

Guide méthodologique pour la mise en œuvre de la Directive portant loi de finances au sein de
l'UEMOA

-

Annexe n°1 : la pluri-annualité

Sommaire

I.	L'articulation des stratégies de développement et du cycle budgétaire	2
A.	La planification nationale et le budget de l'Etat	3
B.	La planification sectorielle et les projets de budgets des ministères	4
II.	Les documents de programmation pluriannuelle	6
A.	Le développement des instruments de programmation pluriannuelle dans les pays de l'UEMOA avant la réforme de la Directive relative aux lois de finances.....	6
B.	L'introduction de la pluri-annualité dans le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA : enjeux et typologie des documents de programmation pluriannuelle.	6
C.	Le cadre général d'élaboration du budget : le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP)	8
1.	Présentation de l'outil DPBEP et son utilisation dans la procédure budgétaire	9
2.	Les éléments du DPBEP et les informations attendues.....	10
3.	Proposition de présentation du DPBEP	13
D.	Les outils d'évaluation des crédits et de formulation de la performance des programmes budgétaires : les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD).....	15
1.	Les objectifs du DPPD.....	15
2.	Les éléments du DPPD et les informations attendues	15
3.	Les étapes d'élaboration du DPPD	16
4.	Proposition de présentation du DPPD	18
E.	L'articulation des processus d'élaboration des documents de programmation pluriannuelle et le calendrier budgétaire.....	22
1.	La cohérence entre les documents de programmation et la loi de finances.....	22
3.	Proposition de calendrier du processus d'élaboration des documents de programmation pluriannuelle	24
III.	Les reports de crédits	25
1.	Champ d'application	25
2.	Les reports d'AE	26
3.	Les reports de CP	26
4.	Les limites en termes de procédure	27
IV.	Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP)	27

I. L'articulation des stratégies de développement et du cycle budgétaire

Le budget de l'Etat est l'instrument majeur de mise en œuvre des politiques élaborées par les gouvernants.

La loi de finances est un document de prévision et d'autorisation qui précise les orientations et les actions du gouvernement pour une année civile, dans le cas des pays de l'UEMOA. Néanmoins, l'action de l'Etat doit s'inscrire dans la durée et de manière cohérente d'une année sur l'autre : les choix politiques et stratégiques opérés au sein de la loi de finances doivent se faire en référence à des stratégies nationales et sectorielles élaborées sur le moyen ou long terme. Ces documents, à vocation stratégique, sont souvent accompagnés de plan d'actions ou de programme prioritaire d'actions (PAP) pour leur mise en œuvre, détaillant de façon plus opérationnelles les actions à entreprendre ou les projets à réaliser.

L'instauration du Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et des Documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) de manière formelle par la Directive 06/2009 en, respectivement, ses articles 52 et 53, donne une base légale et obligatoire aux instruments de programmation budgétaire pluriannuelle de plus en plus utilisés dans les pays de l'UEMOA. L'articulation de l'ensemble des outils de la chaîne Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Evaluation (PPBSE) est donc essentielle pour l'application de la directive relative à la Loi de Finances.

Cette articulation peut être distinguée entre le niveau national et le niveau sectoriel. Le premier niveau met en relation le cadre de référence national des politiques ou stratégies (ex. le Plan national de développement ou le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP)) avec ses instruments de mise en œuvre (PAP), les instruments de programmation budgétaire pluriannuelle (DPBEP), de suivi-évaluation (rapport de performance) et le budget de l'Etat. Le deuxième niveau définit l'articulation des stratégies ou politiques sectorielles avec les instruments de programmation pluriannuelle au niveau ministériel (DPPD, budget-programme), de suivi-évaluation (rapport de performance) et le budget annuel des ministères sectoriels.

Au plan stratégique, une interdépendance logique existe entre planification nationale et sectorielle. Les objectifs stratégiques sectoriels doivent être en cohérence avec les objectifs nationaux. De même, au niveau des orientations stratégiques et des principes directeurs, une cohérence et une continuité doivent être garanties pour assurer l'efficacité et la convergence des efforts pour la réalisation des objectifs de développement. Cette ligne de cohérence doit se retrouver au niveau de la déclinaison opérationnelle des stratégies nationales et sectorielles. Par exemple, le PAP du DSRP doit être en cohérence avec les plans d'action sectoriels. Les éléments du PAP doivent être identifiables dans les programmes des ministères sectoriels. Egalement, les DPPD sont élaborés en cohérence avec le DPBEP.

Il faut signaler que les niveaux décentralisés de l'administration jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des politiques publiques et notamment des stratégies de développement. Dans la plupart des pays de l'UEMOA, à l'aune de processus de décentralisation plus ou moins avancés, ces administrations territoriales (régions, communes, cercles, districts, etc.) gagnent de plus en plus d'autonomie et de compétences et gèrent une part des ressources publiques grandissante, quoique encore limitée. Pour assurer l'atteinte des objectifs nationaux de développement, il devient donc de plus en plus incontournable d'articuler

de façon appropriée l'action de l'administration centrale et celle des administrations territoriales en termes de planification, de programmation et de budgétisation. Malheureusement, dans la plupart des pays, cette articulation n'est pas encore très développée, en raison notamment des faiblesses des capacités des administrations territoriales et du caractère inachevé des processus de décentralisation (la transmission des compétences consacrée par les lois restant souvent théorique). L'hétérogénéité des processus de décentralisation entre les pays de l'UEMOA, la rareté des outils pour aborder de façon systématique cette problématique et le fait que la directive de l'UEMOA se focalise sur l'administration centrale, amènent à centrer cette annexe sur les niveaux central et sectoriel de la programmation budgétaire.

A. La planification nationale et le budget de l'Etat

Les politiques publiques doivent s'inscrire dans un cadre de planification national cohérent pour garder toute leur efficacité par rapport aux objectifs de développement que les pays se fixent. Ce cadre de planification dans les pays de l'UEMOA peut varier en termes de durée prise en compte :

- Le document de prospective nationale pour le long terme (exemple : Burkina 2025) ;
- Les Documents¹ de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) pour le moyen et parfois long terme² ;
- Le document budgétaire pour le court terme.

A côté de ces documents de planification, de nouveaux instruments de programmation (CDMT global et sectoriels, projets et rapports annuels de performance) se sont développés, notamment pour faciliter la mise en œuvre des stratégies de moyen terme, et s'inscrivent dans la démarche d'une gestion axée sur la performance.

Les stratégies nationales de référence sont élaborées en amont des processus de budgétisation et de programmation financière. Deux principes importants doivent guider leur utilisation dans le cadre de la programmation pluriannuelle telle que définie par les directives de l'UEMOA :

- Une unicité du cadre de référence selon la perspective temporelle choisie : par exemple pour le moyen terme, le DSRP ne devrait pas être en concurrence avec des documents de planification alternatifs pour faciliter le choix des objectifs poursuivis et la détermination des programmes. A tout le moins, ces documents doivent s'articuler et être cohérents entre eux ;
- Une cohérence avec les dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA (art. 52 et 54, directive 06/2009).

Les documents de programmation pluriannuelle, DPBEP et DPPD sont ainsi des outils qui permettent d'améliorer le lien entre le budget et les plans et stratégies de développement (dont le DSRP).

¹ Sous ce vocable, on peut regrouper différentes dénominations qui vont des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) aux Stratégies de croissance accélérée pour la réduction de la pauvreté (SCARP).

² Dans les pays UEMOA les DSRP ont d'habitude une durée de 4-5 ans, mais il n'y a pas de règles strictes en la matière et, par exemple, le DSRP de la Côte d'Ivoire couvre la période 2009-2015, c'est-à-dire 7 ans.

L'articulation au niveau global entre le cadre national de référence stratégique et le budget par l'intermédiaire du DPBEP et du DPPD s'établit par la prise en compte des contraintes financières à moyen terme identifiées dans le DPBEP, le respect de la hiérarchisation des actions telle que définie dans le plan d'actions prioritaires du DSRP et la détermination des allocations inter et intra ministérielles par le DPBEP et les DPPD.

Le DPBEP permet de cadrer les orientations stratégiques pluriannuelles définies dans le PAP du DSRP avec la loi de finances annuelle. Ainsi, les dotations attribuées aux ministères doivent permettre d'atteindre les objectifs stratégiques identifiés dans le document national de référence en fonction du niveau global de recettes attendues à partir des hypothèses et du contexte économiques définis dans le DPBEP (art. 52 directive 06/2009). Compte tenu d'une enveloppe budgétaire globale, le DPBEP doit permettre de prioriser les allocations ou réallocations de crédits entre les différents ministères en fonction des priorités stratégiques et ainsi favoriser les ministères qui sont au cœur de la stratégie nationale de développement. Sur la base des évaluations financières des projets et programmes réalisées dans le PAP et des objectifs prioritaires du DSRP, le DPBEP détermine les clefs de répartition pour l'allocation des marges de manœuvre budgétaires disponibles entre les différents ministères de façon à ce que la composition et l'évolution du budget de l'Etat reflètent autant que possible les orientations stratégiques nationales. L'introduction des DPBEP et DPPD devrait permettre de renforcer les liens entre les stratégies et les documents budgétaires, qui demeurent assez faibles dans les pays de l'UEMOA. Une revue des derniers DSRP disponibles dans l'UEMOA montre que seulement la moitié des pays ont inclus un document de type Cadre de Dépenses à Moyen Terme global dans leur document cadre de stratégie. Dans l'ensemble, l'influence de la stratégie nationale de développement sur le budget dans les pays de l'UEMOA reste limitée.

B. La planification sectorielle et les projets de budgets des ministères

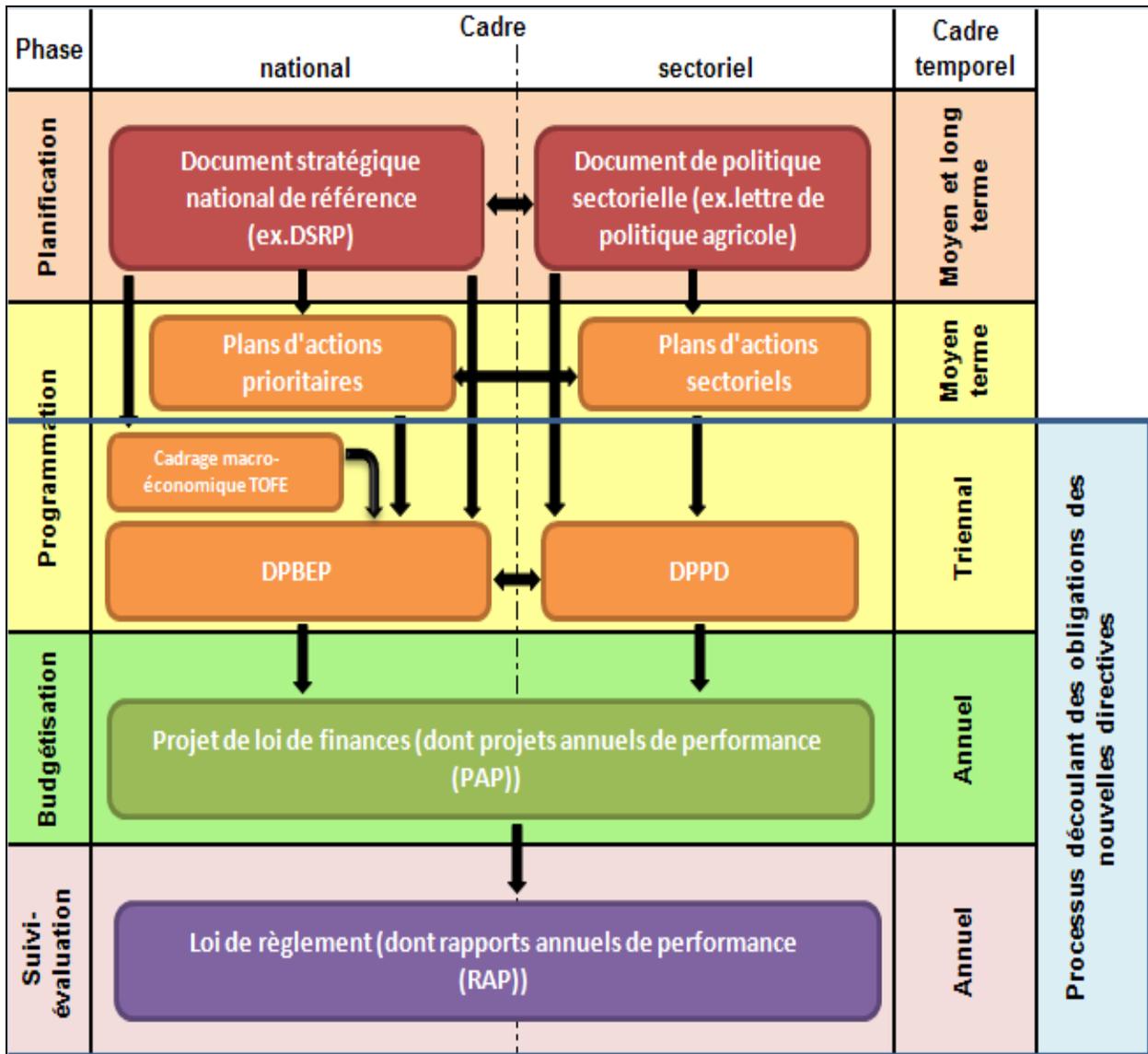
L'articulation des principales stratégies de développement permet de mettre en relief le lien logique et cohérent entre la vision prospective, l'orientation stratégique et les politiques sectorielles. Ce cadre de cohérence de la planification à différents horizons doit s'articuler avec la programmation budgétaire pour la réalisation effective des objectifs de développement.

Les politiques sectorielles se présentent comme les déclinaisons des objectifs de développement du cadre de référence national en objectifs sectoriels de moyen et long terme. Le document de politique sectorielle est ainsi un document cadre d'orientation politique qui analyse la situation existante du secteur et donne les perspectives d'évolution de celui-ci tout en précisant les mesures à mettre en œuvre en référence au contexte socio-économique et en cohérence avec les orientations stratégiques globales. Le document de politique sectorielle doit permettre d'avoir une approche intégrée dans le secteur concerné afin de garantir une plus grande lisibilité et une cohérence des actions du secteur. Il peut s'opérationnaliser à travers un plan d'actions ou un programme sectoriel. Les programmes sectoriels tout comme les plans d'actions sont des instruments de mise en œuvre des politiques sectorielles. Ils rappellent les principes et les grandes orientations des politiques sectorielles et définissent les moyens nécessaires à leur mise en œuvre par un chiffrage des activités des programmes destinés à la réalisation de leurs objectifs.

Cette approche doit conduire à une déclinaison des objectifs du secteur en programmes planifiés, soit au niveau du document de politique sectorielle, soit au niveau d'un plan d'actions pour la mise en œuvre de la politique sectorielle. Ces programmes s'inscrivent dans des DPPD par ministères (art. 53 directive 06/2009) pour traduire les propositions stratégiques dans les

faits et assurer la cohérence entre l'ambition à long terme et la gestion à court et moyen terme du développement. Les DPPD permettent de mettre à la disposition des différents ministères sectoriels l'information relative aux ressources financières de l'Etat à moyen terme (art. 53 directive 06/2009) en *fournissant sur une période minimale de trois ans l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis*. Les DPPD fournissent un cadre de cohérence pour la planification des dépenses publiques à moyen terme en fonction des priorités nationales et sectorielles.

Schéma 1 : articulation des instruments de la chaîne PPBSE au niveau national et sectoriel



II. Les documents de programmation pluriannuelle

A. Le développement des instruments de programmation pluriannuelle dans les pays de l'UEMOA avant la réforme de la Directive relative aux lois de finances

L'introduction du CDMT global en zone UEMOA remonte au début des années 2000. Elle fait suite à des initiatives prises par d'autres pays de la région dès le milieu des années 1990 (Ghana en 1996, Guinée en 1997). La grande majorité des pays de l'UEMOA disposent ainsi de documents de programmation pluriannuelle.

Schéma 2: Introduction du CDMT global dans les pays de l'UEMOA

Burkina Faso	2000	Niger	2007
Bénin	2001	Togo	2009
Mali	2005	Côte d'Ivoire	2010 (attendu)
Sénégal	2005	Guinée-Bissau	Pas de CDMT global

Source: UNESCO (2007) et PNUD/Pôle (2010)

Les objectifs communs des outils masquent des pratiques différentes et une terminologie non harmonisée au sein de l'UEMOA en matière d'instruments sectoriels de programmation pluriannuelle : budgets-programmes, CDMT sectoriels, cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Au niveau global, les différences portent sur l'accent qui est mis dans l'aspect recettes (plus grande précision et détail dans les perspectives de recettes dans le CBMT, les dépenses n'étant présentées que par grands agrégats) ou dépenses (les recettes sont présentées par grands agrégats et les perspectives de dépenses sont au contraire détaillées dans le CDMT global). Au niveau sectoriel, les différences portent notamment sur la prise en compte de la contrainte financière et sur le périmètre de ces outils. Selon les pays, la contrainte budgétaire issue du CDMT global est soit intégrée en amont de la formulation des documents de programmation sectorielle, soit fait l'objet de travaux d'ajustement ultérieurs. Concernant le périmètre retenu pour les outils de programmation pluriannuelle, la notion de « secteur » n'apparaît pas bien harmonisée ni entre les Etats de l'UEMOA ni au sein de certains de ces Etats. Le périmètre actuel des budgets-programmes n'est pas uniforme dans la zone UEMOA.

B. L'introduction de la pluri-annualité dans le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA : enjeux et typologie des documents de programmation pluriannuelle.

L'un des aspects majeurs de la réforme consiste en l'introduction d'éléments pluriannuels à travers la création de nouveaux documents accompagnant la loi de finances. Ces documents présentent l'évolution à moyen terme des dotations de la loi de finances et leurs impacts sur l'équilibre général des finances publiques.

L'introduction de la pluri annualité constitue une innovation significative dans la gestion des finances publiques à travers la prise en compte, à moyen terme, de l'impact des décisions publiques. Si l'annualité reste le cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'État, dans la mesure où l'autorisation budgétaire donnée ne porte que sur le cadre d'une année civile et « *les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* » (art. 24 de la Directive lois de finances), la programmation budgétaire doit désormais anticiper sur les exercices ultérieurs.

A travers les nouvelles annexes à la loi de finances (Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelles (DPBEP)) une évaluation de l'évolution des finances publiques et de l'équilibre budgétaire doit être conduite chaque année.

Cette innovation revêt un intérêt particulier dans le cadre de la gestion des finances publiques des pays en développement : elle offre une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies de développement, élaborées par les pays, et les budgets nationaux. La pluri annualité budgétaire permet ainsi à la programmation des crédits d'être plus en phase avec les stratégies pluriannuelles et d'améliorer leur prise en compte dans la loi de finances et leur mise en œuvre effective.

La distinction entre les nouveaux outils de programmation pluriannuelle effectuée par la directive relative aux lois de finances adoptée par l'UEMOA en juin 2009 repose sur trois critères simples : (i) le périmètre couvert par l'outil, (ii) le type de classification budgétaire utilisé et (iii) la prise en compte de la performance.

Ces critères permettent de distinguer deux outils : le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), décrit à l'article 52 de la directive, et le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) introduit par l'article 53 de la directive. Le DPBEP est un instrument de programmation pluriannuelle des dépenses structuré sur la base de la nomenclature économique (nature de dépenses) et administrative (dépenses présentées par ministères), mais qui ne présente pas d'informations sur les programmes ni sur la performance attendue³. Il constitue un modèle de CDMT global, avec la spécificité que son périmètre est plus large que celui des seuls ministères et institutions habituellement retenues, puisque le DPBEP comprend le secteur public au sens large, y compris les organismes publics, les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif, les entreprises publiques et les organismes de protection sociale. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) se basent sur une classification programmatique et comprennent des informations précises sur la performance à côté de l'évaluation des coûts. La définition retenue par la Directive consacre le choix du périmètre ministériel pour le champ du document de programmation sectorielle ; le DPPD constitue ainsi une forme de CDMT ministériel ou de budget-programme ministériel. Il n'est pas fait état du niveau sectoriel dans les documents de programmation pluriannuelle prévus par la directive, ce qui n'empêche pas cependant de l'utiliser là où cela peut être utile, dans une approche sectorielle pluri-ministérielle (éducation, développement rural, développement urbain,...).

³ Le DPBEP pourra cependant inclure des projections sur le respect des critères de convergence de l'UEMOA établis par l'acte additionnel au traité de l'UEMOA du 8 décembre 1999, "portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA" et par le règlement communautaire en date du 21 décembre 1999 "portant mise en œuvre du pacte de convergence".

La nouvelle Directive de l'UEMOA relative aux lois de finances conduit ainsi à une harmonisation des documents de programmation pluriannuelle au sein des Etats Membres et met fin à l'hétérogénéité des outils qui caractérise la situation actuelle. La Directive permet de définir un consensus sur les définitions et d'arrêter un socle commun d'outils de programmation budgétaire pluriannuelle pour tous les pays concernés sans pour autant exclure la possibilité de développer en complément d'autres outils liés par exemple à l'étude de scénarios alternatifs de politique sectorielle.

Le cadre temporel de ces outils n'est cependant pas strictement délimité, puisque la directive ne fait que préciser la borne basse de l'horizon temporel à utiliser pour les CDMT global et ministériel (période minimale de trois ans).

Schéma n°3 : Typologie des nouveaux documents de programmation pluriannuelle introduits par la Directive

Critères	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)	Documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)
Périmètre	Secteur public	Ministères, budgets annexes et comptes spéciaux
Classification budgétaire	Economique / Administrative	Programmatique
Performance	Informations absentes	Résultats attendus et objectifs poursuivis sur chaque programme

Source: articles 52,53 et 55 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA

C. Le cadre général d'élaboration du budget : le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP)

L'article 52 introduit un nouvel outil budgétaire qui rappelle par ses caractéristiques, certains outils utilisés actuellement par les administrations des Etats de l'UEMOA tels que le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel, le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et le CDMT global (CDMTg).

Comme indiqué précédemment, ces outils avaient été élaborés pour pallier les carences d'information et d'instrument dans la phase de transition entre le niveau stratégique et pluriannuel et le niveau opérationnel et annuel, mais ne disposaient d'aucun statut juridique dans la procédure budgétaire. Le développement et l'utilisation de ces outils étaient laissés à l'appréciation des Etats et les formats et les objectifs pouvaient varier fortement d'un pays à l'autre. A travers le DPBEP, le travail de projection à moyen terme et de réflexion, inhérent à la formulation de ces outils, est désormais obligatoire et uniformisé.

1. Présentation de l'outil DPBEP et son utilisation dans la procédure budgétaire

Aux termes de l'article 52 « *le projet de loi de finances est élaboré en référence à un document de programmation budgétaire et économique pluriannuel* ». Cette définition précise le double objet du DPBEP :

- 1) **le DPBEP est un outil budgétaire** à partir duquel est formulé le projet de loi de finances. En ce sens, sa mise à jour, sur la base des hypothèses du cadrage macro économique, constitue la phase initiale de la procédure budgétaire pour l'année n+1. Outil pluriannuel, le DPBEP doit être cohérent avec le projet de loi de finances : la première année du DPBEP correspond à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le DPBEP accompagne ;
- 2) **le DPBEP est un outil de programmation pluriannuel** : il prévoit pour les années considérées (ex. n+1, n+2 et n+3) l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires, au sens du budget de l'Etat, et prévoit également l'évolution des ressources et des charges de trésorerie du secteur public.

Ainsi le DPBEP doit présenter les informations suivantes :

- ❖ les évaluations de recettes présentées à la fois au global et par grandes catégories d'impôts et taxes ;
- ❖ les évaluations de dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses ;
- ❖ l'évolution des ressources, des charges et de l'endettement du secteur public avec un focus particulier sur les organismes publics visés à l'article 55 de la Directive ;
- ❖ la situation financière des entreprises publiques et éventuellement les concours de l'Etat ;
- ❖ les objectifs d'équilibre budgétaire et financier.

Les dispositions de l'article 52 doivent également s'interpréter à l'aune des objectifs pratiques de l'outil DPBEP. Dans le texte de la Directive, l'utilisation du DPBEP intervient à trois moments de la procédure budgétaire :

- ❖ il est transmis au Parlement et sert de base pour les discussions du Débat d'orientation budgétaire (DOB)⁴ : le DPBEP est dans ce cas un outil de présentation des prévisions de recettes et des dépenses ;
- ❖ il sert de référence pour l'élaboration des Documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)⁵ qui constituent les programmations budgétaires des ministères. Dans ce sens, le DPBEP apparaît comme un outil d'allocation interministérielle des ressources budgétaires ;
- ❖ il accompagne le projet de loi de finances lors du dépôt de celui-ci au Parlement en tant qu'annexe obligatoire⁶. Il doit permettre de situer le projet de loi de finances dans une perspective pluriannuelle et de préciser, à partir de la programmation budgétaire de l'année n+1, la trajectoire des finances publiques pour les années suivantes (n+2 et n+3).

⁴ Art. 57, Directive 06/2009/CM/UEMOA.

⁵ Art. 53, Directive 06/2009/CM/UEMOA.

⁶ Art. 46, Directive 06/2009/CM/UEMOA.

Le DPBEP constitue un document officiel et à ce titre engageant de l'évolution des finances publiques d'un pays à moyen terme. Il est formellement adopté en conseil des ministres⁷ avant sa présentation au Parlement.

2. Les éléments du DPBEP et les informations attendues

Compte tenu du rôle du DPBEP dans la procédure budgétaire et des utilisations qui seront faites de cet outil, il apparaît que celui-ci peut être présenté selon deux axes, qui pourront constituer des parties distinctes (mais nécessairement cohérentes entre elles) : (a) projection des finances publiques à moyen terme et (b) allocations interministérielles.

a. Le DPBEP comme outil de cadrage et de projection des finances publiques à moyen terme

Dans cette fonction de cadrage et de projection des finances publiques à moyen terme, le DPBEP s'identifie au Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel. Le format du TOFE pourra en effet servir de référence, sous réserve de certains réajustements de forme, pour en simplifier la lecture, et de fond afin de prendre en compte les différences de périmètre qui existent néanmoins entre le DPBEP et le TOFE (ex. comptabilisation des recettes et des dépenses).

Le DPBEP doit ici distinguer deux axes de présentation : l'axe budgétaire relatif au seul secteur « Etat » et l'axe trésorerie qui concerne lui l'ensemble du secteur public.

❖ les recettes et dépenses budgétaires et la fixation du déficit

Les informations attendues du DPBEP sur cette partie concernent les projections de recettes et de dépenses budgétaires au sens de la Directive relative aux lois de finances⁸.

Sur le point particulier des financements externes, il est recommandé que les prévisions de dons, qui ne passent pas par le procédé du fonds de concours ou ne constituent pas de l'aide budgétaire, et les dépenses sur financement externe soient identifiées mais n'entrent pas dans la composition du solde budgétaire.

Tout d'abord, concernant les recettes, la Directive fixe le niveau de détail attendu : les projections de recettes doivent préciser le produit attendu par catégories d'impôts et taxes. Par exemple les projections devront détailler entre les impôts directs, indirects, les impôts sur le capital, le revenu ou la dépense. Au-delà des impôts et taxes, les recettes de l'Etat sont constituées également d'autres types de produits comme en dispose l'article 8 de la Directive (ex. produits des amendes, rémunérations pour services rendus, fonds de concours, dons, revenus du domaine). Il est nécessaire que ces recettes fassent également l'objet d'une évaluation afin que la projection globale des recettes du DPBEP soit la plus exhaustive possible et que les éléments de contraintes budgétaires (déficit et dépenses) soient fixés de façon précise.

Ensuite, concernant les projections de dépenses, le texte de la Directive est moins précis puisqu'il fait obligation de présenter les projections par grandes catégories de dépenses. Les natures de dépenses budgétaires à prendre en compte sont toutefois précisées dans la Directive relative aux lois de finances à l'article 11.

⁷ Art. 57, Directive n°06/2009/CM/UEMOA.

⁸ Art. 8 et 11, Directive n°06/2009/CM/UEMOA.

Enfin, concernant les objectifs d'équilibre budgétaire, ceux-ci s'entend comme la prévision du déficit budgétaire autorisé résultant de l'évaluation des recettes et des dépenses budgétaires.

Le respect des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA ne concerne pas uniquement la détermination des objectifs d'équilibre budgétaire et financier (ex. encours de la dette publique totale rapportée au PIB nominal inférieur à 70%, non accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs) mais également les projections de recettes (ex. taux de pression fiscale) et de dépenses (ex. solde budgétaire de base sur PIB nominal, masse salariale inférieure à 35% des recettes fiscales, investissements financés sur ressources intérieures au moins égaux à 20% des recettes fiscales). Ces éléments sont à prendre en considération au moment de l'élaboration des projections de recettes et d'allocation des ressources.

- ❖ L'évaluation des ressources et des charges du secteur public et les perspectives d'endettement public

La Directive entend ne pas limiter le champ d'application du DPBEP à l'État entendu au sens des administrations centrales et déconcentrées mais également aux autres entités qui composent le « secteur public ». Ce terme ne fait pas l'objet d'une définition homogène d'un pays à l'autre mais sont généralement admis comme composant le secteur public, outre les administrations d'Etat (centrales et déconcentrées), les administrations locales (collectivités locales), les administrations de sécurité sociale, les établissements publics et les entreprises publiques.

Aux termes de l'article 52, le DPBEP doit évaluer l'évolution des ressources et des charges de ces administrations et organismes, dont l'Etat, et présenter leurs perspectives d'endettement. Le DPBEP doit ainsi fournir pour l'Etat et les autres organismes publics les perspectives d'évolution des finances publiques et de la situation de l'endettement du secteur public dans son ensemble (toutes administrations publiques confondues).

Au même titre que pour les opérations budgétaires, le format du TOFE peut être repris ici pour projeter les opérations financières relatives aux organismes publics autres que l'Etat. Le TOFE, dans sa version modifiée par la Directive 10/2009/CM/UEMOA, ne développe cependant que certaines informations. Ainsi, le TOFE ne donne pas les informations sur les Entreprises publiques sauf les transferts accordés par l'Etat. Les projections financières concernant les Collectivités locales, les organismes de sécurité sociale et certains établissements publics sont, en revanche disponibles. Afin d'éviter de créer une surcharge de travail pour les administrations qui seront en charge de l'élaboration du DPBEP, il est recommandé que ce document soit conçu de façon à utiliser les informations disponibles, ce qui n'empêche pas que le format du DPBEP évolue au fur et à mesure que de nouvelles informations sont apportées dans le TOFE⁹.

Le TOFE ne prévoit pas d'éléments relatifs à la situation de l'endettement des administrations publiques. Ces informations constituent, néanmoins, une obligation introduite par la Directive budgétaire. Les administrations nationales devront, ainsi, être en mesure de renseigner le DPBEP sur ce point en associant, par exemple, les services en charge du secteur de la dette à la formulation du DPEB.

⁹ Les dispositions de l'article 25 de la Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA, prévoit une phase transitoire jusqu'en 2017 pour la fourniture à travers le TOFE de certaines informations (ex. opérations des autres unités d'administration publique).

b. Les allocations intersectorielles et la priorisation des dépenses budgétaires

Le DPBEP sert de référence pour l'élaboration des Documents de programmation pluriannuelle des dépenses¹⁰ qui prévoient, sur une période identique à celle du DPBEP l'évolution des crédits des ministères. L'article 53 de la Directive indique que les DPPD ont une obligation de cohérence avec le DPBEP : cette obligation doit être interprétée comme le nécessaire respect de la contrainte budgétaire globale, la somme des DPPD devant correspondre au DPBEP. Afin de respecter l'obligation de cohérence entre le DPBEP et les DPPD, les ministères doivent avoir connaissance de la fraction de l'enveloppe globale qui leur échoit. Le DPBEP doit donc être en mesure de réaliser cette fonction de répartition entre chacun des ministères (le DPPD est ministériel) qui composent le budget de l'Etat.

Ce travail de répartition de l'enveloppe globale constitue la première étape de formulation du projet de loi de finances et n'est pas constitutif d'un arbitrage budgétaire : les budgets des ministères ne sont pas fixés à ce stade, le DPBEP doit uniquement fournir des indications aux ministères pour la formulation de leurs propositions de budget qui seront débattues lors des conférences budgétaires et soumises à l'arbitrage. Le DPBEP est annexé à la lettre de cadrage.

Ce travail implique cependant que les autorités nationales et l'administration en charge de la formulation du DPBEP soient en mesure d'opérer des choix stratégiques entre les secteurs pour la répartition de l'enveloppe budgétaire globale par nature issue des projections de TOFE. Compte tenu de cette contrainte budgétaire globale (**enveloppe globale**) ce travail implique, pour l'administration en charge de la formulation du DPBEP, d'opérer des choix soutenables et crédibles.

Les allocations entre ministères doivent :

- 1) respecter la contrainte budgétaire : la somme des allocations ministérielles ne doit pas excéder l'**enveloppe globale** telle que déterminée par les projections de recettes et de dépenses (cf.a). Les différents éléments présentés dans le DPBEP sont obligatoirement cohérents entre eux ;
- 2) permettre aux services de fonctionner : la détermination de l'enveloppe de chaque ministère nécessite l'évaluation du niveau de dépenses obligatoires et incompressibles (ex. paiement des salaires du personnel en poste, impact des AE consommées sur les exercices précédents). Cette **enveloppe de référence** constitue le niveau de dotation nécessaire au fonctionnement des services ministériels dans les conditions de l'exercice en cours ;
- 3) refléter les choix stratégiques du pays et orienter les dépenses budgétaires dans un sens privilégiant les ministères stratégiques. La question de la priorisation des secteurs ministériels intervient particulièrement lorsque des écarts (**enveloppe additionnelle**) apparaissent entre l'enveloppe globale et l'enveloppe de référence, dégageant ainsi une marge de manœuvre budgétaire (espace budgétaire) qu'il faut alors répartir.

Compte tenu du stade d'élaboration du DPBEP, en début d'année, et des changements qui pourront intervenir au cours de la procédure budgétaire et affecter l'économie générale du DPBEP, une **enveloppe de précaution** devrait être identifiée.

¹⁰ Art. 53, Directive 06/CM/UEMOA.

L'utilisation des documents stratégiques nationaux comme outils pour la priorisation des allocations budgétaires : les documents stratégiques nationaux (ex. DSRP/CSLP/PAP) constituent une source d'information pour identifier les secteurs ministériels considérés comme prioritaires pour le développement de l'Etat. A travers la détermination de clefs de répartition cohérentes avec les priorités des documents stratégiques nationaux, le DPBEP est l'outil idéal pour traduire budgétairement ces priorités en favorisant tel secteur ministériel dans la répartition des marges de manœuvre budgétaires ou en préservant les crédits de tel secteur en cas de diminution de l'enveloppe globale (cf. I de la présente annexe).

3. Proposition de présentation du DPBEP

Schéma n°4: proposition de format pour le DPBEP (à adapter dans le cas de chaque pays)

❖ Partie projection des recettes et des dépenses budgétaires

	n	n+1	n+2	n+3
RECETTES BUDGETAIRES (1=A+B)				
<i>Recettes fiscales (A)</i>				
Impôts directs				
Impôts sur le revenu				
Impôts indirects				
Droits d'Enregistrements et de timbres				
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)				
<i>Recettes non fiscales (B)</i>				
Produits des participations financières				
Fonds de concours				
Dons et legs				
Aide budgétaire globale				
Aide sectorielle budgétaire				
...				
Dons extérieurs (aide projets)				
DÉPENSES BUDGETAIRES (2=A+B)				
<i>Dépenses ordinaires (A)</i>				
Dépenses de personnel				
Intérêts sur la dette publique				
Extérieurs				
Intérieurs				
Transferts courants				
...				
<i>Dépenses en capital (B)</i>				
Investissements exécuté par l'Etat				
...				
Investissements sur ressources externes (hors aide budgétaire)				
SOLDE BUDGETAIRE (1-2)				

❖ Partie projection des ressources et des charges du secteur public

	n	n+1	n+2	n+3
COLLECTIVITES LOCALES				
<i>Recettes des collectivités locales et de leurs établissements publics</i>				
dont transferts du budget général				
dont ressources fiscales				
...				
<i>Dépenses des collectivités locales et de leurs établissements publics</i>				
dont investissement				
...				
ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE				
<i>Recettes des organismes de sécurité sociale</i>				
dont cotisations sociales				
...				
<i>Dépenses des organismes de sécurité sociale</i>				
dont prestations sociales				
...				
ETABLISSEMENTS PUBLICS				
<i>Recettes des établissements publics</i>				
dont transfert du budget général				
...				
<i>Dépenses des établissements publics</i>				
...				
ENTREPRISES PUBLIQUES				
<i>Transferts du budget général</i>				
Société X				
Société Y				
...				
<i>Dividendes versés à l'Etat</i>				
...				
<i>Etat de l'endettement des entreprises publiques</i>				
Société X				
dont prêts et avances consentis par l'Etat				
Société Y				
...				
STOCK DE LA DETTE DU SECTEUR PUBLIC EN N-1 (A)				
<i>dont dette intérieure</i>				
<i>dont dette extérieure</i>				
VARIATION DE L'ENCOURS DE LA DETTE DU SECTEUR PUBLIC(B)				
<i>dont Etat</i>				
<i>dont Collectivités locales</i>				
<i>dont Organismes de sécurité sociale</i>				
<i>dont Etablissements publics</i>				
<i>dont Entreprises publiques</i>				
ENCOURS DE LA DETTE (C=A+B)				

❖ Partie projections de dépenses par ministère et par nature

	N						N+1						N+2						N+3					
	Personnel	Biens et services	Transferts courants	Opérations en capital	Investissements externes	TOTAL	Personnel	Biens et services	Transferts courants	Opérations en capital	Investissements externes	TOTAL	Personnel	Biens et services	Transferts courants	Opérations en capital	Investissements externes	TOTAL	Personnel	Biens et services	Transferts courants	Opérations en capital	Investissements externes	TOTAL
Assemblée Nationale																								
Présidence de la République																								
Premier Ministère																								
Cour des Comptes																								
Médiature																								
Haute Autorité de l'Audiovisuel & de la																								
Conseil économique et social																								
Economie et des Finances																								
Coopération, du Dévelop. et de																								
Sécr. d'Etat Aménagement du Territoire																								
Affaires Etrangères et Intégration																								
Défense Nationale et Anciens																								
Dépenses Communes																								
(etc)																								
Total																								

D. Les outils d'évaluation des crédits et de formulation de la performance des programmes budgétaires : les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)

1. Les objectifs du DPPD

Contrairement au DPBEP qui développe une approche globale, les Documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) ont un périmètre ministériel. Tous les « *ministères, budgets annexes et comptes spéciaux* » présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leur sont associés. Ces documents constituent les supports de présentation pour :

- ❖ les crédits des programmes du ministère : année du projet de loi de finances et années suivantes ;
- ❖ les résultats « cibles » poursuivis par les objectifs et les indicateurs.

Le DPPD est ainsi le vecteur principal de la performance : à travers les programmes qui le composent, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Ces objectifs et indicateurs s'inscrivent dans le moyen terme. Ainsi, le DPPD peut se présenter comme un document qui consolide les différents projets annuels de performance (PAP) des programmes d'un même ministère, budget annexe ou compte spécial. Les PAP comportent notamment, selon les termes de l'article 46, « une présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ». Chaque programme au sein du DPPD décline sur trois années au minimum (la première année correspondant à l'année visée par le projet de loi de finances à l'appui duquel les DPPD sont présentés) l'évolution des crédits et les résultats attendus.

2. Les éléments du DPPD et les informations attendues

L'article 12 de la nouvelle Directive dispose qu'aux « [...] programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction des finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernées ».

Le programme est défini dans la nouvelle directive comme un regroupement de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme » et qui relèvent d'un même ministère. La rédaction de l'article 12 fournit ainsi les éléments de base pour détailler la constitution des programmes :

- ❖ Au lieu d'une présentation des crédits par titre, ministère, services ou ensemble de services (directive 04/98), la nouvelle directive propose une présentation par politiques publiques poursuivies qui sont constituées en programmes;
- ❖ les politiques publiques envisagées dans les programmes doivent s'inscrire dans une perspective de moyen terme et donc être relativement pérennes ;
- ❖ les programmes ne peuvent relever que d'un seul ministère.

3. Les étapes d'élaboration du DPPD

Le processus d'élaboration des DPPD peut être décrit sous la forme d'étapes distinctes. La section suivante définit en cinq étapes le travail à la charge des ministères sectoriels pour préparer leur DPPD.

➤ **Première étape : l'analyse du secteur**

La préparation du DPPD commence par une analyse du secteur et des missions du ministère qui doit porter sur les éléments suivants :

- ❖ Analyse du contexte.
- ❖ Analyse des missions du ministère et des principaux objectifs associés.
- ❖ Analyse des principaux documents stratégiques encadrant l'action du ministère.

L'analyse du secteur peut intégrer une analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces) pour aider à caractériser les défis auxquels le secteur est confronté.

➤ **Deuxième étape : le choix de la structure de programme**

Dans une deuxième étape, le ministère identifie une structure de programme exhaustive et consensuelle. Les documents stratégiques peuvent déjà comporter certains programmes qu'il convient, lorsque ces programmes sont cohérents avec la structure administrative en place, d'intégrer dans le budget-programme pour ne pas multiplier les modes de présentation et éviter d'alourdir inutilement les travaux de suivi. Il est cependant important de noter que l'intégration des programmes des documents stratégiques en tant qu'élément de la structure des programmes du budget ne peut pas être systématique. Dans certains cas, il peut être difficile de gérer un budget structuré comme une stratégie. En effet, les stratégies sont parfois structurées par objectif transversaux relevant de plusieurs ministères (tels que politique du genre) ou mettant en jeu les mêmes activités ou les mêmes moyens (par exemple, certaines stratégies distinguent dans l'éducation l'accès et la qualité, mais les salaires des enseignants concourent à la fois à l'accès et à la qualité). De plus, la recherche de la performance opérationnelle suggère souvent de structurer le budget par niveau de services (enseignement de base, etc.). Ce n'est pas toujours le cas des stratégies. Enfin, dans d'autres cas, les programmes des stratégies sont des groupes de projet d'investissement. Un programme du budget peut alors avoir une couverture plus vaste.

La détermination des programmes du ministère doit procéder de :

- ❖ la hiérarchisation des besoins en fonction de leur degré de priorités ;
- ❖ l'articulation entre les activités et les objectifs ;
- ❖ la mise en adéquation des moyens prévus pour la mise en œuvre des activités avec les objectifs stratégiques ;
- ❖ l'allocation de façon plus rationnelle des ressources qui tienne plus compte des priorités sectorielles de manière à atteindre les objectifs fixés (efficacité socio-économique et efficience) ;
- ❖ du découpage pluriannuel de la programmation des activités selon un échéancier cohérent, réaliste et progressif.

Les critères suivants pour l'établissement d'une structure de programme doivent être respectés: (i) un responsable de programme doit pouvoir être désigné et ses attributions bien définies; (ii)

les centres de responsabilité dans la gestion du programme doivent être identifiés et une cartographie administrative des programmes doit pouvoir être établie.

➤ **Troisième étape : l'élaboration des cadres stratégiques des programmes**

L'élaboration d'un cadre stratégique pour chaque programme du budget programme du ministère représente la troisième étape. L'élaboration du cadre stratégique nécessite d'effectuer un certain nombre de travaux :

Schéma n°6 : Travaux nécessaires à l'élaboration des cadres logiques des programmes

Travaux	Détails
<i>Formulation d'un diagnostic du domaine de compétences du programme</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Identification des priorités ou axes d'intervention. ➤ Définition des missions du programme. ➤ Alignement des objectifs avec les missions du ministère et avec les piliers et programmes du Programme d'Actions Prioritaires du DSRP. ➤ Mise en cohérence des objectifs du programme avec ceux des stratégies nationales.
<i>Élaboration d'un cadre logique du programme, qui présente sous forme d'un tableau synthétique les éléments suivants</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Logique d'intervention (objectif global et objectifs spécifiques, résultats attendus, activités à mettre en œuvre). ➤ Indicateurs de performance : ➤ Sources ou moyens de vérification des indicateurs. ➤ Hypothèses et conditions critiques pour la réalisation du programme.
<i>Élaboration d'un tableau de réalisation du programme</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le tableau de réalisation du programme identifie et chiffre les activités qui contribuent à la réalisation du programme. ➤ Le chiffrage des activités se fait à l'aide de coûts unitaires.
<i>Identification des indicateurs du programme, des valeurs de référence et des valeurs cibles</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Identification d'indicateurs de performance ➤ Identification des valeurs de référence et des valeurs cibles ➤ Identification des sources et moyens de vérification.
<i>Élaboration du plan de financement (emplois et ressources) du programme.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Présentation des ressources et les emplois du programme de façon à s'assurer de l'équilibre ressources-emplois sur la période concernée, en conformité avec le DPBEP.

- Au minimum les 3 années de projection du DPPD, et idéalement 6 années (2 années historiques, l'année en cours, et 3 années de projection).

➤ **Quatrième étape : la mise en place d'un système de suivi-évaluation.**

La quatrième et dernière étape consiste en la mise en place d'un système de suivi-évaluation pour le DPPD. Les éléments essentiels du dispositif de suivi-évaluation comprennent:

- ❖ Un comité de suivi-évaluation.
- ❖ Une cellule opérationnelle de suivi-évaluation.
- ❖ Des points focaux au niveau des structures opérationnelles.
- ❖ La production de rapport semestriel.
- ❖ La production de rapport annuel de performance à soumettre à la signature du ministre de tutelle.

Dans une phase transitoire de coexistence du budget de moyens et du budget par programme, une étape supplémentaire doit être ajoutée qui correspond à la mise en cohérence du DPPD pour l'année N avec le budget de moyens. Cette étape nécessite la préparation d'un tableau de passage entre le DPPD et le budget de moyens du ministère, qui permet de mettre en cohérence les dépenses par programme et par nature économique de dépenses.

4. Proposition de présentation du DPPD

Le schéma ci-dessous détaille une proposition de trame de présentation d'un DPPD.

Schéma n°7 : Proposition de présentation du DPPD

Ministère X
Introduction
<p>Les éléments suivants peuvent être rappelés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contexte et processus d'élaboration du budget-programme - Principaux enjeux du budget programme N+1 – N+3 - Annonce du plan <p><i>[Longueur suggérée : 1 page]</i></p>
Première partie : Contexte d'élaboration du DPPD (N+1 – N+3)
<p>1. Analyse du secteur</p> <p>1.1. Contexte</p> <p>Les éléments suivants doivent être décrits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caractéristiques du secteur (exemple : population, structure de production, ressources humaines, environnement économique, acteurs du secteur)

- Performances du secteur (exemple : évolution de la production pour les secteurs productifs)
- Financement du secteur : évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement en % du PIB et du budget sur période passée (5 à 10 ans)

1.2. Défis du secteur

Une analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces) peut être utilisée pour cette partie. Les opportunités peuvent être décrites à court terme et à long terme. Les contraintes peuvent comprendre des contraintes structurelles et institutionnelles.

[Longueur suggérée : 1-3 pages]

1.3. Priorités pour l'année N+1

Les priorités, en nombre limité (de 3 à 5) pour l'année N+1 doivent être rappelées.

[Longueur suggérée : ½ -1 page]

2. Analyse des missions, objectifs, politiques et stratégies du Ministère

2.1. Missions

Les principales missions du ministère doivent être résumées brièvement. Celles-ci peuvent utilement être extraites du décret régissant les attributions du ministère.

[Longueur suggérée : 5-15 lignes]

2.2. Objectifs

Les objectifs fondamentaux assignés aux ministères sont ici rappelés.

[Longueur suggérée : 10-20 lignes]

2.3. Principaux documents de politique et documents stratégiques

Les dates d'adoption, périodes couvertes et grandes orientations du DSRP et de la lettre de politique sont ici rappelées.

[Longueur suggérée : 1-2 pages]

2.4. Principaux programmes et plans d'actions

Les programmes opérationnels (type programme décennal) et plans d'actions sectoriels doivent être synthétisés :

- Liste des programmes et plans d'actions sectoriels (*ces programmes et plans, qui sont souvent des groupes de projets d'investissement, ne constitueront pas nécessairement les programmes du DPPD*)
- Dates d'adoption
- Périodes couvertes
- Champs couverts
- Principaux objectifs

[Longueur suggérée : 2-5 pages]

3. Exécution du budget de l'année N

3.1. Mise en œuvre des réformes

Les principaux résultats atteints dans la mise en œuvre des réformes et mesures prévues pour l'exercice N sont décrits.

[Longueur suggérée : 1-2 pages]

3.2. Point d'exécution physique du budget

Les principales réalisations physiques de l'année N sont mentionnées. Si un état de l'exécution physique du Programme d'investissement public est disponible au 30 juin, il convient de rappeler brièvement les résultats du ministère.

[Longueur suggérée : ½ - 1 page]

3.3. Point d'exécution budgétaire du budget.

Cette partie décrit la situation de l'exécution budgétaire au 30 juin pour le ministère. Les taux d'exécution sont indiqués pour les dépenses en capital et pour les dépenses ordinaires.

[Longueur suggérée : 5-15 lignes]

3.4. Contraintes rencontrées dans l'exécution du budget de l'année N

Les contraintes liées à l'exécution du budget peuvent être de trois ordres : difficultés d'ordre général, contraintes institutionnelles, contraintes spécifiques aux projets.

[Longueur suggérée : 1-2 pages]

Deuxième partie : Présentation des programmes

1. Présentation de la structure des programmes

Cette section décrit la structuration par programme retenue pour le ministère. Les principales caractéristiques des programmes sont décrites brièvement.

[Longueur suggérée : 1 page]

2. Présentation du Programme A (+ présentation du responsable de programme)

2.1. Composantes du programme A

Cette partie décrit les différents sous-programmes qui composent le programme, en fournissant une synthèse des actions et des objectifs que le programme vise à réaliser.

[Longueur suggérée : 1 à 2 pages]

2.2. Cadre logique du programme

Cette partie présente sous forme de tableau les objectifs généraux, les objectifs spécifiques, les résultats

attendus, les indicateurs de performance, les moyens de vérification du niveau des indicateurs et les hypothèses ou conditions extérieures.

Si des sous-programmes existent, le cadre logique doit être détaillé au niveau des sous-programmes.

[Longueur suggérée : 2-5 pages]

2.3. Tableau de réalisation du programme

Ce tableau décrit les principales activités qui seront menées par programme et sous-programme.

2.4. Tableau des indicateurs

Le tableau des indicateurs rassemble un nombre restreint d'indicateurs d'impact, d'effet et de résultat, pour chaque programme.

La structure responsable de la production de l'indicateur doit être mentionnée dans le tableau.

Le tableau devrait indiquer les valeurs de référence des indicateurs pour l'année N-1, les valeurs cibles déjà retenues pour l'année N, et les valeurs cibles proposées pour les années N+1 à N+3. Le lien avec les indicateurs du PAP du DSRP devraient également être mentionné.

[Longueur suggérée : 1 page]

2.5. Tableau d'évaluation financière du programme

Le tableau d'évaluation financière du programme présente dans un tableau la nature des dépenses (dépenses de personnel, achat de biens et services, subvention d'exploitation, autres transferts courants, acquisition et réparation d'immeubles, acquisitions et réparation de matériel et mobilier, acquisitions et réparation des équipements militaires, investissements) pour l'année de référence (N-1), l'année en cours (année N) et les 3 années de projection.

Pour l'année N+1, l'évaluation financière doit faire apparaître la distinction entre services votés et mesures nouvelles.

[Longueur suggérée : 1 à 2 pages]

2.6. Tableau de financement du programme

Le tableau de financement du programme présente l'équilibre entre les ressources et les emplois du programme, pour les mêmes années que le tableau d'évaluation financière du programme.

Les ressources sont présentées comme suit :

- Ressources sur financement interne
- Ressources sur financement extérieur
 - o Dons
 - o Projets

Les dépenses sont classées comme suit :

- Dépenses de fonctionnement
 - o Personnel
 - o Achat de biens et services
 - o Subventions d'exploitation
 - o Autres transferts courants
 - o Equipement

- Dépenses d'investissement

3. Présentation du Programme B (+ présentation du responsable de programme)

Idem présentation type Programme A.

4. Présentation du Programme C (+ présentation du responsable de programme)

Idem présentation type Programme A.

E. L'articulation des processus d'élaboration des documents de programmation pluriannuelle et le calendrier budgétaire

1. La cohérence entre les documents de programmation et la loi de finances

Les articles 52 et 53 de la Directive disposent que le projet de loi de finances, le DPBEP et les DPPD s'articulent et sont cohérents entre eux : cette cohérence doit être interprétée de façon souple dans le sens où chacun des documents visés correspond à une phase de la procédure budgétaire et que des modifications peuvent intervenir de façon substantielle. Il apparaît que l'articulation des documents et leur cohérence doit plus apparaître au niveau du produit final, à savoir le projet de loi de finances et ses annexes. Ces documents évoluent au fur et à mesure de l'avancée de la procédure budgétaire : il est nécessaire de distinguer les DPBEP et DPPD initiaux, des documents finaux qui sont joints en annexe lors du dépôt du projet de loi de finances.

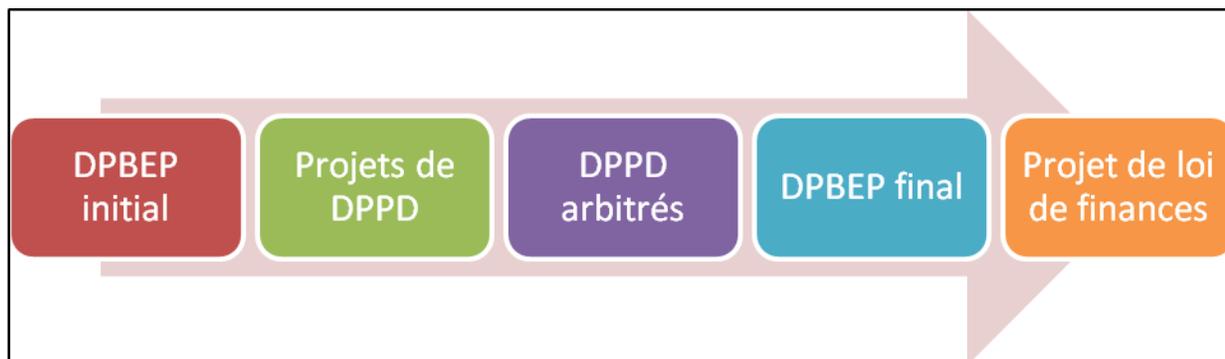
L'élaboration du DPBEP constitue le point de départ de l'exercice de formulation de la loi de finances (procédure budgétaire annuelle). Une fois élaborées, les informations du DPBEP initial, particulièrement celles relatives aux allocations interministérielles (enveloppes) sont notifiées aux ministères (ex. lettre de cadrage, lettre circulaire) qui procèdent aux allocations intra ministérielles au sein des projets de DPPD qui sont communiqués au ministère des finances pour la tenue des conférences budgétaires. Ces documents (les projets de DPPD) constituent les demandes budgétaires des ministères et peuvent comporter des écarts avec les enveloppes notifiées par la lettre de cadrage. Il appartient aux conférences budgétaires de faire émerger des compromis entre les ministères sectoriels et le ministère des finances : en cas de désaccord le différent est tranché au cours de la phase d'arbitrage.

Ces éléments indiquent que :

- 1) Le DPBEP initial a pour objet de fournir un cadre budgétaire pour le travail de formulation des budgets des ministères sectoriels. Néanmoins, des écarts peuvent apparaître ;
- 2) Les DPPD constituent les documents de référence pour les conférences budgétaires et les arbitrages ;
- 3) Les conférences budgétaires et les arbitrages peuvent modifier la proposition initiale du ministère sectoriel.

Postérieurement, aux conférences budgétaires et aux arbitrages il sera nécessaire de modifier les DPPD et le DPBEP pour prendre en compte les modifications. En fin de cycle budgétaire, le DPBEP, doit offrir une vision synthétique et globale des perspectives d'évolution des finances publiques à moyen terme. En ce sens, il doit être cohérent avec les arbitrages budgétaires et de ce fait avec le projet de loi de finances (pour la première année du DPBEP) et les Documents pluriannuels de programmation des dépenses (DPPD) (sur l'ensemble de la période).

Schéma n°8 : articulation des exercices dans le cadre de la procédure budgétaire



2. Le DPBEP et les DPPD et le Débat d'orientation budgétaire

L'article 57 de la Directive dispose que « *le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle [...] éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses [...] sont soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année* ».

La Directive laisse ici le choix aux Etats selon deux scénarios : soit la présentation du seul DPBEP au Parlement (1), soit la présentation du DPBEP et des DPPD (2). Ce schéma affiche les ambitions de la réforme pour une meilleure information du Parlement. Néanmoins, il semble plus réaliste de retenir uniquement la présentation du seul DPBEP pour le DOB pour plusieurs raisons techniques et de fond.

Tout d'abord, la présentation des DPPD au Parlement implique, compte tenu du format et des informations attendues pour ces outils (présentations des programmes du ministère et des crédits et objectifs associés) que les ministères aient pu sur la base des informations communiquées dans le DPBEP et la lettre de cadrage formuler leurs projets de budgets avant le 30 juin de l'année ce qui apparaît une échéance difficile à tenir pour de nombreux pays de la zone. Ensuite, cette présentation implique que les projets de DPPD soient validés en conseil des ministres (art. 57) : la marge de manœuvre pour la modification ultérieure de ces documents sera extrêmement limitée. Enfin, l'objectif du DOB, qui est de susciter un débat parlementaire autour des grandes orientations et de la trajectoire des finances publiques à moyen terme risque d'être pollué par la transmission d'éléments trop précis et d'anticiper de façon dommageable le débat budgétaire normal.

Dans ces conditions, compte tenu du calendrier, de la charge de travail imputable à l'élaboration du budget et pour conduire le DOB dans les conditions de la Directive il apparaît que seule la présentation du DPBEP devrait être retenue.

3. Proposition de calendrier du processus d'élaboration des documents de programmation pluriannuelle

La Directive portant loi de finances introduit de nouvelles obligations à la charge de l'administration afin d'améliorer la prévision de l'évolution des finances publiques sur le moyen terme et de renforcer la transparence. Ces nouvelles obligations imposent de réorganiser le calendrier de la procédure budgétaire afin que les différentes étapes puissent être conduites dans des délais raisonnables et s'articulent de façon satisfaisante.

Le tableau ci-dessous détaille l'enchaînement des activités liées à la procédure budgétaire compte tenu des nouveaux impératifs.

Schéma n°9 : Proposition de calendrier pour la conduite de la procédure budgétaire annuelle

Année N	Actions
Janvier - février	Revue des dépenses sectorielles : bilan de l'exécution, identification des risques et des économies potentielles Élaboration du cadrage macro économique et actualisation du TOFE
Mars	Elaboration de l'outil DPBEP Rédaction et envoi de la lettre de cadrage aux ministères sectoriels (accompagnée du DPEBP en annexe)
Avril - mai	Phase d'élaboration des DPPD au sein des ministères sectoriels : estimation des dotations n+1, n+2 et n+3, préparation de la partie performance et synthèse des projets d'investissement Transmission des projets de DPPD au ministère des finances en vue des conférences budgétaires
Juin-juillet	Actualisation du TOFE et du DPBEP Organisation du Débat d'orientation Budgétaire (DOB) au plus tard le 30 juin Conférences budgétaires et synthèse des demandes des ministères Rédaction du dossier d'arbitrage
Mi-juillet	Phase d'arbitrage des projets de DPPD

Aout – sep.	<p>Actualisation du TOFE et prise en compte des ajustements budgétaires si nécessaire</p> <p>Intégration des arbitrages dans les documents budgétaires : finalisation des DPPD et actualisation du DPBEP sur la base des DPPD arbitrés</p> <p>Préparation du projet de loi de finances (PLF)</p>
Fin sept.	Présentation et validation du projet de loi de finances (PLF) en conseil des ministres
Début oct.	Dépôt du projet de loi de finances (PLF)
Octobre-décembre	<p>Discussion du budget devant le Parlement, adoption d'un document de loi de finances initial (LFI)</p> <p>Actualisation des documents budgétaires en fonction des votes du Parlement</p> <p>Préparation des décrets de répartition pour publication au début de l'année suivante</p>

III. Les reports de crédits

Un report de crédit consiste à transférer un crédit non consommé à la fin d'un exercice budgétaire sur l'exercice budgétaire suivant, majorant ainsi le volume des crédits disponibles au cours de cet exercice. Les reports de crédits sont visés à l'article 24 de la Directive relative aux lois de finances et constituent une dérogation au principe d'annualité budgétaire. Ce principe est d'ailleurs rappelé à la première phrase de l'article 24 : « *Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds d'autorisation d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit à titre des années suivantes* ». La technique de report de crédit constitue donc une exception et le principe d'annualité demeure la règle.

Les reports de crédits doivent également être effectués avec précaution afin de ne pas remettre en cause l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances : les crédits reportés s'ajoutent aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année et ouvrent ainsi un droit à consommation pour les services auxquels ils se rapportent. Cette consommation, qui excède l'autorisation budgétaire annuelle, ne doit pas venir alourdir le déficit et remettre en cause l'équilibre budgétaire.

1. Champ d'application

Par « crédits » il faut entendre à la fois les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE). En effet, dans le cadre de la réforme budgétaire, la consommation des AE et des CP, pour les catégories de dépenses pourvues d'AE, représente les deux phases d'une même dépense. Il n'est ainsi pas possible de consommer de CP sur les dépenses d'investissement s'il n'y a pas eu au préalable de consommation des AE correspondantes. Il est donc normal que les règles relatives aux mouvements de crédits, dont les reports, concernent à la fois les AE et les CP. Des règles différentes leurs sont cependant applicables en matière de reports (infra).

2. Les reports d'AE

Les AE remplacent les autorisations de programme¹¹. A la différence de ces dernières, qui demeuraient valables d'un exercice budgétaire à l'autre pendant une période maximale de six ans, **les autorisations d'engagement sont annuelles et sont annulées à la fin de l'exercice budgétaire si elles n'ont pas été consommées, sauf procédure de report.**

Cette procédure est prévue à l'article 24 de la Directive : « *les autorisations d'engagement, au sens de l'article 18 de la présente directive, disponibles sur un programme à la fin de l'année, peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante* ». La rédaction de cet article met en lumière trois éléments :

- **le report des AE est une possibilité et ne constitue pas un droit** : toutes les AE disponibles (non engagées) à la fin d'un exercice budgétaire ne donnent pas lieu à report sur l'exercice suivant ;
- **il n'est pas possible de faire de reports croisés** : les AE disponibles sur le programme « p » de l'année n ne peuvent être reportées que sur le programme « p » de l'année n+1 ;
- **il est recommandé de ne pas reporter des AE sans prévoir les crédits de paiement (CP) correspondants** : ainsi il s'agit de s'assurer que les AE reportées sont liées à un projet en cours et ne viennent pas constituer un « stock » d'AE non-fléchées. Il s'agit de s'assurer que le report obéit à des contraintes de calendrier qui ont empêché la consommation des AE/CP en fin d'année. **Le report doit donc être effectué en AE=CP.**

3. Les reports de CP

Le report des CP est également prévu à l'article 24 qui dispose que « *par exception, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire tel que défini à l'article 45 de la présente Directive* ».

- **seuls les crédits relatifs aux dépenses d'investissement sont reportables** : les crédits non-consommés (disponibles) sur les dépenses ordinaires (personnel, biens et services, transferts courants) sont automatiquement annulés en fin d'exercice ;
- **il n'est pas possible de faire de reports croisés** : les CP disponibles sur le programme « p » de l'année n ne peuvent être reportés que sur le programme « p » de l'année n+1 ;
- **l'équilibre budgétaire ne doit pas être remis en cause par les reports** : l'équilibre budgétaire est défini à l'article 45 comme le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires. Le report de crédits constitue de fait une augmentation du droit à consommer pour les administrations bénéficiaires et donc une augmentation mécanique de la dépense budgétaires. Le respect de l'équilibre implique donc pour le gouvernement de trouver les recettes budgétaires correspondantes ou de limiter la dépense : au moment du report, c'est-à-dire au début de l'exercice sur lequel les crédits sont

¹¹ Article 13, Directive n°05/97/CM/UEMOA.

reportés, les perspectives de recettes sont jugées meilleures que ce qui était prévu en loi de finances (recettes supplémentaires autorisées par décret – art. 4).

De façon générale, le volume des reports d'un exercice sur l'autre doit être limité autant que possible.

4. Les limites en termes de procédure

La procédure de report constitue une exception qui nécessite un encadrement procédural. Tout d'abord, les reports sont pris par décret en Conseil des ministres, soit le niveau le plus élevé dans la hiérarchie règlementaire, et non plus, comme précédemment¹², par simple arrêté du Ministre des finances.

Ensuite, ce décret ne peut intervenir qu'après la clôture des comptes de l'exercice précédent sur la base duquel sont déterminées les possibilités de reports. Les reports ne peuvent intervenir si tous les comptes de l'Etat ne sont pas clôturés : dans la pratique cela signifie que les reports ne peuvent pas intervenir tant que le Compte général de l'administration des finances, prévu à l'article 80 de la Directive RGCP n'a pas été arrêté par le Ministre des finances.

Enfin, le décret ne peut être pris qu'après la rédaction par le Ministre des finances d'un rapport qui évalue les modalités pour la préservation de l'équilibre dans la procédure de reports. Le rapport doit, de fait, mettre en avant les pistes de financement supplémentaires pour faire face aux dépenses supplémentaires induites par les reports.

Schéma n°10 : Enchaînement des étapes pour la procédure de reports de crédits



IV. Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP)

L'article 17 de la Directive dispose que « les crédits ouverts par la loi de finances sont constitués : (i) de crédits de paiement, pour les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et services et les dépenses de transfert ; (ii) d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariat publics-privés ».

Les AE remplacent les autorisations de programme¹³. A la différence de ces dernières, qui demeuraient valables d'un exercice budgétaire à l'autre pendant une période maximale de six ans, les autorisations d'engagement sont annuelles et sont annulées à la fin de l'exercice budgétaire si elles n'ont pas été consommées, sauf procédure de report. Cette procédure est prévue à l'article 24 de la Directive (cf. supra).

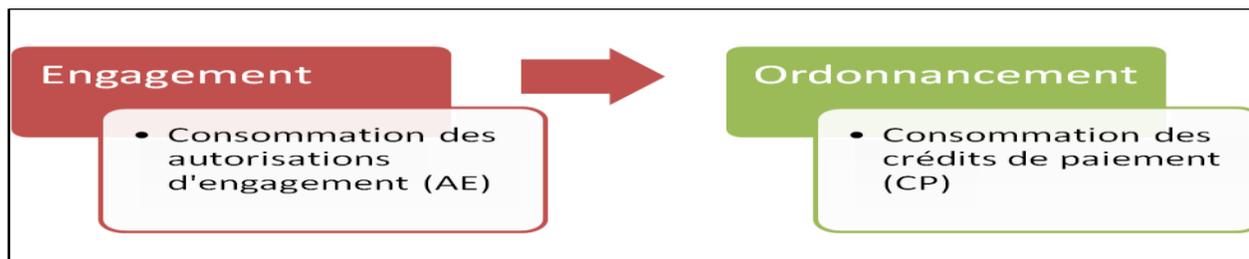
Selon l'article 18 de la Directive, « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances ». Les autorisations d'engagement correspondent à

¹² Article 18, Directive n°05/97/CM/UEMOA.

¹³ Article 13, Directive n°05/97/CM/UEMOA.

l'engagement juridique de la dépense. En effet, dans la chaîne de la dépense, en préalable à la consommation effective des crédits (le paiement), l'ordonnateur procède à la phase d'engagement. Au cours de cette phase, où l'ordonnateur réalise la première étape des actions qui mèneront au paiement effectif de la prestation, les AE sont entièrement consommées dès l'origine de la dépense, lors de la signature de l'acte qui engage juridiquement l'État.

Schéma n°11 : Utilisation des AE et des CP dans les phases de la dépense



Dans la rédaction de la Directive seules les dépenses dont l'exécution peut être étalée sur plusieurs exercices budgétaires sont assorties d'AE : seules sont concernées les dépenses d'investissement et les contrats de partenariat public-privé (PPP). Concernant les dépenses d'investissement directement exécutés par l'État, l'ensemble des autorisations d'engagement correspondantes peuvent être inscrites en fonction des tranches identifiées de l'opération : l'opération d'investissement est sécable dans la mesure où les sections constituent « *une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction*¹⁴ ». Cette possibilité n'est pas ouverte aux contrats de PPP dont les AE doivent être inscrites au budget pour la totalité de l'engagement juridique.

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

Schéma n°12 : exemple d'une utilisation de la procédure d'AE

Exemple : Construction d'un lycée en zone rurale – Marché de 150 Mds CFA – Exécution prévue sur trois ans – prévisions de la LFI année N (AE=150 / CP=50)

	Consommation des AE	Consommation des CP
Année N	150	50
Année N+1	0	50
Année N+3	0	50
Total	150	150

¹⁴ Article 18, Directive n° 06/2009/CM/UEMOA.

L'introduction des AE a des implications dans l'exercice de la fongibilité asymétrique. Le fait que seules les dépenses d'investissement et les PPP (dont l'imputation budgétaire doit encore être précisée) disposent d'AE au sein du budget, limite l'exercice de la fongibilité asymétrique des dépenses de personnel, de fonctionnement ou de transfert, au profit des dépenses d'investissement, au complément en crédits de paiement d'une dépense déjà engagée. En effet, l'exercice de la fongibilité d'une dépense de personnel au profit d'une dépense d'investissement ne pourra, de fait, porter que sur les CP (les dépenses de personnel ne sont, par exemple, pas assorties d'AE) qui pour être consommés devront être reliés à des AE disponibles sur le projet d'investissement (mais pour lesquelles il est identifié un déficit de CP) ou pour compléter un besoin de CP pour une opération d'investissement déjà engagée.