

Chapitre 12 : Cadre de dépenses à moyen terme : méthodologie

Plan

L'enchaînement des prévisions

Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

Le cadre de dépenses à moyen terme global (CDMT global)

Les étapes de l'établissement du CDMT global

Les budgets tendanciels

La répartition de la marge de manœuvre

Les plafonds

Les cadres de dépenses à moyen terme sectoriels (CDMT sectoriels)

Les préalables

Tendanciel et mesures nouvelles

Les étapes de l'établissement du CDMT tendanciel

Les étapes de l'établissement du CDMT

Présentation du CDMT sectoriel

Du CDMT au budget de programmes

Annexe 1 : format de présentation du CBMT

Annexe 2 : critères d'une stratégie budgétisable

Le CDMT (Cadre de dépense à moyen terme) global est un instrument d'allocation sectorielle dont l'établissement fait suite à celui d'un CBMT (Cadre budgétaire à moyen terme) et précède l'élaboration des CDMT sectoriels. Il existe des liens entre les chiffréments des trois cadres (le CBMT alimente le CDMT global qui, à son tour, sert de contrainte à l'établissement des CDMT sectoriels). Les CDMT sectoriels sont préparatoires aux budgets des ministères, mais sont différents.

L'enchaînement des prévisions

L'établissement du CBMT et du CDMT global sont généralement établis par des équipes différentes, une équipe de prévisions macro-économiques dans le premier cas, une équipe de prévisions budgétaires dans le second, dans les deux cas au niveau central (Ministère des finances, parfois Ministère du plan pour les prévisions macro-économiques). Les CDMT sectoriels sont élaborés en aval du CDMT global par les ministères sectoriels.

Le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

Le *Cadre budgétaire à moyen terme* (CBMT) est une prévision des agrégats budgétaires non désagrégée par secteur ou ministère. Il est associé à un cadre macro-économique d'ensemble. Il fait apparaître le total des dépenses publiques, le total des recettes

publiques, le déficit, l'endettement, ..., de façon cohérente avec l'équilibre macro-économique. La plupart du temps, il fait également apparaître les dépenses et les recettes publiques à un niveau de désagrégation limité, entre cinq et dix catégories de recettes et de dépenses par nature.

Le CDMT global

Le CDMT global désagrège les dépenses publiques par *secteur* ou *ministère*, sans entrer dans un grand degré de détail de la dépense, par exemple en un nombre de catégories de dépenses compris entre 3 et 10 (qui gagnent à être celles du CBMT).

$\text{CDMT global} = \text{CBMT} + \text{allocations entre les ministères.}$

Le CDMT global fait, fondamentalement, apparaître la distinction entre l'évolution spontanée de la dépense publique – le *CDMT tendanciel*, ou *CDMT de base*, ou *CDMT de référence* – et le supplément de dépenses permis par l'écart entre les prévisions de recettes et le tendanciel – la *marge de manœuvre*.

Le CDMT global est un instrument d'*allocation intersectorielle*. Celle-ci est d'une autre nature que le choix de programmes efficaces, à mener par les ministères. En effet, l'efficacité des politiques publiques considérées isolément ne garantit pas l'efficacité de l'ensemble des politiques publiques. Seule la budgétisation à moyen terme permet une redistribution des ressources entre les politiques publiques.

Les liens entre le CBMT et le CDMT global

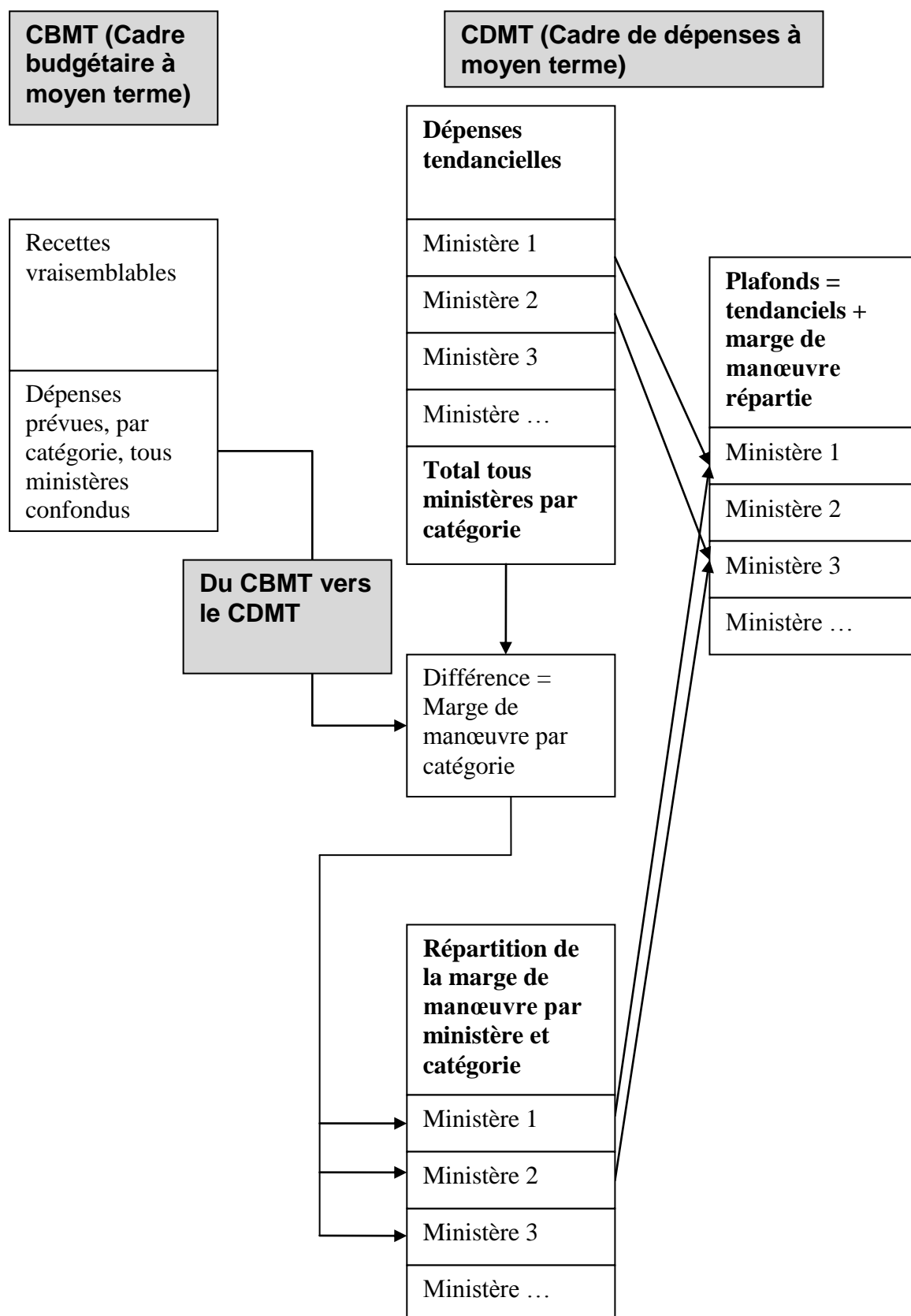
Le CBMT projette, dans un premier temps, les recettes *vraisemblables* et les dépenses *souhaitées* par le Gouvernement (ces termes sont précisés plus loin), éventuellement sous une contrainte globale qui peut être celle du solde de base (ou d'un autre solde) ou de l'endettement. Les dépenses sont désagrégées par grandes catégories de dépense, par catégories de l'UEMOA ou par titre de la CEMAC pour fixer les idées.

Le CBMT résulte donc de deux grands choix de politique budgétaire :

- le *montant global des dépenses*, ou limite globale de dépense, permise par les recettes vraisemblables (y compris l'endettement supplémentaire) ;
- la *structure de la dépense totale par grandes catégories de dépense* ; le Gouvernement souhaite-t-il privilégier l'investissement, ou le fonctionnement, ou les salaires, ... ?

Cependant, le CBMT ne permet pas à lui seul d'allouer la dépense globale (ou, ce qui revient au même, les ressources globales) entre les ministères (par ministère on entend dans ce qui suit ministère ou secteur). En effet, ce qui sera alloué à un ministère n'est pas directement une part de la dépense totale. La raison en est que, avant de savoir ce qu'il convient d'allouer à un ministère, il est nécessaire de connaître ses besoins *tendanciels*, ou son budget *tendanciel*.

Une première étape du CDMT est donc celle de la détermination des budgets tendanciels des ministères. A l'issue de cette première étape, le CDMT est alimenté par la dépense totale du CBMT, ce qui permet de déterminer, par grandes catégories de dépense, mais tous ministères confondus, la marge de manœuvre, qu'il convient alors de répartir entre les ministères. Le graphique 1 illustre ce processus.

Graphique 1 – Liens entre CBMT et CDMT global

Les CDMT sectoriels

Les ministères (et institutions) établissent leurs CDMT sectoriels sur la base des allocations issues du CDMT global.

Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

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

Niveau de désagrégation

Le niveau de désagrégation est guidé par trois objectifs :

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

Un exemple de CBMT est proposé en annexe 1.

Organisation de la projection

La projection est organisée en deux étapes :

- étape 1 : *hypothèses* ;
- étape 2 : *prévisions*.

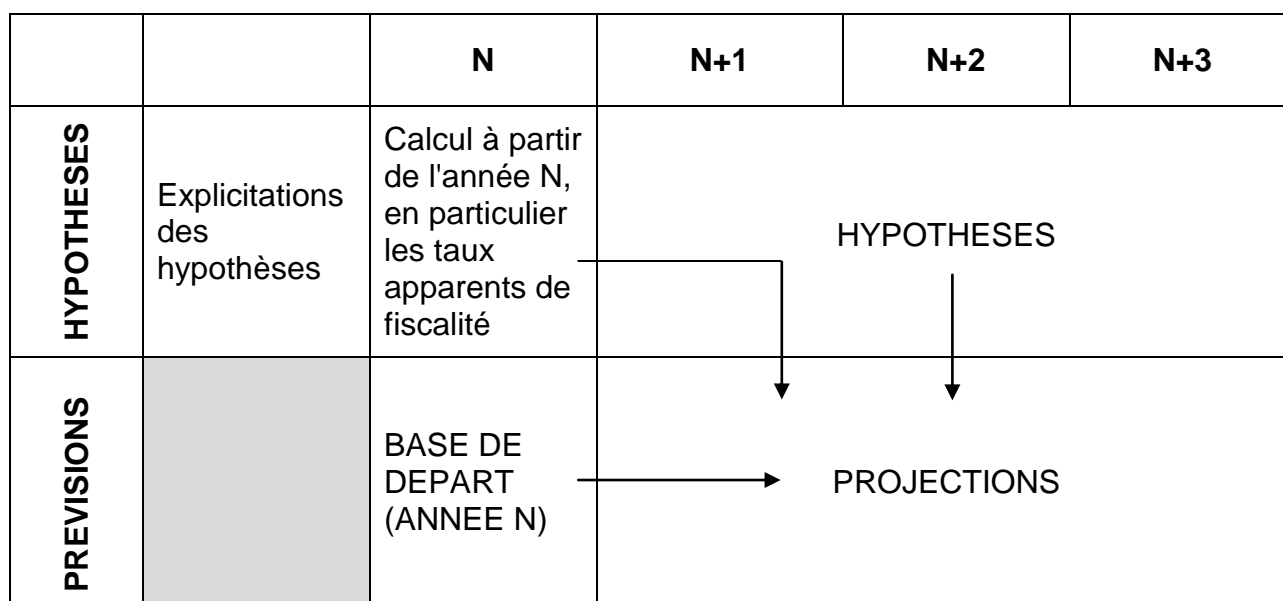
Le schéma 1 propose l'organisation de la projection en autant de tableaux qu'il y a d'étapes.

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

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

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

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

Schéma 1 - Organisation de la projection du CBMT**Les hypothèses**

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

Principes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La réserve est plus précisément double, composée de :

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

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

Le CDMT global

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

Les étapes de l'établissement du CDMT global

Le CDMT global est constitué de plusieurs étapes, qui partent du budget de l'année en cours : détermination des budgets tendanciels des ministères, prise en compte des mesures

nouvelles répartition de la marge de manœuvre, et calcul des plafonds (Au départ de l'établissement du CDMT global, il y a le budget de la loi de finances de l'année en cours. Si le CDMT global était établi tardivement dans l'année, une prévision d'exécution pourrait lui être substituée. Comme ce n'est pas le cas, et étant donné la complexité de la prévision d'exécution, il est préférable de s'en tenir au budget prévisionnel).

Enfin un tableau calcul les écarts entre les plafonds de deux budgets successifs.

Le graphique 2 illustre l'ensemble du processus.

Les budgets tendanciels

Niveau de désagrégation

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

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

Principe de la projection

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

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

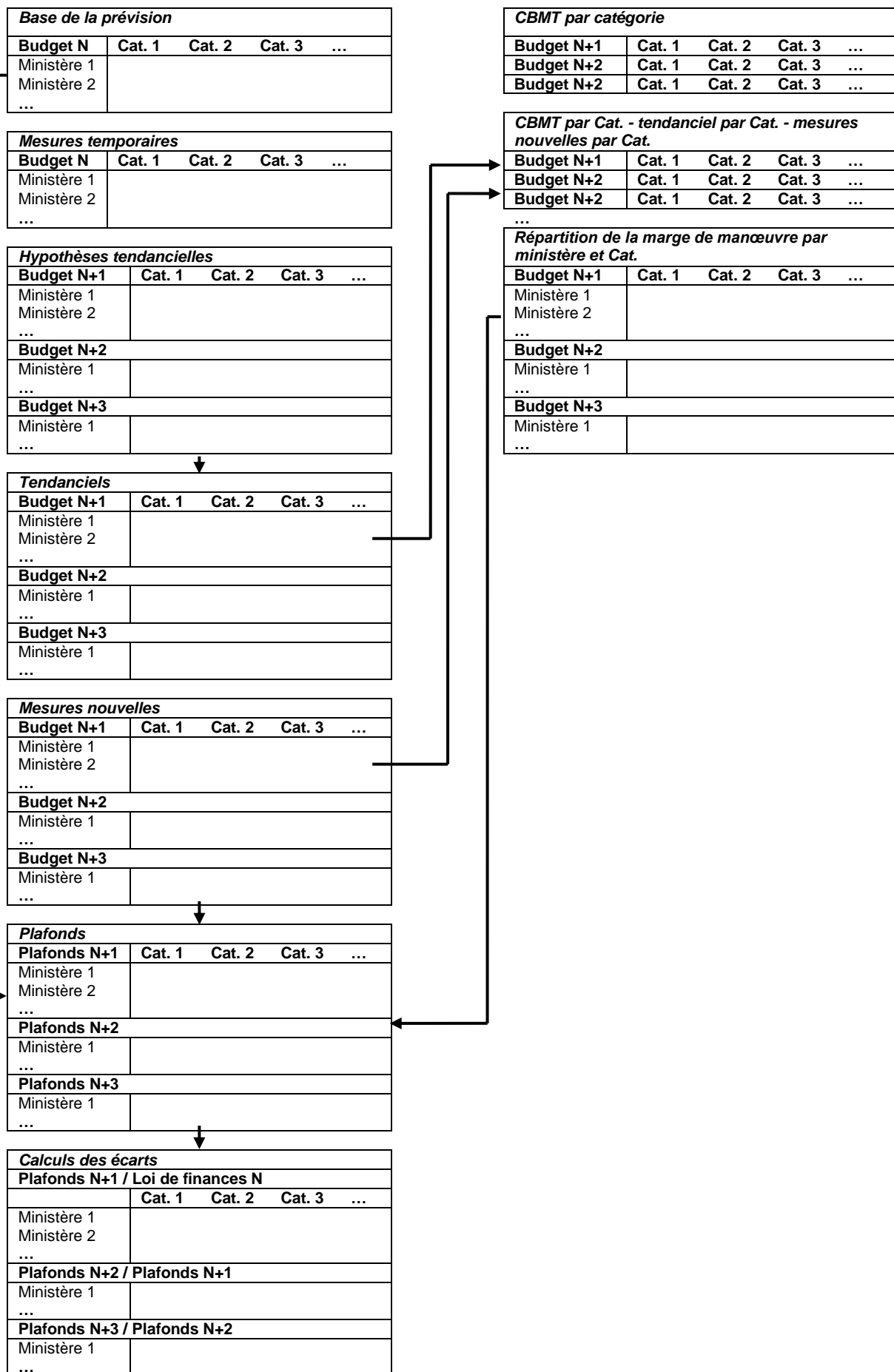
Une fois cette étape réalisée, des taux de croissance tendanciels sont attribués à chaque *ministère x catégorie*. Des méthodes simples peuvent être mises en œuvre, par exemple en différenciant les taux de croissance d'une catégorie donnée non pas par ministère, mais seulement en séparant les ministères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

Dépenses temporaires

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

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

Graphique 2. Les étapes du CDMT global



Hypothèses tendancielle par titre

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

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

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

Calcul du tendanciel

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

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

La répartition de la marge de manœuvre

La marge de manœuvre n'est, pour l'instant, considérée que s'agissant des ressources internes. La question de l'existence d'une marge de manœuvre sur ressources externes et de sa répartition est traitée en fin de paragraphe.

La marge interne (sur ressources internes) est calculée puis répartie en deux temps :

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

Il existe deux sortes de mesures nouvelles :

– Mesures nouvelles de type 1 (ou *mesures nouvelles du niveau central*). Celles qui sont annoncées par le Gouvernement et qui s'imposent aux ministères, par exemple le Gouvernement a fait savoir qu'un nouvel hôpital sera construit dans telle ville ou qu'une route reliant telle localité à telle autre sera construite au cours de l'année à venir.

– Mesures nouvelles de type 2 (ou *mesures nouvelles des ministères*). Celles que les ministères seront libres de décider sur la base de la part de la marge de manœuvre qui leur sera allouée. Cette marge de manœuvre n'inclut pas les mesures nouvelles de type 1, qui, décidées au niveau central, doivent être financées avant toute répartition.

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

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

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

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

Prise en compte des mesures nouvelles du niveau central

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

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

Répartition de la marge de manœuvre après mesures nouvelles du niveau central

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

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

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

On pourrait souhaiter que le chiffrage du plan d'action d'une stratégie gouvernementale reflète mieux les priorités du Gouvernement. Cette solution ne peut être mise en œuvre qu'à moyen terme. Il faut en effet qu'à l'occasion de la révision de la stratégie de développement, celle-ci ou son plan d'action inclut de façon explicite les choix inter-sectoriels du Gouvernement et ce d'une façon qui permette de traduire ces choix en allocation budgétaire inter-sectorielle. Ceci implique en particulier le respect d'une contrainte de financement qui, pour n'avoir pas le degré contraignant de la contrainte budgétaire, devrait cependant être empreint d'un certain réalisme, et séparer les financements (probables à ce niveau) par l'extérieur et par le budget de l'Etat.

Une seconde solution, est de considérer que l'allocation budgétaire inter-sectorielle est une décision politique, du niveau du Gouvernement, peut-être la décision majeure de

finances publiques. C'est donc au Président ou au Premier ministre (et à ses services) qu'il incombe de la déterminer, et au Conseil des ministres, de la valider.

La marge de manœuvre sur ressources externes

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

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

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

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

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

Les plafonds

Les plafonds sont la somme de :

- tendanciel ;
- mesures nouvelles du niveau central ;
- répartition de la marge de manœuvre.

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

Les CDMT sectoriels

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

Les préalables

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

- la définition d'une structure programmatique ;
- l'établissement d'un plan d'action chiffré et priorisé.

La structure programmatique

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

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

Le plan d'action

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

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

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

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

Tendanciel et mesures nouvelles

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

- 1. prévision de l'évolution spontanée de la dépense publique ;
- 2. prise en compte des mesures nouvelles.

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

Par mesures nouvelles, il faut entendre :

- des activités nouvelles ;
- la redéfinition d'activités en cours ;
- l'arrêt d'activités en cours qui ne donnent pas satisfaction ;
- des mesures d'économie sur des activités en cours.

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

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

Marge de manœuvre = plafond du ministère - tendanciel

Les étapes de l'établissement du CDMT tendanciel

Le CDMT sectoriel tendanciel est établi en 5 étapes (le schéma 2 résume l'ensemble des étapes). Le point de départ est le dernier CDMT de l'année en cours, année N (ou une prévision d'exécution pour l'année N), rendu disponible à la fin de l'année N-1 en même temps que le budget de l'année N et totalement cohérent avec lui.

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

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

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

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

Des hypothèses sont nécessaires pour établir le tendanciel sur trois ans à partir du CDMT de l'année N corrigé des dépenses exceptionnelles. Dans le cas de l'investissement, le tendanciel peut être identifié au PIE (Programme des investissements de l'Etat) ou PIP (Programme des investissements publics) additionné des projets et requêtes identifiés, mais non encore inclus dans le PIE.

Etape 3. La revue des projets et des requêtes.

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

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

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

Schéma 2 – Les étapes du CDMT sectoriel

CDMT SECTORIEL	CDMT	MESURES EXCEP.	BUDGET APRES MES. EXCEP	HYPOTHESES TENDAN- CIELLES Y COMPRIS PIE			REVUE DES PROJETS ET DES REQUETES			TENDANCIEL Y COMPRIS PIE ET REVUE DES PROJETS ET DES REQUETES			MESURES NOUVELLES DU CDMT GLOBAL			PRIORITES SUR FONDS PROPRES (AU-DELA DES MESURES NOUVELLES DU CDMT GLOBAL) + PRIORITES A FINANCEMENT EXTERIEUR PROBABLE			CDMT SECTORIEL			
				N+1	N+2	N+3	N+1	N+2	N+3	N+1	N+2	N+3	N+1	N+2	N+3	N+1	N+2	N+3	N+1	N+2	N+3	
NOMEN- CLATURE PAR PROGRAMME		1			2			3			4			5			6			7		

Note : les chiffres représentent l’ordre des étapes de l’établissement du CDMT sectoriel (tendanciel = 1,2,3,4, CDMT au-delà du tendanciel = 5,6,7).

Quoi qu'il en soit, le PIE ou PIP est une source importante, et dans certains cas suffisante, d'informations sur les *projets* en cours (*acquis*), mais non sur les *requêtes*.

Etape 4. Calcul du CDMT tendanciel.

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

- CDMT de l'année N corrigé des dépenses exceptionnelles ;
- effets des hypothèses tendanciennes sur trois ans (y compris PIE ou PIP).
- projets et requêtes non inclus dans le PIE ou PIP sur trois ans.

Les étapes de l'établissement du CDMT

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

Etape 5. Inscription des mesures nouvelles du CDMT global.

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

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

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

1. L'écart entre le plafond issu du CDMT global (par ministère sur trois ans) et la somme du tendanciel et des mesures nouvelles imposées au niveau central.

2. L'écart entre des financements extérieurs vraisemblables et les financements acquis ou en requêtes acceptées.

Disponible sur fonds propres = plafond du CDMT global – tendanciel – mesures nouvelles du CDMT global.
Disponible sur fonds extérieurs = financem. extérieurs vraisemb.– PIE/PIP – revue des projets et des requêtes.

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

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

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

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

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

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

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

Etape 7. Calcul du CDMT sectoriel.

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

- tendanciel (y compris PIE/PIP et revue des projets et requêtes) ;
- mesures nouvelles du CDMT global ;
- activités et projets nouveaux sur trois ans.

Présentation du CDMT sectoriel

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

CDMT du Ministère X

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

A compléter par une autre présentation par catégorie de dépense.

Du CDMT au budget de programmes

Comme il a déjà été mentionné, le CDMT sectoriel diffère du budget de programmes à plusieurs titres, notamment en ce que, premièrement le CDMT est une prévision sur trois ans, deuxièmement le CDMT est un pré-budget, non soumis à des contraintes de présentation détaillée comme l'est le budget. C'est ce dernier point que l'on précise ici en séparant l'analyse des contraintes de nomenclature et les propositions d'extension de nomenclature.

Analyse des contraintes de nomenclature des budgets de programmes

Les exigences de présentation du budget par nature de dépense de la nouvelle directive portant lois de finances au sein de l'UEMOA sont strictement équivalente à

celle de l'ancienne directive. La présentation du budget par programmes et action ne remplace pas la présentation par nature, elle s'y ajoute.

La Directive dispose (article 12) que les crédits des programmes sont décomposés selon leur nature en quatre catégories (les anciens titres) :

- personnel ;
- biens et services ;
- subventions et transferts ;
- investissement.

Ce qui est apparemment beaucoup plus agrégé que la nomenclature par nature de l'ancienne directive. En fait, il n'en est rien pour deux raisons.

Premièrement, la Directive, en son article 46, impose que la loi de finances soit accompagnée d'annexes explicatives, en particulier 1) un tableau matriciel croisé de classifications fonctionnelle et économique ; 2) un tableau matriciel croisé de classifications administrative et économique.

L'application de cette disposition implique qu'il est nécessaire de disposer, au niveau de l'élaboration du budget, d'une décomposition des crédits par nature fortement détaillée.

Deuxièmement, la Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire au sein de l'UEMOA confirme l'obligation de renseigner l'*article* et le *paragraphe*, ce qui est strictement équivalent aux exigences de l'ancienne Directive N°04/98/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

La lettre des deux directives UEMOA (lois de finances et nomenclature budgétaire) est donc de reconstituer un budget par nature complet à l'intérieur d'une répartition en quelques programmes.

Dans la zone CEMAC, la Directive N°01/11-UEAC-190-CM-22 Relative aux Lois de Finances ne prévoit pas les tableaux matriciels prévus par la Directive lois de finances UEMOA.

Par contre la Directive N°04/11-UEAC-190-CM-22 Relative à la Nomenclature Budgétaire de l'Etat prévoit que la classification économique des dépenses inclut le *titre*, l'*article*, le *paragraphe* et la *rubrique*, ce dernier niveau étant réservé aux spécificités des Etats (article 13). L'article 3 dispose que *La nomenclature budgétaire, définie par les classifications des recettes et des dépenses adoptées dans le présente Directive, constitue un cadre de référence obligatoire. ...*

Extension de nomenclature

Les niveaux de nomenclatures prévues à l'identique par les deux directives nomenclature budgétaire, UEMOA et CEMAC sont ceux de la présentation de la loi de finances au Parlement. Rien n'empêche cependant un Etat de renforcer la nomenclature programmatique pour répondre aux nécessités d'une analyse des projets de budgets et de la justification des crédits demandés. Par exemple, la ligne de nomenclature "programme" peut être détaillée en :

- programme ;
- action ;
- sous-action ;
- activité.

A ces niveaux de nomenclature peuvent être associées des informations complémentaires : la sous-action (ou l'action si la programmation ne descend pas jusqu'au niveau de la sous-action) est le plus petit niveau auquel on trouve un élément de politique publique cohérent (par exemple, accroître les moyens de l'enseignement primaire). L'activité se réfère à des biens ou services produits pour atteindre les objectifs d'une sous-action ou d'une action (par exemple construire 200 classes). C'est donc au niveau de la sous-action qu'il convient de préciser, sous forme d'informations complémentaires, un certain nombre de caractéristiques utiles à la décision, par exemple le degré de priorité, le caractère tendanciel ou de mesure nouvelle, le niveau de la prise de décision de réaliser la sous-action (niveau central – une décision du Premier ministre – ou niveau ministériel), ... La mention du bailleur est plutôt du niveau de l'activité, du moins dans le cas de l'aide-projet.

Annexe 1 : format de présentation du CBMT

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

Annexe 2 : critères d'une stratégie budgétisable

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

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

Structure programmatique de la stratégie

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

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

Exhaustivité de la stratégie

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

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

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

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

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

Exhaustivité 2. Les activités prévisionnelles d'un ministère sont soit des activités en cours d'exécution, soit des activités nouvelles. Les premières sont destinées à alimenter la composante tendancielle du budget de programme ou du CDMT global, les secondes constituent les mesures nouvelles. Les deux catégories d'activité doivent être présentes dans la stratégie et son plan d'action.

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

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

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

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

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

Calcul des coûts

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

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

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

Priorisation

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

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