.1. Avantages du CDMT	18
II.2. Les caractéristiques du CDMT	18

II.3. Couverture institutionnelle du CDMT	19
II.4. Degré de détail des projections	19
Section 3. PREALABLES ET BONNES PRATIQUES EN MATIERE DE CDMT.....	21
I - Les bonnes pratiques en matière de CDMT.....	21
I.1. Les facteurs clés du succès pour l'introduction des CDMT	21
I.2. Points d'attention	22
II - Les préalables à l'introduction des CDMT à Djibouti.....	23
Section 4. PROCESSUS D'ELABORATION	25
I - Principes généraux.....	25
I.1. La budgétisation en deux temps	25
I.2. Politiques publiques/programmes en cours et changements	25
I.3. Les réserves	26
II - Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).....	26
II.1. Niveau de désagrégation	26
II.2. Organisation de la projection	27
II.3. Les hypothèses	28
II.4. Principes.....	28
II.4.1. Les ressources extérieures.	29
II.4.2. Les ressources internes.	29
II.4.3. Les dépenses.	29
II.4.4. La réserve.....	30
II.4.5. Répartition de la réserve par catégorie de dépense.....	30
III - Le CDMT Global.....	30
III.1. Les étapes de l'établissement du CDMT Global	30
III.2. Les budgets tendanciels	32
III.2.1. Niveau de désagrégation.....	32
III.2.2. Principes de la projection	32
III.2.3. Dépenses temporaires	32
III.2.4. Hypothèses tendanciennes par titre	32

III.2.5. Calcul du tendancieriel	33
III.3. Répartition de la marge de manœuvre	33
III.3.1. Calcul de la marge de manoeuvre pour mesures nouvelles (du niveau central et des ministères)	33
III.3.2. Prise en compte des mesures nouvelles du niveau central	34
III.3.3. Répartition de la marge de manoeuvre après mesures nouvelles du niveau central	34
III.3.4. La marge de manoeuvre sur ressources externes.....	35
III.4. Les plafonds.....	35
IV - Les CDMT Sectoriels (CDSMT)	36
IV.1. Les préalables	36
IV.1.1. La structure programmatique.....	36
IV.1.2. Le plan d'action.....	36
IV.2. Tendancieriel et mesures nouvelles	37
IV.3. Les étapes de l'établissement du CDMT tendancieriel.....	37
IV.3.1. Etape 1. Prise en compte des mesures exceptionnelles de l'année N.	37
IV.3.2. Etape 2. Hypothèses tendancierielles pour les années N+1, N+2 et N+3.....	37
IV.3.3. Etape 3. La revue des projets et des requêtes.	38
IV.4. Les étapes de l'établissement du CDSMT	38
IV.4.1. Etape 5. Inscription des mesures nouvelles du CDMT global.....	38
IV.4.2. Etape 6. Inscription des activités (et projets) nouveaux.	38
IV.4.3. Etape 7. Calcul du CDMT sectoriel.....	39
IV.5. Présentation du CDMT sectoriel	39
CONCLUSION GENERALE	41
ANNEXES	42
I - Critères d'une stratégie budgétisable	42

INTRODUCTION GENERALE

I - Contexte et justification

Au cours des deux dernières décennies, Djibouti a connu une croissance économique remarquable et a amélioré ses résultats sociaux, en tirant parti de sa position stratégique. Selon les comptes nationaux révisés, le PIB par habitant a augmenté en moyenne de 4,4 % par an en termes réels au cours des deux dernières décennies, pour atteindre près de 3 milliards de dollars US en 2018.

Durant cette période, la croissance économique est tirée par l'exportation de services, les principaux contributeurs étant les secteurs des transports et de la logistique, des télécommunications et des banques. Dans ces trois secteurs, la stratégie de Djibouti s'est appuyée sur son atout le plus précieux et le plus important, sa situation géographique, générant une valeur importante dans le cadre de son principal partenariat économique avec l'Éthiopie, qui connaît une croissance rapide. Djibouti sert de port principal et traite environ 90 % du commerce extérieur de l'Éthiopie, pays sans littoral, qui est la plus grande économie d'Afrique de l'Est et qui connaît la croissance la plus rapide. Au cours de la dernière décennie, Djibouti a considérablement amélioré sa plateforme d'infrastructures. Avec des installations importantes (ports, chemin de fer, câbles sous-marins, conduites d'eau, réseau d'interconnexion électrique, zone de libre-échange internationale) en place et opérationnelles, le Gouvernement est en train de passer à la vitesse supérieure dans la mise en œuvre de réformes essentielles pour stimuler la productivité, l'efficacité et moderniser son administration afin de soutenir la croissance, de la rendre plus large et plus inclusive.

L'amélioration de la qualité des politiques publiques et le renforcement significatif de la capacité institutionnelle sont essentiels pour rendre la croissance durable et plus inclusive. Le Gouvernement a déjà annoncé que la nouvelle décennie sera consacrée à la mise en œuvre de réformes visant à favoriser l'inclusion, la connexion et les institutions (ICI), dans le cadre du deuxième plan de développement de la Vision 2035. Cela nécessiterait la mise en place de mécanismes de retour d'information solides et intégrés qui éclairent les décideurs politiques sur ce qui marche et ce qui ne marche pas, en vue d'une meilleure efficacité des processus décisionnels du Gouvernement. Pour ce faire, Djibouti doit améliorer la capacité d'analyse de l'administration et combler les énormes lacunes en matière de connaissances et de données auxquelles le pays est actuellement confronté.

Ainsi, la République de Djibouti bénéficie depuis le 8 juin 2020 d'un prêt IDA d'un montant de 15 millions de US dollars pour la mise en œuvre du Projet de Gestion Économique et de Développement Statistique pour la prise de Décision (GEDES).

Le projet contribue à améliorer la gestion économique et à combler les lacunes en termes d'outils d'analyses et à favoriser la transparence, la responsabilité, l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques.

Depuis une dizaine d'année, le Ministère du Budget ambitionne d'améliorer la présentation et la transparence budgétaire. C'est dans cette optique que la Direction du Budget (DB) sous l'impulsion des bailleurs de fonds tels que le FMI et la Banque Mondiale (BM) a engagé une série de réformes budgétaires.

La préparation du budget pluriannuel nécessite une méthodologie explicite et partagée entre le ministère en charge des finances et les ministères gestionnaires. Il s'agit d'une méthodologie de construction du budget c'est-à-dire à vocation interne à l'administration Djiboutienne dans les discussions entre les administrateurs du budget et les départements sectoriels. Le présent guide pratique d'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyens termes s'inscrit en droit ligne et constitue un support de référence dans cette optique.

II - Objectif du Guide

L'objectif global du guide est d'assurer une meilleure maîtrise du processus d'élaboration des CDMT en vue d'améliorer l'efficacité du Budget de l'Etat en tant qu'instrument majeur de mise en œuvre de la politique de développement. A ce titre, le guide qui se veut aussi pratique et didactique que possible :

- ⦿ Harmonise les concepts avec ceux de la planification et de la budgétisation par programmes ;
- ⦿ Fixe les principes directeurs d'élaboration du CDMT ;
- ⦿ Propose un modèle de présentation des documents du CDMT Ministériel ;
- ⦿ Fixe les canons méthodologiques, orientés vers la performance et les résultats ;
- ⦿ Comprend des illustrations tout au long du processus d'élaboration ainsi qu'un pas à pas pour les principales étapes.

III - Utilisateurs du guide

Le guide CDMT est destiné aux acteurs budgétaires et aux agents opérationnels des institutions et des ministères. Document de référence, il doit être consulté par tous ceux qui sont impliqués dans l'élaboration ou l'utilisation des CDMT. Il s'adresse prioritairement à tous les ministères, institutions publiques, Collectivités locales et Etablissement Publics Administratifs (EPA). Il permet par ailleurs aux acteurs de s'approprier, de manière autonome, la méthodologie d'élaboration d'un CDMT.

IV - Structure du document

Le présent guide méthodologique est structuré en quatre sections. La première section définit le CDMT et quelques concepts-clés. La deuxième recense et décrit les préalables techniques à l'élaboration du CDMT ; il s'agit essentiellement du Plan d'Action Prioritaire chiffré, du CBMT et de la maturation qui sont des inputs pour l'exercice. La troisième expose de manière systématique l'algorithme pour élaborer le CDMT, avec les inputs et les résultats attendus pour chaque étape. La quatrième décrit le cadre institutionnel d'élaboration des CDMT à Djibouti.

Section 1. ARTICULATION DES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE

Cette section présente le but de l'approche CDMT et l'articulation entre les divers instruments de planification et programmation, qui comprennent : (i) le Plan de développement économique et social et les stratégies ; (ii) le cadre budgétaire à moyen terme (y compris le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE)) ; (iii) le CDMT global et sectoriel ; et (iv) le budget annuel.

I - But du CDMT

Le CDMT est un instrument de programmation triennal glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle, afin de :

Renforcer la discipline budgétaire globale, notamment la viabilité des politiques budgétaires, en s'assurant que l'impact budgétaire futur des politiques budgétaires est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et est en adéquation avec le cadre macroéconomique.

Renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources, par le développement d'outils et méthodes assurant le lien entre, d'une part, les stratégies et le Plan de développement économique et social (dit ci-dessous "le Plan"), et, d'autre part, le budget annuel. Dans le cadre du budget annuel, les inflexions qui peuvent être apportées aux politiques budgétaires sont marginales. Un CDMT vise à définir le sentier de réalisation des objectifs stratégiques définis dans le Plan de développement économique et social et les autres documents stratégiques.

Améliorer la performance opérationnelle, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficace dans la fourniture de services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en contribuant à fournir un cadre pour le suivi de la performance. Toutefois, il n'est possible d'améliorer la prévisibilité que si les procédures sont disciplinées et si le CDMT respecte les contraintes financières.

II - Articulation entre stratégie nationale et budget de l'Etat

II.1. Budget comme aboutissement de la planification

Une bonne maîtrise de la gestion commence par une vision claire de ce que l'on souhaite faire à moyen et à long terme. C'est le domaine de la planification. La planification est une démarche qui consiste, à partir d'une connaissance de l'environnement de l'organisation ainsi que de ses forces et faiblesses (diagnostic), à faire des choix concernant l'avenir à long terme (stratégie) et à définir des moyens permettant de concrétiser ces choix (plan opérationnel). Le budget constitue un sous-ensemble du système de planification. Il n'est plus le point de départ de l'effort de prévision, mais l'aboutissement du processus de planification.

C'est dans son intégration au processus de planification que le budget est ancré dans la réalité actuelle et future de l'organisation et qu'il peut refléter l'intégralité de ses perspectives. Poursuivant des objectifs, l'organisation définit une stratégie pour les atteindre et doit mettre

en œuvre des moyens pour y arriver, lesquels ne manqueront pas d'avoir des implications financières. La gestion budgétaire est un élément d'un système de gestion plus vaste qui doit refléter et appuyer les choix effectués et, pour cela, s'inscrire dans la démarche de planification de l'organisation.

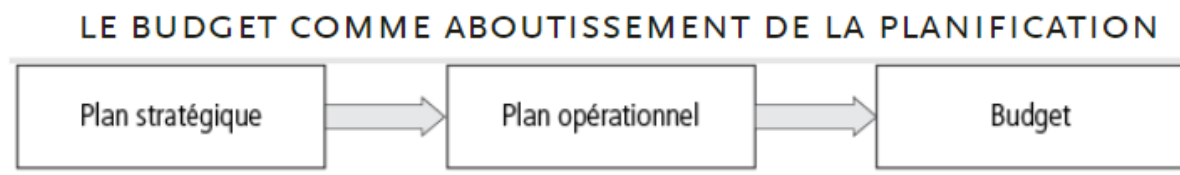


Figure 1 : Budget et planification

II.2. Arrimage budget et planification

Le plan stratégique est le fruit d'une réflexion visant à positionner une organisation pour qu'elle soit en mesure de relever les défis qui l'attendent. Ce questionnement large conduit à cerner les stratégies et les objectifs concrets à poursuivre pour y arriver tout en s'assurant que l'information de suivi pertinente est disponible. C'est également le point de départ d'une planification budgétaire réussie où, étape par étape, les objectifs poursuivis par une organisation seront amenés jusqu'au budget annuel.

C'est en articulant la planification stratégique et l'architecture budgétaire que le lien se fait entre la budgétisation et la planification. ***La réflexion stratégique doit s'effectuer à partir de la structure des programmes budgétaires. C'est donc programme par programme que les objectifs et cibles de la planification stratégique doivent être élaborés.*** Dissocier les deux rendrait difficile la prise en compte des résultats dans l'attribution des budgets. L'ensemble du processus comprend plusieurs étapes balisant la transition de la planification à la budgétisation, dont l'étape névralgique du plan opérationnel. Avec le plan opérationnel, on abandonne le domaine de la stratégie pour entrer dans celui de la tactique et de la programmation : la direction est tracée, il convient de déterminer par quel chemin on va y aller. La planification opérationnelle cherche à vérifier la cohérence globale des choix stratégiques, à définir les actions à mener année par année, à mesurer la faisabilité financière des différents programmes d'action et projets.

Le plan opérationnel présente avec le budget un point commun, celui d'être quantitatif, et une différence qui tient à la globalité des prévisions. En effet, alors que le budget est détaillé (programme par programme, activité par activité, etc.), le plan opérationnel se limite aux données agrégées. Le découpage du plan opérationnel en segments financiers annuels permettra leur intégration dans l'exercice budgétaire.

Aux besoins courants de l'organisation seront donc ajoutés les éléments qui découlent de la planification à plus long terme et dont l'actualisation coïncide avec les prévisions budgétaires plus immédiates. C'est cette intégration des perspectives à court et long terme qui donne crédibilité et cohérence au budget. On reste dans l'univers prévisionnel, certes, mais le passage à l'exécution est facilité. Planification et budgétisation permettent une meilleure gestion globale.

L'ARTICULATION DES STRATÉGIES NATIONALES ET DES PROGRAMMES MINISTÉRIELS

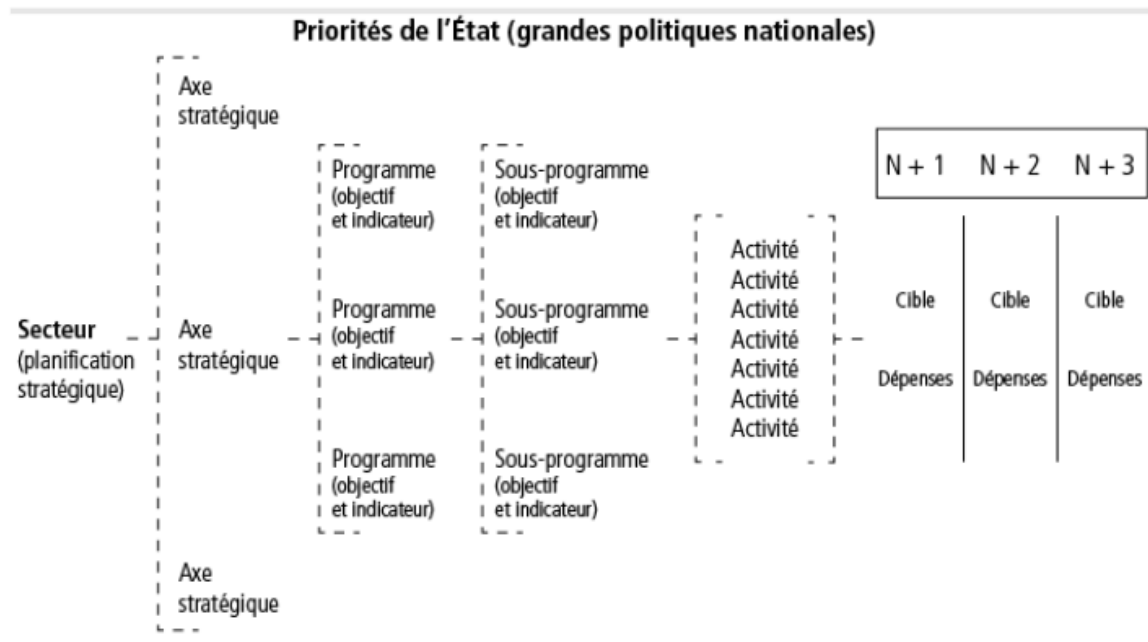


Figure 2 : De la Planification à la budgétisation

II.3. Stratégie, CBMT, CDMT et budget de l'Etat

L'objectif global du CDMT est d'offrir un cadre commun à la définition des politiques de planification et de budgétisation aux niveaux central et sectoriel, ce qui permet de décloisonner le processus de décision en favorisant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriel et entre perspectives stratégiques et financières.

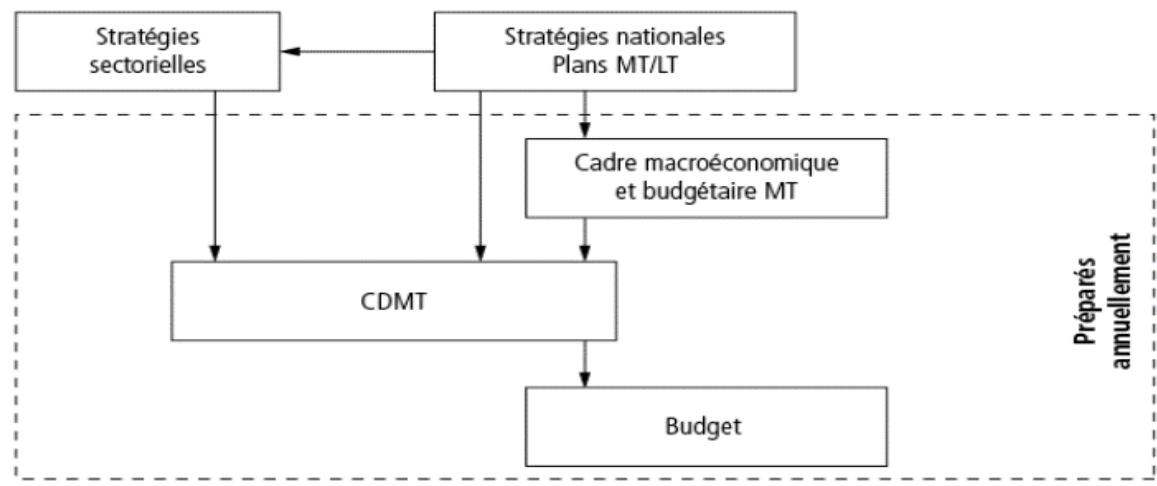


Figure 3 : De la stratégie au budget

III - Articulation des outils de programmation budgétaire de l'Etat

III.1. Le cadre macroéconomique à moyen terme, le CBMT et le TOFE prévisionnel

Le Plan et les stratégies sectorielles fournissent les orientations de la politique budgétaire, mais le budget doit aussi tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique et financière. Tout le travail de préparation du CDMT commence avec la prévision de l'évolution de l'économie et de la croissance du produit intérieur brut (PIB), laquelle déterminera en bonne partie les revenus additionnels sur lesquels l'État pourra compter dans les prochaines années.

Un cadre macroéconomique à moyen terme comprend une projection des principaux comptes macroéconomiques, dont notamment :

- L'équilibre entre les emplois et les ressources du marché des biens et services (Les principales composantes du PIB qu'il faut prévoir sont les suivantes : la consommation, les investissements des entreprises, la construction résidentielle, les achats de machinerie et d'équipement, les exportations, l'investissement public, les dépenses publiques en achat de biens et de services) ;
- La situation monétaire ;
- La balance des paiements (importation, exportations, mouvement des capitaux, etc.) ;
- Les opérations financières de l'Etat qui sont présentées dans un tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel. La définition de la politique budgétaire globale ne doit pas être limitée aux seules projections du TOFE. La préparation de stratégies en matière de gestion de la dette ou de politique fiscale est essentielle. Le TOFE doit aussi être accompagné de diverses études analytiques permettant de mieux définir la politique budgétaire. Ces études doivent comprendre, entre autres, une analyse des risques, notamment en cas de retournement de la conjoncture économique, et une analyse des passifs éventuels, comme ceux liés aux garanties d'emprunt.

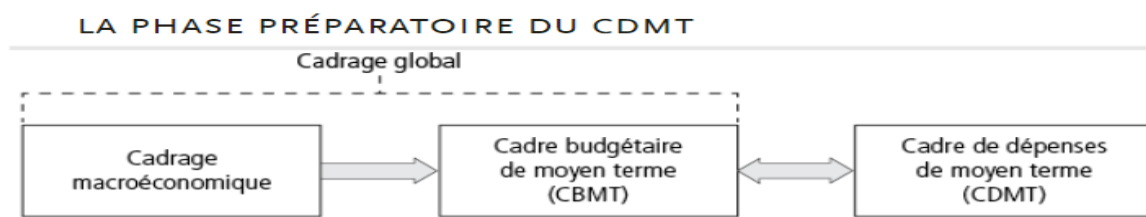


Figure 4 : Lien entre cadre macroéconomique, CBMT (y compris TOFE) et CDMT

Pour obtenir ces données et faire tourner leurs modèles macroéconomiques, les équipes de prévisionnistes puisent à diverses sources : ils s'adressent d'abord à la banque centrale et à l'institut national de statistique ; ensuite, ils peuvent acheter des données d'organismes privés spécialisés (comme Global Insight, Data Stream, Bloomberg, Reuter, etc.) ; ils peuvent aussi utiliser les prévisions détaillées d'organisations financières internationales (OCDE, Fonds monétaire international [FMI], Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce [OMC])

; enfin, des rencontres régulières avec les prévisionnistes du secteur privé (banques, compagnies d'assurance...) peuvent compléter l'information recherchée. Les prévisions vont servir à élaborer le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), qui présente les recettes par grande catégorie (impôts, droits et taxes, etc.), les dépenses par grande nature économique (dépenses de personnel, dépenses en biens et services, etc.), les objectifs de déficit ou de surplus et les prévisions de financement. Il s'agit en somme d'une prévision des agrégats budgétaires non désagrégée par secteur ou ministère.

Le CBMT découle directement du cadre macroéconomique d'ensemble et fait apparaître le total des dépenses publiques, le total des recettes publiques, le déficit, l'endettement, etc., d'une façon cohérente avec l'équilibre macroéconomique. La plupart du temps, il fait également apparaître les dépenses et les recettes publiques à un niveau de désagrégation limité, entre cinq et dix catégories de recettes et de dépenses par nature.

C'est le CBMT qui définit la marge de manœuvre disponible. Le processus d'allocation budgétaire est fonction de la marge budgétaire calculée par rapport à la projection de base. Si le gouvernement approuve un ajustement à la hausse de la projection de base, il accorde aux unités concernées une marge pour demander des ressources additionnelles ; s'il recherche une diminution des dépenses, il affecte une marge négative qui nécessite que les unités administratives demandent des montants au-dessous de leur projection de base.

III.2. Le CBMT et le CDMT Global

La démarcation entre le CBMT et le CDMT global n'est pas franche. En réalité, les deux ont besoin l'un de l'autre. Le CBMT projette, dans un premier temps, les recettes vraisemblables et les dépenses tendanciennes, dont l'écart est la marge de manœuvre, qui peut être répartie entre les ministères pour mettre en œuvre des actions nouvelles. Les dépenses tendanciennes sont à politique publique inchangée. Cependant, le CBMT ne permet pas à lui seul le calcul de la marge de manœuvre, qui suppose qu'une première étape du CDMT est réalisée, celle de la détermination des budgets tendanciels des ministères. Cette première étape du CDMT conduit donc à un aller vers le CBMT qui détermine la marge de manœuvre, suivi d'un retour vers le CDMT pour répartir la marge de manœuvre éventuelle.

Comme le CDMT couvre une période de plusieurs années, il importe de prendre certaines précautions et de ne pas attribuer toute la marge disponible. Une approche prudente prévoit la création de réserves. Ces réserves sont de deux types : une réserve pour imprévus qui couvre les risques budgétaires éventuels et une réserve de programmation qui correspond à des montants non encore alloués. Plus on s'éloigne de la première année du CDMT, plus l'incertitude augmente et plus les réserves doivent être importantes. Les réserves de la première année du CDMT doivent être modestes (1 à 2 % du total) ; les réserves des années suivantes peuvent être de taille supérieure afin de pouvoir faire face à des risques.

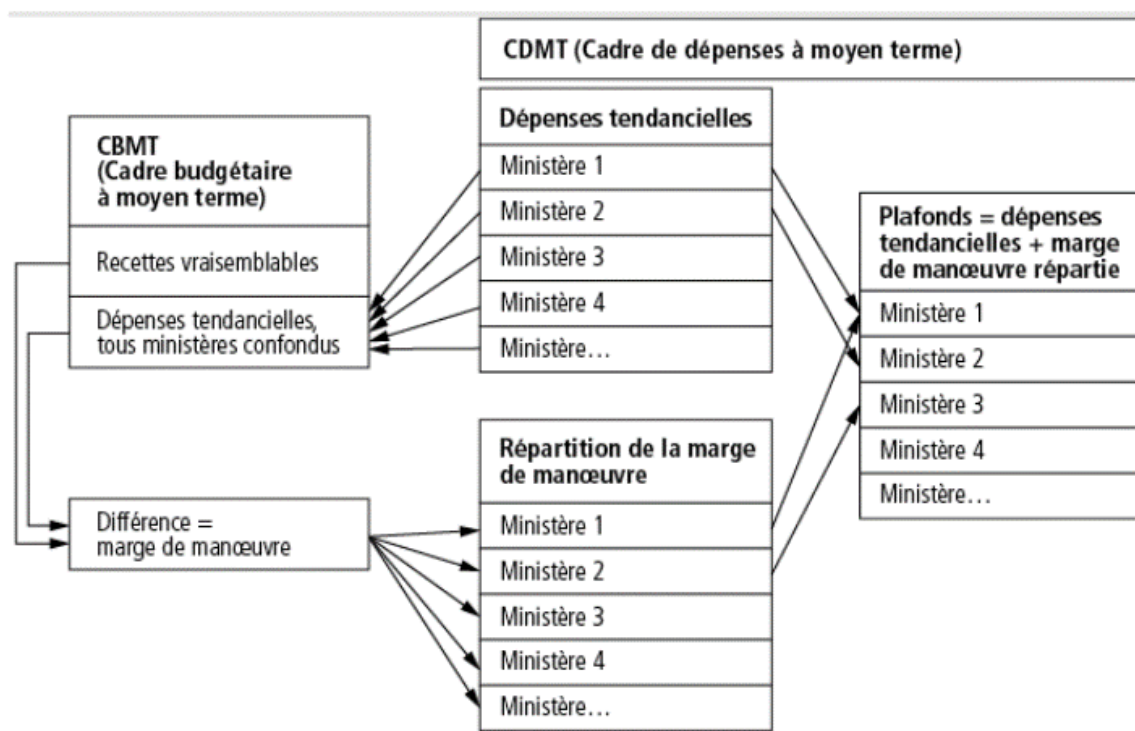


Figure 5 : Liens entre CBMT et le CDMT global

III.3. Le CDMT global, le CDMT sectoriels et le budget

Une fois établie l'enveloppe totale des dépenses du gouvernement, on procède à la détermination du CDMT, lequel comporte deux volets : le CDMT global pour l'allocation intersectorielle des ressources et le CDMT sectoriel (CDSMT) pour l'allocation intra sectorielle. Le premier présente les dépenses agrégées par ministère ou grande fonction, tandis que le second détaille les dépenses par ministère et programme. Tous deux présentent un certain nombre de caractéristiques communes :

- Respect d'une contrainte globale qui est conforme au cadrage macro budgétaire à moyen terme ;
- Période de projection à trois ans ;
- Conformité au budget la première année ;
- Les projections sont indicatives par la suite ;
- Mise à jour annuelle (plan glissant) ;
- Inclusion de toutes les dépenses, peu important leur nature ou leur source de financement ;
- Interaction entre une procédure de budgétisation descendante et une procédure ascendante.

Les objectifs du CDMT global sont au cœur de la gestion budgétaire. Le CDMT global va encadrer la préparation du budget des ministères (dépenses et investissements), mais il va aussi fournir à ces derniers un minimum de prévisibilité pour la gestion de leur budget. Ouvrant une

perspective pluriannuelle, il donne un cadre pour l'analyse de l'impact budgétaire futur des politiques actuelles tout en informant le Parlement et les citoyens sur les grandes orientations de la politique budgétaire.



Figure 6 : Liens entre CDMT global, CDMT sectoriel et budget

Le CDMT sectoriel (ou CDSMT) présente des prévisions par programme et, selon les pays, par sous-programme et grande nature de la dépense. Le programme est un regroupement d'activités d'une entité ayant le même ensemble d'objectifs. Il adopte souvent le même format que le budget ou prend la forme de budgets de programme pluriannuels. Il s'agit d'un exercice interne à chaque ministère à partir de l'allocation de ressources déterminées par le CDMT global. En fournissant la prévisibilité nécessaire pour une bonne gestion, le CDSMT renforce l'allocation intra sectorielle des dépenses. La préparation du CDSMT exige des ministères que, pour chacun des programmes de dépenses, on soit en mesure de présenter une vision articulée des dépenses tendanciellées et des nouvelles interventions prioritaires. De même, il faut pouvoir distinguer les interventions dont le financement est acquis de celles dont le financement est à rechercher.

Le CDSMT peut difficilement être mis en œuvre sans une appréciation correcte des dépenses concernées, programme par programme. Ce faisant, des ajustements pourraient être nécessaires au CDMT global. En effet, l'appréciation des effets du cadrage initial pourrait susciter un arbitrage des priorités ministérielles et gouvernementales et, éventuellement, des négociations avec les paliers supérieurs avant la conclusion finale.

III.4. Du CDSMT au budget de programmes - PAP

Le CDMT sectoriel (CDSMT) diffère du budget de programmes à plusieurs titres, notamment en ce que, premièrement le CDSMT est une prévision sur trois ans, deuxièmement le CDSMT est un pré-budget, non soumis à des contraintes de présentation détaillée comme l'est le budget.

La présentation du budget par programmes et actions ne remplace pas la présentation par nature, elle s'y ajoute. Les crédits des programmes sont décomposés selon leur nature en quatre catégories (Personnel, biens et services, subventions et transferts, investissements) et la loi de finances est accompagnée d'annexes explicatives, en particulier ; (i) un tableau matriciel croisé de classifications fonctionnelle et économique ; (ii) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et économique. Cependant, rien n'empêche un Etat de renforcer la nomenclature programmatique pour répondre aux nécessités d'une analyse des projets de budgets et de la justification des crédits demandés.

L'utilisation de la classification par programmes comporte de multiples avantages ; elle permet, entre autres, d'allouer les ressources en fonction des objectifs poursuivis par l'État (chaque programme est défini pour atteindre un objectif), d'inclure des mesures de performance dans

le budget (les indicateurs sont établis en fonction des objectifs fixés pour les programmes), d'améliorer la présentation du budget (la structure de programmes accroît la lisibilité du budget), d'assurer une plus grande flexibilité du budget (les règles de réaménagement de crédits sont établies en fonction de la structure de programmes) et de favoriser une responsabilisation plus grande des gestionnaires (un seul gestionnaire assume la responsabilité d'un programme ou d'une subdivision de programmes).

Les projets annuels de performance (PAP) qui ont pour objectif de fournir la justification des crédits inscrits dans le projet de loi des finances et qui représentent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes sont des annexes obligatoires du projet de loi de finances. Les PAP précisent également les coûts des actions et des projets ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat des programmes auxquels ils se réfèrent.

Les PAP et CDSMT sont complémentaires. Les PAP comprennent de l'information financière qui complète celle des CDSMT, tandis que les CDSMT doivent faire référence aux objectifs des programmes définis dans les PAP. Pour garantir une bonne cohérence des documents et éviter des duplications, le CDSMT et les PAP d'un ministère devraient être consolidés dans un document unique¹.

¹ Recommandations tirées du guide didactique d'application de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.

Section 2. DEFINITION DU CADRE DE DEPENSES A MOYEN TERME (CDMT)

Cette section définit et caractérise les principaux concepts utilisés dans l'élaboration du CDMT. Il s'agit plus explicitement de leur donner un contenu concret, afin que tous les acteurs impliqués dans ce processus de programmation aient la même compréhension.

I - Objectifs et définition du CDMT

Le CDMT est un outil de programmation pluriannuelle des dépenses publiques permettant d'établir une plus grande cohérence entre les stratégies sectorielles et les contraintes budgétaires. Il ne doit se substituer ni à la loi de finances ni à la stratégie nationale de développement économique et social.

I.1. Objectifs du CDMT

Le CDMT est un processus qui vise à faire évoluer un système budgétaire dans une triple direction :

- Définir un cadre pluriannuel de ressources stable, cohérent et réaliste pour éviter le plus possible que les impératifs à court terme dominent les décisions budgétaires, que des coupes soudaines de crédits créent des incertitudes et des comportements négatifs, que les fonds destinés aux services d'exécution et aux collectivités locales arrivent de façon tardive et irrégulière ;
- Favoriser une approche par programmes avec des stratégies et des objectifs de performance clairement affichés ;
- Améliorer l'information en suscitant une mesure des coûts et des résultats, éclairant ainsi le système de décision et de gestion.

I.2. Définition des concepts

La gestion axée sur les résultats (GAR) cherche à fixer des objectifs et des normes de performance pour chaque programme, à donner aux gestionnaires responsables de chaque programme la liberté de mettre en œuvre les moyens d'améliorer la performance, à mesurer les résultats effectivement obtenus, à utiliser les informations sur le niveau de performance atteint pour prendre des décisions sur les ressources futures, puis à rendre publique cette information. Elle consiste donc à orienter la gestion vers la réalisation de diverses catégories d'objectifs, en se demandant non seulement si les produits sont conformes aux améliorations recherchées, mais aussi s'ils permettent d'atteindre les objectifs pour lesquels ils ont été conçus.

Le budget programmes (BP) cherche à articuler les interventions de l'État de manière à ce que soient regroupées sous une même autorité les interventions poursuivant une même finalité, sans égard à la forme qu'elles prennent. Les ressources ainsi regroupées sont plus importantes et, selon certaines règles de gestion particulières, peuvent plus facilement être utilisées par les gestionnaires responsables. Pourquoi une plus grande latitude de décisions budgétaires accordée aux responsables de programme ? Parce qu'à chaque programme et sous-programme

sont attribués des objectifs particuliers dont on veut faciliter l'atteinte en élargissant la capacité de prendre des décisions sur les ressources qui pourraient y contribuer.

Le Cadre Budgétaire à Moyen terme (CBMT) est un instrument d'allocation de ressources aux différents secteurs d'intervention de l'État en cohérence avec le cadrage budgétaire et l'ensemble des priorités du pays à moyen terme. Élaboré à partir du haut de la pyramide gouvernementale, il vise à déterminer les contraintes macroéconomiques pluriannuelles qui vont peser sur les recettes publiques et qui ensuite, à partir des orientations budgétaires du gouvernement, vont conditionner la préparation du budget global de l'État. Le CBMT découle directement du cadre macroéconomique d'ensemble et fait apparaître le total des dépenses publiques, le total des recettes publiques, le déficit, l'endettement, etc., d'une façon cohérente avec l'équilibre macroéconomique.

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global est un outil d'allocation intersectorielle des ressources. Une fois établie l'enveloppe totale des dépenses du gouvernement, on procède à la détermination du CDMT global qui présente les dépenses agrégées par ministère ou grande fonction. Le budget de chaque ministère sera établi suivant les perspectives du CBMT et sur la base du CDMT global, avec à charge pour chacun d'en faire la répartition entre ses principaux secteurs d'intervention, mais en respectant l'enveloppe qui lui est octroyée. Le CDMT global est à la fois un instrument de discipline budgétaire globale et, pour chacune des instances de l'administration, un cadre de prévisibilité budgétaire dont les gestionnaires ont grandement besoin.

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sectoriel est un outil de programmation des dépenses du ministère qui tient compte des indications de ressources communiquées par le CDMT central et propose une ventilation à moyen terme des ressources entre des programmes et actions en vue d'atteindre des objectifs précis. Il vise à (i) exprimer les besoins de financement des programmes et actions du ministère, en relation avec les objectifs stratégiques visés et les cibles annualisées ; (ii) à établir une cohérence entre les objectifs stratégiques, les programmes, les actions et les dotations budgétaires ; (iii) renforcer la cohérence entre les charges de fonctionnement et celles d'investissement en s'assurant notamment que les charges récurrentes engendrées par les dépenses en capital sont captées.

Le Programme budgétaire est un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé de politique publique dans le cadre d'une fonction. Il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant généralement d'un même ministère, le programme est l'unité de spécialité des crédits (les crédits ne peuvent servir à d'autres fins que celles spécifiées pour ce programme) et le niveau de l'autorisation de la dépense (les crédits sont votés par programme).

Il possède un certain nombre de caractéristiques :

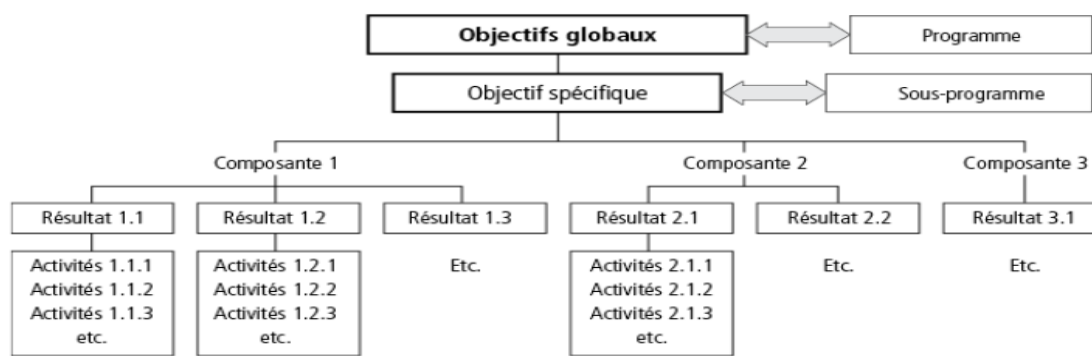
- Interventions de plusieurs ordres (services directs, subventions, etc.) : le programme regroupe l'ensemble des actions publiques poursuivant une même fin, et ces actions sont

de divers ordres, qui peuvent être prises en charge directement par l'administration ou relever d'autres organisations par l'intermédiaire de transferts.

- Cohérence interne et externe (éléments de programme et exclusivité) : en créant un programme, un gouvernement crée normalement un monopole (c'est-à-dire qu'il en confie l'exclusivité de gestion à une de ses instances) et s'assure que les divers éléments rassemblés sont compatibles avec les buts poursuivis.
- Synergie et effet de levier (valeur ajoutée) : en mettant ensemble toutes les interventions poursuivant une même fin, on peut non seulement bénéficier d'économies d'échelle, mais augmenter, par une meilleure coordination, la capacité d'atteindre les objectifs généraux fixés.
- Possibilité de définir, au-delà des extrants, un résultat attendu (effets, impacts) : chaque action publique, en elle-même, est souvent spécialisée et de taille réduite, de sorte qu'il est difficile de mesurer au-delà des extrants les résultats plus larges qu'elle permettrait d'atteindre ; par contre, lorsque réunie avec d'autres dans un programme ou sous-programme, cette évaluation devient plus facile, puisqu'un faisceau d'interventions a plus de chances de donner des résultats mesurables.

Les actions, activités, projets et autres éléments : Les programmes comprennent donc une série d'éléments divers correspondant à autant d'interventions compatibles avec les buts poursuivis. Les plus importants sont les sous-programmes, qui sont déjà le fruit du regroupement cohérent d'actions diverses. Avec les programmes et les sous-programmes, on voit se dessiner un arbre d'objectifs, les objectifs inférieurs soutenant l'atteinte des objectifs supérieurs.

Les actions, activités et projets inscrits à l'intérieur d'un programme ou d'un sous-programme sont nombreux et reflètent la variété des interventions publiques dans un secteur donné. C'est le niveau infra-programme sur lequel les gestionnaires ont toute la latitude budgétaire.



Source : Communautés européennes (2004, p. 76).

Figure 7 : Arbre des objectifs

II - Intérêts et caractéristiques du CDMT

Placer le budget dans une perspective pluriannuelle nécessite une démarche disciplinée, la programmation pluriannuelle des dépenses ne devant pas conduire à formuler des promesses inconsidérées.

II.1. Avantages du CDMT

Le CBMT et le CDMT forcent un éloignement du cadre budgétaire étroit que constitue l'annualité. Ils jettent les bases d'une budgétisation pluriannuelle plus conforme à la poursuite d'objectifs dont la matérialisation ne s'opère réellement que sur plusieurs années.

Le CDMT présente de nombreux avantages qui sont dans l'ordre notamment de :

- ⦿ Faciliter la gestion des conflits entre les besoins de financement des politiques et les réalités budgétaires ;
- ⦿ Susciter la production d'informations qui facilitent le processus de décision, améliorent la qualité des choix, accroissent la transparence et renforcent le sens des responsabilités ;
- ⦿ Accroître la prévisibilité du financement futur des politiques sectorielles prioritaires du pays ; Promouvoir une gestion satisfaisante des services opérationnels chargés d'exécuter les programmes et de mettre en œuvre les politiques ;
- ⦿ Servir de plaidoyer pour la mobilisation des ressources en vue du financement des programmes ;
- ⦿ Renforcer la préparation du budget annuel et lui donner plus de crédibilité et d'efficacité : le CDMT est un support indispensable à l'élaboration du budget programme, notamment pour la mise en place des Autorisation d'Engagements (AE) pluriannuelles.

II.2. Les caractéristiques du CDMT

En général, les CDMT sont des programmes pluriannuels de dépense "glissants" présentant les caractéristiques suivantes :

- ⦿ Les projections de dépense du CDMT sont établies pour une période de trois à quatre ans. Un horizon plus court est souvent insuffisant pour programmer les changements de politique budgétaire et apprécier l'impact budgétaire futur des programmes budgétisés. Un horizon de trois ans est retenu dans le présent guide. Une programmation financière sur un horizon plus long serait fortement aléatoire. Néanmoins, des études stratégiques à plus long terme sont aussi nécessaires pour préparer les politiques sectorielles ;
- ⦿ Afin de permettre l'analyse de l'évolution de la politique budgétaire, le CDMT fournit aussi des données sur l'exécution budgétaire. Par exemple, il peut couvrir une période de six ans (deux ans passées, l'année en cours, trois ans pour la période de projection) ;
- ⦿ Le CDMT est préparé annuellement. La préparation d'un CDMT doit être un élément de la préparation du budget annuel. Le CDMT ne se substitue pas au budget, mais il fournit un éclairage sur la direction des politiques budgétaires et l'impact budgétaire futur des politiques actuelles ;
- ⦿ La première année du CDMT est conforme au budget. Les années suivantes sont indicatives et peuvent être révisées lors de la préparation du CDMT suivant. Toutefois pour que l'exercice soit crédible et contribue à l'amélioration de la prévisibilité, les prévisions indicatives des deux et troisièmes tranches annuelles du CDMT doivent être réalistes ;

- Un CDMT regroupe toutes les dépenses de l'Etat, quelle que soit leur nature économique, leur source de financement ou leur mode de réalisation. Le CDMT permet d'examiner ensemble les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ce qui facilite les arbitrages entre ces deux types de dépenses. Il fournit un cadre pour l'examen de l'impact sur le budget de fonctionnement des programmes d'investissement s'achevant au cours de la période du CDMT.

En marge de ces caractéristiques, il est en général recommandé que le CDMT :

- Distingue les programmes/politiques en cours et les changements de politiques ;
- Soit exprimé en monnaie courante ;
- Soit basé sur des hypothèses de recettes prudentes, et comprenne pour chacune de ses tranches annuelles une réserve pour imprévus, et, pour les tranches suivant la première année, une réserve de programmation.

II.3. Couverture institutionnelle du CDMT

La couverture institutionnelle d'un CDMT varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays des CDMT sont préparés à la fois par l'administration publique centrale et par les collectivités territoriales ou locales, et des procédures de coordination ou concertation entre les différents niveaux de l'administration ont été mises en place.

Dans un premier temps, il est sans doute préférable de limiter le champ de l'exercice à l'administration centrale. Mais, il est alors souhaitable d'utiliser le CDMT comme cadre pour consolider toutes les dépenses de l'administration, y compris celle des unités administratives en partie extrabudgétaires comme les établissements publics administratifs (EPA).

II.4. Degré de détail des projections

Selon le degré de détail des projections de dépense, le CDMT peut être soit un instrument d'allocation *intersectorielle*, soit un instrument visant en outre à assurer la cohérence des allocations *intra-sectorielles* avec les stratégies sectorielles et à améliorer la prévisibilité dans la gestion des programmes.

Schématiquement, il peut être distingué :

- Un CDMT "global" (ou "agrégé") présentant par secteur ou par ministère les projections de dépense globales du CBMT (y compris le TOFE prévisionnel). Un tel CDMT fournit un instrument pour encadrer la préparation du budget annuel et la préparation de programmes de dépense pluriannuels élaborés par les ministères, lorsque de tels programmes sont d'actualité. Il permet aux ministères sectoriels de disposer d'un minimum de visibilité de leurs budgets et peut faciliter les choix budgétaires en donnant un cadre pour l'analyse de l'impact budgétaire futur des politiques actuelles (par exemple, les charges récurrentes des projets d'investissement). De tels CDMT sont principalement utilisés pour encadrer la préparation du budget et informer le Parlement et les citoyens sur les grandes directions de la politique budgétaire ;

- ๑ Un CDMT "détaillé" (ou « sectoriel ») détaillant par programme, voire par sous-programme et activités, les enveloppes sectorielles, ou ministérielles, du CDMT "agrégé". Un tel CDMT peut être un instrument pour l'allocation intra-sectorielle des ressources. Il fournit un cadre pour le suivi de la performance au niveau des secteurs, si des indicateurs de performance pertinents sont établis pour les différents programmes.

Une approche progressive est envisageable pour la mise en place d'un CDMT détaillé. Cette approche consisterait, par exemple, dans un premier temps à développer un CBMT (y compris le TOFE prévisionnel triennal) et un CDMT agrégé par secteur/ministère et à étendre progressivement les expériences pilotes actuelles de préparation de budgets de programme, ou "CDMT sectoriel". Ensuite un CDMT détaillé couvrant tous les secteurs serait mis en place. La préparation d'un CDMT global doit être étayée par des analyses de coût et des programmes détaillées, ce qui peut revenir à préparer de manière interne aux services techniques un CDMT détaillé.

Section 3. PREALABLES ET BONNES PRATIQUES EN MATIERE DE CDMT

L'introduction des CDMT dans les pays à faible revenu répond à une ambition particulièrement élevée puisqu'il s'agit d'engager une double réforme, caractérisée d'une part par la prise en compte de la pluri annualité budgétaire et d'autre part par le passage à la logique de résultats et de mesure de la performance.

I - Les bonnes pratiques en matière de CDMT

Certaines faiblesses des processus de programmation à moyen terme peuvent être corrigées par des améliorations ponctuelles, comme l'amélioration du calendrier budgétaire ou la prise en compte des rapports annuels de performance dans le processus budgétaire.

Il faut du temps pour implanter une démarche crédible de production d'un CDMT. C'est une démarche progressive qui pourrait s'étendre sur plusieurs années et qu'il faut bien planifier. Un processus d'apprentissage est nécessaire, et cela est confirmé par l'expérience de la plupart des pays de l'OCDE qui utilisent cette technique. En fait, les pays industrialisés qui ont actuellement des CDMT robustes ont aussi connu des difficultés de mise en œuvre.

I.1. Les facteurs clés du succès pour l'introduction des CDMT

Sans un engagement politique fort (pas toujours facile à obtenir), le passage d'une budgétisation ascendante à partir des ministères (Bottom up) à une budgétisation descendante lancée par les départements ministériels centraux (top down), et l'instauration d'une culture nouvelle fondée sur le respect des enveloppes et la discipline budgétaire. Un certain nombre de conditions doivent être réunies pour que le CDMT devienne la base d'une budgétisation publique adéquate.

- ③ ***Les projections macroéconomiques et financières du CBMT doivent être réalistes.***
L'excès d'optimisme conduit à des dérapages budgétaires et diminue la crédibilité du processus. Mieux vaut une projection légèrement conservatrice, mais dont la matérialisation est plus assurée. Par ailleurs, les projections doivent impérativement être mises à jour chaque année pour tenir compte de l'évolution de l'économie, des nouvelles estimations de dépenses et des changements de politiques.
- ③ ***Le CDMT global ne doit comporter que des programmes finançables.*** La contrainte des revenus disponibles doit encadrer toute l'opération et donner priorité aux programmes déjà en place et à ceux dont le financement est déjà acquis. Un CDMT dont des éléments n'ont pas encore trouvé de base budgétaire solide est un CDMT dont la réalisation est incertaine et auquel on ne peut se fier pour prendre des décisions financières.
- ③ ***Les CDMT des ministères sectoriels doivent être déterminés par un CDMT global,*** qui fixe la limite des CDSMT. Une fois le tout arrêté, il faut s'y tenir. Par conséquent, le non-respect des enveloppes ministérielles globales, hormis certaines circonstances exceptionnelles hors du contrôle ministériel, affaiblit la confiance dans le processus

CDMT. En général, on va demander au ministère fautif de compenser ses dépassements par des compressions ailleurs.

- ③ **Les procédures de préparation du CDMT et du budget doivent être claires, à la fois quant au calendrier, à ses principales étapes et au rôle des divers intervenants.** Il faut savoir ce qui est attendu de chacun et quand intervenir. Il s'agit d'un processus itératif qui ne doit pas être accaparé par les départements centraux, mais qui doit donner la chance aux ministères de faire valoir leurs points de vue. Seuls les ministères ont la connaissance fine de leurs programmes qui permet d'établir les impacts véritablement associés à une enveloppe budgétaire. Or ces impacts doivent être portés à l'attention des autorités centrales pour que le processus soit crédible.
- ③ **Les décideurs politiques doivent être intégrés aux étapes clés.** Certains arbitrages seront nécessaires et donneront l'occasion aux ministres d'influencer la décision définitive. Un contexte économique particulièrement difficile justifie parfois l'imposition sans discussion du cadre budgétaire ministériel, mais il ne faut pas que cela devienne la règle. Une discipline imposée ne peut remplacer une discipline consentie et, pour cela, la collaboration des décideurs politiques s'impose ;
- ③ **Relier les travaux sectoriels isolés avec le processus budgétaire.** Pour améliorer l'efficacité des CDMT sectoriels déjà existants, il est essentiel de mieux intégrer ces travaux avec le processus budgétaire. Dans de nombreux pays, des budgets-programmes au niveau ministériel ou des CDMT sectoriels sont réalisés de manière isolée, sous l'impulsion des bailleurs ou du seul ministère, sans que les résultats de ces travaux sectoriels soient pris en compte dans le processus de préparation du Budget de l'Etat. C'est particulièrement le cas lorsque ces exercices ont pour objectif de documenter des politiques sectorielles ou de produire les documents attendus par les bailleurs dans le cadre de recherche de financement. Afin d'éviter des exercices isolés, il est recommandé d'impliquer les représentants des ministères centraux qui pilotent la préparation du Budget de l'Etat (Direction du Budget et la Direction en charge du PIP) dans les travaux d'élaboration des CDMT sectoriels, au moins dans les phases de lancement de l'exercice et de validation des documents

I.2. Points d'attention

Les CDMT ne peuvent être des instruments efficaces que si les fondamentaux budgétaires sont en place avant de pouvoir améliorer le système et introduire des outils de gestion axée sur les résultats. Introduire des principes de budgétisation liés à la performance nécessite :

- ③ Une politique macro budgétaire solide, qui se traduit par un faible degré d'incertitude des ministères sectoriels sur leurs budgets ;
- ③ La capacité de l'Etat à exécuter le budget comme prévu (respect des règles et des procédures, capacité à les appliquer lors de l'exécution et existence de bonnes procédures comptables et d'audit) ;

- ⦿ Des capacités humaines pour la gestion axée sur les résultats, ce qui constitue le principal pré requis institutionnel ;
- ⦿ Des systèmes d'informations adéquats et des capacités renforcées pour gérer des analyses de la performance plus poussées ;
- ⦿ Des conditions globales de gouvernance satisfaisantes, en particulier dans les comportements des décideurs publics ;
- ⦿ D'éviter le formalisme des outils et se concentrer sur leur opérationnalité.

II - Les préalables à l'introduction des CDMT à Djibouti

L'introduction du CDMT dans le processus de GFP d'un pays nécessite la prise en compte de quatre dimensions essentielles, notamment la :

- ⦿ Reconnaissance juridique des documents et concepts de programmation axée sur les résultats ;
- ⦿ Spécialité des crédits budgétaires par programme ;
- ⦿ La fongibilité des crédits à l'intérieur des programmes ;
- ⦿ La désignation de responsables de programmes dont la responsabilité sur les résultats est engagée.

Pour le cas spécifique de Djibouti la réussite du processus de mise en place des CDMT est tributaire du développement et de la mise en œuvre d'un ensemble d'actions au préalable. Ces actions sont les suivantes :

- ⦿ ***Finalisation de la nouvelle LOLF et légifération par l'Assemblée nationale de Djibouti.*** Le parlement doit fixer clairement le moment où la LOLF entre en vigueur et le moment à partir duquel la loi 107 d'octobre 2000 cesse de produire ses effets.
- ⦿ ***Finalisation et validation des nouvelles nomenclatures y compris la nomenclature et la cartographie des programmes.*** La définition d'une structure programmatique (La stratégie du ministère, c'est-à-dire la stratégie de la politique publique qu'il mène doit être structurée selon la structure programmatique adoptée par le ministère pour présenter son CDMT) est un préalable à la mise en œuvre des CDMT ;
- ⦿ ***Elaboration du calendrier budgétaire et instauration par un acte réglementaire.*** Diverses réformes visent à structurer et à formaliser les processus de préparation du budget. Elles incluent l'introduction de calendriers budgétaires (pour clarifier les dates auxquelles les différentes étapes de préparation du budget se produisent) et l'utilisation de circulaires pour éclaircir ce qui doit se passer lors des différentes étapes ;
- ⦿ ***Paramétrage des nouvelles nomenclatures dans le système d'information de gestion budgétaire.*** L'automatisation et l'informatisation de la gestion budgétaire sont de plus en plus perçues comme une étape nécessaire à la modernisation de la GFP. La démarche vise à résoudre les faiblesses des systèmes de comptabilité manuelle obsolètes ;
- ⦿ ***Finalisation de la mission CBMT et rendre disponible le cadrage macroéconomique pour les années à venir.*** Le CBMT projette, dans un premier temps, les recettes

vraisemblables et les dépenses tendanciennes, dont l'écart est la marge de manœuvre, qui peut être répartie entre les ministères pour mettre en œuvre des actions nouvelles. Les dépenses tendanciennes sont à politique publique inchangée. Cependant, le CBMT ne permet pas à lui seul le calcul de la marge de manœuvre, qui suppose qu'une première étape du CDMT est réalisée, celle de la détermination des budgets tendanciels des ministères. Cette première étape du CDMT conduit donc à un aller vers le CBMT qui détermine la marge de manœuvre, suivi d'un retour vers le CDMT pour répartir la marge de manœuvre éventuelle.

Section 4. PROCESSUS D'ELABORATION

Cette section présente les grands principes de la procédure de préparation du CBMT, et des CDMT. Cette procédure ne sera mise en place que de façon progressive.

I - Principes généraux

Cette section examine quelques principes d'organisation de la procédure budgétaire dans un cadre pluriannuel, visant à renforcer la gestion budgétaire.

I.1. La budgétisation en deux temps

Les processus CDMT sont tout aussi importants que les documents du CDMT. Les procédures de préparation du CDMT et du budget doivent être complètement unifiées. Elles doivent viser, entre autres objectifs, à encourager les ministères techniques à établir des priorités entre leurs programmes et activités, en conformité avec les stratégies et le Plan de développement économique et social, d'une part, et les contraintes financières, d'autre part.

Afin de développer une approche "stratégique" lors de la programmation des dépenses, il convient d'adopter une procédure de préparation du budget et du CDMT en deux temps. Schématiquement, cette procédure comprend les deux phases suivantes :

- Une phase stratégique, ou de cadrage, visant à formuler les choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources) et, ainsi, à assurer le lien entre les grands choix de politique publique et le budget. Cette phase doit déboucher sur la préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un CDMT global. Les plafonds de dépense par ministère qui encadrent la préparation des budgets et programmes ministériels sont dérivés de ce CDMT global.
- Une phase de préparation des prévisions budgétaires et des CDMT sectoriels finaux comportant les arbitrages intra-sectoriels et la soumission des projets de budget ministériels. Les arbitrages intra-sectoriels sont effectués par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense définis dans la phase stratégique. Il est souvent dit que "chaque ministère devient alors son propre ministère des finances" dans les limites fixées par le TOFE prévisionnel et le CDMT global. Des mécanismes de réconciliation entre le "haut" (le cadrage macro-financier) et le "bas" (la programmation des ministères sectoriels) sont en général nécessaires au cours de ces deux phases.

I.2. Politiques publiques/programmes en cours et changements

La distinction entre politiques publiques, ou programmes, existantes et changements de politique publique est, en général, un élément important de la programmation des dépenses. Elle présente l'avantage de focaliser les négociations budgétaires sur les points essentiels (par exemple, quelle est la qualité des nouveaux programmes ? Quelles économies peuvent être trouvées dans les programmes existants ?, etc.). Le budget annuel étant en général déterminé à 80-90% par les programmes en cours, l'examen des changements de politique budgétaire prend pleinement son sens dans un exercice de programmation pluriannuelle des dépenses. Les

documents CDMT (global et sectoriels) doivent donc distinguer une "ligne de référence" et les changements de niveau d'activités par rapport à cette ligne de référence. En régime de croisière, lorsqu'une procédure disciplinée de préparation d'un CDMT glissant sera solidement établie, cette ligne de référence correspondra aux programmes du CDMT préparé l'année précédente. Avant que ce régime de croisière soit atteint, cette ligne de référence correspondra au niveau d'activités actuel, et aux engagements juridiques existant. Dans une première phase de mise en place du CDMT, cette dernière approche sera retenue.

I.3. Les réserves

Une approche prudente conduit à inclure dans le CDMT une ou plusieurs réserves. Ces réserves sont de deux types : (i) des réserves pour imprévus, qui couvrent les risques budgétaires éventuels, tels que défauts de garantie et sinistres ; (ii) une réserve de programmation qui correspond à un montant de ressources non encore allouées à des programmes du CDMT. Les réserves pour imprévus concernent toutes les années du CDMT. La réserve de programmation ne concerne que les deuxième et troisième année du CDMT. Pour éviter de refaire en permanence le budget lors de l'exécution budgétaire, les réserves du budget annuel, et de la première année du CDMT, doivent en général être de taille modeste (par exemple 1 à 2% des dépenses totales). Les réserves des deuxième et années du CDMT peuvent être de taille plus importante, en particulier pour permettre de faire face à des risques de retournement défavorable de la conjoncture ou pour disposer d'une marge de manœuvre pour introduire des programmes nouveaux.

II - Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

Le CBMT est un compte de l'Etat prévisionnel à un niveau relativement agrégé. Il est établi sur la base d'hypothèses de recettes et de dépenses.

II.1. Niveau de désagrégation

Le niveau de désagrégation est guidé par trois objectifs :

- Une simplicité relative ;
- Une désagrégation des recettes suffisante pour permettre une discussion avec les régions ;
- La maîtrise du partage ressources internes / ressources externes ;
- La possibilité de traduire le budget en TOFE sans trop de difficulté.

Un exemple de CBMT est proposé dans le tableau ci-après :

Tableau 1 : Format de présentation du CBMT

RECETTES	LF N	PREV. N+1	PREV. N+2	PREV. N+3
Recettes internes Recettes internes permanentes Recettes fiscales Recettes non fiscales Recettes exceptionnelles Immeubles Ressources PPTE Autres recettes exceptionnelles Recettes externes Dons projets Emprunts projets Emprunts programmes Aides budgétaires Total général				
DEPENSES				
Charges financière de la dette Dette extérieure Dette intérieure Dépenses de personnel Dépenses d'acquisitions de biens et services Autres dépenses de fonctionnement PPTE Dépenses de transfert courant Autres subventions et transferts courants PPTE Dépenses d'investissements exécutés par l'Etat et de transferts en capital Investissements administrations Projets et programmes 100% Trésor PPTE Contrepartie aux projets (volet Trésor) Emprunts ANR Transferts en capital Total général				

II.2. Organisation de la projection

La projection est organisée en deux étapes :

- Etape 1 : hypothèses ;
- Etape 2 : prévisions.

La figure 1 propose l'organisation de la projection en autant de tableaux qu'il y a d'étapes.

Le tableau supérieur traite des hypothèses de prévision « vraisemblables » pour les recettes, « souhaitées » pour les dépenses, le deuxième tableau applique les hypothèses pour obtenir les montants prévisionnels et dégager les conséquences macro-budgétaires, en particulier le « solde de base ».

L'année de départ est l'année N, dont les données servent de base à la projection. Les années de projection sont N+1, N+2, et N+3. L'année N est contenue dans le tableau prévisions. Les quatre colonnes du tableau prévisions sont donc de nature différente, la colonne N est constituée de données d'observation, les trois autres colonnes sont des prévisions.

L'année N du tableau *hypothèses* contient certains calculs à partir des données de l'année N, en particulier les taux apparents de fiscalité.

A gauche de l'année N du tableau hypothèses se trouvent des éléments explicatifs de la méthodologie de prévision propre à chaque ligne du tableau. Ces éléments permettent de comprendre le calcul des prévisions du tableau prévisions à partir de la ligne correspondante du tableau hypothèses.

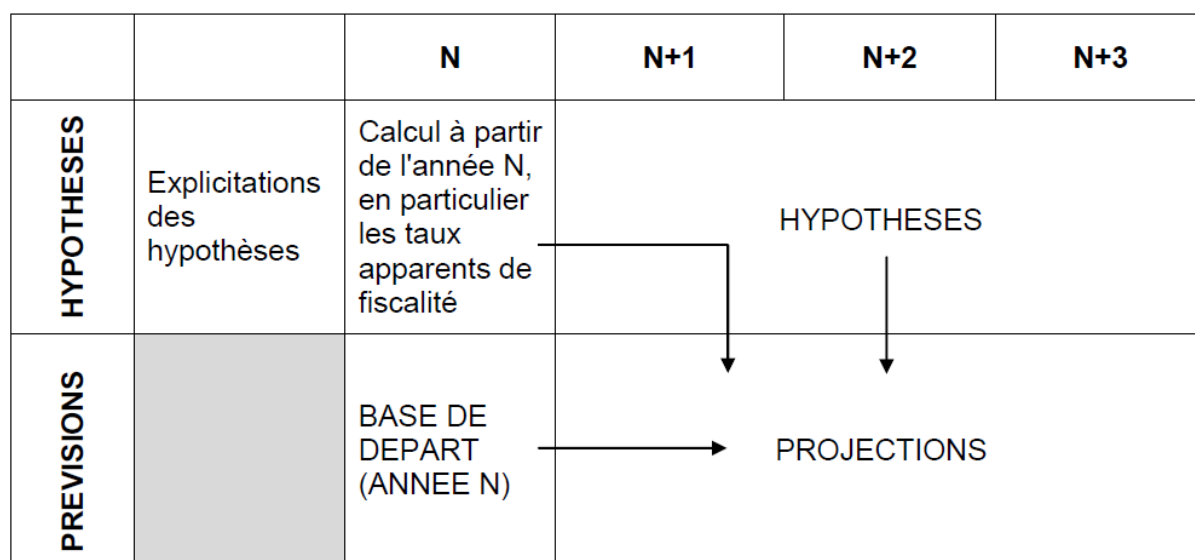


Figure 8 : Organisation de la projection du CBMT

II.3. Les hypothèses

Un grand nombre de données sont projetées de façon exogène, en taux de croissance ou en valeur. D'autres font l'objet d'un comportement, les hypothèses étant les paramètres de ce comportement, par exemple le taux d'effort des régions.

II.4. Principes

Il n'est pas possible de projeter séparément toutes les recettes et toutes les dépenses, l'équilibre total des recettes = total des dépenses n'ayant alors aucune chance d'être vérifié. Le respect de cette dernière contrainte comptable implique qu'un élément du budget soit calculé par solde. Il est souhaitable de choisir une composante du budget qui n'est pas déterminée par un comportement relativement rigide, mais dont on pourra discuter la vraisemblance. Ainsi, il serait déraisonnable de calculer par solde des recettes fiscales, qui, au contraire, font l'objet d'hypothèses précises (assiette, taux, effort des régions). Cependant, il est raisonnable de calculer par solde une partie des emprunts extérieurs, dont on pourra discuter la vraisemblance.

Un grand nombre de données sont projetées de façon exogène, en taux de croissance ou en valeur. Le passage d'un taux de croissance à une valeur ou inversement dans le tableau hypothèses implique une modification de la formule de calcul dans le module prévisions.

Dans le tableau hypothèses, il y a d'autres types d'hypothèse que le taux de croissance ou la valeur, par exemple le taux d'effort des régions. La projection résulte alors d'un comportement, les hypothèses étant les paramètres de ce comportement.

En résumé, les différents types d'hypothèses peuvent être regroupés en deux grandes catégories selon que la projection est exogène ou résulte d'un comportement

PROJECTION	HYPOTHESES
Exogène	Taux de croissance Valeur
Comportement (endogène)	Paramètre du comportement Exemple : taux d'effort des régions, ...

A chaque type d'hypothèse correspond une formule de calcul dans le tableau prévisions.

II.4.1. Les ressources extérieures.

Elles sont projetées sur la base de la connaissance que l'on peut avoir sur les programmes d'aide des bailleurs. Comme les autres ressources, elles sont projetées de façon vraisemblable. Ceci signifie que les ressources extérieures projetées ne se limitent pas à celles qui sont garanties par des conventions déjà signées avec les bailleurs (c'est-à-dire à la partie extérieure du PIE – Programme d'investissements de l'Etat – ou du PIP – Programme d'investissements publics), mais correspondent à des prévisions réalistes de ce que l'on peut attendre des bailleurs.

II.4.2. Les ressources internes.

Les ressources fiscales et non fiscales sont projetées sur la base d'un taux apparent de fiscalité et d'un « effort des régions », chiffré en % par an supplémentaire par rapport à l'application du taux apparent de fiscalité. Ainsi, si l'effort des régions est estimé à 5% en N+1, l'impôt prévu en N+1 est :

$$\text{Impôt (N+1)} = \text{assiette (N+1)} \times \text{taux apparent (N)} \times (1+5\%).$$

Les assiettes sont des assiettes de remplacement ; il s'agit souvent du PIB, de la consommation des ménages (par exemple pour la TVA), des importations et des exportations (pour les droits et taxes à l'importation ou à l'exportation).

II.4.3. Les dépenses.

Elles sont projetées de façons différentes selon la nature de la dépense. Le service de la dette est fourni par la Direction de la dette, les dépenses de personnel par la Direction de la solde. Les autres dépenses sur ressources propres sont projetées en taux de croissance. Les dépenses sur ressources externes sont égales aux prévisions de ressources extérieures.

II.4.4. La réserve.

La réserve budgétaire est projetée selon une hypothèse en pourcentage des dépenses sur ressources propres. Elle peut être croissante avec le temps, pour tenir compte de l'incertitude des prévisions budgétaires, de plus en plus grande au fur et à mesure que l'horizon s'éloigne.

La réserve est plus précisément double, composée de :

- o Une réserve de précaution destinée à financer des dépenses imprévues ;
- o Une réserve d'arbitrage à utiliser lors des conférences budgétaires.

II.4.5. Répartition de la réserve par catégorie de dépense.

Le CBMT laisse, en principe, la réserve non répartie par catégorie de dépense. Cependant, aux fins de passage au TOFE, il est nécessaire de la répartir, ce qui peut être fait par application de la structure par catégorie du reste de la dépense.

III - Le CDMT Global

Le CDMT global est établi en plusieurs étapes, parmi lesquelles le calcul des budgets tendanciels, la répartition de la marge de manœuvre et le calcul des plafonds sont fondamentales.

III.1. Les étapes de l'établissement du CDMT Global

Le CDMT global est constitué de plusieurs étapes, qui partent du budget de l'année en cours :

- o Détermination des budgets tendanciels des ministères ;
- o Prise en compte des mesures nouvelles ;
- o Répartition de la marge de manœuvre, et
- o Calcul des plafonds.

Au départ de l'établissement du CDMT global, il y a le budget de la loi de finances de l'année en cours. Si le CDMT global était établi tardivement dans l'année, une prévision d'exécution pourrait lui être substituée. Comme ce n'est pas le cas, et étant donné la complexité de la prévision d'exécution, il est préférable de s'en tenir au budget prévisionnel). Enfin un tableau calcul les écarts entre les plafonds de deux budgets successifs. Le graphique 9 illustre l'ensemble du processus.

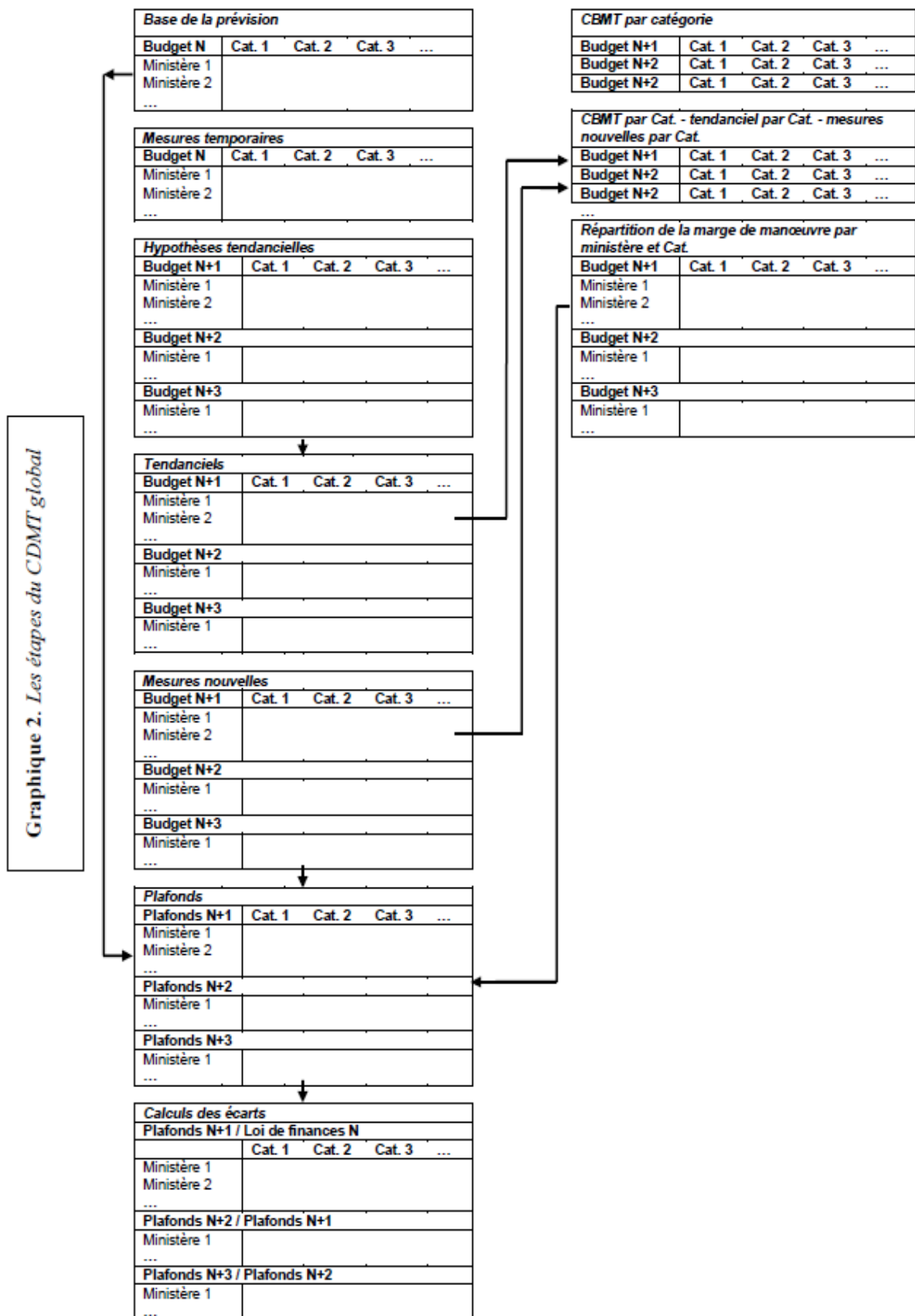


Figure 9 : Processus d'élaboration du CDMT Global

III.2. Les budgets tendanciels

III.2.1. Niveau de désagrégation

Le budget tendanciel pluriannuel est désagrégé par catégorie de dépense et par ministère. Plus précisément, la désagrégation par catégorie, au-delà des catégories, sépare les investissements sur ressources internes et sur financement extérieur.

La désagrégation par ministère sépare tous les ministères et institutions. Eventuellement, les investissements sur financement extérieur peuvent ne pas être désagrégés par ministère si l'on n'est pas capable, par la suite, de répartir la marge de manœuvre externe entre les ministères.

III.2.2. Principes de la projection

Le budget tendanciel est un budget à politique publique inchangée. Dans le cadre du CDMT global, il est établi au niveau central, par le ministère des Finances (MF). Il n'est donc pas possible, à cette étape de la procédure budgétaire, de procéder à une analyse fine des politiques publiques menées par chaque ministère. Une solution est de se fonder sur un examen des séries passées de prévision et exécution budgétaire. Souvent, celui-ci fait apparaître une très forte instabilité des taux de croissance des crédits affectés aux ministères, et, à l'intérieur des ministères, aux directions. Les taux d'exécution des crédits sont également très variables d'un ministère à l'autre et, là encore, selon les directions à l'intérieur d'un ministère.

Aussi, le principe retenu consiste à rechercher dans le budget de l'année de base (N), les dépenses temporaires, qu'il convient de soustraire des crédits votés ou, mieux, d'une prévision d'exécution de l'année N, pour obtenir une première approximation des crédits futurs à politique publique inchangée.

Une fois cette étape réalisée, des taux de croissance tendanciels sont attribués à chaque ministère x catégorie. Des méthodes simples peuvent être mises en œuvre, par exemple en différenciant les taux de croissance d'une catégorie donnée non pas par ministère, mais seulement en séparant les ministères prioritaires des ministères non prioritaires

III.2.3. Dépenses temporaires

Des estimations simples montrent que la précision du tendanciel dépend beaucoup plus de celle de la détermination des dépenses temporaires que de celle des hypothèses tendanciennes.

Il convient de rechercher dans le budget de l'année en cours, les lignes de gros montant qui sont temporaires (élections, manifestations internationales non annuelles, ...).

III.2.4. Hypothèses tendanciennes par titre

Traitements et salaires. Projetée par la Direction de la solde sur la base d'hypothèses relatives aux effectifs et à l'évolution des taux des salaires et des pensions.

Biens et services, transferts, investissements sur ressources propres. Ils reçoivent des hypothèses en taux de croissance différents selon que les ministères sont prioritaires ou non prioritaires.

Investissements sur ressources extérieures. Le choix peut être fait de considérer que les investissements sur ressources extérieures tendanciels sont assimilés aux investissements dont les financements extérieurs sont acquis ou quasiment acquis. Ils sont recensés dans le PIE (Programme d'investissements de l'Etat) ou PIP (Programme d'investissements publics). Tout autre projet d'investissement peut être considéré comme une mesure nouvelle.

III.2.5. Calcul du tendanciel

Le calcul du tendanciel diffère selon que les hypothèses qui le concerne sont établies en niveau (traitements et salaires, investissements sur ressources extérieures) ou en taux de croissance (biens et services, transferts, investissements sur ressources propres). Dans le premier cas, l'hypothèse inclut le retrait des dépenses temporaires, dans le second cas, il convient de les soustraire du budget de l'année de départ avant d'appliquer l'hypothèse de taux de croissance, ce qui conduit à :

$$\text{Tendanciel} = (\text{Budget N} - \text{dépenses temporaires N}) \times (1 + \text{taux de crois. Tendanciel})$$

III.3. Répartition de la marge de manœuvre

La marge de manœuvre n'est, pour l'instant, considérée que s'agissant des ressources internes. La question de l'existence d'une marge de manœuvre sur ressources externes et de sa répartition est traitée en fin de paragraphe. La marge interne (sur ressources internes) est calculée puis répartie en deux temps :

- Prise en compte des mesures nouvelles décidées au niveau central ;
- Répartition de la marge de manœuvre après mesures nouvelles du niveau central.

Il existe deux sortes de mesures nouvelles :

- Mesures nouvelles de type 1 (ou mesures nouvelles du niveau central). Celles qui sont annoncées par le Gouvernement et qui s'imposent aux ministères, par exemple le Gouvernement a fait savoir qu'un nouvel hôpital sera construit dans telle ville ou qu'une route reliant telle localité à telle autre sera construite au cours de l'année à venir.
- Mesures nouvelles de type 2 (ou mesures nouvelles des ministères). Celles que les ministères seront libres de décider sur la base de la part de la marge de manœuvre qui leur sera allouée. Cette marge de manœuvre n'inclut pas les mesures nouvelles de type 1, qui, décidées au niveau central, doivent être financées avant toute répartition.

III.3.1. Calcul de la marge de manœuvre pour mesures nouvelles (du niveau central et des ministères)

La marge de manœuvre pour mesures nouvelles (de types 1 et 2) est, dans un premier temps, calculée par catégorie par différence entre les dépenses du CBMT et le tendanciel par catégorie agrégé sur les ministères. Elle n'inclut pas la réserve qui ne figure pas dans les dépenses par catégorie.

Marge de manœuvre pour mesures nouvelles (avant prise en compte des mesures nouvelles) catégorie X = dépense catégorie X (du CBMT) - tendanciel catégorie X (du CDMT) tous ministères confondus

A partir de là, les étapes ultérieures du CDMT ne font plus appel au CBMT.

III.3.2. Prise en compte des mesures nouvelles du niveau central

Les mesures nouvelles décidées au niveau central sont recensées par ministère et par catégorie. A ce stade, elles sont agrégées sur les ministères pour obtenir une répartition par catégorie. Elles sont alors soustraites des marges de manœuvre (avant mesures nouvelles) par catégorie. Par mesures nouvelles du niveau central, il faut entendre des mesures décidées par le gouvernement, dont les ministères et les catégories concernés sont bien spécifiés. Il y a donc lieu de les exclure de la répartition entre ministères qui concerne des actions non spécifiées à l'heure de la projection, donc à définir dans le futur.

Marge de manœuvre (après prise en compte des mesures nouvelles niveau central) catégorie X = marge de manœuvre (avant prise en compte des mesures nouvelles niveau central) catégorie X - mesures nouvelles (niveau central) catégorie X

III.3.3. Répartition de la marge de manœuvre après mesures nouvelles du niveau central

La marge de manœuvre sur ressources internes après mesures nouvelles du niveau central est répartie en fonction des priorités du gouvernement pour être utilisée par les ministères au financement des mesures nouvelles de type 2. A cette étape, l'identification des priorités du Gouvernement est à la fois nécessaire et difficile.

Une première solution est de recourir au chiffrage d'un plan d'action de niveau gouvernemental, s'il existe, par exemple celui de la Stratégie ou plan de développement du pays ou celui associé à une Déclaration de politique générale (DPG) ou, de façon générale, tout plan d'action développant une stratégie établie au niveau central. Le chiffrage d'un tel plan d'action pourrait permettre de calculer les pourcentages dont bénéficient chaque ministère ou institution. Il apparaît la plupart du temps qu'un tel chiffrage ne reflète qu'une partie des priorités du gouvernement, et ce pour plusieurs raisons :

- Certains ministères sont sur-représentés, d'autres sous-représentés. En fait, le % du plan d'action attribué à un ministère dépend en partie de son dynamisme lors des nombreuses réunions qui ont conduit à ce chiffrage. Certains ministères, dotés de peu de capacités, n'ont pas participé à la concertation, ou n'ont pas répondu aux demandes d'information qui leur ont été transmises, et n'ont bénéficié d'aucune inscription dans le plan d'action ;
- Le chiffrage du plan d'action est concentré sur l'investissement.

On pourrait souhaiter que le chiffrage du plan d'action d'une stratégie gouvernementale reflète mieux les priorités du Gouvernement. Cette solution ne peut être mise en œuvre qu'à moyen terme. Il faut en effet qu'à l'occasion de la révision de la stratégie de développement, celle-ci ou son plan d'action inclut de façon explicite les choix intersectoriels du Gouvernement et ce d'une façon qui permette de traduire ces choix en allocation budgétaire intersectorielle.

Ceci implique en particulier le respect d'une contrainte de financement qui, pour n'avoir pas le degré contraignant de la contrainte budgétaire, devrait cependant être empreint d'un certain réaliste, et séparer les financements (probables à ce niveau) par l'extérieur et par le budget de l'Etat.

Une seconde solution, est de considérer que l'allocation budgétaire intersectorielle est une décision politique, du niveau du Gouvernement, peut-être la décision majeure de finances publiques. C'est donc au Président ou au Premier ministre (et à ses services) qu'il incombe de la déterminer, et au Conseil des ministres, de la valider.

III.3.4. La marge de manœuvre sur ressources externes

La marge de manœuvre sur ressources externes ne présente un intérêt que si elle peut être calculée puis répartie. L'usage est souvent de considérer que les seuls financements extérieurs à prendre en compte sont ceux qui sont acquis (conventions signées ou sur le point d'être signées). Le CBMT et le CDMT ne peuvent se limiter à ce périmètre. En effet, ces financements acquis, qui vont décroissant dans le temps, seront, les années ultérieures, complétés par de nouveaux financements et l'enjeu du CDMT est de décrire l'usage que le Gouvernement entend faire de ces nouveaux financements. Bien qu'ils soient incertains, leur omission conduirait à une vision tronquée de l'avenir.

Calcul de la marge de manœuvre sur ressources externes. Il n'y a marge de manœuvre que s'il y a tendanciel, à retrancher à une prévision de ressources (et donc de dépenses).

La prévision de ressources et de dépenses existe bien : elle a été réalisée lors de l'établissement du CBMT.

Le tendanciel peut être défini comme les projets à convention signée ou en négociations avancées. La marge de manœuvre serait alors la différence entre les prévisions de financements extérieurs vraisemblables et les conventions signées ou proches de l'être (PIE/PIP voir plus haut).

Répartition de la marge de manœuvre sur ressources externes. Calculer cette marge de manœuvre n'a d'intérêt que si l'on peut la répartir entre les ministères. Ceci signifie que des financements extérieurs vraisemblables, mais non encore acquis, peuvent être répartis intersectoriellement par le Gouvernement. Ceci suppose que la maîtrise de l'utilisation de ces financements s'est suffisamment déplacée des bailleurs vers le Gouvernement

III.4. Les plafonds

Les plafonds sont la somme de :

- Tendanciel ;
- Mesures nouvelles du niveau central ;
- Répartition de la marge de manœuvre.

Sont calculés leurs écarts avec la loi de finance de l'année précédente pour les plafonds N+1, ou avec les plafonds de l'année précédente pour les plafonds N+2 et N+3.

IV - Les CDMT Sectoriels (CDSMT)

L'établissement du CDMT sectoriel d'un ministère (ou d'une institution) suppose un certain nombre de préalables en matière de programmation. Comme le CDMT global, sa construction suppose la séparation entre tendanciel et mesures nouvelles. L'établissement tant du tendanciel que du CDMT sectoriel implique de parcourir des étapes bien définies. La présentation du CDMT sectoriel peut revêtir diverses formes.

IV.1. Les préalables

Il existe deux préalables à l'établissement du CDMT d'un ministère :

- ⦿ La définition d'une structure programmatique ;
- ⦿ L'établissement d'un plan d'action chiffré et priorisé.

IV.1.1. La structure programmatique

La stratégie du ministère, c'est-à-dire la stratégie de la politique publique qu'il mène doit être structurée selon la structure programmatique adoptée par le ministère pour présenter son CDMT.

Les documents de stratégie des ministères, lorsqu'ils existent, incluent souvent une structure programmatique, c'est-à-dire un développement de la stratégie en différents objectifs et sous-objectifs. Cependant, il convient que la structure programmatique soit revue de sorte à être conforme à l'esprit de la programmation souhaitée par les standards internationaux. Celles-ci sont relativement peu contraignantes en ce qu'elles imposent deux niveaux programmatiques, les programmes et actions. La quasi-totalité des stratégies ministérielles disposent d'au moins deux niveaux. Il convient cependant de prendre garde à ce que ces deux premiers niveaux soient définis par des objectifs et non par des produits, ce qui correspondrait au niveau des activités.

IV.1.2. Le plan d'action

Une stratégie non accompagnée d'un plan d'action est de peu d'utilité pour l'établissement du budget, qui est son instrument d'exécution.

Le plan d'action est un développement des programmes et actions de la stratégie en activités dont les coûts sont chiffrés et qui sont, si possible priorisées.

Le CDMT sectoriel est alors un extrait du plan d'action, sous contrainte budgétaire, à condition que la stratégie soit "budgétisable". On trouvera en annexe 2 les critères d'une stratégie "budgétisable". On peut insister ici sur un critère particulièrement important qui est l'exhaustivité, à savoir que le plan d'action de la stratégie doit inclure :

- ⦿ Les activités en cours aussi bien que les activités projetées ;
- ⦿ Les activités support aussi bien que les activités de politique publique.

IV.2. Tendanciel et mesures nouvelles

L'établissement des CDMT par les ministères sectoriels, comme celui du CDMT global, est facilité par la mise en œuvre d'une procédure en deux temps :

- ③ Préviation de l'évolution spontanée de la dépense publique ;
- ③ Prise en compte des mesures nouvelles.

L'évolution spontanée, ou encore le tendanciel, est celle qui correspond à l'évolution de la dépense publique toutes choses égales d'ailleurs, hors toute décision nouvelle. Il ne s'agit pas d'une évolution plate, mais de celle qui résulte de la dynamique acquise de la dépense publique.

Par mesures nouvelles, il faut entendre :

- ③ Des activités nouvelles ;
- ③ La redéfinition d'activités en cours ;
- ③ L'arrêt d'activités en cours qui ne donnent pas satisfaction ;
- ③ Des mesures d'économie sur des activités en cours.

Note : Les activités nouvelles incluent les projets nouveaux. Il semble cependant préférable de ne pas séparer les projets des activités ; les projets sont un moyen de mettre en œuvre les activités.

Le choix des mesures nouvelles se fait à l'intérieur de la marge de manœuvre qui sépare le plafond de dépenses imparti au ministère du tendanciel. Dans le cas des financements extérieurs, plutôt que de parler de plafond de dépenses, il peut être plus judicieux de parler de prévisions des financements (additionnels plus déjà acquis) "vraisemblables".

Marge de manœuvre = plafond du ministère - tendanciel

IV.3. Les étapes de l'établissement du CDMT tendanciel

Le CDMT sectoriel tendanciel est établi en 4 étapes (la figure 10 résume l'ensemble des étapes). Le point de départ est le dernier CDMT de l'année en cours, année N (ou une prévision d'exécution pour l'année N), rendu disponible à la fin de l'année N-1 en même temps que le budget de l'année N et totalement cohérent avec lui.

Le ministère des Finances a déjà produit un tendanciel aux fins d'obtenir le CDMT global. Les ministères sectoriels se livrent à un travail analogue, mais beaucoup plus précis, compte tenu de la connaissance qu'ils ont de leurs secteurs.

IV.3.1. Etape 1. Prise en compte des mesures exceptionnelles de l'année N.

Les dépenses exceptionnelles – ou dépenses temporaires – de l'année N sont retirées du CDMT. En effet, elles n'ont pas à apparaître dans le tendanciel.

IV.3.2. Etape 2. Hypothèses tendanciellles pour les années N+1, N+2 et N+3.

Des hypothèses sont nécessaires pour établir le tendanciel sur trois ans à partir du CDMT de l'année N corrigé des dépenses exceptionnelles. Dans le cas de l'investissement, le tendanciel

peut être identifié au PIE (Programme des investissements de l'Etat) ou PIP (Programme des investissements publics) additionné des projets et requêtes identifiés, mais non encore inclus dans le PIE.

IV.3.3. Etape 3. La revue des projets et des requêtes.

La revue des projets et des requêtes est un long travail de collecte des informations pertinentes. Elle conduit, pour les trois années du budget (N+1, N+2, N+3), à disposer d'une information quasi-exhaustive sur l'état actuel des financements des activités qualifiées de projets. Ces dépenses prévisionnelles figurent pour une part au PIE ou PIP. Cependant, pour différentes raisons, elles ne figurent pas toutes au PIE ou PIP.

Les requêtes sont les demandes de financement extérieur qui ont une très forte probabilité de succès.

Certains projets en cours ne sont pas pris en compte dans le tendanciel, soit parce qu'ils se terminent en N, soit parce que les informations les concernant ne peuvent être recueillies. Il en va de même pour les requêtes, seules sont retenues les requêtes ayant fait l'objet d'une formulation détaillée sous la forme de documents comportant au minimum une description opérationnelle et un budget. Les requêtes concernant des actions dont la probabilité de démarrage se situe au-delà de N+3 sont également écartées. Les requêtes ne sont donc inscrites au tendanciel que pour les deux années N+2 et N+3 ; pour N+1, seules les conventions signées sont prises en compte.

IV.4. Les étapes de l'établissement du CDSMT

Le CDMT, au-delà du tendanciel, est établi en 3 étapes.

IV.4.1. Etape 5. Inscription des mesures nouvelles du CDMT global.

Les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement, qui ont été inscrites au CDMT global, ministère par ministère, sont reportées au CDMT de chaque ministère.

IV.4.2. Etape 6. Inscription des activités (et projets) nouveaux.

A ce stade, les ministères disposent, en prévision sur trois ans, de deux types de ressources.

- L'écart entre le plafond issu du CDMT global (par ministère sur trois ans) et la somme du tendanciel et des mesures nouvelles imposées au niveau central.
- L'écart entre des financements extérieurs vraisemblables et les financements acquis ou en requêtes acceptées.

Disponible sur fonds propres = plafond du CDMT global – tendanciel – mesures nouvelles du CDMT global.

Disponible sur fonds extérieurs = financem. Extérieurs vraisemb.– PIE/PIP – revue des projets et des requêtes.

Les ministères ont donc la possibilité de proposer un deuxième jeu de mesures nouvelles sur fonds internes, ainsi qu'un ensemble d'activités (et projets nouveaux) sur fonds extérieurs.

Les ministères disposent, à un degré plus ou moins élaboré, d'un plan d'action qui définit un grand nombre d'activités réparties en au moins deux niveaux d'objectifs et un niveau de produit (sous un vocabulaire fluctuant, axes, objectifs généraux, objectifs spécifiques, ...) programmes, actions, activités. La nomenclature du CDMT n'est autre que celle du plan d'action, à un niveau de détail inférieur, celui des programmes et actions.

En dehors des projets et requêtes recensés à l'étape précédente, il n'existe pas, pour les activités et projets nouveaux, de projets et requêtes identifiés. L'objet du CDMT n'est pas, au-delà de l'année N+1, d'identifier ces projets et requêtes, mais de chiffrer les coûts des activités prioritaires compatibles avec une contrainte budgétaire.

La contrainte budgétaire est celle des **plafonds de dépenses** que le gouvernement fixe aux ministères ou secteurs pour ce qui est du budget sur fonds propres, et celle **des financements vraisemblables** pour ce qui est du budget sur fonds extérieurs.

Le plan d'action est chiffré. Le chiffrage doit être simple et consister, pour chaque activité, à repérer quelques quantités physiques significatives, à chiffrer le coût unitaire de ces quantités physiques, et à calculer le coût de l'activité par multiplication des quantités par les coûts unitaires.

Il y a donc une parfaite cohérence entre le coût du plan d'action limité aux activités prioritaires et les inscriptions au CDMT.

Note : *Il importe de bien distinguer les priorités à financement extérieur probable et les requêtes, qui correspondent à un financement quasiment acquis.*

IV.4.3. Etape 7. Calcul du CDMT sectoriel.

Le CDMT des années N+1, N+2, N+3 est la somme de :

- Tendanciel (y compris PIE/PIP et revue des projets et requêtes) ;
- Mesures nouvelles du CDMT global ;
- Activités et projets nouveaux sur trois ans.

IV.5. Présentation du CDMT sectoriel

La présentation des CDMT sectoriels peut revêtir une forme plus complexe que celle qui est proposée dans le chapitre précédent. Ces présentations ne sont pas nécessairement celles de la loi de finances, mais celles qui permettent le débat budgétaire avec le MF (et l'information des parlementaires s'ils le souhaitent). A cette fin, il doit nécessairement faire apparaître la distinction tendanciel / mesures nouvelles ; il peut faire apparaître les financements acquis et les financements à rechercher. Il faut rappeler que par financements à rechercher, on entend des financements qui ont une forte probabilité d'être obtenus, et qui ont été qualifiés plus haut de financements extérieurs vraisemblables. Par exemple :

CDMT du Ministère X

		N+1		N+2		N+3	
		Tendan -ciel	Mesures nouvelles	Tendan -ciel	Mesures nouvelles	Tendan -ciel	Mesures nouvelles
Programme 1							
Action 1.1	Financements acquis						
	Financements à rechercher						
Action 1.2	Financements acquis						
	Financements à rechercher						
...							
Programme 2							
Action 2.1	Financements acquis						
	Financements à rechercher						
Action 2.2	Financements acquis						
	Financements à rechercher						
...							

Figure 10 : *Maquette CDSMT*

A compléter par une autre présentation par catégorie de dépense.

CONCLUSION GENERALE

Le guide méthodologique d'élaboration des CDMT constitue un instrument d'aide à la décision qui a un caractère didactique et en même temps, un manuel de procédure. Il permet de mieux cerner la nature du CDMT, en tant qu'outil de programmation glissante permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective triennale.

Un tel outil est extrêmement utile pour combler le vide qui a souvent existé entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. Il permet en effet :

- D'exprimer les besoins de financement des programmes et actions du ministère, en relation avec les objectifs stratégiques visés ;
- D'établir une cohérence entre les objectifs stratégiques, les programmes, les actions et les ressources budgétaires mobilisables ;
- De donner une bonne lisibilité des interventions du gouvernement sur le moyen terme ;
- D'améliorer les conditions de préparation de la loi de finances ;

Pour que le CDMT joue pleinement son rôle, toutes les décisions qui ont des implications financières doivent être soumises à la discipline du CDMT. Il faut éviter les projets ad hoc qui ne s'inscrivent pas dans les programmes prioritaires retenus dans le cadre de la préparation du CDMT car ces interventions ont des effets déstabilisateurs à moyen terme sur le processus de développement.

Le processus d'élaboration du CDMT débouche sur la production d'un document bien structuré, qui fait clairement ressortir les orientations stratégiques, les performances antérieures et les perspectives en termes de programmes et actions à mettre en œuvre sur le moyen terme, assortis des besoins budgétaires y afférents. La production effective d'un tel document dans les délais requis est tributaire d'un faisceau de facteurs.

En effet, l'élaboration des CDMT est un processus fastidieux et coûteux. Par conséquent, il est important que la structure qui en a la charge évalue à priori les besoins tant humains, financiers que matériels et procède à la mobilisation de ces ressources à temps.

L'équipe impliquée dans ce processus doit disposer des compétences complémentaires en matière de planification stratégique, de collecte et d'analyse des données, de suivi-évaluation, informatique et de production de rapports. En outre, elle doit avoir une bonne maîtrise de la stratégie de développement du secteur ou du ministère.

ANNEXES

I - Critères d'une stratégie budgétisable

Les programmes et actions qui constituent la nomenclature du budget de programmes d'un ministère ne peuvent être issus que des documents de stratégie élaborés préalablement par le ministère. La plupart des ministères disposent de tels documents. La question est de savoir s'ils sont adaptés au déversement dans un document budgétaire tel que le CDMT sectoriel, en d'autres termes, s'ils sont "budgétisables". S'ils ne le sont pas, faut-il les refaire ou les compléter, et comment ?

Les critères d'une stratégie budgétisable peuvent être recherchés dans les caractéristiques d'un CDMT sectoriel, telles que proposées dans le chapitre précédent.

Structure programmatique de la stratégie

Les stratégies sont souvent présentées selon un vocabulaire programmatique différent de celui du CDMT sectoriel. La question est celle de savoir si, au-delà des différences de vocabulaire, il est possible de retrouver une structure adaptée au CDMT, en particulier en termes de nombre de programmes et d'actions et de cohérence de ces éléments programmatiques.

Critère n°1 : la stratégie est subdivisée en programmes et actions, son plan d'action subdivise les actions en activités.

Exhaustivité de la stratégie

Pour être déversée dans un budget, il est absolument nécessaire que la stratégie et son plan d'action recouvrent l'ensemble des dépenses du ministère, en d'autres termes que la stratégie soit exhaustive. Plus précisément, l'exhaustivité peut s'entendre dans deux acceptions.

Exhaustivité 1. Les activités d'un ministère sont de deux natures :

- les activités de politique, ou activités opérationnelles, orientées vers la satisfaction des besoins de la population ;
- les activités supports ou de soutien, qui, à l'intérieur du ministère, appuient l'administration.

Critère n°2 : la stratégie et son plan d'action sont exhaustifs dans un premier sens ; ils incluent aussi bien les activités opérationnelles que les actions support

Les activités support peuvent être regroupées en un programme support et, à l'intérieur d'un programme en une action support.

Exhaustivité 2. Les activités prévisionnelles d'un ministère sont soit des activités en cours d'exécution, soit des activités nouvelles. Les premières sont destinées à alimenter la composante tendancielle du budget de programme ou du CDMT global, les secondes constituent les mesures

nouvelles. Les deux catégories d'activité doivent être présentes dans la stratégie et son plan d'action.

Critère n°3 : la stratégie et son plan d'action sont exhaustifs dans un second sens ; ils incluent aussi bien le tendanciel que les mesures nouvelles.

Note : dans la méthodologie généralement admise, tant en budget de moyens qu'en budget de programmes, mesure nouvelle inclut non seulement les mesures nouvelles au sens strict, mais aussi la suppression de mesures anciennes jugées non pertinentes.

Croisement de la nomenclature des programmes et actions et de la nomenclature des services

A chaque programme correspond un responsable de programme identifié. Eventuellement, à chaque action correspond un responsable d'action identifié.

Critère n°4 : les services en charge des programmes (et éventuellement des actions) sont identifiés.

Calcul des coûts

Les coûts du plan d'action sont calculés au niveau des activités, puis agrégés aux niveaux des actions et des programmes. La méthodologie de calcul des coûts est diffusée auprès des ministères par le ministère des Finances.

Critère n°5 : le calcul des coûts du plan d'action est effectué selon une méthodologie commune diffusée par le ministère des Finances

Note : le calcul des coûts fait intervenir une caractérisation importante des activités selon qu'elles sont réalisables à moyens constants ou qu'elles ne le sont pas. Ainsi, par exemple, une activité de révision et diffusion des normes et standards existants fait-elle partie des tâches courantes du ministère, auquel cas son coût marginal est nul, ou faut-il faire appel à un bureau d'études ?

Priorisation

Les activités du plan d'action sont priorisées de façon à pouvoir être sélectionnées sous contrainte budgétaire.

Critère n°6 : les activités du plan d'action sont priorisées de façon à pouvoir être sélectionnées sous contrainte budgétaire