

REPUBLIQUE DU CONGO



# PND 2022-2026

## PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT

Une économie forte, diversifiée et résiliente pour une croissance inclusive et un développement durable irréversible

ANNEXE N° 5

### GUIDE DES PROCESSUS ET PROCÉDURES DE MISE EN ŒUVRE DU PND 2022-2026

Ref : Loi n°3 – 2022 du 14 janvier 2022

# Table des matières

Table des matières .....	2
Liste des tableaux, figures et encadrés.....	5
Liste des sigles et abréviations .....	6
Présentation générale.....	8
Chapitre I :Planification sectorielle, ministérielle et institutionnelle.....	11
Introduction .....	11
1.1. La Politique/stratégie sectorielle .....	12
1.1.1. Le dispositif et les acteurs.....	12
1.1.2. La chaîne et le chronogramme des activités.....	15
1.1.3. Le canevas d'élaboration .....	15
1.2. Le plan de mise en œuvre ministériel /institution .....	16
1.2.1. Le canevas d'élaboration .....	16
1.2.2. Format du plan stratégique et du tableau synoptique .....	16
1.3. Cadre général de la planification stratégique.....	17
1.3.1. Cadre institutionnel et législatif de la planification stratégique.....	17
1.3.2. Rôle des ministères clés du dispositif de validation.....	17
1.3.3. Processus de validation des plans stratégiques .....	18
1.3.4. Calendrier de mise en œuvre de l'adoption des règles en matière de planification stratégique .....	18
Chapitre II : Programmation (PPAP, CBMT, CDMT, PIP) .....	19
2.1. Le Programme Pluriannuel des Actions Prioritaires (PPAP).....	19
2.1.1. Le dispositif et les acteurs .....	19
2.1.2. La chaîne et le chronogramme des activités .....	19
2.1.3. Le canevas d'élaboration.....	21
2.2. Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) .....	22
2.2.1. Le dispositif et les acteurs .....	22
2.2.2. La chaîne et le chronogramme des activités .....	22
2.2.3. Le canevas d'élaboration du CMBT .....	23
2.3. Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT).....	24
2.3.1. Le dispositif et les acteurs .....	24
2.3.2. La chaîne et le chronogramme des activités .....	25
2.3.3. Le canevas d'élaboration du CDMT .....	26
2.4. Le Programme d'Investissement Public (PIP) .....	29
2.4.1. Le dispositif et les acteurs .....	30
2.4.2. La chaîne et le chronogramme des activités .....	32
2.4.3. Le canevas d'élaboration.....	39
Chapitre III : Budgétisation (PAP).....	40
3.1. L'alignement du budget à la planification stratégique .....	40
3.2. Les règles et modalités de budgétisation en AE/CP .....	42
3.3. Les Projets Annuels de Performance (PAP) .....	44
3.3.1. Le dispositif et les acteurs .....	44
3.3.2. La chaîne et le chronogramme des activités .....	44
3.3.3. Le canevas d'élaboration du PAP.....	45
3.4. Les outils d'opérationnalisation budgétaire .....	47
3.4.1. Le plan de passation des marchés (PPM).....	47
3.4.2. Le plan d'engagement (PE).....	48
3.4.3. Le plan de trésorerie (PT) .....	50
3.4.4. Le Plan de consommation des crédits (PCC).....	51
3.4.5. Le cadre de mesure de la performance (CMP) .....	51
3.4.6. Usage des outils d'opérationnalisation budgétaire .....	51
Chapitre IV : Exécution technique et financière du budget programme.....	52
4.1. Les concepts de l'exécution technique et financière des programmes .....	52
4.2. Le dispositif d'exécution technique du budget programme.....	52
4.2.1. Le dispositif de pilotage stratégique .....	52
4.2.2. Le dispositif de pilotage du contrôle de gestion .....	53
4.2.3. Le dispositif de pilotage opérationnel.....	54
4.2.4. La contractualisation .....	54
4.3. Le processus de mise en œuvre .....	57

4.3.1. Le cadre de dialogue de gestion .....	57
4.3.2. L'exécution des activités du programme.....	59
4.4. Dispositif d'exécution financière du budget programme.....	60
Cadre technique de l'exécution budgétaire.....	61
4.5. Les acteurs du budget programme .....	62
4.5.1. Les acteurs de l'exécution technique des programmes .....	62
4.5.2. Les acteurs de l'exécution financière du budget programme .....	64
4.6. La mise à disposition des crédits budgétaires .....	65
4.6.1. Les Préalables généraux .....	65
4.6.2. La délégation des crédits .....	65
4.6.3. Les accréditations des crédits .....	66
4.7. Les procédures d'exécution des dépenses.....	66
4.7.1. La procédure normale.....	66
4.7.2. La procédure simplifiée .....	66
4.7.3. La procédure sans ordonnancement préalable.....	67
4.7.4. Les avances .....	67
4.8. Les règles et modalités d'exécution budgétaire en AE et en CP .....	67
4.8.1. Règles générales de consommation des AE et des CP .....	68
4.8.2. Règles spécifiques de consommation des AE et des CP selon les catégories des dépenses .....	68
4.8.3. Règles de consommation des AE et des CP dans les marchés publics.....	69
4.8.4. Les cas des contrats des partenariats public-privé (PPP) .....	70
Chapitre V : Suivi du budget programme .....	71
5.1. Le dispositif de suivi du budget programme .....	71
5.2. La chaîne et le chronogramme des activités.....	71
5.2.1. Mise en place d'un système de suivi de programme .....	71
5.2.2. Les tableaux de bord.....	73
5.2.3. Les rapports de suivi de l'exécution des programmes .....	74
5.2.4. Les canevas d'élaboration .....	74
Chapitre VI : Reddition de comptes du budget programme .....	77
6.1. Le dispositif de reddition des comptes et les acteurs.....	77
6.2. Les Rapports Annuels de Performance (RAP) .....	78
Le canevas d'élaboration du RAP .....	78
Chapitre VII : Contrôle interne et externe .....	80
7.1. Le dispositif de contrôle interne et les acteurs.....	80
7.1.1. Le contrôle interne ministériel.....	80
7.1.2. L'audit interne .....	82
7.1.3. Audit et évaluation des programmes.....	83
7.1.4. Contrôle et régulation des marchés publics.....	84
7.1.5. Pilotage et harmonisation du contrôle interne.....	85
7.2. Le dispositif de contrôle externe et les acteurs.....	85
7.2.1. Le contrôle juridictionnel.....	86
7.2.2. Le contrôle parlementaire .....	86
Chapitre VIII : Schéma de financement du PND 2022-2026 .....	88
8.1 Contexte.....	88
8.2 Objectifs.....	88
8.3. Contraintes de financement de l'économie congolaise .....	89
8.3.1. Contraintes liées à la conclusion d'un programme avec le fonds monétaire international.....	89
8.3.2. Contraintes découlant de la stratégie de la dette .....	89
8.3.3. Faible attractivité du pays vis-à-vis des investissements directs étrangers.....	90
8.4. Coût du PND 2022-2026 et tableau de financement .....	90
8.4.1. Coût du PND 2022-2026 .....	90
8.4.2. Plan de financement.....	90
8.5. Stratégie de financement du PND 2022-2026.....	94
8.5.1. Mobilisation des ressources internes.....	94
8.5.2. Mobilisation des ressources externes .....	94
8.5.3. Les financements innovants .....	95
8.5.4. Les acteurs du PPP .....	96
8.5.5. Les conditions préalables à la mise en place des PPP.....	96
8.5.6. Cadre général de réalisation des contrats (PPP) .....	97
8.5.7. Estimation du PND selon le mode de financement .....	99
Chapitre IX : Suivi et évaluation de la performance du PND .....	100

9.1. Suivi des programmes et actions .....	100
9.1.1. Les composantes du suivi.....	101
9.1.2. Le suivi des programmes pluriannuels des actions prioritaires (PPAP) des ministères .....	101
9.1.3. Le suivi du programme d'investissements publics.....	101
9.1.4. Le suivi du programme macroéconomique et financier.....	102
9.1.5. Le suivi du programme d'investissements publics en cofinancement.....	102
9.1.6. Le dispositif statistique dans le suivi .....	103
9.1.7. Les produits du suivi .....	103
9.2. Evaluation des programmes et actions .....	103
9.2.1. Les composantes de l'évaluation.....	104
9.2.2. Les activités de l'évaluation .....	104
9.2.3. Les produits/livrables de l'évaluation.....	105
9.2.4. Cadre de résultats du dispositif de suivi-évaluation du PND 2022-2026.....	105
Documents de référence.....	106

## Liste des tableaux, figures et encadrés

Figure 2-1 : Dispositif de mise en œuvre du processus d'éligibilité des projets au budget d'investissement.....	31
Figure 3-1 : Articulation des instruments de la chaîne PPBSE au niveau national et sectoriel/ministériel.....	42
Figure 4-1 : Exemple d'organisation du dialogue de gestion.....	58
Figure 5-1 : Système d'information des tableaux de bord ministériels.....	73
Figure 5-2 : La chaîne de reportage.....	74
Encadré 1-1 : Distinction entre politique/stratégie sectorielle et plan de mise en oeuvre ministériel /institution .....	12
Encadré 1-2 : Formulation des éléments obligatoires d'un politique/stratégie sectorielle .....	15
Encadré 1-3 : Formulation des éléments obligatoires d'un plan de mise en oeuvre ministériel /institution .....	16
Encadré 2-1 : Structure standard d'un PPAP.....	21
Encadré 2-2 : Calendrier de présentation et préparation du CBMT des années n+1-n+3 .....	23
Encadré 2-3 : Exemple de lettre de cadrage du CMBT .....	23
Encadré 2-4 : Calendrier d'élaboration des CDMT .....	25
Encadré 2-5 : Structure standard d'un CDMT .....	26
Encadré 2-6 : Canevas d'élaboration du PIP .....	39
Encadré 3-1 : Structure standard d'un PAP .....	45
Encadré 4-1 : Exemple de plan d'un contrat de performance .....	56
Encadré 5-1 : Canevas d'élaboration du rapport d'activité.....	74
Encadré 5-2 : Canevas d'élaboration du rapport d'activités consolidé .....	75
Encadré 6-1 : Canevas d'élaboration du RAP .....	78

## Liste des sigles et abréviations

AE	Autorisation d'Engagement
AFOM	Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AVD	Analyse de Viabilité de la Dette
BAR	Budgétisation Axée sur les Résultats
BP	Budget Programme
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique centrale
CG	Compte de Gestion
CGE	Compte Général de l'État
CGMP	Cellule de Gestion des Marchés Publics
CIBC	Contrôle Interne Budgétaire et Comptable
CMP	Cadre de Mesure de la Performance
CNEEPIP	Centre National d'Études et d'Évaluation des Projets d'Investissement Public
COPIL	Comité de Pilotage
CP	Crédit de Paiement
CPM	Contrat de Performance Ministériel
DAF	Directeur/Direction des Affaires financières
DEP	Directeur/Direction des Études et de la Planification
DGB	Direction Générale du Budget
DGCMP	Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics
DGE	Direction Générale de l'Économie
DGGT	Délégation Générale des Grands Travaux
DGI	Direction Générale de l'Intégration
DGPAD	Direction générale du partenariat au développement
DGPD	Direction Générale du Plan et du Développement
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
DPIP	Direction de la programmation des investissements publics
DRFM	Direction des Ressources financières et du Matériel
EJ	Engagement Juridique
EPA	Établissement Public Administratif
EPIC	Établissement Public Industriel et Commercial
GBP	Gestion Budgétaire par Programme
INS	Institut National de la Statistique
IOV	Indicateurs Objectivement Vérifiables
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (normes comptables internationales pour le secteur public)
LF	Loi de Finances
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LR	Loi de Règlement
MSFP	Manuel de Statistiques de Finances Publiques
NBE	Nomenclature Budgétaire de l'État
ODD	Objectifs de Développement Durable
PAP	Projet Annuel de Performance
PCE	Plan Comptable de l'État
PE	Plan d'Engagement
PEC	Plan d'Engagement Consolidé
PES	Plan d'Engagement Sectoriel
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public

PND	Plan National de Développement
PPAP	Programme Pluriannuel des Actions Prioritaires Planification- Programmation-Budgétisation-Suivi
PPBSE	Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Évaluation
PPM	Plan de Passation des Marchés
PPMC	Plan de Passation des Marchés Consolidé
PPMS	Plan de Passation des Marchés Sectoriel
PPP	Partenariat Public-Privé
PT	Plan de Trésorerie
PTA	Programme de Travail Annuel
PTBA	Plan de Travail et Budget Annuel
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGCP	Règlement Général de la Comptabilité Publique
SSE	Stratégie Sectorielle de l'Éducation
STP	Secrétariat Technique Permanent
TBOP	Tableau de Bord Opérationnel de Programme
TBOS	Tableau de Bord Opérationnel de Structure
TBS	Tableau de Bord Stratégique
TOFE	Tableau des Opérations financières de l'État
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
VRD	Voiries et Réseaux Divers

# Présentation générale

La mise en œuvre du Plan National de Développement (PND) exige de la part de l'ensemble des acteurs la maîtrise et l'application de processus et procédures découlant du cadre juridique et institutionnel de la chaîne de planification, programmation, budgétisation et suivi et évaluation (PPBSE). Pour la mise en œuvre du PND 2018-2022, le *Guide des processus et procédures (GPP) de mise en œuvre du PND 2018-2022* avait été introduit afin d'aider les acteurs dans ce sens. Ce guide a présenté les mécanismes d'opérationnalisation du PND, de la planification des investissements jusqu'à leur suivi et évaluation. Dans chaque chapitre, il a décrit l'organisation institutionnelle, les acteurs et leurs rôles, les processus et les calendriers, ainsi que les outils clés et les produits.

Pour la mise en œuvre du Plan National de Développement 2022-2026, un guide des processus et procédures qui adopte la même approche est également proposé. Toutefois, cette nouvelle édition apporte des innovations induites par le nouveau cadre juridique et institutionnel des finances publiques en République du Congo. Ce nouveau cadre juridique introduit une nouvelle technique de budgétisation dénommée Gestion budgétaire par programme (GBP) ou Budgets programmes (BP). Cette technique de budgétisation induit un changement radical dans le mode de fonctionnement et de gestion des administrations publiques par un recentrage des activités des services publics sur la recherche de résultats de développement et la mesure de la performance.

Au Congo, tout comme dans les autres pays d'Afrique francophone, le mode de gestion budgétaire a longtemps été caractérisé par une logique de moyens. Ce mode ventile les crédits alloués aux ministères et institutions selon la nature des dépenses à couvrir et non selon les objectifs des programmes. Par conséquent, les crédits ne sont pas alloués selon les objectifs de politique publique visés. Ce mode de gestion a été remis en cause et jugé inadéquat à contrôler l'efficacité de l'affectation des fonds et à contribuer réellement à la réalisation des objectifs de développement.

Les deux dernières décennies ont été marquées par la volonté des États d'Afrique francophone à entreprendre des réformes pour graduellement mettre en place la Budgétisation axée sur les résultats (BAR), et plus spécifiquement la GBP. Dans les pays de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), des approches communautaires ont été adoptées pour la mise en œuvre de ces réformes, notamment la mise en place de cadres harmonisés se fondant sur un ensemble de directives des finances publiques applicables à tous les États membres.

Dans la CEMAC, les directives émises, au nombre de six, ont fait l'objet d'une transposition par la plupart des États membres. Au Congo le processus d'harmonisation a conduit à la mise en place d'un nouveau cadre juridique des finances publiques en 2017 et 2018 avec la promulgation de deux lois fondamentales dans la gestion des finances publiques et la prise de quatre (4) décrets, à savoir :

- la loi n° 10-2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques;
- la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances (LOLF);
- le décret n° 2018-67 du 1er mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP);

- le décret n° 2018-68 du 1er mars 2018 portant plan comptable de l'État (PCE);
- le décret n° 2018-69 du 1er mars 2018 portant nomenclature budgétaire de l'État (NBE);
- le décret n° 2018-70 du 1er mars 2018 instituant le tableau des opérations financières de l'État (TOFE).

La LOLF fixe le passage, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, de l'approche de gestion budgétaire de moyen à la Gestion Budgétaire par Programme. Toutefois, compte tenu de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette réforme, le Gouvernement envisage de reporter d'une année le passage au budget-programme, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le présent document se veut également être un guide pratique pour permettre aux administrations publiques d'appréhender et d'appliquer cette nouvelle technique de budgétisation dans le cadre de la mise en œuvre du PND 2022-2026.

Ce guide est structuré en neuf chapitres suivant étroitement les piliers de la chaîne PPBSE:

- Le Chapitre 1 « Planification sectorielle, ministérielle et institutionnelle » présente les deux types de planification recommandés pour les ministères dans le cadre de la mise en œuvre de la GBP (planification sectorielle et planification ministérielle/institutionnelle). Il en présente les dispositifs et les acteurs, les différences et leur utilité, la chaîne et le chronogramme des activités ainsi que le canevas d'élaboration.
- Le Chapitre 2 « Programmation » présente les principaux outils de la programmation budgétaire, à savoir (i) le Programme pluriannuel des actions prioritaires (PPAP) ; (ii) le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT); (iii) le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT); (iv) et le Programme d'investissement public (PIP). Pour chacun de ces produits, l'on présente le dispositif d'élaboration, les acteurs impliqués, la chaîne et le chronogramme des activités ainsi que le canevas d'élaboration.
- Le Chapitre 3 « Budgétisation » décrit d'abord le processus de l'alignement du budget à la planification stratégique pour une mise en œuvre efficace des politiques, programmes et projets publics. Il traite ensuite de la procédure particulière de budgétisation en Autorisation d'Engagement (AE) et Crédit de Paiement (CP), notamment pour les investissements publics dans le cadre de la GBP. Enfin il présente le Projet annuel de performance (PAP) qui constitue le document de programmation et budgétisation expliquant les détails opérationnels des actions financées par le budget annuel du ministère concerné.
- Le Chapitre 4 « Exécution technique et financière du budget programme » est composé de deux parties. La première partie présente le dispositif d'exécution technique du budget programme, notamment les processus de mise en œuvre, de dialogue de gestion et d'exécution des activités du programme. La deuxième partie présente le dispositif d'exécution financière du budget programme, notamment le cadre technique de l'exécution budgétaire, les acteurs, le traitement des crédits, les procédures d'exécution des dépenses, les règles et modalités d'exécution budgétaire en AE et en CP, y compris dans les cas des contrats des partenariats public-privé (PPP).
- Le Chapitre 5 « Suivi du budget programme » présente le dispositif de suivi du budget programme, la chaîne et le chronogramme des activités et le canevas d'élaboration.
- Le Chapitre 6 « Reddition de comptes du budget programme » décrit le dispositif, le rôle des acteurs et le canevas d'élaboration du Rapport Annuel de Performance (RAP) qui

accompagne la loi de règlement et qui est le principal outil de reddition de comptes du budget programme.

- Le Chapitre 7 « Contrôle interne et externe » présente d'abord le dispositif de contrôle interne, en particulier le contrôle interne ministériel, l'audit interne et l'évaluation des programmes, le contrôle et la régulation des marchés publics. Il présente ensuite le dispositif de contrôle externe, plus spécifiquement le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire.
- Le Chapitre 8 « Organisation du partenariat public-privé (PPP) » s'attelle à décrire le processus visant à intégrer pleinement le secteur privé dans son rôle au côté du Gouvernement pour la mise en œuvre du PND.
- Le Chapitre 9 « Le suivi et l'évaluation de la performance du PND » présente le dispositif mis en place ainsi que la chaîne et le chronogramme des activités pour assurer le suivi et l'évaluation de la performance du PND 2022-2026.

La GBP introduit plusieurs techniques et concepts nouveaux et ceux-ci sont présentés explicitement dans le présent guide. De plus, l'Annexe 11 du présent document propose un glossaire qui reprend les principaux concepts de l'exécution technique et financière de la GBP utilisés afin d'en faciliter la compréhension .

# Chapitre I : Planification sectorielle, ministérielle et institutionnelle

## Introduction

La planification stratégique constitue la première étape d'un cadre de gestion axée sur les résultats. Ce dernier s'appuie sur l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des gestionnaires pour un meilleur service aux citoyens. La mise en œuvre de la planification stratégique implique :

- d'évaluer le contexte organisationnel, les enjeux et les défis à surmonter;
- d'encadrer les principaux champs d'action des ministères et des institutions et de préciser les résultats visés;
- de porter un jugement sur les résultats atteints et de rendre des comptes.

Pour la cohérence de l'action gouvernementale, les secteurs ministériels doivent :

- traduire concrètement, dans leur secteur d'activité, les différentes orientations gouvernementales et contribuer à leur atteinte;
- orienter leurs actions pour mieux tenir compte des besoins de la population, et des choix stratégiques gouvernementaux ..

La revue documentaire a montré à ce propos des progrès accomplis par plusieurs secteurs/ ministériels qui ont fourni des efforts dans l'élaboration de leurs politiques sectorielles. Cela a permis un meilleur alignement de la planification pluriannuelle des activités des ministères, des entités publiques, des institutions constitutionnelles et du Parlement sur la planification nationale. Cette dernière s'harmonisant avec le budget de l'État, facilitant ainsi la mise en œuvre du processus de Budgétisation axée sur les résultats (BAR) vers lequel s'engage le pays.

Ce changement permettra d'institutionnaliser progressivement la performance et facilitera dorénavant l'atteinte des objectifs de développement des politiques nationales et sectorielles ainsi que ceux du PND. Le passage de l'approche de gestion budgétaire de moyens à la gestion budgétaire par programme (GBP) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 oblige ce changement et, de ce fait, représente une opportunité pour mettre en place un encadrement législatif et un mécanisme institutionnel de validation des plans stratégiques.

Un tel encadrement permettrait d'uniformiser les pratiques, de définir les concepts et de donner un contenu clair aux types de documents de stratégie attendus des ministères et institutions (plan de mise en oeuvre ministériel /institutionnel ; politique/stratégie sectorielle)

Pour la mise en œuvre de la nouvelle approche, les ministères et institutions élaboreront des stratégies et/ou des politiques sectorielles auxquelles seront associées des plans de mise en œuvre. Une stratégie et/ou politique sectorielle peut concerner un ou plusieurs ministères ou institutions. Dans le cas où la stratégie est commune à plusieurs ministères/institutions, ces derniers doivent élaborer chacun son plan de mise en œuvre de la stratégie commune en veillant à la cohérence avec la stratégie sectorielle.

Dans leurs acceptions strictes, la politique/stratégie sectorielle est un document de pilotage visant l'atteinte des objectifs sectoriels, tandis que le plan stratégique ministériel qui, dans certains cas, peut aussi comprendre des objectifs sectoriels visant avant tout la performance organisationnelle.

Ainsi, de façon générale la politique/stratégie sectorielle constitue un outil de planification qui fixe les choix stratégiques au regard des enjeux sectoriels prioritaires et par lequel le(s) ministère(s) concerné(s) s'engage(nt) auprès de la population.

Le plan stratégique ministériel par contre, en l'absence d'une politique/stratégie sectorielle traitera le volet sectoriel, mais mettra aussi l'accent sur le volet ministériel, soit la prise en charge des fonctions clés du ministère pour l'ensemble des activités visant à accomplir sa mission. Les questions traitées ici concernent, entre autres, l'amélioration de la capacité organisationnelle, la saine gestion des fonds publics, la formation et le renforcement des capacités, le plan de développement des effectifs pour faire face aux besoins sectoriels (exemple : formation prospective de médecins dans certains métiers de la santé pour pallier au manque d'effectifs constatés), l'optimisation du potentiel humain et technologique afin de s'assurer que son personnel ait des outils nécessaires pour travailler le plus efficacement possible. La stratégie ministérielle traitera également de l'aptitude du ministère ou de l'institution à innover et à optimiser sa façon de faire en continu afin de mettre en place les meilleures pratiques de gestion ; et l'enjeu du renforcement de son cadre de gouvernance afin d'accroître son niveau d'efficacité et d'efficience et, par le fait même, sa performance globale.

## ***1.1. La Politique/stratégie sectorielle***

### ***1.1.1. Le dispositif et les acteurs***

Dans le cadre de la mise en œuvre du PND, les acteurs suivants auront les rôles décrits ci-dessous dans la phase de planification :

#### ***(i) La Primature***

La Primature aura notamment pour rôle de :

- s'assurer de la conformité des politiques/stratégies sectorielles avec les attentes du gouvernement et de leur mise à jour;
- coordonner les avis et présenter au Conseil des ministres les politiques/stratégies sectorielles soumis par les ministères et les entités publiques.

#### ***(ii) La Direction Générale du Plan et du Développement (DGPD)***

La Direction générale du plan et du développement, aura entre autres pour rôle de :

- agir comme conseiller du gouvernement en matière de planification stratégique et assurer l'appui-conseil auprès des ministères et institutions dans l'élaboration de leurs politiques/stratégies sectorielles ;
- analyser et vérifier la cohérence entre le PND et les documents de politique sectorielle/ministérielle et institutionnelles ;
- préparer les avis à transmettre à la primature concernant l'approbation par le Gouvernement des politiques/stratégies sectorielles ;
- contrôler et évaluer la cohérence entre les programmes d'investissement public, les projets retenus et leur impact sur les politiques sectorielles sur la pauvreté en particulier;
- assurer la coordination des politiques sectorielles ;

- participer à l'élaboration et à l'actualisation des cadres macroéconomiques et budgétaires et les cadres des dépenses à moyen terme ;
- suivre et évaluer les performances de la mise en œuvre des politiques publiques.

**(iii) La Direction Générale du Budget (DGB)**

Dans la phase de planification, la Direction Générale du budget aura notamment pour rôle de :

- participer à l'élaboration et à l'actualisation des cadres macroéconomiques et budgétaires et des cadres des dépenses à moyen terme ;
- proposer des mesures d'assainissement des finances publiques ;
- veiller à la sincérité et à la régularité des dossiers d'engagement des dépenses;
- suivre et évaluer la performance des indicateurs.

**(iv) La Direction Générale de l'Économie (DGE)**

Dans la phase de planification, la Direction générale de l'économie aura notamment pour rôle de :

- proposer et suivre l'élaboration des politiques économiques;
- réaliser toute étude utile dans le domaine économique;
- réaliser des enquêtes sur la conjoncture économique congolaise;
- élaborer les prévisions à court terme pour le Congo et l'environnement international;
- élaborer, le cas échéant, avec les administrations concernées, la législation et la réglementation relatives aux activités économiques et veiller à leur application;
- participer à l'élaboration des stratégies globales et sectorielles de développement;
- participer au cadrage macroéconomique et budgétaire;
- participer au contrôle physique des engagements pris par les entreprises conventionnées;
- suivre la mise en œuvre des accords passés dans le cadre des communautés économiques régionales, de l'organisation mondiale du commerce, de l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires et de toute autre organisation de coopération économique internationale.

**(v) L'Institut National de la Statistique (INS)**

Dans la phase de planification, l'INS aura notamment pour rôle de :

- produire les comptes nationaux et les indicateurs macroéconomiques ;
- produire et mettre à la disposition des utilisateurs, des données et analyses statistiques répondant aux normes internationales ;
- centraliser, gérer l'ensemble des bases de données économiques, démographiques, culturelles et sociales ;
- publier et diffuser des informations de qualité sur la situation économique, démographique, sociale et culturelle ;
- faire le suivi des statistiques liées au développement.

**(vi) La Direction Générale de l'Intégration (DGI)**

Dans la phase de planification, la Direction Générale de l'Intégration aura pour rôle de :

- veiller à l'appropriation et à la vulgarisation du programme économique régional et au suivi de la mise en œuvre au niveau national.

**(vii) Le Centre National d'Études et d'Évaluation des Projets d'Investissement Public (CNEEPIP)**

Le CNEEPIP aura notamment pour rôle, conformément aux dispositions de la loi qui le crée :

- d'accompagner les ministères et entités publiques dans l'identification des projets et l'élaboration des fiches projets, dans le contrôle et la validation des termes de référence des études ;
- de réaliser l'évaluation de l'impact socio-économique et environnemental des projets d'investissement des ministères, des collectivités locales et des organismes publics ;
- d'analyser et évaluer les études de projets des ministères et institutions publiques ;
- de réaliser l'expertise ou la contre-expertise des études des projets à la demande expresse de l'État ;
- d'élaborer les outils d'évaluation des projets d'investissement public.

**(viii) Les Directions des Études et de la Planification (DEP) des ministères sectoriels**

Les Directions des Études et de la Planification (DEP) auront pour rôle de :

- élaborer les stratégies ministérielles/sectorielles, les plans d'actions prioritaires et les cadres de dépenses à moyen terme ;
- veiller à la cohérence entre leur stratégie ministérielle/sectorielle et leur plan d'action et la stratégie nationale ;
- mener toute étude économique et financière relative à la préparation des projets ;
- réaliser tous les travaux relatifs à la préparation des projets et des programmes ;
- mener tous les travaux d'analyse et d'interprétation des statistiques du ministère ;
- coordonner et suivre tous les plans et programmes du ministère.

Les DEP sont aidés dans toutes ces tâches par les directions des affaires administratives et financières (DAAF), les directions générales techniques au sein des ministères et les partenaires au développement.

Dans le cadre de la planification sectorielle/ministérielle, les partenaires au développement auront pour rôle d'apporter un appui au Gouvernement dans le renforcement des moyens humains, techniques et financiers.

**(ix) La société civile**

En tant que partie prenante au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques/stratégies sectorielles, la société civile prendra part aux validations des documents de stratégies et des rapports d'évaluation.

Le tableau de l'annexe 2 ci-joint synthétise les principaux intervenants suivant les différentes composantes de l'activité de planification sectorielle.

### **1.1.2. La chaîne et le chronogramme des activités**

L'élaboration d'une politique/stratégie sectorielle comporte les quatre phases suivantes :

- la phase préparatoire au cours de laquelle un comité technique et des comités thématiques et/ou interministériels sont mis en place ; les termes de référence du document sont élaborés ; la réunion de cadrage et de lancement est tenue et les rôles des acteurs dans le processus sont spécifiés ;
- la phase de diagnostic qui permet d'identifier les forces et les faiblesses du secteur, les menaces et les opportunités, et enfin les défis à relever en termes de problèmes prioritaires à résoudre ;
- la phase de rédaction se basant sur l'approche programme de formulation d'une politique ministérielle afin d'assurer une articulation logique et cohérente entre la politique ministérielle et le budget-programme ;
- la phase de validation qui se fait selon le processus proposé à la section 1.3.3.

La chaîne et le chronogramme détaillé concernant les trois premières phases (phase préparatoire, phase de diagnostic, phase de rédaction) sont présentés dans le guide publié par la Direction générale du plan et du développement qui s'intitule : « *Guide méthodologique d'élaboration et de suivi et évaluation des politiques publiques intégrant les dimensions transversales : emploi, genre et changement climatique* » Tome I – Élaboration des politiques publiques.

### **1.1.3. Le canevas d'élaboration**

#### *Encadré 0-1 : Formulation des éléments d'une politique/stratégie sectorielle*

La politique/stratégie sectorielle doit notamment indiquer :

1. le contexte dans lequel évolue le secteur et les principaux enjeux auxquels il fait face;
2. les orientations stratégiques sectorielles, les piliers d'intervention et objectifs;
3. les résultats visés au terme de la période couverte par le plan;
4. les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats;
5. tout autre élément déterminé par le Gouvernement

L'énoncé de la vision est clair et succinct. Il présente la vocation du secteur à l'égard des populations.

La présentation du contexte doit être brève et mettre en lumière les facteurs significatifs, les tendances et les attentes des populations qui pourraient affecter le secteur, positivement ou négativement, durant la période couverte par le plan. Cette présentation des facteurs pertinents du contexte s'appuie, le cas échéant, sur des données factuelles et comparatives.

L'élaboration des enjeux repose sur une lecture prospective des attentes des populations, et ce, en fonction des ressources disponibles. La politique /stratégie constitue le point d'ancrage de la planification, de la gestion et de l'allocation des ressources. En conséquence, elle doit traduire les véritables enjeux qui interpellent le ministre qui rendra compte devant le parlement.

Une orientation est le but général vers lequel tend le ministère sectoriel pour réaliser sa mission.

Les piliers d'intervention définissent les domaines ou les secteurs prioritaires d'intervention pour le secteur dans les prochaines années.

Les objectifs de résultats constituent les buts que le ministère sectoriel se propose d'atteindre au cours d'une période déterminée. Ils s'expriment, dans la mesure du possible, en termes de résultats d'effets et d'impacts recherchés.

La politique /stratégie doit comporter des indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte des résultats. Ces indicateurs doivent être objectivement vérifiables (IOV).

À titre illustratif, l'annexe 1 propose un canevas de politique/stratégie sectorielle et un canevas de tableau synoptique qui permet de structurer et de présenter sur une seule page les éléments clés de la stratégie sectorielle.

## ***1.2. Le plan de mise en œuvre ministériel /institution***

L'élaboration du plan d'action ministériel/institutionnel et sa mise en œuvre suit le même dispositif que l'élaboration de la politique/stratégie avec les mêmes acteurs.

### ***1.2.1. Le canevas d'élaboration***

#### *Encadré 0-2 : Formulation des éléments d'un plan de mise en œuvre ministériel/institution*

Le contenu du plan de mise en œuvre ministériel /institutionnel reprend les éléments déjà présentés ci-dessus de la politique/stratégie sectorielle, avec les adaptations nécessaires, à savoir :

1. le contexte dans lequel évolue le ministère ou l'institution et les principaux enjeux auxquels il fait face;
2. les orientations stratégiques ministériels/institutionnels, les piliers d'intervention et objectifs;
3. les résultats visés au terme de la période couverte par le plan;
4. les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats;
5. tout autre élément déterminé par le Gouvernement

Plus spécifiquement, le plan stratégique comprendra les éléments suivants :

- la vision et la mission;
- les enjeux;
- les orientations stratégiques;
- les piliers d'intervention;
- les objectifs de résultats qui sont déclinés en programmes, eux-mêmes déclinés en actions, activités et en tâches, et les moyens (au moins un des programmes devra être consacré au traitement des questions liées à la performance organisationnelle) ;
- les indicateurs de performance IOV pour mesurer l'atteinte des résultats.

Tout comme dans le cas précédent, l'annexe 1 propose un canevas de plan de mise en œuvre ministériel /institution.

### ***1.2.2. Format du plan stratégique et du tableau synoptique***

Le plan stratégique est destiné à la population et aux parlementaires. Il est présenté de façon simple et est rédigé dans un langage clair et compréhensible. Il comprend un maximum de 50 pages (excluant les annexes) et inclut en page centrale le tableau synoptique, dont un modèle est présenté à l'annexe 1.

Ce tableau synoptique permet de structurer et de présenter les éléments clés de la stratégie :

- la vision et la mission;
- les enjeux;
- les orientations stratégiques;
- les piliers d'intervention;

- les objectifs de résultats, y compris la cible et la date d'échéance;
- les programmes, les actions, les projets, les activités et les tâches;
- les indicateurs de performance.

### ***1.3. Cadre général de la planification stratégique***

#### ***1.3.1. Cadre institutionnel et législatif de la planification stratégique***

La mise en place d'un cadre législatif permet d'assurer une transition ordonnée vers la nouvelle approche (gestion axée sur la performance) et une cohérence d'ensemble dans l'application de cette nouvelle approche.

Par ailleurs, l'expérience internationale démontre que la mise en œuvre d'une telle approche nécessite la mise en place d'un mécanisme gouvernemental formel d'analyse et de validation des plans stratégiques ministériels/sectoriels, afin de garantir leur alignement aux politiques et stratégies nationales.

#### ***1.3.2. Rôle des ministères clés du dispositif de validation***

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de planification stratégique, les ministères suivants jouent un rôle clé dans le dispositif de validation des plans stratégiques.

##### ***(i) Le ministère en charge du plan***

Le ministère en charge du plan centralise et coordonne l'examen des projets de plans stratégiques soumis par les ministères sectoriels et les entités publiques. Dans la réalisation de ses missions, il consulte le ministère en charge des finances et, le cas échéant, prend les avis des autres ministères. Sa démarche consiste à vérifier la cohérence du plan stratégique proposé avec les orientations gouvernementales en matière économique et d'investissements publics.

##### ***(ii) Le ministère en charge des finances***

Le ministère des finances donne des avis quant aux impacts, sur l'allocation et la gestion des ressources des plans stratégiques des ministères et entités publiques. Il analyse les plans stratégiques sous l'angle de la cohérence :

- avec les décisions du gouvernement en matière fiscale, budgétaire et financière ;
- avec les orientations du gouvernement en matière de revenus.

##### ***(iii) La Primature***

La Primature a la responsabilité de porter un jugement sur l'adéquation des dossiers sectoriels et des priorités établies afin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale. A ce mandat, s'ajoute celui de définir l'encadrement général de la planification stratégique des ministères et des entités publiques.

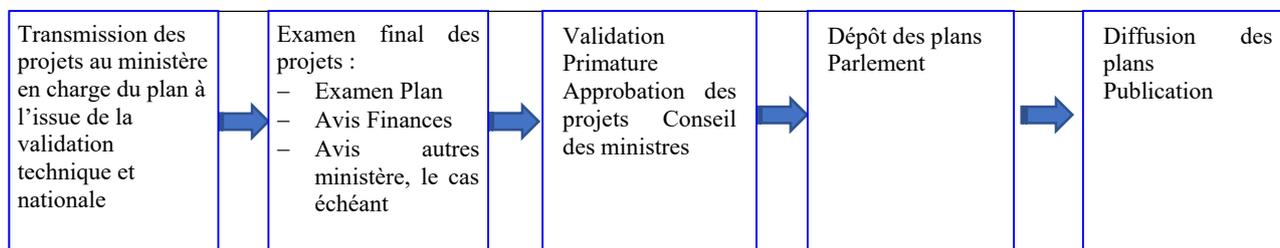
La Primature s'assure de la conformité des plans stratégiques avec les attentes du gouvernement et de leur mise à jour lorsque nécessaire. Elle assure également la coordination des avis à présenter au conseil des ministres concernant les plans stratégiques soumis par les ministères et les entités publiques.

### 1.3.3. Processus de validation des plans stratégiques

Après l'atelier technique et l'atelier national de validation, les projets de plans stratégiques à soumettre au gouvernement sont d'abord transmis, sous la signature du ministre responsable ou du responsable de l'entité, au ministère en charge du plan. Après l'examen des projets des plans stratégiques et après avoir consulté le ministère en charge des finances pour avis et, le cas échéant les autres ministères, les projets sont transmis à la Primature pour avis.

Compte tenu du caractère stratégique des plans pour le gouvernement et afin de bien marquer l'importance que revêtent la concertation et la cohérence gouvernementale, les projets de plans stratégiques sont soumis au conseil des ministres pour approbation.

Une fois cette étape franchie, les plans stratégiques sont déposés au Parlement pour information (ils ne font pas l'objet d'un vote) et sont publiés. Cette dernière étape est nécessaire puisque les plans stratégiques sont des outils de dialogue avec le Parlement. Ils permettent de renseigner la représentation nationale sur les priorités du gouvernement en lien avec les secteurs de développement.



### 1.3.4. Calendrier de mise en œuvre de l'adoption des règles en matière de planification stratégique

Le calendrier d'adoption de la nouvelle approche en matière de planification stratégique devrait être étroitement lié à celui du basculement de la gestion budgétaire de moyens à la gestion budgétaire par programme dont la date charnière est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Toutefois, compte tenu du fait que l'élaboration d'un plan stratégique nécessite un certain temps et surtout la mobilisation de ressources humaines qualifiées, il est proposé d'adopter une approche progressive afin de laisser aux ministères le temps nécessaire de s'ajuster à la nouvelle approche.

Le tableau suivant propose un calendrier de mise en œuvre de l'adoption des nouvelles règles en matière de planification stratégique :

Tableau 1 : Calendrier de mise en œuvre de l'adoption des nouvelles règles en matière de planification stratégique.

	1 <sup>er</sup> janvier 2023	1 <sup>er</sup> janvier 2024	1 <sup>er</sup> janvier 2025
Ministères			
EPA			
EPIC			
Institutions constitutionnelles			
Parlement			

# Chapitre II : Programmation (PPAP, CBMT, CDMT, PIP)

## 2.1. Le Programme Pluriannuel des Actions Prioritaires (PPAP)

### 2.1.1. Le dispositif et les acteurs

Le nouveau cadre juridique des finances publiques instaure la programmation pluriannuelle glissante dans l'exécution des dépenses publiques. Depuis quelques années, le Gouvernement est dans le processus de formulation des documents pour se conformer à l'esprit de la LOLF pour assurer le basculement vers le budget-programme. Parmi ces documents, on trouve le PPAP qui est élaboré au même moment que le cadre stratégique du PND, actualisé chaque année et annexé au projet de budget des ministères. Le PPAP constitue pour le ministère un instrument de dialogue avec l'Assemblée nationale et vise à informer la représentation nationale sur les actions que le ministère compte mener dans l'accomplissement de sa mission sur la période triennale ou quinquennale.

Les PPAP sont des documents opérationnels de programmation pour la mise en œuvre des actions découlant des piliers et orientations retenus dans les plans stratégiques.

Le tableau de l'annexe 2 ci-joint synthétise les principaux intervenants suivant les différentes composantes de l'activité de programmation sectorielle.

### 2.1.2. La chaîne et le chronogramme des activités

#### (i) Renforcement des stratégies sectorielles

Le renforcement des stratégies sectorielles s'organise autour de deux étapes clés que sont la revue des programmes / projets et celle des stratégies sectorielles.

#### (ii) Revue des programmes et des projets

- **Objectif de la revue des programmes**

La revue des programmes vise à faire le point sur l'exécution des programmes budgétisés au cours de l'exercice précédent.

- **Intrants de la revue des programmes**

Les documents suivants sont nécessaires pour procéder à cette revue : (i) le rapport d'exécution des projets ; (ii) le rapport annuel de performance (RAP); (iii) les programmes pluriannuels des actions prioritaires actualisés.

Il s'agit avant tout d'évaluer le niveau d'exécution physique et financière des projets/activités en exécution depuis l'exercice n-3, et d'apprécier ensuite leur contribution à l'atteinte des résultats escomptés. Ceci aboutira éventuellement à remettre en cause certains projets/activités en cours d'exécution. Aussi certains d'entre eux pourraient-ils être modifiés ou remplacés par d'autres projets plus pertinents.

- **Produits issus de la revue des programmes**

À l'issue de la revue des programmes, on dispose d'un rapport contenant des informations précises sur l'état des contributions des activités en cours d'exécution à l'atteinte des résultats escomptés par programme et sur le niveau d'atteinte des objectifs des programmes.

- ***Calendrier de la revue des programmes***

La période consacrée à la revue des programmes/projets va de janvier à février de chaque année.

- ***Principaux acteurs***

Les principaux acteurs impliqués dans la revue des programmes et projets sont les DEP des ministères sectoriels, la DGPD et la DGB. Les DEP produisent les rapports sur l'exécution des projets et les rapports annuels de performance des programmes, lesquels sont transmis à la DGPD pour examen, consolidation, validation et transmission au ministre en charge du Plan. La DGB apporte les informations sur l'exécution financière du budget (engagement et paiement) pour les programmes et projets en cours de réalisation.

### ***(iii) Revue des stratégies sectorielles***

- ***Objectif de la revue des stratégies sectorielles***

L'objectif de la revue des stratégies sectorielles est de faire le point sur la mise en œuvre des stratégies sectorielles /ministérielles au cours des exercices précédents.

- ***Intrants de la revue des stratégies sectorielles***

Pour mener les travaux de la revue des stratégies sectorielles, le rapport de la revue des programmes constitue un élément clé.

- ***Produits issus de la revue des stratégies sectorielles***

À l'issue de la revue des stratégies sectorielles, l'on dispose d'un rapport relatif à cette revue.

- ***Calendrier de la revue des stratégies sectorielles***

La revue des stratégies sectorielles intervient en février de chaque année.

- ***Principaux acteurs***

Les acteurs impliqués dans le processus de renforcement de stratégies sectorielles sont les directions des études et de la planification des ministères/sectoriels, la direction générale du CNEEPIP, la direction générale du plan et du développement (DGPD) et la direction générale du budget (DGB). Les DEP élaborent la revue de leur secteur. La DGB apporte les informations de l'exécution financière du budget sur les stratégies sectorielles. La DGPD appuie les directions des études et de la planification dans l'élaboration des revues sectorielles ; elle consolide et valide le rapport de la revue sectorielle qu'elle transmet au ministre en charge du plan.

### ***(iv) Révision /actualisation des programmes pluriannuels des actions prioritaires***

- ***Objectif***

L'objectif de cette étape est de disposer d'un portefeuille actualisé des programmes pertinents et prioritaires à mettre en œuvre dans les cinq (5) prochaines années.

- ***Intrants de l'actualisation des PPAP***

Le rapport issu de la revue des stratégies sectorielles est le document nécessaire pour procéder à l'actualisation des PPAP.

- ***Produits issus de la révision /actualisation des PPAP***

À l'issue de cette étape, l'on dispose d'un programme pluriannuel des actions prioritaires (PPAP) actualisé.

- ***Calendrier de la révision/actualisation des PPAP***

La révision/actualisation des PPAP intervient en mars de chaque année.

- ***Acteurs de la révision/actualisation des PPAP***

Les acteurs impliqués dans la révision /actualisation des PPAP sont les directions des études et de la planification (DEP) des ministères/sectoriels, la direction générale du plan et du développement (DGPD) et la direction générale du budget (DGB). Les DEP actualisent les PPAP de leur secteur respectif. La DGPD appuie les directions des études et de la planification dans l'actualisation des PPAP ; elle consolide et valide le rapport d'actualisation des PPAP qu'elle transmet au ministre en charge du plan. La DGB apporte les informations de l'exécution financière du budget (engagement et paiement) pour l'actualisation des PPAP.

### ***2.1.3. Le canevas d'élaboration***

Le PPAP consolidé est une synthèse des PPAP sectoriels/ministériels. Chaque PPAP est identiquement structuré autour des points relevés dans l'encadré ci-après.

#### ***Encadré 0-1 : Structure standard d'un PPAP***

1. La situation et les défis : Ce point permet de faire l'état des lieux en répondant à la question : quelle est la situation actuelle et quels sont les principaux défis à relever afin d'accélérer l'épanouissement du secteur ? C'est l'analyse succincte de la situation qui prévaut avant le démarrage de la mise en œuvre du PPAP, de sorte que l'on puisse faire des comparaisons à la fin de chaque année de mise en œuvre du PPAP.
2. Les objectifs stratégiques et opérationnels : Ce point permet d'indiquer clairement les principales orientations stratégiques du PPAP en termes d'objectifs stratégiques et opérationnels pour la période considérée. Il ne s'agit pas ici de fixer les cibles à atteindre sur la période, exercice qui ne peut s'envisager sans avoir déployé le contenu des programmes et stratégies retenus pour la mise en œuvre du PPAP.
3. Les stratégies et programmes à moyen terme : Ce point permet de spécifier les moyens d'action envisagés pour atteindre les objectifs fixés. Il s'agit de décrire les principaux programmes de chaque secteur et de présenter les stratégies prévues pour leur mise en œuvre. Cette présentation permet de juger de la pertinence et de la cohérence des différentes stratégies par rapport aux défis soulignés plus haut.
4. Les projets phares à moyen terme : Il s'agit ici de présenter les principaux projets retenus dans chaque programme sur la période concernée. Cette présentation permet d'apprécier la maturité des différents projets proposés dans le PPAP. Ainsi, l'on pourra « évaluer » si, au-delà « des idées et des généralités » annoncées plus haut et dans le cadre stratégique du PND, le Gouvernement est prêt à engager des actions et projets précis pour la mise en œuvre du PND.
5. Les budgets des programmes : Il s'agit de chiffrer les différents programmes et de commenter le niveau de ressources accordées pour le financement. Le chiffrage est fait à partir des projets élémentaires constituant chaque programme. Le budget de programme pris en compte dans le PPAP est celui qui est cadré dans la limite des enveloppes budgétaires issues du cadre macro-budgétaire global. Ces budgets sont donc en dessous des besoins réels de financement exprimés par les sectoriels (mais cohérents avec le cadre macro-budgétaire du pays).
6. Les effets attendus : Ce point permet de relever les principaux changements qui seront induits par la mise en œuvre du PND. Sur la base d'indicateurs de performance clairs et mesurables, les effets de développement économique et social escomptés sont présentés pour chaque année du Plan, permettant ainsi de voir le cheminement du pays vers l'atteinte des différents objectifs fixés dans le PND.

## ***2.2. Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT)***

### ***2.2.1. Le dispositif et les acteurs***

Le CBMT ou CDMT global, détaille par ministère, ou secteur, ou grande fonction, les projections de dépenses du TOFE prévisionnel. Le CBMT est un instrument de cadrage budgétaire. Il aura la même couverture que le Budget. Il a pour objectifs principaux:

- Encadrer la préparation du budget annuel des ministères, et la préparation de programmes de dépenses pluriannuels (PIP, CDMT sectoriels ou ministériels, 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 CBMT publié sera relativement agrégé, mais sa préparation technique sera étayée par des analyses du coût des programmes plus détaillés et notamment par les demandes initiales communiquées par les ministères sectoriels lors de la phase stratégique. Il doit, en principe, être accompagné d'une note d'orientation budgétaire. Le plan et le contenu du document CBMT seront déterminés et feront l'objet de modifications et améliorations par la suite, en fonction de l'expérience acquise dans sa préparation. Ces documents ont des domaines communs qui sont différents 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 CBMT  $t + 3$ , etc.

Le CBMT est établi par le ministère en charge de l'économie à travers la consolidation des CDMT sectoriels pour en déduire le récapitulatif des projections de dépenses par ministère. Il est accompagné d'une note de présentation des hypothèses ayant présidé à l'élaboration du TOFE et des différentes politiques et mesures soutenant le cadre macro-économique ainsi que d'un document présentant les écarts éventuels entre les projections consolidées proposées par les différents départements ministériels et les possibilités financières dégagées du TOFE (mesures de rationalisation et d'arbitrage).

### ***2.2.2. La chaîne et le chronogramme des activités***

Conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi organique n°36-2017 du 03 octobre 2017, relative aux lois de finances, chaque année le gouvernement établit un CBMT sur la base des hypothèses économiques réalistes couvrant une période minimale de trois ans.

Sous la conduite du ministre en charge de l'économie, la Direction Générale de l'Économie réalise des enquêtes de conjoncture économique en vue de la détermination des hypothèses économiques relatives au cadrage macroéconomique. Le rapport de conjoncture économique est produit au plus tard le 15 avril.

Sur la base de ces hypothèses, le comité de cadrage macroéconomique et budgétaire élabore un rapport sur le cadrage macroéconomique au plus tard le 30 avril.

Ce cadre définit l'ensemble des dépenses et des recettes des administrations publiques, y compris les contributions des bailleurs de fonds internationaux et le besoin ou la capacité de financement des administrations publiques, les éléments de financement ainsi que le besoin global de l'endettement.

Au plus tard le 15 mai, le premier ministre adresse une lettre de cadrage aux ministères et institutions, précisant les conditions dans lesquelles doivent être présentés leurs projets de budget pour les trois prochaines années.

La lettre de cadrage présente les enveloppes sectorielles indicatives par grande nature de dépenses, par programme et fixe les priorités budgétaires.

Le document de cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) est annexé à la lettre de cadrage du premier ministre.

*Encadré 0-2 : Calendrier de présentation et préparation du CBMT des années n+1-n+3*

Période (année n)	Activités
<b>Janvier à Avril</b>	<p>Une lettre de cadrage du Premier ministre déclenche le processus de préparation budgétaire.</p> <p>Le ministère en charge de l'économie prépare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un cadrage macro-économique;</li> <li>- les prévisions préliminaires de recettes et ;</li> <li>- une situation prévisionnelle des opérations financières des administrations publiques pour l'année en cours (n) et les trois années suivantes (n+1 à n+3).</li> </ul> <p>le ministère prépare et communique les paramètres techniques nécessaires pour effectuer les estimations (taux d'inflation, cours des devises, etc.).</p>
<b>Mai</b>	<p>Au plus tard le 15 mai : le premier ministre adresse une lettre de cadrage aux ministères et institutions.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la lettre de cadrage précise les conditions dans lesquelles doivent être présentés les projets de budget pour les trois prochaines années ;</li> <li>- Le document de cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) est annexé à la lettre de cadrage du premier ministre.</li> </ul>

**2.2.3. Le canevas d'élaboration du CMBT**

*Encadré 0-3 : Exemple de lettre de cadrage du CMBT*

CBMT (t+1 à t+3)
<p><b>I. Introduction</b></p>
<p><b>II. Contexte macro-économique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tendances récentes</li> <li>Mise à jour des projections pour t</li> <li>Projections t à t+3</li> </ul>
<p><b>III. Politique fiscale</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse du système fiscal actuel</li> <li>Objectifs de la politique fiscale</li> <li>Les administrations fiscales</li> </ul>
<p><b>IV. Politique budgétaire globale</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Période t-3 à t+3: année en cours (t); 3 années passées (t-3 à t-1); Période du CBMT (t+1 à t+3)</li> <li>Les opérations financières consolidées des administrations publiques</li> <li>Les opérations financières de l'État (TOFE)</li> </ul>

Transferts aux collectivités locales  
Les opérations financières des collectivités locales  
Les opérations financières des fonds de sécurité et de solidarité sociale

#### **V. Gestion de la Dette**

Aspects principaux  
Dette extérieure  
Directe  
Garanties  
Dette intérieure

#### **6. 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

#### **7. Dépenses fiscales**

#### **8. Risques**

#### **Annexes**

La politique du personnel  
Stratégie de réforme budgétaire  
Etc.

## ***2.3. Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)***

### ***2.3.1. Le dispositif et les acteurs***

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 ministères élaborent leurs cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) par nature, par fonction et par programme dans la limite de la contrainte budgétaire fixée par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) sur une période minimum de trois ans. Les CDMT sectoriels seront donc organisés en programme, conformément aux principes de la nomenclature programmatique.

L'élaboration du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) est de la compétence des ministères et institutions. 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.

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). Ils peuvent en plus couvrir les dépenses extrabudgétaires d'établissements publics, ayant des activités essentiellement non marchandes, afin de donner une vue plus exhaustive des dépenses du secteur public non marchand.

Le degré de détail des projections de dépenses selon leur destination (structure programmatique et/ou structure administrative) des CDMT publiés évoluera en fonction de

l'expérience. Plusieurs éléments devront être pris en compte pour guider cette évolution, en particulier les points 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.). La pratique de la mise en œuvre de contrats de performance (ou « d'objectifs et moyens ») devra être institutionnalisée dans les ministères.

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

Les CDMT couvriront les dépenses financées sur ressources générales du budget de l'État, sur prêts et sur dons. Le champ couvert par les CDMT sectoriels sera quelquefois plus large que celui couvert par le CBMT, notamment lorsqu'un CDMT sectoriel comprend les dépenses d'un organisme administratif non financées par le budget de l'État. Par contre, les plafonds de dépenses 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 CBMT et les ressources propres des organismes concernés, pour la Santé par exemple, et (ii) indiquer les hypothèses de projection de ces dernières ressources.

Les CDMT devraient identifier, dans une annexe, les dépenses futures des projets de développement, 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 pluriannuelles, l'analyse de leurs tranches annuelles est un élément essentiel de la préparation d'un CDMT.

### ***2.3.2. La chaîne et le chronogramme des activités***

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour l'année n+1 et après fixation des enveloppes budgétaires, les départements ministériels procèdent à la mise à jour de leur CDMT sectoriels servant à l'établissement d'une nouvelle version du CBMT dont la première année doit être conforme au budget de l'année n+1. La deuxième et la troisième année doivent être compatibles avec le TOFE.

*Encadré 0-4 : Calendrier d'élaboration des CDMT*

<b>Période (année n)</b>	<b>Activités</b>
<b>Janvier à Avril</b>	Les ministères sectoriels préparent des projets de CDMT n+1 à n+3. Ces projets "initiaux" distinguent : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les prévisions du coût des programmes en cours ;</li> <li>- les prévisions liées aux changements de niveau d'activités : (i) requêtes pour nouveaux programmes; (ii) identification d'économies.</li> </ul>

<b>Mai</b>	<p>Après la réception de la lettre de cadrage du premier ministre (au plus tard le 15 mai), les ministères et institutions finalisent et transmettent au ministre en charge de l'économie leurs projets de CDMT avant le 30 mai.</p> <p>- les CDMT sont préparées par nature, par fonction et par programme dans la limite de la contrainte budgétaire fixée par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) sur une période minimum de trois ans.</p>
------------	---

### 2.3.3. Le canevas d'élaboration du CDMT

#### *Encadré 0-5 : Structure standard d'un CDMT*

<b>CDMT (n+1 à n+3)</b> <b>Ministère X</b>	
<b>Introduction</b>	<p>Les éléments qui peuvent être rappelés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Contexte et processus d'élaboration du programme</li> <li>Principaux enjeux du programme N-1 et N+1</li> <li>Annonce du plan</li> </ul> <p><i>(Longueur suggérée : 1 page)</i></p>
<b>Première partie : Contexte et processus d'élaboration du programme</b>	
<b>1. Analyse du secteur</b>	
<b>1.1 Contexte</b>	
<p>Les éléments suivants doivent être décrits :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caractéristiques du secteur (exemple : structure de production, ressources humaines, environnement économique, acteurs du secteur)</li> <li>- Performance du secteur (exemple : évolution de la production pour les secteurs productifs)</li> <li>- Financement du secteur : évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement en % du PIB et du budget sur période passée (5 à 10 ans)</li> </ul>	
<b>1.2 Défis du secteur</b>	
<p>Une analyse AFOM (Atouts, faiblesses, opportunités et menaces) peut être utilisée pour cette partie. Les opportunités peuvent être décrites à court terme et à long terme. Les contraintes peuvent comprendre des contraintes structurelles et institutionnelles.</p> <p><i>(Longueur suggérée : 1 - 3 pages)</i></p>	
<b>1.3 Priorités pour l'année N+1</b>	
<p>Les priorités en nombre limité (3 à 5) pour l'année N+1 doivent être rappelées</p> <p><i>(Longueur suggérée : 1 /2- 1 page)</i></p>	
<b>2. Analyse des missions, objectifs, politiques et stratégies du ministère</b>	
<b>2.1 Missions</b>	
<p>Les principales missions du ministère doivent être résumées brièvement. Celles-ci peuvent être extraites du décret régissant les attributions du ministère).</p> <p><i>(Longueur suggérée : 5 - 15 lignes)</i></p>	
<b>2.2 Objectifs</b>	
<p>Les objectifs fondamentaux assignés aux ministères sont ici rappelés.</p>	

*(Longueur suggérée : 10 - 20 lignes)*

### **2.3 Principaux documents de politique et documents stratégiques**

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

*(Longueur suggérée : 1 - 2 pages)*

### **2.4 Principaux programmes et plans d'action**

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

- Liste des programmes et plans d'action sectoriels (ces programmes et plans, qui sont souvent des groupes de projets d'investissement, ne constitueront pas nécessairement les programmes du CDMT).

- Dates d'adoption
- Périodes couvertes
- Principaux objectifs

*(Longueur suggérée : 2 - 5 pages)*

## **3. Exécution du budget de l'année N**

### **3.1 Mise en œuvre des réformes**

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

*(Longueur suggérée : 1 - 2 pages)*

### **3.2 Point d'exécution physique du budget**

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

*(Longueur suggérée : 1/2 - 1 page)*

### **3.3 Point d'exécution budgétaire du budget**

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

*(Longueur suggérée : 5 - 15 lignes)*

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

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

*(Longueur suggérée : 1 - 2 pages)*

## **Deuxième partie : Présentation des programmes**

### **1. Présentation de la structure des programmes**

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

*(Longueur suggérée : 1 page)*

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

### 2.1 Composantes du programme A

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

*(Longueur suggérée : 1 - 2 pages)*

### 2.2 Cadre logique du programme

Cette partie présente sous forme de tableau les objectifs généraux, les objectifs spécifiques, les résultats attendus, les indicateurs de performance, les moyens de vérification du niveau des indicateurs et les hypothèses ou conditions extérieures. Si des sous-programmes existent, le cadre logique doit être détaillé au niveau des sous-programmes.

*(Longueur suggérée : 2 - 5 pages)*

### 2.3 Tableau de réalisation du programme

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

### 2.4 Tableau des indicateurs

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

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

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

#### Indicateur de performance

N° de l'indicateur :

Intitulé de l'indicateur :

Nature de l'indicateur (usager/citoyen/contribuable)

Moyen de vérification et précisions méthodologiques

	Unité	Historiques			de base	Cibles		
		n-3	n-2	n-1	n	n+1	n+2	n+3
Indicateur								

*(Longueur suggérée : 1 page)*

### 2.5 Tableau d'évaluation financière du programme

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

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

*(Longueur suggérée : 1 - 2 pages)*

### 2.6 Tableau de financement du programme

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

**Les ressources sont présentées comme suit :**

- ressources sur financement interne
- ressources sur financement extérieur : prêts et dons

**Les dépenses sont classées comme suit :**

- Charges financières de la dette (pour l'unique programme qui loge ces crédits)
- Personnel
- Biens et services
- Transferts
- Investissement
- Autres dépenses

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

Idem présentation type programme A

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

Idem présentation type programme A

## ***2.4. Le Programme d'Investissement Public (PIP)***

La planification des investissements publics constitue le complément et l'aval de celui de la préparation des stratégies sectorielles et de leur déclinaison en programmes et projets.

Les projets constitutifs des PPAP sont en gros de deux sortes : (i) des mesures particulières ou des programmes de réformes ne nécessitant pas d'investissement significatif et (ii) les projets d'investissements : études, construction, réhabilitation et équipement.

***Pour les politiques et les réformes.*** Un comité spécial pour le suivi des politiques et des réformes est plus que souhaitable. Il permettrait entre autres de mieux discuter et formuler les politiques, notamment macroéconomiques et commerciales, de préparer les réformes, telles dans les finances publiques, dans l'administration, dans les services sociaux (éducation, santé, etc.). Il permettrait enfin de suivre la mise en œuvre des mesures et des réformes. Une cellule opérationnelle devra être constituée à cet effet.

***Pour les projets d'investissement public.*** Tout aussi essentiel est le renforcement de toute la chaîne de planification des investissements publics. La revue du PND 2018-2022 a relevé que la faiblesse de la chaîne de planification des investissements a pour cause majeure des problèmes de qualité des choix et d'efficacité financière des projets. En effet, le manque d'études rigoureuses des projets, préalables à la programmation signifie souvent des projets non mûris, qui ne sont que des « idées », dont la pertinence au regard des objectifs stratégiques sectoriels ou globaux est difficile à apprécier, dont les coûts ne peuvent être que grossièrement estimés, et donc les financements sont rarement identifiés, et donc implicitement à la charge des ressources propres de l'État.

Le résultat de ces faiblesses est que, même budgétisé, l'exécution des projets accuse beaucoup de retard, et ce, à cause de la nécessité d'entreprendre des études additionnelles, d'affiner les coûts, d'identifier et sécuriser les financements additionnels, etc. C'est aussi une des causes des faibles taux d'exécution des budgets d'investissement.

***Renforcer la chaîne de la planification des investissements signifie s'assurer que les idées de projets passent par les étapes traditionnelles d'évaluation et de programmation.*** Il s'agit de veiller que les projets proposés satisfont aux critères suivants :

- *les projets sont étudiés et sélectionnés selon les critères de pertinence stratégique et de rentabilité économique et sociale ;*
- *les projets sont consignés au sein de chaque ministère dans une banque des projets validés par le ministère en charge du plan ;*
- *les projets ont des financements identifiés ;*
- *les règles et critères de maturation, de sélection, programmation et de budgétisation sont clairement établis ;*
- *tous les projets à financement identifié et stratégiquement alignés sont consignés dans un Programme Pluriannuel d'Investissement Publics pour les années du PND ;*
- *seuls les projets consignés dans le PIP sont éligibles pour la programmation dans le budget annuel d'investissement ;*
- *tous les projets qui sont en exécution devront être suivis à travers un progiciel de suivi développé à cette fin, ce qui permet de savoir à tout moment l'état d'exécution des projets, et ce, jusqu'à leur livraison.*

Un dispositif institutionnel est déjà en place à travers le ministère en charge du Plan pour la planification effective des investissements. Ce dispositif étant peu fonctionnel, le Gouvernement est résolu à remédier à cela, reconnaissant que le renforcement de la planification des investissements est une condition essentielle de l'amélioration de leur qualité et la réduction de leur incidence budgétaire.

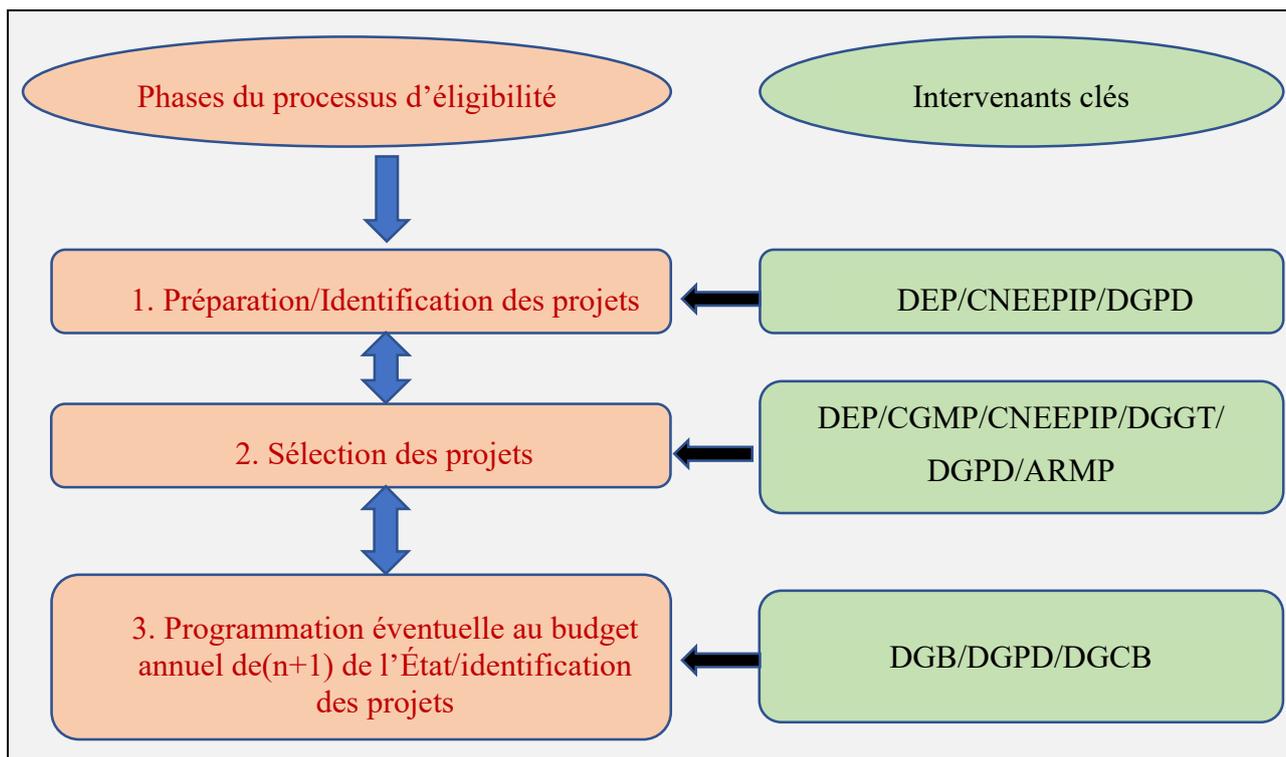
Le dispositif a pour mission de proposer les renforcements de la chaîne des procédures et processus d'identification des études et de leur validation. Il sera aussi en charge de l'identification des outils de sélection, de programmation et de suivi des investissements. Il veillera au renforcement du PIP, spécifiant les critères de programmation, les liens avec les PPAP et le budget annuel d'investissement public, ainsi que le calendrier de la préparation et de la révision annuelle du PIP en cohérence avec le reste du processus de programmation et budgétisation stratégiques annuelles.

#### ***2.4.1. Le dispositif et les acteurs***

##### ***(i) Le dispositif d'élaboration du PIP***

Le dispositif mis en place pour la planification et la gestion des investissements intervient à trois (3) niveaux : (i) la préparation/identification des projets ; (ii) la sélection des projets ; et (iii) la programmation éventuelle au budget annuel (n+1) de l'État. La figure ci-dessous schématise ce dispositif en indiquant les principaux intervenants dans la chaîne d'activités.

Figure 0-1 : Dispositif de mise en œuvre du processus d'éligibilité des projets au budget de l'Etat, volet investissement



## (ii) Les acteurs

Les acteurs impliqués dans ce processus sont :

- DEP des ministères sectoriels ;
- DGPD ;
- CNEEPIP ;
- DGGT ;
- DGCMP/ARMP.

## (iii) Rôles des acteurs dans le dispositif

### - Phase de préparation/identification des projets

Dans cette phase, les acteurs impliqués sont : les DEP, la DGPD et le CNEEPIP.

Les DEP présentent les fiches projets au CNEEPIP pour analyse et traitement en vue de s'assurer de la cohérence avec le PND et à la DGPD pour toute fin utile.

Les fiches projets validées par le CNEEPIP font l'objet d'élaboration des termes de référence (TDR) par les sectoriels concernés. Ces derniers sont renvoyés au CNEEPIP pour examen et validation et à la DGPD pour inscription dans la base de données des projets en attente d'étude à la DPIP.

### - Phase de sélection des projets

Les DEP transmettent les TDR validés à la Cellule de Gestion des Marchés Publics (CGMP) en vue de lancer la procédure de passation de marchés d'étude (saisie de l'ARMP pour avis).

Pour le projet retenu dont le coût d'étude est inférieur à deux cent cinquante millions (250.000.000) FCFA, le ministère sectoriel concerné prépare le processus de passation de marché. Après sélection du cabinet d'étude, il s'adresse au ministère en charge du plan pour le financement de cette étude à travers le Fonds d'étude. À noter qu'à la suite du choix du cabinet d'étude, le CNEEPIP, par une contre-expertise, examine l'offre technique et financière proposée pour validation.

Pour le projet retenu dont le coût d'étude est supérieur ou égal à deux cent cinquante millions (250 000 000) FCFA, le dossier est transmis à la DGGT conformément à l'article 13 du décret n° 2011-843 du 31 décembre 2011 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2009-162 du 20 mai 2009 fixant les seuils de passation et approbation des marchés publics.

Une fois l'étude réalisée, le CNEEPIP fera la contre-expertise pour validation de la faisabilité et du coût définitif du projet. Le projet est alors inscrit dans la base de données de la DPIP des projets étudiés et validés et donc éligibles au budget d'investissement.

#### – Phase de programmation éventuelle au budget annuel (n+1) de l'État

La phase de programmation est conditionnée par une étude de faisabilité. Sur la base de cette étude, une décision est prise quant à l'intérêt de réaliser le projet et ainsi d'en rechercher le financement.

L'étude de faisabilité comprend les étapes de :

- la faisabilité technique, sociale, organisationnelle, institutionnelle, environnementale, financière et économique. Ces différentes étapes permettront de décrire :
  - la description de l'ensemble des activités du projet ;
  - l'organisation et le fonctionnement du projet ;
  - le coût total sur sa durée ;
  - le plan de financement (bailleurs, parties prenantes, etc.) ;
  - l'estimation de la viabilité et de la rentabilité économique et financière du projet et son insertion dans le contexte économique spécifique ;
- la vérification de l'intégration des critères transversaux et de la politique nationale de développement.

Sur la base de ces informations, qui mettent en évidence la pertinence, l'efficacité et l'efficacé du projet, la DPIP l'inscrit dans sa base de données des projets étudiés. Ce qui permet à la DGPD de lancer le processus de programmation (CDMT, Budget n+1).

### ***2.4.2. La chaîne et le chronogramme des activités***

#### ***(i) Études de projets***

Tout projet d'investissement doit au préalable faire l'objet d'étude avant son inscription au budget de l'État. Les études de faisabilité permettent d'apprécier la faisabilité technique et financière du projet, son impact socio-économique et l'impact environnemental en fonction de l'existence des besoins.

L'étude de faisabilité d'un projet comprend essentiellement les points suivants :

- étude des besoins :
- faisabilité technique :
- faisabilité financière :

- impact *socio-économique*.

### **(ii) *Archivage et gestion de la base des projets validés***

Les principaux acteurs qui interviennent dans l'archivage des projets validés sont : la DGPD (Direction de la programmation des investissements publics – DPIP) et le CNEEPIP. Les projets bénéficiant d'études de faisabilité sont inscrits dans la base des données de la DPIP pour la préparation de la phase de programmation et de budgétisation et au CNEEPIP pour archivage et préparation des évaluations futures.

Les fiches projets et les termes de référence présentés par les DEP sont enregistrés dans les bases de données du CNEEPIP et de la DGPD. Ces données servent pour le suivi et la traçabilité des projets à inscrire au PIP. Actuellement le CNEEPIP et la DGPD disposent séparément des programmes de gestion de base de données en interne qui ont pour rôle d'archiver et de traiter les documents des projets venant des ministères sectoriels.

La mise en œuvre du PND 2022-2026 prévoit la mise en place d'une application de traitement et de partage d'informations qui sera opérationnelle en intranet et sur le réseau internet. Laquelle application permettra d'enregistrer et d'archiver dans la base centrale du ministère en charge du plan l'ensemble des projets validés et mis en œuvre ce, tout le long de leur cycle de vie.

### **(iii) *Mobilisation et suivi des financements extérieurs***

La recherche des financements extérieurs des investissements engage le ministère du plan. Le ministère des finances signe les accords de financement avec les partenaires techniques et financiers. La gestion de ces financements est assurée par les bénéficiaires sous la coordination de la Direction générale du partenariat au développement (DGPAD).

Dans le cadre de la mise en œuvre du PND 2022-2026, la mobilisation des financements extérieurs portera sur les emprunts et les dons. Le suivi de ces financements sera coordonné par la DGPAD et réalisé par le ministère sectoriel et l'institution ayant apporté le financement.

Pour réussir une gestion rationnelle de ces flux extérieurs et maîtriser tout le portefeuille y relatif, le ministère en charge du plan est tenu de tout mettre en œuvre pour :

- veiller à la cohérence de l'appui au développement avec les orientations, stratégies et priorités du PND 2022-2026 ;
- veiller à la prise en compte des principes de la gestion axée sur les résultats dans les projets et programmes de développement exécutés avec les partenaires techniques et financiers ;
- favoriser la synergie et la complémentarité dans les interventions des partenaires techniques et financiers ;
- prospecter les possibilités du partenariat économique et financier entre les organismes internationaux, les sources de financement, les États amis et le Congo ;
- promouvoir un cadre permanent de concertation avec les partenaires techniques et financiers ;
- faciliter la mobilisation de la contrepartie nationale, le contrôle de son utilisation et de son décaissement ;

- appuyer le renforcement de la capacité d'absorption et d'exécution nationale des projets et programmes d'aide au développement ;
- veiller à la mise en place d'un cadre de suivi permanent avec les PTF, des projets et programmes de développement ;
- évaluer les projets et programmes exécutés avec les partenaires au développement ;
- participer à la négociation des accords de partenariat et au suivi de la mise en œuvre.

**(iv) Préparation du programme d'investissement public 2022-2026**

L'élaboration du programme d'investissement public obéit à la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances (LOLF) qui stipule :

- *« Article 8 : Le budget de l'État est établi et financé dans les conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances publiques ».*
- *« Article 9 : Chaque année, le Gouvernement établit un cadre budgétaire à moyen terme sur la base d'hypothèses économiques réalistes couvrant une période minimale de 3 ans ».*
- *Ce cadre définit l'ensemble des dépenses et des recettes des administrations publiques, y compris les contributions des bailleurs de fonds internationaux, ainsi que le besoin ou la capacité de financement des administrations publiques, les éléments de financement ainsi que le niveau global d'endettement ».*
- *« Article 4, alinéa 5 : La sincérité budgétaire s'apprécie par la prise en compte des informations fiables au moment de l'élaboration du budget et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».*

Pour répondre aux exigences de la loi organique et confectionner le programme des investissements publics (PIP) 2022-2026, la Cellule opérationnelle du PND procède de la manière suivante :

- recensement de tous les projets phares susceptibles d'être mis en œuvre au cours de la période (attache avec les ministères sectoriels et prise en compte des projets en cours et des projets à réaliser dans chaque domaine de concentration du PND 2022-2026 et des résultats attendus);
- projection du profil macroéconomique, financier et social de l'économie congolaise sur la période 2022-2026, tenant compte de la mise en œuvre du PND 2022-2026.

Il s'agit d'une démarche qui combine à la fois les ambitions et les capacités réelles de l'économie (capacités de financement et d'absorption) pour dessiner le profil de la croissance, les ressources mobilisables et leur affectation sectorielle à la réalisation des projets ainsi que les résultats attendus des actions programmées sur la création de richesse et les indicateurs sociaux. C'est un travail itératif qui s'appuie sur des instruments modernes de gestion efficace du budget à moyen terme. Il s'agit notamment du Modèle de projection du cadre macroéconomique (modèle d'équilibre général nommé PREMA CONGO), du Cadre des dépenses à moyen terme central (CDMT central) et des Cadres des dépenses à moyen terme sectoriels (CDMT sectoriel), disponibles depuis 2009.

- *le cadre macroéconomique dégage la contrainte budgétaire du pays, c'est-à-dire la capacité du pays à générer les ressources nécessaires pour faire face à ses dépenses, souvent plus importantes.*

- *sur la base de cette contrainte budgétaire, le modèle CDMT Central en isolant les dépenses de première nécessité et les dépenses incompressibles, dégage des parts stratégiques et permet de faire les allocations sectorielles de ressources budgétaires (principe clé utilisé : approche par les parts relatives pour traduire les priorités).*
- *le CDMT sectoriel qui reçoit les parts stratégiques dérivant du CDMT central, affecte les enveloppes stratégiques à chaque ministère et institution qui va les confronter à ses besoins pour en dégager les priorités et s'aligner sur le budget potentiel en attendant les arbitrages lors des conférences budgétaires.*

Conformément à la loi organique, et tenant compte de cette démarche, l'élaboration du programme des investissements publics sur la période 2022- 2026 obéit à une approche pragmatique et réaliste fondée sur : (i) la revue du Plan National de Développement 2018-2022; (ii) les orientations du comité de pilotage ; (iii) la mise en place d'une commission chargée d'élaborer et d'actualiser les PPAP-CDMT 2022-2026.

Le PIP rassemble donc l'ensemble des programmes pour lesquels les priorités ont été établies et pour lesquels le Gouvernement devrait mobiliser les ressources internes et externes nécessaires à leur réalisation. L'ensemble des projets retenus dans le PIP 2022-2026 sont conformes aux objectifs du PND 2022-2026 et concourent à la réalisation de ses piliers stratégiques. Cependant, cela ne signifie pas que toutes les sommes requises pour les réaliser sont acquises. Lors de l'élaboration de la loi de finances, et pendant les conférences budgétaires, chaque projet fera l'objet d'une attention particulière et ne seront retenus que les projets pour lesquels les ressources sont disponibles.

Les autres projets qui constituent l'expression des besoins des ministères sont consignés dans le PPAP et feront l'objet d'une attention particulière au fur et à mesure de l'exécution du PND 2022-2026 en fonction des ressources disponibles

#### ***(v) Programmation et budgétisation des investissements***

La programmation des investissements est annuelle ou pluriannuelle. Elle est coordonnée par la DGPD avec la participation des responsables des ministères sectoriels. La programmation des investissements se fait sur la base de la sélection des projets qui ont fait l'objet d'étude de faisabilité validée par le CNEEPIP.

Les études de faisabilité permettent aux ministères sectoriels et institutions d'établir un programme d'investissement dans lequel seront puisés les projets à programmer au budget d'investissement. Chaque projet codifié sera muni d'une fiche d'identification contenant un certain nombre d'informations telles que :

- *les objectifs ;*
- *les bénéficiaires ;*
- *la justification de la cohérence avec le PND ;*
- *la justification de la cohérence avec le CDMT et la stratégie sectorielle ;*
- *la justification de la faisabilité technique ;*
- *l'estimation du coût du projet ;*
- *l'identification des risques et des moyens de les minimiser ;*
- *l'impact sur l'environnement et l'équité en matière du genre.*

Pour des raisons de traçabilité, le projet identifié doit être codifié par le ministère concerné et cette codification doit être uniforme tout au long du cycle de vie du projet.

En ce qui concerne la budgétisation du projet, les critères retenus sont :

- *Pour les projets en cours,*
  - *la fiche-projet ;*
  - *le rapport de contrôle physique et financier du budget de l'État volet investissement.*
- *Pour les nouveaux projets :*
  - *l'étude de faisabilité ;*
  - *la fiche-projet.*

La phase de budgétisation permet à toutes les parties prenantes de la gestion du budget de l'État d'avoir en commun des outils de décision et une même compréhension des mesures prises dans la constitution du budget.

#### ***(vi) Exécution et suivi des investissements publics***

L'exécution et le suivi des investissements est d'abord du ressort des ministères concernés et, ensuite des ministères en charge du plan et des finances. Les acteurs impliqués dans le suivi de ces investissements sont : les DEP, la DGPD, la DGCB et l'ARMP.

En matière de suivi :

- Les DEP sont responsables du suivi physique et financier des investissements ;
- La DGPD coordonne le contrôle physique et financier des investissements publics ;
- La DGCB contrôle les engagements financiers des investissements publics ;
- L'ARMP est responsable du suivi des marchés publics.

#### **Objectifs du suivi de l'exécution des investissements**

Le suivi de l'exécution des investissements vise à :

- appuyer la prise des décisions ;
- promouvoir le dialogue fondée sur l'analyse ;
- renforcer la transparence ;
- rationaliser l'aide au développement ;
- responsabiliser et rendre compte.

#### **Résultats/effets attendus du suivi de l'exécution des investissements**

Le suivi de l'exécution des investissements prend en compte les points suivants :

- suivi du progrès dans la réduction de la pauvreté ;
- suivi des politiques et programmes de développement ;
- suivi de la mise en œuvre du budget.

#### **Réalisations/produits matrice des indicateurs clés du PND 2022-2026 ;**

- normes standards de production et de diffusion des données ;

- gestion de base des données, système de documentation et d'archivage ;
- rapport de suivi et d'évaluation du PND 2022-2026 ;
- rapport d'analyse socio-économique ;
- rapport de mise en œuvre du PND 2022-2026 ;
- rapport de contrôle physique et financier des investissements publics ;
- rapport de la Cour des Comptes ;
- rapports de synthèse des organismes multilatéraux et bilatéraux sur les ODD au Congo.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PND 2022-2026, le suivi va consister à :

- suivre l'état de l'exécution physique et financière des projets d'investissement public ;
- suivre le contrôle administratif, c'est-à-dire collecter :
  - la documentation sur les lois/règlements, lois des finances, circulaires budgétaires, procédures des marchés publics ;
  - les données (quantitatives, qualitatives, photos datées) pour rendre compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre du PND 2022-2026 ;
- suivre le renforcement de l'application des lois et règlements en matière de gouvernance;
- suivre l'application normes /codes, normes environnementales pour la préservation des écosystèmes.

*(vii) Évaluation des effets (ex-post)*

L'évaluation vise à :

- vérifier la pertinence et la cohérence des objectifs de départ ;
- apprécier la mise en œuvre des moyens ainsi que leur adéquation aux objectifs ;
- mesurer l'efficacité de l'action, c'est-à-dire le degré d'atteinte des objectifs ;
- examiner la durabilité des effets observés.

En fonction du moment de réalisation de l'exercice, on distingue trois types d'évaluations :

- l'évaluation à **mi-parcours** permet de suivre et, éventuellement, réorienter l'action ;
- l'évaluation **finale** prend place à la fin de l'action, elle examine les résultats et permet d'en observer les conséquences à court terme ;
- l'évaluation **ex post** se situe nettement après la clôture de l'action et s'intéresse aux effets à moyen ou long terme (impacts).

Selon le mode de réalisation de l'évaluation, on distingue :

- l'**auto-évaluation** réalisée par une ou plusieurs personnes directement impliquées dans l'action évaluée ;
- l'**évaluation interne** effectuée par un agent relevant de la structure responsable de l'action, mais n'ayant pas été impliqué dans la conception ou la mise en œuvre de celle-ci ;

- l' **expertise évaluative** pratiquée lorsque l'administration souhaite obtenir un bilan et des recommandations dans un délai court. Le recours à l'expertise évaluative peut être décidé hors du comité des évaluations avec l'accord du Directeur Général ;
- l' **évaluation externe** qui implique un recours à des consultants extérieurs, ce qui favorise un regard neutre et neuf. Elle est très souvent indispensable compte tenu des enjeux financiers, stratégiques et opérationnels.

Selon la nature de l'exercice, on distingue quatre catégories d'évaluations rétrospectives :

- les évaluations des opérations (actions, projets, programmes) ;
- les évaluations transversales (thématiques ou sectorielles) ;
- les évaluations d'instruments (organismes, opérateurs, moyens) ;
- les évaluations stratégiques (actions menées dans un pays, une région ...).

Le CNEEPIP, l'INS, la DGPD et les DEP conduisent ces différents types d'exercices d'évaluation en fonction de leurs missions respectives et de leurs champs d'action.

Une charte sur les principes de suivi-évaluation devant régir tous les acteurs impliqués dans l'évaluation est nécessaire et impérative. En attendant, la répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation devrait être établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions impliquées dans le processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation. Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans la charte.

Le CNEEPIP, l'INS, la DGPD et les DEP élaborent :

- un **questionnement type** qui invite les évaluateurs à examiner la valeur d'un investissement public en s'interrogeant sur sa "pertinence", sa "cohérence", son "efficacité", son "efficience", son "impact", sa "viabilité" ;
- une **démarche type** pour l'instance d'évaluation : élaboration des termes de référence, choix du prestataire, suivi de son travail, réception et discussion des rapports d'études, gestion des suites de l'évaluation ;
- une **méthodologie type** pour le prestataire devant réaliser l'évaluation, composée des techniques de collecte et d'analyse de l'information, à la fois qualitatives et quantitatives.

L'évaluation du PND 2022-2026 va consister à l'analyse des écarts entre les résultats attendus et les prévisions à travers le suivi permanent, les revues à mi-parcours et l'évaluation finale.

Les objectifs poursuivis par cette démarche étant de :

- fonder un processus de prise de décisions sur les informations disponibles et réduire les risques ;
- rectifier le tir à temps par l'ajustement des politiques (budgétaires, monétaires et financières, formation de la main-d'œuvre ; etc.).
- mettre en place un système d'information permettant des échanges d'information et une circulation fluide d'information/ feedback ;
- développer un réseau participatif sur les objectifs communs du SE.

D'ores et déjà, il faut relever que le système d'information des indicateurs au Congo fait ressortir des besoins d'appuis suivants en ce qui concerne le dispositif de suivi-évaluation :

- appuyer à la définition et à l'opérationnalisation du dispositif de suivi/évaluation du PND 2022-2026 ;
- financer de façon régulière la réalisation des enquêtes et des études dirigées par l'INS et d'autres unités fonctionnelles ;
- renforcer les DEP des ministères dans l'analyse de données d'impact et la valorisation d'informations produites par les enquêtes et études sectorielles ;
- développer les instruments de gestion par le renforcement des capacités des DEP des ministères sectoriels en procédure de gestion par résultats pour la mise en œuvre du suivi d'exécution du PND 2022-2026 ;
- organiser des ateliers de formation dans les DEP et les Directions départementales : formation des cadres en traitement et validation d'informations statistiques, renforcement des capacités des cadres en diffusion et vulgarisation des résultats ;
- renforcer les cadres départementaux en analyse de données et en diffusion des résultats ;
- définir et clarifier les rôles des acteurs et des parties prenantes ;
- aider à la définition des missions et cahiers de charge des différentes structures parties prenantes.
- aider à l'élaboration d'outils, de cadres logiques et de fiches de suivi et évaluation.

### ***2.4.3. Le canevas d'élaboration***

Le format de rédaction d'un PIP doit faire ressortir les points clés d'analyse des répartitions des ressources comme indiqué dans l'encadré ci-dessous.

#### *Encadré 0-6 : Canevas d'élaboration du PIP*

Introduction : Rappel de la méthodologie d'élaboration du PIP

1. Contour stratégique du PIP : Principaux objectifs de développement à moyen terme
2. Présentation du PIP
  - a. Répartition par piliers du Plan national
  - b. Répartition par secteurs et sous-secteurs
  - c. Répartition spatiale (régionale)
  - d. Répartition par types de projet (études, travaux, équipements, acquisitions domaniales)
3. Financement du PIP
  - a. Répartition par sources de financement
  - b. Répartition des financements par niveaux d'avancement (encours, nouveaux)
  - c. Répartition par degrés de maturité des financements (sûrs, promis)

Conclusion et recommandations : Analyse des risques liés aux autorisations d'engagement (AE)

## Chapitre III : Budgétisation (PAP)

### 3.1. L'alignement du budget à la planification stratégique

Le processus découlant des obligations du cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC met en place une approche précise et claire de l'articulation des stratégies nationales de développement et du cycle budgétaire. Ce processus est explicité dans le Guide didactique pour la mise en œuvre de la directive relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC).

Le budget de l'État est un document qui détermine les dépenses et les recettes de l'État en une année civile. Instrument de financement de la mise en œuvre des politiques publiques, il est la traduction financière des moyens des services, des politiques et des actions des pouvoirs publics pour une année civile. L'autorisation de percevoir les recettes et d'effectuer les dépenses publiques est donnée pour une année par le Parlement, qui vote la loi de finances.

L'action de l'État s'inscrit toutefois avec une permanence et une cohérence dans le temps, ce qui implique que les choix politiques et stratégiques opérés déclinent des stratégies nationales et sectorielles/ministérielles élaborées sur le moyen ou long terme. Ces documents à vocation stratégique sont accompagnés de programmes pluriannuels des actions prioritaires (PPAP) et de projets annuels de performance (PAP), pour leur mise en œuvre, détaillant de façon plus opérationnelle les actions à entreprendre ou les projets à réaliser sur le moyen terme (PPAP) et le court terme (PAP).

L'articulation de l'ensemble des outils de la chaîne Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Évaluation (PPBSE) est donc essentielle pour l'application de la directive de la CEMAC relative aux lois de finances. Cette articulation peut être distinguée entre le niveau national et le niveau sectoriel/ministériel :

- le premier niveau met en relation le cadre de référence national des politiques ou stratégies (exemple : le Plan National de Développement (PND) avec ses instruments de mise en œuvre (PPAP du PND), les instruments de cadrage à moyen terme (CBMT) et le budget de l'État ;
- le deuxième niveau définit l'articulation des stratégies ou politiques ministérielles/sectorielles avec les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), le budget annuel des ministères (Projets annuels de performance (PAP), constitués des programmes qui en relèvent, et le suivi-évaluation (rapports annuels de performance des programmes (RAP)).

Au plan stratégique, une interdépendance logique existe entre planification nationale et planification sectorielle/ ministérielle, les objectifs ministériels/sectoriels devant être en cohérence avec les objectifs nationaux. De même, au niveau des orientations stratégiques et des principes directeurs, une cohérence et une continuité doivent être garanties pour assurer l'efficacité et la convergence des efforts pour la réalisation des objectifs de développement. Cette ligne de cohérence doit se retrouver au niveau de la déclinaison opérationnelle des stratégies nationales et ministérielles/sectorielles. Par exemple, i) le programme pluriannuel des actions prioritaires (PPAP) du PND doit être en cohérence avec les plans d'actions ministériels/sectoriels ; ii) les éléments du PAP doivent être identifiables dans les programmes des ministères ; iii) les CDMT sont élaborés en cohérence avec le CBMT.

## **La planification nationale (le Plan National de Développement (PND)) et le budget de l'État**

Les politiques publiques s'inscrivent dans le cadre de la planification nationale, à savoir le PND, pour garder toute leur efficacité par rapport aux objectifs de développement de l'État. À côté de ce document de planification nationale, les instruments de programmation (CBMT, CDMT ministériels ou sectoriels, projets et rapports annuels de performance) sont élaborés pour faciliter la mise en œuvre des stratégies à moyen terme, et s'inscrivent dans la démarche de performance d'une gestion axée sur les résultats. Les documents de cadrage à moyen terme (CBMT et CDMT) sont ainsi des outils qui permettent d'améliorer et de formaliser le lien entre le budget et le plan national de développement. L'articulation au niveau global entre le plan national de développement et le budget, par l'intermédiaire du CBMT et du CDMT, s'établit par :

- la prise en compte des contraintes financières à moyen terme identifiées dans le CBMT ;
- le respect de la hiérarchisation des actions telle que définie dans le PPAP du PND ;
- la détermination de l'ensemble des dépenses des administrations publiques par le CBMT et sa décomposition par grandes catégories de dépenses publiques par les CDMT.

Sur la base du cadrage global effectué par le CBMT, les CDMT répartissent l'enveloppe globale de dépenses entre les différents ministères et institutions constitutionnelles chargés de mettre en œuvre les politiques publiques. Les dotations attribuées aux ministères doivent permettre d'atteindre les objectifs stratégiques identifiés dans le PND en fonction du niveau global de recettes attendues à partir des hypothèses et du contexte économiques définis dans le CBMT.

### **La planification ministérielle/sectorielle et les projets de budgets des ministères**

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

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

Cette approche doit conduire à une déclinaison des objectifs du secteur/ministère en programmes (budget programme) faisant l'objet d'une planification, soit au niveau du document de politique sectorielle/ministérielle, soit au niveau d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la politique sectorielle/ministérielle. Ces programmes s'inscrivent dans des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) pour traduire les propositions stratégiques dans les faits et assurer la cohérence entre l'ambition à long terme et la gestion à court et moyen terme du développement.

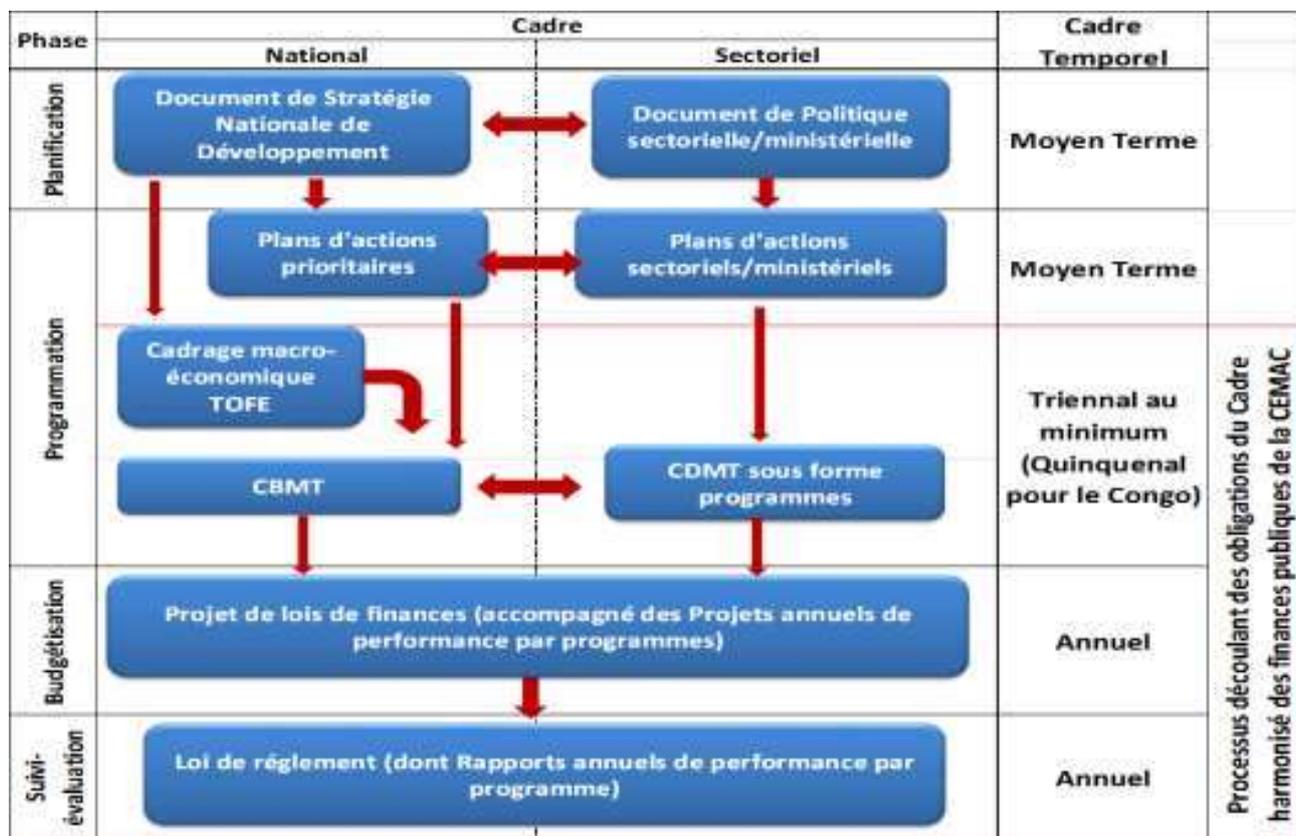
Il est important que la structure du budget programme soit explicitement intégrée dans le cadre de planification stratégique du gouvernement. Cette intégration garantira que les processus de planification stratégique et d'élaboration du budget soient mieux alignés et les plans plus facilement chiffrés.

En tant que cadre de programmation budgétaire, le budget programme s'élabore dans le respect des enveloppes ministérielles définies dans le CDMT et encadre le processus annuel de préparation du budget en facilitant les choix budgétaires à partir de la programmation à moyen terme des ressources et des dépenses. Il accroît la prévisibilité des flux de ressources et de charges tout en assurant une meilleure efficacité du système budgétaire.

Enfin, en tant qu'outil d'évaluation, le budget-programme permet de suivre et d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux ressources dégagées et objectifs fixés pour une mise en œuvre efficace des politiques, programmes et projets publics. Il permet de ce fait de réorienter les stratégies et politiques de développement pour améliorer leur efficacité.

La figure ci-dessous montre l'articulation entre la planification nationale (PND), la planification sectorielle, les plans d'actions prioritaires, les documents de cadrage (CBMT, CDMT), le budget et les documents de suivi-évaluation.

Figure 0-1 : Articulation des instruments de la chaîne PPBSE au niveau national et sectoriel/ministériel



### 3.2. Les règles et modalités de budgétisation en AE/CP

Dans le cadre de la mise en œuvre du PND 2022-2026 et du basculement du budget de l'État en mode budget programme, les administrations devront appréhender et appliquer les nouvelles règles et modalités de budgétisation, notamment pour les dépenses d'investissement. Plus spécifiquement, il s'agit des règles et modalités de budgétisation en autorisation d'engagement (AE) et en crédit de paiement (CP).

L'article 21 de la Directive N° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux Lois de Finances et sa version transposée dans la LOLF du 3 octobre 2017 (art. 24) définissent les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) de la manière suivante :

- *Les crédits ouverts en dépenses d'investissement distinguent des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et dont le paiement peut s'étendre, le cas échéant, sur une période de plusieurs années.*
- *Pour chaque opération d'investissement directement exécutée par l'État, l'autorisation d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécutée sans adjonction.*
- *L'autorisation d'engagement afférente aux opérations d'investissements menées dans le cadre de contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'État confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, couvre dès l'année où le contrat est conclu la totalité de l'engagement juridique.*
- *Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.*
- *Cette distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement peut également être appliquée, dans des conditions fixées par la loi des finances, aux crédits relatifs à certaines dépenses importantes s'exécutant sur plusieurs années.*

Ainsi, le mode de budgétisation des dépenses varie selon la nature de la dépense. En tenant compte des dispositions de la loi énoncées ci-dessus, il en résulte que les autorisations budgétaires distinguent d'une part l'engagement basé sur les autorisations d'engagement (AE) et le paiement basé sur les crédits de paiement (CP) à l'exception des dépenses à caractère évaluatif dont le montant ne peut être connu à l'avance et qui sont budgétisées en dotations (les intérêts de la dette, les réparations civiles, les garanties accordées par l'État, les catastrophes et calamités naturelles).

*Tableau 2 : Calibrage des AE et des CP*

<b>Mode de budgétisation</b>	<b>Nature de la dépense</b>	<b>Calibrage</b>
<b>En CP</b>	Dépenses de fonctionnement	CP
<b>En dotations</b>	Intérêts de la dette Réparations civiles Garanties accordées par l'État Catastrophes naturelles	
<b>En AE et en CP</b>	Dépenses d'investissement	AE = CP AE > CP AE < CP

### ***3.3. Les Projets Annuels de Performance (PAP)***

#### ***3.3.1. Le dispositif et les acteurs***

Généralement, l'exercice de planification stratégique et opérationnelle est fait pour les moyens et longs termes (PND, PPAP, CDMT, etc.). Cependant, pour être complet, ce processus de planification stratégique et opérationnelle doit couvrir tous les horizons temporels (long, moyen et court termes). **Le Programme de Travail Annuel (PTA) (ou Projet Annuel de Performance – PAP)** vient donc compléter le chaînon manquant du court terme.

**Le PAP représente la tranche annuelle du PPAP.** Tout comme le PPAP explique les contours stratégiques et opérationnels des budgets-programmes pluriannuels (CDMT), le PAP constitue le document de programmation expliquant les détails opérationnels des actions financées par le Budget annuel du ministère concerné.

Dans un contexte de Gestion Axée sur le Résultat (GAR), le PAP permet de suivre et d'évaluer avec une fréquence plus régulière les actions de chaque missionnaire public. Il sert ainsi de fondement à un Contrat de performance annuel sur la base duquel devra être jugé chaque ministère. Les Rapports Annuels de Performance (RAP) tels que recommandés par les directives de la CEMAC seront donc simplement les rapports de suivi de la mise en œuvre des PAP.

#### ***3.3.2. La chaîne et le chronogramme des activités***

- ***Élaboration d'un PAP ?***

Comme un PPAP, un PAP (ou PTA) doit être élaboré par le ministère ou l'Institution concerné. Sur la base du PPAP, un PAP doit fournir des précisions claires et succinctes sur : *(i) le contour stratégique du PAP en élaboration ; (ii) les programmes et projets envisagés au cours de l'année concernée ; (iii) les ressources budgétaires allouées à chaque projet ; et (iv) le cadre de contrôle et de suivi de l'exécution des programmes et du budget annuel concernés.* Mieux encore, le PAP apporte des détails sur : *(i) le Chronogramme des activités programmées au cours de l'année ; (ii) et le Plan d'engagement prévisionnel de l'année.*

La consolidation des différents plans d'engagement sectoriels en un plan d'engagement unique va servir d'input à la confection d'un **Plan de Trésorerie de l'État (PTE)**, cohérent avec les activités budgétisées contenues dans les différents PAP. Cette cohérence entre le Plan de trésorerie et les plans d'engagement issus des PAP va aider à limiter le phénomène de "divorce" observé entre le budget voté et le budget réellement exécuté.

L'élaboration des PAP, comme celle des RAP (Rapports Annuels de Performance) et des PPAP, doit s'intégrer dans le cycle budgétaire. Ainsi, au moment où l'on prépare le projet de budget de l'État, chaque ministère doit préparer son projet de PAP. En fin d'année (novembre-décembre), les projets de PAP doivent donc être prêts. Ces projets doivent être finalisés en début d'année suivante (janvier-février) dès que le budget est voté et promulgué. Parallèlement, les Contrats de Performance Ministériels (CPM) sont préparés et signés dès que les PAP sont finalisés. De même, pendant que l'on prépare les PAP et les CPM de l'année (n), les Rapports Annuels de Performance (RAP) de l'année (n-1) doivent également être apprêtés et finalisés.

- ***Les acteurs des projets annuels de performance***

Les projets de PAP sont élaborés par les ministères à partir de canevas proposés par la DGPD et la DGB conformément aux orientations communautaires (CEMAC). Leur validation se fait au cours d'un atelier. La DGPD a la charge de la production du condensé des rapports de PAP.

- ***Budgétisation des actions sectorielles***

Après la révision et le renforcement des Programmes Pluriannuels des Actions Prioritaires (PPAP) des sectoriels au plus tard fin mars de l'année en cours, le calendrier budgétaire prévoit l'actualisation des prévisions des ressources financières du pays, réalisée par l'équipe du cadrage macroéconomique, en prenant en compte les promesses des appuis extérieurs devra être menée et finalisée. Pour ce faire, la DGPD reçoit les fiches d'information de la DGPAD dont les équipes seront amenées à recueillir les données y relatives auprès des PTF et des sectoriels. Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT), élaboré par les services de la Direction générale du Budget (DGB) à l'issue de l'actualisation du cadrage macroéconomique permettra l'affectation des enveloppes entre les secteurs. Ces derniers devront mettre à profit les enseignements de leurs rapports annuels de performance (RAP) de l'année n-1 et l'actualisation de leurs stratégies pour définir les contours de l'actualisation de leurs CDMT qui devrait intervenir à partir d'avril de l'année en cours. Des travaux communs entre la DGPD et les sectoriels permettront d'élaborer et d'actualiser le CDMT central au cours du même mois.

L'évolution des performances sectorielles étant connus les secteurs s'engagent sur l'atteinte de nouveaux objectifs.

### ***3.3.3. Le canevas d'élaboration du PAP***

- ***Procédure d'élaboration des PAP***

Cette procédure s'articule sur plusieurs phases : (i) préparation des PAP programmes conformes à la stratégie sectorielle et aux dotations budgétaires disponibles ; (ii) approbation des PAP par programmes ; (iii) consolidation des PAP ; (iv) validation technique et budgétaire des PAP consolidés au niveau des secteurs ministériels ; (v) Initialisation et mise en place des PAP consolidés par programmes après l'adoption du budget.

- ***Contenu des PAP***

L'encadré ci-dessous propose le canevas d'élaboration des PAP ministériels.

*Encadré 0-1 : Structure standard d'un PAP*

<p><b><u>PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE</u></b></p> <p><b><u>Programme « XXX »</u></b></p>
<p><b>1- <u>Identification du programme</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Désignation :</li><li>- Numéro du programme : code XXX (Supervision DGB)</li><li>- Fonction du responsable de programme :</li></ul>
<p><b>2- <u>Présentation stratégique</u></b></p> <p>(1 à 2 pages)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Présentation succincte des acteurs du programme (directions, services, opérateurs)</li><li>- Analyse stratégique sur la base des documents de stratégie de référence connus (Ensemble, poursuivons la marche, PND, PPAP, ODD, Agenda 2063, stratégie sectorielle, autres documents)<ul style="list-style-type: none"><li>○ Les finalités du programme/ de la politique publique (but ultime)</li><li>○ Le diagnostic stratégique (force/faiblesse),</li><li>○ Les enjeux et perspectives</li></ul></li></ul> <p>NB : A actualiser sur la base des éléments de contexte les plus récents</p>

**3- Piliers stratégiques**

- (Énumération succincte)

**4- Présentation des objectifs stratégiques et des indicateurs de performance du programme**

**Objectif 1 : XXXXXXXX (se conformer aux règles de formulation de l'objectif 2 objectifs par programme)**

- (un paragraphe par objectif permettant d'explicitier très succinctement l'objectif)

a. Indicateur de performance n° (PGM)- 1 (1 indicateur par objectif)

N° de l'indicateur :

Intitulé de l'indicateur :

Nature de l'indicateur

(usager/citoyen/contribuable)

	Unités	Valeurs					
		Historiques		de base	cibles		
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indicateur							

Source des données :

Modalité de calcul :

**Justification des prévisions et de la cible :** à caler sur la base de l'allocation des crédits et effectifs alloués

**5- Présentation des crédits et effectifs du programme (supervision DGB)**

**Ventilation des dépenses par nature** (année n et pluriannualité sur T5) (AE/CP)

	Titre 2	Titre 3	Titre 4	Titre 5
Programme XX				

**Ventilation indicative par action**

Programme XX	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6
Action 1				
Action 2				
Action 3				
Action 4				

**Ventilation des effectifs du programme**

(Par action ou par direction et service)

**Justification des crédits**

(Présentation succincte de la justification des crédits)

**6- Présentation des opérateurs concourant à la politique du programme**

**Opérateur XX**

**Présentation succincte de l'opérateur**

(1 ou 2 paragraphes)

Budget de l'opérateur	
<p><b>Emploi</b></p> <p>Dépenses de personnel  Dépenses de fonctionnement  Dépenses d'investissement</p>	<p><b>Ressources</b></p> <p>Subvention de l'État  Autres ressources</p>

### 3.4. Les outils d'opérationnalisation budgétaire

La loi de finances de l'année est l'instrument déclencheur de mise à disposition de ressources financières à dépenser pour atteindre les résultats des programmes selon les dispositions accordées dans les Projets Annuels de Performance.

#### 3.4. 1. Le plan de passation des marchés (PPM)

L'exécution des dépenses de l'État, dont notamment les dépenses d'investissement et en partie les dépenses des biens et services, obéit à une technique particulière, commençant par la mise en place d'un PPM. Il s'agit du « programme annuel de passation des marchés » qui donne une visibilité, sur toute l'année à venir, du rythme d'exécution des dépenses de l'État et que les différentes administrations publiques établissent en principe pour l'année n, au cours de l'année n-1. Le PPM global (annexe 6) donne le calendrier des marchés à passer dans le cadre de l'exécution des différents projets inscrits au niveau du programme au titre de l'année. Ainsi, le PPM permet d'avoir une vision globale de l'ensemble des marchés à passer (Engagements juridiques prévus) au sein de chaque programme et par conséquent au sein de chaque ministère au cours d'une année dans le but de mieux les gérer.

Le PPM, décliné généralement par trimestre et par mois, donne une visibilité non seulement aux entreprises privées pour leur permettre de mieux se préparer aux appels d'offres, mais aussi à l'État, pour, d'une part, suivre et piloter l'exécution de ses programmes d'investissements publics et, d'autre part, enrichir et fiabiliser le Plan d'engagement (PE), lequel à son tour est destiné à alimenter le Plan de trésorerie (PT) prévisionnel. On distingue classiquement, parmi les PPM, le PPM sectoriel (PPMS) et le PPM consolidé (PPMC), chacun élaboré en prévision et en réalisation (annexe 6).

Les PPM sectoriels contiennent un ensemble d'informations essentielles, dont notamment :

- l'objet de la prestation ;
- le mode de passation du marché ;
- le coût prévisionnel de la prestation ;
- la source de financement ;
- les dates probables de lancement de la procédure, d'attribution du contrat, du démarrage des prestations, d'achèvement de la prestation ; et
- parfois l'imputation budgétaire, etc...

Les PPM sectoriels sont élaborés par les administrateurs de crédits, consolidés, par ministère et institution, par les Secrétaires permanents des cellules de passation des marchés publics ministériels avant leur transmission à la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP), fin décembre de l'année n-1 ou au début janvier de l'année n. La DGCMP/EF procède ensuite à leur contrôle, approbation et publication sur le portail des marchés publics.

L'actualisation des PPMS et du PPMC doit être réalisée systématiquement tout au long de l'année, c'est-à-dire au fur et à mesure de l'exécution des marchés, ce qui permettrait de mettre à jour les plans d'engagements trimestriels mensualisés, lesquels à leur tour alimenteront les plans de trésorerie trimestriels en fonction des dates prévisibles des décaissements.

Le PPM intègre également les marchés publics pluriannuels (correspondant à des AE) et renseigne également sur les dépenses engagées non liquidées ainsi que les crédits disponibles.

Dans le but d'accroître l'exhaustivité et la qualité de l'information contenue dans le PPM consolidé, il est important que l'ensemble des ministères et institutions produise leurs PPMS. Il est également important d'assurer le suivi de l'exécution des PPM sectoriels afin d'actualiser le PPMC, puis le PE et le PT. Ce suivi se fait en actualisant régulièrement les PPM, sur la base du suivi de l'exécution physique et financière des dépenses sur marchés et en intégrant également les informations communiquées par l'ARMP s'agissant des audits réalisés et des contentieux instruits.

### *3.4. 2. Le plan d'engagement (PE)*

Le RGCP prévoit que toute dépense de l'État doit, avant d'être liquidée, ordonnancée et payée, faire l'objet d'un engagement préalable pris par l'ordonnateur compétent. Il est donc nécessaire, pour une gestion rationnelle de la trésorerie de l'État, d'appréhender ces engagements avant qu'ils ne donnent lieu à paiement. L'outil le plus indiqué pour appréhender, suffisamment à l'avance, les engagements de l'État est le plan d'engagement (PE). Le PE constitue donc le prolongement logique du PPM, mais il est plus exhaustif puisqu'il inclut les autres dépenses hors marchés. Le PE est un document synthétique décrivant, par mois et par trimestre, les prévisions d'engagements des dépenses de l'État de toutes natures.

On distingue classiquement, parmi les PE, le PE sectoriel (PES) et le PE consolidé (PEC), chacun élaboré en prévision et en réalisation (Annexe 7). Les PES qui sont élaborés par les ministères et les institutions permettent de renseigner sur les montants des engagements de dépenses déclinés en mois de l'année courante. Ils sont complétés par la nomenclature budgétaire et notamment leurs codes économiques. Le PEC est un outil de programmation et de suivi de l'exécution de l'ensemble des dépenses de l'État, confectionné par la DGB par consolidation des PES. Le PEC constitue une synthèse de la comptabilité des engagements, complétés par les délais nécessaires aux ordonnancements des dépenses y afférentes permettant ainsi, au Trésor, de déterminer plus aisément les dates prévisionnelles des décaissements.

Les bonnes pratiques prévoient l'élaboration de PE annuels par les directions des ressources financières et du matériel (DRFM) ministérielles et communiqués à la DGB, dès réception des plans de libérations des crédits de la DGB. Les PES comprennent la ventilation, par nature des dépenses au regard des crédits alloués et « leurs imputations économiques ». En outre, pour être utiles, les PES doivent être élaborés sur base « liquidation », c'est-à-dire sur la base des échéanciers d'exécution prévus dans les projets des marchés des ministères, ainsi que de leurs intentions de dépenses pour les dépenses hors marchés.

Les PES sont ensuite consolidés dans un PEC, au niveau de la DGB, dans un document unique ventilé par trimestre et par mois. Ce PEC constitue en cours d'exercice, lorsqu'il est à son tour ajusté, un outil indispensable à l'enrichissement du PT, principale base d'une gestion rationnelle et active de la trésorerie de l'État. Il permet ainsi de déterminer, suffisamment à l'avance, le niveau des émissions des titres d'emprunts ou, au besoin, de la régulation des engagements, en cas de déséquilibre difficilement maîtrisable de la trésorerie de l'État. Il doit être noté que la ventilation mensuelle des dépenses, sur le PEC, doit être faite sur une base « ordonnancement » et non sur base « engagements ». Cet ajustement sur base

« ordonnancement » signifie que ce sont les dates prévisibles des décaissements qui doivent être prises en compte et non les dates des engagements.

### **Contenu et méthodologie d'élaboration du PEC**

Les prévisions de dépenses sont généralement agrégées dans le PEC, par grandes catégories avec indication de leurs codifications économiques, de manière à faciliter leur ventilation sur le PT, en :

- dépenses sensibles : dépenses de personnel (salaires), pensions et remboursement de la dette en fonction d'échéanciers précis;
- dépenses prioritaires : dépenses de lutte contre la pauvreté, dépenses d'abonnements (électricité, eau et téléphone) ;
- autres dépenses : transferts et subventions, dépenses en capital, sujettes à régulation et dont la priorisation est fonction des engagements pris par le gouvernement ; et enfin
- autres dépenses courantes de fonctionnement : évaluées généralement en fonction de leurs natures respectives.

Il est à noter que pour assurer une compréhension et une utilisation uniformes des PES, PEC et PT, il est recommandé d'y prioriser les natures de dépenses à définir par les autorités.

### **Techniques de projection des dépenses dans les PES et le PEC pour prendre en compte la saisonnalité**

La projection mensuelle des dépenses sur le plan d'engagement est souvent fonction de leurs natures :

- salaires et pensions : il s'agit de dépenses qui peuvent être aisément déterminées pour l'année entière, sur la base des informations sur le recrutement et la carrière des fonctionnaires de l'État et des dates fixées pour le paiement des salaires et des pensions (les données sont obtenues, de préférence, avec un fichier unique de référence fonction publique - solde);
- abonnement (eau, électricité, téléphone) : leur montant peut être prévu sur la base des consommations des années antérieures;
- frais d'entretiens et de réparations : il s'agit de dépenses d'entretien qui reposent généralement sur des contrats de maintenance ou d'entretien connus à l'avance. Par contre, les dépenses liées aux réparations des véhicules sont plus difficiles à prévoir : aussi faudrait-il envisager de les prévoir sur la base des données des années antérieures ou arrêter une dotation mensuelle pour chaque véhicule;
- frais de déplacement et de mission : il est fort probable que ces dépenses soient très élevées et très variables durant toute l'année. Aussi, leur programmation s'avère nécessaire, selon qu'il s'agisse de missions statutaires ou de simples participations à des stages, séminaires ou réunions. Toutefois, il est généralement recommandé de se référer aux données des années antérieures qui peuvent éventuellement montrer une saisonnalité de cette catégorie de dépense;
- achat de biens : à ce niveau, les données pour les années antérieures sont très importantes pour identifier la saisonnalité des dépenses, ce qui nécessite la programmation des appels d'offres les concernant (cf. PPM);
- subventions et transferts : il s'agit des subventions aux collectivités territoriales, aux institutions publiques, aux établissements scolaires, aux familles, aux étudiants (bourses), etc. Leurs échéanciers sont linéairement mensualisés ou trimestrialisés;

- dépenses d'investissement : ces dépenses sont souvent déterminées sur la base de la disponibilité des financements extérieurs. Ces dépenses sont mensualisées sur la base des informations contenues dans les PPM.

### *3.4.3. Le plan de trésorerie (PT)*

En vertu des dispositions de l'article 56 de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances (LOLF), le plan de trésorerie annuel mensualisé comportant notamment un plan d'engagement (PE) dont le plan de passation des marchés publics (PPM) est une annexe à la loi de finances initiale.

Le plan de trésorerie prévisionnel (Annexe 8) est un tableau de bord pour le Trésor public et un instrument technique de gestion courante pour le ministre en charge des finances. Pour les ministères sectoriels, le plan de trésorerie est un outil d'information. Il doit être revu périodiquement en cours de gestion pour prendre en compte les résultats de l'exécution budgétaire de même que la conjoncture et les circonstances qui surgissent au cours de l'exercice budgétaire. À cet égard, l'article 81 de la LOLF dispose que le plan trésorerie annuel mensualisé est régulièrement mis à jour par le ministre chargé des finances qui publie tous les trois mois une situation de la trésorerie et de l'exécution budgétaire.

Ainsi, les entrées et les sorties de fonds seront mieux maîtrisées afin de permettre à l'État d'atteindre aisément et efficacement les objectifs qu'il s'est fixés.

L'instauration de ce plan a pour objectif de maîtriser les dépenses publiques et d'assurer une gestion rigoureuse des ressources disponibles en mettant en adéquation les ressources et les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'État et en évitant l'accumulation d'arriérés. L'élaboration du plan de trésorerie annuel mensualisé de l'exécution du budget de l'État est fondée sur la nécessité pour le Gouvernement, au regard des besoins sans cesse croissants des populations, face à la rareté des ressources, de disposer d'un meilleur outil de pilotage de l'exécution budgétaire. Ainsi, le suivi de l'exécution budgétaire à partir de cet instrument vise à limiter les risques d'endettement de l'État, assurant la soutenabilité du budget. En effet, tout engagement de l'État doit être soutenu par l'assurance de la disponibilité des ressources.

En somme, le pilotage de l'exécution budgétaire à partir du plan de trésorerie permet :

- d'avoir une vue globale des disponibilités de l'État et de connaître, au mois le mois, la situation de trésorerie publique ;
- d'encadrer l'exécution des dépenses de l'État par rapport aux ressources mobilisées, en vue d'assurer à tout moment l'équilibre financier général de l'État ;
- de régler à bonne date, les dépenses de la gestion courante et d'éponger progressivement les arriérés de paiement afin d'éviter à l'État les pénalités de retard et l'accumulation de nouveaux arriérés.

La mensualisation du plan de trésorerie vise à ajuster les flux des ressources et des dépenses de l'État afin d'équilibrer la gestion mensuelle de trésorerie et aboutit à la couverture des dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'État suivant un ordre de priorité hiérarchisé.

Les règles de fonctionnement du plan de trésorerie doivent respecter les quelques principes suivants :

- les dépenses d'un mois donné sont obligatoirement financées par les recettes de ce mois éventuellement (abondées par le reliquat de trésorerie du mois précédent) et il doit être évité de constituer un arriéré de paiement en fin de mois.

- les dépenses d'urgence, définies comme dépenses ayant caractère de force majeure et non prévisibles doivent être financées, au cours d'un mois par réduction des crédits alloués à d'autres points afin de préserver l'équilibre du plan de trésorerie.
- après paiement des dépenses obligatoires, le solde disponible du plan doit permettre d'engager les dépenses prioritaires, selon des autorisations établies trimestriellement ou mensuellement par le ministère des finances et notifiées aux responsables de programmes et qui constituent des plafonds d'engagement de dépenses qui ne peuvent, en aucune manière, être dépassés.

#### ***3.4.4. Le Plan de consommation des crédits (PCC)***

Le PCC (annexe 9) donne le plan d'engagements ou de décaissements prévisionnel pour chaque activité et pour chaque période de l'année (par mois/trimestre). Le PCC est établi par chaque ministère/institution par activité et de manière consolidée par action et par programme et donne, au regard du PTBA, le niveau de consommation prévisionnelle (mensuel/trimestriel) des crédits alloués.

#### ***3.4.5. Le cadre de mesure de la performance (CMP)***

Le cadre de mesure de la performance (CMP) donne les directives pour la gestion de l'information sur le suivi de l'exécution des programmes et pour l'évaluation de fin d'année. Il guide également la détermination des cibles intermédiaires des indicateurs (trimestriel), le plan de collecte d'information sur les indicateurs, le plan de traitement, les sources d'information, etc.

Plus spécifiquement, le CMP comprend principalement deux tableaux de bord. Le premier est le tableau de bord pour le suivi d'exécution du Plan de Travail et Budget Annuel (PTBA) qui permet de suivre l'état d'avancement de l'exécution physique et financière des activités et actions du programme. Le second est le tableau de bord pour le suivi des indicateurs finaux et intermédiaires qui permet de suivre les écarts en valeur et en pourcentage entre les prévisions et les réalisations des cibles des indicateurs de performance. Les canevas d'élaboration pour ces deux tableaux sont présentés à l'annexe 10.

#### ***3.4.6. Usage des outils d'opérationnalisation budgétaire***

Les outils d'opérationnalisation budgétaire, PAP, PCC, PE, PPM et CMP sont très utiles dans la phase d'exécution du BP, ils doivent être consolidés au niveau de chaque responsable d'unité administrative et au niveau du responsable de programme. Ainsi, chaque responsable d'unité administrative dispose d'un PAP consolidé, d'un PCC consolidé, d'un PE consolidé, d'un PPM consolidé pour toutes les activités, et chaque responsable de programme dispose d'un PAP, d'un PCC, d'un PE, d'un PPM et d'un CMP consolidés pour l'ensemble du programme.

# *Chapitre IV : Exécution technique et financière du budget programme*

## *4.1. Les concepts de l'exécution technique et financière des programmes*

La gestion budgétaire par programme (GBP) est un processus qui démarre en République du Congo et qui va affecter le fonctionnement des administrations et, donc, la mise en œuvre du PND. Or, ce nouveau cadre de gestion financière apporte un important lot de nouveaux concepts dont certains peuvent être assez complexes à appréhender.

Tout au long de ce guide, un effort est fait pour expliquer ces concepts dans un langage simple et accessible aux lecteurs non-initiés. En addition, dans le but d'en faciliter la lecture, un glossaire est proposé à l'annexe 11 du présent guide.

## *4.2. Le dispositif d'exécution technique du budget programme*

### *4.2.1. Le dispositif de pilotage stratégique*

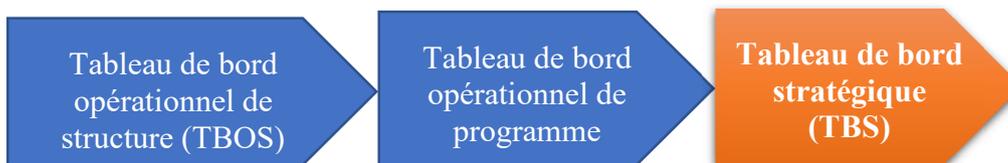
Le pilotage stratégique est un dispositif de suivi mis en place par chaque responsable de programme (appelé à devenir des ordonnateurs) pour s'assurer que tous les programmes relevant de sa responsabilité sont mis en œuvre de façon efficace et efficiente en vue de réaliser l'objectif stratégique du ministère ou de l'institution. Le dispositif de suivi n'a pas vocation à s'ingérer dans la gestion opérationnelle des programmes, mais vise plus précisément à offrir au responsable des programmes un cadre pour des prises de décision stratégique garantissant l'atteinte des objectifs des programmes.

Le schéma global dans lequel s'intègre la logique d'intervention du programme est la chaîne de résultats. Celle-ci dicte qu'à partir des objectifs globaux et spécifiques, le responsable de programme doit prendre les dispositions opérationnelles afin de planifier les intrants en termes de moyens généraux (ressources humaines et matérielles) pour organiser les tâches et activités nécessaires à la production d'extrants (produits) qui produisent des effets (résultats intermédiaires) et un impact (résultats finaux) d'ordre économique ou social.

Pour mettre en place le dispositif, d'abord il faut formaliser son existence à travers l'identification et définition des rôles et responsabilités des acteurs en charge de son fonctionnement. Les acteurs devant constituer l'équipe de pilotage stratégique sont essentiellement :

1. Des responsables de programme ;
2. Le responsable du contrôle de gestion ;
3. Des responsables des services techniques ;
4. Le responsable des services financiers.

Il faut donc prévoir des procédures et outils de mise en œuvre et les orienter sur la production et l'analyse d'un tableau de bord stratégique (TBS). Le tableau de bord stratégique est la résultante de l'ensemble des tableaux de bord produits dans le cadre du suivi des programmes, actions et activités.



Le TBS a la particularité de se focaliser sur des indicateurs suffisamment pertinents qui rendent compte de l'évolution des programmes vers les résultats. Dans le chapitre consacré au suivi des programmes, des orientations pour la construction d'un tableau de bord sont données de façon détaillée.

#### *4.2.2. Le dispositif de pilotage du contrôle de gestion*

Le contrôle de gestion est un dispositif d'aide au pilotage de la performance mis en œuvre par le responsable du ministère sectoriel, dans son champ d'attribution, en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés - y compris les ressources humaines - et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations.

Il permet :

- d'assurer, tout à la fois, le pilotage de l'entité sur la base d'objectifs et d'engagements de services, et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.
- d'alimenter et d'orienter le dialogue de gestion, relatif aux volumes de moyens mis à la disposition des entités et aux objectifs qui leur sont assignés, à partir de la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

Chaque administration conçoit son propre dispositif de contrôle de gestion, développé - dans le cadre de structures pérennes - en conformité avec les besoins d'information de pilotage par programme et par action de politique publique, ainsi qu'avec les normes et procédures de contrôle de gestion définies au sein de la structure hiérarchique, à laquelle l'entité est rattachée.

Au niveau du ministère, une structure spécifique, ou « cellule d'appui au pilotage », s'assure de la cohérence d'ensemble des dispositifs de contrôle de gestion des différentes entités rattachées au ministère (notamment la cohérence des méthodes d'imputation de charges, d'analyse de la valeur des activités et des projets, de mesure des résultats et de la cohérence des indicateurs de performance) ainsi que de leur bonne articulation avec les besoins du pilotage de la stratégie et des objectifs portés globalement par le ministère. Le cas échéant, elle prépare les indicateurs de pilotage et de résultat du ministre.

Ainsi, l'opérationnalisation du contrôle de gestion requiert la mise en place d'une planification opérationnelle (PAP) basée sur le suivi d'indicateurs et l'analyse des coûts résultant de la comptabilité publique (comptabilité budgétaire, générale et analytique). Sa mise en œuvre est facilitée par la contractualisation et le dispositif de suivi des performances (tableaux de bord).

Les caractéristiques principales du dispositif de pilotage de contrôle de la gestion sont :

- Cadre institutionnel : La fonction de contrôle de gestion est assurée par une structure ou un contrôleur de gestion placé auprès du responsable de programme.
- Structuration : Elle repose sur un système d'information technique et financier de suivi des programmes bâti autour d'indicateurs de mise en œuvre.

- Outils de diffusion : Les données de pilotage des programmes sont consignées dans un tableau synthétique (tableau de bord) permettant d'apprécier la bonne exécution des programmes.

L'équipe du dispositif est composée de cadres de haut niveau ayant des compétences confirmées dans les métiers au cœur du ministère. L'équipe doit également comporter des compétences en matière de gestion financière pour l'évaluation des coûts des programmes.

#### ***4.2.3. Le dispositif de pilotage opérationnel***

Le dispositif de pilotage opérationnel consiste à mettre en place un processus de remontée de l'information sur la mise en œuvre des activités d'un programme dans l'optique d'évaluer les progrès vers son objectif et ses résultats.

Le dispositif de pilotage opérationnel au niveau du responsable de programme comprend la préparation, à partir de l'information du PAP, d'un tableau synoptique du programme pour permettre d'avoir :

- une vue d'ensemble des objectifs du programme par action et activité
- pour chaque niveau d'objectifs, les indicateurs de mesure de la performance
- Pour chacun des indicateurs, les cibles intermédiaires (trimestrielles)

Le responsable de programme doit prévoir au sein du programme le circuit d'alimentation des indicateurs qui permet de fournir des données fiables et vérifiables.

Cela se traduit par la construction d'un cadre de mesure de la performance (CMP) du programme.

#### ***4.2.4. La contractualisation***

La contractualisation consiste en la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre le ministre et les opérateurs intervenant dans l'atteinte de l'objectif stratégique de son département ministériel. La contractualisation constitue un mode efficace de pilotage d'une politique publique dans le cadre de l'exercice de la tutelle de l'État sur les organismes publics. Son objet est de formaliser les relations entre deux entités (l'État et l'organisme public).

La contractualisation sur des objectifs et des moyens doit devenir le mode normal de relations entre les acteurs intervenants directement ou indirectement dans la mise en œuvre d'un programme :

- entre les diverses structures des administrations centrales;
- entre les administrations centrales et les services déconcentrés;
- entre les ministères et les établissements publics placés sous leur tutelle.

Ces contrats de performance formalisés permettent de convenir des ressources à mobiliser à moyen terme (sur trois ans) en contrepartie des résultats à atteindre. Ils permettent en conséquence de favoriser et encadrer un meilleur alignement des interventions des opérateurs dans le cadre de la planification stratégique nationale.

La contractualisation a pour objectifs :

- Garantir une meilleure visibilité de l'action publique;
- Privilégier une logique de résultats et non de moyens;

- Responsabiliser les opérateurs;
- Favoriser l'approche de management public.

### **Le mécanisme de mise en place de la contractualisation**

Pour mettre en place le mécanisme de contractualisation, il faut tout d'abord la clarification du cadre institutionnel de mise en œuvre des programmes pour bien encadrer la formalisation des engagements des uns envers les autres pour la réalisation d'objectifs spécifiques des programmes. Le support de la mise en place de la contractualisation est par conséquent les programmes inscrits dans le PAP.

Dans la démarche de la contractualisation, il s'agit de :

- regrouper toutes les activités relevant d'une même unité administrative;
- d'en faire un cadre de résultats à atteindre par cette unité administrative;
- identifier les moyens associés à ce cadre de résultats résultant de l'ensemble des dotations budgétaires allouées à chaque activité;
- s'engager mutuellement à produire les résultats du cadre de résultat en contrepartie des moyens mis à sa disposition par l'ordonnateur responsable des programmes.

En pratique, toutes les activités inscrites dans un PAP ne sont l'objet de la contractualisation. Elle concerne principalement celles qui sont les plus déterminantes pour les résultats des programmes ou devant faire l'objet d'un transfert de moyens à une autre organisation.

### **Le contrat de performance**

Le contrat de performance est l'une des catégories d'accord qui établissent les engagements mutuels entre le responsable des programmes et les acteurs en charge de la mise en œuvre des activités. Il sous-entend une relation de type hiérarchique entre les parties contractantes. Le programme étant entièrement sous la responsabilité du ministre ou du Président de l'institution, ce dernier est par conséquent habilité à établir la relation contractuelle.

Les caractéristiques principales d'un contrat de performance sont :

- **Forme** : existence d'un acte juridique portant les signatures et le cachet des parties prenantes à la mise en œuvre du contrat ;
- **Obligation** : formulation explicite de l'étendue des engagements de chaque partie prenante;
- **Contrôle** : comporte des indicateurs de mise en œuvre des clauses du contrat.

Les modalités de mise en place des contrats de performance seront encadrées à travers des dispositions juridiques. Ces dispositions juridiques préciseront la forme et le contenu type d'un contrat de performance. Dans les grands principes, le contrat administratif abordera les principaux aspects suivants :

- identification des parties contractantes;
- précisions des programmes, activités et crédits budgétaires des activités concernées par l'accord;
- fixation de l'objectif du contrat;
- précisions sur les réalisations (indicateurs et cibles) à suivre et à évaluer;
- détermination des principaux indicateurs pour suivre les résultats;
- moyens humains et matériels évalués en montant global mis à disposition du bénéficiaire du contrat;
- précision des modalités de suivi du contrat;
- les annexes (les textes réglementaires, les plans de mise en œuvre, etc.);
- etc.

*Encadré 0-1 : Exemple de plan d'un contrat de performance*

<b>Plan d'un contrat de performance</b>
Préambule
Titre I. Dispositions générales
<ul style="list-style-type: none"><li>• Objet du contrat</li><li>• Parties contractantes</li><li>• Objectifs du contrat</li><li>• Durée du contrat</li><li>• Portée du contrat</li></ul>
Titre II. Engagements des parties contractantes
<ul style="list-style-type: none"><li>• Engagements de la direction régionale</li><li>• Engagements de l'administration centrale</li></ul>
Titre III. Modalités de suivi et d'évaluation
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mécanismes de suivi et d'évaluation</li><li>• Organes de suivi et d'évaluation</li><li>• Fonctionnement des organes de suivi et d'évaluation</li></ul>
Titre IV. Dispositions particulières
<ul style="list-style-type: none"><li>• Révision du contrat</li><li>• Publication et archivage du contrat</li></ul>

La mise en place du contrat de performance devra suivre une procédure spécifique qu'il faudra préparer et arrêter dans un instrument de loi. Sur le plan opérationnel, le processus de mise en place d'un contrat de performance qui est mené par trois acteurs et se décline en trois phases et quatre étapes :

*Tableau 3 : Processus de mise en place d'un contrat de performance*

N°	ETAPES	ACTEURS	ACTIONS
1	Élaboration du support et projet du contrat de performance	Unité administrative	Élabore la synthèse des activités qui lui reviennent par programme et le projet de contrat
2	Contrôle de qualité	Responsable opérationnel de programme	Fait le contrôle technique du support et projet de contrat de performance et les soumet au contrôleur de gestion
3		Contrôleur de gestion	Assure de la conformité, pré-validate les contrats proposés et les soumet à l'ordonnateur
4	Contractualisation	Ordonnateur	Valide et signe les contrats de performance qui le lie à l'unité administrative et lui fait tenir copie

### *4.3. Le processus de mise en œuvre*

L'adoption de la budgétisation par programme axée sur la performance implique des innovations et des changements dans le processus de management public. **L'autorisation parlementaire à travers la loi de finances** n'est plus une autorisation de dépense, mais surtout **une obligation de résultat** vis-à-vis des priorités nationales en termes de développement et de réduction de la pauvreté.

Partant de ce constat, les activités deviennent le noyau de la mise en œuvre opérationnelle et sont désormais prises en compte dans la loi de finances à travers les programmes et actions qui sont assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultat.

Les principes de la mise en œuvre des budgets programment sont :

- Chaque activité mise en œuvre au sein d'une administration est censée contribuer directement à l'atteinte de l'objectif d'un programme.
- Les programmes se présentent ainsi comme le cadre de déroulement des activités.
- Chaque programme est piloté par un Responsable de programme qui devient l'acteur clé de l'exécution du Budget.
- La mise en œuvre consiste à suivre les activités, les tâches, les ressources, les contrats et travaux selon les prévisions approuvées dans la loi de finances de l'année à travers le CMP, PCC, PPM des programmes inclus dans le PAP.
- Le responsable d'activité est à ce niveau le premier responsable de la bonne exécution des tâches. Il doit, à cet effet :
  - tenir des tableaux de suivi quotidien des tâches;
  - gérer les contrats et les travaux à réaliser (suivi des échéances, des livraisons, etc.);
  - veiller à la mobilisation des ressources et des moyens humains et matériels nécessaires à la bonne exécution des tâches.

Sur le plan budgétaire :

- Les crédits budgétaires sont principalement ouverts dans le cadre du programme dont la mise en œuvre fait intervenir plusieurs unités administratives.
- Les crédits d'un programme sont répartis entre plusieurs unités administratives entretenant généralement entre elles des liens fonctionnels. Cela est d'autant plus possible dans un programme où les intervenants sont au niveau déconcentré, décentralisé ou des opérateurs en dehors de la sphère étatique.
- Les gestionnaires de crédits doivent assurer une utilisation optimale et coordonnée des crédits budgétaires pour l'atteinte des résultats du programme.
- Lorsqu'une même unité administrative bénéficie de plusieurs crédits budgétaires répartis entre différents programmes, l'enjeu pour chaque unité administrative est d'utiliser l'ensemble de ses crédits et rendre compte de ses résultats à chaque programme dans lequel il intervient.

#### *4.3.1. Le cadre de dialogue de gestion*

Le dialogue de gestion est un dispositif de concertation permanente mis en place dans le cadre d'un programme afin de s'assurer que les activités mises en œuvre par les différents intervenants du programme concourent à la réalisation des résultats escomptés. Son objectif

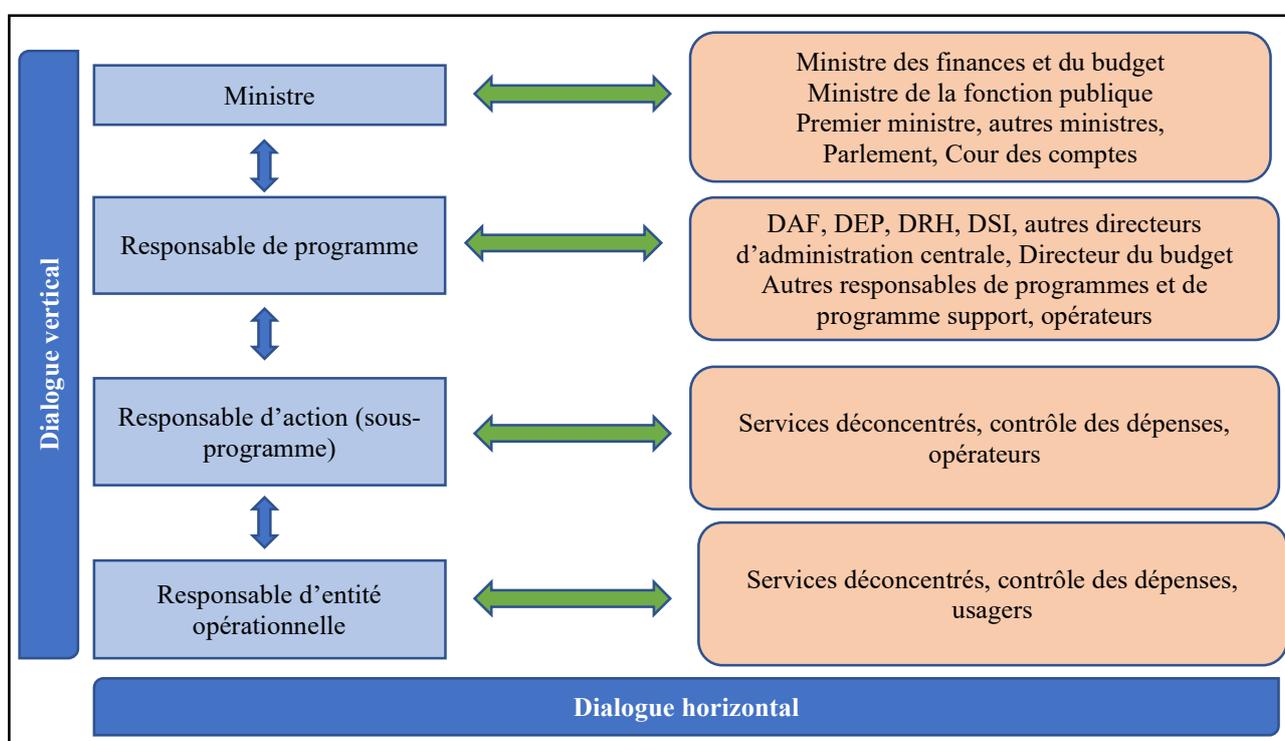
est de garantir la **déclinaison effective** des libertés et des responsabilités nouvelles accordées aux gestionnaires et obtenir un pilotage souple et cohérent des politiques publiques, le dialogue de gestion et la concertation doivent ainsi prendre le pas sur les logiques bureaucratiques.

À travers le dialogue de gestion, les responsables à tous les niveaux s'entendent sur la déclinaison des objectifs, des moyens disponibles et des modes de pilotage.

Le dialogue de gestion s'organise autour de trois axes que sont :

- un axe horizontal : des échanges entre le responsable de programme (RP) et les autres responsables de programmes opérationnels ou de programme support ;
- un axe vertical : des échanges, entre le Ministre/Président d'institution et Responsable de programme, entre responsables de programmes opérationnels ou de programme support et agents ;
- au niveau déconcentré : le dialogue de gestion englobe les acteurs locaux tels que les responsables des structures déconcentrées et les collectivités territoriales et locales.

*Figure 0-1 : Exemple d'organisation du dialogue de gestion*



Concrètement, le dialogue de gestion porte sur la démarche de la performance, sur la programmation des activités, et sur les moyens. Il s'inscrit naturellement dans un calendrier de gestion (dont le calendrier budgétaire) et organise le nouveau rôle des acteurs de la performance tout au long de la chaîne de management.

La mise en place du cadre de dialogue de gestion est faite dans le cadre de l'opérationnalisation du système de suivi axé sur la performance. Il s'agit globalement de mettre en place une organisation permettant aux différents acteurs d'échanger sur tous les aspects du programme selon une périodicité définie par avance (sans tomber dans la réunionite).

Les supports d'animation du dialogue de gestion sont constitués de :

- tableaux de bord
- des rapports d'exécution

- des états financiers
- des contrats de performance
- Etc.

En ce qui concerne les acteurs et la périodicité des rencontres du cadre de dialogue, **il faut qu'elle soit axée sur les besoins d'information pour améliorer la gestion des programmes**. Un cadre de dialogue de gestion est complémentaire aux canaux traditionnels de communication au sein des administrations. Donc, il faut éviter d'adopter une approche systématique (participation de tous les intervenants dans toutes les réunions) dans la mise en œuvre du dialogue de gestion.

Le dialogue de gestion doit être centré concrètement sur les facteurs suivants :

- **Un dispositif de contrôle de gestion** : Chaque responsable de programme utilise un contrôle de gestion pour améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité développée ou les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par la stratégie du programme.
- **Un exercice de comparaison des performances** : Les résultats de chaque programme sont comparés avec les autres, au sein du programme et par rapport à d'autres acteurs, c'est un moyen de déceler les bonnes pratiques, les facteurs clés de succès et les marges d'amélioration extérieures au programme. La détermination des cibles se fait à partir des performances passées et non pas par des désirs ou engagements politiques.
- **L'association des personnels** : La mobilisation de chaque service autour de ses engagements suppose une large concertation interne préalable, notamment au travers des comités techniques paritaires.
- **L'institutionnalisation du dispositif** : Le dialogue de gestion doit être formalisé dans une charte ministérielle de gestion diffusée de manière large au sein du ministère. Il doit également être organisé au niveau de chaque programme et formalisé dans un document appelé protocole de gestion.

#### *4.3.2. L'exécution des activités du programme*

L'exécution des activités du programme doit porter sur des principes, méthodes et outils de gestion de projets. À cet effet, toute activité devrait être gérée comme en étant un projet qui est conçu dans le but de créer un produit, un service ou un résultat (tangibles ou intangibles) que doit contribuer à atteindre les objectifs du programme auquel elle se rattache.

Par conséquent, la bonne mise en œuvre d'une activité est conditionnée en tout premier lieu à la définition claire de son extrant attendu (produit, service ou résultat), alors la naissance de l'activité doit être encadrée par un protocole formel de conception pour déterminer les paramètres d'étendue, de structure (tâches, durée, séquence, ressources) et des coûts.

Quant à la définition de la méthode de mise en œuvre de l'activité, celle-ci doit veiller à clarifier l'organisation à mettre en place pour son déroulement, à savoir qui fait quoi ? À quel moment ? Etc. Pour la mise en œuvre d'une activité prévue dans le PTBA et le PCC du programme, le gestionnaire de l'activité doit pour assurer une bonne exécution de l'activité :

- Gérer les contrats et les approvisionnements
- Gérer le chronogramme et les coûts
- Suivre les risques

- Contrôler la qualité des livrables
- Gérer les équipes et les parties prenantes
- Gérer les communications
- Gérer les dépenses
- Etc.

Ainsi, l'exécution de l'activité comporte la définition et la mise en œuvre des moyens de suivi de sa mise en œuvre. Cela conduit à la question des moyens ou outils à utiliser pour s'assurer du bon déroulement de l'activité conformément à ses prévisions. La réponse à cette question permet d'établir le tableau de bord de l'activité qui est traité dans la section de suivi des programmes.

#### *4.4. Dispositif d'exécution financière du budget programme*

##### **La nouvelle programmation budgétaire**

Le virage vers une gestion budgétaire axée sur les résultats au niveau de la nouvelle LOLF, induit un changement d'ensemble de l'action publique. Ainsi, la logique des résultats se substitue à la logique des moyens avec, en toile de fond, le passage d'une approche juridique et technique du fonctionnement de l'administration vers une approche privilégiant une culture managériale au service des populations.

En République du Congo, pour pouvoir se conformer à cette nouvelle approche, dans le champ de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances (LOLF), les procédures budgétaires et comptables font l'objet d'importantes évolutions qui doivent être appliquées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La LOLF a instauré la structuration du budget en programmes budgétaires qui sont présentés dans les projets annuels de performance élaborés par chaque ministère et qui sont la base d'approbation des lois de finances de l'année. L'identification des programmes d'un ministère se fait à partir de sa stratégie qui formule les priorités et les objectifs à atteindre.

De ce fait, un programme doit concilier entre les trois dimensions suivantes :

- **Une dimension budgétaire** : Chaque programme correspond à des enveloppes de crédits budgétaires consacrées à une politique publique définie, c'est-à-dire, le crédit budgétaire accordé au programme doit être clairement imputable aux résultats rapportés.
- **Une dimension managériale** : La réforme budgétaire a aussi pour conséquence une nouvelle organisation du pilotage d'une politique publique ou des fonctions support. Ainsi, chaque responsable de programme, en concertation avec structures opérationnelles, définit les procédures et le mode d'organisation à mettre en place pour l'atteinte des objectifs associés à son programme.
- **Une dimension relative à la performance de l'action publique** : Les programmes sont le cadre de la présentation et de la conduite de la nouvelle démarche de performance.

La mise en place des règles, outils et techniques de budgétisation par programme implique que sous l'angle de sa gouvernance, la réforme englobe au moins les trois axes suivants:

- **Au plan sectoriel** : chaque département ministériel est concerné dans sa spécificité sectorielle et sa capacité effective à mettre en relation les services publics qu'il délivre et les coûts qu'ils génèrent.

- **Au niveau central** : en plus de leurs missions spécifiques, les ministères transversaux doivent concevoir et implémenter les instruments nécessaires au pilotage des aspects stratégiques du budget de l'État. Cette aptitude concerne évidemment les politiques publiques, l'allocation intersectorielle des ressources, mais également les équilibres budgétaires et financiers, et les implications macro-économiques du budget de l'État.
- **À l'échelle gouvernementale** : la formulation des politiques publiques, leur mise en œuvre, et la publication des résultats atteints.

### *Cadre technique de l'exécution budgétaire*

Le cadre technique d'exécution budgétaire est encadré par des principes destinés à assurer la bonne gestion des finances publiques. Ces règles président à l'élaboration, au vote et à l'exécution de la loi de finances. Aux principes universels de transparence et d'autorisation préalable, le budget programme ajoute six autres principes fondamentaux:

1. **Annualité** : Le principe de l'annualité vise à obliger le gouvernement à se présenter devant le Parlement de façon périodique afin de confirmer les autorisations qui lui sont accordées pour lever des fonds publics et rendre compte de l'usage qui en a été fait. L'année budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre de la même année.
2. **Unité** : Le principe de l'unicité du budget répond à l'exigence de l'appareil législatif de voir l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État groupées dans un document unique de façon à lui permettre d'avoir une vision précise et globale de la situation des finances publiques.
3. **Universalité** : Le principe de l'universalité exige que les ressources et les charges soient comptabilisées chacune de son côté de façon à ce qu'il n'y ait pas de compensation entre les recettes et les dépenses.

Ce principe a également pour conséquence la non-affectation des recettes aux dépenses, en vertu duquel les recettes définies ne devraient pas être affectées à la couverture de dépenses déterminées. Ainsi, l'ensemble des recettes devrait servir à la couverture de l'ensemble des dépenses.

4. **La séparation des ordonnateurs et des comptables** : Principe de portée importante dans la gestion des finances publiques, il impose l'incompatibilité d'exercice de ces deux fonctions par le même agent public (Art. 75. de la LOLF)
5. **Spécialité** : Ce principe procède du souci du Parlement de ne pas conférer à l'autorisation de dépenses consentie au Gouvernement un caractère absolu, permettant à ce dernier de disposer des crédits ouverts en toute liberté. Cette autorisation est liée à l'obligation d'affecter ces fonds à la couverture de dépenses déterminées.
6. **Sincérité** : Le principe de la sincérité renvoie à la sincérité budgétaire et à la sincérité comptable. Ce principe prescrit l'exactitude de l'estimation des ressources et des charges, compte tenu des informations disponibles, mais également l'exactitude des comptes de l'État :
  - La sincérité budgétaire exige la pertinence des hypothèses qui président à la préparation de la loi de finances, et la présentation sincère au niveau de la loi de finances de l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Dans le même sens, la sincérité budgétaire sollicite l'engagement de procéder à la présentation

des lois de finances rectificatives en cas de modifications significatives des priorités et des hypothèses de la loi de finances.

- Les comptables publics sont chargés de veiller au respect des principes et des règles comptables en s'assurant notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures et de la qualité des comptes publics. En outre, la Cour des comptes certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

## **4.5. Les acteurs du budget programme**

### **4.5.1. Les acteurs de l'exécution technique des programmes**

#### ***(i) Le responsable de programme***

Placé sous l'autorité du ministre le Responsable de programme doit assurer une fonction d'animation et de coordination du programme. En effet, l'organisation administrative est basée sur les métiers, tandis que le programme est fondé sur la résolution d'un problème de politique publique qui nécessite l'intervention de plusieurs structures aux métiers différents. *Le responsable de programme n'a pas vocation à se substituer aux responsables des structures administratives.*

Dans le cadre de la préparation du Budget programme, le Responsable de programme est chargé notamment de :

- l'élaboration de la stratégie de son programme ;
- la clarification du cadre institutionnel de mise en œuvre du programme ;
- la coordination de la sélection et de la mise en cohérence des activités du programme ;
- l'application du principe de la justification au premier franc dans la budgétisation des activités .

L'intervention du Responsable de programme devient décisive dans la mise en œuvre du programme. Il est chargé de l'animation du programme dans tous ses aspects, notamment :

- La mise en place du dispositif de pilotage opérationnel ;
- La collecte et le traitement des données du programme pour la production d'un tableau de bord ;
- La préparation des contrats de performance pour les intervenants dont les actions sont déterminantes dans les résultats du programme ;
- La production des rapports de suivi et du Rapport annuel de performance du programme.

Du fait de ses responsabilités dans l'attente des résultats, le Responsable de programme, doit être désigné dès la phase de préparation du Budget programme sur la base de critères de compétences managériales et techniques avérées.

Compte tenu de la dimension de certains programmes, il est souhaitable que le Responsable de programme identifie au sein de l'équipe de mise en œuvre, des acteurs pour la coordination d'actions ou un ensemble d'activités.

#### ***(ii) Les responsables d'action***

L'action est définie comme un sous-programme comportant un objectif et des indicateurs de résultats : c'est une composante d'une politique publique portée par un programme. La responsabilité de la mise en œuvre de l'action incombe d'abord au responsable du programme. Pour des raisons pratiques, ce dernier peut déléguer sa compétence à un responsable d'action. À ce titre, le responsable de l'action est chargé de :

- Clarifier les activités en termes de livrable et de coût ;
- Coordonner la mise en œuvre des activités ;
- Rendre compte des résultats de l'action ;
- Contribuer à l'élaboration du Rapport annuel de performance du programme.

### *(iii) Le responsable d'activité*

Par responsable d'activité, on entend le responsable de l'unité administrative porteuse de l'activité d'un programme. Ce responsable d'activité répond de ses résultats devant son supérieur hiérarchique (Cf. Chef d'administration).

La mise en œuvre d'une activité requiert des compétences de véritable chef de projet. À ce titre, il doit veiller à :

- Identifier, planifier et piloter la mise en œuvre de l'activité jusqu'à son terme ;
- renseigner le planning de mise en œuvre de l'activité pour faciliter le suivi par le responsable du programme ;
- identifier et renseigner les indicateurs de suivi de l'activité pour faciliter l'évaluation des progrès vers les résultats ;
- produire toute information nécessaire aux rapports de mise en œuvre des programmes

### *(iv) Le contrôleur de gestion*

Le contrôleur de gestion est l'acteur clef du dispositif de pilotage de la performance au sein d'un ministère. C'est une fonction qui doit être mise en place dans le cadre du Budget programme. Les activités de contrôle de gestion affectent les phases de préparation et d'exécution du Budget programme.

Dans la phase préparatoire du Budget programme, le Contrôleur de gestion doit veiller à la mise en place de toutes les conditions techniques pour la mesure des performances des programmes. Il doit à cet effet contrôler:

1. la cohérence des objectifs avec les finalités de politiques publiques ;
2. la pertinence des indicateurs par rapport aux objectifs et leurs capacités à rendre compte des évolutions vers les résultats des programmes ;
3. la qualité des activités par rapport aux objectifs des programmes ;
4. la pertinence des résultats attendus de chaque activité dans la perspective de suivi des performances des unités administratives ;
5. l'homogénéité de l'évaluation des coûts des activités et la qualité des imputations budgétaires ;

Avant l'exécution du Budget programme, l'apport du Contrôleur de gestion est particulièrement important dans le processus de mise en place des contrats de performance. Dans la phase d'exécution, le contrôleur de gestion a la responsabilité de collecter, traiter et

commenter les informations sur la mise en œuvre de tous les programmes dans l'optique de leur pilotage stratégique.

#### *(v) Le prestataire – fournisseur*

Le fournisseur est une personne morale ou physique qui contracte avec une administration publique, une obligation de prestation en matière de travaux, de fournitures ou de services en contrepartie d'un paiement. L'obligation de prestation est établie dans le cadre d'un contrat administratif.

### *4.5.2. Les acteurs de l'exécution financière du budget programme*

#### *(i) Les ordonnateurs*

L'ordonnateur est un agent public ayant pouvoir de décision et de direction dans la gestion du budget. La responsabilité d'ordonnateur est divisée en :

- **Ordonnateur principal** : L'ordonnateur principal a la responsabilité de la bonne exécution des programmes. Il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses. En matière de recettes, il émet les titres de recettes. En matière de dépenses, il juge de l'opportunité des dépenses de l'État qu'il engage, liquide et ordonnance. L'article 72 de la LOLF détermine que le ministre en charge des finances est ordonnateur principal unique des recettes de l'État. Il peut déléguer ce pouvoir. Les ordonnateurs principaux des dépenses de l'État sont les ministres et les hautes autorités responsables des institutions constitutionnelles qui peuvent déléguer ce pouvoir à des agents soumis à leur autorité hiérarchique directe. Cette délégation donne naissance aux figures d'ordonnateurs délégués et d'ordonnateurs secondaires.
- **Ordonnateur secondaire** : Les ordonnateurs secondaires sont les responsables des services déconcentrés de l'État qui reçoivent les autorisations de dépenses des ordonnateurs principaux. Ex. : Préfets, Délégués régionaux, etc.
- **Ordonnateur délégué** : Les ordonnateurs délégués sont les responsables désignés par l'ordonnateur principal ou secondaire pour les matières expressément définies. Cette délégation prend la forme d'un acte administratif de l'ordonnateur principal. Ex. : Secrétaire Général, Directeurs Généraux, Responsables des Programmes.

#### *(ii) Les comptables*

Les comptables publics sont des agents publics habilités pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'État ou d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres. Les comptables publics sont nommément désignés par le ministre en charge des finances, ou avec son agrément. Ils ont une responsabilité personnelle et pécuniaire sur :

- les deniers et les valeurs dont ils ont la charge ;
- les recouvrements des titres de perception pris en charge ;
- les paiements effectués ;
- l'exactitude des écritures qu'ils tiennent.

Les comptables publics principaux sont astreints à la production annuelle d'un compte de gestion qui est soumis à la certification du juge des comptes. Dans le cadre de la déconcentration de l'ordonnancement, un comptable assignataire sera placé auprès de chaque ordonnateur. À cet effet, il sera astreint au contrôle de conformité aux lois et règlements applicables aux dépenses de son ordonnateur.

### **Les contrôleurs financiers (contrôleurs budgétaires et des marchés publics)**

Le contrôleur financier est un agent du ministère en charge des finances placé auprès d'un ministère ou d'une Institution pour faciliter l'exécution de la dépense publique dans le cadre de la déconcentration de la gestion financière de l'État. Le Contrôleur financier veille à la régularité et à la soutenabilité budgétaire des opérations d'engagement et d'ordonnancement.

À ce titre, le contrôleur financier intervient dans toute la phase administrative de la dépense. Il contrôle concomitamment la conformité des dépenses publiques aux lois et règlements. Dans le cadre du Budget programme, le contrôleur financier doit également évaluer la qualité de la gestion de l'ordonnateur auprès duquel il est placé, dans la perspective de l'allègement du contrôle.

## ***4.6. La mise à disposition des crédits budgétaires***

### ***4.6.1. Les Préalables généraux***

La loi de finances initiale prévoit et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Cependant, l'adoption de la loi de finances par le Parlement ne permet pas son exécution automatique. Certaines dispositions importantes doivent être prises par le pouvoir exécutif avant la consommation des crédits budgétaires :

- Un décret doit être pris par le Chef de l'État pour promulguer la loi des finances. Une Circulaire du ministre des Finances vient préciser les modalités d'exécution de cette Loi.
- Au plan opérationnel, des dispositions d'ordre technique sont également prises par les ministères en charge des Finances et du Plan pour assurer une bonne exécution du budget notamment le chargement du budget, la mise à disposition des fascicules budgétaires, la mise à disposition des pré-imprimés, la prise en charge des accréditations, la tenue des séminaires de renforcement des capacités, les conférences de programmation, etc.
- Outre ces préalables, d'autres dispositions non moins importantes doivent être prises par les ministères sectoriels notamment sur les délégations de crédit et les accréditations budgétaires.

### ***4.6.2. La délégation des crédits***

Les délégations automatiques de crédits : Ceux-ci sont automatiquement délégués dès la mise en place du budget d'investissement public afin de permettre aux ordonnateurs secondaires de disposer à temps des crédits qui leur sont alloués et d'engager au plus tôt leur utilisation. Sont l'objet de délégations automatiques de crédits : i) les équipements des services publics, ii) les travaux d'infrastructure, iii) d'aménagement et iv) de constructions nouvelles. Les titres de délégations automatiques et les listings y afférents sont déposés auprès des Contrôleurs financiers régionaux.

Pour les délégations ponctuelles, elles doivent être effectuées dans les délais impartis par le ministère en charge des finances à travers la circulaire portant instruction sur l'exécution du

budget, tant en ce qui concerne les dépenses d'investissement que les dépenses de fonctionnement. Au-delà de ce délai, une autorisation du ministère en charge des finances est formellement requise.

#### ***4.6.3. Les accréditations des crédits***

L'accréditation budgétaire est la désignation par l'ordonnateur principal ou secondaire des agents publics habilités à opérer des opérations dans le circuit de la dépense. L'accréditation approuve la reconnaissance de l'agent public auprès du ministre des finances pour effectuer des actes administratifs dans le cadre de l'exécution de la dépense publique.

L'accréditation budgétaire permet d'établir clairement quels sont les agents publics de l'État qui sont habilités à mener des opérations dans le circuit de la dépense à titre de gestionnaire de crédit ou d'ordonnateur délégué.

L'accréditation budgétaire a des implications majeures sur la qualité de la gestion budgétaire et sur la consommation des crédits. En effet, elle permet :

- de préciser les responsabilités des acteurs dans la chaîne de la dépense et, par conséquent, d'engager la consommation des crédits.
- d'établir clairement quels sont les agents publics de l'État qui sont habilités à mener des opérations dans le circuit de la dépense, à titre d'ordonnateur délégué.

Pour rendre effectives les accréditations, dès l'ouverture de l'exercice budgétaire les :

- les chefs de département ministériel ou responsables d'organismes bénéficiaires des fonds publics doivent faire déposer dans les services financiers et comptables les spécimens de signature et les matricules des agents publics désignés pour chacune des lignes budgétaires assigné au département ou l'organisme concerné et ce, dans les délais fixés par la circulaire sur l'exécution du budget.
- Pour les ordonnateurs secondaires, leurs accréditations sont données, au nom des ordonnateurs principaux dont ils dépendent, par les chefs de circonscriptions administratives territorialement compétents dans le même délai.

### ***4.7. Les procédures d'exécution des dépenses***

#### ***4.7.1. La procédure normale***

La procédure normale d'exécution de la dépense publique s'articule autour de quatre étapes ayant chacune un objet différent. Les trois premières étapes à savoir : i) l'engagement, ii) la liquidation et iii) l'ordonnancement constituent la phase administrative. La dernière étape, iv) le paiement constitue la phase comptable.

La procédure d'exécution de la dépense est une organisation mise en place en vue d'exécuter efficacement la dépense publique conformément aux dispositions juridiques en vigueur. Ces dispositions juridiques résultent principalement de la loi portant régime financier de l'État, du décret sur la comptabilité publique et des différentes lois de finances.

#### ***4.7.2. La procédure simplifiée***

La procédure simplifiée fusionne en une seule étape les quatre étapes de la procédure normale.

Dans la procédure simplifiée, les phases d'exécution des dépenses sont concomitantes. Cette procédure est établie pour résoudre des cas de dépenses ayant un caractère particulier à l'instar des frais de missions, les fluides (carburant et lubrifiant...), les subventions, etc.

#### ***4.7.3. La procédure sans ordonnancement préalable***

La procédure sans ordonnancement préalable s'applique particulièrement aux cas des dépenses de personnel et de la dette. Pour cette procédure, la chaîne de la dépense se résume au paiement lui-même. Elle permet de réduire fortement le délai d'exécution de la dépense, mais exige une régularisation au terme de l'exercice budgétaire.

#### ***4.7.4. Les avances***

Les avances de trésorerie concernent particulièrement les dépenses effectuées dans les circonstances exceptionnelles. Le déblocage des avances est subordonné à la présentation d'une décision du ministre des Finances assortie d'une attestation de disponibilité des crédits qui indique clairement l'imputation budgétaire de la dépense.

### ***4.8. Les règles et modalités d'exécution budgétaire en AE et en CP***

Les règles et modalités d'exécution budgétaire en AE et en CP sont encadrées par la LOLF du 3 octobre 2017 (art. 24 à 31, 37, 39, 42).

Toutes les autorisations d'engagement et tous les crédits de paiement par l'État sont limitatifs. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts par une loi de finances.

Pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances, les autorisations d'engagement (AE) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice. Pour une opération d'investissement directement exécutée par l'État, la AE couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Les AE, disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme par décret pris en Conseil des ministres, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

Les crédits de paiement (CP) ne peuvent pas être reportés. Par exception, les CP relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme dans la mesure où les reports de crédits retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire. Les reports s'effectuent par décret pris en Conseil des ministres, en majoration des crédits de paiement pour les investissements de l'année suivante, sous réserve de la disponibilité des financements correspondants.

Les AE sont d'utilités dans le cas où l'engagement juridique s'étale sur plusieurs exercices, mais ils sont également utiles pour l'engagement dont la durée est inférieure ou égale à l'année civile, mais dont une partie des CP sera payée sur l'année suivante à cause des contraintes de trésorerie par exemple. Quant aux CP, ils correspondent aux besoins de trésorerie de l'exercice concerné compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques (EJ) actés (que ces engagements juridiques aient été pris l'année de l'exercice ou les années antérieures).

#### *4.8.1. Règles générales de consommation des AE et des CP*

Les règles générales pour les Autorisations d'engagement (AE) :

- L'Engagement Juridique (signature d'un marché public, décision de recrutement, etc.) est celui qui consomme les AE. L'engagement juridique (EJ) constitue le fait générateur de la consommation des AE, et se distingue de l'engagement comptable des CP (qui dans la pratique actuelle constitue une réservation de CP sans consommation).
- C'est l'AE qui permet de garantir l'EJ (l'acte créateur de la dépense) pris par les ordonnateurs sur l'année ou sur plusieurs années. Le montant à retenir en AE pour la couverture des EJ est la tranche ferme, c'est-à-dire le montant minimum auquel l'organisme public s'est engagé.
- En termes des prévisions, le montant à inscrire au titre des AE est celui des estimations de l'administration corrigées le cas échéant des éventuelles révisions des prix, ou pour tenir compte de l'inflation, etc. Au stade des prévisions, les AE constituent le support de l'EJ par lequel naît la dépense.
- L'organisme public ne peut s'engager juridiquement que si des AE ont été votées et inscrites au budget (sous réserve des traitements particuliers).
- La consommation des AE s'exécute au moment où l'ordonnateur contracte l'EJ ferme. C'est à ce stade que le contrôle de la disponibilité budgétaire et de la régularité des actes va s'effectuer par le contrôleur financier. Ceci dit, et préalablement à la réalisation effective de l'EJ le contrôleur financier délivre à l'ordonnateur un bon d'engagement qui atteste de la disponibilité des AE nécessaires.

Les règles générales pour les Crédits de paiement (CP):

- Les CP étant aussi régis par le principe de l'annualité budgétaire sont mis en place à chaque exercice budgétaire pour une durée de validité d'une année (sous réserve des reports de crédits). La budgétisation en CP est faite exclusivement selon la logique de gestion de trésorerie c'est-à-dire compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques. Cela implique qu'à chaque exercice budgétaire, l'inscription d'un CP n'est pas automatique, et est soumise aux différentes étapes des arbitrages budgétaires.
- Constituant les CP la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées durant l'exercice pour la couverture des engagements contractés, les dépenses peuvent être engagées dans la limite des AE ouvertes et payées dans la limite des CP ouverts. Les CP sont réputés consommés au moment où le comptable opère tous les contrôles, prend en charge la dépense et appose le visa « BE à payer » sur l'acte de la dépense.

#### *4.8.2. Règles spécifiques de consommation des AE et des CP selon les catégories des dépenses*

Les catégories des dépenses pour lesquelles les règles spécifiques de consommations des AE et des CP sont décrites dans cette section sont :

- **Les salaires et autres dépenses de personnel** : Les dépenses de personnel ne sont pas, préalablement, couvertes par les AE. Les dépenses de personnel sont budgétisées et consommées en CP.
- **Les biens et services** : Les dépenses en biens et services ne sont pas, préalablement, couvertes par les AE. Les dépenses de biens et services sont budgétisées et consommées en CP.

- **Les transferts courants et subventions de fonctionnement** : Cette catégorie de dépense n'est pas non plus préalablement couverte par les AE. Elle est budgétisée et consommée en CP.
- **Les dépenses d'investissement** : Pour ce type de dépenses, la budgétisation des AE doit couvrir le financement des lots de travail correspondant à un engagement juridique ferme et non pas du projet dans son intégralité. C'est-à-dire ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement et qu'il faudra a priori payer (sauf résiliation de la prestation). Les CP permettent de couvrir les AE et suivent le rythme d'exécution du marché. Pour les projets en cours, la budgétisation se fait en CP.

*Tableau 4 : Exemple de gestion des AE et CP d'un projet d'investissement*

Projet de construction d'une route nationale Durée totale : 5 ans. Coût total : 500 MFCFA Prévision de dépenses pour la période du PPAP (3 années) : 250 MFCFA				
Activité	Année			
Projet de construction d'une route nationale	N+1	N+1	N+2	N+3
	AE	CP		
	250	50	100	100

#### **4.8.3. Règles de consommation des AE et des CP dans les marchés publics**

Les principales règles de consommation pour les marchés publics sont :

- **Marchés publics à engagement pluriannuel**, l'AE est consommée dès la première année pour la mise en exécution de ce marché et les CP sont consommés au fur et à mesure de l'exécution dudit marché.
- **Marchés qui prévoient des clauses de reconduction**, les AE sont consommées la première année à hauteur des paiements de l'année, la durée de l'engagement initial n'inclut pas d'éventuelles reconductions, mais les révisions de prix et reconductions seront couvertes par des engagements complémentaires en tant que de besoin.
- **Marchés publics répartis en plusieurs lots**, l'AE est consommée à l'occasion de l'engagement de chacun des lots par la signature du contrat.
- **Marchés publics à prix unitaires, marchés cadres reconductibles ou non et des marchés à bons de commande**, les AE sont consommées au fur et à mesure de la prise des ordres de service ou bons de commande émis et les CP lors du règlement des factures.
- **Marchés ordinaires reconductibles annuellement**, les AE sont consommées à hauteur du montant engagé pour la durée minimale hors reconduction et les CP au fur et à mesure des paiements de l'année. Lors de la reconduction de ces marchés, les AE seront consommées à hauteur du montant engagé pour la durée de la reconduction avec la prise en compte éventuelle de l'impact de la variation des prix.
- **Marchés à tranches fermes et conditionnelles**, les AE consommées correspondent, initialement, au montant de la tranche ferme plus le montant éventuel de l'indemnité de dédit ; les CP sont consommés à hauteur des paiements à effectuer dans l'année. L'affermissement d'une tranche conditionnelle donne lieu à une consommation d'AE

complémentaire à hauteur de l'engagement juridique relatif à cette tranche conditionnelle diminuée du montant du dédit éventuel.

#### 4.8.4. Les cas des contrats des partenariats public-privé (PPP)

Pour les contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'État confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique.

Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs souscrits pour une période relativement longue (couvrant généralement la durée d'amortissement de l'ouvrage ou de l'équipement objet du contrat) par lesquels des entités publiques confient à un tiers une mission globale relative à (au):

- La construction d'ouvrages ou d'équipements ou à leur transformation;
- Leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion;
- D'autres prestations de service concourant à l'exercice de la mission de service public;
- Financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements dont elle s'acquitte par un paiement différé et étalé dans le temps.

Les principales règles de consommation des AE et des CP pour les PPP sont :

- Les contrats de PPP se traduisent, de manière générale, sur le plan budgétaire par le versement de loyers même s'ils correspondent en tout ou en partie à des opérations d'investissement. Les AE afférentes aux loyers correspondants couvrent la totalité de l'EJ dès l'année où le contrat est conclu.
- Dans le cas où le contrat de PPP renferme une tranche ferme et des tranches conditionnelles, les AE correspondantes doivent couvrir le montant de la tranche ferme en plus du montant des éventuelles indemnités et des montants de dédit de non-affermissement sur tranches conditionnelles.
- L'affermissement d'une tranche rend obligatoire la couverture en AE de la tranche affermée diminuée du montant du dédit de non-affermissement correspondant.
- Pour le cas des loyers correspondants aux dépenses de fonctionnement et ceux relatifs au financement mis en place par le partenaire privé, les AE doivent couvrir le montant des annuités à verser dans l'année.

*Tableau 5 : Règles de consommation des AE et des CP pour les PPP*

Type de mission	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement
	La première année	Chaque année	Chaque année
Investissement	Coût complet	Néant	Rythme d'exécution
Fonctionnement	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement		Montant de l'annuité
Financement	Quote-part de l'annuité liée au financement		Montant de l'annuité
Débit	Montant contractuel	Néant	Montant du dédit

# Chapitre V : Suivi du budget programme

## 5.1. Le dispositif de suivi du budget programme

Avec l'introduction du Budget programme, le processus de suivi-évaluation constitue un élément clef dans la mise en œuvre des programmes, et ceci pour une double raison :

- Chaque ordonnateur délégué en tant que responsable de programme est dans l'obligation de produire un Rapport annuel de performance. Il peut également être interpellé par le Parlement pour rendre compte de la mise en œuvre des programmes relevant de sa responsabilité.
- Le Budget programme intègre le processus de responsabilisation accrue des acteurs en charge de la mise en œuvre des programmes, et en contrepartie, ces derniers doivent régulièrement rendre compte de leurs gestions auprès du responsable des programmes.

Le suivi et l'évaluation sont des outils indispensables à une bonne gestion des budgets programme. C'est un processus continu de collecte, traitement et analyse des données d'un programme, d'une action ou d'une activité dans le but d'apprécier et, le cas échéant, de corriger sa mise en œuvre au regard des résultats recherchés.

L'implémentation du suivi des programmes implique plusieurs outils de gestion pour bien mener l'analyse et le reportage au cours l'exécution des programmes – actions – activités – tâches dans certaines périodes de temps (hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle, annuelle).

Selon les besoins du programme (risques techniques spécifiques, des accords contractuels avec les prestataires, les attentes des usagers/bénéficiaires, etc.), il faut être en mesure de suivre :

- Le chronogramme et les coûts référentiels ;
- Les autorisations des travaux ;
- La performance des travaux ;
- Le temps de travail du personnel ;
- Les demandes de modification et/ou réallocation des crédits ;
- L'analyse des coûts et de la valeur acquise.

Le suivi aide à assurer que les objectifs fixés sur le plan des activités, du budget et des extrants attendus seront respectés au cours de l'exécution où à justifier les écarts. Cela implique une claire définition des activités et du budget à exécuter et des extrants à livrer pour chaque période de contrôle établi.

## 5.2. La chaîne et le chronogramme des activités

### 5.2.1. Mise en place d'un système de suivi de programme

Le suivi et l'évaluation des programmes seront basés sur la génération d'informations de performance pour : i) la communication sur les progrès vers la réalisation des objectifs et des cibles et ii) des décisions sur les questions budgétaires.

La base de ce système est fondée sur les principes suivants :

- Un solide processus préalable de planification et de budgétisation des programmes dans la perspective annuelle et pluriannuelle comme un élément clé de la mesure de la performance ;

- L'institutionnalisation et l'appropriation des outils et des méthodes de suivi et d'évaluation acceptés et testés par la communauté de pratique en M&E ;
- Une définition claire des rôles et des responsabilités en ce qui concerne l'administration du système et la production des informations ;
- La production des informations de qualité, en temps opportun pour alimenter le dialogue de gestion ;
- L'utilisation de l'information pour prendre des décisions budgétaires.

Plusieurs aspects sont à prendre en compte dans la mise en place d'un système de suivi axé sur les résultats. Ces aspects conditionnent l'efficacité du système de suivi de la performance des programmes au sein d'une structure. Ces aspects sont relatifs à :

1. **La création d'un consensus sur les réalisations à suivre** pour la prise en compte i) de plusieurs catégories d'acteurs dont les préoccupations ne sont pas toujours identiques, ii) de la nature concrète des résultats à suivre. La création du consensus sur les réalisations à suivre commence dès la phase préparatoire du Budget programme.
2. **La détermination des principaux indicateurs et des cibles à suivre.** Pour chaque niveau de la chaîne de résultats, il est nécessaire de sélectionner des indicateurs qui rendent compte des progrès vers les cibles d'effets, des extrants, et de la bonne mise en œuvre des activités. La variabilité de l'indicateur permet donc la mesure de la performance et la reddition de comptes des évolutions vers les résultats. C'est également la condition minimale pour la mise en place d'un tableau de bord.
3. **L'établissement d'un calendrier de mise en œuvre associé à des points de comparaison.** Le dispositif de suivi doit également fixer un calendrier de collecte, traitement et diffusion des données du suivi. Le calendrier doit éviter des points de contrôle très rapprochés pour pouvoir observer la variabilité des indicateurs pour établir des comparaisons pertinentes entre les périodes.
4. **La définition et formalisation d'un dispositif de collecte et de traitement des données,** il s'agit de préciser les canaux de centralisation et de diffusion de l'information. Le dispositif de centralisation est organisé en réseau où à chaque niveau des traitements spécifiques sont faits pour la transmission au niveau supérieur. Il faut tenir compte des dispositifs de collecte et traitement existants, généralement placés au sein des structures des études et de la planification, pour les adapter aux besoins de renseignement des indicateurs des programmes y compris la fonction de contrôle de la gestion.
5. **La clarification des rôles et responsabilités des acteurs.** La fonctionnalité du dispositif de suivi est conditionnée par la clarification des rôles des intervenants ainsi que la précision de ce qui est attendu d'eux. En général, il s'agit de trois types d'acteurs : i) les acteurs en charge de la production des données primaires ; ii) Les acteurs en charge de la centralisation, de l'analyse et de la diffusion des données ; les acteurs en charge des prises de décision.
6. **L'informatisation du dispositif.** Les systèmes d'information automatisée deviennent un outil incontournable dans le dispositif de suivi de la performance. Pour ce faire, chaque ministère ou institution devra mettre en place une application informatique spécifique à ses besoins. Ces applications devront être capables de centraliser la collecte des données et de les traiter pour produire des états de suivi des programmes. Les applications pourront également prendre en compte l'archivage des documents de suivi.

7. **La mise à disposition des ressources du dispositif.** La mise en place d'un dispositif de suivi axé sur les résultats nécessite la mobilisation et la formation de ressources spécifiques suffisantes affectées à cet effet. La mise en place du dispositif peut en effet nécessiter la réalisation d'un diagnostic des besoins de renforcement des capacités pour le suivi-évaluation axée sur les résultats qui doit être validée par les principaux acteurs concernés par le système.

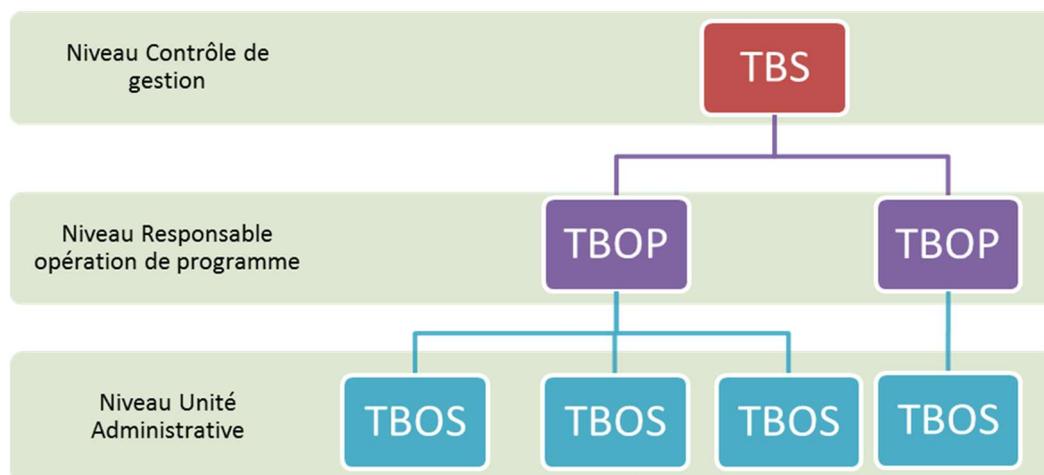
### 5.2.2. Les tableaux de bord

Les procédures et outils de mise en œuvre du suivi de l'exécution doivent être orientés sur la production et l'analyse d'un tableau de bord stratégique (TBS) par ministère qui prépare un PPAP (Budget programme pluriannuel) et un PAP (budget programme annuel). Le tableau de bord stratégique est la résultante de l'ensemble des tableaux de bord produits dans le cadre du suivi des programmes, actions et activités.

L'organisation de l'information sous forme de tableau de bord implique donc l'adoption d'une optique de tableaux de bord ascendant (Figure 0-1) pour faire monter les informations du suivi du niveau opérationnel au niveau stratégique.

- **Le Tableau de bord stratégique (TBS) :** c'est un tableau de bord produit par le contrôle de gestion et destiné au Président de l'institution ou le ministre en tant qu'ordonnateur principal responsable des programmes. Il a pour finalité d'assurer un pilotage global des programmes vers les objectifs stratégiques (Indicateurs d'impact).
- **Le Tableau de bord opérationnel de programme (TBOP) :** il est produit par chaque Responsable opérationnel de programme dans le cadre du suivi des activités d'un programme. Ce tableau de bord est destiné au Contrôle de gestion qui en fait la synthèse pour la production du tableau de bord stratégique.
- **Le Tableau de bord opérationnel de structure (TBOS) :** Ce tableau de bord est construit par chaque responsable d'unité administrative sur la base des activités relevant de sa compétence. Ce tableau de bord est élaboré à partir du cadre de résultat présenté dans **Error! Reference source not found.** Le TBOS est destiné à chaque Responsable opérationnel de programme dans lequel l'unité administrative intervient et au contrôle de gestion dans le cadre du suivi des contrats de performance.

Figure 0-1 : Système d'information des tableaux de bord ministériels



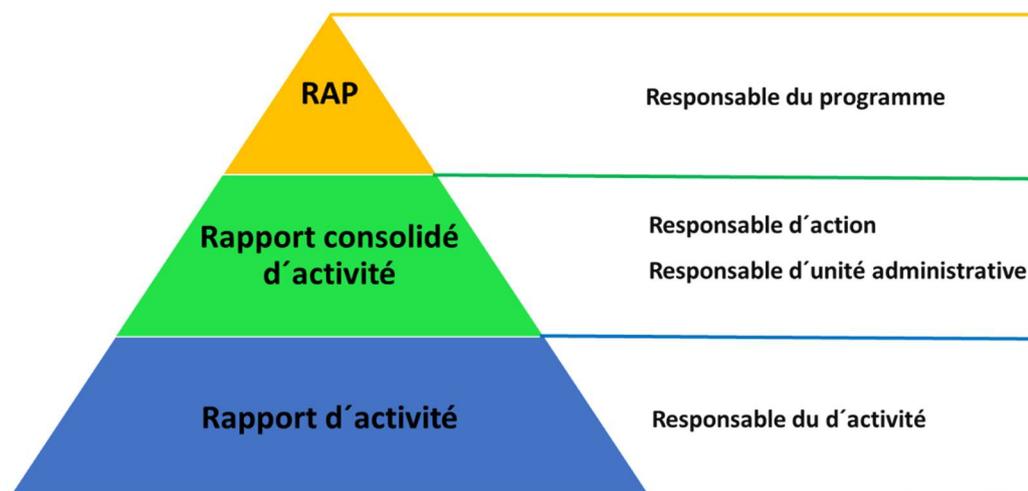
### 5.2.3. Les rapports de suivi de l'exécution des programmes

Le reportage consiste à rendre compte, en élaborant un rapport d'activités, à la fois descriptif et analytique, qui rend compte de la performance de l'année par rapport aux prévisions. L'utilité du reportage est de pouvoir démontrer à quel point les résultats obtenus ne sont pas conformes aux résultats prévus, de dégager les écarts et de proposer les mesures correctrices, et ceci afin de réduire le risque de non atteinte des objectifs à moyen terme (période du PPAP).

Les différents rapports d'activités ainsi élaborés par les responsables d'activités sont ensuite consolidés par le responsable d'action ou le responsable d'unité administrative dans un rapport d'activités consolidé. Le rapport d'activités consolidé (voir canevas ci-dessous) synthétise au niveau de l'action les résultats obtenus au niveau des activités qui y répondent, et propose des pistes d'amélioration et de correction.

Les rapports d'activités consolidés élaborés sous une fréquence trimestrielle ou semestrielle par les responsables d'action ou d'unité administrative permettent au responsable de programme d'élaborer le RAP de son programme à soumettre au ministre. Les RAP élaborés par chaque responsable de programme sont ensuite consolidés dans le RAP du ministère qui sera soumis au Parlement.

Figure 0-2 : La chaîne de reportage



Au regard de cette chaîne de production de documents de suivi (TB, Rapport de suivi, RAP), il y a lieu de veiller à la cohérence entre ces différentes productions. Le tableau de bord permet de déceler les écarts dans la mise en œuvre. Le rapport de suivi rend compte des activités mises en œuvre, explique les difficultés rencontrées, et évalue les progrès vers les résultats finaux du programme.

### 5.2.4. Les canevas d'élaboration

Encadré 0-1 : Canevas d'élaboration du rapport d'activité

Intitulé de l'activité :
Nom et prénom du responsable d'activité
<b>I. Présentation de l'activité</b>
<b>II. Description des tâches</b>
<b>III. Moyens et ressources mis à la disposition de l'activité</b>

Désignation des moyens et des ressources/tâche	Valeur			Commentaires
	Prévision	Réalisation	Écart	
Tâche...				
Tâche...				

Explication des écarts

**IV. Situer l'activité par rapport aux autres activités**

**V. Synthèse des objectifs poursuivis et des indicateurs**

**VI. Tableau des tâches**

Tâches	Valeur			Commentaires
	Prévision	Réalisation	Écart	

Explication des écarts

**VII. Problèmes rencontrés et solutions proposées**

Tâches	Problème		Proposition de solution
	Nature du problème	Description du problème	
	Environnement		
	Matériel		
	Méthodes		
	Main-d'œuvre, etc.		

Explication des solutions proposées

**VIII. Autres recommandations**

**Annexes**

*Encadré 0-2 : Canevas d'élaboration du rapport d'activités consolidé*

Intitulé de l'action :

Nom et prénom du responsable de l'unité administrative

**I. Présentation de l'action**

**II. Présentation des objectifs et des indicateurs**

**III. Description des activités et des tâches**

**IV. Moyens et ressources mis à la disposition de l'action**

Désignation des moyens et des ressources/activité	Valeur			Commentaires
	Prévision	Réalisation	Écart	
Activité...				
Activité...				

Explication des écarts

**V. Situer l'action par rapport aux autres actions**

**VI. Synthèse des objectifs poursuivis et des indicateurs**

**VII. Tableau des tâches**

Activités	Valeur	Commentaires

	Prévision	Réalisation	Écart	

Explication des écarts

### VIII. Problèmes rencontrés et solutions proposées

Activités	Problème		Proposition de solution
	Nature du problème	Description du problème	
	Environnement		
	Matériel		
	Méthodes		
	Main-d'œuvre, etc.		

Explication des solutions proposées

### IX. Autres recommandations

### Annexes

Le canevas d'élaboration du RAP est présenté dans le chapitre suivant.

# Chapitre VI : Reddition de comptes du budget programme

## 6.1. Le dispositif de reddition des comptes et les acteurs

La LOLF et le Code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques ont introduit un ensemble de mesures visant à renforcer considérablement la préservation de l'équilibre des finances de l'État par des mécanismes de reddition de comptes. Ces mécanismes comprennent l'amélioration de la qualité du débat budgétaire par l'inclusion de la notion de résultat, le contrôle des dépenses publiques, le suivi de l'exécution du budget programme, et l'évaluation des politiques publiques.

Les acteurs impliqués dans la chaîne d'exécution du budget sont tenus de rendre compte des opérations effectuées à travers la production de comptes rendus de l'exécution budgétaire produits par les différents acteurs qui interviennent dans la chaîne en l'occurrence le ministre des finances, les ordonnateurs et les comptables publics.

La reddition de compte se fera par la mise en application d'une série d'outils qui se combineront et compléteront pour couvrir tous les aspects inhérents à l'exécution des lois de finances de l'année :

- Rapport annuel de performance (RAP)
- Le compte de gestion (CG)
- Le Compte Général de l'État (CGE)
- La loi de règlement (LR)

Le ministre des Finances doit rendre des comptes à travers : i) le projet de loi de règlement et du ii) compte général de l'État. Ces documents sont produits au terme de la période complémentaire et avant le vote du budget de l'exercice N+1. Le budget de l'exercice N est clôturé après que ces documents aient été produits et validés par les organes compétents au niveau de l'État (DGPD, DGB, DG Comptabilité publique, DG Trésor). Ces documents sont ensuite transmis à la Cour des comptes et de discipline budgétaire qui dresse un rapport comptable après validation. Ce rapport comptable est ensuite transmis à la Cour suprême pour avis juridique Ledit rapport est par la suite examiné et entériné en Conseil de ministres avant d'être acheminé au Parlement pour ratification.

Selon l'article 60 de la LOLF, la loi de règlement est la loi qui constate l'exécution de la loi de finances de l'année. La loi de règlement (LR) fait l'objet d'un vote séparé de celui de la LF., i C'est une loi distincte de la loi de finance de l'année. À ce titre, la LR constate l'exécution de la dernière loi de finances afin de rendre fidèlement compte de l'exécution des différentes autorisations d'engagements ; il s'agit d'une loi de constatation.

Le CGE est un ensemble d'états de synthèse produit en fin d'année et issus de la comptabilité générale. Ces états qui décrivent l'ensemble des opérations passées en comptabilité générale au titre d'une année permettent, au-delà de la régularité et de la sincérité des comptes, de restituer avec fidélité, l'image du patrimoine de l'État et de sa

situation financière. Le CGE, produit en fin d'année, vise à décrire l'ensemble de la comptabilité patrimoniale de l'État se rattachant à l'année considérée.

En ce qui concerne les ministères et les institutions, l'ordonnateur public doit rendre compte à travers les documents suivants : i) Les rapports annuels de performance (RAP) et ii) Les comptes administratifs (CA) produits par les comptables publics. A l'instar des documents dont la production incombe au ministre des Finances, ils sont produits en fin de gestion.

## ***6.2. Les Rapports Annuels de Performance (RAP)***

Les Rapports Annuels de Performance (RAP) servent à la reddition des comptes, pour chaque programme, de l'exécution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement approuvés dans la loi de finances de l'année. Ils présentent et expliquent les réalisations effectives concernant l'ensemble des moyens regroupés au sein d'un programme et alloués à une politique publique ; à ce titre, ils permettent d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques.

Conformément à l'article 61 de la LOLF, les rapports annuels de performance (RAP) accompagnent en annexe le projet de loi de règlement.

### ***Le canevas d'élaboration du RAP***

Le rapport annuel de performance fait le bilan des réalisations d'un programme ministériel donné suivant le plan ci-après.

#### ***Encadré 0-1 : Canevas d'élaboration du RAP***

Dans leurs articulations, les rapports annuels de performance comprennent pour chaque programme, six (06) parties :

##### ***1. Introduction***

- Présentation de l'objectif principal tel que préalablement fixé
- Présentation en grandes lignes des différentes actions qui ont été déployées pour atteindre l'objectif fixé
- Présentation globale des moyens alloués afin d'assurer une mise en œuvre harmonieuse des actions sus - décrites
- Présentation globale des résultats obtenus ; c'est ici le lieu de dire si les objectifs fixés dans le cadre du programme ont été atteints à travers la présentation d'une synthèse chiffrée de la performance
- Présentation des difficultés et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du programme
- Tableau récapitulatif des objectifs et des indicateurs de performance

##### ***2. Présentation des crédits et des dépenses fiscales (tableau)***

- Par action et par nature
- Ouverts
- Consommés

##### ***3. Rappel de la présentation du programme***

- Présentation synthétique par action des crédits consommés
- Présentation du programme
- Récapitulatif des actions du programme

**4. Résultats attendus et obtenus des indicateurs et une analyse des résultats (par programme)**

- Résumé des principaux résultats atteints
- Présentation des résultats quantitatifs du tableau de bord des programmes (Cadre de Mesure de la performance)
- Analyse narrative de la performance : explication des écarts et mesures correctives
- Recommandations pour les prochains exercices

**5. Justification au premier franc**

- Présentation par action, des prévisions initiales et des différentes réalisations (tableau)
- Explication et justification des écarts entre les prévisions initiales et les réalisations
- Présentation et à la justification de tous les virements de crédits intervenus en cours d'année (tableau)

**6. Présentation des coûts complets des programmes et des actions (tableau)**

## *Chapitre VII : Contrôle interne et externe*

Le nouveau dispositif de budgétisation par programmes cherche à assurer une meilleure gouvernance du budget fondée sur une plus grande liberté des acteurs de la chaîne de la dépense en contrepartie d'une responsabilisation accrue et d'une reddition des comptes sur la performance et les résultats.

La fonction de contrôle est essentielle dans le processus de mise en place de la budgétisation par programme. Le dispositif de contrôle dans le cadre du budget programme est centré sur trois objectifs que sont : i) la conformité, ii) l'efficacité et iii) la sécurité des opérations.

Dans la gestion traditionnelle, le contrôle repose sur l'affectation des dépenses, les méthodes comptables et les rapports financiers, c'est-à-dire sur la régularité et sur le contrôle strict de veille pour s'assurer que les opérations soient exécutées conformément à la législation en vigueur.

L'introduction de la budgétisation par programme axée sur la performance dont l'objectif est la recherche de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique conduit au renouveau du contrôle de régularité et à l'intégration du contrôle interne dont l'objectif est la maîtrise des processus en vue de réaliser les objectifs des politiques publiques.

### *7.1. Le dispositif de contrôle interne et les acteurs*

Le contrôle interne à l'exécutif est un ensemble des processus de contrôle et de vérification qui ont pour finalité de s'assurer que l'État exerce ses activités, dans le cadre juridique et normatif, et qu'il atteint les objectifs de sa mission.

Ces processus de contrôle s'organisent autour de trois principales missions :

- i) le contrôle interne ;
- ii) l'audit interne et ;
- iii) l'inspection.

Ces missions sont destinées à un certain nombre d'entités et d'organes, qu'il s'avère nécessaire d'en préciser à ce niveau le contenu et les attributions.

#### *7.1.1. Le contrôle interne ministériel*

Le contrôle interne ministériel représente un dispositif de maîtrise du risque. Dans le nouveau cadre de gestion budgétaire la spécialisation des crédits au niveau des programmes, la fongibilité, le suivi de la performance, etc. font que la chaîne de responsabilités est fondée sur une logique de résultats qui se substitue à la logique de moyens.

Il s'agit alors d'adopter une logique de responsabilisation des acteurs de la performance et notamment du responsable de programme, ce qu'implique une réadaptation des contrôles à travers la mise en place du contrôle interne pour s'assurer qu'une organisation exerce ses activités dans le cadre juridique de sa compétence et qu'elle atteint les objectifs de sa mission.

Le contrôle interne (à mettre en place dans les ministères, établissements publics, collectivités territoriales décentralisées) se traduit par la mise en place d'un processus intégré et destiné à gérer les risques et à fournir une assurance raisonnable d'exécution des projets annuels de performance, dans le cadre de la mission de l'institution.

Ce processus doit tenir compte :

- des objectifs généraux d'exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ;
- du respect de l'obligation de rendre compte;
- de la conformité aux lois et de la réglementation en vigueur et
- de la protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Le contrôle interne des Ministères doit comprendre :

- l'examen des systèmes de gestion et de suivi des finances publiques (contrôle interne budgétaire et comptable) ;
- le suivi de la performance ;
- l'examen des procédures et documents écrits organisant les activités, en particulier les documents de planification, de suivi et de reportage (contrôle de gestion), et
- l'audit interne.

### ***Contrôle interne budgétaire et comptable (CIBC)***

Le processus de contrôle de gestion s'intéresse particulièrement au processus de ***contrôle interne budgétaire et comptable*** et à l'audit interne.

L'audit interne est un dispositif qui regroupe les procédures et les processus institutionnels formalisés internes, destinés à fournir une assurance raisonnable en ce qui concerne la réalisation des opérations, la fiabilité des informations financières (budgétaires et comptables) et le respect de la réglementation.

Le contrôle interne budgétaire et comptable se base :

- sur l'organisation : il est intégré au niveau de chaque ministère, placé sous la responsabilité du ministre et mis en œuvre par les responsables de chaque structure pour le fonctionnement de leurs activités.
- sur le plan budgétaire : il a vocation de s'assurer de la qualité de la comptabilité budgétaire, de la soutenabilité budgétaire, de la programmation, de la gestion et de l'exécution budgétaire.
- sur le plan comptable: Il a vocation de s'assurer de la qualité comptable de la comptabilité générale et de la qualité des comptes

**Le contrôle interne budgétaire** (sous ensemble du CIBC) : Le contrôle interne budgétaire organisé piloté et mis en œuvre par la Direction Générale du Budget vise à donner une assurance raisonnable quant à l'atteinte de :

- i) la qualité de la comptabilité budgétaire et
- ii) la soutenabilité budgétaire.

La qualité budgétaire apprécie la qualité des inscriptions budgétaires en AE et en CP ainsi que leur consommation, les modalités d'enregistrement des recettes, et la qualité des états financiers.

La soutenabilité budgétaire s'évalue par la qualité de la programmation initiale, son suivi, son mis à jour en cours de gestion et la soutenabilité de la gestion proprement dite.

Le contrôle interne budgétaire appelle le développement des fonctions de contrôle financier dans le sens d'un allègement du contrôle a priori et de son recentrage sur les rubriques représentant des enjeux financiers majeurs. Les fonctions des contrôleurs financiers doivent également évoluer vers des fonctions de conseil et d'assistance aux ordonnateurs.

### **Le Contrôle Interne Comptable\_(sous ensemble du CIBC)**

Ce contrôle est organisé, piloté, et mis en œuvre par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Il vise à donner une assurance raisonnable en termes de la qualité des comptes de l'État qui s'apprécie notamment par l'image fidèle de ces comptes. ;

La mise en place du CIBC implique un recentrage de la fonction de contrôle financier vers:

- le contrôle de la disponibilité des AE, à juger en fonction de la programmation initiale.
- le contrôle de consommation des AE limité aux postes de dépenses représentant des enjeux financiers majeurs et sur les postes de dépenses jugés à risques.
- la conception des normes de contrôle interne et d'une cartographie des risques dans l'institution.

#### ***7.1.2. L'audit interne***

L'audit interne se fait de manière indépendante. Il doit assurer l'objectivité sur les données de chaque institution, sur le degré de maîtrise de ses opérations et apporter des recommandations pour l'améliorer. L'audit interne s'assure aussi que le dispositif de CIBC est efficace.

Il doit être confié à des acteurs internes aux institutions, dans le cadre des inspections générales des ministères. En plus des fonctions d'inspection des services, la fonction d'audit interne doit être clairement identifiée dans les attributions de ces corps de contrôle.

L'audit interne doit couvrir plusieurs fonctions dont : i) financière et comptable, ii) GRH, iii) institutionnelle, iv) juridique.

Il comporte trois types d'audit :

- l'audit de régularité (ou de conformité) ;
- l'audit des processus (y compris le processus de contrôle interne) ;
- l'audit de la performance des programmes (appréciation des résultats).

Les missions d'audit répondent à l'un ou plusieurs des objectifs suivants :

- l'objectif de régularité : afin de vérifier que les objets audités sont conformes aux lois, règlements et instructions en vigueur ou aux modalités, procédures et modes opératoires prévus à leur égard ;
- l'objectif d'efficacité : afin d'évaluer les performances des processus et des activités au regard des objectifs qui sont assignés aux programmes ;
- l'objectif stratégique : afin d'apprécier l'adéquation des moyens et résultats des programmes par rapport aux objectifs stratégiques.

### *7.1.3. Audit et évaluation des programmes*

L'audit et l'évaluation des programmes sont justifiés par les constats suivants :

- Les programmes jouent un rôle central dans la nouvelle gestion des finances publiques ;
- Les programmes constituent un élément important de l'information parlementaire, leur élaboration est une prérogative qui engage la responsabilité du gouvernement ;
- Les programmes constituent l'unité de spécialisation des crédits qui s'impose aux ministères ;
- Le caractère central des programmes implique qu'ils doivent répondre à des critères de qualité incontestables, donc l'examen des conditions de leur réalisation doit s'effectuer dans un contexte d'objectivité, de neutralité et de fiabilité.

Partant de ce constat, un audit et une évaluation permanents des programmes s'avèrent essentiels. Cette fonction de contrôle doit être confiée à un *comité d'examen interministériel* composé de compétences pluridisciplinaires et disposant de hautes qualités d'analyse et une expérience pertinente en la matière.

Ce comité opère deux types d'audit :

- 1- Des audits « initiaux » : ceux-là interviennent au moment de la présentation du projet de programmes et ensuite à chaque fois qu'un nouveau programme sera mis en place ou substantiellement modifié. La finalité de ce type d'audit est de vérifier le respect des critères de qualité d'un programme.
- 2- Les audits de réalisation annuelle des programmes : ceux-là s'effectuent au vu des PAP et des RAP. Il s'agira d'attester de la fiabilité des résultats chiffrés et de garantir que les commentaires au regard des écarts constatés entre les objectifs et les réalisations sont impartiaux et prennent bien en compte tous les éléments d'analyse de la réalité.

La dimension interministérielle du comité d'examen est essentielle et permet de porter une appréciation homogène sur les programmes audités, quels que soient les ministères concernés.

Pour garantir la rigueur et l'homogénéité de ses interventions, le comité doit élaborer le référentiel d'audit et d'évaluation des programmes afin de garantir une meilleure transparence à l'égard des services audités.

#### *7.1.4. Contrôle et régulation des marchés publics*

Le contrôle de l'exécution des marchés publics est assuré par la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) en liaison avec les institutions gestionnaires des crédits.

La DGCMP a le mandat et les compétences pour exercer les mécanismes de contrôle sur le terrain de l'exécution des marchés publics, que ce soit des marchés d'infrastructures, d'approvisionnement, des services que ceux des prestations intellectuelles.

Le contrôle et régulation des marchés publics porte sur les aspects suivants :

- La validation des documents contractuels fixant les paramètres de l'exécution (programme d'exécution, plan d'action, calendrier de livraison, etc.) ;
- La validation des dossiers relatifs à la modification des stipulations contractuelles des marchés (délais, quantités et coûts) ;
- Le contrôle de l'exécution des prestations sur le terrain ;
- L'apposition du visa préalable sur tous les documents de paiement.

En ce qui concerne le contrôle de l'exécution des prestations sur le terrain opéré par la DGMP, en liaison avec les administrations concernées, il est réalisé à travers les activités suivantes :

- vérification de l'authenticité : des documents exigés aux prestataires conformément aux stipulations contractuelles (cautionnements, police d'assurance, etc.);
- vérification de la conformité : du personnel et du matériel déployés par les prestataires par rapport à leurs offres, ainsi que leurs modes opératoires pendant l'exécution des prestations;
- vérification de l'effectivité de la conformité et de la qualité : des interventions des maîtres d'œuvre, des chefs de service et ingénieurs du marché.
- vérification de la conformité des installations de chantier : par rapport aux stipulations contractuelles ;
- vérification de l'effectivité : de la conformité et de la qualité des prestations sur le terrain avec, le cas échéant, la réalisation des essais et épreuves techniques nécessaires pour les travaux d'infrastructures et des tests de conformité techniques pour ce qui est des approvisionnements ;

- constatation des irrégularités et des infractions : au cours des descentes annoncées ou fortuites sur le site de réalisation des prestations associées à des procès-verbaux de constats en vue de les faire réparer ou sanctionner par les autorités compétentes ;
- surveillance du respect des clauses de garantie.

#### ***7.1.5. Pilotage et harmonisation du contrôle interne***

Les fonctions de pilotage et l'harmonisation du contrôle interne à l'exécutif se placent à haut niveau du point de vue hiérarchique dans les services du contrôle supérieur d'État.

La bonne opération de tous les dispositifs de contrôle interne public implique nécessairement la mise en place d'une unité d'harmonisation, de coordination et de pilotage du processus de contrôle, d'audit, et d'évaluation à l'intérieur de l'exécutif.

En termes de rôles et responsabilité, l'unité d'harmonisation :

- définit, pilote et développe les normes et la méthodologie;
- identifie les décisions financières et les opérations soumises au contrôle financier, a priori obligatoire, ainsi que les procédures et principes de contrôle;
- assure la coordination entre les services administratifs, et mutualise les bonnes pratiques;
- détermine les normes de contrôle et d'audit, ainsi que le code de déontologie ;
- prépare et développe les guides des procédures de l'audit, et développe les méthodes d'évaluation par le risque.

En termes d'attributions, il s'agit de :

- la vérification des services publics livrés avec des crédits budgétaires, avals ou garanties de l'état par : des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises publiques et parapubliques, des organismes, établissements et associations confessionnels ou laïcs ou des autres personnes morales publiques, sur les plans administratif, financier et comptable;
- le contrôle de l'exécution du budget de l'état en exerçant le contrôle de conformité et de régularité, le contrôle financier, le contrôle de performance, l'évaluation des programmes, le contrôle de l'environnement, et les contrôles spécifiques;
- la promotion de la transparence, de conseil et d'appui à la gestion, de pilotage et d'harmonisation du processus de contrôle interne.

#### ***7.2. Le dispositif de contrôle externe et les acteurs***

Le dispositif de contrôle externe à l'exécutif est composé du contrôle juridictionnel assuré par la Cour des Comptes et du contrôle parlementaire assuré par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

### *7.2.1. Le contrôle juridictionnel*

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Le contrôle juridictionnel implique que la Cour des Comptes :

- déclare et apure les comptabilités de fait,
- prononce des condamnations à l'amende et
- statue souverainement en cassation sur les recours formés contre les jugements définitifs des juridictions inférieures des comptes.

La mise en application de l'approche du budget programme amène à une transformation de la fonction de contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes vers :

- l'audit financier;
- le contrôle de la performance comportant l'audit (externe) de performance et l'audit des RAP produits par l'exécutif;
- une mission d'assistance à l'assemblée nationale pour analyser la fiabilité de l'information contenue dans les documents budgétaires et notamment pour certifier le respect ou non de l'autorisation parlementaire lors de l'exécution du budget.

Les attributions de la Cour de Comptes évolueront ainsi vers la certification des comptes de l'État, définie comme une mission d'audit externe des comptes qui consiste à émettre un avis sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cet avis certifie alors la régularité des comptes et se prononce sur leur sincérité et donne à l'Assemblée Nationale une assurance supplémentaire quant à la qualité des comptes de l'État.

### *7.2.2. Le contrôle parlementaire*

Le contrôle parlementaire effectué par l'Assemblée Nationale et le Sénat est un contrôle a posteriori qui s'effectue lors du vote du projet de Loi de Règlement à travers les contrôles des rapporteurs spéciaux et des commissions d'enquête.

La Commission chargée des finances, à l'ouverture de la première session de chaque année législative, désignera :

- un rapporteur général pour les recettes et
- des rapporteurs spéciaux chargés des dépenses publiques et du contrôle de l'usage des fonds publics, y compris les fonds de développement publics, avec des pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place.

Le Parlement peut additionnellement désigner des commissions d'enquête sur des sujets intéressants les finances publiques pour une durée n'excédant pas six mois. Ces commissions disposent des mêmes pouvoirs que ceux des rapporteurs visés plus haut.

Le budget programme implique que le contrôle exercé par l'Assemblée Nationale et le Sénat ajoute à l'examen des chiffres contenus dans la LR, l'examen et l'évaluation de la performance des administrations à partir des Projets Annuels de Performance et surtout des Rapports Annuels de Performance soumis par le pouvoir exécutif.

L'évolution du rôle du Parlement en matière d'examen et de vote de la LF et la LR à travers l'examen des PAP et des RAP exige un renforcement des liens entre cette institution et la Cour de Comptes fondés sur une coopération de conseil et d'assistance.

# Chapitre VIII : Schéma de financement du PND 2022-2026

## 8.1 Contexte

L'environnement mondial est caractérisé par une récession économique accentuée par la pandémie du Covid-19. La République du Congo n'a pas échappé aux effets néfastes de ces deux crises.

Pour faire face à cette situation, le Président de la République a prescrit au Gouvernement l'élaboration d'un Plan national de développement (PND) 2022-2026 qui s'articule autour de six piliers stratégiques.

Le PND est un plan de riposte à la crise économique, pour permettre de créer les conditions d'une économie forte et diversifiée et résiliente, gage d'une croissance durable et inclusive. Contrairement aux précédents plans, le PND 2022-2026 s'exécutera en mode programme. En effet selon ce principe, la gestion du budget ne se ferait plus autour des moyens, mais autour des résultats obtenus dans le cadre de programmes pluriannuels.

## 8.2 Objectifs

Ce schéma de financement a pour objet de déterminer les conditions de financement, les sources et les modalités de mobilisation de ces financements.

A ce titre, il vise, notamment à :

- rechercher et mobiliser les ressources financières nécessaires auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux. Ces ressources financières seront également recherchées auprès du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG) ;
- raffermir la coopération internationale ;
- atteindre une utilisation efficiente et efficace des ressources au travers des modalités saines de gestion des financements obtenus.

Dans le cadre du PND 2022-2026, les différentes sources de financement envisagées sont :

- les ressources propres de l'Etat (en MLA) ;
- les titres du marché monétaire et financier régional (voire international) ;
- les prêts externes concessionnels ;
- les prêts externes non concessionnels ;
- les dons et legs ;
- les partenariats public-privé (PPP) ;
- l'investissement privé national ;
- les investissements directs étrangers ;
- les financements innovants.

### ***8.3. Contraintes de financement de l'économie congolaise***

Afin de relancer l'économie, le Gouvernement entend exécuter un programme d'investissements encadré par le Plan national de développement (PND) 2022-2026.

Cependant, la marge de manœuvre dont le Gouvernement dispose pour recourir aux financements est limitée par les contraintes ci-après : (i) les contraintes liées à la conclusion d'un programme avec le Fonds Monétaire International (FMI) ; (ii) les contraintes découlant de la stratégie de la dette et des ressources propres ; et (iii) la faible attractivité du pays vis-à-vis des investissements directs étrangers (IDE).

#### ***8.3.1. Contraintes liées à la conclusion d'un programme avec le fonds monétaire international***

L'exécution du programme à conclure avec le Fonds monétaire international (FMI) va coïncider avec les premières années de l'exécution du PND en élaboration. Aussi, afin d'assurer la viabilité de la dette sur les prochaines années, il importe que la politique de financement à mettre en place soit rigoureusement mise en œuvre par les acteurs qui engagent l'État conformément aux contraintes qu'imposent le programme à conclure avec le FMI.

Pour rétablir les équilibres macroéconomiques et soutenir la viabilité de la dette, il importe que les financements soient sains et prudents, adaptés à la situation économique du pays. Ainsi, ces financements doivent constituer un levier de croissance et de développement.

De plus, la politique des financements devra tenir compte de la contrainte de concessionnalité fixée à 35% d'élément don, recommandée à tous les pays à faibles revenus ayant ou négociant un programme de redressement macroéconomique avec le FMI.

#### ***8.3.2. Contraintes découlant de la stratégie de la dette***

La stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT 2022-2024), préconise une politique d'encadrement prudente marquée notamment par les contraintes ci-après :

- le recours exclusif sur le plan extérieur aux prêts concessionnels (niveau de taux bas et des maturités longues) ;
- le maintien de l'équilibre entre les prêts libellés en devises étrangères et en monnaie locale (recours prioritaire aux devises ayant une parité fixe avec le F.CFA) ;

- le rallongement progressif des maturités de titres publics sur le marché intérieur ;
- l'exigence d'une meilleure combinaison entre la dette intérieure et la dette extérieure.

### *8.3.3. Faible attractivité du pays vis-à-vis des investissements directs étrangers*

La réussite du PND 2022-2026 en termes de résultats attendus dépend en grande partie de la contribution du secteur privé au financement des activités se rapportant directement ou indirectement aux programmes des six piliers du PND. Pour ce faire, le Gouvernement entend renforcer l'attractivité du secteur privé en créant les conditions cadre de l'entrepreneuriat et les incitations à l'investissement. Les modalités de cette démarche relèvent de deux ordres : (i) l'amélioration du climat des affaires et (ii) la mise en place des mesures incitatives qui améliorent la compétitivité des entreprises.

Au regard de ces différentes contraintes, le financement du PND 2022-2026 nécessitera la mise à contribution d'autres instruments de financement outre que les dons, les réserves et les recettes publiques ordinaires, car de toute évidence, l'exécution du programme avec le FMI se focalisant sur le rétablissement des équilibres financiers et la préservation des acquis sociaux, laissera peu de ressources propres pour financier ledit PND.

## *8.4. Coût du PND 2022-2026 et tableau de financement*

### *8.4.1. Coût du PND 2022-2026*

Le PND 2022-2026 comprend 27 programmes dans lesquels il est prévu au total trois-cent-quarante-trois (343) projets d'investissement. Ces derniers représentent un coût global de huit-mille-neuf-cent-soixante-deux-milliards cinq-cent-quatre-vingt-quatorze millions (8 962 594 000 000) de francs FCFA.

### *8.4.2. Plan de financement*

Il est présenté dans cette partie le niveau des enveloppes budgétaires à mobiliser pour la mise en œuvre du PND 2022 - 2026.

Tableau 6 : récapitulatif du plan de financement (Montants en millions de FCFA)

N°	Libellé pilier	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
1	DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE AU SENS LARGE	103 614	238 312	248 673	238 312	207 228	1 036 138
2	DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL	400 179	921 036	961 428	920 689	800 357	4 003 689
3	DEVELOPPEMENT DES ZONES ECONOMIQUES SPECIALES	21 481	49 407	51 555	49 407	42 963	214 813
4	DEVELOPPEMENT DU TOURISME	101 601	233 460	243 533	233 266	202 840	1 014 700
5	DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE NUMERIQUE	36 011	82 826	86 427	82 826	72 023	360 113
6	PROMOTION IMMOBILIERE	226 371	536 174	550 024	537 913	455 184	2 305 667
	<b>TOTAL DES PILIERS</b>	<b>889 257</b>	<b>2 061 214</b>	<b>2 141 640</b>	<b>2 062 413</b>	<b>1 780 594</b>	<b>8 935 118</b>
7	Révision du code du travail et du code de révision de procédure civile, commerciale, administrative et financière	-	400	600	-	-	1 000
7	COÛT DE LA COMMUNICATION	298	684	714	684	595	2 976
8	MOBILISATION DES RESSOURCES	200	460	480	460	400	2 000
9	OPERATIONS STATISTIQUES	1 900	4 370	4 560	4 370	3 800	19 000
10	SUIVI ET EVALUATION DU PND	250	575	600	575	500	2 500
	<b>TOTAL OUTILS D'OPERATIONNALISATION</b>	<b>2 648</b>	<b>6 489</b>	<b>6 954</b>	<b>6 089</b>	<b>5 295</b>	<b>27 476</b>
	<b>TOTAL BUDGET PND 2022-2026</b>	<b>891 905</b>	<b>2 067 704</b>	<b>2 148 594</b>	<b>2 068 503</b>	<b>1 785 889</b>	<b>8 962 594</b>

Tableau 7 : récapitulatif des coûts des piliers stratégiques du PND 202-20263(Montants en millions de FCFA)

Code	Projets	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
<b>1</b>	<b>PILIER 1 : DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE AU SENS LARGE</b>	<b>103 614</b>	<b>238 312</b>	<b>248 673</b>	<b>238 312</b>	<b>207 228</b>	<b>1 036 138</b>
11	Développement des productions végétales	9 632	22 154	23 117	22 154	19 264	96 322
12	Développement des productions animales	15 831	36 411	37 994	36 411	31 662	158 308
13	Développement des productions halieutiques	2 880	6 625	6 913	6 625	5 761	28 803
14	Amélioration des conditions d'exercice de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	6 813	15 670	16 351	15 670	13 626	68 130
15	Développement de l'agroforesterie	22 297	51 282	53 512	51 282	44 593	222 966
16	Gouvernance du pilier développement de l'agriculture au sens large	46 161	106 170	110 786	106 170	92 322	461 609
<b>2</b>	<b>PILIER 2: DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL</b>	<b>400 179</b>	<b>921 036</b>	<b>961 428</b>	<b>920 689</b>	<b>800 357</b>	<b>4 003 689</b>
21	Promotion de l'industrialisation par la valorisation des ressources naturelles	39 695	91 299	95 268	91 299	79 390	396 950
22	Promotion de l'industrialisation par la transformation des produits manufacturiers, agroalimentaires et agroindustriels	5 098	12 225	13 035	11 948	10 196	52 501
23	Promotion de l'industrialisation tout en veillant à la protection de l'environnement dans les parcs industriels	4 955	11 397	11 892	11 397	9 910	49 550
24	Promotion de l'industrialisation par le renforcement des infrastructures de base et par l'exploitation des atouts géographiques et culturels	265 000	609 500	636 000	609 500	530 000	2 650 000
25	Renforcement des capacités des PME/PMI locales	5 275	12 133	12 660	12 133	10 550	52 750
26	Gouvernance du développement industriel	80 156	184 483	192 574	184 414	160 311	801 938
<b>3</b>	<b>PILIER 3: DEVELOPPEMENT DES ZONES ECONOMIQUES SPECIALES</b>	<b>21 481</b>	<b>49 407</b>	<b>51 555</b>	<b>49 407</b>	<b>42 963</b>	<b>214 813</b>
31	Aménagement et viabilisation des espaces des ZES	16390	37697	39336	37697	32780	163900
32	Développement des activités des ZES	240	552	576	552	480	2400
33	Gouvernance des ZES	4851	11158	11643	11158	9703	48513
<b>4</b>	<b>PILIER 4: DEVELOPPEMENT DU TOURISME</b>	<b>101 601</b>	<b>233 460</b>	<b>243 533</b>	<b>233 266</b>	<b>202 840</b>	<b>1 014 700</b>

Code	Projets	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
41	Construction et aménagement des voies d'accès aux sites touristiques	67 235	154 641	161 364	154 641	134 470	672 350
42	Construction et équipement des infrastructures d'offres touristiques et de loisirs	5 175	11 903	12 420	11 903	10 350	51 750
43	Viabilisation des sites touristiques	2 116	4 867	5 078	4 867	4 232	21 160
44	Gouvernance du développement du tourisme	27 075	62 050	64 671	61 856	53 788	269 440
<b>5</b>	<b>PILIER 5 : DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE NUMERIQUE</b>	<b>36 011</b>	<b>82 826</b>	<b>86 427</b>	<b>82 826</b>	<b>72 023</b>	<b>360 113</b>
51	Développement des infrastructures numériques	7 018	16 142	16 844	16 142	14 037	70 183
52	Développement des plateformes et de l'entrepreneuriat numériques	17 351	39 907	41 642	39 907	34 701	173 507
53	Développement des compétences, de la recherche et de la production industrielle liées au numérique	2 535	5 831	6 084	5 831	5 070	25 350
54	Réduction de la fracture numérique	1 280	2 944	3 072	2 944	2 560	12 800
55	Gouvernance du développement de l'économie numérique	7 827	18 003	18 785	18 003	15 655	78 273
<b>6</b>	<b>PILIER 6: PROMOTION IMMOBOLIERE</b>	<b>226 371</b>	<b>536 174</b>	<b>550 024</b>	<b>537 913</b>	<b>455 184</b>	<b>2 305 667</b>
61	Promotion de l'immobilier à usage commercial	19 024	48 729	50 573	48 729	43 203	210 259
62	Promotion de l'habitat et des logements collectifs	160 602	379 932	387 263	381 671	318 492	1 627 960
63	Gouvernance de la promotion immobilière	46 745	107 513	112 188	107 513	93 490	467 448
	<b>Total des programmes du PND</b>	<b>889 257</b>	<b>2 061 214</b>	<b>2 141 640</b>	<b>2 062 413</b>	<b>1 780 594</b>	<b>8 935 118</b>
7	Révision du code du travail et du code de révision de procédure civile, commerciale, administrative et financière	0	400	600	0	0	1 000
8	COÛT DE LA COMMUNICATION	298	684	714	684	595	2 976
9	SCHEMA DE FINANCEMENT	200	460	480	460	400	2 000
10	OPERATIONS STATISTIQUES	1 900	4 370	4 560	4 370	3 800	19 000
11	SUIVI ET EVALUATION DU PND	250	575	600	575	500	2 500
	<b>TOTAL OUTILS D'OPERATIONNALISATION</b>	<b>2 648</b>	<b>6 489</b>	<b>6 954</b>	<b>6 089</b>	<b>5 295</b>	<b>27 476</b>
	<b>TOTAL BUDGET PND 2022-2026</b>	<b>891 905</b>	<b>2 067 704</b>	<b>2 148 594</b>	<b>2 068 503</b>	<b>1 785 889</b>	<b>8 962 594</b>

## *8.5. Stratégie de financement du PND 2022-2026*

La stratégie de financement du PND 2022-2026 s'articule autour des points suivants : (i) la mobilisation des ressources internes ; (ii) la mobilisation des ressources externes ; et (iii) les réformes préalables.

### *8.5.1. Mobilisation des ressources internes*

La mobilisation des ressources internes se fera à travers plusieurs leviers : (i) le budget de l'Etat ; (ii) le recours au marché des titres publics ; (iii) la cession en bourse d'une fraction du capital des sociétés publiques.

**Le budget de l'Etat.** Il constitue la première ressource de financement du PND 2022-2026. Cela suppose un effort de rationalisation des dépenses publiques et une forte mobilisation des recettes fiscales et douanières.

**Le recours au marché des titres publics.** L'émission des titres publics est utilisée depuis quelques années comme source de financement complémentaire aux revenus de l'Etat. Aussi pour le financement du PND 2022-2026, l'Etat peut émettre des titres tant sur le marché monétaire que sur le marché financier.

Sur le marché monétaire, les financements intérieurs pourraient se faire principalement par le recours aux obligations du trésor assimilables (OTA) et aux bons du trésor assimilables (BTA).

Sur le marché financier, les financements se feraient à travers l'émission des emprunts obligataires. Ces instruments offrent l'avantage de réduire le risque de change, car libellés en monnaie nationale.

**La cession en bourse d'une fraction du capital des sociétés publiques.** Conformément aux engagements communautaires pris par l'Etat relatifs au renforcement du marché financier (bourse des valeurs mobilières de l'Afrique centrale), la cession d'une fraction du capital des sociétés publiques constitue une opportunité de mobiliser des ressources financières. En effet, grâce à une bonne valorisation de ces sociétés, la cession peut générer des revenus importants pour l'Etat qui les affecterait au financement du PND.

### *8.5.2. Mobilisation des ressources externes*

Les ressources externes à mobiliser pour le financement du PND 2022-2026 s'articulent autour de : (i) les sources de financement traditionnelles et (ii) les financements innovants.

**Les sources de financement traditionnelles.** Elles sont constituées de financements bilatéraux et multilatéraux.

Une baisse des concours consentis par les principaux bailleurs traditionnels a été constatée ces dernières années. Cette baisse est aggravée par la survenance de la crise sanitaire liée à la COVID-19, qui a eu pour corollaire, le ralentissement de l'économie mondiale.

Les concours financiers des nouveaux partenaires économiques, tels que la Chine, l'Inde, la Turquie ou les Fonds arabes, qui avaient pourtant permis de compenser la baisse des concours des bailleurs traditionnels et de renforcer les ressources ainsi que le volume de l'aide publique au développement, ont connu également un ralentissement.

En revanche, l'engagement des partenaires au développement sur la même période reste constant, notamment celui des deux plus grands contributeurs que sont la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Dans la perspective de la mise en œuvre du PND, les deux institutions que sont la Banque mondiale et la Banque africaine de développement seront encore sollicitées pour une offre de projets ou programmes de développement en cohérence avec les objectifs du PND.

Cet alignement avec les objectifs du PND sera rendu possible, grâce à la révision du cadre de partenariat de la Banque mondiale avec la République du Congo, qui couvre la période 2019-2024, ainsi que la préparation du document de stratégie pays de la Banque africaine de développement pour la période 2023-2026.

Aussi, le Gouvernement devra saisir l'opportunité offerte à partir du 1er juillet 2022, par le renouvellement des ressources du guichet de l'Association internationale pour le développement (AID), d'autant plus que ces ressources peuvent donner l'accès, dans le cadre d'un projet à vocation régional, aux ressources supplémentaires du guichet AID Régional, sur la base d'un rapport de 1 à 3.

Les ressources du guichet de la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) restant accessibles à la République du Congo, il y a fort à parier que le financement de la Banque mondiale sur la période 2022-2026 sera supérieur à celui de la période 2018-2021.

D'ores et déjà, le Gouvernement prépare un projet de 100 millions USD financé sur les ressources du guichet BIRD, le Projet d'accélération de la transformation numérique.

En ce qui concerne la Banque africaine de développement, les perspectives de financement sont bonnes pour la période 2022-2026.

En conclusion, une meilleure mobilisation de ces ressources traditionnelles reste tributaire de la conclusion d'un accord avec le FMI.

### ***8.5.3. Les financements innovants***

A côté des financements traditionnels connus et compte-tenu des contraintes liées à leur mobilisation, les financements innovants constituent des canaux supplémentaires pour financer le présent PND.

Plusieurs types de financements innovants ont été ciblés pour la mise en œuvre du PND. Il s'agit notamment de :

- **Partenariat Public-Privé (PPP).**

Le PND 2022-2026 vise principalement la transformation structurelle de l'économie congolaise en réduisant sensiblement la dépendance de l'économie vis-à-vis du pétrole. Sa mise en œuvre nécessite la mobilisation d'importantes ressources au travers d'un schéma de financement cohérent et adapté au contexte et aux enjeux du développement du Congo. Pour ce faire, plusieurs sources de financements ont été identifiées.

- Le PPP est au centre de discussions sur le financement des Plans nationaux de développement en Afrique, notamment des grands projets d'infrastructures. En Afrique sub-saharienne, le montant total mobilisé pour les infrastructures a été de 4 Milliards dollars USD par an en moyenne depuis 2012. Par exemple, le Ghana, le Rwanda, le Mozambique et le Sénégal ont mobilisé des montants au-dessus de 1 Milliard dollars

USD pendant cette période. Mais les décaissements annuels moyens sont restés relativement décevants, de l'ordre de 0,5% à 1% du PIB.

- Dans le cas du Congo, la création d'un département ministériel en charge du PPP constitue un atout majeur pour le financement des projets d'envergure.

#### ***8.5.4. Les acteurs du PPP***

La mise en œuvre des PPP vise à mobiliser toutes les énergies, notamment celles des opérateurs économiques, dans tous les domaines et à tous les échelons, pour assurer l'atteinte effective des objectifs fixés. Les programmes et les stratégies retenus dans le PND ont une importante composante qui dépend essentiellement du secteur privé.

Pour ce faire, il est indispensable de définir de manière précise le rôle joué par chacun des partenaires ainsi que les modes de mobilisation des ressources financières nécessaires à la concrétisation des projets.

Les principaux acteurs qui interviendront de manière significative dans ce processus sont :

- L'Etat;
- les opérateurs privés ;
- les banques de développement ;
- les banques commerciales et organismes de microfinance ; ;
- Les partenaires techniques et financiers ;
- les propriétaires fonciers ;
- les organisations et groupements d'entreprises, chambres de commerce.

Si les services publics ont identifié des programmes et des projets de création d'activités productives qu'ils jugent prioritaires, et qui forment l'ossature du PND 2022-2026, il n'en demeure pas moins qu'il appartient à l'opérateur privé de définir les caractéristiques des projets qu'il entreprendra.

#### ***8.5.5. Les conditions préalables à la mise en place des PPP***

Si l'on souhaite obtenir des résultats significatifs en matière de diversification économique, qui pourront être quantifiés en termes de création d'emplois, ou de valeurs ajoutées et, donc, de participation à la croissance du PIB, le premier rôle des pouvoirs publics sera de créer les conditions propices à la création d'entreprises. Ces principales conditions sont connues,

Il s'agit essentiellement de :

- la simplification des démarches administratives imposées par l'État aux entreprises ;
- l'accès à la terre ou aux espaces propices à la création d'activités économiques;
- l'existence d'espaces et d'infrastructures générales assurant un environnement propice aux diverses activités économiques exerçant un effet d'entraînement
- la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée ;
- l'accès aux financements.

Les trois premières conditions sont déjà abordées, que ce soit au travers de la création de guichets uniques pour la création d'entreprises, des réformes foncières déjà engagées par le Gouvernement, par la création des zones économiques spéciales, ou par la mise en valeur des infrastructures créées au cours de la précédente décennie. De même, la formation professionnelle figurait parmi les grandes préoccupations du PND 2018-2022 à travers l'axe n°2 dédié à la réforme en profondeur du système éducatif. La poursuite de la mise en œuvre des projets/programmes sur l'employabilité des jeunes amorcés depuis plusieurs années constitue une garantie sur la disponibilité d'une main-d'œuvre capable de répondre aux besoins des entreprises.

### *8.5.6. Cadre général de réalisation des contrats (PPP)*

Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs souscrits pour une période relativement longue (couvrant généralement la durée d'amortissement de l'ouvrage ou de l'équipement objet du contrat – 25 ans, voire plus) par lesquels des entités publiques confient à un tiers une mission globale relative à (au):

- la construction d'ouvrages ou d'équipements ou à leur transformation;
- leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion;
- d'autres prestations de service concourant à l'exercice de la mission de service public;
- financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements dont elles s'acquittent par un paiement différé et étalé dans le temps.

Sur le plan de la gestion budgétaire, il faut souligner que les règles applicables dans le cas des projets PPP ne sont pas les mêmes que dans les cas de projets classiques d'investissement entièrement réalisés par les administrations publiques. En effet, en vertu de l'article 24 de la LOLF du 3 octobre 2017, l'autorisation d'engagement afférente aux opérations d'investissements menées dans le cadre de contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'État confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, couvre dès l'année où le contrat est conclu la totalité de l'engagement juridique. Les crédits de paiement s'étalent toutefois sur la durée du contrat, ce qui permet à l'État de reporter les dépenses en infrastructures sans toutefois en reporter les avantages. Le Gouvernement peut ainsi accroître les investissements sans que cela n'augmente immédiatement l'endettement de l'État.

Il s'agit donc d'une formule qui donne accès à des avantages comme la maîtrise du dépassement des coûts et des retards, le gage d'une meilleure conception des projets et la qualité des services, la garantie d'un entretien approprié et dans les temps ainsi plus de souplesse qui permet à l'État de se détacher de la gestion courante pour se centrer sur les produits et les résultats escomptés.

Toutefois, les PPP peuvent présenter des risques budgétaires découlant notamment de dépenses hors budget qui échappent désormais aux contrôles de la dette hors bilan et à la création de passifs éventuels et futurs. Ils peuvent réduire la flexibilité budgétaire à long terme et menacer la viabilité macroéconomique. Aussi, il arrive souvent que le concessionnaire fasse faillite et sollicite le concours de l'État, ce qui a comme conséquence que les renégociations sont courantes et tendent à favoriser les opérateurs du secteur privé. Par ailleurs, l'expérience

internationale montre clairement que les PPP sont particulièrement risqués dans un contexte de corruption et de mauvaise gouvernance.

Compte tenu de ces éléments, il est donc important de s'assurer que l'État peut gérer les risques financiers issus des PPP dans le cadre du PND tout en obtenant des gains d'efficience, en observant les points suivants :

1. Les contrats concernent de bons projets découlant d'un processus systématique éprouvé de planification des investissements.
  2. Un cadre institutionnel solide est en place avec une attribution claire des responsabilités, un personnel compétent et dévoué et un processus formel de validation par étape pour les PPP.
  3. Le ministère des finances doit établir un processus de validation pour examiner : (i) les problèmes de faible rentabilité ; (ii) ce que permettent les moyens budgétaires ; (iii) toute menace pour la stabilité macroéconomique.
  4. Une cellule spécialisée est ainsi nécessaire au sein du ministère des Finances (cellule des PPP) pour gérer le processus de validation.
  5. Un solide cadre juridique est en place garantissant ainsi un environnement légal clair, prévisible et facilement accessible. Il donne au secteur privé l'assurance que le secteur public respectera ses engagements, et précise les rôles et responsabilités de tous les interlocuteurs pertinents dans une transaction de PPP.
  6. Une budgétisation conséquente est établie notamment grâce à l'inclusion systématique des coûts budgétaires éventuels des PPP dans l'Analyse de viabilité de la dette (AVD) et le CBMT.
  7. Une comptabilité et une communication totales et transparentes de tous les risques budgétaires issus des PPP seront mises en place.
- **Mobilisation des ressources des fonds mondiaux pour l'environnement.** Le monde est confronté à la crise due aux changements climatiques. La communauté internationale est unanime dans le renforcement des efforts pour protéger la planète. Le Congo à travers le bassin du Congo offre une opportunité pour mobiliser les ressources des fonds mondiaux pour le climat en lien avec son programme de développement durable. Les principaux fonds exploitables à brève échéance sont les suivants : le Fonds vert climat, le Fonds d'investissement climatique (FIC), le Fonds spécial pour le changement climatique (SCCF), le Green Climate Fund, l'African climate change fund (ACCF), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Central African forest investment (CAFI), ou l'Adaptation Fund ;
  - **Investissements directs étrangers (IDE).** Première destination des IDE en Afrique centrale, la République du Congo a reçu en 2020, 4015,5 millions de dollars USD d'investissements directs étrangers (CNUCED, 2021). Cependant, plus de 90 % des flux d'IDE sont concentrés dans le secteur pétrolier. Il est donc impérieux d'entreprendre des réformes substantielles du cadre de politique d'investissement et du climat des affaires afin d'attirer et de bénéficier davantage de l'investissement étranger direct, et de promouvoir le développement les secteurs stratégiques (agriculture, industrie ...).

Ceci est d'autant crucial que le développement des zones économiques spéciales qui requiert une entrée significative des flux d'IDE dans le secteur hors pétrole, est un des piliers stratégiques du PND 2022-2026 ;

- **Commercialisation des crédits-carbone.** la commercialisation des crédits-carbone, en lien avec le processus de la Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (Redd+) est une source potentielle de revenus pour soutenir le développement durable au Congo. Les tourbières récemment découvertes, qui séquestrent plus de 30 milliards de tonnes de carbone, sont un atout supplémentaire;
- **Augmentation et diversification des flux d'aide issus de la coopération Sud-Sud.** Les flux issus la coopération sud-sud au niveau mondial croissent de plus de 10% par an et cette tendance continuerait au moins pour les 15 prochaines années, sauf en cas de crises économiques dans les pays clés comme la Chine, la Corée du Sud, la Turquie et l'Inde. Le Congo pourrait donc prévoir un accroissement des financements issus de la coopération sud-sud au moins jusqu'en 2030.

Toutefois, il faudrait s'assurer que cette coopération soit majoritairement concessionnelle en mieux négociant les conditions de prêts. Le Cameroun par exemple, s'est lancé dans la coopération Sud-sud, notamment avec la Chine. Mais le montant des décaissements reçus de cette coopération, ainsi que la concessionnalité de leurs prêts, restent moins favorables que ce qui est observé dans beaucoup d'autres pays africains.

En outre, il existe d'autres possibilités de coopération Sud-Sud que le Congo n'a pas suffisamment ou a très peu exploitées, notamment avec l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, ou Singapour. Ces pays disposent pourtant de guichets de financements concessionnels et des expériences positives qui peuvent être partagés avec le Congo et l'aider à atteindre ses objectifs de développement.

### *8.5.7. Estimation du PND selon le mode de financement*

Les tableaux ci-dessous est une présentation du mode de financement de la mise en œuvre du PND 2022 – 2026 suivant la source de financement.

*Tableau 8 : Ressources projetées du PND 2022-2026 par type de ressource et par an (en millions de FCFA)*

ANNEES	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL A TERME	%	%
<b>COÛT DU PND 2022-2026</b>	<b>891,90</b>	<b>2067,70</b>	<b>2148,59</b>	<b>2068,50</b>	<b>1785,89</b>	<b>8 962,59</b>	<b>100,00</b>	<b>100</b>
<b>FINANCEMENT ACQUIS</b>	<b>387</b>	<b>443</b>	<b>475</b>	<b>564</b>	<b>602</b>	<b>2471</b>	<b>27,57</b>	<b>100</b>

<b>1-RESSOURCES PROPRES DE L'ETAT</b>	<b>193</b>	<b>215</b>	<b>233</b>	<b>300</b>	<b>350</b>	<b>1291</b>	<b>14,40</b>	<b>52,25</b>
MLA	<b>161</b>	<b>175</b>	<b>183</b>	275	325	1 119,00	12,49	45,29
PARTIE FLOTTANTE A PLUS DE 65\$/BARIL	32	40	50	25	25	172	1,92	6,96
<b>2-FINANCEMENT EXTERIEUR</b>	<b>194</b>	<b>228</b>	<b>242</b>	<b>264</b>	<b>252</b>	<b>1180</b>	<b>13,17</b>	<b>47,75</b>
A-DONS ET LEGS	<b>37</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	55	60	238	2,66	9,63
B-EMPRUNTS	<b>132</b>	<b>156</b>	<b>163</b>	169	147	767	8,56	31,04
C-PARTENARIAT (PPP)	25	30	35	40	45	175	1,95	7,08
<b>GAP DE FINANCEMENT/ FINANCEMENT A RECHERCHER</b>	<b>504,90</b>	<b>1624,70</b>	<b>1673,59</b>	<b>1504,50</b>	<b>1183,89</b>	<b>6491,59</b>	<b>72,43</b>	<b>100</b>
<b>1-FINANCEMENT EXTERIEUR TRADITIONNEL</b>	<b>320</b>	<b>499</b>	<b>567</b>	<b>756</b>	<b>850</b>	<b>2 992,00</b>	<b>33,38</b>	<b>45,91</b>
A-PRETS NON CONCESSIONNELS	-	-	-	100	150	250	2,79	3,84
B-PRETS CONCESSIONNELS	70	199	207	224	250	950	10,60	14,58
C-FINANCEMENTS EXTERIEURS PRIVES (IDE)	250	300	360	432	450	1 792,00	19,99	27,5
<b>2-FINANCEMENTS EXTERIEURS INNOVANTS</b>	<b>103</b>	<b>347</b>	<b>402,9</b>	<b>358</b>	<b>303,7</b>	<b>1 514,60</b>	<b>16,90</b>	<b>23,24</b>
A-MARCHES FINANCIERS THEMATIQUES	28	140	137,9	128	95,7	529,6	5,91	8,13
B-PARTENARIAT (PPP)	75	207	265	230	208	985	10,99	15,11
<b>3-FINANCEMENTS DOMESTIQUES</b>	<b>81,9</b>	<b>778,7</b>	<b>703,69</b>	<b>390,5</b>	<b>30,19</b>	<b>1984,98</b>	<b>22,15</b>	<b>30,85</b>
FINANCEMENTS PRIVES NATIONAUX	81,9	778,7	703,69	390,5	30,19	1984,98	22,15	30,85

## *Chapitre IX : Suivi et évaluation de la performance du PND*

La stratégie de suivi et d'évaluation du PND 2022-2026 permettra de déterminer le mécanisme de suivi des performances du PND 2022-2026, notamment en définissant clairement les étapes de contrôle, d'inspection, de revue et d'évaluation, ainsi que des outils pour la collecte et la gestion de données fiables.

La mise en œuvre de cette stratégie vise à développer un système de suivi-évaluation complet, harmonisé et bien coordonné.

### *9.1. Suivi des programmes et actions*

Cette section décrit les différents programmes et actions qui seront menés dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du PND 2022-2026 au niveau des départements ministériels. Il s'agit de constater que les actions programmées sont exécutées, les principaux problèmes rencontrés, les défis à relever et d'apprécier le niveau d'atteinte des cibles à travers des rapports de performance et des tableaux d'indicateurs statistiques.

### ***9.1.1. Les composantes du suivi***

Le suivi des programmes du PND est fait à travers cinq blocs d'activités : (i) le suivi des programmes pluriannuels des actions prioritaires (PPAP) et des projets annuels de performance (PAP) des ministères ; (ii) le suivi du programme d'investissements publics (PIP) ; (iii) le suivi du programme macroéconomique et financier ; (iv) le suivi du programme des réformes de la gouvernance ; ainsi que (v) le suivi du programme d'investissements publics en cofinancement.

### ***9.1.2. Le suivi des programmes pluriannuels des actions prioritaires (PPAP) des ministères***

Le suivi des programmes comprend les étapes et produits suivants :

- la préparation des projets annuels de performance (PAP) pour chaque ministère : le PAP constitue le document de programmation annuelle des actions affichées dans le programme pluriannuel des actions prioritaires (PPAP). Il décrit les actions programmées et budgétisées pour l'année, le chronogramme des activités, les budgets y afférents, les tableaux des indicateurs de performance et des plans d'engagement pour la programmation financière ;
- le suivi de l'exécution du PAP au cours de l'année ;
- l'élaboration d'un rapport annuel de performance (RAP) indiquant les niveaux de réalisation des actions, d'utilisation des budgets et d'atteinte des cibles.

En collaboration avec les sectoriels, la DGPD élabore les canevas du PAP en cohérence avec la structure du PPAP, organise le suivi et l'information des indicateurs, ainsi que la préparation et l'analyse des rapports consolidés de suivi des PAP. Les ministères sectoriels ont la charge de la production de PAP, l'information régulière des tableaux d'indicateurs et l'élaboration des rapports annuels de performance.

### ***9.1.3. Le suivi du programme d'investissements publics***

Il s'agit de suivre l'exécution physique et financière de la tranche annuelle du programme d'investissement public, c'est-à-dire les actions programmées dans le budget de l'Etat, volet investissement. Ce suivi se fait selon les étapes suivantes :

- la préparation des dépenses annuelles d'investissement public : il s'agit de la tranche annuelle du PIP, constituée des projets inscrits dans le budget de l'Etat, volet investissement, en conformité avec le PND. Ces activités comprennent la description des projets/actions programmés pour l'année, le chronogramme des activités, les budgets y afférents, les tableaux d'indicateurs de réalisation ;
- le suivi de l'exécution physique et financier dans le courant de l'année ;
- l'élaboration des rapports annuels d'exécution physique et financière des dépenses d'investissement.

En collaboration avec les sectoriels, la DGPD et le CNEEPIP élaborent les canevas de suivi du PIP et du budget d'investissement, organisent le suivi régulier de l'information des indicateurs et préparent les rapports d'exécution physique et financière.

#### ***9.1.4. Le suivi du programme macroéconomique et financier***

Il s'agit du suivi de la mise en œuvre des politiques et des réformes consignées dans les programmes macroéconomiques et financiers, y compris les évolutions et performances du cadre macroéconomique et financier. Ce suivi comprendra plusieurs volets : (i) l'évolution du cadre macroéconomique et financier (croissance du secteur réel, inflation, commerce extérieur, ...) ; (ii) les performances dans la gestion des finances publiques (recettes, dépenses, solde et endettement) ; (iii) les politiques macroéconomiques et les réformes des finances publiques ; et (iv) les politiques d'intégration régionale.

Les principaux produits sont : (i) le rapport des évolutions macroéconomiques et financières ; (ii) les tableaux d'indicateurs sur le cadre macroéconomique et financier et (iii) la contribution du Congo au rapport annuel de surveillance multilatérale de la zone CEMAC. Ces activités sont assurées par le comité de cadrage macroéconomique et budgétaire, et la cellule nationale de surveillance multilatérale. Ces deux structures sont coordonnées par les Directeurs généraux des ministères en charge du plan, de la statistique, de l'économie et des finances.

#### ***9.1.5. Le suivi du programme d'investissements publics en cofinancement***

Il s'agit de suivre l'exécution physique et financière de la tranche annuelle du programme d'investissement public, c'est-à-dire les actions programmées dans le budget de l'Etat, volet financement extérieur. Ce suivi se fait selon les étapes suivantes :

- la préparation des dépenses annuelles d'investissement public : il s'agit de la tranche annuelle du PIP, constituée des projets inscrits dans le budget de l'Etat, volet investissement extérieur, en conformité avec les orientations du PND. Ces projets inscrits doivent être conformes à la loi de finances et les accords de dons/financement y relatifs et comporter le contreseing du ministre chargé des finances pour être pris en compte. Ces activités comprennent la description des projets/actions programmés pour l'année, le chronogramme des activités, les budgets y afférents et les tableaux d'indicateurs de réalisation ;
- le suivi de l'exécution physique et financier au cours de l'année ;
- l'élaboration des rapports annuels d'exécution physique et financière des dépenses d'investissement.

En collaboration avec les sectoriels, les PTF, la DGPD, la DGPAD et le CNEEPIP élaborent les canevas de suivi du PIP et du budget d'investissement volet financement extérieur, organisent le suivi régulier et l'information des indicateurs, et préparent les rapports d'exécution physique et financière.

### ***9.1.6. Le dispositif statistique dans le suivi***

Les activités de suivi reposent sur la collecte, le stockage, le traitement et l'analyse des données, pour rendre disponible et diffuser l'information au moment opportun sur l'exécution des actions, programmes et projets prévus. L'Institut National de la Statistique (INS), de par ses attributions, aura la responsabilité de centraliser les données relatives à la réalisation des indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre du PND 2022-2026. L'INS produira les livrables suivants :

- les rapports périodiques des indicateurs de suivi ;
- les tableaux de bord continus et actualisés des indicateurs de suivi des performances globales du PND 2022-2026 ;
- les notes analytiques sur le suivi des indicateurs macroéconomiques (les prix, les taux d'échanges, etc.) ;
- les rapports des enquêtes statistiques conformément au calendrier retenu.

### ***9.1.7. Les produits du suivi***

Les produits du suivi sont :

- Les rapports périodiques du suivi des programmes/projets et des indicateurs : ils sont réalisés sur une base périodique par chaque institution, selon leur domaine de compétence, sur les programmes de développement clés basés sur les PPAP et les tableaux de bord continus et actualisés des indicateurs de suivi des performances globales du PND 2022-2026 ;
- les notes analytiques sur le suivi des indicateurs macroéconomiques (les prix, les taux d'échanges, etc.) ;
- les rapports des enquêtes statistiques conformément au calendrier retenu.

## ***9.2. Evaluation des programmes et actions***

Outre le suivi des programmes et actions, l'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2022-2026 est la seconde activité du dispositif de suivi - évaluation du PND.

Cette section présente les différentes actions qui seront menées dans le cadre de l'appréciation des performances de la mise en œuvre du PND 2022-2026 visant à : (i) vérifier la pertinence et la cohérence des objectifs de départ; (ii) apprécier le niveau d'utilisation des moyens ainsi que leur adéquation aux résultats attendus ; (iii) mesurer l'efficacité de l'action; c'est-à-dire le degré d'atteinte des objectifs; (iv) examiner les effets et les impacts de l'action sur la population cible; et (v) examiner la durabilité des effets observés.

### **9.2.1. Les composantes de l'évaluation**

Conformément aux exigences de la gestion axée sur les résultats (GAR), la stratégie de l'évaluation repose sur trois principes fondamentaux qui garantissent la mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation plus performant :

- i) **l'évaluation formative** consiste à analyser de façon critique l'ensemble des données collectées pour le suivi dynamique. Elle apprécie la façon dont les objectifs poursuivis sont progressivement atteints. Dans le cadre des revues annuelles conjointes du PND 2022-2026, elle explique les écarts éventuels et propose des réajustements de la mise en œuvre de la stratégie ;
- ii) **l'évaluation à mi-parcours**, a pour objectif de constater les principales avancées et de proposer, le cas échéant, les modifications visant à affiner et à modifier les actions/activités de la stratégie en fonction des contraintes survenues et des blocages constatés sous la responsabilité de la Task-force. Cette évaluation fera l'objet d'un examen en Conseil des Ministres ;
- iii) **l'évaluation sommative ou finale**, réalisée à la fin de la mise en œuvre du PND 2022-2026, dresse un bilan général. Elle conduit obligatoirement à une certification finale du niveau d'atteinte des objectifs et du degré de réussite globale du PND 2022-2026. Elle est sous la responsabilité de la Task-force des politiques économiques et sociales.

### **9.2.2. Les activités de l'évaluation**

Les activités de l'évaluation dans le cadre du PND 2022-2026 se présentent ainsi qu'il suit :

- i) **les revues annuelles du PND** : Sur la base des rapports de suivi, la Task-force organise des revues annuelles des performances dans l'exécution du PND 2022-2026. Cette revue est basée sur les rapports synthèses de suivi de programmes, ainsi que des études analytiques et statistiques ;
- ii) **la revue à mi-parcours** : Cette revue intervient durant la deuxième année d'exécution du PND. Elle est organisée de façon similaire à la revue annuelle et peut être alimentée par les documents de celle-ci, ainsi que par les travaux techniques et statistiques ou d'audits commandités pour la revue. Cette revue est exploitée pour une révision annuelle éventuelle des programmes, compte tenu des performances et des conditions macroéconomiques (chocs conjoncturels) ;
- iii) **les enquêtes périodiques** : Réalisées pour apprécier les effets et les impacts engendrés pendant l'exécution des projets et programmes ;
- iv) **les études techniques d'évaluation** : Comprennent notamment les évaluations ex-ante (études de faisabilité, études d'impact socioéconomiques, etc.) et ex-post (études d'impact, etc.) des projets d'investissement ou des réformes pour apprécier l'impact des politiques sur les bénéficiaires.

### ***9.2.3. Les produits/livrables de l'évaluation***

Les principaux produits de l'évaluation dans le cadre du PND 2022-2026 sont :

- i) les rapports des revues annuelles et à mi-parcours : Les rapports des revues annuelles et à mi-parcours présentent le bilan sectoriel de la mise en œuvre des programmes/actions de l'année écoulée et les perspectives. Les conclusions de ces rapports permettent de statuer sur les actions à entreprendre pour aplanir les difficultés rencontrées ;
- ii) le rapport de la revue à mi-parcours : Il est alimenté par les rapports des revues annuelles du PND 2022-2026 ;
- iii) le rapport d'évaluation finale : le rapport d'évaluation finale présente les conclusions issues de l'appréciation des résultats obtenus à la fin de la mise en œuvre du plan ;
- iv) les rapports des études techniques d'évaluation : il s'agit, entre autres, des rapports d'évaluation ex-post des projets d'investissement ou des réformes.

### ***9.2.4. Cadre de résultats du dispositif de suivi-évaluation du PND 2022-2026***

Le cadre de résultats est une expression explicite des différents niveaux de résultats attendus des stratégies particulières et, plus spécifiquement, des interventions de développement du PND 2022-2026. Ce cadre décrit les relations entre les objectifs, les intrants, les activités, les extrants et les effets du PND 2022-2026. À cet égard, le cadre de résultats décrit le suivi de la progression des intrants vers les produits/ livrables au niveau de la gestion et des attentes de ce nouveau PND 2022-2026.

## Documents de référence

### **Documents officiels de la République du Congo**

République du Congo, (2018), *Décret n° 2018-67 du 1er mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique.*

\_\_\_\_\_, (2018), *Décret n° 2018-68 du 1er mars 2018 portant plan comptable de l'État.*

\_\_\_\_\_, (2018), *Décret n° 2018-69 du 1er mars 2018 portant nomenclature budgétaire de l'État.*

\_\_\_\_\_, (2018), *2018-70 du 1er mars 2018 instituant le tableau des opérations financières de l'État.*

\_\_\_\_\_, (2017), *Loi organique n°36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances*, Brazzaville, 38 p.

\_\_\_\_\_, (2017), *Loi n° 10-2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques*

\_\_\_\_\_, (2011), *Décret n°2011-843 du 31 décembre 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.*

\_\_\_\_\_, (2010), *Arrêté n° 4837/MEPATI-CAB du 30 juin 2010 portant mise en place de la commission d'identification et de sélection des projets d'investissement public.*

\_\_\_\_\_, (2009), *Décret n°2009-233 du 13 août 2009 fixant la réorganisation de la DEP au sein des ministères.*

### **Documents de référence de portée générale**

CEMAC (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale), (2008), *Directive relative aux lois de finances*, Yaoundé, 20 p.

\_\_\_\_\_, (2011), *Guide didactique de la directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, Yaoundé, 77 p.

Direction Générale du Plan et du Développement, (2017), *Guide méthodologique d'élaboration et de suivi-évaluation des politiques publiques*, Tome I – Élaboration des politiques publiques.

Annexe 1 : Canevas de plan stratégique et de tableau synoptique

**Canevas de politique/stratégie sectorielle**

<b>POLITIQUE/STRATÉGIE SECTORIELLE 20XX-20XX</b>	
(Contenu suggéré)	
Table des matières Liste des abréviations, acronymes et sigles Liste des tableaux, figures et schémas Préface	
PARTIES	CONTENUS
Introduction	
1 – Contexte et justification	1.1 – Contexte 1.2 – Justification
2 – Présentation du cadre général	2.1 – Sur le plan international 2.2 – Sur le plan africain et régional 2.3 – Sur le plan national (ne traiter que les aspects susceptibles d’être pris en compte dans la stratégie de développement du secteur) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bref aperçu historique</li> <li>- Caractéristiques physiques</li> <li>- Organisation administrative</li> <li>- Aspects démographique et social</li> <li>- Aspects de développement humain durable</li> <li>- Situation politique</li> <li>- Situation économique</li> </ul> 2.4 – Contexte sectoriel <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revue des documents de références (politiques, stratégies nationales de développement, textes et règlements)</li> <li>- Situation de référence du pays</li> </ul>
3 – But et objectifs	3.1 – But 3.2 – Objectif global (ou général) 3.3 – Objectifs spécifiques
4 – Méthodologie	Présentation de l’approche méthodologique
5 – Éléments du diagnostic (par pilier stratégique)	5.1 – Faiblesses, échecs et contraintes <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse FFOM</li> <li>- Analyse des parties prenantes</li> </ul> 5.2 – Forces/Atouts et succès 5.3 – Opportunités, potentialités et autres facteurs favorisants
6 – Enjeux mondiaux	Ne traiter que les aspects susceptibles d’être pris en compte dans la stratégie de développement du secteur
7 – Défis majeurs nationaux	Ne traiter que les aspects susceptibles d’être pris en compte dans la stratégie de développement du secteur

8 - Grandes problématiques et problèmes du secteur	8.1 - Au niveau national 8.2 - Au niveau des régions 8.3 - Au niveau des collectivités locales
9. - Formulation de la politique sectorielle	9.1 - Introduction 9.2 - Théorie du changement 9.3 - Vision 9.4 - Mission 9.5 - Fondement et principes directeurs 9.6 - Les enjeux, les orientations et les piliers stratégiques 9.6.1. Pilier stratégique 1 9.6.2. Pilier stratégique 2 9.6.3. Pilier stratégique 3 9.7 - Objectifs, sous-objectifs et actions prioritaires (Programmes d'intervention par objectif et sous-objectif à définir au niveau des plans stratégiques ministériels lorsque le secteur couvre plusieurs ministères)
10 - Cadre général de mise en œuvre	10.1 - Cadres légal et institutionnel 10.2 - Cadres organisationnel et technique - Mettre en place un comité de pilotage - Définir les rôles et responsabilités 10.3 - Gestion des risques - Identification des risques éventuels - Plan d'atténuation des risques
11. - Mécanismes de suivi et évaluation	11.1 - Définition du cadre de mesure des résultats - Choix des indicateurs - Méthodes de collecte des données - Échéance - Responsable
12 - Budgétisation	Budget indicatif (agrégation)
13 - Tableau synoptique	Tableau synoptique sur une page (voir canevas ci-dessous)
14 - Bilan du précédent plan stratégique	Résumé et bilan du précédent plan stratégique
Conclusion	
- Annexes - Bibliographie	

## Canevas de plan de mise en œuvre ministériel /institution

<b>PLAN STRATÉGIQUE MINISTÉRIEL 20XX-20XX</b> (Contenu suggéré)	
<p>Table des matières</p> <p>Liste des abréviations, acronymes et sigles</p> <p>Liste des tableaux, figures et schémas</p> <p>Mot du ministre</p> <p>Préface</p>	
PARTIES	CONTENUS
1 – Le Ministère	<p>1.1 – Présentation du ministère</p> <p>1.2 – Mission et objectifs</p> <p>1.3 – Valeurs institutionnelles</p> <p>1.4 – Principes de gouvernance</p> <p>1.5 – Organigramme du ministère</p>
2 - Contexte du Plan stratégique	<p>2.1 – Contexte international</p> <p>2.2 – Contexte régional</p> <p>2.3 – Contexte national</p> <p>2.4 – Contexte sectoriel</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revue des documents de références (politiques, stratégies nationales de développement, stratégie sectorielle, textes et règlements)</li> <li>- Situation de référence du pays</li> </ul> <p>2.5 – Les défis majeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse FFOM</li> <li>- Analyse des parties prenantes</li> </ul> <p>2.6 – Les atouts majeurs</p>
3 – Nos priorités	<p>3.1 – Introduction</p> <p>3.2 – Théorie du changement</p> <p>3.3 – Notre vision</p> <p>3.4 – Les enjeux, les orientations et les piliers stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.4.1. Pilier stratégique 1</li> <li>3.4.2. Pilier stratégique 2</li> <li>3.4.3. Pilier stratégique 3</li> </ul> <p>3.5 – Objectifs, sous-objectifs et actions prioritaires par pilier</p> <p>3.6 – Programme d'intervention par objectif et sous-objectif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.4.1. Programme 1 : xxx...</li> <li>3.4.2. Programme 2 : xxx...</li> <li>3.4.3. Programme 3: Performance organisationnelle (ce programme sera consacré à l'amélioration de la capacité organisationnelle, la saine gestion des fonds publics, l'optimisation du potentiel humain et technologique afin de</li> </ul>

	s'assurer que son personnel ait les outils nécessaires pour travailler le plus efficacement possible. Il traitera également de l'aptitude du ministère à innover et à optimiser ses façons de faire en continu afin de mettre en place les meilleures pratiques de gestion ; et l'enjeu du renforcement de son cadre de gouvernance afin d'accroître son niveau d'efficacité et d'efficience et, par le fait même, sa performance globale.)
4 – Mécanisme de mise en œuvre	<p>4.1 – Cadre de gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un comité de pilotage</li> <li>- Définir les rôles et responsabilités</li> </ul> <p>4.2 – Gestion des risques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identification des risques éventuels</li> <li>- Plan d'atténuation des risques</li> </ul>
5 – Suivi – Évaluation	<p>5.1 – Définition du cadre de mesure des résultats</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Choix des indicateurs</li> <li>- Méthodes de collecte des données</li> <li>- Échéance</li> <li>- Responsable</li> </ul>
6 – Budgétisation	Budget indicatif (agrégation)
7 – Tableau synoptique	Tableau synoptique sur une page (voir canevas ci-dessous)
8 – Bilan du précédent plan stratégique	Résumé et bilan du précédent plan stratégique
Conclusion	
- Annexes - Bibliographie	

### Canevas de tableau synoptique d'un plan stratégique

<b>PLAN STRATÉGIQUE 20XX-20XX</b> <b>TABLEAU SYNOPTIQUE</b>	
MISSION	L'énoncé de la mission est clair et succinct. Il présente la vocation et le rôle de l'organisation à l'égard des populations ou de la clientèle qu'elle sert.
VISION	La vision fournit aux citoyens et aux parlementaires un éclairage sur ce que l'organisation publique entend devenir pour mieux servir la population. Énoncé de vision réaliste, crédible et représentatif de l'image projetée de l'organisation au terme du plan.
ENJEUX	L'élaboration des enjeux repose sur une lecture prospective des attentes des populations en fonction des ressources disponibles. Le plan stratégique constitue le point d'ancrage de la planification, de la gestion et de l'allocation des ressources. En conséquence, il doit traduire les véritables enjeux dont le ministre rendra compte devant les parlementaires.
ORIENTATIONS	Une orientation est le but général vers lequel tend l'organisation pour réaliser sa mission. Les dirigeants de l'organisation sont les premiers concernés par le choix des orientations qui contribuent à celles du gouvernement. Une orientation est introduite par un verbe d'action.

PILIERS D'INTERVENTION	Les piliers d'intervention définissent les domaines ou les secteurs prioritaires d'intervention pour l'organisation dans les prochaines années. La formulation d'un pilier d'intervention commence par un nom et ne contient pas de verbes.
OBJECTIFS DE RÉSULTATS	Les objectifs de résultats constituent les buts que le ministère ou l'organisme se propose d'atteindre au cours d'une période déterminée. Ils s'expriment, dans la mesure du possible, en fonction des résultats et des effets recherchés (réponses aux besoins des populations). Les objectifs sont introduits par un verbe d'action. L'élaboration des enjeux repose sur une lecture prospective des attentes des populations en fonction des ressources disponibles.
INDICATEURS DE PERFORMANCE	Les indicateurs de performance mesurent l'atteinte des résultats de façon quantitative et qualitative. Ils permettent d'assurer le suivi des résultats et de faire l'examen de l'évolution de la performance de l'organisation dans le contexte de la reddition de comptes.

Annexe 2 : Matrice de répartition des responsabilités dans planification, programmation et budgétisation sectorielles

Principales activités / Principaux acteurs	1 Plan stratégique + PPAP	2 CDMT et PIP	3 PAP (ou PTA)	4 RAP
Ministères sectoriels				
DEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revue des stratégies à la lumière des conclusions du dernier rapport de performance</li> <li>- Rédaction du projet de PPAP du Ministère</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préparation des fiches de projet</li> <li>- Mise à jour de l'instrument CDMT</li> </ul> Sectoriel <ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration du CDMT Besoins</li> <li>- Élaboration du CDMT Cadré</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rédaction du projet de PTA (PAP) du Ministère</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rédaction des rapports trimestriels de mise en œuvre du PTA</li> <li>- Rédaction du Rapport annuel de performance (RAP)</li> </ul>
DAF		Mise à disposition des éléments de coûts de projets (mercuriale interne des biens et services)	Mise à disposition détail codifié du projet de budget de l'année suivante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Établissement des états financiers des actions budgétisées (dont niveau d'exécution financière de chaque ligne budgétaire)</li> <li>- Mise à disposition des états financiers nécessaires à l'évaluation</li> </ul>
Directions générales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision/actualisation de la base de données de projets en cours et futurs, avec spécification des niveaux de priorité</li> <li>- Fourniture des listes de tous les programmes et projets en cours et à venir, dans leurs domaines de compétence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à disposition des éléments de coûts des projets de développement (investissement et exploitation des investissements) (chronogramme de mise en œuvre et plan de consommation des crédits alloués)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Établissement du planning des projets budgétisés pour l'exercice en préparation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à jour (mensuelle) des plannings de projets en cours de réalisation</li> <li>- Établissement des tableaux de bord de suivi des projets en cours</li> <li>- Exécution et suivi des projets</li> <li>- Remplissage/ actualisation des tableaux de bord</li> <li>- Remplissage des fiches d'exécution des projets</li> </ul>

				- Remplissage du tableau de bord final de l'ensemble des actions par programme
2 Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration Régionale				
- DGPD	Encadrement des travaux de préparation des revues des politiques et stratégies - Organisation des ateliers de rédaction des PPAP - Encadrement de l'ensemble des travaux de préparation des PPAP - Consolidation des PPAP Ministériels en un PPAP unique du Gouvernement (PPAP Consolidé ou PPAP du Gouvernement)	- Organisation des ateliers d'actualisation des CDMT Sectoriels - Encadrement des travaux de cadrage des CDMT Sectoriels - Consolidation des CDMT Sectoriels en un CDMT unique pour l'ensemble du Gouvernement	Organisation des ateliers de rédaction des PAP - Encadrement de l'ensemble des travaux de préparation des PAP	- Suivi et contrôle physique des opérations d'investissement - Programmation des études de faisabilité des projets d'investissement - Organisation des ateliers de rédaction des RAP - Encadrement des travaux de préparation des RAP - Consolidation des RAP en un rapport de revue globale - Organisation des séminaires de validation des RAP, avec participation des PTF et des OSC
CNEEPIP	- Mise à disposition de la base de données de projets étudiés et validés	- Mise à disposition des coûts et éléments de coût des projets d'investissement		- Suivi et évaluation de la pertinence et de la qualité des réalisations (études, travaux, équipements) - Évaluation de projets spécifiques pour en analyser plus précisément les impacts à court et à moyen terme
INS	- Mise à disposition de données et de statistiques			- Établissement/ validation des indicateurs devant servir à l'appréciation des performances des différentes structures

				- Conduite d'enquêtes spécifiques de mesure de la satisfaction des bénéficiaires relativement à certains programmes prioritaires
Ministère des Finances, du Budget et du Portefeuille Public				
- DGB	- Participation à l'actualisation des cadres macroéconomiques et budgétaires et des cadres des dépenses à moyen terme	- Communication des enveloppes budgétaires issues du CDMT Central		- Mise à disposition des états financiers mensuels par ministère/institution (dont niveau d'exécution financière de chaque ligne budgétaire) - Mise à disposition des états financiers annuels par ministère/institution (dont niveau d'exécution financière de chaque ligne budgétaire)
- DG Trésor				-Mise à disposition des détails mensuels des décaissements par ligne budgétaire - Mise à disposition des synthèses des décaissements par ligne budgétaire
4 Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux/ DGGT	Fourniture des listes de tous les projets en cours à gestion par la DGGT, avec les niveaux d'exécution physique et financière	- Mise à disposition, pour tous les projets DGGT en cours, des tableaux d'avancement prévisionnel des prestations et des paiements y relatifs (réalisations et décaissements projetés)	Établissement du planning détaillé de chaque projet à gestion DGGT pour l'exercice en préparation	- Mise à jour (mensuelle) des plannings de projets DGGT en cours de réalisation - Établissement des tableaux de bord de suivi des projets DGGT en cours - Exécution et suivi des projets DGGT - Remplissage/ actualisation des tableaux de bord des projets DGGT - Remplissage des fiches d'exécution des projets DGGT

				- Remplissage du tableau de bord final de l'ensemble des projets DGGT
5 Primature	-Examen et validation du plan stratégique - Examen et validation du PPAP du Gouvernement (Cabinet) au Parlement	- Préparation de la lettre de cadrage	Examen et validation des PAP (Cabinet)	- Examen et validation des RAP (Cabinet)
6 Présidence de la République/ Secrétariat Général	Examen et validation du plans stratégiques et des PPAP (Conseils des Ministres)	- Signature et ventilation de la lettre de cadrage	- Examen et validation des PAP (Conseils des Ministres)	-Examen et validation des RAP (Conseils des Ministres)
7 Parlement	- Réception des plans stratégiques et des PPAP (pour information uniquement)			
8 Partenaires Techniques et financiers	- Mise à disposition des programmes-pays	- Annualisation et mise à disposition des intentions de financement des projets publics		- Contribution au suivi de l'exécution des projets cofinancés - Contribution à l'examen du Rapport de revue globale
9 Société Civile	Participation aux ateliers de validation des plans stratégiques et des PPAP			Contribution à l'examen du Rapport de revue globale

### Annexe 3 : Cycle annuel des activités de programmation et de budgétisation sectorielles

L'ensemble des activités de programmation et de budgétisation sectorielles s'intègrent dans un cycle annuel de tâches récurrentes comme l'indiquent le tableau et la figure ci-dessous.

#### Fréquence de production des outils de programmation et de budgétisation sectorielles

<i>Étapes du processus</i>	<i>Produits</i>	<i>Horizon couvert</i>	<i>Fréquence d'élaboration/révision</i>
Programmation pluriannuelle	Programme Pluriannuel des Actions Prioritaires (PPAP)	Triennal ou quinquennal	Annuelle
Budgétisation pluriannuelle	Programme d'Investissement Public (PIP)	Triennal ou quinquennal	Annuelle
Programme annuel	Projets Annuels de Performance (PAP)	Annuel	Annuelle
Revue annuelle	Rapports Annuels de Performance (RAP)	Annuel	Annuelle

#### Fonctionnement du processus de programmation sectorielle

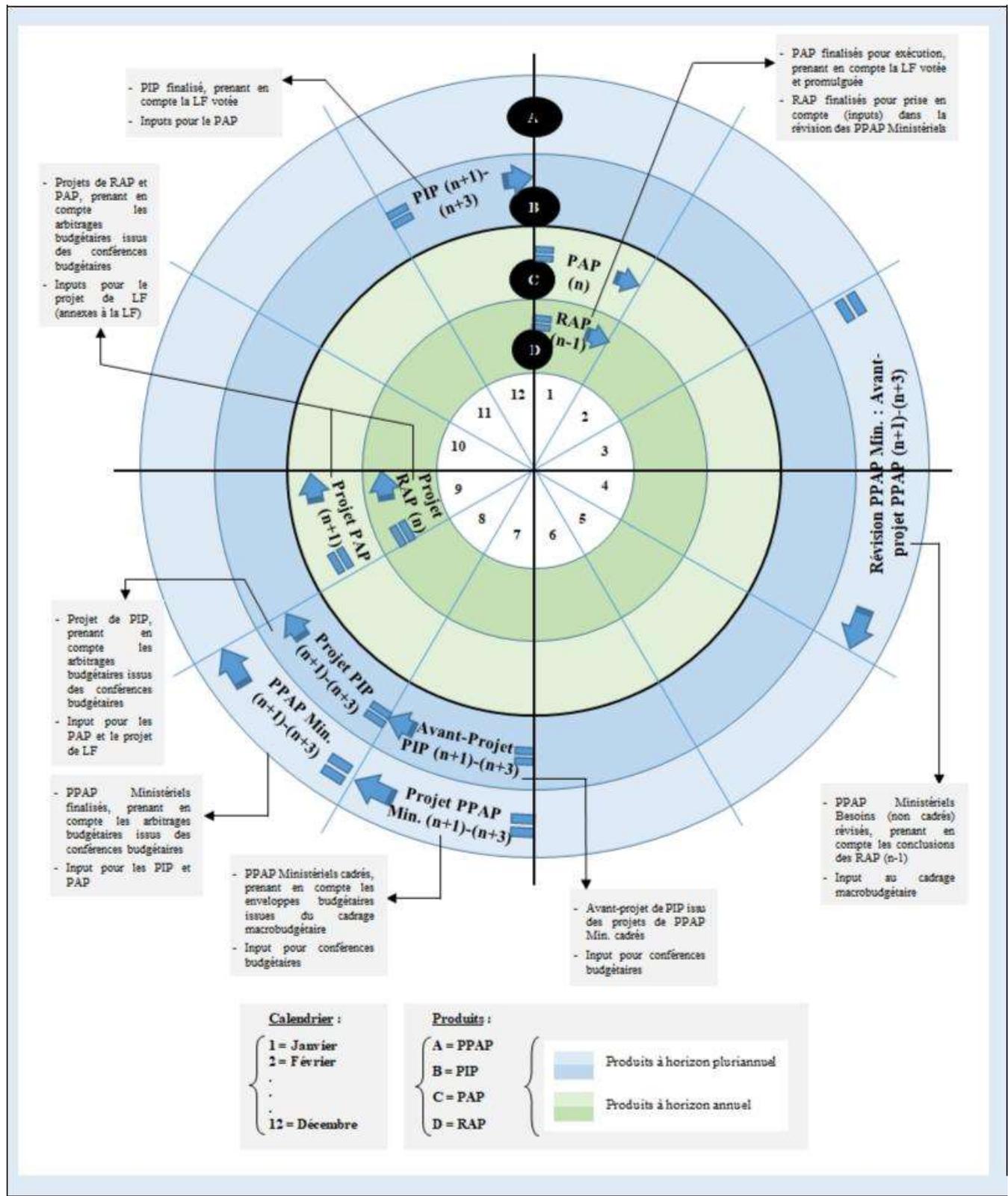
Sur la figure ci-dessus, les 12 mois de l'année sont représentés par les chiffres 1 (janvier) à 12 (décembre), sur un cercle tournant dans le sens des aiguilles d'une montre. Les activités sont marquées par des cercles concentriques, allant du plus lointain (plus grand cercle pour le PPAP) au plus rapproché (plus petit cercle pour le RAP à horizon annuel, voire semestriel).

Le cycle annuel de programmation sectorielle commence donc par la production (ou la révision) des documents à horizon pluriannuel (PPAP et PIP) pour se terminer par la préparation des documents annuels (PAP et RAP). Il est synchronisé avec le cycle budgétaire habituel. Chaque étape aboutit systématiquement à un produit qui prend en compte les produits antérieurs et est destiné à l'étape suivante.

Le schéma du cycle des activités de programmation sectorielle résume dont le processus ainsi qu'il suit :

1. **Les PPAP (Ministériels)** sont révisés en mars-avril pour produire les avant-projets destinés à alimenter les discussions de cadrage macroéconomique. Ils sont affinés (projets de PPAP) en juillet au moment où les sectoriels reçoivent les enveloppes budgétaires. Et c'est en août qu'ils sont finalisés (PPAP finals), après conférences arbitrages et budgétaires.
2. **Le PIP** est engagé en juillet (avant-projet de PIP) sur la base des PPAP ministériels cadrés (projets de PPAP). Sa préparation continue en août après les arbitrages budgétaires pour produire un projet qui constitue un input clé pour la préparation des PAP et surtout pour accompagner le projet de Loi de Finances (LF). Il est finalisé en décembre au même moment que le budget.
3. **Les PAP** sont préparés à partir de septembre sur la base des PPAP finals. Ils accompagnent le projet de LF et sont finalisés en janvier après le vote et la promulgation de la LF.
4. **Les RAP**, comme les PAP, commencent à être préparés en septembre et sont également annexés au projet de LF. Et la fin de l'exercice permet de les finaliser dans un délai maximal de un mois (fin janvier).

# Schéma du calendrier global de programmation et de budgétisation sectorielles (PPAP – PIP – PAP – RAP)



#### Annexe 4 : Calendrier budgétaire

<b>Année N</b>	<b>Actions</b>
<b>Janvier</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une lettre de cadrage du Premier ministre déclenche le processus de préparation budgétaire</li> <li>• Transmission à la DGB des RAP des ministères sectoriels au plus tard le 31 janvier</li> </ul>
<b>15 février - 10 Mars</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conférences de performance entre la DGB et les services financiers des ministères dépensiers</li> </ul>
<b>Avril</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaboration du cadrage macro économique et du TOFE prévisionnel</li> <li>• Production du rapport de conjoncture économique au plus tard le 15 avril</li> <li>• Production du rapport sur le cadrage macroéconomique au plus tard le 30 avril par le comité de cadrage macroéconomique et budgétaire</li> </ul>
<b>Mai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travaux d'élaboration de l'avant-projet de CBMT</li> <li>• Envoi de la lettre de cadrage du premier ministre aux ministères sectoriels (accompagnée du CBMT en annexe) au plus tard le 15 mai</li> <li>• Phase d'élaboration des CDMT au sein des ministères : estimation des dotations n+1, n+2 et n+3 dans la limite de la contrainte budgétaire fixée par le CBMT</li> <li>• Transmission des projets de CDMT au ministère des finances en vue des conférences budgétaires</li> </ul>
<b>Juin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ces documents servent de base de discussion pour la tenue du débat d'orientation budgétaire avant le premier juillet</li> <li>• A l'issue de ce débat, le premier ministre adresse à chaque responsable d'institutions et d'administrations publiques, la répartition des allocations de crédits par programme, action et nature</li> </ul>
<b>Juillet-Aout</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les conférences budgétaires techniques, encore appelées conférences de première phase, se déroulent du 16 au 26 juillet : Discussions entre les ministères, la DGB et la DGPD</li> <li>• Les conférences budgétaires ministérielles, encore appelées conférences de deuxième phase, se tiennent du 27 juillet au 6 août : Phase d'arbitrage des projets de CDMT</li> <li>• Le Premier ministre organise des réunions de restitution avec chaque ministre pour faire le point sur ce qui résulte des conférences conduites précédemment par le ministre chargé des finances. Il envoie ensuite les « lettres plafonds » qui fixent le montant maximum des crédits par programmes et actions des ministères</li> </ul>
<b>Septembre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le Ministre en charge des finances procède à la finalisation du projet de la loi de finances (PLF) de l'année n+1 et le transmet au Secrétaire Général du Gouvernement.</li> <li>• Le PLF doit être adopté en conseil de cabinet et en conseil des ministres au plus tard le 26 septembre</li> </ul>
<b>Octobre-Décembre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le PLF et ses annexes explicatives sont transmis au Parlement au plus tard le 08 octobre pour examen et adoption</li> <li>• Le Parlement se prononce sur le PLF au plus tard le 23 décembre</li> <li>• Après son adoption par le Parlement, la loi de finances de l'année n+1 est promulguée par le Président de la République au plus tard le 31 décembre</li> </ul>

Annexe 5 : Matrice de synchronisation du calendrier d'élaboration de la programmation macrobudgétaire d'avec le calendrier budgétaire

N°	Tâches à réaliser	Résultats attendus	Administration d'exécution	Responsable de la validation
<b>Février</b>				
1	Réajustement des évaluations des budgets des ministères et établissements publics (Bilan d'exécution n-1)	Niveaux d'exécution physique et financière par ministère	DGB/DGPD/Min sectoriels	Min. Fin / Min. Plan
2	Élaboration du rapport annuel d'avancement du PND	Objectifs stratégiques révisés	Équipe PND	Conseil des ministres
<b>Mars</b>				
3	Révision des CDMT sectoriels sur base : - du bilan d'exécution - des enveloppes du cadrage disponible (années n à n+2)	CDMT sectoriels (n+1 à n+3) - 1ère version -	Min sectoriels (cellules CDMT)	Min sectoriels / équipe CDMT
4	Perspectives économiques, et cadrage macroéconomique et TOFE prévisionnel	1ère version cadrage macroéconomique n+1 à n+3	Équipe du cadrage/CDMT/PND	Comité de cadrage macroéconomique
<b>Avril</b>				
5	Mise à jour du CDMT global sur base : - cadrage macro et TOFE prévisionnel - rapport d'avancement annuel PND - CDMT sectoriels révisés.	1ère version CDMT global n+1 à n+3, avec les enveloppes sectorielles	Équipe CDMT	Comité de pilotage du CDMT
<b>Mai</b>				
6	Adoption du cadrage macro-économique et du 6 CDMT global présentant les enveloppes sectorielles	Cadrage macroéconomique et CDMT global 1ères versions validées	Comité de cadrage macroéconomique Comité de pilotage du CDMT	Conseil des ministres
7	Élaboration de la lettre d'orientation budgétaire	Publication de la lettre de cadrage budgétaire	MEFB/MPAT/DGB/DGPD/Présidence de la République	Présidence de la République
8	Notification des enveloppes sectorielles	Communication aux ministères de leurs enveloppes n+1 à n+3	MEFB/MPAT/DGPD/DGB/secrétariat technique CDMT	Comité de pilotage du CDMT
<b>Juin - Juillet</b>				
9	Révision des CDMT sectoriels sur bas : - du bilan d'exécution - des enveloppes du cadrage disponible (années n à n+2)	CDMT sectoriels (n+1 à n+3) - 2ème version	Min sectoriels ( <i>cellules</i> CDMT)	Min sectoriels / équipe CDMT
10	Élaboration des budgets annuels	Budgets annuels	Min sectoriels ( <i>cellules</i> CDMT)	Min sectoriels / équipe CDMT

<b>Août</b>				
11	Révision éventuelle du cadrage macro et TOFE prévisionnel	2 <sup>ème</sup> version cadrage macroéconomique n+1 à n+3	Équipe du cadrage/CDMT/PND	Comité de cadrage macroéconomique
12	Conférences budgétaires (CDMT sect. Et budgets annuels)	Validation des budgets annuels n+1 et des CDMT sectoriels n+1 à n+3	MPAT/DGPD/Mini sectoriels/équipe CDMT	Comité de pilotage du CDMT
<b>Septembre</b>				
13	Évaluation des budgets des ministères et établissements publics (Bilan d'exécution n)	Niveaux d'exécution physique et financière par ministère	DGB/DGPD/Min sectoriels	Min. Fin / Min. Plan
14	Finalisation des CDMT sectoriels n+1 à n+3	CDMT sectoriels (n+1 à n+3) - version finale -	Min sectoriels (cellules CDMT)	Min sectoriels / équipe CDMT
15	Finalisation du CDMT global n+1 à n+3	Version finale du CDMT global n+1 à n+3, avec les enveloppes sectorielles	Équipe CDMT	Comité de pilotage du CDMT
16	Élaboration du projet de loi de finances	Projet de Loi de Finances et documents annexes	DGB/DGI/DGD/DGPD/DGT/DGCCA	Min. Fin / Min. Plan
17	Élaboration du PIP	PIP année n+1 à n+3	DGPD/DPIP	Min. Plan
18	Élaboration du rapport de cadrage budgétaire	Explication des hypothèses et du contexte économique, financier et social	DGE/DGB/DGPD	Min. Finances
<b>Fin septembre</b>				
19	Conseil des Ministres	Adoption du cadrage macroéconomique, du CDMT global et du projet de loi de finances	Gouvernement	Gouvernement
20	Avis de la Cour Suprême	Avis favorable de la Cour Suprême sur le projet de loi de finances	Cour Suprême	Cour Suprême
21	Transmission du projet de loi de finances au Parlement	Transmission de la loi au Parlement	Secrétariat général du Gouvernement	Secrétariat général du Gouvernement
<b>Mi-octobre</b>				
22	Examen du projet de loi de finances	Examen de la politique du Gouvernement	Parlement	Parlement
<b>Fin décembre</b>				
23	Vote du projet de loi de finances	Approbation de la politique du Gouvernement	Parlement	Parlement
24	Promulgation de la loi de finances et publication	Mise à disposition de la loi de finances	Présidence de la République et journal officiel	Présidence de la République

## Annexe 6 : Canevas de Plan de Passation des Marchés (PPM)

Code		Nom du ministère		Année budgétaire		2022										
Code		Nom du programme														
Code	Actions/Marchés envisagés	Montant estimatif (milliers Fcfa)	Source de financement	Type de marché	Montant de passation	Chronogramme de passation										Observations
						AP Pré	Pré DAO	Tra. CM	Ap. CM	Lac DAO	Év. Tec	Ev. Tec	Tra CM	Ap. CM	Sig. Ct	
<b>1.1</b>	Intitulé de l'action (1.1)															
<b>1.1.1</b>	Études de ...															
<b>1.1.2</b>	Achat de ...															
<b>1.1.3</b>	Réhabilitation															
<b>1.1.4</b>	Construction															
<b>1.2</b>	Intitulé de l'action (1.2)															
<b>1.2.1</b>																
<b>1.2.2</b>																
<b>n.n</b>	Intitulé de l'action (n.n)															
<b>n.n.n</b>																

Ap pré : Approbation préalable – Pré DAO : Préparation DAO – Tra CM : Transmission à la commission des marchés – Ap. CM : Approbation de la commission des marchés – Lac. De l'appel d'Offre – Ev. Technique – Ev. Financière – Signature

Annexe 7 : Canevas de Plan d'engagement (PES, PEC)

**Exemple de plan d'engagement ministériel (PES)**

NATURE	Crédits votés	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
<b>DÉPENSES OBLIGATOIRES</b>														
Salaires (réservé au MF)														
Pensions (réservé au MF)														
Dette intérieure (réservé au MF)														
Dette Extérieure (réservé au MF)														
Pécules des Contractuels														
Bourses et accessoires														
Évacuations sanitaires														
Autres dépenses de personnel														
<b>DÉPENSES PRIORITAIRES</b>														
<b>I. FONCTIONNEMENT</b>														
Eau, Électricité, Téléphone (réservé au MF)														
Fournitures														
Dépenses d'Entretien et de Maintenance														
Prestations de services														
Assurances														
Dépenses de Communication														
Loyers et Charges Locatives														
Frais de Transport et Frais de Missions														

Autres Achats de Biens et de Services														
<b>II.SUBVENTIONS ET TRANSFERTS</b>														
Subventions d'Exploitation														
Autres Subventions et Transferts														
<b>III. INVESTISSEMENTS</b>														
Acquisitions Meubles														
Acquisitions Immeubles														
Terrains														
Frais d'Études, de Recherche et de Développement														
Autres Projets et Programmes														
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>														

### Exemple de plan d'engagement consolidé (PEC)

	1 <sup>ER</sup> TRIMESTRE			2 <sup>E</sup> TRIMESTRE			3 <sup>E</sup> TRIMESTRE			4 <sup>E</sup> TRIMESTRE			TOTAL
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	
<b>DÉPENSES SENSIBLES</b>													
Bourses et accessoires, allocations scolaires, pécules élèves													
Pécules des Contractuels													
Pensions													
Salaires													
Dettes Extérieures													
Dettes intérieures													
Entretien détenus													
Autres dépenses sensibles (motivation des personnels)													
Évacuations sanitaires													
<b>DÉPENSES PRIORITAIRES</b>													
Contentieux													
Dépenses des représentations diplomatiques													
Eau, Électricité, Téléphone													
Subventions aux EPA													
Prises de Participations													
Régies financières													
Dépenses des Institutions de la République													
Loyer et charges locatives													
Éducation													
Sécurité													
Actions culturelles													

Développement rural, sécurité alimentaire et accès à l'eau													
Organisation des examens													
Santé													
Contreparties aux projets d'investissement													
Autres Infrastructures													
Stocks stratégiques													
Dépenses sécurisées													
<b>AUTRES DÉPENSES</b>													
Autres dépenses courantes													
Autres subventions et transferts													
Autres dépenses en capital													
Emprunts Projet													
Compensation fiscale et exonération													
Reversement aux collectivités													
Réserve budgétaire													
Conventions à paiements différés													
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>													

Annexe 8 : Canevas de Plan de Trésorerie

**Évolution des soldes mensuels du plan prévisionnel de trésorerie**

INTITULÉS	1 <sup>ER</sup> TRIMESTRE			2 <sup>E</sup> TRIMESTRE			3 <sup>E</sup> TRIMESTRE			4 <sup>E</sup> TRIMESTRE			TOTAL
	Jan.	Fév.	Mar.	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	
I. RECETTES TOTALES													
II. DÉPENSES													
III. SOLDES DE TRÉSORERIE (I-II)													
IV. FINANCEMENT													
V. SOLDE APRÈS FINANCEMENT (III+IV)													

## Annexe 9 : Canevas de Plan de Consommation des Crédits (PCC)

## PLAN DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Code	Nom du ministère	Année budgétaire	202 2
------	------------------	------------------	----------

Code	Action/Activité	Source (BE/FE)	Prévisions (milliers de Fcfa)				Plan d'engagements/décaissements (milliers de Fcfa)												Observations
			PER	BS	TR	INV	J	F	M	A	M	J	J	O	S	O	N	D	
<b>1.</b>	Intitulé de programme																		
<b>1.1</b>	Intitulé de l'action (1.1)																		
<b>1.1.1</b>	Intitulé de l'activité (1.1.1)																		
<b>1.1.2</b>	Intitulé de l'activité (1.1.2)																		
<b>1.1.3</b>	Intitulé de l'activité (1.1.3)																		
<b>1.1.4</b>	Intitulé de l'activité (1.1.4)																		
<b>1.2</b>	Intitulé de l'action (1.2)																		
<b>1.2.1</b>	Intitulé de l'activité (1.2.1)																		
<b>1.2.2</b>	Intitulé de l'activité (1.2.2)																		
<b>n.</b>																			
<b>n.n</b>																			
<b>n.n.n</b>																			

BE : Budget de l'État – FE : Fonds Externes – PER : Personnel – BS : Biens et services – TRA : Transferts – INV : Investissements

Annexe 10 : Canevas de Cadre de Mesure de la Performance (CMP)

**Tableau de bord pour le suivi d'exécution du PTBA**

Année	Ministère	Programme									Commentaires			
			Nom des actions	Nom des produits	Nom des activités	Valeurs planifiées			Valeurs réelles			État d'avancement		
						Quantité		Coût	Quantité	Coût		Taux d'Exécution Physique	Taux d'Exécution Financière	Taux d'Engagement
			Unité	Valeur	(Millions Fcfa)	(Valeur)	(Millions Fcfa)							
<b>Action 1</b>	Produit 1.1													
		Activité 1.1.1												
		Activité 1.1.2												
		Activité 1.1.3												
	Produit 1.2													
		Activité 1.2.1												
		Activité 1.2.2												
		Activité 1.2.3												
<b>Action 2</b>														

Tableau de bord pour le suivi des indicateurs finaux et intermédiaires

Année Ministère Programme																
Objectifs du Programme	Indicateurs de performance	Unité de mesure	Valeur de référence		Cible des résultats			Valeur réelle			Écart en valeur			Écart en %		
			Valeur	Année de référence	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Objectif général (Résultats finaux)																
Objectifs spécifiques (Résultats intermédiaires)																
OS 1 :																
OS 2 :																

## Annexe 11 : Glossaire des concepts de l'exécution technique et financière des programmes

Ce glossaire reprend les principaux concepts de l'exécution technique et financière des programmes utilisés dans ce guide afin d'en faciliter la lecture. Les définitions proposées ne sont pas exhaustives et ne se substituent pas aux dispositions normatives et à leurs illustrations.

Terme	Définition
<b>Action</b>	<p>Une action, subdivisée éventuellement en sous-actions, est une composante d'un programme permettant de préciser la destination des crédits demandés, ouverts et exécutés. Elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.</p> <p>Sa création ou sa suppression découle d'un dialogue entre le ministère et la direction du budget.</p> <p>Exemples : mission « Sécurités », programme « Sécurité et éducation routières », action « Éducation routière ».</p>
<b>Activité</b>	<p>L'activité correspond à une tâche ou un ensemble de tâches opérationnelles mises en œuvre par les services. Pour les dépenses autres que celles de personnel, elle est le niveau de programmation de l'ensemble des ressources budgétaires au sein du programme et de ses budgets opérationnels de programme.</p> <p>La liste de ces activités est établie par programme pour constituer la nomenclature d'activités. Les briques de budgétisation doivent correspondre à l'un des niveaux de regroupement des activités (opération budgétaire, opération programmée ou opération stratégique).</p>
<b>Autorisation d'emploi</b>	<p>Les crédits de personnel s'accompagnent d'un plafond d'emplois autorisés (article 23 de la LOLF). Ces autorisations d'emplois sont annuelles limitatives au niveau du ministère et déclinées à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois dans les documents budgétaires. Elles sont exprimées en équivalent temps plein travaillé (ETPT) annualisés.</p>
<b>Autorisation d'engagement (AE)</b>	<p>Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées (article 24 de la LOLF).</p> <p>Les autorisations d'engagement sont consommées par la souscription des engagements de dépenses (engagement juridique) à hauteur du montant ferme pour lequel l'État s'engage auprès d'un tiers.</p>
<b>Budget annexe</b>	<p>Les budgets annexes sont prévus par l'article 33 de la LOLF. Seule la loi de finances peut créer un budget annexe et lui affecter des recettes. Les budgets annexes sont régis par des règles de présentation et de fonctionnement particulières, reflétant leur activité économique et commerciale. Ils fonctionnent avec des crédits limitatifs.</p> <p>Chaque budget annexe est assimilé à une mission et fait l'objet d'un vote au Parlement.</p> <p>Il existe actuellement deux budgets annexes : « Contrôle et exploitation aériens » et « Publications officielles et information administrative ».</p>
<b>Budget général</b>	<p>Le budget général de l'État est défini à l'article 12 de la LOLF : « les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses. Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant</p>

	<p>l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général ».</p> <p>Il se distingue des budgets annexes et des comptes spéciaux.</p>
<b>Budget opérationnel de programme (BOP)</b>	<p>Un budget opérationnel de programme décline les autorisations budgétaires, les objectifs et les résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique.</p> <p>Les crédits du programme et, le cas échéant, ses autorisations d'emplois sont répartis entre un ou plusieurs budgets opérationnels de programme par le responsable de programme. Au sein du BOP, les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois sont répartis entre une ou plusieurs unités opérationnelles.</p>
<b>Cadre de mesure de la performance</b>	<p>Le cadre de mesure de la performance (aussi connu sous le nom de cadre de suivi, cadre de résultats, matrice de résultats ou matrice de performance) est une matrice à l'aide de laquelle les parties prenantes s'entendent sur les indicateurs et les cibles qui permettront de démontrer l'atteinte des résultats.</p> <p>Le cadre de mesure de la performance doit aider les gestionnaires à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Surveiller et à évaluer systématiquement les résultats des programmes, de même que l'efficacité de la gestion des programmes.</li> <li>– Prendre des décisions éclairées et adopter des mesures appropriées en temps opportun par apport aux programmes.</li> </ul> <p>S'assurer que l'information réunie permettra d'appuyer une évaluation, notamment lors de l'élaboration du Rapport annuel de performance (RAP du ministère).</p>
<b>Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)</b>	<p>La comptabilité d'analyse des coûts a pour objet de restituer au Parlement et aux citoyens une lecture immédiate et homogène de l'ensemble des moyens alloués et consommés pour la réalisation des actions portées par les programmes budgétaires, et contribue par conséquent à la connaissance des coûts complets des politiques publiques.</p> <p>Elle est tenue en réintégrant les crédits supportés par les programmes et actions de soutien ou polyvalents aux programmes et actions de politique publique.</p>
<b>Comptabilité générale</b>	<p>La comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Elle est tenue par exercice s'étendant sur une année civile. Elle inclut, le cas échéant, l'établissement de comptes consolidés ou combinés.</p>
<b>Compte général de l'État (CGE)</b>	<p>Le CGE est un ensemble d'informations financières (informations comparatives, tableaux synthétiques, explications) annexé à la loi de règlement pour donner une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État.</p> <p>Il comprend l'ensemble des états financiers, c'est-à-dire le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe qui comprend notamment une évaluation des engagements hors bilan de l'État.</p> <p>Il est présenté selon les principes de la comptabilité générale (comme dans les entreprises) et examiné par la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État.</p>
<b>Comptes spéciaux</b>	<p>Comptes distincts du budget général, retraçant des recettes et des dépenses de l'État entre lesquelles un lien est établi (exemple : des recettes sont affectées à la couverture de dépenses particulières).</p>

	<p>Les quatre catégories de comptes spéciaux sont définies à l'article 34 de la LOLF. Les comptes spéciaux sont créés par la loi de finances et seule une loi de finances peut leur affecter une recette.</p> <p>Chaque compte doté de crédits est voté séparément et est donc assimilé à une mission.</p> <p>Ils constituent, avec les budgets annexes, une exception au principe d'universalité budgétaire.</p>
<b>Contrôle interne</b>	<p>Dans chaque ministère doit être mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire. Le CIB a pour objet de maîtriser les risques de non- atteinte des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité de la programmation et de son exécution.</p> <p>Le dispositif de contrôle interne budgétaire fait l'objet d'une évaluation annuelle par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel au regard notamment des résultats de l'audit interne.</p>
<b>Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)</b>	<p>Pour chaque ministère, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) assure, sous l'autorité du ministre chargé du budget, le contrôle de l'exécution des lois de finances. Il apprécie la soutenabilité de la programmation et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il est le comptable public assignataire du ministre, ordonnateur principal auprès duquel il est placé.</p>
<b>Crédit de paiement (CP)</b>	<p>Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans l'année en cours ou les années antérieures (article 24 de la LOLF).</p>
<b>Dépenses d'investissement</b>	<p>Les dépenses d'investissement correspondent à l'acquisition d'immobilisations destinées à rester durablement dans le patrimoine de l'État (immeuble, système d'information, la plupart des matériels roulants...) ou à des opérations destinées à prolonger la durée de vie d'un bien. Il existe 2 catégories : les immobilisations corporelles et incorporelles.</p>
<b>Dépenses d'opérations financières</b>	<p>Les dépenses d'opérations financières correspondent aux opérations de nature patrimoniale liées aux prêts et avances, aux dotations en fonds propres et à la gestion des participations financières de l'État.</p>
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<p>Les dépenses de fonctionnement correspondent à l'acquisition de fournitures, de marchandises, d'approvisionnement ou de services consommés directement par l'État au titre de son activité ordinaire. Elles sont comptabilisées sur le titre 3 de la nomenclature par nature.</p>
<b>Dépenses de personnel</b>	<p>Les dépenses de personnel comprennent d'une part l'ensemble des rémunérations des personnels de l'État ainsi que les charges liées à ces rémunérations, y compris les impôts et taxes sur rémunération ainsi que les dépenses liées aux charges des retraites (CAS Pensions), d'autre part les prestations sociales.</p>
<b>Dialogue de gestion</b>	<p>Le dialogue de gestion est le processus d'échange entre un niveau de responsabilité budgétaire et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatif à l'allocation des moyens budgétaires (crédits, emplois) et à l'assignation des objectifs et des cibles de performance.</p> <p>Il permet un pilotage et une gestion concertés entre les acteurs des politiques publiques. Le RPROG est l'animateur du dialogue de gestion avec les RBOP. Le RBOP anime le dialogue de gestion avec ses RUO.</p>
<b>Engagement</b>	<p>L'engagement est l'acte juridique par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire. L'engagement juridique (EJ) consomme les AE dans le système d'information financière de l'État Chorus.</p> <p>Cet acte peut être soumis au contrôle budgétaire préalable.</p>

<b>Équivalent temps plein (ETP)</b>	<p>L'équivalent temps plein comptabilise, à un instant donné, l'agent rémunéré par l'État au prorata de sa quotité de travail.</p> <p>Un agent à temps complet équivaut à 1 ETP ; un agent à mi-temps équivaut à 0,5 ETP ; un agent à 80 % sera décompté pour 0,8 ETP indépendamment de sa sur-rémunération.</p> <p>L'ETP est l'unité dans laquelle s'exprime le schéma d'emplois.</p>
<b>Fongibilité</b>	<p>La fongibilité permet à chaque gestionnaire d'utiliser librement les crédits ouverts pour mettre en œuvre de manière performante et optimale les actions du programme, sous réserve de la soutenabilité dans la durée des choix de gestion et du respect de l'autorisation parlementaire accordée.</p> <p>Cette liberté porte sur la destination et sur la nature des dépenses : les crédits ouverts sur un programme ne sont répartis par action et par nature de dépense qu'à titre indicatif (sous réserve de la distinction entre les dépenses de personnel et les autres dépenses).</p>
<b>Fongibilité asymétrique</b>	<p>La fongibilité budgétaire est dite asymétrique, car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse n'est pas possible. Le législateur a souhaité ainsi prévenir l'expansion des dépenses de personnel.</p>
<b>Loi de finances</b>	<p>Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.</p> <p>Les lois de finances comprennent la loi de finances initiale, la loi de règlement et le cas échéant des lois de finances rectificatives. Elles sont discutées et adoptées selon des règles de procédures spécifiques fixées par la LOLF.</p>
<b>Loi de règlement</b>	<p>La loi de règlement du budget et d'approbation des comptes arrête, ex post, le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Elle arrête le tableau de financement de l'année et approuve le compte de résultat et le bilan de l'État en comptabilité générale. Des documents budgétaires lui sont annexés, les rapports annuels de performances.</p>
<b>Performance</b>	<p>La performance est une notion basée sur le degré d'atteinte des résultats institutionnels par la mesure et l'évaluation des trois principaux principes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– L'efficacité : mesure de l'impact ou résultat final par rapport à l'objectif ;</li> <li>– L'efficience : mesure du rapport entre les ressources utilisées et les résultats obtenus ;</li> <li>– La qualité du service rendu à l'utilisateur du service public.</li> </ul> <p>Il est important pour une organisation de pouvoir la mesurer, et ce, à plusieurs niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– au niveau organisationnel (le ministère);</li> <li>– au niveau collectif (une équipe; une unité);</li> <li>– au niveau individuel (l'individu, le salarié).</li> </ul>
<b>Plan comptable de l'État (PCE)</b>	<p>Il s'agit de la nomenclature utilisée pour la tenue de la comptabilité générale. Le plan comptable de l'État (PCE) permet de suivre les opérations de l'État par nature. Il énumère de façon très précise les divers comptes susceptibles d'être utilisés pour retracer les opérations de dépense et de recette ayant une incidence sur le patrimoine de l'État. Le compte est l'unité retenue pour enregistrer et classer les événements comptables de l'État de la manière la plus fine possible.</p>

<b>Programme</b>	<p>Le programme, défini à l'article 19 de la LOLF, est l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Les crédits des programmes sont fongibles en leur sein. Ils sont mis à disposition d'un ministre qui désigne pour leur gestion un responsable de programme (cf. RPROG).</p> <p>Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère 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.</p>
<b>Projet annuel de performances (PAP)</b>	<p>Des projets annuels de performances (PAP) sont annexés au projet de loi de finances (PLF), en vertu de l'article 56 de la LOLF. Ils retracent ainsi, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultats dont l'atteinte sera mesurée dans les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement et justifient les crédits et les autorisations d'emplois demandés. Ils permettent une meilleure compréhension de la dépense prévue et répondent au souci de substituer à une culture de moyens une véritable culture de résultats et à l'exigence démocratique de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics. C'est dans les PAP qu'est présentée la justification au premier franc des crédits.</p>
<b>Rapport annuel de performances (RAP)</b>	<p>C'est le document annexé au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion. Il permet aux parlementaires de comparer la prévision et l'exécution budgétaire et de mettre en relation des objectifs poursuivis les résultats obtenus.</p> <p>Il est présenté selon une structure identique à celle du projet annuel de performances de l'année considérée.</p>
<b>Responsable de budget opérationnel de programme (RBOP)</b>	<p>Le responsable de budget opérationnel de programme propose au responsable de programme la programmation des crédits et des emplois du budget opérationnel de programme. Il arrête la répartition des crédits du budget opérationnel de programme entre les unités opérationnelles et met ces crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois à la disposition de leurs responsables.</p> <p>Il rend compte au responsable de programme de l'exécution du budget opérationnel de programme ainsi que des résultats obtenus.</p>
<b>Responsable de programme (RPROG)</b>	<p>Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis. Le responsable de programme établit le projet annuel de performances dans lequel il présente au Parlement les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés. Il définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en désigne les responsables.</p> <p>Dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les responsables des budgets opérationnels de programme, il établit la programmation budgétaire par activité, décline les objectifs de performance et détermine les crédits et autorisations d'emplois qu'il met à disposition de ces responsables.</p> <p>Il établit le rapport annuel de performances dans lequel il rend compte de sa gestion auprès du Parlement et explique les écarts constatés.</p>