

LES CONCEPTS CLÉS DU BUDGET PROGRAMME



Objectif du module

Partager le contenu concret des concepts clés utilisés dans le cadre du budget programme, afin que tous les acteurs impliqués dans le processus budgétaire en aient la même compréhension et la même pratique opérationnelle.



Résultats attendus

Au terme du module, le participant est capable de :

1. Identifier les concepts clés liés au budget programme;
2. Définir et expliquer les concepts clés du budget programme;
3. Illustrer les concepts par des exemples concrets.

Sommaire

- I. **Catégorisation et sources de définition des concepts clés du budget programme**
- II. Définition, caractérisation et illustration des concepts par catégorie
- III. Structure schématique du budget-programme



I. Catégorisation et sources de définition des concepts clés du budget programme

- 1. Catégorisation des concepts clés**
- 2. Sources des définitions des concepts clés**

I.1. Catégorisation des concepts clés

I. Ancrage stratégique et opérationnel

- Politique publique
- Domaine d'intervention
- Programme
- Stratégie programme
- Action
- Activité
- Tâche

II. Mesure de la performance

- Efficacité
- Efficience
- Objectif
- Résultat
- Indicateur
- Cible

III. Éléments de la nomenclature

- Fonction
- Chapitre
- Unité administrative

IV. Budgétisation du programme

- Budget
- Budget programme
- Autorisation d'engagement et Crédit de paiement
- Report de crédit
- Projet de performance des administrations (PPA)

V. Autres concepts

- Appui budgétaire

II.2 Sources de définition des concepts clés

- Les définitions présentées dans ce module s'inspirent essentiellement du nouveau régime financier
- Elles sont développées sur la base de divers documents de références, notamment:
 - Le manuel d'élaboration du Budget Programme du Cameroun;
 - Les normes internationales en matière de finances publiques;
 - Les guides pratiques et directives des organismes internationaux et régionaux (Banque mondiale, FMI, Nations Unies, OCDE, Union Européenne, INTOSAI, IFAC, CEMAC).

Sommaire

- I.  Catégorisation et sources de définition des concepts clés du budget programme
- II. **Définition, caractérisation et illustration des concepts par catégorie**
- III. Structure schématique du budget-programme



II. Définition, caractérisation et illustration des concepts clés par catégorie

1. Ancrage stratégique et opérationnel
2. Mesure de la performance
3. Éléments de la nomenclature
4. Budgétisation des programmes
5. Autres concepts



Ancrage stratégique et opérationnel



Politique publique

Définition :

- **Intervention** d'une autorité investie de **puissance publique** et de **légitimité** gouvernementale sur un **domaine spécifique** de la société ou du territoire (Grawitz, Leca et Thoenig, 1985)

Caractéristiques:

- Un problème sociétal spécifique ou plus global est identifié
- La résolution du problème est reconnu comme faisant partie du domaine de compétence de l'Etat dans le modèle économique en vigueur;
- La politique publique est mise en œuvre sous le contrôle de l'Etat avec l'appui éventuel d'autres acteurs i.e. sociaux collectifs, individuels, privés, extérieurs, etc..

Illustration

- Les accidents de la route sont devenus un problème de société important (i.e. taux de mortalité, coût médical, coût économique)
- Mise en place d'une politique de sensibilisation et d'intervention de la force publique pour réduire le nombre d'accidents de la route
- Politique publique proposée au Parlement dans le cadre de l'adoption de la loi de finances

Domaine d'intervention des ministères et institutions

Définition:

Le domaine d'intervention recouvre le champ de compétence de la structure tel que défini par le cadre institutionnel

Source de délimitation:

- Décret portant organisation du Gouvernement
- Document de politique et de stratégie ministérielle
- Cadre organique du ministère

Caractéristiques:

- ★ Il découle de la **compétence attribuée par l'autorité supérieure** i.e. par le Chef du gouvernement;
- Il est **pérenne** en ce qu'il n'est pas sujet à des modifications à court et moyen terme;
- Il est de **portée générale**, car il laisse la latitude au Ministère de développer des initiatives en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par le Chef de gouvernement;

Illustration:

Exemple:

Le Ministère des finances est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière financière, fiscale et monétaire.

Le programme

Définition

Ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction.(art8, al 2 de la LRF)

Le programme regroupe concrètement les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation

Caractéristiques:

Contenu : Le programme comporte un objectif à moyen terme, des indicateurs de résultats, un ensemble d'actions cohérentes et une stratégie de mise en œuvre.

Coordination : Le programme est placé sous la coordination d'une personne ;

Portée : Sa mise en œuvre intégrale doit aboutir à des produits finis ayant un impact décisif sur l'atteinte des objectifs de la stratégie du Ministère ou de l'Institution ;

Typologie : deux catégories de programme : Les programmes opérationnels visent la production de biens ou services et les programmes supports assurent le pilotage et l'administration du ministère ou de l'institution ;

Organisation : comporte un planning et un cadre institutionnel de mise en œuvre ;

Règle de gestion : Les crédits budgétaires sont spécialisés par programme.

Illustration

- **Exemple de Programme** : Réhabilitation et Restructuration des entreprises Publiques ou
- Amélioration de la qualité de l'enseignement dans le primaire
- **Contre exemple** : Réhabilitation des entreprises du secteur rural
- **Contre-exemple de Programme** : Recrutement de 100 enseignants du primaire.

NB: Ces contre exemples de programme ont une portée limitée (Cf. caractéristiques)

Ce contre exemple est une action ou une activité du programme Amélioration de la qualité de l'enseignement

Stratégie programme

Définition

- L'art d'exploiter au mieux, dans l'espace et dans le temps les moyens disponibles pour réaliser un projet, compte tenu de la position favorable ou défavorable de l'environnement » (HAMON 1966)
- Elle consiste à inscrire chaque action politique nécessaire à la réalisation des objectifs dans une perspective de **court, moyen et long terme**.
- La stratégie programme répond à la question « **comment faire pour atteindre les résultats du programme** ».

Caractéristiques

- **Contenu** : structurée autour de l'objectif du programme
- **Formulation** : Présentée de manière synthétique, claire et convaincante
- **Réflexion approfondie** : elle nécessite des travaux de grande ampleur : évaluation approfondie de la politique mise en œuvre, cadre institutionnel des programmes, concertation poussée avec les services opérationnels sur leurs idées alternatives de modes d'action et d'organisation.
- **Une perspective pluriannuelle** : Le choix d'une stratégie est structurant pour les politiques menées et les administrations concernées. Il est donc important que celle-ci soit relativement stable dans le temps et que la réflexion stratégique s'inscrive dans un cycle pluriannuel, en principe à horizon de 3 à 5 ans.

Illustration

Stratégie programme lutte contre l'insécurité

- Depuis la recrudescence du grand banditisme, l'Etat a engagé plusieurs actions en vue de son éradication. Mais les résultats demeurent faibles par rapport aux moyens alloués.
- Dans le cadre du programme « lutte contre le grand banditisme » les actions à mettre en œuvre seront orientées sur :
 - *le renforcement du renseignement dans le cadre d'une police de proximité;*
 - *l'amélioration des moyens de communication de mobilité des forces de l'ordre*
 - *le renforcement de la coordination entre la Justice et la Police*
- Le recrutement massif des personnels des forces de l'ordre aurait pu être une option dans le cadre de cette stratégie, mais il n'a pas été retenu parce qu'il n'aurait pas nécessairement produit les mêmes effets et aurait requis la mobilisation de moyens plus importants.

Action

Définition

- C'est la composante élémentaire d'un programme, à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance.(art8,al 3 de la LRF)
- Dans la hiérarchie des objectifs, l'Action vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme dans lequel elle fait partie.

Caractéristiques

- **Contenu** : Ensemble cohérent d'activités nécessitant des ressources humaines et financières pour la production de biens ou services.
- **Portée** : Sa mise en œuvre entière produit un résultat décisif sur l'objectif du programme auquel elle appartient.

Illustration

Exemple

Action : *Densification du tissu industriel*

Contre -exemple

Action : *Enquête annuelle dans l'industrie*

Observation: activité de l'action « *Densification du tissu industriel* »

Activité

Définition

L'activité est un ensemble cohérent de tâches nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles pour la production d'un bien ou d'un service

Caractéristiques

- Une activité doit être confiée à une seule unité administrative qui devient responsable de sa réalisation.
- *Une unité administrative peut être responsable de plusieurs activités*
- *L'activité doit produire un extrant (Bien ou Service)*

Illustration

Activité : *Elaboration du plan directeur d'industrialisation*

Tâche

Définition

C'est la composante opérationnelle élémentaire d'une activité.

Caractéristiques

- La tâche doit être immédiatement évaluable et rattachée à une nature économique de la dépense conformément à la nomenclature budgétaire.
- La définition de la tâche marque la dernière étape de la programmation.
- La tâche permet une évaluation précise du coût de l'activité et permet d'établir le lien entre le programme et la nomenclature budgétaire.

Illustration

Activité : *Elaboration du plan directeur d'industrialisation*

Tâche 1 : Recrutement d'un consultant

Tâche 2 : Collecte de données

Tâche 3 : Atelier de validation de la stratégie

Tâche 4 : Atelier de vulgarisation



MESURE DE LA PERFORMANCE



Effacité et Efficience

Effacité

Mesure du rapport entre les résultats obtenus et l'objectif à atteindre

Efficience

Mesure du rapport entre les biens produits ou les services livrés (extrants) et les ressources utilisées (intrants). Ce rapport est établi en fonction du niveau de services requis (qualité des services).

Objectif

Définition:

Résultat à atteindre dans le cadre de la réalisation d'une fonction, d'un programme ou d'une action et mesurable par des indicateurs.(art 8, al 4 de la LRF)

Il est centré sur un résultat désiré, spécifique et qui peut être mesuré ou apprécié dans l'espace et le temps.

Caractéristiques

- **Spécifique** : ni ambigüité, ni ambivalence
- **Contrôlable** et/ou mesurable : quantitativement ou qualitativement, source de responsabilité
- **Pertinent** : apporte une réponse précise à un problème
- **Motivant** : il doit se présenter comme un défi à relever par l'organisation
- **Réaliste** : à travers la prise en compte de toutes les contraintes de faisabilité

Illustration

Exemples

- **Objectif** : Augmenter le taux de passage du primaire au secondaire

Contre – exemples

- **Objectif** : assurer une couverture médicale à toute la population
- **NB**: Apprécier la qualité de ces objectifs en fonction des caractéristiques

Résultat

Définition

Le résultat est un changement concret consécutif à la mise en œuvre d'actions permettant d'apprécier la réalisation de l'objectif d'un programme.

Caractéristiques

Il y a trois niveaux de résultats :

- Les résultats à court terme qui sont des **extrants** en termes de produits tangibles ou de services directs résultant des actions du programme ;
- Les **effets** qui sont des conséquence à moyen terme permettant d'apprécier le changement directement attribuable au programme :
- Les **impacts** sont des résultats à long terme qui caractérisent les changements généralement structurels suite à la mise en œuvre du programme et d'autres actions connexes.

Illustration

- **Extrant** : Nombre de nouvelles écoles fonctionnelles (écoles construites, équipées et dotées de personnel enseignant)
- **Effet** : Nombre d'enfants scolarisés dans les nouvelles écoles
- **Impact** : Augmentation du taux de scolarisation

Indicateur

Définition:

- *Un indicateur est **une variable qualitative ou quantitative** permettant de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs (art 8,al5 de la LRF).*
- *Un renseignement qualitatif ou chiffré destiné à **caractériser** un programme, à **suivre** son exécution et à le **gérer**.*
- *L' indicateur permet de **porter un jugement** sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus, au regard des objectifs visés et des besoins à satisfaire.*

Caractéristiques: SMART

- **Specific** : Spécifique à un résultat précis;
- **Measurable** : Quantifiable ou observable;
- **Achievable** : Contrôlable et utilisable;
- **Realistic** : Réaliste et cohérent par rapport aux ressources disponibles et aux objectifs visés;
- **Time-bound** : mesurable dans le temps.

Illustration

- Programme : Promotion de la créativité et valorisation des produits de la recherche
- Objectif : Promouvoir la créativité et valoriser les produits de la recherche
- Indicateur : Nombre d'actifs de propriété industrielle enregistrés et valorisés

Cible

Définition

La cible est une valeur ou un état de l'indicateur mesurant le niveau de performance dans le cadre d'un programme.

La cible est formulée comme un résultat à atteindre dans une période définie : **c'est le résultat attendu dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme.**

Caractéristiques (SMART)

- **Specific** : Spécifique à un résultat précis
- **Measurable** : Quantifiable ou observable
- **Achievable** : Motivant, contrôlable et utilisable
- **Realistic** : Réaliste et cohérent par rapport aux ressources disponibles et aux objectifs visés
- **Time-bound** : mesurable dans le temps

Illustration

- Programme : PROMOTION DE LA CREATIVITE ET VALORISATION DES PRODUITS DE LA RECHERCHE
- Objectif : Promouvoir la créativité et valoriser les produits de la recherche
- Indicateur : Nombre d'actifs de propriété industrielle enregistrés et valorisés
- Cible : Augmentation de 10% du volume global des actifs de propriété industrielle enregistrés et valorisés au terme de la période triennale



Éléments de la nomenclature



Fonction

Définition



- La fonction correspond à un ensemble d'activités répondant aux besoins collectifs fondamentaux de la nation dans les différents domaines d'intervention de l'Etat (art8, al1, de la LRF)
- L'ensemble des fonctions délimite le domaine d'intervention de l'Etat
- Les programmes sont définis dans le cadre des fonctions de la nomenclature budgétaire



Caractéristiques

La classification fonctionnelle s'opère à trois niveaux :

- ✓ Par secteur (10 secteurs dans la nomenclature) ;
- ✓ Par fonction principale (69 dans la nomenclature) ;
- ✓ Par fonction secondaire (au plus 10 par fonction principale).

Illustration

SECTEUR

5. Communication, Culture, Loisirs et Sports

Fonction principale

5.2 Culture et arts

Fonction principale
*5.3 Communication, radio,
télévision, édition, presse*

Fonction principale
5.6 Sports

Fonction secondaire
*5.2.1
Dépenses
non classées
de la culture*

Fonction secondaire
*5.2.2
Administration
de la culture*

Fonction secondaire
*5.2.9
Formations
artistiques*

Fonction secondaire
*5.3.0
Dépenses
non classées
de la
communication*

Fonction secondaire
*5.3.8 Action
internationale
en faveur de
la
communication*

Fonction secondaire

Chapitre

Définition

Un chapitre représente un Ministère, un organe constitutionnel, un groupe homogène de services ou d'unités administratives mettant en œuvre des programmes ou un ensemble d'opérations de nature spécifique.

Caractéristiques

- Dans la nomenclature budgétaire, le **chapitre identifie l'institution ou le ministère** destinataire de la dépense ou de la recette.
- Il est numéroté par un code en deux chiffres.
- Le ministère destinataire de la dépense est celui dont les actions, qu'elles soient directes ou sous tutelle, bénéficie de la dépense même s'il n'en est pas gestionnaire.

Illustration

Unité administrative

Définition

Une unité administrative est un service destinataire de la dépense. Chaque service constitue une unité administrative qui exerce des activités.

Caractéristiques

- Le service destinataire de la dépense est le bénéficiaire des travaux, prestations, fournitures, équipements, financés par les crédits budgétaires.
- L'article 10 Alinéa 2 précise que les crédits sont mis à disposition Article (Unité administrative)
- L'unité administrative n'est pas forcément gestionnaire de la dépense

Unité administrative

Il existe quatre types d'unités administratives :

1. Au niveau central
2. Au niveau déconcentré en région ou à l'étranger
3. Au niveau décentralisé et autonome
4. Les unités administratives qui n'ont pas une existence organique telles que, par exemple, les unités de pilotage des projets d'investissement.

Illustration

- Administration centrale : Division de la Préparation du Budget de la DGB.
- Administration déconcentrée et à l'étranger : Délégation régionale du MINEPAT du Sud, Ambassades.
- Administration décentralisée autonome: Communes et EPA
- Unité administrative sans existence organique: Projet d'amélioration de la Gouvernance financière (PAGFI)



Budgétisation du programme



Le budget

Définition

- Le budget décrit les ressources et les charges de l'Etat autorisées par la loi de finances, sous forme de recettes et de dépenses, dans le cadre d'un exercice budgétaire (art 5 de la LRF).
- Il existe plusieurs types de budget

***Budget de moyen:** Budget décomposé par nature et destination sans référence à des objectifs et des résultats attendus.*

***Budget-programme :** Budget présenté et exécuté sous forme de programmes auxquels sont associés des crédits budgétaires pour atteindre un objectif de politique publique*

Le budget programme

Définition

Le budget programme est un budget élaboré, présenté et exécuté sous forme de programmes traduisant les politiques publiques auxquelles sont associées des objectifs assortis d'indicateurs de résultats.

Caractéristiques

- Le Budget programme organise les **choix budgétaires** autour de **choix de politique publique**;
- Il offre un cadre institutionnel et des techniques permettant de faciliter les **arbitrages entre plusieurs politiques publiques**;
- Il s'inscrit dans une démarche pluriannuelle ;
- Budget axé sur les résultats prenant en compte l' **efficacité et l'efficience**;
- La **clé** du Budget est donc le « **programme** » i.e. une politique publique
- Cette politique publique est orientée vers des objectifs
- Ces objectifs sont mesurés par des indicateurs de performance
- La performance est évaluée sur la base d'une confrontation entre la cible attendue (donnée chiffrée prévisionnelle) et le résultat constaté (données ex post réalisées).

Autorisations d'engagement et crédits de paiement

Définition

- Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois (3) ans.
- Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Caractéristiques

- Les engagements issus des autorisations d'engagement couvrent une période n'excédant pas trois ans.
- *Les crédits de paiement couvrent la tranche annuelle des prestations effectuées à la suite de la consommation d'une autorisation d'engagement.*

Illustration

Projet de construction d'une centrale hydroélectrique d'un coût global de 100 milliards de Fcfa. Le tableau suivant présente la budgétisation du projet pour l'exercice budgétaire 2010 (Année N+1):

| Intitulé | Année | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|-----|-----|
| | N+1 | N+1 | N+2 | N+3 |
| | <i>Autorisation d'engagement</i> | <i>Crédit de paiement</i> | | |
| <i>construction d'une centrale hydroélectrique</i> | 100 | 25 | 50 | 25 |

Les reports de crédits

Définition

Selon l'article 56 du Régime financier, le report de crédit est une décision au terme de laquelle un crédit accordé pour une année donnée et non consommée peut venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget de l'année suivante.

Caractéristiques

L'opportunité d'application d'un report de crédit est conditionnée par la pertinence de l'opération à réaliser et la disponibilité d'une dotation constituée dans la Loi de finances de l'année suivante.

La mise en œuvre d'une action dont l'incidence sur l'atteinte de l'objectif d'un programme est clairement établie, la dotation budgétaire y afférente non engagée au 30 novembre de l'exercice budgétaire en cours, peut faire l'objet d'un report de crédit si la provision budgétaire de l'année suivante le permet.

Projet de performance des administrations: PPA

Définition

- Le « **Projet de performance des administrations (PPA)** » est un document de plaidoyer d'un ministère ou d'une institution, qui a pour finalité d'exposer le projet de performance associé aux moyens financiers. Ce document qui accompagne le projet de loi de finances, est présenté selon un plan type.
- L'évaluation du PPA en fin d'exercice budgétaire débouche sur le **Rapport Annuel de performance (RAP)** ex post, accompagnant la loi de règlement

Caractéristiques

- Les PPA présente l'ensemble des programmes d'une part, et les moyens qui y sont associés d'autre part.
- Les ministères et institutions doivent déposer un avant projet de budget comportant les informations harmonisées pour la confection du projet de Loi de finances.

Autres concepts: les appuis budgétaires

Appui budgétaire

Définition

- L'appui budgétaire consiste fondamentalement pour le bailleur de fonds plutôt que de financer des projets individualisés, à transférer des ressources financières au budget de l'Etat partenaires dans le but de contribuer à ; la mise en œuvre de politiques sur lesquelles il y'a accord entre les deux (2) parties.
- Ainsi l'aide est versée par les bailleurs de fonds au Trésor Public et entièrement dépensée par l'Etat bénéficiaire en vertu de ses propres procédures.

Sommaire

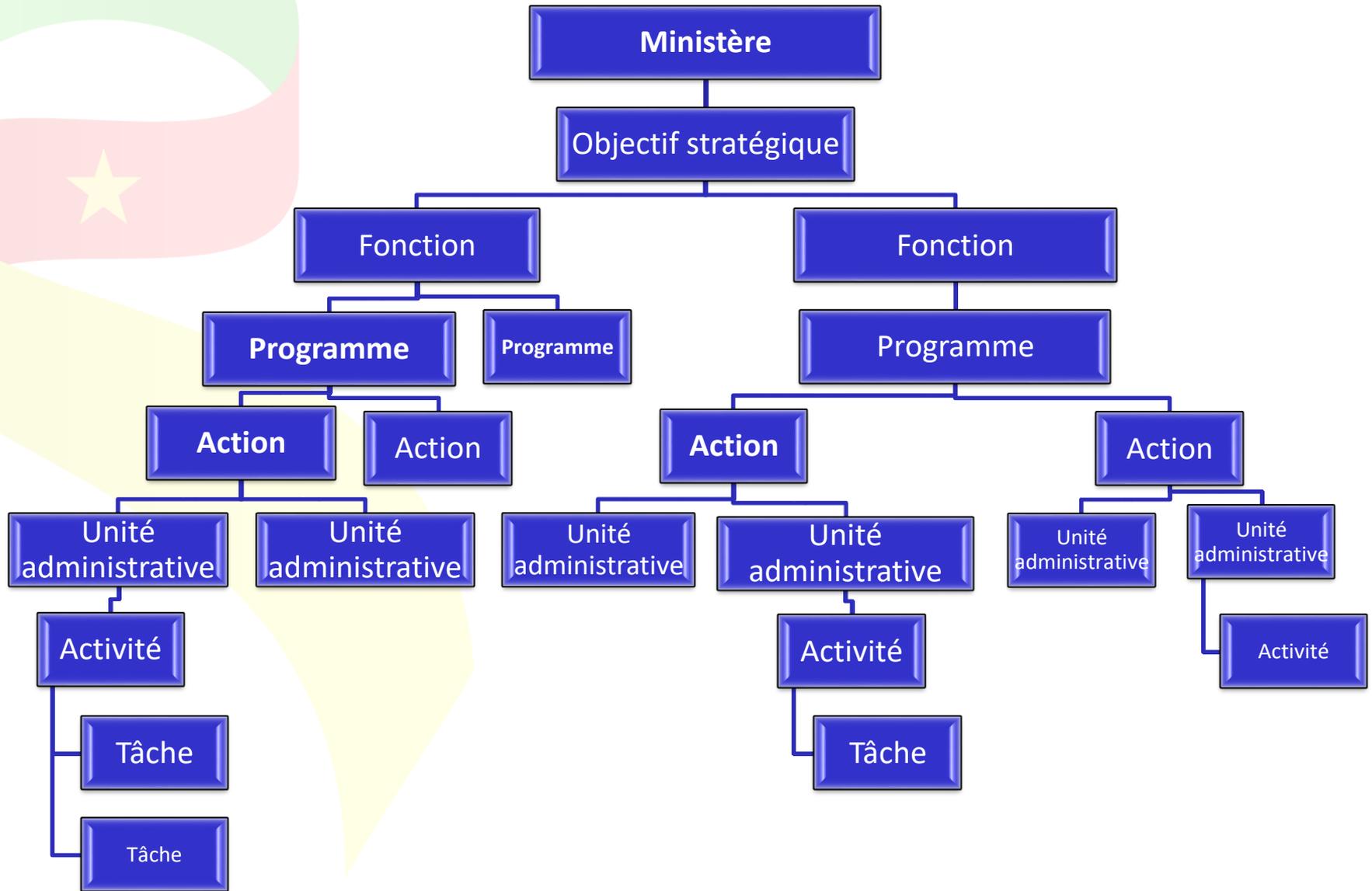
- I.  Catégorisation et sources de définition des concepts clés du budget programme
- II. Définition, caractérisation et illustration des concepts par catégorie
- III. **Structure schématique du budget-programme**





III. STRUCTURE SCHEMATIQUE DU BUDGET PROGRAMME

Structure du Budget programme



**Merci
pour votre
aimable attention**

