

Le Programme de l'Union Européenne en Tunisie

**Assistance technique pour la mise en place
d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme
(CDMT) et l'élaboration d'indicateurs de
performances pour la Gestion Budgétaire
par Objectifs (GBO).**

**Mission d'appui à la mise en place du
CDMT - Rapport final**

Novembre 2009

PROJET NO : 2008/154877

**Contrat-Cadre EuropeAid: 119860/C/SV/multi Lot 11
Macro économie, finances publiques et aspects réglementaires**



Ce projet a été initié par
l'Union Européenne



Ce projet a été réalisé par
ADE s.a.

Table des matières

PRÉSENTATION	1
LE DÉROULEMENT DES MISSIONS	3
ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX DES MINISTÈRES PILOTES À MI-OCTOBRE 2009	7
LES DOCUMENTS EXAMINÉS.....	7
POINTS RELATIFS AUX MÉTHODES DES PROJECTIONS DE DÉPENSE.....	10
La ligne de référence	10
Les projections de dépense du MEF	11
Les projets de développement en 2012.....	12
Remarques sur certaines rubriques de dépense.....	13
Les paramètres économiques.....	16
LE CADRAGE DES CDMT MINISTÉRIELS	16
LES DOCUMENTS CDMT	17
LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS.....	18
EN DEÇÀ DU PROGRAMME ET AU-DELÀ DU CDMT	18
LES INSTRUMENTS DE PROGRAMMATION FINANCIÈRE À MOYEN TERME	27
OBJECTIFS DU CDMT	27
LES INSTRUMENTS DE PROGRAMMATION.....	27
Le cadre macroéconomique à moyen terme et le TOFE prévisionnel.....	27
Le CDMT	28
LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES D'UN CDMT.....	30
PROCÉDURE DE PRÉPARATION DU CDMT ET DU BUDGET	36
PRINCIPES GÉNÉRAUX.....	36
La budgétisation en deux temps.....	36
Politiques publiques/programmes en cours et changements.....	37
Les réserves	37
ORGANISATION DE LA PRÉPARATION DU BUDGET ET DU CDMT	38
Le calendrier des activités.....	38
La phase "stratégique"	38
Phase de préparation des prévisions budgétaires détaillées.....	41
LE DOCUMENT CDMT GLOBAL.....	45
LES CDMT SECTORIELS/MINISTÉRIELS	49
COUVERTURE D'UN CDMT SECTORIEL/MINISTÉRIEL.....	49
STRUCTURE D'UN CDMT SECTORIEL/MINISTÉRIEL.....	50
LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES ET RESSOURCES	51
Les points de départ.....	51
L'arbitrage intrasectoriel	53
LES DOCUMENTS	53
ANNEXE I. BUDGET DE PERFORMANCE MINISTERIEL	56
ANNEXE II. REFERENCES.....	70

Présentation

De mai 2008 à novembre 2009, le consultant a appuyé l'administration tunisienne pour la mise en place d'un cadre des dépenses à moyen terme. Les termes de référence de cette mission comprenaient un appui à l'administration pour la « maîtrise des techniques d'élaboration des CDMT globaux et sectoriels » et la préparation d'un projet de guide méthodologique CDMT.

L'appui à la préparation des CDMT sectoriels a concerné les ministères pilotes au sens de la gestion budgétaire basée sur les objectifs (GBO), c'est à dire : le ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (MARH), le ministère de la Santé publique (MSP), le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Technologie (MESRST) et la section Formation professionnelle du ministère de l'Éducation et de la Formation (MEF), jusqu'à mi-2009, et actuellement l'ensemble du MEF.

Ce rapport présente les éléments suivants :

- le déroulement de la mission de mai 2008 à novembre 2009 ;
- un examen de l'avancement des travaux au niveau des ministères sectoriels à mi-octobre 2009 ;
- les actions restant à conduire pour que ce premier exercice de préparation des CDMT sectoriel et du CDMT global soit finalisé ;
- le projet de guide méthodologique CDMT (dit ci-dessous « le projet de guide CDMT ») préparé au cours de la mission. Ce projet a été amendé plusieurs fois au cours de la mission pour tenir compte des observations des techniciens du ministère des Finances et des ministères pilotes. Il a servi de base aux travaux des équipes des ministères pilotes travaillant sur le CDMT. Toutefois, il n'a pas été formellement validé par l'administration tunisienne. La version annexée au présent rapport comprend des petites mises à jour par rapport à la version de ce guide diffusée en février 2009.

Les ministères pilotes ont effectué, en 2009, un effort important pour développer des CDMT sectoriels. Toutefois, ce premier exercice ne peut pas être considéré comme achevé. Comme précisé ci-dessous, des améliorations ponctuelles aux travaux déjà effectués sont souhaitables, mais *surtout pour qu'un pas décisif soit effectué, il sera nécessaire de :*

- *préparer un CDMT global* proposant une allocation intersectorielle des ressources conforme aux priorités nationales et respectant les contraintes macroéconomiques et d'assurer la cohérence entre le CDMT global et les CDMT sectoriels. Il est sans doute prématuré de mettre en place l'ensemble de la procédure de programmation et de budgétisation suggérée dans le projet de guide CDMT, cette procédure devant impliquer les décideurs politiques. Toutefois, si les CDMT sectoriels ne sont pas mis en cohérence grâce à un CDMT global, il serait difficile de considérer ce premier exercice de préparation de programmation pluriannuelle comme achevé.

- *préparer des documents CDMT* selon un plan voisin de celui proposé dans le projet de guide CDMT. Le projet de guide CDMT suggère que ces documents ministériels prennent la forme d'un « budget de performance » groupant CDMT et projet annuel de performance (PAP). Toutefois, la présentation de deux documents séparés (CDMT et PAP) est aussi envisageable. L'essentiel est que PAP et CDMT soient cohérents.

Les missions ont quelquefois comporté l'examen des objectifs des programmes et des indicateurs de performance préparés par les responsables de programme. Une analyse plus complète étant effectuée dans le rapport du consultant chargé d'appuyer le suivi de la performance, les observations formulées lors de ces examens ne sont pas reprises dans le présent rapport.

Le déroulement des missions

De mai 2008 à novembre 2009, le consultant a effectué quatorze semaines de prestations en Tunisie.

Mai 2008. La mission de mai 2008, d'une durée de deux semaines, a compris un examen de l'existant, comme initialement prévu, et, à la demande de l'unité GBO du ministère des Finances des séances de formation sur les principaux aspects de la GBO.

Ces séances de formation ont concerné un champ plus large que le CDMT. Elles ont porté sur:

- la gestion budgétaire orientée vers les objectifs et les résultats ;
- la classification des dépenses budgétaires ;
- le CDMT.

Elles ont impliqué : (i) la première semaine de la mission, les techniciens du ministère des Finances ; et (ii) la deuxième semaine de la mission, les techniciens des ministères pilotes au sens de la GBO. Une trentaine de techniciens du ministère des Finances, puis des ministères sectoriels ont participé à chacune de ces séances de formation et discussion.

Au cours de la mission de mai 2008, les aspects liés au cadrage macro-économique et macro-financier ont été examinés avec MM. les directeurs généraux des prévisions ministère du Développement et de la Coopération internationale (MDCI) et des ressources et des équilibres budgétaires (DGREB) du ministère des Finances, et avec les services de la direction générale de la gestion de la dette publique. Toutefois, par la suite, les travaux sur ces questions n'ont guère dépassé l'analyse de l'existant présentée dans le rapport de mission de mai 2008.

Novembre 2008. La mission de novembre 2008, d'une durée de deux semaines, a compris des réunions de travail et formation avec les ministères pilotes. Ces réunions ont été tenues ministère par ministère. Elles ont comporté:

- une présentation des principaux aspects du CDMT et de la procédure CDMT en examinant avec les techniciens concernés les problèmes spécifiques de chaque ministère. Certaines présentations effectuées en mai 2008 ont été reprises, les participants à ces réunions n'ayant souvent pas participé aux réunions tenues en mai 2008 ;
- l'examen d'un avant projet de maquette du guide CDMT ;
- l'examen de l'état d'avancement des travaux au sein des ministères pilote ayant antérieurement préparé des CDMT (MESRST et section de la Formation professionnelle du MEF).

La préparation du projet de guide CDMT a été engagée lors de cette mission et une première version du projet de guide CDMT a été finalisée à son issue.

Janvier 2009. La mission de janvier 2009 (une semaine) a compris des séances de travail avec l'unité GBO du ministère des Finances, la direction générale des Ressources et Équilibres (DGRE) du ministère des Finances et les techniciens des ministères de l'Éducation et de la Formation (MEF) et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Technologie (MESRT) chargés du développement du CDMT dans leur secteur.

Ces séances de travail ont comporté un point sur les travaux des ministères sectoriels et des discussions sur les propositions de la première version du projet de guide CDMT, notamment sur le calendrier des activités proposées et l'articulation entre CDMT global et sectoriels. Le projet de schéma directeur de mise en place de la GBO, préparé début 2008 dans le cadre d'un appui analytique de la Banque mondiale a été examiné avec l'unité GBO du ministère des Finances. A la demande cette unité et après agrément de la délégation de la Commission européenne (cette prestation n'étant prévu dans les termes de référence de la mission), le consultant a procédé à l'issue de la mission de janvier 2009 à des amendements à ce projet de schéma directeur, qui ont été transmis à l'unité GBO du ministère des Finances en février 2009.

Février 2009. Par rapport aux missions conduite en 2008, La mission de février 2009 (deux semaines) a bénéficié du fait que les responsables des unités GBO et les « interlocuteurs » (responsables) de programme aient été formellement nommés. Les séances de travail tenues avec les ministères pilotes l'ont été quelquefois programme par programme et ont pu impliquer les responsables de programme nouvellement désignés.

Outre les discussions sur le projet de guide CDMT, la mission a procédé, à la demande de l'unité GBO du ministère des Finances, à un examen avec les responsables de programme des objectifs et indicateurs qu'ils avaient identifiés. Un exercice de préparation du CDMT de deux programmes a été conduit dans un ministère pilote (le MSP). Une deuxième version du projet de guide CDMT a été préparé à l'issue de cette mission, pour tenir compte des observations et demande d'éclaircissements formulées au cours de la mission par l'administration tunisienne.

Mai 2009. La mission de mai 2009 (deux semaines) a été principalement consacrée à l'examen des travaux engagés depuis le premier trimestre 2009 par le MARH. Ces travaux ont compris un travail de reclassement des dépenses par programme, relativement lourd compte-tenu de l'organisation du MARH, des projections préliminaires de dépense sur la période du CDMT, et une identification des objectifs et indicateurs de performance des programmes. Les séances de travail ont été tenues programme par programme, et, pour certains programmes, sous-programme par sous-programme.

Juin 2009. La mission de juin 2009 (deux semaines) a porté sur tous les ministères pilotes. Les projections pluriannuelles de dépense du MARH ont été revues en détail, des projections pluriannuelles de dépense pour le titre I du MESRST ont été examinées. Les discussions sur la méthodologie de construction du CDMT ont été poursuivies avec le MSP. Dans tous les ministères pilotes, il a été procédé à un examen de l'avancement des travaux sur les objectifs des programmes et les indicateurs de performance rattachés à ces objectifs.

Octobre 2009. La mission d'octobre 2009 (deux semaines), a porté sur tous les ministères pilotes. Le MARH a présenté lors de cette mission un jeu complet de projections financières, d'objectifs et indicateurs par programme. Le MESRST a fait le point sur l'avancement des projections triennales de dépense du titre I. Le MEF étant devenu dans son ensemble un ministère pilote a présenté une actualisation des CDMT sous-sectoriels qu'il avait antérieurement préparé. Le MSP a présenté l'esquisse d'un document CDMT/Projet annuel de performance plus ou moins

conforme aux recommandations du projet de guide CDMT. L'examen de ces travaux est présenté plus loin.

La mission d'octobre 2009 a aussi comporté des réunions de sensibilisation sur le CDMT et la GBO et de discussion des objectifs et indicateurs des programmes avec les commissaires et cadres des commissariats régionaux de développement agricole (CRDA) de Beja, Nabeul, et Zaghouan. Ces réunions ont été tenues conjointement avec l'expert chargé du suivi de la performance, Pierre Demangel.

Novembre 2009. La mission de novembre (une semaine) a comporté principalement : (i) le séminaire du 18 novembre où les ministères sectoriels ont présenté l'avancement de leurs travaux sur la GBO ; (ii) la participation avec l'expert chargé du suivi de la performance à trois réunions de sensibilisation sur la GBO, organisées par l'unité GBO du MEF en direction des directeurs et cadres régionaux du MEF. Afin de couvrir l'ensemble des directions régionales du MEF, ces réunions ont été tenues à Tozeur, Kairouan et l'Ariana.

Les cadres de l'unité GBO du ministère des Finances ont systématiquement participé aux séances de travail tenues au cours de ces différentes missions avec les ministères sectoriels. Les responsables sectoriels du Comité général d'administration du budget de l'État et les techniciens de la Direction générale des équilibres et ressources ont aussi souvent participé à ces séances de travail.

Par ailleurs, du temps a été consacré en Europe pour : (i) la préparation des rapports de mission ; (ii) la préparation du projet de guide méthodologique CDMT ; (iii) la mise à jour du projet de schéma directeur pour la mise en place de la GBO. Le temps consacré à ces travaux en Europe a dépassé les 10 jours prévus au contrat.

L'ensemble de ces missions a implicitement compris deux phases, qui se sont en partie chevauchées : (i) une phase de formation et sensibilisation ; (ii) une phase de suivi des travaux engagés par les ministères sectoriels. L'organisation générale de ces missions, et en particulier l'importance donnée dans une première phase aux actions de formation, a été décidée par l'unité GBO du ministère des Finances. Au sein des ministères, les réunions de travail ont été souvent tenues programme par programme. Cette dernière approche et l'importance accordée aux aspects de formation a entraîné de nombreuses répétitions. Cela d'autant plus que lors des premières missions, les séances de travail tenues dans les ministères sectoriels ont souvent impliqué des personnes qui n'avaient pas participé aux séances de travail tenues lors de la mission précédente. Cette situation a pu s'expliquer par le fait que les désignations formelles des membres des unités GBO et des responsables de programme ont demandé du temps. Cette démarche quelque peu répétitive a pu retarder le démarrage effectif de l'exercice CDMT, mais elle a permis une large sensibilisation des techniciens des ministères pilotes à la démarche. Elle a donc facilité la prise en charge totale des travaux sur le CDMT par les techniciens des ministères pilotes, lorsque les responsables de programme et des unités GBO des ministères ont tous été nommés.

A partir de la deuxième mission, les travaux ont été centrés sur les ministères pilotes, les questions liées à la procédure d'ensemble des CDMT ont été peu traitées. Les propositions concernant cette procédure d'ensemble présentées dans le projet de schéma directeur pour la mise en place de la GBO et dans le projet de guide CDMT n'ont pas encore été examinées par les décideurs. Démarrer la mise en place d'un CDMT par les seuls CDMT sectoriels peut avoir l'inconvénient de donner l'impression que le CDMT est un simple assemblage de CDMT sectoriels et que l'exercice est purement technocratique, alors que le CDMT devrait appuyer les

choix de politique budgétaire et, en premier lieu, ceux concernant l'allocation intersectorielle des ressources.

Les ministères sectoriels ont préparé divers fichiers, tableurs Excel et présentations Powerpoint, qui ont examinés au cours des missions. En revanche, les examens n'ont pas porté sur des documents rédigés.

État d'avancement des travaux des ministères pilotes à mi-octobre 2009

Les remarques ci-dessous sont basées sur les feuilles de calcul, documents et fichiers examinés en octobre 2009. Elles tiennent compte des présentations effectuées par les ministères sectoriels lors du séminaire du 18 novembre. Toutefois, les documents préparés par les ministères sectoriels depuis la mission d'octobre ne nous ayant pas été communiqués, les commentaires ci-dessous peuvent porter sur des points résolus.

Les travaux conduits au cours de la mission n'ont porté que sur les aspects méthodologiques du CDMT. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que la qualité d'un CDMT sectoriel se juge d'abord par : (i) sa cohérence avec les stratégies sectorielles et le Plan de développement économique et social ; et (ii) son respect des contraintes financières.

Les projections de dépense du titre II établies par les ministères sectoriels ne comprennent que des projets inscrits dans le Plan et semblent généralement réalistes, ce qui permet de penser que les travaux sont sur la bonne voie. Toutefois, il sera important une fois que lorsque des projets complets de documents CDMT seront disponibles de comparer leurs narratifs (exposé de la stratégie, explication des changements proposés par rapport à l'existant –la « ligne de référence », etc.) aux documents stratégiques et leurs projections financières à celles du CDMT global.

Les documents examinés

Les documents suivants ont été examinés au cours de la mission d'octobre 2009 :

- *MARH.* Le MARH a effectué une présentation des objectifs et la cartographie de chaque programme ; il a des fichiers Excel donnant par programme des projections pluriannuelles de dépense pour la période de projection du CDMT (2010-2012) et diverses fiches de travail présentant les indicateurs de performance. Les projections financières sont détaillées par sous- programme et par projet d'investissement.
- *MSP.* Le MSP a présenté un document en langue arabe qui suit un format proche de celui suggéré dans le guide méthodologique CDMT. Ce document comprend par programme les objectifs spécifiques du programme, les indicateurs de performance associés et des projections financières triennales. Les fiches programmes et les tableaux présentant les projections de dépense pour la période du CDMT ont été traduites en français.
- *MESRST.* Le MERST a présenté sur fichier Excel des projections pluriannuelles de dépense par programme pour le titre I.
- *Le MEF.* Le MEF a présenté des documents comprenant par programme les objectifs du programme, les indicateurs de performance (non encore quantifiés) et des projections financières triennales. Ces documents couvrent l'ensemble du MEF. Les techniciens du MEF ont indiqué qu'ils pouvaient disposer par ailleurs de données plus détaillées, notamment sur les projets du titre II.

Le format des projections pluriannuelles de dépense préparées par le MARH et le MSP, et, pour le titre I, par le MESRST suit à quelques détails près les recommandations du projet de guide CDMT. En particulier :

- ces projections de dépense ont été préparées par programme et grande nature de la dépense (correspondant aux « parties » de la nomenclature budgétaire actuelle) ; la classification programmatique préparée en 2007 et approuvée un Comité interministériel a été respectée ;
- le MARH et le MSP ont préparé une annexe technique détaillant les projections relatives aux dépenses des projets de développement, ce qui est le minimum requis dans le projet de guide CDMT en matière de degré de détail des destinations de la dépense en deçà du programme ; le MARH a aussi préparé des projections par sous-programme ; en revanche, le MERST n'a pas présenté de projections du titre II par projet.
- les données sur les dépenses couvrent une période de projection de 3 ans ; le budget de l'année et deux ou trois ans passés (le guide propose 3 ans pour la période passée, mais en période de démarrage de l'exercice CDMT deux ans sont satisfaisants) ;
- les projections de dépense pour 2010 sont conformes au projet de budget 2010 ;
- conformément aux recommandations du projet de guide CDMT, les projections de dépense du MARH et du MSP ont été construites en séparant l'existant (dit « ligne de référence ») des initiatives nouvelles ; celles du MESRST n'identifiaient pas cette ligne de référence, mais les hypothèses de projection étant clairement formulées il a été possible de la reconstituer pour le titre I ;
- les projections de dépense du MARH et du MSP distinguent pour les dépenses de développement (titre II) : (i) les dépenses du titre II du budget de l'État sur ressources non affectées ; (ii) les dépenses du titre II du budget de l'État sur emprunts-projets ; (iii) les dépenses sur dons-projets, ces dépenses ne figurant pas actuellement dans le titre II du budget ;
- conformément aux recommandations du projet de guide CDMT, le périmètre des projections de dépense correspond à celui du budget de l'État augmenté : (i) des dépenses sur ressources propres des établissements figurant à l'annexe F de la loi de finances ; (ii) des dons-projet (cf. ci-dessus).

L'exercice a permis une réflexion sur les objectifs des programmes en coordination avec le travail sur le suivi de la performance, qui est examiné dans le rapport de mission du consultant chargé d'appuyer ce volet de la GBO (Pierre Demangel). Il a aussi permis une meilleure maîtrise de la classification des dépenses en programme et la finalisation de la cartographie des programmes. En particulier, l'unité GBO du MARH a effectué un important travail de reclassement des dépenses du MARH par programme, qui a été relativement lourd compte tenu de l'organisation de ce ministère. Ce travail devrait contribuer à améliorer la lisibilité de la politique budgétaire du secteur.

Les ministères qui ont estimé la ligne de référence selon la méthodologie recommandée par le guide ont procédé à une analyse des coûts futurs des projets en cours, ce qui devrait être le point de départ de tout travail de programmation pluriannuelle.

Néanmoins, malgré l'importance du travail accompli par les ministères sectoriels ces derniers mois, l'exercice ne peut pas être considéré comme terminé. Les points restant à traiter sont rappelés ci-dessous et comprennent :

- quelques points faibles dans la préparation des projections de dépense effectuées par certains pilotes, dont la résolution dépend quelquefois d'eux-mêmes (comme les questions relatives au traitement de la ligne de référence), quelquefois du ministère des Finances ou des traitements informatiques ;
- la préparation d'un CDMT global donnant l'allocation intersectorielle des ressources, qui est une tâche indispensable pour finaliser les CDMT sectoriels, c'est d'ailleurs le maillon le plus important d'une procédure CDMT¹ ;
- la préparation ou la finalisation selon les ministères, des documents CDMT (ou des « budgets de performance » ministériel couvrant à la fois le projet annuel de performance et le CDMT ministériel).
- Le renforcement des dispositions organisationnelles au sein des ministères et du dialogue interne entre responsables de programmes, unité GBO et responsables administratifs. Toutefois, ce renforcement ne pourra être effectué que progressivement.

Après l'examen de ces différents points, ce rapport rappelle certaines discussions tenues au cours de la mission sur le degré de détail des projections du CDMT et les outils à développer pour opérationnaliser le CDMT et la GBO.

¹ Ce qui explique que certains pays de l'Union européenne, comme l'Allemagne, effectuent des projections de dépense détaillées mais ne publient que des projections agrégées formant CDMT global.

Points relatifs aux méthodes des projections de dépense

Les points relatifs aux méthodes de projection de dépense examinés ci-dessous comprennent : (i) le traitement de la ligne de référence ; (ii) des questions spécifiques liés aux méthodes de projection du MEF ; (iii) des questions liés aux projets du titre II et diverses rubriques de dépense ; (iv) la nécessité de disposer de paramètres économiques communs.

La ligne de référence

Le projet de guide CDMT propose que les projections de dépense distinguent :

- une « ligne de référence » correspondant, en période de rodage de l'exercice CDMT : (i) pour le titre I, au niveau d'activités de l'année de préparation du CDMT ; (ii) pour le titre II, aux projets en cours ;
- les changements (positifs ou négatifs) par rapport à cette ligne de référence, ces changements devant refléter les efforts pour une efficace mise en œuvre des politiques publiques.

Cette méthodologie a été appliquée pour les projections pluriannuelles de dépense du MARH et du MSP examinées en octobre 2009. Toutefois, les remarques suivantes avaient été formulées en octobre 2009 lors de cet examen :

- Pour les dépenses de « moyens des services », le MSP ne distinguait pas ligne de référence et changement du niveau d'activités. Cette distinction doit concerner toutes les dépenses quelle que soit leur nature économique.
- Certains projets du titre II du budget du MARH sont plus ou moins « permanents ». Ces projets « permanents » ont souvent une forte composante de dépenses de personnel. Pour ces projets, le MARH n'a souvent inscrit des dépenses que pour l'année 2010. Ces projets « permanents » sont traités comme étant des nouveaux projets, lors des discussions budgétaires annuelles, afin qu'ils soient renégociés chaque année. Néanmoins, ces projets « permanents » correspondent à une politique en cours et au niveau actuel d'activités. Dans ces conditions, ils devraient être logiquement compris dans la ligne de référence, leurs tranches annuelles 2010, 2011, 2012 étant égales à la tranche 2009 augmentée de l'inflation. Les inscrire dans la ligne de référence ne veut pas dire qu'ils soient maintenus, puisque les changements par rapport à la ligne de référence peuvent comprendre des économies.

Si, néanmoins, le MARH et/ou le ministère des Finances estiment que les projets « permanents » doivent être considérés comme de nouveaux projets dans le CDMT, il convient aussi de les inscrire en 2011 et 2012 comme nouveau projet, sauf décision de les arrêter. Quelle que soit la méthode choisie, des notes explicatives sur le traitement de ces projets « permanents » doivent être annexées au document CDMT.

Par ailleurs, la présentation effectuée par le MARH le 18 novembre 2009 montre que certains changements programmés en 2010 (notamment, les départs en retraite non compensés) n'ont pas été pris en compte en 2011 et 2012. Comme expliqué au cours des séances de travail tenues lors des missions les « changements » (économies ou initiatives nouvelles) par rapport à la ligne de référence comprennent pour le CDMT 2010-2012 :

- en 2010, les changements par rapport à la situation de 2009 ;
- en 2011, (i) les changements effectués en 2010 projetés en 2011 pour tenir compte des paramètres économiques comme l'inflation ; *et* (ii) les changements additionnels envisagés pour 2011 par rapport à la ligne de référence (c'est-à-dire par rapport à la situation 2009 projetée en 2011, pour tenir compte des paramètres économiques, comme l'inflation) ;
- en 2012, (i) les changements de 2010 (projetés pour tenir compte de l'évolution des paramètres économiques) (ii) les changements de 2011 (projetés pour tenir compte de l'évolution des paramètres économiques) ; (iii) les changements additionnels envisagés pour 2012 par rapport à la ligne de référence (c'est-à-dire à la situation 2009 projetée en 2012, pour tenir compte des paramètres économiques, comme l'inflation).

De façon plus simple on peut dire que dans les tableaux de construction du CDMT : (i) la colonne ligne de référence c'est la projection de 2009 sans mesures nouvelles ; (ii) les colonnes « changements » (+/-) c'est ce qui change ou qui a changé les années précédentes par rapport à cette projection de 2009.

Les projections de dépense établies par le MEF ne comportent pas de ligne de référence, mis celle-ci devrait être aisément estimée, comme cela a pu être effectuée lors des séances de travail avec le MESRST.

L'intérêt de la ligne de référence (appelée en anglais *baseline*) est de donner une base pour identifier ce que le CDMT vise à changer par rapport à l'existant et comment il met en œuvre les priorités, en effectuant des transferts progressifs de ressources des programme et activités les moins prioritaires en faveur des programmes et activités les plus prioritaires.

Les projections de dépense du MEF

Le MEF dans son ensemble n'est ministère pilote au sens de la GBO que depuis quelques mois. Dans ces conditions, l'avancement des travaux du MEF n'a pas été examiné en détail au cours des missions et les travaux du MEF présentent quelques différences avec les propositions du guide méthodologique.

Le MEF a indiqué que les méthodes de projection adoptées pour les prévisions présentées en octobre 2009 étaient les mêmes que celles des CDMT qu'il a précédemment préparé. Les remarques ci-dessous sont donc basées sur l'examen des feuilles de calcul Excel, communiquées par le MEF en 2008.

Les projections pluriannuelles de dépense effectuées par le MEF l'ont été à partir de méthodes relativement élaborées et sont basées sur : (i) des hypothèses économiques, comme l'évolution du PIB ; (ii) des hypothèses sur la part du budget de l'Education dans le budget de l'Etat ; (iii) des paramètres relatifs à la politique éducative (comme, par exemple le taux d'encadrement) ; (iv) des

prix unitaires des moyens et des investissements. Ces méthodes de projection sont plus ou moins similaires aux méthodes utilisées dans les modèles classiques de simulation des dépenses dans le secteur éducatif (cf. par exemple, le modèle ANPRO de l'UNESCO ou le modèle du pôle de Dakar). Ces modèles de simulation sont des instruments très utiles pour chiffrer les stratégies sectorielles et examiner différentes variantes.

L'approche suivie par le MEF a ainsi permis d'approfondir la réflexion stratégique au sein de ce ministère. Toutefois, pour parvenir à un CDMT final tel que défini dans le projet de guide CDMT, les chiffrages issus des modèles de simulation doivent être complétés par :

- une analyse de l'existant (la ligne de référence), le MEF a indiqué qu'il disposait des éléments permettant de compléter et affiner les prévisions dans cette direction ;
- l'identification des changements que les dépenses projetées par le modèle impliquent par rapport à cet existant ;
- des arbitrages internes au sein du ministère sectoriel pour respecter les contraintes financières données par le CDMT global.

Les projections de dépense examinées par la mission, laissent apparaître un « gap » de financement. Ce gap est estimé à partir d'un cadrage effectué par le modèle exploité par le MEF et basé sur une estimation de l'évolution du PIB et des agrégats budgétaires, validées par le MDCI et le ministère des Finances. Malgré cette validation technique, il est donc difficile de savoir quel serait le montant de ce « gap » si une procédure nationale de cadrage comportant un TOFE, un CDMT global et des arbitrages intersectoriels au niveau politique avait été établie.

Le gap de financement qui avait été estimé dans ces projections est relativement modeste. Néanmoins, l'approche suivie qui s'explique par le fait que les CDMT du MEF avaient été préparés, antérieurement à l'exercice actuel et de manière isolée, diffère de celle proposée par le projet de guide CDMT qui place les CDMT sectoriels dans le contexte d'une procédure CDMT nationale. Une fois finalisé, un CDMT sectoriel devrait donner les priorités entre programmes du ministère en tenant compte des contraintes financières et des priorités intersectorielles, sans gap de financement.

Les projets de développement en 2012

L'exercice en cours de glissement du 11ème plan de développement (2007-2011) devrait résoudre le problème examiné dans cette section.

Certaines projections de dépense du titre II examinées au cours de la mission d'octobre 2009 montraient une diminution des dépenses en 2012 par rapport à 2011. Cela s'explique par le fait que le plan de développement s'achève en 2011. Dans ces conditions, certains ministères ont préféré ne pas inscrire de nouveaux projets hors plan, en 2012. En effet, il a été décidé que les projets du titre II inscrits dans le CDMT devraient être compris dans le Plan ou dans les programmes présidentiels.

Un CDMT n'a pas nécessairement à identifier tous les projets nouveaux pour ses deuxième et troisième années de projection. Il peut comporter une « réserve de programmation » dans ses deuxième et troisième années de projection. Toutefois l'intérêt du CDMT serait diminué s'il ne donnait pas des orientations claires sur l'allocation intra-sectorielle des ressources et si cette

réserve de programmation n'était pas répartie entre programme de manière indicative (comme l'est le CDMT).

Dans ces conditions, il est proposé qu'une fois les plafonds indicatifs de dépense par ministère communiqués par le ministère des Finances, ceux-ci soient répartis par programme. S'il subsiste, pour 2012, dans un programme donné des sommes non allouées, il sera possible d'inscrire dans le CDMT une ligne « projets d'investissement ou de développement non encore identifiés », pour ce programme. Les projets de cette ligne seront identifiés, lorsque les travaux sur le plan de développement auront avancé.

Remarques sur certaines rubriques de dépense

Les dépenses de personnel des projets

Le traitement des dépenses de personnel comprises dans les projets de développement a fait l'objet de discussions lors des réunions avec le MARH où ce type de dépense est relativement élevé. La nomenclature des titres du budget n'est pas une nomenclature économique. Le titre II comprend des dépenses d'investissement et des dépenses courantes. Une présentation des dépenses selon une nomenclature économique conforme aux standards internationaux est théoriquement souhaitable. La nomenclature budgétaire devra d'ailleurs être révisée dans le cadre de la GBO.

Le MARH a initié ce travail en effectuant un lourd reclassement des dépenses selon leur nature économique et en identifiant la part des dépenses de personnel dans le titre II. Ce travail permet de mieux analyser le budget et le CDMT. Il identifie un problème, le poids important des dépenses de personnel, qu'il convient d'examiner lors de la formulation de la politique budgétaire à moyen terme. Le reclassement effectué par le MARH devrait être présenté en annexe du document CDMT.

Toutefois, les projections « principales » du CDMT doivent être présentées selon la nomenclature budgétaire actuelle, tant que cette nomenclature n'est pas révisée. Cela afin de garantir la cohérence entre le CDMT et le budget. Pour l'instant, les dépenses dans les tableaux « principaux » du CDMT doivent donc être ventilées en titre I (rémunérations, moyens de service, interventions) et titre II (dépenses de développement), de la même manière que dans le budget.

Même lorsqu'une nouvelle nomenclature budgétaire sera en place, il conviendra de bien distinguer dans les projections pluriannuelles de dépense: (i) les dépenses de personnel des services administratifs et (ii) celles des projets de développement. En effet, les méthodes de projection des dépenses de personnel temporaires comprises dans les projets du titre II et celles des rémunérations du titre I sont relativement différentes compte tenu des statuts respectifs des personnels concernés. Il convient de bien séparer ces deux types de dépenses de personnel. En particulier, il conviendra que les questionnaires préparés par l'unité GBO du MARH séparent correctement les dépenses de personnel du titre I de celles du titre II, ce qui n'a pas été le cas début 2009.

Les subventions

Une autre question concernant particulièrement le MARH porte sur les subventions, compensations et encouragements (désignés globalement ci-dessous par le terme « subventions »). Ces subventions représentent une part du budget du MARH relativement élevée. Il peut être distingué : (i) les subventions dont la finalité et le groupe bénéficiaire sont clairement identifiés (par exemple, les subventions pour le carburant des pêcheurs) et ; (ii) les subventions dont l'allocation est décidée au cas par cas, et pour lesquelles les groupes bénéficiaires peuvent différer de ceux initialement prévus. Ces dernières subventions représenteraient plus de 10% du budget du MARH.

L'unité GBO a reclassé ces subventions par programme. Ce reclassement est nécessaire pour identifier les dépenses totales relatives à un programme.

La gestion du circuit des subventions ne relève pas des responsables de programme et la destination effective d'une partie de ces subventions peut être différente de ce qui avait été initialement prévu. Toutefois, cela ne devrait pas conduire à abandonner ce reclassement. La ventilation des subventions par programme n'affecte pas pour l'instant les procédures de gestion des subventions.

Les questions liées à la gestion du circuit des subventions seront à examiner dans le cadre du travail sur le « dialogue de gestion » entre les différents services qui sera engagé dans le cadre des expérimentations de la GBO. Les questions liées aux éventuels changements de destination (en termes de programme) de certaines subventions pourraient poser problème, dans le futur, lorsque le programme deviendra l'unité de spécialisation budgétaire, après une révision de la loi organique du budget. Dans l'immédiat, il conviendra d'analyser l'ampleur de ces éventuels changements de destination, afin d'identifier les mesures qui pourraient ultérieurement être nécessaires, notamment lorsque le programme deviendra l'unité de spécialisation budgétaire.

La répartition des subventions par programme qui a été effectuée par le MARH est une bonne initiative, correspondant à l'esprit de la GBO. Toutefois, compte tenu de l'importance des subventions accordées à l'agriculture, il pourrait être envisagé qu'une annexe au document CDMT du MARH récapitule les subventions comprises dans chaque programme et présente une vue « transversale » des questions liées aux subventions.

Les dépenses du programme de soutien

Conformément à la méthodologie proposée pour la classification programmatique, tous les CDMT sectoriels comprennent un programme support ou de soutien regroupant, entre autres, les dépenses des services d'administration générale transversaux (comme la DAAF). Ce programme de soutien ne doit pas devenir un fourre-tout. Il ne doit couvrir que ce qui n'est pas affectable aux autres programmes (dits « programme opérationnels »). Il peut ainsi couvrir des dépenses non directement affectables à un programme opérationnel, comme par exemple les dépenses d'entretien ou d'électricité du bâtiment d'un ministère, où sont regroupés les services de différents programmes.

En revanche, les dépenses directement imputables à un programme devraient être imputées au programme concerné. Toutefois, l'application de ce principe a posé quelques difficultés à cause du mode de traitement informatique. Une partie des dépenses de fonctionnement (« moyens de services ») directement affectables à des directions techniques (donc à des programmes) est souvent regroupée dans le système ADEB dans les lignes budgétaires gérées par les DAAF. Dans ces situations, ces dépenses sont ventilées par direction dans des registres ou des fichiers gérés par la DAAF, mais pas dans le système ADEB. Une exploitation de ces fichiers ou registres auxiliaires est souhaitable, pour disposer d'une ventilation par programme pleinement satisfaisante. Dans l'immédiat, cette exploitation doit porter sur des dépenses d'un montant non négligeable. Il serait peu efficient de s'attacher à reclasser des dépenses de quelques dinars.

Cette question sera à examiner lors de l'adaptation d'ADEB aux expériences pilotes GBO, afin que l'on puisse disposer d'une meilleure ventilation des dépenses par programme.

Les dépenses de personnel

Pour identifier les dépenses de personnel de personnel par programme, le MARH a du utiliser les données du système INSAF, le système ADEB ne permettant pas d'effectuer les ventilations adéquates. Il a été recommandé au MARH de comparer ces données avec les totaux issus du système ADEB. De légers écarts sont possibles, pouvant à titre provisoire nécessiter un léger ajustement pour assurer la conformité avec les dépenses totales du ministère données par ADEB. *Comme pour les dépenses de moyens de service, il conviendra d'examiner la possibilité de mettre au point une procédure dans ADEB permettant de disposer d'une classification adéquate des dépenses de personnel pour les ventiler par programme sur la base de la cartographie des programmes.*

Les projets de développement (titre II)

Le projet de guide CDMT recommande de détailler dans une annexe, les dépenses d'investissement par programme et projets, en distinguant pour le CDMT 2010-2012 les projets en cours en 2009 et les nouveaux projets. Le MSP et le MARH ont présenté en octobre des projections par paragraphe ou par article, le paragraphe correspondant en général au projet, l'article au groupe de projets.

Toutefois, compte tenu du mode actuel de gestion du titre II dans ce ministère, le MSP a traité séparément les équipements et les constructions, alors qu'un projet d'investissement comprend souvent à la fois équipement et construction. Une meilleure unification de la programmation, de la budgétisation et du suivi des opérations d'investissement du MSP serait souhaitable. Pour le premier exercice de préparation d'un CDMT il serait difficile de traiter ce problème, mais il devra être examiné lors de l'expérimentation d'un mode de gestion sur la base du programme.

En octobre 2009, il avait été noté que le MERST et le MAF devaient compléter leurs projections pluriannuelles de dépense en les détaillant dans une annexe par projet ou groupe de projets, répartis par programme et distinguant projets en cours en 2009 et projets nouveaux.

Les paramètres économiques

Les CDMT ministériels doivent être basés sur des paramètres économiques communs à tous les ministères (comme les prévisions d'inflation, de revalorisation des salaires, de taux de change, etc.). Actuellement, les taux d'inflation adoptés dans les CDMT ministériels varient d'un ministère à l'autre, *comme noté dans le projet de guide CDMT, le ministère des Finances devrait communiquer aux ministères sectoriels ces paramètres économiques.*

Le cadrage des CDMT ministériels

Les processus de préparation des CDMT ministériels peuvent être itératifs. Le guide CDMT formule des propositions sur ce processus. Toutefois, les CDMT ministériels finaux publiés ou présentés au Parlement doivent être cadrés.

Le cadrage des CDMT ministériels devrait comprendre :

- un tableau des opérations financières de l'État (TOFE) prévisionnel présentant, sur la période 2010-2012, les prévisions de recettes, les prévisions de dépenses par grandes masses économiques (dépenses de personnel, de gestion, interventions, investissement) ;
- un CDMT global répartissant de manière indicative les prévisions de dépenses du TOFE prévisionnel par ministère (ou, au minimum, identifiant les ministères pilotes).

Le projet de guide CDMT formule des propositions pour ce processus ce cadrage et le document CDMT global. Ce processus n'est pas une simple procédure technocratique. Il doit impliquer les décideurs politiques. Le projet de guide CDMT et le schéma directeur pour la mise en place de la GBO n'ayant pas été validés par les décideurs, il est difficile d'estimer quand ce processus peut être mis en place.

Néanmoins, pour finaliser les projections financières des CDMT, les ministères doivent disposer de plafonds indicatifs de dépense pour chaque année de projection du CDMT. *Même si le processus suggéré par le projet de guide CDMT n'est pas en place, des plafonds pluriannuels de dépense devraient être communiqués par le ministère des Finances aux ministères sectoriels.*

L'exercice actuel n'est qu'un exercice pilote, mais l'établissement de procédures d'arbitrage interne aux ministères sectoriels est un des éléments clefs de cet exercice. Ces arbitrages ne peuvent être effectués que si des plafonds indicatifs de dépense sont communiqués aux ministères pilotes, pour qu'ils puissent finaliser leur CDMT ministériel.

La préparation des plafonds indicatifs de dépense par ministère devrait impliquer, au sein du ministère des Finances, les administrateurs du budget de l'État. En effet, pour que ces plafonds de dépense soient étayés par des données techniques et traduisent les inflexions éventuellement apportées à la politique budgétaire, il serait nécessaire de :

- disposer de données sur les opérations en cours des ministères pilotes (désignées sous le terme « ligne de référence » dans le projet de guide CDMT) en principe les lignes de référence des préparées par les ministères de référence devraient fournir cette information;

- disposer d'une estimation sommaire des opérations en cours des autres ministères, cette estimation pouvant être effectuée pour le titre II à partir des données sur les crédits d'engagement ;
- déterminer les changements de politique (initiative nouvelles et économies) en fonction des priorités définies dans le Plan de développement et des « changements » identifiés dans les projections pluriannuelles de dépense préparées par les ministères pilotes.

Compte tenu du fait que la préparation des CDMT est dans une période de rodage, les estimations des plafonds de dépense seront relativement sommaires pour les CDMT ministériels 2010-2012.

Toutefois, elles devraient être améliorées en 2010 pour la préparation des CDMT ministériels 2011-2013. Il sera alors important d'établir des procédures adéquates de collaboration entre la DGRE, le Comité général de l'administration du budget de l'État et le MDCI pour la préparation technique du CDMT global, comprenant les plafonds de dépense ministériels.

Les documents CDMT

Un CDMT ministériel n'est pas une simple suite de chiffres sur un tableur. C'est *en premier lieu* un document montrant la politique budgétaire du ministère, compte tenu des contraintes financières, et les objectifs de performance. En octobre 2009, seuls le MEF et le MSP ont présenté des documents rédigés, celui du MSP étant celui qui se rapproche le plus du canevas du guide méthodologique.

La préparation de ce document CDMT (ou CDMT et PAP) devrait donner l'opportunité de mieux définir le lien entre projections financières, objectifs et indicateurs de performance.

Comme développé ci-dessous dans le projet de guide CDMT, les documents de performance (CDMT et projet annuel de performance ministériels) devraient comprendre, entre autres éléments :

- un bref rappel de la stratégie du ministère et, éventuellement, quelques indicateurs socio-économiques non attribuables à un programme particulier ;
- par programme : (i) un énoncé des objectifs et, si PAP et CDMT forment un document unique, des indicateurs de performance ; (ii) les projections de dépense pluriannuelles ; et (iii) un bref descriptif des activités.

En ce qui concerne les projections de dépense, il est important d'analyser l'évolution de l'allocation des ressources : (i) entre programme au sein des ministères et de montrer son lien avec la stratégie du ministère ; et (ii) au sein des programmes pour montrer lorsque pertinent son rapport avec les objectifs (par exemple, en justifiant les projets nouveaux). Les difficultés éventuelles dans la mise en œuvre des stratégies ou du Plan doivent être identifiées et des mesures correctrices proposées. Les tableaux II.2 et C.1 présentés à titre indicatif dans le projet de guide CDMT ci-dessous illustrent les données qu'il pourrait être souhaitable nécessaire de présenter sur ces points.

La répartition des responsabilités

Les projections financières des CDMT ministériels ont été pour l'essentiel préparées par les unités GBO, en collaboration avec la DAAF et les services chargés de la programmation des investissements, mais le degré et l'efficacité de cette collaboration ont fortement variés selon les ministères. Les responsables de programme se sont fortement impliqués dans l'analyse des objectifs et l'identification des indicateurs de performance, mais beaucoup moins dans la préparation des projections pluriannuelles de dépense, ce qui s'explique par la centralisation actuelle de la gestion budgétaire.

Il sera important pour la préparation du CDMT 2011-2013 de bien définir le rôle de chacun (unité GBO, responsables de programme, services chargés de la programmation des investissements, DAAF). Une bonne communication entre services est essentielle. Les responsables de programme, même lorsqu'ils ne gèrent pas les bases de données doivent avoir accès à toute l'information relative à leur programme et doivent être responsables pour proposer objectifs, indicateurs et arbitrages entre projets et activités au sein de leur programme.

Une fois que les plafonds de dépense ministériels auront été communiqués par le ministère des Finances, les ministères sectoriels auront à procéder à des arbitrages entre programmes de leur CDMT ministériel. Une procédure doit être mise en place à cet effet au sein des ministères. Dans les ministères où il existe un secrétaire général, les arbitrages intrasectoriels pourraient s'effectuer sous sa coordination.

En deçà du programme et au-delà du CDMT

Le degré de détail de la destination de la dépense en deçà du programme a fait l'objet de nombreuses discussions lors des missions. Faut-il diviser systématiquement les programmes en sous-programme ? Faut-il préparer des CDMT pour les directions régionales du ministère ? Faut-il préparer des CDMT par établissement ? Comment lier le CDMT du MESRST aux contrats de performance des universités ? etc.

En premier lieu, il convient de distinguer les aspects techniques liés au degré de détail des projections des aspects institutionnels et des questions de procédure. Par exemple, comme précisé par l'unité GBO du ministère des Finances lors d'une réunion tenue au MEF, détailler sur le plan technique les projections par région ne signifie pas préparer des CDMT régionaux, institutionnaliser ces CDMT et des procédures pour les préparer.

Il est souhaitable, que sur le plan technique les projections de dépense par programme soient étayées par des projections plus détaillées. Le projet de guide CDMT recommande ainsi de détailler les projets ou groupes de projet du titre II, compte tenu de leur nature pluriannuelle. Il s'agit d'un minimum. Des degrés de détail supplémentaires sont souvent indispensables à la fois pour construire les projections et pour le dialogue interne au sein des ministères. Toutefois, détailler dans des annexes ou des fichiers les projections du CDMT ministériel par établissement ou par région ne signifie pas préparer des CDMT d'établissement et de région.

Un CDMT tel que défini dans le projet de guide CDMT est un programme de dépense pluriannuel glissant. En 2009, on prépare le CDMT 2010-2012 ; en 2010 le CDMT 2011-2013 ; etc. Il serait extrêmement lourd de répliquer cette procédure au niveau de régions ou d'établissements.

En fait, le degré technique de détail des projections de dépense pluriannuelle, leur forme d'institutionnalisation sont à examiner ministère par ministère. La diversité des questions mentionnées ci-dessus montre qu'il n'existe pas de réponse universelle. Ainsi le MARH a structuré ses programmes en sous-programme. Les sous-programmes du MARH correspondent à des sous-secteurs. Ils sont pour ce ministère un concept opérationnel. Il est donc souhaitable de détailler les projections financières d'un programme du MARH par sous-programmes, ce qui a été fait. Toutefois, dans la mesure où il a été décidé de mettre en place une gestion par programme (et non par sous-programme, ce qui serait lourd) les narratifs, les objectifs, les indicateurs de performance, les tableaux financiers doivent être regroupés par programme dans le CDMT ministériel, dans le PAP ou dans un document « budget de performance » unifiant le PAP et le CDMT, comme proposé dans le projet de guide CDMT.

En revanche, structurer en sous-programme tous les programmes du MESRST, du MSP et du MEF n'est pas nécessairement la meilleure méthode pour développer la GBO, sauf si on assimile le sous-programme à un établissement ou à une structure administrative, plutôt qu'à une fonction, un sous-secteur ou un ensemble d'objectifs de politique publique.

En effet, la promotion de la performance au niveau opérationnel comprend souvent la passation de contrat de performance (ou projet d'établissement, ou contrat d'objectifs et moyens) entre le ministère de tutelle, le ministère des Finances, d'une part, et un établissement public ou une direction déconcentrée, d'autre part. Il peut s'agir de contrats passés avec les universités, les hôpitaux, de projets d'établissement, de contrats passés avec des services régionaux. De tels contrats peuvent se mettre en place graduellement.

Les contrats de performance doivent avoir des projections financières révisables mais ils ont généralement un horizon fixe, alors que l'horizon d'un CDMT est glissant. Une procédure glissante serait lourde, mais de plus un contrat à horizon fixe est probablement un instrument plus efficace pour la promotion de la performance opérationnelle qu'un programme à horizon glissant. En effet un programme à horizon glissant risque d'avoir des cibles de performance excessivement mouvantes.

Ainsi le MESRST a choisi, à juste titre, de préparer des contrats de performance à horizon fixe (appelés quelquefois « CDMT », mais contrats ne doivent pas être confondus avec un CDMT à horizon glissant). Bien entendu les projections financières de ces contrats à horizon fixe doivent être encadrées par les CDMT ministériels, qui sont eux à horizon glissant.

Il est théoriquement souhaitable que le CDMT ministériel encadre totalement les projections pluriannuelles des contrats de performance. Par exemple, les projections financières des contrats de performance préparés en 2010 devraient porter sur une période comprise dans la période 2011-2013. Ce n'est pas le cas en 2009 des contrats de performance préparés avec les universités puisque ceux-ci couvrent 4 ans et le CDMT couvre trois ans. Toutefois, l'impact de cette différence ne doit pas être surestimé. Le CDMT étant à horizon « glissant », les contrats de performance à horizon fixe en 2010, ils couvriront la même période (2011-2013). En 2011 le CDMT couvrira la période future 2012-2014, tandis que les contrats de performance ne couvriront qu'une période de deux ans (2012-2013), etc.

Il est suggéré en ce qui concerne les établissements de santé, de formation professionnelle et les directions régionales de s'orienter progressivement vers la préparation de contrat à horizon fixe, sur le modèle en cours de mise en place dans l'enseignement supérieur, plutôt que vers la préparation de CDMT d'établissement ou de régions glissants. Les projections financières de ces contrats devront être cohérentes avec celles du CDMT glissant ministériel.

CDMT

Guide méthodologique

PROJET

TABLE DES MATIERES

A.	LES INSTRUMENTS DE PROGRAMMATION FINANCIERE À MOYEN TERME	27
1.	OBJECTIFS DU CDMT	27
2.	LES INSTRUMENTS DE PROGRAMMATION.....	27
2.1	Le cadre macroéconomique à moyen terme et le TOFE prévisionnel.....	27
2.2	Le CDMT	28
3.	LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES D'UN CDMT	30
B.	PROCÉDURE DE PRÉPARATION DU CDMT ET DU BUDGET	36
1.	PRINCIPES GÉNÉRAUX.....	36
1.1	La budgétisation en deux temps	36
1.2	Politiques publiques/programmes en cours et changements.....	37
1.3	Les réserves	37
2.	ORGANISATION DE LA PRÉPARATION DU BUDGET ET DU CDMT	38
2.1	Le calendrier des activités.....	38
2.2	La phase "stratégique"	38
2.3	Phase de préparation des prévisions budgétaires détaillées.....	41
C.	LE DOCUMENT CDMT GLOBAL	45
D.	LES CDMT SECTORIELS/MINISTÉRIELS	49
1.	COUVERTURE D'UN CDMT SECTORIEL/MINISTÉRIEL.....	49
2.	STRUCTURE D'UN CDMT SECTORIEL/MINISTÉRIEL	50
3.	LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES ET RESSOURCES.....	51
3.1	Les points de départ.....	51
3.2	L'arbitrage intrasectoriel	53
4.	LES DOCUMENTS	53
	ANNEXE I. BUDGET DE PERFORMANCE MINISTERIEL	56
	ANNEXE II. REFERENCES.....	70

INTRODUCTION

La Tunisie s'est engagée dans la transformation de son cadre de gestion budgétaire, afin de développer une approche budgétaire orientée vers la performance et renforcer le lien entre le budget et les objectifs de politique publique. Cette approche est désignée par l'expression "gestion du budget par objectifs" (GBO).

Afin de permettre le développement de cette nouvelle approche budgétaire, la possibilité d'affecter, dans la loi de finances, les ressources selon des programmes a été introduite dans la loi organique du budget, lors de sa révision en mai 2004. La restructuration des budgets des ministères en programmes, le suivi de la performance et la mise en place au sein des ministères d'une gestion par programme seront des éléments clefs de la GBO. A cette fin, un projet de guide méthodologique pour la nomenclature des programmes a été préparé en 2007². Ce guide sera complété par un guide sur le suivi de la performance en cours de préparation. Les ministères pilotes ont établi un projet de structuration de leur budget en programmes sur la base des recommandations de ce guide.

Le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle est un élément important d'une budgétisation basée sur les politiques publiques. Une approche pluriannuelle peut aussi faciliter le suivi de la performance, en donnant un cadre pour le suivi du progrès réalisé. Son développement a été engagé avec l'élaboration de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Technologie (MESRST) et le ministère de l'Éducation et de la Formation (MEF). Cet exercice doit être étendu en 2009 à l'ensemble des ministères pilotes.

Le présent guide méthodologique CDMT vise à appuyer le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle. Ce développement comprend:

- la préparation par le ministère des Finances (MF), dès 2009, d'un tableau des opérations financières de l'État prévisionnel (TOFE) donnant les projections pluriannuelles des grands agrégats budgétaires;
- la préparation par le MF, dès 2009, d'un CDMT global, appelé aussi cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), donnant une projection sur trois ans des dotations budgétaire par secteur, ou ministère, conforme au TOFE prévisionnel;
- la préparation par les ministères sectoriels de CDMT sectoriels. Cette préparation sera engagée progressivement, en commençant en 2009 par les ministères pilotes.

Le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle doit être étroitement coordonné avec les autres actions visant à la mise en place de la GBO, afin d'assurer la cohérence entre ces diverses actions et éviter tout éparpillement des efforts.

² Pierre Demangel. "Etablissement des nomenclatures de programme et présentation budgétaire: Guide méthodologique". Elaboré dans le cadre de la coopération avec le département développement économique et social, région Afrique du Nord et Moyen Orient- Banque mondiale. Juin 2007.

Dans le cadre du suivi de la performance, il devrait être préparé; (i) un projet annuel de performance (PAP) –pour employer la terminologie française, celle du Canada étant "rapport sur les plans et priorités"- présentant les résultats et les progrès en matière d'efficience attendus pour la ou les années suivantes; (ii) un rapport annuel de performance (RAP) présentant les réalisations.

Afin de garantir la cohérence de ces documents, les efforts devraient se concentrer sur la préparation d'un document unifiant PAP et CDMT, comme cela se fait dans de nombreux pays. Cela n'interdit pas dans un premier temps de ne publier qu'une partie de ce document unique, ou d'en différencier les sections selon l'usage. Le RAP devrait par ailleurs contenir des éléments synthétiques d'exécution financière du budget annuel.

Le plan de ce document unique (CDMT et projet de performance) est présenté ci-dessous en annexe. Toutefois, en ce qui concerne la méthodologie de préparation des sections relatives à la performance de ce document, il conviendra de se référer au guide sur la performance mentionné ci-dessus.

Le présent guide comporte les sections suivantes:

- Section A. "Les instruments de programmation financière à moyen terme". Cette section présente les objectifs du CDMT et l'articulation entre: (i) Plan de développement économique et social et/ou stratégies; (ii) TOFE; (iii) CDMT global et sectoriel/ministériel; et (iv) budget annuel.
- Section B. Cette section présente la procédure de préparation du CDMT et du budget.
- Section C. Cette section présente le CDMT global.
- Section D. Cette section présente les CDMT sectoriels/ministériels, et est complétée par l'annexe I.
- L'annexe I présente un plan détaillé de CDMT sectoriel (comprenant un PAP).
- L'annexe II traite les relations entre le CDMT, qui donne des prévisions de paiement pluriannuelles, et les crédits d'engagement du budget, qui concernent des projets d'investissement pluriannuels.
- L'annexe III présente une bibliographie sommaire et liste quelques sites Web de ministères des Finances préparant un CDMT.

Les instruments de programmation financière à moyen terme

Cette section présente les objectifs 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 tableau des opérations financières de l'État (TOFE) ; (iii) le CDMT global et sectoriel ; et (iv) le budget annuel.

Objectifs 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'État 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'efficacé 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.

La préparation d'un CDMT ne se substitue ni au plan de développement économique et social, ni au budget annuel. Il vise à établir le lien entre, d'une part, les objectifs stratégiques et le Plan et, d'autre part, le budget annuel en définissant le cheminement pour l'atteinte de ces objectifs et en encadrant les adaptations du budget requises pour la mise en œuvre des actions retenues.

Les instruments de programmation

Le cadre macroéconomique à moyen terme 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. Le point de départ dans la prise en compte de cette évolution est la préparation d'un cadre macroéconomique à moyen terme.

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 (PIB, consommation, investissement national brut, importations et exportations);
- la situation monétaire;
- la balance des paiements (importation, exportations, mouvement des capitaux, etc.);
- les opérations financières de l'État qui sont présentées dans un tableau des opérations financières de l'État (TOFE) prévisionnel.

Le TOFE prévisionnel présente les prévisions de recettes par grande catégorie (impôts directs, droits et taxes à l'importation, etc.), les dépenses par grande nature économique (dépenses de personnel, dépenses en biens et services, etc.), les objectifs de déficit/surplus et les prévisions de financement. Il couvre souvent une période de trois à quatre ans. Il est préparé et mis à jour, souvent plusieurs fois, au cours du cycle de préparation du budget afin de prendre en compte les évolutions de la conjoncture économique.

Le TOFE vise à assurer la discipline financière globale. Il doit être basé sur des prévisions réalistes de recettes et financements.

Pour être un instrument pleinement efficace pour la réalisation des objectifs de discipline et stabilité financière, le TOFE doit en principe couvrir les opérations financières de l'ensemble de l'administration publique (administration centrale, collectivités territoriales, caisses de sécurité sociale). Toutefois, pour des questions de délai de disponibilité des données et pour concentrer les efforts sur l'essentiel, dans un premier temps, le TOFE qui sera préparé dans le cadre de l'exercice CDMT sera limitée à l'administration publique centrale, hors caisses de sécurité sociale et hors certains établissements administratifs.

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 comprenant, entre autres, une analyse des risques, notamment en cas de retournement de la conjoncture économique, et une analyse des passifs éventuels, comme par exemple ceux liés aux garanties d'emprunt.

Le TOFE prévisionnel est préparé par la direction générale des ressources et des équilibres (DGRE) du MF en coordination avec le ministère du Développement et de la Coopération internationale (MDCI), qui est responsable de la préparation des projections macro-économiques.

Le CDMT

Les cadres des dépenses à moyen terme (CDMT) répartissent les dépenses totales données par le TOFE selon leur destination (ministère, direction ou programme, etc.). Un CDMT est un programme pluriannuel de dépenses glissant, préparé tous les ans. Selon le niveau auquel est opérée l'allocation des ressources, on peut distinguer:

- Pour l'allocation intersectorielle des ressources, le *CDMT global*,³ appelé aussi *cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)*. Le CDMT global définit des enveloppes de ressources par secteur ou par ministère, qui doivent être totalement cohérentes avec le TOFE prévisionnel et ;
- Pour l'allocation intra-sectorielle des ressources, les *CDMT sectoriels/ministériels*. Ces CDMT répartissent les plafonds de dépense par ministère dérivés du CDMT global, par programme, ou par division administrative, et, éventuellement, par activité. Pour que les responsabilités dans leur mise en œuvre soient clairement définies et leur lien avec le budget soit effectif, *les CDMT "sectoriels" doivent être des CDMT ministériels*⁴. Cela n'exclut pas la préparation de documents de politique transversale, mais le présent guide est centré sur des CDMT ministériels totalement intégrés dans le processus budgétaire.

Le diagramme 1 illustre de façon schématique l'articulation entre les instruments de planification et programmation financière:

- Le Plan et les stratégies sectorielles sont élaborés en amont des processus de budgétisation et de programmation financière.
- Le TOFE prévisionnel donne l'enveloppe globale des ressources. Il doit prendre en compte les récentes évolutions financières et économiques, de façon à assurer la stabilité macroéconomique et des finances publiques.
- L'enveloppe globale des ressources (CDMT global) est allouée aux secteurs en fonction à la fois des stratégies et des contraintes financières définies dans le TOFE.
- Les CDMT sectoriels/ministériels allouent les enveloppes de ressources sectorielles à des programmes et activités selon la stratégie du secteur. La démarche entre CDMT global et CDMT sectoriel/ministériel peut être en partie itérative, mais fondamentalement les choix intersectoriels découlent du Plan et des stratégies nationales.
- Les dépenses associées aux stratégies seront exécutées via le budget annuel. Le budget et la première tranche annuelle du CDMT doivent être cohérents.

Le tableau 1 précise l'articulation entre les différents cadres de programmation financière⁵ :

- Le TOFE prévisionnel est une composante du cadre macro-économique à moyen terme.
- Le CDMT global détaille les projections de dépenses du TOFE par ministère.

³ Le terme "CDMT global" est utilisé dans les plusieurs pays francophones d'Afrique, pour désigner ce type de CDMT. Toutefois, d'autres pays utilisent le terme CBMT (*MTBF* en anglais).

⁴ Le terme "ministériel" est utilisé au sens large. Il peut comprendre les institutions des Pouvoirs publics. Le présent guide ne traite pas des documents de politique transversale, couvrant plusieurs ministères. Les termes CDMT sectoriels et CDMT ministériel sont donc considérés dans le présent guide comme synonymes.

⁵ La ventilation des dépenses par nature figurant dans ce tableau se réfère aux concepts actuels ("rémunérations", "moyens de service", etc.). Lorsque la nomenclature économique des dépenses budgétaire sera mise en conformité avec les standards internationaux, quelques reclassements pourraient s'avérer nécessaires, notamment pour les dépenses de développement.

- Les CDMT sectoriels/ministériels détaillent les projections de dépense du CDMT global par programme. En pratique le degré de détail des CDMT sectoriels/ministériels est très varié.

A la différence des chiffrages de stratégie, qui peuvent comporter des variantes et des gaps de financement à rechercher, les CDMT doivent respecter les contraintes financières. L'encadré 1 présente quelques définitions, ou présentations, du CDMT qui rappellent cet aspect essentiel d'un CDMT.

Les caractéristiques générales d'un CDMT

Ce que sont un CDMT et une procédure CDMT varient d'un pays à l'autre. Néanmoins, en général, les CDMT présentent 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. 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. Pour les CDMT préparés en Tunisie une période de projection de trois ans a été retenue.
- *Afin de permettre l'analyse de l'évolution de la politique budgétaire, le CDMT doit fournir des données sur l'exécution budgétaire.* Il est suggéré que les CDMT préparés en Tunisie couvrent de préférence une période de sept ans⁶: (i) les réalisations pour les trois années passées; (ii) le budget de l'année en cours; et (iii) trois ans pour la période de projection.
- *Le CDMT est préparé annuellement⁷.* La préparation d'un CDMT doit être un élément de la préparation du budget annuel.
- *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. Ainsi que développé dans l'examen de la procédure CDMT ci-dessous, une année t les prévisions du CDMT t à t+2 préparé l'année précédente (t-1) donnent une ligne de référence pour la préparation du budget de l'année t+1 et du CDMT t+1 à t+3.
- *Un CDMT regroupe toutes les dépenses des administrations publiques qu'il couvre, quelles que soient leur nature économique et leurs sources de financement.* Le CDMT permet ainsi d'examiner ensemble les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ce qui facilite les arbitrages entre ces deux types de dépense. 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.

⁶ En période de démarrage de l'exercice, les années passées pourront être limitées à une ou deux années.

⁷ A l'exception du Royaume Uni, où, pour environ 50 pour cent des dépenses, le CDMT n'est révisé que tous les deux ans, et de la France où le CDMT 2009-2011 donne des plafonds de dépense par mission pour la période 2009-2010.

- *Un CDMT doit distinguer: (i) les programmes/politiques en cours et (ii) les changements de politiques.*
- *Un CDMT doit être basé sur des hypothèses de recettes prudentes.* Il est souhaitable qu'il comprenne pour chacune de ses tranches annuelles une réserve pour imprévus, et, pour les tranches suivant la première année, une réserve de programmation
- *Les CDMT ne sont pas de simples tableaux de chiffres,* ils doivent comprendre des analyses de la politique budgétaire.
- *Le CDMT est exprimé en monnaie courante.* En effet, le CDMT est un instrument de programmation financière.

Au-delà de ces caractéristiques générales, il existe une variété de CDMT. On peut ainsi, comme noté ci-dessus, distinguer, dans de nombreux pays, le CDMT global (ou CBMT), qui ne traite que l'allocation intersectorielle des ressources, et les CDMT sectoriels, qui détaillent les dépenses d'un ministère par programme ou entité administrative, voire par activité. Le degré de détail des projections de dépense des CDMT sectoriels est très variable.

Certains pays ne préparent qu'un CDMT global (par exemple, l'Allemagne). Quelquefois, les CDMT sectoriels sont des documents distincts de l'annexe à la loi des finances présentant les crédits de paiement (le budget annuel)⁸. Ces CDMT sectoriels peuvent ou non être inclus dans les documents budgétaires transmis au Parlement. En France, des projections de dépenses agrégées par programme sont présentées dans des "projets de performance" annexés à loi de finances. Par contre, dans plusieurs pays, les projections pluriannuelles de dépense sont préparées et publiées avec le même degré de détail, sous le même format et dans le même document que les crédits de paiement du budget (Afrique du Sud, Australie, Danemark, Ile Maurice, Turquie, etc.). Budget ministériel et "CDMT sectoriel/ministériel"⁹ forment alors un seul et même document. Le budget comporte en prévision plusieurs colonnes, la première colonne en prévision correspondant aux crédits au paiement, les suivantes à des projections indicatives de dépense.

Certains des CDMT sectoriels/ministériels sont des budgets de programme (ou de performance) comportant des indicateurs de performance par programme, voire par activité. Ils fournissent alors un cadre pour le suivi de la performance au niveau des programmes. CDMT et "projet annuel de performance" forment alors un même document, comme il est proposé ci-dessous¹⁰.

Compte tenu de l'approche progressive adoptée en Tunisie pour la mise en place du CDMT et de la GBO, dans une première phase il sera mis en place:

- Un TOFE et un CDMT global qui encadreront l'allocation intersectorielle des ressources et les CDMT sectoriels.

⁸ Le terme "budget annuel" désigne dans cette section l'annexe à la loi des finances qui présente les crédits de paiement, il ne désigne pas l'ensemble des documents budgétaires transmis au Parlement. Par exemple, les CDMT du Bangladesh et les budgets de programme pluriannuel du Mali, qui sont inclus dans les documents présentés au Parlement avec le budget annuel, et les "budgets-programme" pluriannuels du Benin sont des documents distincts de l'annexe à la loi des finances constituant le budget annuel.

⁹ Le terme "CDMT sectoriel" est peu utilisé dans ces situations puisqu'il s'agit du même document que le budget.

¹⁰ Tel est le cas pour les CDMT du Bangladesh et du Benin et du "rapport sur les plans et priorités" du Canada.

- Des CDMT sectoriels qui: (i) seront des documents séparés du budget annuel, mais conformes au budget annuel pour leur champ commun, cette approche facilitera une mise en place progressive du CDMT, commençant par les ministères pilotes; et (ii) formeront avec les PAP un document unique, afin de garantir la cohérence entre les divers exercices conduits dans le cadre de la GBO et limiter la multiplication des documents.

Le contenu des documents CDMT est présenté, ci-dessous, pour le CDMT global dans la section C et pour les CDMT sectoriels dans la section D et en annexe.

Diagramme 1

Plans/stratégies, cadres à moyen terme et budget

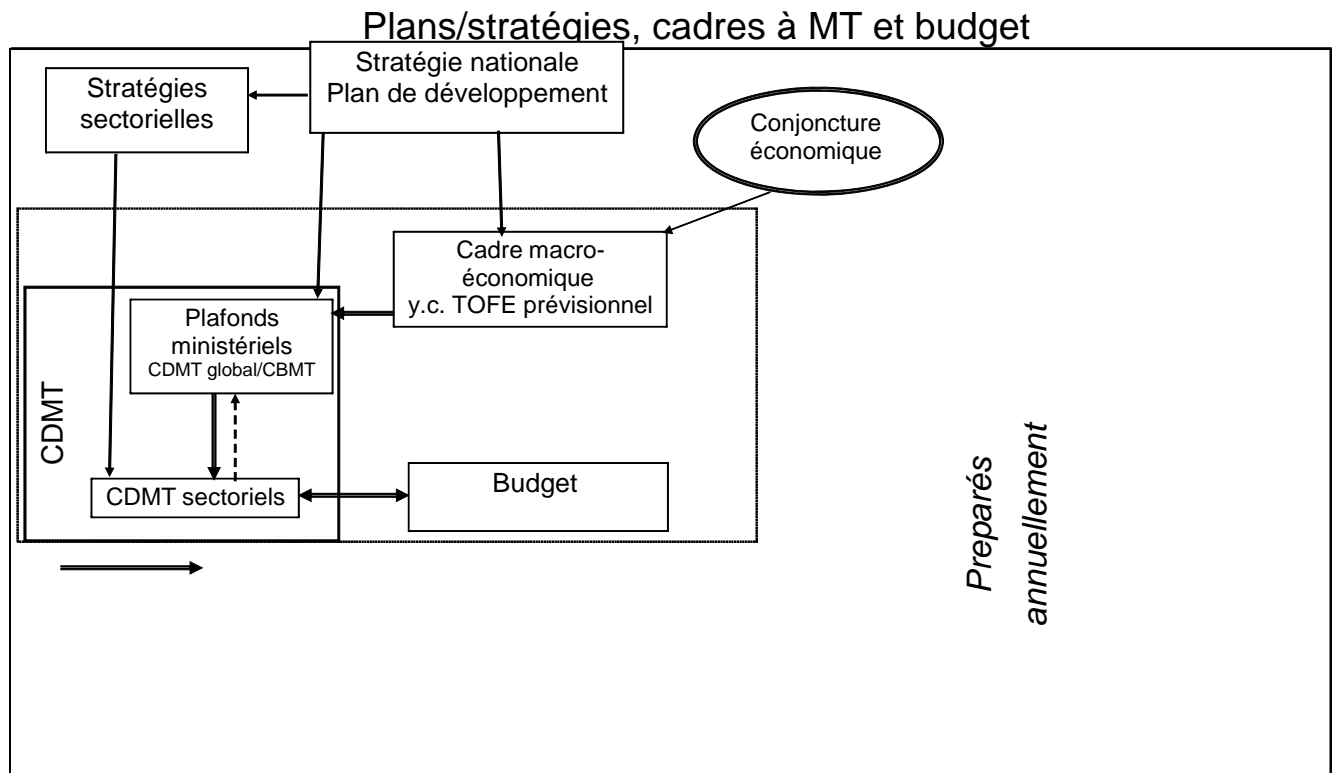


Tableau 1

CADRES A MOYEN TERME

	An t-3	An t-2	An t-1	An t	An t+1	An t+2	An t+3
	Réalis.	Réalis.	Réalis.	Budget	Projection		
Cadre macro-économique à moyen terme							
Secteur réel (équilibre emploi-ressources)							
Secteur monétaire							
Balance des paiements							
Secteur privé et public non administratif							
Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel							
Recettes et dons							
Dépenses totales							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens et services</i>							
<i>Intérêts</i>							
<i>Transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
CDMT global (ou cadre budgétaire à moyen terme -CBMT)							
Défense							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
Education							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
CDMT Ministère de l'Education	Admin. générale/soutien						
	<i>Personnel</i>						
	<i>Biens, services et transferts</i>						
	<i>Investissement</i>						
	<i>/ressources propres</i>						
	<i>/prêts-dons-projets</i>						
	Enseignement primaire						
	<i>Personnel</i>						
	<i>Biens, services et transferts</i>						
	<i>Investissement</i>						
	<i>/ressources propres</i>						
	<i>/prêts-dons-projets</i>						
	Enseignement secondaire						
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
Etc.							
Tourisme							
<i>Personnel</i>							
<i>Biens, services et transferts</i>							
<i>Investissement</i>							
<i>/ressources propres</i>							
<i>/prêts-dons-projets</i>							
Etc							
Déficit/surplus							
Financement							

Encadré 1
CDMT et cadrage budgétaire

Tel que défini dans littérature budgétaire, le CDMT est un instrument pour encourager la formulation des priorités et vise à abandonner une approche basée sur les besoins.

Manuel de la Banque mondiale

"Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles. Normalement, **l'ajustement des coûts est décidé dans le cadre du cycle budgétaire annuel**. Les discussions budgétaires doivent porter principalement sur les changements de politique sectorielle rendus nécessaires par l'évolution des conditions macroéconomiques ou des priorités gouvernementales.

Une prévision à moyen terme prudente des ressources financières disponibles peut **encourager une évolution des mentalités, remplacer un processus budgétaire axé sur les "besoins" par une meilleure appréciation des "contraintes de ressources"** et, par conséquent, accroître la prévisibilité à court et à moyen terme des politiques et des flux de ressources."

Manuel de gestion des finances publiques de la Banque mondiale. 1998

Allen Schick

"Fondamentalement un CDMT est un processus dans lequel les décisions budgétaires annuelles sont prises à la lumière des contraintes pluriannuelles sur les dépenses. Avant qu'il n'élabore le budget, le gouvernement estime les ressources qui seront disponibles pour chacune des années à venir sur la période du CDMT. La dépense autorisée dans le budget est projetée pour la période couverte par le CDMT et doit rester dans la limite des contraintes de ressources.

Le CDMT peut aussi coexister avec un plan national, bien que les deux puissent avoir des perspectives de temps différentes...Mais la principale différence entre les deux processus est que le CDMT est construit autour d'une contrainte budgétaire tandis que le plan peut être indépendant de tout objectif budgétaire."

*Allen Schick. La gestion des dépenses publiques.
Info.worldbank.org/etools/docs/library/242865/Schick.doc*

Cf. annexe I

Encadré 1 *suite*

Commission européenne

"La première phase dans le développement d'une perspective budgétaire pluriannuelle doit être la préparation d'un cadre financier à moyen terme [TOFE prévisionnel], [Ensuite] l'étape initiale dans le développement d'un CDMT peut consister à centrer les efforts sur l'allocation intersectorielle des ressources. Les pays avec une procédure de budgétisation disciplinée et comprenant un CDMT divise généralement la procédure de préparation du budget en deux phases: (i) une phase de cadrage.; (ii) une phase montante.... Durant la phase de cadrage, un document CDMT [global] est préparé qui comprend des projections de dépense par ministère ou secteur... . Ce document doit être examiné à un haut niveau politique. Les plafonds de dépenses qui encadrent la préparation du budget annuel et les programme de dépenses pluriannuels sont dérivés de ce document. **Un tel cadrage est nécessaire si des travaux de programmation pluriannuelle sont conduits au niveau des secteurs.** Il permet d'assurer la cohérence entre les travaux de programmation sectorielle et le cadre financier à moyen terme [TOFE prévisionnel] et d'éviter de trop négliger les secteurs non couverts par ces programmes sectoriels."

Commission européenne. Support to sector programmes. Guidelines no2. July. 2007.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Support-to--Sector-programmes_short_27072007_en.pdf

Procédure de préparation du CDMT et du budget

Cette section présente les grands principes de la procédure de préparation du CDMT. Cette procédure ne sera mise en place que progressivement.

Principes généraux

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.

Le diagramme 2 présente cette approche, qui est décrite avec plus de détail dans la section B2 ci-dessous.

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 dépenses¹¹. 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 actuel¹², et aux engagements juridiques existant. Dans une première phase de mise en place du CDMT, cette dernière approche sera retenue.

Le mode d'estimation de la ligne de référence est détaillé section D. L'utilisation de cette ligne de référence pour préparer le CDMT global est présenté section B2a(ii) ci-dessous et est illustrée par le diagramme 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 années 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.

¹¹ Ainsi que noté par le manuel du FMI sur la transparence en matière des finances publiques *"l'identification claire du coût des programmes publics en cours et la fixation rigoureuse du coût des nouvelles initiatives envisagées sont des éléments cruciaux de la discipline budgétaire. Les documents budgétaires nationaux doivent inclure un exposé des changements apportés à la politique fiscale et à la politique en matière de dépenses ainsi que de leurs effets attendus sur les finances publiques"*.

¹² Ce qui est similaire au concept de "budget de contraintes" utilisé en Tunisie. Cette définition de la ligne de référence a été retenue par souci de simplicité. Une autre définition, moins restrictive mais plus complexe, consisterait à se référer aux politiques publiques actuelles. Il convient alors de tenir compte de l'évolution de la population des usagers et bénéficiaires. Par exemple, il serait tenu compte d'un taux d'encadrement constant pour estimer les coûts des dépenses de personnel dans l'Education.

Organisation de la préparation du budget et du CDMT

Le calendrier des activités

Les principales étapes du cycle de préparation du budget sont les suivantes¹³:

Phase stratégique de cadrage

- *Février*. Introduction de la préparation du budget par circulaire du Premier Ministre.
- *Février-mai*. Préparation du cadrage
 - Ministères sectoriels : préparation d'une demande (CDMT et Budget) initiale, transmission de cette demande au ministère des Finances, *avant le 15 avril*.
 - Ministère des Finances : travaux macro-économiques (avec le MDCI et la Banque centrale), préparation du TOFE et du CDMT global, *d'ici le 31 mai*.
- *Début juin*. Transmission par le ministère des Finances du projet de CDMT global, avec une note d'orientation budgétaire, au Conseil interministériel (CIM), décisions du CIM, notification des plafonds de dépense aux ministères sectoriels, *vers le 15 juin*.

Préparation des prévisions budgétaires détaillées

- *Fin juin-juillet*. Ministères sectoriels arbitrages internes et discussions budgétaires avec le ministère des Finances.
- *Septembre*. Finalisation, au niveau technique, des projets de CDMT et budget et transmission au gouvernement.

Les activités de préparation du budget sont détaillées ci-dessous.

La phase "stratégique"

Les activités

Les activités durant la phase "stratégique" (ou de cadrage) comprennent:

- Ministères sectoriels
 - Suivi et évaluation de la mise en place des politiques sectorielles
 - Définition d'une ligne de référence.
 - En période de démarrage de l'exercice CDMT cette ligne de référence correspondra aux programmes en cours. Ce dernier point est discuté dans la section D.

¹³ Les dates sont données à titre indicatif et seront précisées chaque année par circulaire du MF.

- Ensuite, en "régime de croisière", une fois la procédure CDMT bien établie, la construction de cette ligne de référence consistera en: (i) la mise à jour technique du CDMT préparé l'année précédente, pour tenir compte de paramètres comme l'avancement des projets ou l'inflation; et (ii) le prolongement de ce CDMT d'une année, sans ajout de programme nouveaux.
 - o Identification d'initiatives nouvelles (programme nouveaux, accroissement du niveau d'activités des programmes existants).
 - o La ligne de référence et l'identification des initiatives nouvelles forment une "demande initiale" (ou un "CDMT initial"). Il est important de bien séparer la ligne de référence des propositions d'initiatives nouvelles. Cette demande initiale sera transmise au ministère des Finances, *d'ici le 15 avril*.
- Ministère des Finances (en étroite coordination avec le MDCl et la Banque centrale, pour les matières relevant du champ de compétences de ces organisations).
 - o Communication aux ministères sectoriels des paramètres économiques leur permettant d'effectuer les projections sur la période du CDMT. Ces paramètres comprennent les prévisions d'inflation, d'augmentation des salaires, et de taux de change.
 - o Préparation du TOFE prévisionnel
 - o Détermination de la marge de manœuvre (différence entre les dépenses du TOFE prévisionnel et celles données par la somme des lignes de référence sectorielles)
 - o En fonction des priorités et des résultats donnés par les rapports de suivi, des propositions des ministères, recherche d'économies par rapport à la ligne de référence afin d'élargir, si possible, la marge de manœuvre.
 - o En fonction des priorités et des initiatives nouvelles proposées par les ministères, répartition de la marge de manœuvre par secteur/ministère
 - o Préparation d'une proposition de CDMT global et d'une note d'orientation budgétaire, *d'ici fin mai*.
- Conseil interministériel
 - o Examen du TOFE prévisionnel, de la proposition de CDMT global et de la note d'orientation budgétaire.
 - o Décisions
- Ministre des Finances ou Premier Ministre
 - o Émission de la circulaire budgétaire comprenant des plafonds de dépense par ministère conforme au CDMT global, *vers mi-juin*.

Pour être efficace, la phase "stratégique" doit prendre place assez tôt dans l'année et laisser la place par la suite à la préparation du budget sous la contrainte de l'enveloppe sectorielle.

Préparation des plafonds de dépense

Le diagramme 3, présenté ci-dessous, illustre la démarche pour préparer des plafonds de dépense par ministère/secteur:

- Le TOFE donne une enveloppe globale des ressources.
- Une réserve pour imprévus et une réserve de programmation est déduite de l'enveloppe du TOFE pour donner le plafond global de dépense.
- Les travaux sectoriels ont permis d'estimer une ligne de référence par ministère/secteur (activités en cours dans une première phase, CDMT de l'année précédente mis à jour une fois l'exercice rodé). Le ministère des Finances procède à la consolidation de ces lignes de référence.
- L'écart entre le plafond des dépenses et la ligne de référence consolidée donne une marge de manœuvre.
- Des économies, sur des programmes/secteurs de relativement faible priorité, sont identifiées par rapport à la ligne de référence, ce qui permet d'élargir la marge de manœuvre.
- Cette marge de manœuvre est répartie en activités, ou en accroissement du niveau d'activités, en fonction des priorités. Ces plafonds seront établis sur la base des priorités du Plan. La qualité des initiatives nouvelles proposées par les ministères sera prise en compte, mais les décisions sur les priorités intersectorielles seront en premier lieu basées sur les priorités du Plan, les contraintes issues de l'existant et la contrainte globale donnée par le TOFE prévisionnel.
- Un CDMT global est ainsi établi.
- La phase stratégique initiale se conclut par un examen de la politique budgétaire par les décideurs politiques et des décisions sur les plafonds de dépense.

Le degré de détail des plafonds de dépense

Les plafonds de dépense triennaux seront notifiés par ministère. Une approche orientée vers la performance ("GBO") pourrait suggérer de notifier des plafonds globaux couvrant toutes les dépenses, quelque soit leur nature économique (personnel, biens et services, investissement, etc.). Toutefois, cette approche ne sera développée que progressivement. Les plafonds de dépense par ministère pourront donc être spécifiés pour 3 ou 4 grande catégorie économique de dépense, et en particulier pour les dépenses de personnel ("rémunérations"). Cette question sera précisée dans la circulaire qui notifiera les plafonds de dépense.

Phase de préparation des prévisions budgétaires détaillées

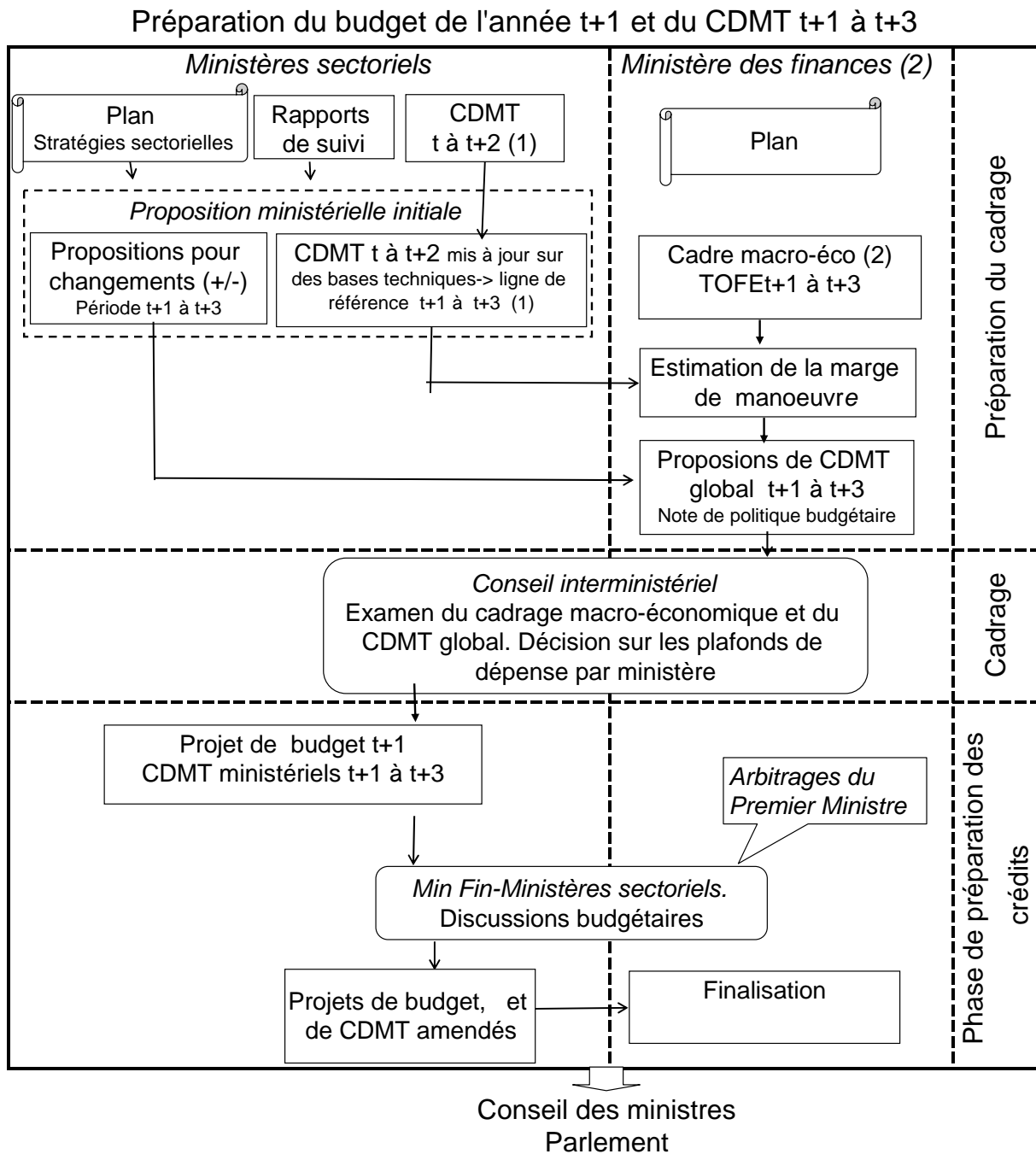
Cette phase s'étale de fin juin à septembre. Dans une deuxième phase, les programmes, projets et activités, sont sélectionnés en conformité avec les plafonds de dépense définis dans la phase stratégique, et dans le CDMT global. Les ministères sectoriels (les ministères pilotes, dans une première phase) préparent leur budget annuel et leur CDMT. Ils décident eux-mêmes l'allocation intra-sectorielle des ressources sous les plafonds de dépense sectoriels.

Les activités entreprises par les différents acteurs comportent:

- Ministères sectoriels
 - Élaboration du projet budget de leur ministère (ou demandes budgétaires) en respectant les plafonds notifiés à l'issu de la phase stratégique.
 - Révision des estimations du CDMT ministériel initial pour assurer qu'elles respectent les plafonds sectoriels.
- Ministère des Finances
 - Examen des estimations du budget annuel par le ministère des Finances et des CDMT ministériels révisés.
- Ministère des Finances, ministères sectoriels, cabinet du Premier ministre
 - "Discussions budgétaires" (ou conférences budgétaires) réunissant le ministère des Finances et les ministères sectoriels, dialogue et négociation. Examen du budget et des CDMT ministériels,
 - Soumission des désaccords importants au Premier ministre pour arbitrage.
- Ministère des Finances
 - Finalisation de l'avant-projet de budget, compilation des CDMT ministériels en un document unique.
 - Préparation d'un document de politique budgétaire incluant les projections financières pluriannuelles.
- Le Conseil des ministres :
 - Approuve l'avant-projet de budget, qui sera ensuite soumis au Parlement, le document de politique budgétaire et le CDMT¹⁴.

¹⁴ Dans de nombreux pays le CDMT est communiqué au Parlement.

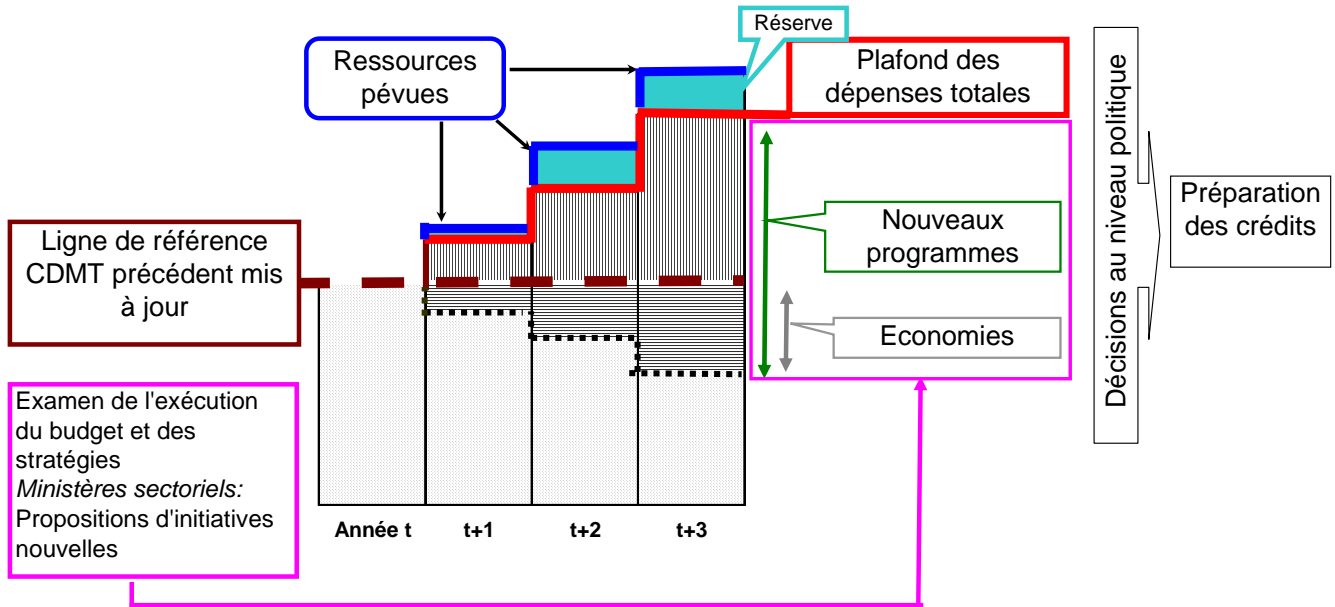
Diagramme 2



(1) En "régime de croisière", une fois la procédure CDMT en place. En période de démarrage de l'exercice, lire "programmes et activités en cours" à la place de "CDMT t à t+2".

(2) Plus MDCI et Banque Centrale pour les matières relevant du champ de compétence de ces organismes (en particulier, prévisions macro-économiques et monétaires, formulation et suivi du Plan de développement).

Diagramme 3
Préparation des plafonds de dépense ministériels



Adapté de R.Allen et D.Tommasi. Managing Public Expenditure. OECD. 2001.

Le document CDMT global

Cette section présente les grandes lignes du CDMT global et de la note d'orientation budgétaire associée.

Le CDMT global (appelé quelquefois CBMT), détaille par ministère, ou secteur, ou grande fonction, les projections de dépense du TOFE prévisionnel. Le CDMT global est un instrument de cadrage budgétaire. Il aura la même couverture que le Budget¹⁵.

Il a pour objectifs de:

- Encadrer la préparation du budget annuel des ministères, et la préparation de programmes de dépense pluriannuels (programme d'investissement, CDMT sectoriels, etc.).
- Fournir aux ministères sectoriels un minimum de prévisibilité pour la préparation de leur budget.
- Donner un cadre pour l'analyse de l'impact budgétaire futur des politiques actuelles (par exemple, les charges récurrentes des projets d'investissement).
- Informer le Parlement et les citoyens sur les grandes orientations de la politique budgétaire.

Le CDMT global devrait être préparé en deux temps:

- Un CDMT global de cadrage est établi fin mai et soumis au CIM pour décider des plafonds de dépense par secteur.
- Un CDMT global (final) est présenté dans les documents budgétaires.

Dans plusieurs pays, un CDMT global (de cadrage) est inclus dans une note d'orientation budgétaire présentée au Parlement vers le 6 ou 7^{ème} mois de l'année budgétaire. Cette procédure permet un débat sur les grandes orientations budgétaires avant la finalisation par l'exécutif du projet de budget. Toutefois, la mise en place d'une telle procédure impose que l'exercice soit bien rodé. Dans une première phase, les efforts porteront sur la préparation au cours du 2^{ème} trimestre de plafonds indicatifs de dépense triennaux portant sur les dépenses totales et distinguant les principaux secteurs, et en particulier les ministères préparant les CDMT sectoriels.

Le CDMT global publié sera relativement agrégé, mais sa préparation technique sera étayée par des analyses du coût des programmes plus détaillées, et notamment par les demandes initiales communiquées par les ministères sectoriels lors de la phase stratégique (cf. ci-dessus section B2a).

Le CDMT global doit en principe être accompagné d'une note d'orientation budgétaire. L'encadré 2 ci-dessous présente, à titre illustratif, un exemple de plan d'un document CDMT global. Le plan et le contenu du document CDMT global préparé en Tunisie seront déterminés

¹⁵ En revanche, comme noté ci-dessous, la couverture des CDMT ministériels pourra être plus large, ces CDMT ministériels pouvant couvrir les dépenses sur ressources propres de certains établissements, comme les universités et les EPS et les dépenses financées sur dons.

courant 2009 et feront l'objet de modifications et améliorations par la suite, en fonction de l'expérience acquise dans sa préparation. Une bonne coordination entre la préparation et le contenu du document CDMT global et des budgets économiques devra être recherchée. Ces documents ont des domaines communs. On notera toutefois qu'ils diffèrent par leur fonction, le calendrier de leur production et la période qu'ils couvrent, les budgets économiques couvrant une année au-delà de l'année en cours, le CDMT global trois.

Encadré 2

Exemple de note CDMT global (CDMT t+1 à t+3)

Résumé

A. Introduction

B. Contexte macro-économique

Tendances récentes
Mise à jour des projections pour t
Projections t à t+3

C. Politique fiscale

Analyse du système fiscal actuel
Objectifs de la politique fiscale
Les administrations fiscales

D. Politique budgétaire globale

*Période t-3 à t+3; année en cours (t); 3 années passées (t-3 à t-1);
période du CDMT (t+1 à t+3)*
Les opérations financières consolidées des administrations publiques
Les opérations financières de l'Etat (TOFE)
 Transferts aux collectivités territoriales
Les opérations financières des collectivités territoriales
Les opérations financières des fonds de sécurité sociale

E. Gestion de la Dette

Aspects principaux
Dette extérieure
 Directe
 Garanties
Dette intérieure

F. Politique de dépense publique

Dépenses par nature économique
 Personnel
 Biens et services
 Transferts à la population; Subvention aux entreprises
 Investissement
Priorités sectorielles
Tendances récentes
Priorités définies dans les documents stratégiques
Plafonds de dépense par secteur et ministère pour la période t+1 à t+3

G. Dépenses fiscales

H. Risques

Annexes

La politique du personnel
Stratégie de réforme budgétaire
Etc.

Adapté de divers CDMT (dont Moldavie et Albanie)

Les CDMT sectoriels/ministériels

Cette section présente des questions clés liées aux CDMT sectoriels. Elle est complétée par l'annexe I qui présente une maquette de CDMT sectoriel.

Couverture d'un CDMT sectoriel/ministériel

Ainsi que noté, pour que les responsabilités dans leur mise en œuvre soient clairement définies et leur lien avec le budget soit effectif, *les CDMT "sectoriels" doivent être des CDMT ministériels.*

La préparation de documents de politique transversale (par exemple, "politique de l'eau") peut être nécessaire pour la mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, il convient d'éviter que l'opérationnalisation des documents de politique transversale ne déresponsabilise les ministères sectoriels. Si des documents de programmation pluriannuelle multi-ministériels sont préparés, il est indispensable d'identifier au sein de ces documents les responsabilités de chaque ministère, et la contribution de leur CDMT.

Les CDMT ministériels/sectoriels doivent couvrir toutes les dépenses du budget de l'État hors service de la dette, y compris les dépenses sur fonds spéciaux du Trésor (le service de la dette est inscrit dans le TOFE prévisionnel et le CDMT global). Il est souhaitable qu'ils couvrent en outre les dépenses extrabudgétaires des établissements publics, ayant des activités essentiellement non marchandes, afin de donner une vue plus exhaustive des dépenses du secteur public non marchand.

Une grande partie des établissements publics non marchands ont leurs recettes et dépenses sur ressources propres inscrites dans l'annexe F à la loi de Finances (cette annexe est intitulée « recettes et dépenses des budgets rattachés pour ordre aux budgets de l'État ». Il est donc proposé que la couverture des CDMT soit étendue aux dépenses sur ressources propres des établissements inscrits à l'annexe F de la loi de finances. Ainsi par exemple, le CDMT du MSP couvrira les dépenses des établissements publics de santé (EPS) financées par la caisse nationale d'assurance maladie et par leurs ressources propres. En revanche, pour les établissements publics exerçant des activités industrielles ou commerciales, seules les dépenses financées par le budget de l'État devrait figurer dans les CDMT ministériels (ces dépenses comprennent les interventions et dépenses de développement inscrites au budget de l'État).

Les CDMT couvriront les dépenses financées sur ressources générales du budget de l'État, sur prêts et sur dons, bien que les dépenses sur dons ne soient pas inscrites au budget de l'État¹⁶.

Le champ couvert par les CDMT sectoriels sera donc quelquefois plus large que celui couvert par le CDMT global, lorsqu'un CDMT sectoriel comprendra les dépenses sur ressources propres d'un organisme listé dans l'annexe F de loi de finances. Par contre, les plafonds de dépense par ministère notifiés à l'issue de la période de cadrage ne couvriront que les dépenses financées par le budget de l'État. Ce point ne devrait pas poser de problème particulier, mais il conviendra alors de: (i) bien identifier dans les CDMT sectoriels, les ressources correspondant aux enveloppes financières données par le CDMT global et les ressources propres des organismes inscrits à

¹⁶ En période de démarrage de l'exercice CDMT, les dons de faible montant pourront être omis, si la collecte des données s'avère difficile.

l'annexe F de la loi de finances et (ii) d'indiquer les hypothèses de projection de ces dernières ressources.

Structure d'un CDMT sectoriel/ministériel

Le CDMT vise à faciliter l'analyse et la programmation des politiques publiques. Les dépenses correspondant à une même politique publique doivent être projetées ensemble et selon les mêmes hypothèses, quelle que soit leur nature économique. Les CDMT sectoriels seront donc organisés en programme, conformément aux principes de la nomenclature programmatique établie dans le cadre des expériences pilotes pour le développement d'une gestion budgétaire orientée vers la performance.

Dans l'immédiat, les CDMT peuvent être présentés de manière relativement agrégée¹⁷ : (i) par programmes, selon la structure programmatique définie dans le cadre du développement d'une gestion budgétaire orientée vers la performance¹⁸ et ; (ii) par grande catégorie économique. Ces grande catégories économiques comprennent : (i) rémunérations ; (ii) moyens des services ; (iii) interventions ; (iv) dépenses de développement, ventilées par type de financement (ressources générales du budget; prêts et dons projets).

Le degré de détail des projections de dépense selon leur destination (structure programmatique et/ou structures administratives) des CDMT publiés évoluera en fonction de l'expérience. Plusieurs éléments devront être pris en compte pour guider cette évolution, en particulier les suivants :

- Un CDMT détaillé par activités ou centre de coûts vise à procurer de la prévisibilité aux gestionnaires. Toutefois, cela suppose que l'ensemble du processus, du TOFE au CDMT sectoriel, soit pleinement opérationnel et discipliné. Bien qu'un CDMT soit indicatif, annoncer aux gestionnaires des prévisions qui ne seront pas réalisées décrédibiliserait rapidement l'exercice.
- La structuration des CDMT doit être étroitement coordonnée avec le développement progressif des outils de la gestion budgétaire orienté vers la performance (suivi de la performance au niveau des structures, tableau de bord, contractualisation, etc.). Dans plusieurs ministères des contrats de performance (ou "d'objectifs et moyens") sont ou seront préparés. Le niveau "sous-programme", s'il est établi, devrait correspondre dans ces ministères au croisement du programme et des structures administratives (par exemple "programme enseignement pour l'université X"), afin d'éviter toute différence d'approche.

¹⁷ Comme noté, le degré de détail des CDMT sectoriel varie d'un pays à l'autre. Ce degré de détail serait supérieur à celui des projections de dépense pluriannuelles publiées dans les PAP français ou les RPP canadiens, mais inférieur à celui des projections publiées dans les budgets des Pays Bas, d'Australie ou d'Afrique du Sud.

¹⁸ Le CDMT de l'Éducation sera structuré en programmes selon les mêmes principes que ceux établis pour définir les programmes des ministères pilotes.

Un CDMT ministériel peut être présenté de manière relativement agrégée, mais doit être étayé par des analyses plus détaillées :

- Les CDMT devraient identifier, dans une annexe, les dépenses futures des projets de développement (titre II), par année et par projet, pour les projets de grande taille, ou par regroupement de "petits" projets. Les projets de développement étant souvent de nature pluriannuelle, l'analyse de leurs tranches annuelles est un élément essentiel de la préparation d'un CDMT. Les projets d'investissement seront présentés dans cette annexe par programme¹⁹.
- Lorsque pertinent, cette annexe relative aux projets du titre II sera complétée par des éléments sur des activités spécifiques dont la programmation pluriannuelle, et son suivi, est jugée cruciale (par exemple, les coûts additionnels liés à une réforme).
- Les documents CDMT doivent identifier l'impact budgétaire des initiatives nouvelles, cet impact pouvant être positif ou négatif.

La programmation des dépenses et ressources

Les points de départ

Le Plan et le chiffrage des stratégies

Un point de départ dans la construction d'un CDMT sectoriel est l'évaluation des coûts annuels de la stratégie sectorielle. Le Plan de développement économique et social fournit les principaux éléments de cette évaluation pour l'investissement. Toutefois, les évaluations du Plan peuvent être complétées par une estimation du coût des dépenses courantes, en particulier dans les secteurs de l'éducation-formation et de la santé²⁰, et par une estimation des charges récurrentes liées aux projets d'investissement achevés.

La ligne de référence

Un second point de départ dans la construction d'un CDMT est de disposer d'une ligne de référence correspondant, en théorie, à la poursuite des politiques publiques en cours.

Comme noté section B, en régime de croisière, lorsqu'une procédure disciplinée de préparation d'un CDMT "glissant", révisé annuellement, sera solidement établie, la ligne de référence du CDMT t+1 à t+3 préparé l'année t correspondra au CDMT t à t+2 préparé l'année précédente.

Avant que ce régime de croisière du CDMT soit atteint, il est proposé que cette ligne de référence corresponde au niveau des activités existantes. La méthode de préparation de cette ligne de référence sera donc analogue à celle du "budget de contraintes" discuté en Tunisie lors de la préparation budgétaire.

¹⁹ La mise en place d'une gestion sur la base du programme nécessite d'identifier des composantes relevant d'un seul programme pour les quelques projets éventuellement à cheval sur plusieurs programmes.

²⁰ Les CDMT sectoriels, préliminaires, préparés dans le secteur de l'éducation fournissent des éléments de méthode pour ces estimations. Toutefois, la période de projection d'un chiffrage de stratégie doit être en général plus longue que celle d'un CDMT. L'UNESCO et le pôle de Dakar ont développé dans le secteur de l'éducation des modèles de simulation qui permettent d'évaluer le coût des stratégies sur 10 à 15 ans, l'éducation devant être planifiée sur une longue période.

La ligne de référence pour le CDMT t+1 à t+3 sera, alors, estimée, l'année t, comme suit:

- *Dépenses de personnel*: estimation de la base t corrigée de l'effet en année pleine des recrutements effectués l'année t et, par année de projection, ajout à cette base des éléments suivants: (i) estimations de l'effet cumulé des glissements catégoriels, les années t+1 à t+3; (ii) estimations de l'effet des augmentations de salaires les années t+1 à t+3, à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances; (iii) prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- *Dépenses de biens et services*: ajout à la base de l'année t des éléments suivants: (i) estimation de l'effet cumulé de l'inflation les années t+1 à t+3 à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances; et (ii) prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de fonctionnement hors personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années t+1 à t+3.
- *Transferts*: prévisions de l'évolution du coût des transferts *actuels*, en fonction de paramètres à définir type de transfert par type de transfert.
- *Investissement*: coûts des tranches annuelles les années t+1 à t+3 des projets en cours l'année t.

Pour permettre la préparation de cette ligne de référence, le ministère des finances communiquera aux ministères sectoriels pour la période t+1 à t+3 des prévisions de: (i) augmentations salariales; (ii) inflation; et (iii) taux de change (pour les projets sur financement extérieur et les transferts internationaux)

Les ministères sectoriels devront préciser leur méthode d'estimation de la ligne de référence.

Les demandes initiales

Comme indiqué, section B, les ministères sectoriels participant à l'exercice CDMT transmettront lors de la phase stratégique au ministère des Finances des demandes formant des sortes de CDMT initiaux (ou préliminaires)²¹. Ces demandes distingueront clairement:

- les projections de la ligne de référence, estimée comme indiquée ci-dessus
- les propositions d'initiative nouvelles (ou d'économies). *Les initiatives nouvelles doivent être conformes au Plan de développement économique et social. Le CDMT ne vise pas à refaire le Plan.*

Le tableau II.1 présenté en annexe reflète la démarche de construction du CDMT:

- Les coûts de la ligne de référence sont estimés pour chaque année de projection du CDMT.
- Des économies sur activités de faible priorité sont recherchées (si possible!).

²¹ Dans une première phase cette transmission s'effectuera en avril-mai, la date sera précisée par circulaire du MF.

- La marge de manœuvre plafond de dépense du ministère moins ligne de référence moins économies est répartie par programme en fonction des priorités stratégiques.

L'arbitrage intrasectoriel

Comme développé dans la section B, le MF communiquera à chaque ministère préparant des CDMT des plafonds indicatifs de dépense annuels²².

En fonction du plafond de dépense donné par le MF les ministères sectoriels procéderont à leurs arbitrages internes.

Si les écarts entre les plafonds sectoriels du CDMT global et les objectifs stratégiques sont significatifs, il conviendra de les identifier, de les commenter et de suggérer des mesures (par exemple, révision du planning de réalisation des objectifs). Le tableau B.3.1 présenté en annexe propose à titre purement indicatif un canevas à cet effet

Les documents

Dans le cadre d'une démarche budgétaire orientée vers les résultats, il est en général préparé par ministère:

- Un document montrant les efforts projetés en matière performance, rappelant les objectifs de leurs programmes et présentant des indicateurs sur la performance attendue. Ces indicateurs peuvent concerner un objectif à atteindre dans l'année du budget ou être pluriannuels et définir le cheminement vers une cible à moyen terme. Ce document est appelé projet annuel de performance (PAP) en France et rapport sur les plans et priorités (RPP) au Canada.
- Un rapport annuel de performance présentant les progrès réalisés.

CDMT et PAP doivent être basés la même politique sectorielle. Les projections financières du CDMT et les objectifs de performance du PAP doivent être mis en cohérence. La préparation d'un document unique formant CDMT et projet de performance comme cela se fait dans plusieurs pays²³, permettra de mieux garantir cette cohérence.

L'encadré 3 ci-dessous présente le plan de ce document appelé ci-dessous "budget de performance"²⁴. Ce plan est détaillé en annexe.

²² Dans une première phase, ces plafonds seront notifiés vers le mois de juin. La date sera précisée par circulaire du MF.

²³ Voir, par exemple, parmi les sites Web indiqués dans l'annexe III, les rapports sur les plans et priorités, annexés au budget canadien, les CDMT du Bangladesh ou les PAP français de 2009.

²⁴ Nom donné à titre indicatif. Un tel document est appelé: *medium term expenditure framework (MTEF)*, c'est-à-dire CDMT, dans plusieurs pays du Commonwealth ; "budget de programme" au Bénin et Mali ; PAP en France (mais les projections de dépenses des PAP sont moins détaillées que celles proposées ci-dessous) ; etc.

En période de rodage de l'exercice, une certaine souplesse peut être jugée nécessaire dans la définition du contenu des documents publiés. Par exemple, si les projections financières pluriannuelles ne sont pas jugées assez robustes, il peut être jugé préférable dans une première phase de réserver ces prévisions à un usage interne et de ne pas les inclure dans les documents publiés

Dans ces conditions le plan du "budget de performance" présenté dans l'encadré 3 isole deux types de rubriques

- Les rubriques relatives aux projections financières pluriannuelles. Ces éléments ne figureront dans les rapports publiés que lorsque ces prévisions seront jugées robustes. (Ces rubriques sont marquées d'un astérisque -*).)
- Des éléments sur la performance (rubriques marquées de deux astérisques -**), qui pour éviter de trop alourdir l'exercice pourraient ne figurer que dans le document final préparé pour l'échéance de fin septembre.

Comme décrit section B, les projections financières pluriannuelles seront préparées en deux temps:

- Une demande initiale ("CDMT initial") sera préparée au cours de la phase stratégique et transmise au ministère des Finances vers mi-avril. La date à laquelle devra être remise cette demande au ministère des Finances sera précisée par circulaire.

Le format de cette demande sera défini par circulaire du ministère des Finances. Il sera allégé par rapport au plan figurant dans l'encadré 3.

En particulier, les indicateurs de performance ne seront inclus que dans le document CDMT final, qui sera préparé une fois les plafonds de dépense notifiés. Les rubriques marquées (**) dans l'encadré 3 ne seront donc pas incluses dans cette demande initiale. Toutefois, le travail sur les indicateurs de performance doit être engagé dès le début de l'année, sans attendre que ces plafonds soient notifiés.

- Les projections de dépense seront finalisées en même temps que le budget, en respectant les plafonds de dépense donnés par le CDMT global.

Le rapport annuel de performance suivra un plan similaire à celui proposé dans l'encadré 3, dans l'analyse et les tableaux, les données prévisionnelles sur la période du CDMT étant, bien entendu, remplacées par la comparaison entre les prévisions formulées pour l'année précédente et les réalisations dans cette année précédente.

Encadré 3

**BUDGET DE PERFORMANCE MINISTERIEL
(CDMT et PROJET DE PERFORMANCE)
PLAN RESUME DU DOCUMENT**

A. PRESENTATION GENERALE

- La situation du secteur.
- La politique sectorielle
- Le budget du ministère
- La programmation pluriannuelle des dépenses (*)
 - Tableaux récapitulatifs

.B LES PROGRAMMES

Par programme

- Description du programme
- Présentation de la stratégie et des objectifs
 - Présentation générale
 - Présentation de chaque objectif
 - Présentation des indicateurs rattachés à l'objectif (**)
 - Tableau des indicateurs de performance (**)
- Description des principales activités
- Les projections financières (*)
 - Commentaires
 - Tableaux de financement

C. PROBLEMES ET DEFIS

Facultatif, seulement si jugé pertinent

ANNEXE

- Tableau des dépenses par programme et projet d'investissement (*)
- Tableaux de construction des projections financières du CDMT et d'identification des changements (*).
- Toute autre annexe jugée utile.

() Eléments financiers qui ne figureront pas dans les documents publiés ne comportant pas de projections budgétaires pluriannuelles.*

*(**) Eléments sur la performance.*

ANNEXE I. BUDGET DE PERFORMANCE MINISTERIEL

(CDMT ET PROJET DE PERFORMANCE)

PLAN DETAILLE

Cette annexe présente une maquette de document formant projet de performance et CDMT sectoriel, conforme au plan résumé présenté ci-dessus dans l'encadré 3.

Les ministères sectoriels pourront selon leurs besoins compléter cette maquette par d'autres tableaux et commentaires que ceux suggérés ci-dessous et des graphiques pour illustrer les développements passés ou projetés. Ils pourront aussi présenter en annexe diverses questions clefs de leur secteur (par exemple, gestion des ressources humaines, réforme institutionnelle en cours, etc.)

En ce qui concerne la méthodologie de préparation des sections de ce document relatives à la performance, il conviendra de se référer au guide sur la performance, préparé dans le cadre du développement de la "GBO".

➤ **A. PRESENTATION GENERALE**

(4 pages plus les tableaux)

❖ **Le ministère et la politique sectorielle**

Brève présentation de:

- La situation du secteur.
- La politique sectorielle
 - *Éventuellement, tableau de quelques indicateurs socio-économiques relatifs au secteur, mais qui ne sont pas directement attribuable à un programme donné*
- Les programmes de dépense: *brève présentation*

❖ **La programmation pluriannuelle des dépenses du ministère**

- **Les réalisations et les défis**
 - Le budget du ministère tendance récentes (exécution) : taux d'exécution, évolution par rapport au PIB, évolution par rapport aux dépenses totales de l'administration centrale.
 - Le budget de l'année en cours : traits marquants par rapport aux tendances passées.
 - Problèmes à résoudre.
- **Programmation des dépenses au cours de la période CDMT**
 - Présentation de l'allocation des ressources intra-sectorielle.
 - Identification des réallocations de ressources entre programmes au cours de la période du CDMT, montrer leur lien avec la stratégie du secteur, et/ou du plan de développement.
 - Indiquer, si pertinent, les difficultés de financement de la stratégie, suggérer des mesures (par exemple, révision du planning de mise en place de la stratégie).
- **Tableaux récapitulatifs**
 - Tableau A1: budget du ministère, dépenses par nature
 - Tableau A2: budget du ministère, dépenses par programme
 - Tableau A3: CDMT du ministère, dépenses par nature et financement
 - Tableau A4: CDMT du ministère, dépenses par programme

Tableau A1

Budget du ministère: dépenses par nature économique

<i>Unité: million de dinar</i>	t-1	t		t+1		Croît CP t à t+1 %
	Réal.	Budget		Projet de budget		
	CP	CE	CP	CE	CP	
Dépenses totales						
Dépenses courantes						
Rémunérations						
Moyens des services						
Interventions						
Dépenses de développement						

CP: Crédits de paiement

AE: Crédits d'engagement

Tableau A2

Budget du ministère: dépenses par programme

<i>Unité: million de dinar</i>	t-1	t		t+1		Croît CP t à t+1 %
	Réal.	Budget		Projet de budget		
	CP	CE	CP	CE	CP	
Dépenses totales						
Programme administration générale						
Programme						
Programme						
Programme						
Etc						

Tableau A3

CDMT du ministère: dépenses par nature économique et financement

Unité: million de dinar	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
	Réalizations			Budget	Projections		
Dépenses totales (1)							
Dépenses courantes							
Rémunérations							
Moyens des services							
Interventions							
Dépenses de développement							
Financement							
Ressources générales du Budget							
Prêts liés à des projets							
Dons liés à des projets							
Autres ressources (2)							

(1) Paiements réalisés ou prévisions de paiement. Comprend en plus des dépenses du budget de l'Etat les dépenses sur ressources propres des établissements publics listés en annexe F de la loi de finances

(2) Ressources propres des établissements publics listés en annexe F de la loi de finances

Tableau A4

CDMT du ministère: dépenses par programme

Unité: million de dinar	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2
	Réalizations			Budget	Projections	
Dépenses totales (1)						
Programme administration générale						
Programme						
Programme						
Programme						
Etc						

(1) Comprend dépenses budgétaires et dépenses sur ressources propres des établissements cités en annexe F de loi de finances

En période de démarrage de l'exercice, si la reconstitution historique des données présente des difficultés les réalisations pourront ne porter que sur l'année t-1

➤ **B. LES PROGRAMMES**

Par programme de 1 à n – ci-dessous pour le programme k

❖ **Programme k**

• **B.k.1. Description du programme**

(1/2 page maximum)

Cette section présente une brève description du programme:

- Définition du périmètre du programme et destination des crédits du programme (directions et établissements concernés, bénéficiaires des transferts et subventions, etc.)

- Responsabilités dans la gestion du programme
- Les principaux dispositifs d'intervention, le cadre législatif et réglementaire, et, lorsque pertinent, la politique fiscale liée au programme.
- **B.k.2. Présentation de la stratégie, des objectifs et des indicateurs.**
(3 à 6 pages selon le programme)
 - **Présentation générale**
Présentation des objectifs du programme
Examen de la cohérence des objectifs du programme avec le Plan de développement économique et social et les stratégies sectorielles.
 - **Présentation de chaque objectif** *(par objectif environ 1 page)*
Commentaires sur les résultats passés ;
Commentaires sur le choix du ou des indicateurs associés à l'objectif et le choix de la cible de résultat retenue ;
 - **Tableau d'indicateurs** *(tableau B.k.2.)*.

Les indicateurs de performance du programme k sont présentés groupés par objectif dans le tableau des indicateurs.

Présenter par indicateur:

- les résultats passés (si possible au moins trois années, t-1, t-2, t-3)
- la valeur attendue l'année courante (année t)
- la valeur attendue la première année de projection du CDMT (année t+1)
- *éventuellement*, selon la nature de l'indicateur et de la cible, les valeurs pour chacune des autres années du CDMT (année t+2, année t+3) et une année au-delà de la période du CDMT, à préciser. Les questions liées à l'horizon des indicateurs sont discutées dans le guide sur le suivi de la performance. Il est important que l'indicateur reflète des objectifs de performance pour l'année à venir.
- la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques.

Tableau B.k.2

Indicateurs de performance du programme k							
Objectif 1							
	Unité	t-3	t-2	t-1	t	t+1	Année à préciser (1)
		Réalizations			Proj.	Cibles	
Indicateur 1.1							
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>							
Indicateur 1.2							
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>							
.....							
...							
...							
Objectif n							
	Unité	t-3	t-2	t-1	t	t+1	Année à préciser (1)
		Réalizations			Proj.	Cibles	
Indicateur 1.1							
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>							
Indicateur n.2							
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>							
.....							

(1) A présenter lorsqu'une année cible postérieure à t+1 a été définie. Si jugé utile, les projections pour les années t+2 et t+3 peuvent être aussi être présentées

En période de démarrage de l'exercice, si la reconstitution historique des données présente des difficultés les réalisations pourront ne porter que sur l'année t-1

- **B.k.3. Description des principales activités**

1 à 2 pages

Description des principales activités, et identification des produits de ces activités, permettant d'atteindre les objectifs du programme (une activité donnée pouvant contribuer à plusieurs objectifs).

En particulier, identifier les activités nouvelles et les changements de niveau d'activités qui sont envisagés au cours de la période de projection du CDMT pour mieux atteindre les objectifs du programme

- **B.k.4. Dépenses du programme k**

La période couverte par les tableaux ci-dessous est de 7 ans (trois ans passées, l'année en cours et trois années de projection). Si la reconstitution des séries passées selon la nomenclature des programmes, s'avère trop lourde, les ministères pourront se limiter en début de mise en place du CDMT à six années (trois années passées seulement).

Expliquer le tableau de financement du programme en montrant son lien avec la stratégie du secteur et les objectifs spécifiques du programme. En particulier, identifier les principaux changements qui vont être opérés dans la composition des dépenses au sein du programme, sur la période du CDMT.

Comparer les projections du CDMT avec le CDMT préparé l'année précédente s'il existe de gros écarts pour la même année expliquer pourquoi.

Tableau B.k.4: Tableau de financement du programme

Programme k

CDMT t+1 à t+3 (préparé l'année t)

Unité:	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
	Réalizations			Budget	CDMT		
Dépenses							
Rémunérations							
Moyens des services							
Interventions							
Dépenses de développement							
Financement							
Ressources générales du Budget							
Prêts liés à des projets							
Dons liés à des projets							
Autres ressources (1)							

(1) Ressources propres des établissements publics listés en annexe (et financement CNAM pour les EPS)

❖ C. Problèmes et défis

Facultatif, seulement si jugé pertinent

Lorsque pertinent, décrire les problèmes rencontrés dans la réalisation des objectifs des programmes et les mesures projetées pour mieux les atteindre.

Éventuellement, identifier les écarts entre le CDMT et le chiffrage des stratégies et/ou du Plan. Commenter, proposer des mesures correctrices, montrer l'ampleur des révisions des objectifs stratégiques qui seraient nécessaires, etc.

Tableau C.1

ECARTS ENTRE LES PROJECTIONS DE DEPENSE DU CDMT ET LES STRATEGIES

Purement illustratif

A remplir uniquement si jugé nécessaire –Adapter le format aux problèmes rencontrés

Identifier les écarts entre le CDMT et le chiffrage des stratégies et/ou du Plan, commenter, proposer des mesures correctrices, montrer l'ampleur des révisions des objectifs stratégiques qui seraient nécessaires, etc.

Programme	Année t+1		Année t+2		Année t+3		Commentaires
	CDMT	Stratégie	CDMT	Stratégie	CDMT	Stratégie	

ANNEXES AU DOCUMENT CDMT SECTORIEL

I/ PROJETS D'INVESTISSEMENT/DEVELOPPEMENT

L'annexe "projets d'investissement" présentera les projets d'investissement inclus dans le CDMT. Le tableau I.1., ci-dessous, présente l'information *minimale* à inclure dans cette annexe, qu'il appartient aux ministères de compléter s'ils le jugent utile.

Comme pour le CDMT, les prévisions de dépenses des tranches annuelles des projets seront données en monnaie courante, ainsi que les prévisions de dépense avant t et après t+3.

Le coût total d'un projet pourra être: soit (i) égal à la somme des tranches annuelles en monnaie courante; soit (ii) exprimé en monnaie constante, dans ce dernier cas il conviendra d'indiquer la base des prix adoptée (par exemple: dinar 2008).

Il conviendra de préciser, en note bas de page, le taux d'inflation et les taux de change utilisés, pour les projets bénéficiant de financements extérieurs. Le ministère des Finances communiquera les taux d'inflation et de change à utiliser.

Tableau I.1

CDMT t+1 à t+3: Projets d'investissement par programme										
Programme	Avant t-3	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	Après t+3	Coût total
	<i>Exécution</i>				<i>Budget</i>	<i>Projections</i>				
Projets en cours										
Projet										
Total dépenses sur financement intérieur sur dons et prêts-projets										
Projet										
Total dépenses sur financement intérieur sur dons et prêts-projets										
Etc.										
Projets nouveaux										
Projet										
Total dépenses sur financement intérieur sur dons et prêts-projets										
Projet										
Total dépenses sur financement intérieur sur dons et prêts-projets										
Etc.										

AUTRES ACTIVITES SPECIFIQUES (Facultatif-Si jugé nécessaire pour l'analyse)

Lorsque jugé nécessaire pour l'analyse, le tableau I.1 donnant les projections de dépense de développement pourra, être complété par les tableaux I.2. Ce tableau I.2 identifie par programme des activités spécifiques dont la programmation pluriannuelle est jugée particulièrement importantes, qui sont incluses dans le CDMT et qui seront financées à la fois par les titres I et II du Budget.

Ces activités spécifiques concerneront en général les projections de dépense liées à des programmes de réforme (par exemple, les projections de certaines dépenses liées à la mise en place de la GBO ou à la réforme LMD)

Tableau I.2. Autres activités spécifiques

	Année t-1 Réalizations	Année t Budget	Année t+1	Année t+2	Année t+3
			CDMT		
Programme					
Activité					
<i>Brève description</i>					
Total dépenses					
Rémunérations					
Moyens de service					
Interventions					
Développement					
Activité					
<i>Brève description</i>					
Total dépenses					
Rémunérations					
Moyens de service					
Interventions					
Développement					
Etc					
Programme					
Activité					
<i>Brève description</i>					
Total dépenses					
Rémunérations					
Moyens de service					
Interventions					
Développement					
Etc					
Etc					

II/ TABLEAUX DE CONSTRUCTION DU CDMT

Cette annexe présente deux tableaux essentiels pour la construction du CDMT.

Ces tableaux sont à remplir par programme

Le tableau II.1 montre par année du CDMT les composantes des projections: (i) la ligne de référence, qui correspondra en période de rodage de l'exercice CDMT au niveau actuel d'activités; (ii) les changements par rapport à la ligne de référence (économies et initiatives nouvelles); et (iii) les projections du CDMT somme algébrique de la ligne de référence et des changements.

Ce tableau II.1 sera construit en deux temps:

- Au cours des trois premiers mois de l'année, avant que les plafonds de dépense du CDMT global soient notifiés, les ministères pourront identifier des initiatives nouvelles, mais en restant réalistes et en respectant les recommandations formulées dans la circulaire du Premier Ministre. Ils construiront ainsi des CDMT "initiaux", ou projets de CDMT, qui seront transmis au ministère des finances en avril.
- Une fois les plafonds de dépense ministériels du CDMT global notifiés, en juin, les ministères sectoriels effectueront leur arbitrage interne, qui comprendra: (i) la ventilation des plafonds de dépense par programme; (ii) au sein de chaque programme, l'ajustement des initiatives nouvelles et/ou la recherche d'économies additionnelles, afin que les projections du CDMT respectent les plafonds du programme.

Le tableau II.2 vise essentiellement à expliquer les colonnes "changement" du tableau II.1. Les changements les plus importants sont détaillés par activités/projet, ou par groupes d'activités et projets.

Tableau II.1

Programme : CDMT t+1 à t+3 (préparé l'année t)

Unité:	t-3	t-2	t-1	t	t+1			t+2			t+3					
	Réal.	Réal.	Réal.	Budget	Ligne de référence	Changements		CDMT	Ligne de référence	Changements		CDMT	Ligne de référence	Changements		CDMT
						Eco (-)	Nouv (+)			Eco (-)	Nouv (+)			Eco (-)	Nouv (+)	
Dépenses totales																
Rémunérations																
sur ressources générales du Budget																
ressources propres des établissements (1)																
Moyens des services																
sur ressources générales du Budget																
ressources propres des établissements (1)																
Interventions																
sur ressources générales du Budget																
ressources propres des établissements (1)																
Dépenses de développement																
sur ressources générales du Budget																
prêts projets																
dons projets																
ressources propres des établissements (1)																

(1) ressources propres des établissements publics inscrits dans l'annexe F e la loi de finances (pour le MSP distinguer les ressources propres des hôpitaux et le financement de la CNAM)

En période de démarrage de l'exercice, si la reconstitution historique des données présente des difficultés les réalisations pourront ne porter que sur l'année t-1

Tableau II.2

Focaliser ce tableau sur les changements les plus importants

INITIATIVES NOUVELLES ET CHANGEMENTS DU NIVEAU D'ACTIVITES

Programme	Année t+1		Année t+2		Année t+3		Fin du projet (3)	
	Economie	Nouveau	Economie	Nouveau	Economie	Nouveau	Année	Charg. recur.
Activité ou Projet (1) Rémunérations Moyens de service Interventions Développement								
<i>Commentaires (2)</i>								
Activité ou Projet: Rémunérations Moyens de service Interventions Développement								
<i>Commentaires (2)</i>								
Activité ou Projet: Rémunérations Moyens de service Interventions Développement								
<i>Commentaires (2)</i>								
Etc...								

(1) Ou groupes d'activités/projets

(2) Commenter l'effet de l'initiative sur la période du CDMT . Exemple fictif: un investissement de 1000 dans la médecine ambulatoire en 2010 ("Nouveau"=1000) permettra une économie de 50 sur les moyens en services des EPS en 2011 et 2012 ("Economie"=50)

(3) Uniquement pour les nouveaux projets d'investissement entrant en fonctionnement au-delà de t+3. Indiquer la date de mise en fonctionnement (colonne "Année") et les charges récurrentes additionnelles liées à ce fonctionnement (colonne "Charg. recur.")

ANNEXE II. REFERENCES

Guides CDMT

- Afrique du Sud
<http://www.finance.gov.za/publications/guidelines/Preparation%20of%20Expenditure%20Estimates%20for%20the%202009%20Medium%20Term%20Expenditure%20Framework.pdf>
<http://www.finance.gov.za/publications/guidelines/2009%20MTEF%20guidelines%20-Budgeting%20guidelines%20for%20infrastructure%20and%20capital%20projects.pdf>
- Maroc
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Maroc%20CDMT%20Guide%20m%E9thodologique.pdf>

Exemples de CDMT

Afrique du Sud

CDMT global présenté au Parlement au 7^{ème} mois de l'année budgétaire (MTBPS)

<http://www.finance.gov.za/documents/mtbps/2008/mtbps/MTBPS%20full.pdf>

Budget avec des prévisions pluriannuelles (Budget/CDMT)

<http://www.finance.gov.za/documents/national%20budget/2008/default.aspx>

Bengladesh- CDMT (MTEF) global et sectoriels

http://www.mof.gov.bd/mof2/index.php?option=com_content&task=view&id=125

Canada. Rapport sur les plans et priorités (CDMT et projet de performance)

Santé

<http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/performance/estim-previs/plans-prior/index-fra.php>

Agriculture et agroalimentaire

<http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1174061891718&lang=f>

Travaux publics

<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rapports/text/rpps-f.html>

France. Loi de programmation (CDMT global) soumis au Parlement avec les documents budgétaires

[http://www.performance-](http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/loi_programmation_financespubliques_2009_2012.pdf)

[publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/loi_programmation_financespubliques_2009_2012.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/loi_programmation_financespubliques_2009_2012.pdf)

[http://www.performance-](http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/rapport_loi_programmation_financespubliques_2009_2012.pdf)

[publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/rapport_loi_programmation_financespubliques_2009_2012.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/rapport_loi_programmation_financespubliques_2009_2012.pdf)

France. Projets annuels de performance. La programmation pluriannuelle des dépenses par programme est présentée dans la section introductive des projets annuels de performance (PAP) annexés à la loi de finances 2009 (mais pas dans les PAP annexés à la loi de finances 2010).

http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2009/pap/pdf/PLF2009_BG_SANTE.pdf
http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2009/pap/pdf/PLF2009_BG_AGRICULTURE.pdf
http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2009/pap/pdf/PLF2009_BG_RECHERCHE.pdf

Ile Maurice- Budget avec des prévisions pluriannuelles (Budget/CDMT)

http://www.gov.mu/portal/site/MOFSite/menuitem.5b1d751c6156d7f4e0aad110a7b521ca/a%20href?content_id=393bca5b1706a110VgnVCM1000000a04a8c0RCRD

Mali –Budget de programme pluriannuel compris dans les documents budgétaires

http://www.finances.gov.ml/loibudbget/Budget%20Programmes%20Prevision/index_budget_Prevision.htm

Articles sur le CDMT et les approches budgétaires pluriannuelles

- Préparation du Budget en Suède
http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/procedure_budgetaire_suede.pdf
- A. Schick. La gestion des dépenses publiques. La section 5 traite du CDMT
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/242865/Schick.doc>
- Chapitre 3. Manuel de gestion des dépenses publiques. Banque mondiale. 1998.
- Chapitre 6 dans Richard Allen and Daniel Tommasi, "Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries" (*en anglais*).
<http://www.sigmaweb.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>

Analyses critiques:

- Whither MTEFs? –*En anglais*- Une discussion sur le CDMT (MTEF) disponible sur le blog de FAD-FMI (fiscal affairs department)
<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/10/whither-medium.html>
- Marc Raffinot et Boris Samuel. Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? Stateco no 100. 2006.
<http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/connaitre/stateco/stateco100/stec100l.pdf>