

MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET

Guide pratique d'élaboration des Cadres de Dépenses à Moyen Terme ministériels

2018

LE CONTENU DE LA PRÉSENTE PUBLICATION RELÈVE DE LA SEULE RESPONSABILITÉ DE SON AUTEUR ET NE PEUT EN AUCUN CAS ÊTRE CONSIDÉRÉ
COMME REFLÉTANT L'AVIS DE L'UNION EUROPÉENNE.



CE MANUEL EST RÉALISÉ PAR LE PROJET *NY FANJAKANA HO AN'NY DAHOLOBE* (NFD) FINANCÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE.

Table de matières

	Page
Introduction	9
Contexte de la réforme budgétaire à Madagascar	9
Processus ayant conduit à la généralisation des CDMT	9
Objectifs du guide	10
Annonce du plan	10
Section 1	Pourquoi élaborer un CDMT ?
1.1	Le CDMT permet une vision au-delà de l'exercice budgétaire
1.2	Le CDMT améliore la gestion des finances publiques
1.2.1	Renforcement du système budgétaire
1.2.2	Structuration du budget par le biais du concept de programme et d'action
1.2.3	Meilleure répartition des tâches entre acteurs
Section 2	Qu'est-ce qu'un CDMT ?
2.1	Le CDMT ministériel
2.1.1	Présentation générale
2.1.2	Déclinaison par programme et actions
2.1.3	Éléments de convention
2.2	Présentation de la partie performance et indicateurs
2.2.1	Notion de la performance
2.2.2	Sélection des indicateurs
2.2.3	Format du cadre de mesure de la performance
2.3	Procédure budgétaire
2.3.1	Principes généraux
2.3.2	Processus descendant et ascendant
2.3.3	Arbitrage - Elaboration du CDMT cadré
Section 3	Quelles sont les principales étapes d'élaboration du CDMT ?
3.1	Étape 1 : Analyse du secteur et planification stratégique
3.2	Étape 2 : Découpage de la politique publique en programmes
3.3	Étape 3 : Cadre logique
3.4	Étape 4 : Mesure de la performance
3.5	Étape 5 : Budgétisation
3.6	Outil informatique
3.7	Processus d'actualisation du CDMT
Section 4	Quel processus suivre ?
Annexes	
Annexe 1	Documents à la base de l'élaboration du CDMT
Annexe 2	Format détaillé du document CDMT
Annexe 3	Analyse FFOM
Annexe 4	Maquette des programmes d'un ministère
Annexe 5	Programme transversal
Annexe 6	Approche du cadre logique pour la formulation d'un programme
Annexe 7	Fiche signalétique d'un indicateur
Annexe 8	Check list du bon indicateur
Annexe 9	Question du genre et indicateurs
Annexe 10	Exemple de déclinaison en programme, actions et activités
Annexe 11	Le calendrier CDMT et le suivi
Annexe 12	Glossaire

Liste des tableaux et encadrés

	Page
Encadré 1	Objectifs d'un système de gestion des finances publiques 13
Encadré 2	Définition du programme 14
Encadré 3	Définition de l'action 14
Encadré 4	Plan du CDMT ministériel 19
Encadré 5	Un exemple de programme décliné en actions (activités et projets) 20
Encadré 6	Quelques bonnes pratiques 20
Encadré 7	Éléments de convention 21
Encadré 8	Les indicateurs 23
Encadré 9	Caractéristiques des indicateurs selon les programmes 23
Encadré 10	Indicateurs programme support 24
Encadré 11	Choix des objectifs et indicateurs 24
Encadré 12	Fiche indicateur 25
Encadré 13	Contenu des PAP et RAP 26
Encadré 14	Format des PAP et RAP 27
Encadré 15	Exemples de Documents de références 33
Encadré 16	Plan du PASP 36
Encadré 17	Choix des « clés » structurantes –découpage des programmes 39
Encadré 18	Éléments de vérification à l'issue du projet de découpage 39
Encadré 19	Nombre et taille des programmes 40
Encadré 20	Critères de la performance 42
Encadré 21	Définir un bon indicateur 42
Encadré 22	Quelques exemples d'indicateurs 44
Encadré 23	Budgétisation des effectifs 47
Encadré 24	Programme et structure administrative 48
Schéma 1	Caractéristiques du programme 14
Schéma 2	Organisation budgétaire et organisation managériale 15
Schéma 3	Chaîne des résultats 22
Schéma 4	Piliers du processus CDMT 29
Schéma 5	Processus d'élaboration du CDMT 30
Schéma 6	Positionnement de la stratégie ministérielle 36
Schéma 7	Cohérence - Architecture programme et structure administrative 37
Schéma 8	Cadre logique 40
Schéma 9	Ligne de référence et nouveaux programmes /mesures nouvelles 45
Schéma 10	Caractère glissant du CDMT 48

Abréviations

CBMT	: Cadre budgétaire à Moyen Terme
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CMBMT	: Cadre Macro Budgétaire à Moyen Terme
DGB	: Direction Générale du Budget
DP	: Document de performance
DRF	: Direction des Réformes et de la Formation
FFOM	: Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces
GAR	: Gestion axée sur les résultats
LFI	: Loi de Finances Initiale
LFR	: Loi de Finances Rectificative
LOLF	: Loi Organique sur les Lois de Finances
LR	: Loi de Règlement
MEP	: Ministère de l'Economie et de la Planification
MFB	: Ministère des Finances et du Budget
NFD	: Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe
ODD	: Objectifs de développement durable
OGT	: Opérations générales du Trésor
PAP	: Projet Annuel de Performance
PGE	: Politique Générale de l'État
PASP	: Programme d'actions sectorielles et prioritaires
PIP	: Programme d'Investissement Public
PMO	: Plan de Mise en Œuvre du PND
PND	: Plan National de Développement
PREA	: Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PTA	: Plan de travail annuel
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RAP	: Rapport Annuel de Performance
RDP	: Responsable de Programme
SG	: Secrétariat Général
SIIGFP	: Système intégré de gestion des finances publiques
SND	: Stratégie nationale de développement
SNMGFP	: Stratégie nationale de modernisation de la gestion des finances publiques
SOA	: Service opérationnel des activités
UE	: Union Européenne

Préface

Le 26 juillet 2004 Madagascar a adopté la Loi Organique n°2004-007 sur les Lois de Finances. Cette loi, qui se veut une « Constitution budgétaire et financière » constitue à la fois la clef de voûte et le pivot de la réforme de l'État essentiellement celle des Finances Publiques.

Cette ferme volonté et cet engagement à promouvoir le développement rapide et durable du pays s'expriment dans le « Plan National de Développement 2015-2019 » assorti de son Plan de Mise en Œuvre (PMO), les documents politiques publiques sectorielles et la Stratégie Nationale de Modernisation de la Gestion des Finances publiques (SNMGFP).

L'État se donne les moyens de ses ambitions avec la généralisation des nouveaux outils de programmation et d'opérationnalisation que constituent les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et les Plans de Travail Annuels (PTA).

Nul n'est sans savoir que mener Madagascar vers une croissance durable et harmonieuse pour un avenir meilleur demeure un grand challenge surtout pour ceux qui conduisent les réformes de la gestion publique au quotidien.

Le présent guide vise à accompagner les responsables des administrations afin de mettre en œuvre les plans de travail annuels au sein de l'ensemble des Ministères. Ainsi constitue-t-il l'unique document de référence pour l'élaboration des PTA de tous les Ministères et Institutions à Madagascar.

En reliant le PTA aux autres procédures de planification et de programmation (PND, CDMT), il permet de mieux comprendre l'articulation et la cohérence des différentes approches.

Pour une parfaite réussite, l'accompagnement des administrations et des agents demeure indispensable afin qu'ils puissent s'imprégner de cette approche innovante et l'utiliser à bon escient.

Préparé conjointement par le Ministère des Finances et du Budget (MFB) et le Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA) avec le soutien de l'Union Européenne, les réflexions et contributions de tous les représentants ministériels, durant les ateliers de formation qui se sont tenus entre Avril et Juillet 2017, ont pu enrichir ce guide.

Je souhaite remercier Monsieur le Directeur Général du Budget et son équipe, particulièrement la Direction des Réformes et de la Formation (DRF), pour leur dévouement et sans qui ce document n'aurait pu voir le jour. Mes remerciements s'adressent également à l'Union Européenne pour ses accompagnements multiples tant techniques que financiers. Sans oublier les experts qui ont fortement contribué à la rédaction de ce guide avec la collaboration étroite du Ministère des Finances et du Budget.

Je tiens à remercier tous les Partenaires Techniques et Financiers pour leur appui multiforme à l'avancée des réformes des Finances Publiques à Madagascar.

Je sais pouvoir compter sur tous pour utiliser efficacement ce guide et mettre en œuvre des réformes des Finances Publiques en général à Madagascar.

Le Président du Conseil d'Orientation et
de Suivi du PREA

Roger Ralala

Le Ministre des Finances et du Budget

Andriambololona Vonintsalama
Sehenosoa

Introduction

CONTEXTE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE À MADAGASCAR

Le Gouvernement Malgache a engagé, ces dernières années, une réforme budgétaire qui vise, notamment, l'adoption d'une gestion budgétaire orientée sur les résultats et la recherche de performance. Ce processus est encadré par la Loi organique 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances (LOLF) qui définit le cadre juridique de la modernisation de la gestion publique au moyen : (i) d'une budgétisation orientée vers les résultats et (ii) d'un engagement sur des objectifs et (iii) d'une responsabilisation des gestionnaires budgétaires.

Cette nouvelle approche s'articule, en particulier, sur l'amélioration de la programmation budgétaire à travers la mise en place d'un nouvel instrument pluriannuel et glissant de programmation des dépenses : le **Cadre de Dépenses à moyen terme** (CDMT). Le **Programme** consolide le socle de préparation et d'exécution du budget (*Article 13 de la LOLF*).

Le **Cadre Budgétaire à Moyen Terme** (CBMT), préparé par le Ministère des Finances et du Budget (MFB), encadre la préparation du budget annuel et pluriannuel des Ministères en fixant des plafonds de dépenses triennaux par ministère et par grande nature économique, en conformité au **Cadre Macro-budgétaire à Moyen terme** (CMBMT).

Le CDMT aide les Ministères à améliorer la prévisibilité de leurs budgets et constitue un document d'analyse de l'impact budgétaire futur des politiques actuelles. Il informe le Parlement sur les orientations de la politique budgétaire. *L'article 44 de la LOLF* détaille les documents annexés à la Loi de finances.

Ces différents outils font l'objet d'un travail d'harmonisation et de mise en cohérence coordonné par le MFB ; plusieurs guides complémentaires sont ainsi disponibles ou en cours de finalisation (guide méthodologique du CBMT, guide du PTA, etc.).

PROCESSUS AYANT CONDUIT À LA GÉNÉRALISATION DES CDMT

La **Stratégie Nationale de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques** (SNMGFP) vise à ancrer les réformes des finances publiques dans un document cohérent avec la dynamique nationale de développement. Lors de son actualisation, en mars 2018, il a été rappelé que *certaines réformes récentes bénéficiant d'appui des partenaires techniques et financiers (PTF) ont produit des résultats tangibles traduisant l'aptitude du système à adopter des normes de gestion supérieures, notamment en matière de programmation pluriannuelle du budget dans le CBMT et le CDMT en cours d'établissement*.

Le plan stratégique (PSMFP) prévoit au sein de l'objectif 4 « *Rendre efficace, rigoureuse et transparente la budgétisation des politiques publiques* », le programme (10) « *Développement de la pluri annualité budgétaire et la gestion axée sur les résultats* » qui s'appuie sur la production de CDMT cohérents avec les stratégies sectorielles.

La démarche conduit à une progression de tous les ministères et à la généralisation des CDMT à l'ensemble des ministères et dont la qualité s'améliore progressivement grâce aux revues de qualité. Elle repose sur :

- i. **un dispositif institutionnel opérationnel et un pilotage unique** avec la mise en place d'une structure dédiée au pilotage des réformes budgétaires portées par la Direction Générale du Budget ;
- ii. **un renforcement des capacités** qui s'appuie sur la montée en compétences d'abord interne avec la constitution d'un pool de formateurs et d'accompagnateurs au sein du MFB, puis progressivement élargi à des formateurs des ministères sectoriels ;
- iii. **d'outils uniformisés et maîtrisés** aussi bien au travers de l'élaboration de canevas et de guides proposés par le MFB mais aussi des modules de formation et d'outils informatiques (avec l'achèvement de l'opérationnalisation des volets programmation du budget et performance dans l'outil informatique).

OBJECTIFS DU GUIDE

L'objectif du présent guide méthodologique est d'aider à une meilleure programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat et de faciliter l'élaboration et l'actualisation des CDMT ministériels.

Le guide CDMT est destiné aux acteurs budgétaires et aux agents opérationnels des institutions et des ministères. Il se veut aussi pratique et didactique que possible et comprend des illustrations tout au long du processus d'élaboration ainsi *qu'un pas à pas* pour les principales étapes. Il vise à permettre aux acteurs de s'approprier, de manière autonome, la méthodologie d'élaboration d'un CDMT.

Le guide a bénéficié de l'appui d'**une équipe restreinte de rédaction** composée de praticiens malgaches du Ministère des Finances et du Budget pour sa contextualisation au travers d'illustrations malgaches. Il a également fait l'objet d'une réécriture par un comité de relecture mis en place par le MFB et élargi aux ministères utilisateurs.

Les ministères sont informés que les parties CDMT et annexes du document peuvent être modifiées, précisées, en tant que de besoin, par une circulaire de programmation pluriannuelle.

ANNONCE DU PLAN

Ce guide méthodologique de programmation pluriannuelle des dépenses comprend :

- **Section 1 : Pourquoi élaborer un CDMT ?** Cette section présente les approches budgétaires orientées vers la performance et les raisons qui ont conduit à l'adoption du CDMT et de nouveaux concepts.
- **Section 2 : Qu'est-ce qu'un CDMT ?** Cette section développe le contenu du document ministériel de programmation des dépenses.
- **Section 3 : Comment élaborer un CDMT ?** Cette section est un pas à pas dans le processus de programmation et budgétisation, elle détaille les principales étapes ?
- **Section 4 : Quel processus suivre ?** Cette section présente le dispositif institutionnel et les acteurs.

Plusieurs chemins de lecture de ce guide sont possibles : lire chaque section les unes après les autres ou en fonction de vos besoins...

- *Vous voulez presque tout savoir des réformes budgétaires mises en œuvre à Madagascar aussi bien les concepts que les conséquences pratiques pour la gestion budgétaire, lisez les sections 1 et 2 ;*
- *Vous connaissez les réformes et vous souhaitez comprendre qu'est-ce que ça change dans les documents de programmation, lisez la section 2 ;*
- *Vous êtes en charge de l'élaboration du CDMT lisez la section 2 et la section 3 sur le pas à pas ;*
- *Vous vous intéressez aux acteurs, lisez la section 4.*

Bonne lecture ...

Section 1

Pourquoi élaborer un CDMT ?

1.1 | Le CDMT permet une vision au-delà de l'exercice budgétaire

L'élaboration du Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est devenue incontournable dans le contexte du passage du budget de moyens au budget de programmes.

Le CDMT :

- Reflète la stratégie globale et sectorielle du Gouvernement par le biais de la structure du budget par mission et par programme ;
- Est une programmation pluriannuelle (trois ans) des dépenses avec un caractère glissant ;
- Permet aux gestionnaires de sortir du paradigme d'élaboration du budget se référant tout simplement au budget de l'année précédente ; et de mieux prioriser les actions en fonction des moyens disponibles, ce qui leur permet de disposer d'une certaine marge de manœuvre ;
- Donne plus de lisibilité aux politiques publiques mises en œuvre et ce, par l'intermédiaire des divers indicateurs qui mesurent de manière objective les résultats desdites politiques.

1.2 | le CDMT améliore la gestion des finances publiques

1.2.1 Renforcement du système budgétaire

Le renforcement du système budgétaire a trois objectifs :

ENCADRÉ 1 : OBJECTIFS D'UN SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

DISCIPLINE BUDGÉTAIRE	ALLOCATION STRATÉGIQUE DES RESSOURCES	PERFORMANCE
• Garantit la conformité du budget et des programmes de dépenses aux objectifs macroéconomiques • Fait en sorte que l'impact budgétaire futur des politiques publiques soit compatible avec les possibilités financières de l'État et en adéquation avec le cadre macroéconomique à moyen-terme	• Met en corrélation les ressources avec les priorités stratégiques du Gouvernement • Permet se programmer dans le temps la réallocation des ressources en fonction des nouvelles priorités • Exige une planification du processus de réalisation progressive des objectifs stratégiques en fonction des documents stratégiques nationaux et des ressources disponibles	• Illustre l'efficacité et l'efficience dans la fourniture des services publics et la conduite des activités administratives • Offre aux gestionnaires de programme une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et un cadre pour le suivi de la performance

1.2.2 Structuration du budget par le biais du concept de programme et d'action

Le budget est structuré en programmes

Les approches budgétaires orientées vers la recherche de la performance (ou axées sur les résultats) s'appuient, le plus souvent, **sur une structuration du budget en programmes**. C'est également ce qui a été arrêté dans la LOLF à Madagascar.

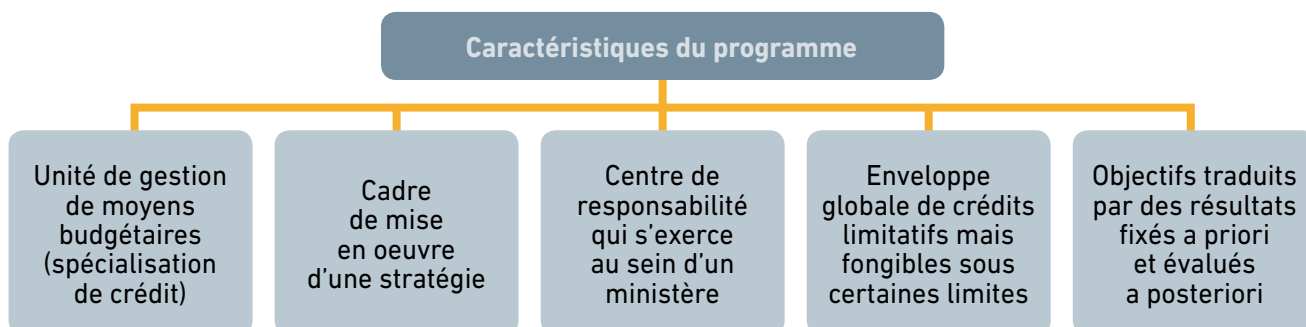
Le programme

- est le cadre de référence de toute mesure de performance ;
- est la nouvelle méthode de présentation et de spécialisation des crédits ;
- permet de mettre en œuvre une politique publique selon une démarche de performance.

Chaque programme relève d'un seul ministère.

Le schéma ci-dessous décrit les caractéristiques d'un programme.

SCHÉMA 1 : CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME



Il y a deux sortes de programmes :

- Les **programmes supports** (désignés sous le nom de «Administration et coordination» à Madagascar) comprennent l'ensemble des fonctions de soutien qui ne peuvent être réparties dans les programmes de politiques. Ils sont orientés vers la mise à disposition des ressources humaines, matérielles et financières pour mobiliser, dans les délais, les intrants et réaliser les activités.
- Les **programmes opérationnels sont orientés** vers la réalisation de résultats qui permettent la satisfaction des attentes des citoyens, usagers ou contribuables au regard des politiques publiques mises en œuvre.

ENCADRÉ 2 : DÉFINITION DU PROGRAMME

Article 9 de la LOLF : Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère.

A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance font l'objet d'une évaluation.

L'action

L'action est la composante d'un programme et en précise le contenu. Elle rassemble les crédits d'un programme visant un public d'utilisateurs¹ et/ou un mode particulier d'intervention de l'Administration². Elle est mise en œuvre au sein des directions/services ministériels. Un programme est entièrement constitué par la somme de ses actions.

ENCADRÉ 3 : DÉFINITION DE L'ACTION

L'action est un ensemble cohérent d'activités et de projets relevant d'un même programme, tournés vers une finalité commune et utilisant des ressources pour produire des résultats.

1 Par exemple : soins de santé hospitalier, ou santé de base, ou de bénéficiaires, par exemple : santé de la mère et du nouveau-né, santé de l'enfant.

2 Par exemple : lutte contre les maladies non transmissibles et transmissibles ; ou encore construction ou réhabilitation.

Les éléments de coûts sont déterminés par les activités et projets prévus dans le cadre d'une action déterminée, et concourant à la réalisation du programme auquel l'action est rattachée, ce qui permet d'évaluer les crédits nécessaires à la conduite des actions et de comparer leur évolution dans le temps et selon les structures administratives (se référer au guide pratique de l'élaboration du Plan de Travail Annuel, Ministère des Finances et du Budget, 2018).

1.2.3 Meilleure répartition des tâches entre acteurs

Responsabiliser les gestionnaires de programmes

- Consiste à la fois à leur laisser un certain degré de liberté dans la gestion de leurs moyens et à leur demander de rendre des comptes sur leurs prestations et leurs résultats ;
- Améliore la performance dans la fourniture des services publics.

Renforcer le rôle du Parlement

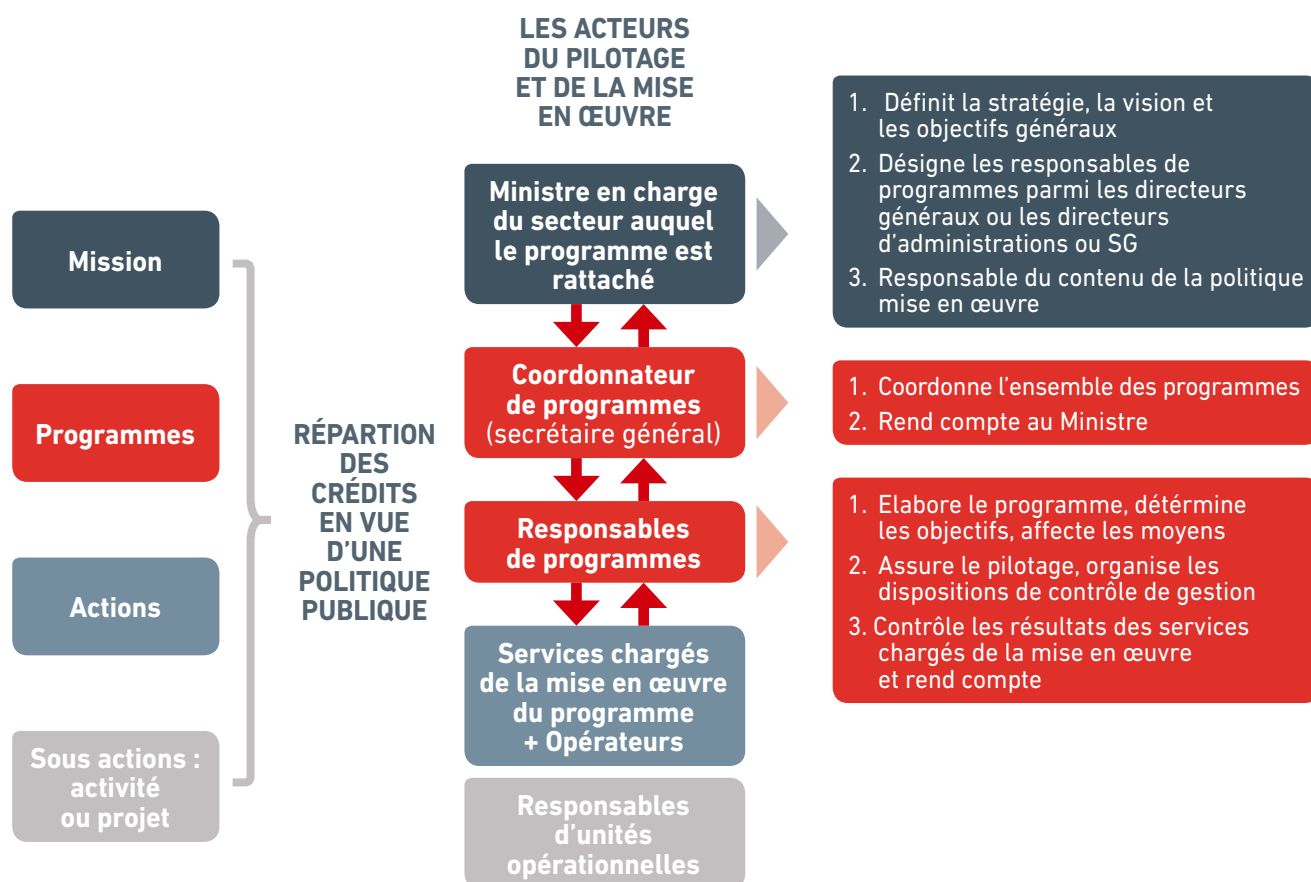
- Se matérialise par une présentation des documents de programmation pluriannuelle et de performance ;
- Améliore la transparence budgétaire.

Responsabiliser les départements ministériels et les gestionnaires conduit à instituer les fonctions de coordonnateur de programmes (CdP) et de responsable de programme (RdP).

- Les coordonnateurs de programme sont ordinairement les secrétaires généraux des ministères;
- Le coordonnateur de programme ainsi que les responsables de programme doivent organiser le « dialogue de gestion CDMT » de leur ministère.
- Au sein des ministères, des équipes CDMT sont mises en place.

Les principales responsabilités des acteurs sont reprises dans le schéma 2 ci-dessous.

SCHÉMA 2 : ORGANISATION BUDGÉTAIRE ET ORGANISATION MANAGÉRIALE



Section 2

Qu'est-ce qu'un CDMT ?

2.1 | le CDMT ministériel

2.1.1 Présentation générale

Le CDMT ministériel est un **document de programmation pluriannuelle** des dépenses relatives aux politiques publiques de moyen terme en les présentant sous forme de crédits de programmes ministériels de trois ans. La première année correspond au projet de loi de finances et les deux années suivantes sont données à titre indicatif. Les crédits de chaque programme sont décomposés selon les catégories de dépenses : crédits de personnel (solde); fonctionnement (indemnités, biens et services, transfert); investissement (sur financement intérieur et extérieur). Le CDMT doit ainsi être cohérent avec les allocations de crédits par nature économique et par destination ministérielle issues du CBMT (cf. annexe 2).

Le CDMT constitue également **le support de présentation des objectifs, cibles et indicateurs** des politiques publiques, c'est la partie performance du CDMT (section 2.2). Il présente ainsi l'évolution des résultats attendus pour chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

De ce fait, le CDMT n'est pas uniquement composé de données quantitatives mais doit comporter une partie narrative. Le format du CDMT est précisé dans l'encadré 4. La version détaillée est en annexe 2 (y compris le format des tableaux à remplir). La partie narrative du CDMT doit être aussi synthétique que possible, claire et susceptible d'être comprise par les acteurs concernés et par le public.

ENCADRÉ 4 : PLAN DU CDMT MINISTÉRIEL (MAXIMUM 25 PAGES)

1. INTRODUCTION

Principaux points portant modifications par rapport au CDMT antérieur
Hypothèses sectorielles
Présentation des défis et des principales mesures nouvelles
Difficultés rencontrées au cours des années antérieures

2. PROGRAMME D'ACTION SECTORIELLE ET PRIORITAIRE (PASP)

Description succincte et vision du Ministère
Diagnostic du secteur (FFOM)
Stratégie sectorielle et liens avec la stratégie nationale de développement (en l'absence de stratégie sectorielle, contribution du secteur à la SND)
Présentation des actions prioritaires sectorielles et du Programme d'Investissement Public (PIP) sectoriel

3. SYNTHÈSE BUDGÉTAIRE DU MINISTÈRE

Présentation des programmes
Evolution du budget, tendanciel et mesures nouvelles
Présentation par programme
Programmation triennale par programme et par année et par catégories de dépenses

4. PRÉSENTATION PAR PROGRAMME

1- Programme X1
a) Description du programme
b) Cadre logique d'intervention
c) Cadre de mesure de la performance sur trois ans
d) Budgétisation triennale
2- Programme X2
....

5. CONCLUSION

Effets à moyen terme et impacts attendus dans la mise en œuvre du CDMT

6. ANNEXES

2.1.2 Déclinaison par programme et actions

En référence à l'article 9 de la LOLF, le programme est défini comme un regroupement de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme ».

Le programme est décliné par actions lesquelles sont composés d'activités et de projets. Aussi convient-il de faire une rapide présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme et des coûts associés. Il est important également d'inclure des informations sur les opérateurs ou entités chargés de la mise en œuvre des actions et projets.

Les **éventuels éléments transversaux au programme** doivent être explicités (annexe 6), comme par exemple, des grands projets couvrant plusieurs actions et/ou plusieurs natures de dépenses, notamment pour les dépenses d'investissement du programme.

ENCADRÉ 5 : UN EXEMPLE DE PROGRAMME DÉCLINÉ EN ACTIONS (ACTIVITÉS ET PROJETS)

PROGRAMME 313 - EDUCATION PRESCOLAIRE

→ Action 01 : Accès à l'éducation préscolaire

Activités/projets :

A313.1.1.1- *Sensibiliser les communautés cibles*

P313.1.1.1- *Développer l'éducation préscolaire*

→ Action 02 : Allègement des charges parentales liées à l'éducation préscolaire

A313.1.2.1- *Subventionner les éducateurs communautaires*

A313.1.2.2- *Doter les Centres d'Aptitude Pédagogique de caisse école*

A313.1.2.3- *Subventionner les écoles préscolaires privées à faible frais de scolarité*

→ Action 03 : Qualité de l'éducation préscolaire

2.1.3 Eléments de convention

Un nombre trop élevé de programme peut conduire à une fragmentation budgétaire ; pour des raisons de lisibilité, le nombre d'objectifs et d'indicateurs doit aussi être limité. Même s'il n'existe pas de règles fixes en la matière, le nombre de programmes est dépendant des missions du ministère et le nombre d'objectifs est fonction du programme.

Cependant quelques bonnes pratiques sont rappelées dans l'encadré 6.

ENCADRÉ 6 : QUELQUES BONNES PRATIQUES

COMBIEN DE PROGRAMMES, D'OBJECTIFS ET INDICATEURS DANS UN CDMT ?

Au maximum :

- 5 programmes par ministère
- 1 objectif général par programme
- 3 objectifs spécifiques par programme
- 3 résultats par programme
- 1 à 3 indicateurs par objectif
- 2 indicateurs par résultat
- 5 actions par programme

La pratique malgache d'élaboration de CDMT depuis deux exercices budgétaires a conduit à une harmonisation de la rédaction des éléments principaux du CDMT. Cette convention est reprise dans l'encadré 7 ci-dessous.

ENCADRÉ 7 : ELÉMENTS DE CONVENTION

ATTENTION !

La terminologie retenue est la suivante :

- Un objectif s'écrit sous forme de verbe à l'infinitif
- Un résultat sous forme verbale passive
- Une action sous forme de nom substantif
- Une activité ou un projet sous forme de verbe à l'infinitif

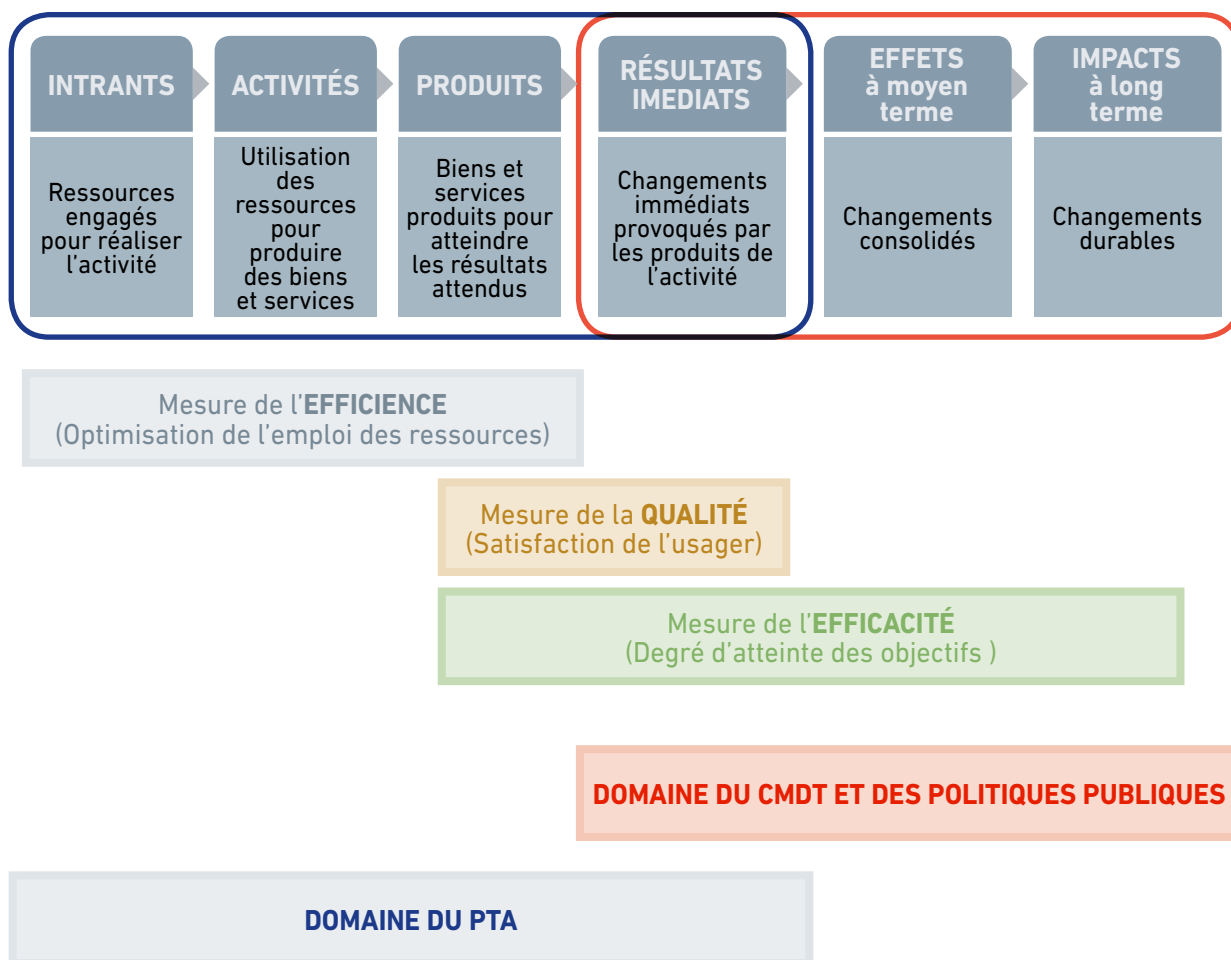
2.2 | Présentation de la partie performance et indicateurs

2.2.1 Notion de la performance

Les objectifs constituent les buts stratégiques associés à chaque politique publique. La notion de performance dans la conduite des politiques publiques est illustrée par le schéma 3 de la page suivante qui représente le processus de production des services publics et la dimension de la performance.

La chaîne des résultats est l'ensemble des résultats qui sont obtenus dans le temps et liés les uns aux autres par une relation de cause à effet. Les activités consistent à transformer les ressources (intrants) en produits (biens ou services rendus) qui induisent des résultats sociaux économiques. On distingue les résultats immédiats imputables directement aux activités du programme ; les résultats intermédiaires imputables au programme (effets) et les résultats finaux (impacts) auxquels contribuent plusieurs programmes ou organisations.

SCHÉMA 3 : CHAÎNE DES RÉSULTATS



Source : guide PTA et adaptation

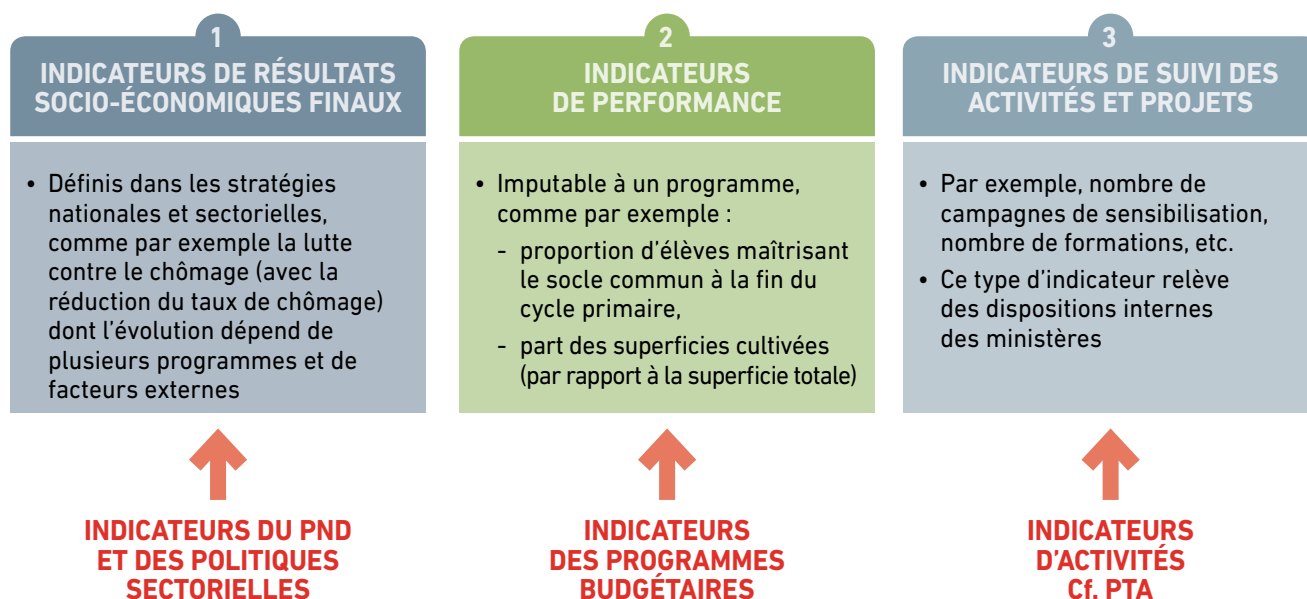
Les objectifs spécifiques d'un programme doivent refléter les dimensions de la performance dans la conduite des politiques publiques. Ils doivent être imputables uniquement au programme c'est-à-dire ne dépendre que de la réalisation des activités, produits et résultats du programme lui-même. Le progrès, selon ces objectifs, est suivi à l'aide d'**indicateurs de performance**, qui comportent des cibles permettant de mesurer les réalisations par rapport à une situation de référence.

Les objectifs sont mesurés par un ou plusieurs indicateur(s) de résultats, spécifiés en fonction du public ciblé (usager, contribuable, citoyen) selon 3 dimensions :

- **l'efficacité socio-économique** c'est-à-dire le niveau de réalisation des résultats socio-économiques préalablement fixés ;
- **l'efficience de la gestion** qui consiste pour un même niveau de ressources utilisées, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau de produits d'activités, à réduire le niveau de ressources utilisées ;
- **la qualité du service rendu**, cette dimension vise à mieux spécifier la nature du produit, à déterminer un niveau de service rendu par rapport aux normes /standards de service.

Ces indicateurs sont utilisés pour comprendre et analyser les réalisations, orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance et de nourrir le dialogue entre les différentes parties prenantes de la gestion budgétaire.

ENCADRÉ 8 : LES INDICATEURS



Ces notions sont relatives :

- L'efficacité s'apprécie en comparant les réalisations à une situation de référence (coût unitaire par exemple) ;
- L'efficacité s'apprécie en comparant les résultats socio-économiques obtenus par rapport aux objectifs des politiques publiques ;
- La recherche de la performance doit contribuer au respect des contraintes macro-économiques et des objectifs budgétaires globaux, conformément à l'objectif de discipline budgétaire d'un système de gestion budgétaire rappelé au point 1.2.1.

Il est à noter que la pondération entre efficacité, efficacité et qualité est variable selon la nature du programme.

Les **programmes « support »** s'organisent autour de plusieurs axes stratégiques relatifs (i) à la maîtrise de la dépense, (ii) à la modernisation de l'organisation et des processus de gestion et (iii) à la qualité. Ils se verront fixer des objectifs d'efficacité ou de qualité de service (cf. Encadré 9).

ENCADRÉ 9 : CARACTÉRISTIQUES DES INDICATEURS D'UN PROGRAMME SUPPORT

Ils vont chercher à mesurer :

→ **Un objectif de qualité de service**

- (rendu à l'utilisateur interne) : améliorer la disponibilité des applications informatiques, des véhicules, du personnel, des locaux, etc. ;
- (rendu à l'utilisateur externe) : réduire les délais de paiement des fournisseurs, de traitement des dossiers ;

→ **Un objectif d'efficacité** : réduire le coût de gestion des dossiers du personnel

→ **Pas d'objectifs d'efficacité socio-économique pour un programme support**

Le contenu du programme support consiste dans des moyens dédiés aux activités de services communes aux directions, exercées par des directions ou services eux-mêmes transversaux ; ce programme vient en appui à la mise en œuvre des politiques publiques et répond à des problématiques communes et transversales aux différents départements ministériels. Les activités relèvent de deux principales catégories différenciables qui peuvent faire l'objet « d'actions » distinctes :

- Action 1 - **Pilotage du ministère** : planification, pilotage, animation et coordination des activités du ministère ;
- Action 2 - **Administration générale** : fonctions de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et immobilières qui visent à renforcer l'efficacité dans la gestion.

Pour une mise en perspective et une comparaison entre les différents ministères, ces programmes pourraient faire l'objet d'une harmonisation des indicateurs des fonctions support. L'encadré ci-dessous propose une liste d'indicateurs courants de suivi de ce type de programme.

ENCADRÉ 10 : INDICATEURS D'UN PROGRAMME SUPPORT

Parmi les indicateurs souvent cités pour un programme support :

- Ratio du nombre de postes informatiques /nombre d'agents
- Agents formés ou taux de formation des agents (nombre ou %) – sous indicateurs par grandes catégories d'agents ou par sexe
- Surface moyenne occupée par agent (m²)
- Taux de disponibilités des véhicules (jours/an)
- Taux de satisfaction des usagers internes (%)
- Délai de traitement des dossiers (jours)
- Taux d'exécution des marchés publics (%)

Parmi ces indicateurs transversaux, on peut les regrouper en fonctions standards suivantes : bureautique, gestion des ressources humaines et formation, gestion immobilière, achat, système d'information, etc.

Un **programme opérationnel** «programme de politiques publiques» découle de la stratégie du ministère considéré et contribue à la réalisation d'un ou plusieurs axes stratégiques du Ministère. Il se verra fixer des objectifs d'efficacité socio-économique intéressant le citoyen et des objectifs de qualité de service lorsqu'il s'agit de prestations de service rendu à l'utilisateur.

ENCADRÉ 11 : CHOIX DES OBJECTIFS ET INDICATEURS

En résumé, les objectifs spécifiques d'un programme sont déterminés sur la base d'un choix d'objectifs équilibrés, correspondant aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables : objectifs de qualité de service, d'efficacité et d'efficacité socio-économique.

- L'énoncé de l'objectif est simple, précis, facile à comprendre par tous ;
- La réalisation de l'objectif dépend de façon déterminante des activités du programme ;
- Un objectif est mesurable par des indicateurs chiffrés. Il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme ;
- Il est accompagné d'un ou deux indicateurs, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats).

2.2.2 Sélection des indicateurs

A chaque objectif doivent être associés un ou plusieurs indicateurs chiffrés, permettant d'apprécier les résultats obtenus. De manière générale, un indicateur est une représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible son atteinte. Il peut être exprimé en valeur absolue, en ratio, en pourcentage, en taux, en proportion, etc.

Un indicateur ne peut pas à lui seul fournir toutes les informations relatives à l'atteinte d'un objectif, il faut donc choisir les indicateurs les plus appropriés en acceptant le fait qu'il ne donne qu'une image partielle, une indication sur l'atteinte du résultat et ne retenir que ceux qui représentent un enjeu important pour l'atteinte de l'objectif visé. Ils sont choisis en fonction de leur qualité, de leur spécification et des conditions d'accès et de collecte des informations requises.

Pour le choix des indicateurs, se référer à l'annexe 8. Les indicateurs de performance doivent être bien documentés c'est-à-dire qu'il convient d'en préciser la méthode d'élaboration et les acteurs en charge de leur production. Il est recommandé de remplir une fiche signalétique dont l'encadré 12 résume les informations à renseigner pour chaque indicateur.

ASPECTS DES INDICATEURS
À DOCUMENTER

- la définition
- la méthode de calcul
- le niveau de désagrégation
- le mode, la fréquence et la source de collecte,
- le mode de reportage
- le service responsable

« FICHE SIGNALÉTIQUE »

- pour chaque indicateur du programme - Annexe 8

2.2.3 Format du cadre de mesure de la performance

Le projet annuel de performance (PAP), document annexé au projet de loi de finances, et le rapport annuel de performance (RAP), qui accompagne le projet de loi de règlement, sont des documents « miroirs » et complémentaires.

- Le PAP est établi au niveau de chaque programme d'un ministère, il détermine les objectifs de performance assortis de leurs indicateurs ;
- Le RAP, repartant des informations contenues dans le PAP, a vocation à rendre compte des résultats obtenus dans l'exécution budgétaire de l'année de référence, et à les commenter.

PAP et RAP sont donc à la fois des documents d'information du Parlement et des instruments de pilotage et de suivi-évaluation de la performance des programmes par ceux qui en ont la charge. Ils doivent être suffisamment lisibles pour inciter au débat et faire le lien entre les allocations de ressources et les résultats.

Plan-type des PAP et RAP :

Conformément à leurs vocations respectives, les structures du PAP et du RAP sont comparables et les formats des deux documents suivent la même logique.

Dans l'état actuel (tome 1 des annexes à la LFI 2018), le document existant est appelé « document de performance » ; il est constitué d'une partie « logique d'intervention » déclinée jusqu'au niveau de l'activité et d'une série de « fiches de performance pluriannuelle » reprenant actuellement les indicateurs de résultats.

Dans ce modèle, il est possible d'améliorer la prévision et l'évaluation de la performance, encore insuffisamment prise en compte dans les documents existants pour coller à l'esprit de la réforme. Les modifications proposées sont intégrées dans l'encadré 14.

D'une part, **la terminologie PAP-RAP** est retenue, terminologie en vigueur dans la plupart des pays mettant en œuvre l'équivalent de la LOLF, ce qui permet d'affirmer le caractère complémentaire des documents de performance annexés à la Loi de finances initiale avec ceux annexés à la Loi de règlement.

D'autre part, le PAP se focalise sur **la performance annuelle tout en présentant des cibles pluriannuelles**. C'est dans ce cadre temporel qu'il détermine le niveau de performance attendu.

Enfin, il est également proposé **d'introduire des commentaires dans un souci d'explication** : en complément des tableaux regroupant les informations chiffrées :

- dans le PAP, une explication de la cible fixée et des indicateurs choisis ;
- dans le RAP, une explication des écarts entre prévision et réalisation.

Le modèle unique PAP-RAP permet de rapprocher immédiatement les objectifs sur lesquels les programmes s'étaient engagés et les résultats qu'ils ont obtenus. Les indicateurs portent sur les objectifs spécifiques correspondants.

Les documents proposés comportent la description du programme avec (i) un résumé de la stratégie du programme et la logique d'intervention (cadre logique du programme); (ii) les indicateurs et (iii) les commentaires explicatifs.

Ils abordent successivement les points suivants (encadré ci-dessous) :

ENCADRÉ 13 : CONTENU DES PAP ET RAP

PAP PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE	RAP RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE
1. Résumé de la stratégie du programme (logique d'intervention, objectifs, actions, activités, résultats attendus et indicateurs pluri-annuels) 2. Tableau des indicateurs et cibles annuels pour l'année concernée 3. Commentaires explicatifs sur le choix des indicateurs et des cibles fixées	1. Bilan stratégique (objectifs, actions, activités, résultats obtenus, indicateurs et cibles atteints à l'issue de l'exécution budgétaire de l'année concernée) 2. Tableau des résultats obtenus 3. Commentaires explicatifs

Les modèles détaillés des PAP et RAP sont fournis dans l'annexe 5 du guide pratique d'élaboration du PTA (MFB, 2018).

MODÈLE DE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE

MISSION 410 : AGRICULTURE, PROGRAMME 404 : RÉVOLUTION VERTE ET DURABLE

1. STRATÉGIE DU PROGRAMME

TEXTE

Description du programme et de ses objectifs stratégiques, en faisant référence au PND et, le cas échéant, à la politique publique sectorielle.

2. ENUMÉRATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Le programme « révolution verte et durable » poursuit sept objectifs :

- Objectif 404-1 Mettre à la disposition des producteurs des semences améliorées
- Objectif 404-2 Mettre à la disposition des producteurs des engrais
- Objectif 404-3 Mettre à la disposition des producteurs des matériels agricoles
- Objectif 404-4 Aménager, réhabiliter et entretenir les réseaux hydro-agricoles
- Objectif 404-5 Vulgariser les techniques culturales
- Objectif 404-6 Lutter contre les criquets et/ou les ravageurs de végétaux
- Objectif 404-7 Mettre à la disposition des acteurs de développement durable les services/informations nécessaires.

3. ARTICULATION DU PROGRAMME EN ACTIONS ET ACTIVITÉS

SCHEMA

Description de l'articulation du programme en actions et activités

4. DESCRIPTION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

4.1. Objectif 404-1 : Mettre à la disposition des producteurs des semences améliorées

4.1.1. Présentation de l'objectif et de la cible

TEXTE

Description et explication de l'objectif.

TABLEAU CHIFFRE

Présentation de la cible pour l'année concernée.

Indicateur	Unité	2015 (réalisé)	2016 (réalisé)	PAP 2017	Prévision actualisée	2018

4.1.2. Présentation de l'Indicateur 404-1-1 : Semences améliorées disponibles aux producteurs

TEXTE

Commentaire sur l'indicateur choisi (pertinence, mode et fréquence de recueil etc.)

4.2. Objectif 404-2 : Mettre à la disposition des producteurs des engrais

4.2.1. Présentation de l'objectif et de la cible

4.2.2. Présentation de l'indicateur 404-2-1

[...]

Le document « déroule », sur le même modèle, la totalité des objectifs du programme.

MODÈLE DE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE

MISSION 410 : AGRICULTURE, PROGRAMME 404 : RÉVOLUTION VERTE ET DURABLE

1. BILAN STRATÉGIQUE DU PROGRAMME

TEXTE

Description des principales avancées et des principaux résultats obtenus au regard des objectifs stratégiques du programme présentés dans le PAP de la même année.

2. ENUMÉRATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Le programme « révolution verte et durable » poursuit sept objectifs :

Objectif 404-1	Mettre à la disposition des producteurs des semences améliorées
Objectif 404-2	Mettre à la disposition des producteurs des engrais
Objectif 404-3	Mettre à la disposition des producteurs des matériels agricoles
Objectif 404-4	Aménager, réhabiliter et entretenir les réseaux hydro-agricoles
Objectif 404-5	Vulgariser les techniques culturales
Objectif 404-6	Lutter contre les criquets et/ou les ravageurs de végétaux
Objectif 404-7	Mettre à la disposition des acteurs de développement durable les services/informations nécessaires.

3. ARTICULATION DU PROGRAMME EN ACTIONS ET ACTIVITÉS

SCHÉMA

Description de l'articulation du programme en actions et activités.

4. DESCRIPTION ET EXPLICATION DES RÉSULTATS OBTENUS

4.1. Objectif 404-1 : Mettre à la disposition des producteurs des semences améliorées

Indicateur 404-1-1 : Semences améliorées disponibles aux producteurs

4.1.1. Présentation des résultats

TABLEAU CHIFFRE

Résultats chiffrés.

Indicateur	Unité	2016 (réalisé)	2017 (réalisé)	PAP 2018	Prévision actualisée	2018 (réalisé)

4.1.2. Analyse des résultats

TEXTE

Analyse des résultats.

4.2. Objectif 404-2 : Mettre à la disposition des producteurs des engrais

Indicateur 404-2-1 : engrais distribué

4.2.1. Présentation des résultats

4.2.2. Analyse des résultats

[...]

Le document « déroule », sur le même modèle, la totalité des objectifs du programme.

2.3 | Procédure budgétaire

2.3.1 Principes généraux

La procédure budgétaire du CDMT est itérative et associe :

- **une démarche descendante** : Prévision de l'enveloppe globale des ressources qui encadre la programmation du CDMT et propose un cadrage des dépenses ;
- **une démarche ascendante** : Expression des demandes et plaidoyers des ministères ;
- **Arbitrage** : réconciliation des coûts avec les ressources globales disponibles.

Cette procédure permet de réduire progressivement et de boucler les écarts entre les ressources et les demandes en cohérence avec les plafonds globaux et les objectifs des stratégies. Cette procédure est résumée dans le schéma ci-dessous.

SCHÉMA 4 : PILIERS DU PROCESSUS CDMT



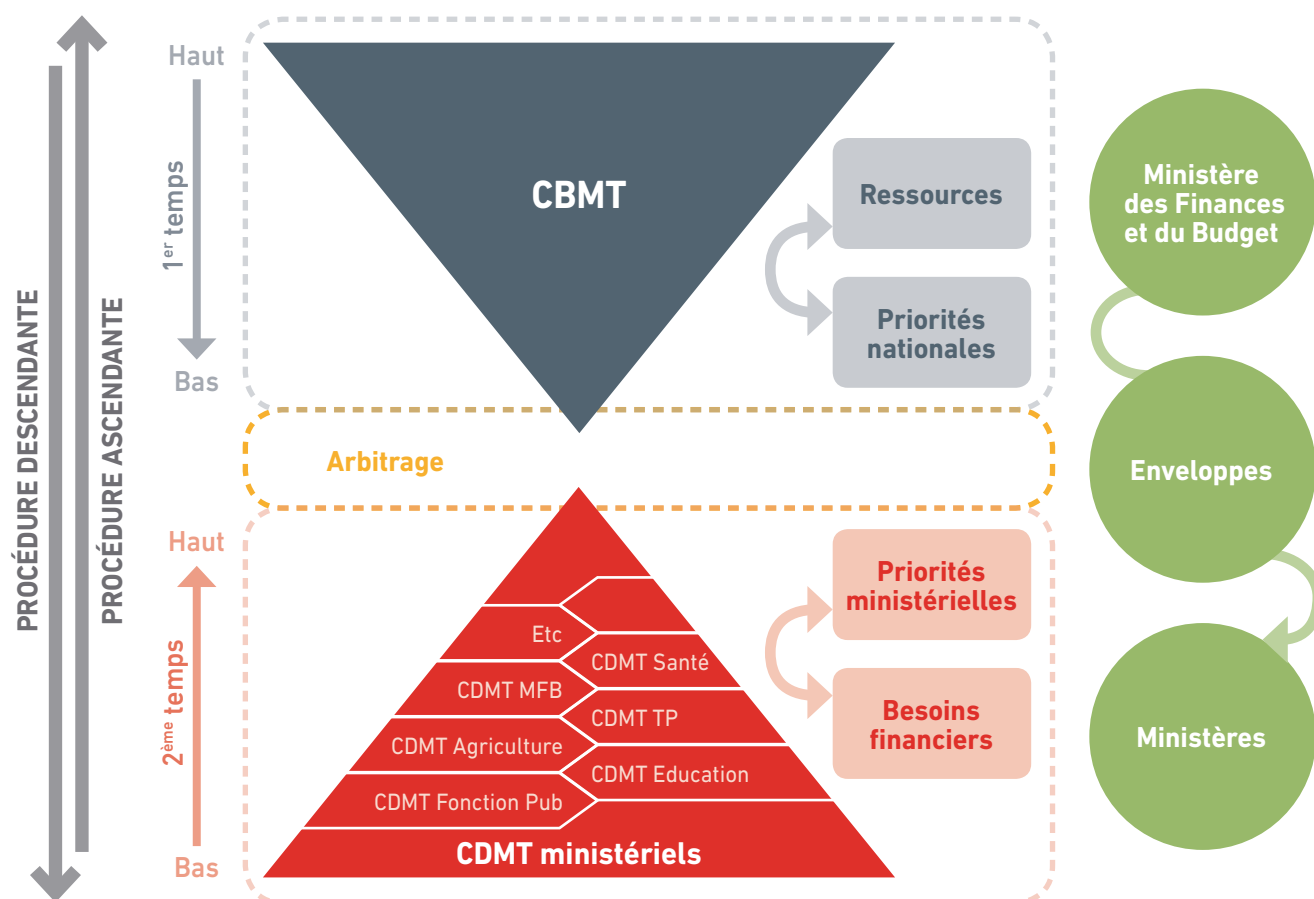
2.3.2 Processus descendant et ascendant

Le processus descendant comporte **des travaux de cadrage** qualifiés aussi de stratégiques au cours desquels sont déterminés les objectifs budgétaires globaux et l'allocation intersectorielle. A cet effet, le **Ministère des Finances et du Budget** assure la préparation des documents détaillés ci-dessous :

- **Cadrage macro-économique** : il identifie les **contraintes macroéconomiques** et vérifie la soutenabilité de la politique budgétaire au regard des objectifs de dépenses totales et de déficit. A ce titre, il doit tenir compte de la Politique Générale de l'Etat, des priorités gouvernementales dont les grands projets d'investissement ;
- **Cadrage Macro-Budgétaire à Moyen Terme (CMBMT)** : il synthétise de manière pluriannuelle les grands équilibres de finances publiques par prévisions agrégées des recettes (recettes fiscales, douanières et autres) et des dépenses (par nature) ;
- **Cadrage Budgétaire à Moyen Terme (CBMT)** : il comprend les plafonds annuels de dépenses, la marge de manœuvre pour de nouveaux programmes, les économies possibles. L'allocation intersectorielle des ressources à moyen terme et des enveloppes ministérielles pour les trois prochaines années (par grande nature de dépenses) sont ainsi définies.

A l'issue de ce processus les plafonds de dépenses sont communiqués aux ministères. Ces derniers procèdent alors aux arbitrages intra-sectoriels dans le respect des enveloppes allouées.

La procédure d'élaboration du CDMT dans le « Processus ascendant » est détaillée dans la section suivante. **Ce processus consiste à l'élaboration, au niveau des ministères, des CDMT ministériels initiaux mettant en évidence les coûts des programmes.** Le schéma ci-dessous décrit le cadre conceptuel du processus d'élaboration du CDMT.

SCHÉMA 5 : PROCESSUS D'ÉLABORATION DU CDMT

2.3.3 Arbitrage – Elaboration du CDMT cadré

Le processus repose sur un exercice d'arbitrage au niveau global et sectoriel et s'inscrit dans un exercice de fixation de pré-plafonds et plafonds qui contribuent à limiter les écarts entre les demandes des ministères et les capacités de financement.

On distingue l'arbitrage interne au sein du ministère sectoriel de l'arbitrage externe mené par le MFB.

- **L'arbitrage externe** s'organise autour de deux rendez-vous clés, lors des pré-conférences puis des conférences budgétaires. Ces moments sont l'occasion d'approfondir les échanges bilatéraux MFB/sectoriels, de disposer des analyses qualitatives et des éléments nécessaires au bouclage.
- **L'arbitrage interne** est piloté par le Coordonnateur de programmes (CDP) qui s'assure de la répartition intra-sectorielle (par programme) et fixe les priorités. Il s'agit ici de faire de chaque ministère son propre ministère des finances. Cet arbitrage s'appuie sur un dialogue de gestion auquel sont associés les responsables de programme.

Le processus permettra d'évoluer d'un **CDMT initial** à un **CDMT cadré (par rapport à l'enveloppe définitive de crédits alloués)**. La version du CDMT cadré repose sur le niveau maximum des crédits à répartir au sein du ministère, précisé dans la lettre de cadrage, et intègre les mesures nouvelles ou d'économie. Le CDMT est cadré c'est-à-dire qu'il reflète les allocations définitives et procède à un ajustement des valeurs cibles et des résultats à atteindre sur cette base. Les résultats à atteindre sont à ajuster en fonction des allocations définitives.

Section 3

Quelles sont les principales étapes d'élaboration du CDMT ?

Cette section détaille la procédure de programmation des dépenses lors de la préparation des CDMT ministériels dans le cadre de l'élaboration du CDMT selon un processus « ascendant ».

Ce processus consiste à l'élaboration au niveau des ministères, des CDMT ministériels initiaux mettant en évidence les coûts des programmes. Elle comprend les 5 étapes ci-après :

- Etape 1 : Analyse du Secteur et planification stratégique ;
- Etape 2 : Découpage de la politique publique en programmes ;
- Etape 3 : Logique d'intervention - programmes et découpage en actions ;
- Etape 4 : Mesure de la performance ;
- Etape 5 : Budgétisation.

3.1 | Etape 1 : Analyse du secteur et planification stratégique

Cette première étape vise à poser **le diagnostic du secteur d'intervention** du Ministère et **procéder à une planification stratégique** qui doit être conforme aux objectifs du cadre de référence national (i.e. Plan National de Développement). Il est essentiel de démontrer que les choix qui sont proposés dans le document de stratégie du secteur sont cohérents et conformes à la vision, aux orientations et aux priorités gouvernementales et sectorielles. Cette phase d'analyse s'appuie sur l'ensemble des documents disponibles (voir encadré 15).

ENCADRÉ 15 : EXEMPLES DE DOCUMENTS DE RÉFÉRENCES

RÉFÉRENCES DANS LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE

→ Cadre de référence national et international

- *Stratégie nationale (PND/PMO)*
- *Rapports nationaux et internationaux relatifs au secteur*
- *Politiques sectorielles d'autres pays*
- *Politiques et objectifs mondiaux et inter-régionaux (Objectifs de Développement Durable (ODD), ...)*
- *Conventions et Accords de coopération bilatéraux et multilatéraux*

→ Documents de stratégies

- *Documents de « politique/stratégie sectorielle » existants*

→ Autres documents

- *Missions définies dans le décret portant attributions des membres du Gouvernement*
- *Conditionnalités des PTF*
- *Décrets portant attributions du ministère*
- *CDMT existants*

Tout autre document de planification, de programmation et de budgétisation, ...

La stratégie sectorielle doit se baser sur tous les documents cadres disponibles. Pour ce faire, il convient d'élaborer un programme d'actions sectorielles et prioritaires (PASP). Deux cas se présentent :

- **Cas 1 : Le ministère ne dispose pas encore de stratégie sectorielle.** Il s'agit alors pour le ministère de :
 - définir et résumer dans cette section les déclinaisons en cadre logique (programme, objectifs, résultats,...) de l'ensemble des activités qu'il compte entreprendre durant les trois années correspondant au CDMT, pour la réalisation des objectifs de la stratégie nationale de développement en cours qui lui sont assignés;
 - présenter les principaux effets à moyen terme et impacts attendus dans la mise en œuvre de ces actions.

Cependant l'exercice d'élaboration de stratégies sectorielles sera progressivement mené.

PAS À PAS – PROCÉDURES D'ÉLABORATION DU CDMT MINISTÉRIEL		DISPOSITIF (CANEVAS, DOCUMENTS D'APPUI, ÉCHÉANCIER, RESPONSABLES)		
ETAPE 1 (CAS 1) : ANALYSE DU SECTEUR ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE ORIENTATION STRATÉGIQUE DU SECTEUR – NON DISPONIBILITÉ DE DOCUMENT STRATÉGIQUE				
TÂCHES E.1	CANEVAS	DOCUMENTS D'APPUI	ECHÉANCIER	RESPONSABLES
Poser le diagnostic du secteur d'intervention : analyse FFOM pour aider à caractériser les problèmes et les défis du secteur	Analyse FFOM (annexe 3) Arbre à problèmes/ objectifs	Rapports nationaux et internationaux relatifs au secteur Conventions et Accords de coopération bilatéraux et multilatéraux PASP du CDMT précédent	A partir de janvier (suivant le calendrier budgétaire CDMT) cf. circulaire	CDP, RDP, pool de directeurs, équipe de rédaction du CDMT sous la responsabilité de la DEP
Définir la vision du ministère par rapport aux orientations gouvernementales : référence aux objectifs de la structure programmatique antérieure et aux autres documents de référence		Stratégie nationale (PND/PMO) Extraits du décret portant attribution du ministère PASP du CDMT précédent	A partir de janvier (suivant le calendrier budgétaire CDMT) cf. circulaire	CDP, RDP, pool de directeurs, équipe de rédaction du CDMT sous la responsabilité de la DEP
Définir les objectifs stratégiques et résultats attendus : cadre des actions prioritaires		Extraits du décret portant attribution du ministère PASP du CDMT précédent	A partir de janvier (suivant le calendrier budgétaire CDMT) cf. circulaire	CDP, RDP, pool de directeurs, équipe de rédaction du CDMT sous la responsabilité de la DEP
Rédaction du PASP	Plan du PASP (encadré 16)			CDP, RDP, pool de directeurs, équipe de rédaction du CDMT sous la responsabilité de la DEP
Matérialisation dans le SIIGFP - Pas de saisie				
Exemple de matrice F/F/O/M – MEN (en annexe 3)				

- **Cas 2 : Le ministère dispose d'une ou de plusieurs stratégies sectorielles.** La plupart du temps, les financements liés à ces stratégies dépassent de loin la capacité de financement du Gouvernement. Il s'agit alors de :
 - Préciser, fusionner et résumer dans cette section les actions prioritaires à moyen terme de ces stratégies sectorielles que le ministère compte accomplir au cours des trois années du CDMT;
 - Présenter les principaux effets à moyen terme et impacts attendus dans la mise en œuvre de ces actions.

PAS À PAS – PROCÉDURES D'ÉLABORATION DU CDMT MINISTÉRIEL		DISPOSITIF (CANEVAS, DOCUMENTS D'APPUI, ÉCHÉANCIER, RESPONSABLES)		
ETAPE 1 (CAS 2) : ANALYSE DU SECTEUR ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE ORIENTATION STRATÉGIQUE DU SECTEUR – SUR LA BASE DE DOCUMENTS DE STRATÉGIE				
TÂCHES E.1	CANEVAS	DOCUMENTS D'APPUI	ECHÉANCIER	RESPONSABLES
Evaluer les stratégies existantes (et diagnostics posés) et identifier les objectifs stratégiques prioritaires à réaliser dans le cadre du CDMT		Documents stratégiques encadrant l'action du ministère (dates d'adoption, périodes) PASP du CDMT précédent	A partir de janvier (calendrier budgétaire CDMT) cf. circulaire	CDP, RDP, pool de directeurs, équipe de rédaction du CDMT sous la responsabilité de la DEP
Synthétiser les documents stratégiques aux fins de définir la vision du Ministère et les orientations stratégiques (défis, plans d'actions prioritaires,...)		Documents stratégiques encadrant l'action du ministère (dates d'adoption, périodes) PASP du CDMT précédent	A partir de janvier (calendrier budgétaire CDMT) cf. circulaire	CDP, RDP, pool de directeurs, équipe de rédaction du CDMT sous la responsabilité de la DEP
Définir les objectifs stratégiques et résultats attendus : cadre des actions prioritaires en cohérence avec la stratégie et les programmes	Plan du PASP	Résumé des programmes et plans d'actions sectoriels + Priorités ministérielles + Extraits du décret portant attribution du ministère PASP du CDMT précédent	A partir de janvier (calendrier budgétaire CDMT) cf. circulaire	CDP, RDP, pool de directeurs, équipe de rédaction du CDMT sous la responsabilité de la DEP
Matérialisation dans le SIIGFP - Pas de saisie				
Document PASP – cf. encadré 16				

Pour les deux cas, il est nécessaire de définir les priorités conformément à la stratégie nationale de développement en cours et en cohérence avec les ressources financières de l'Etat.

ENCADRÉ 16 : PLAN DU PASP**PLAN**

1. Description succincte et vision du Ministère
2. Analyse du secteur (diagnostic FFM0)
3. Stratégie sectorielle et liens avec la stratégie nationale de développement
4. Présentation des actions sectorielles et prioritaires
5. Présentation du Programme d'Investissement Public (PIP) sectoriel

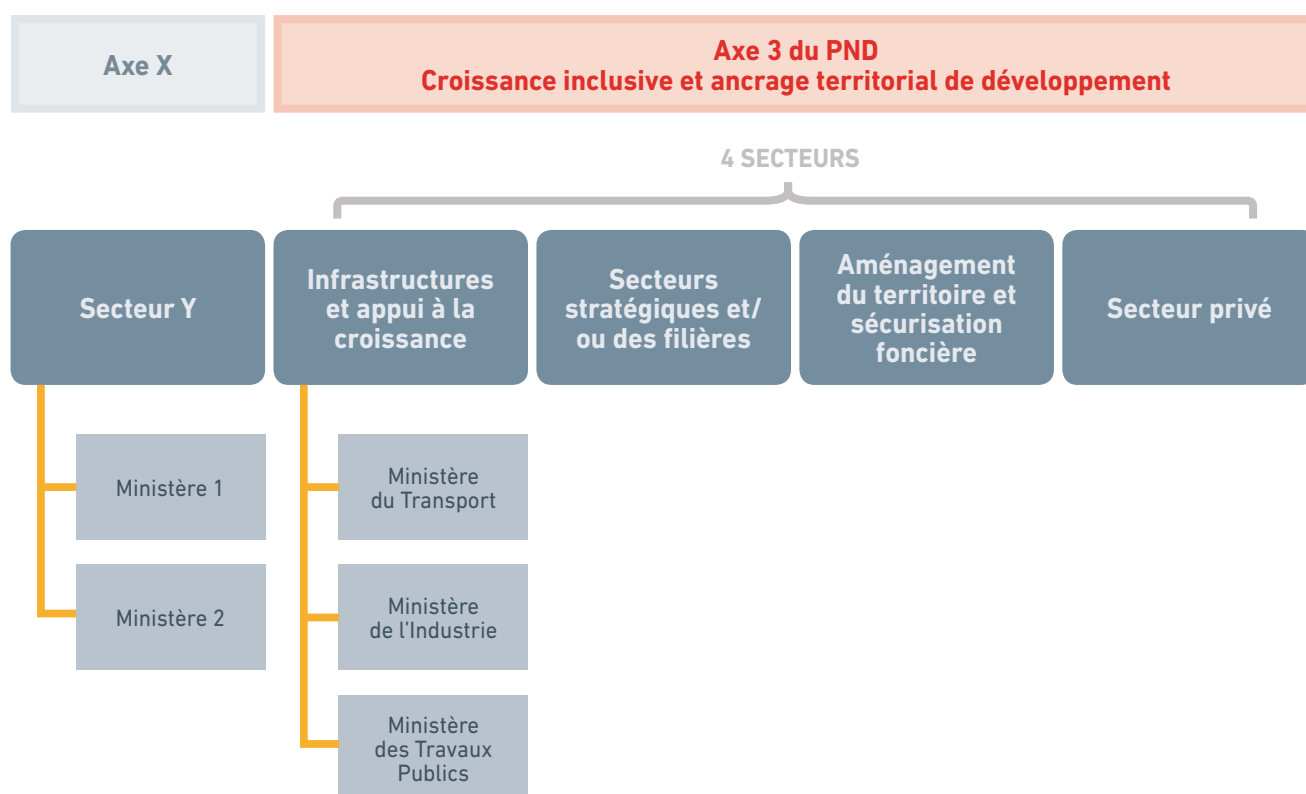
Ce document présente les principaux axes stratégiques du ministère dans une perspective à moyen terme ; il ne doit pas faire l'objet d'une refonte chaque année mais sera ajusté en fonction de l'évolution de la politique.

3.2 | Etape 2 : Découpage de la politique publique en programmes

Cette étape consiste à rappeler le positionnement de la stratégie ministérielle /politique publique du ministère dans l'un des axes/objectifs et sous objectifs du Plan de Développement ; conformément au schéma ci-dessous.

Sachant que même si le Ministère n'a pas de stratégie sectorielle mais seulement un PASP, il doit au moins concourir à un secteur d'intervention identifié dans la stratégie de développement national tel que présenté dans le schéma 6 ci-dessous.

SCHÉMA 6 : POSITIONNEMENT DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE



Plusieurs secteurs vont contribuer à un axe de développement, ainsi 4 secteurs sont inscrits et participent à une croissance inclusive et au sein d'un secteur plusieurs ministères vont intervenir en fonction de leur stratégie. L'étape 2 vise à découper la politique publique en programmes.

Les documents stratégiques peuvent contenir certains programmes (des programmes sectoriels). S'ils sont cohérents avec la structure administrative en place, le ministère peut s'appuyer sur ces programmes.

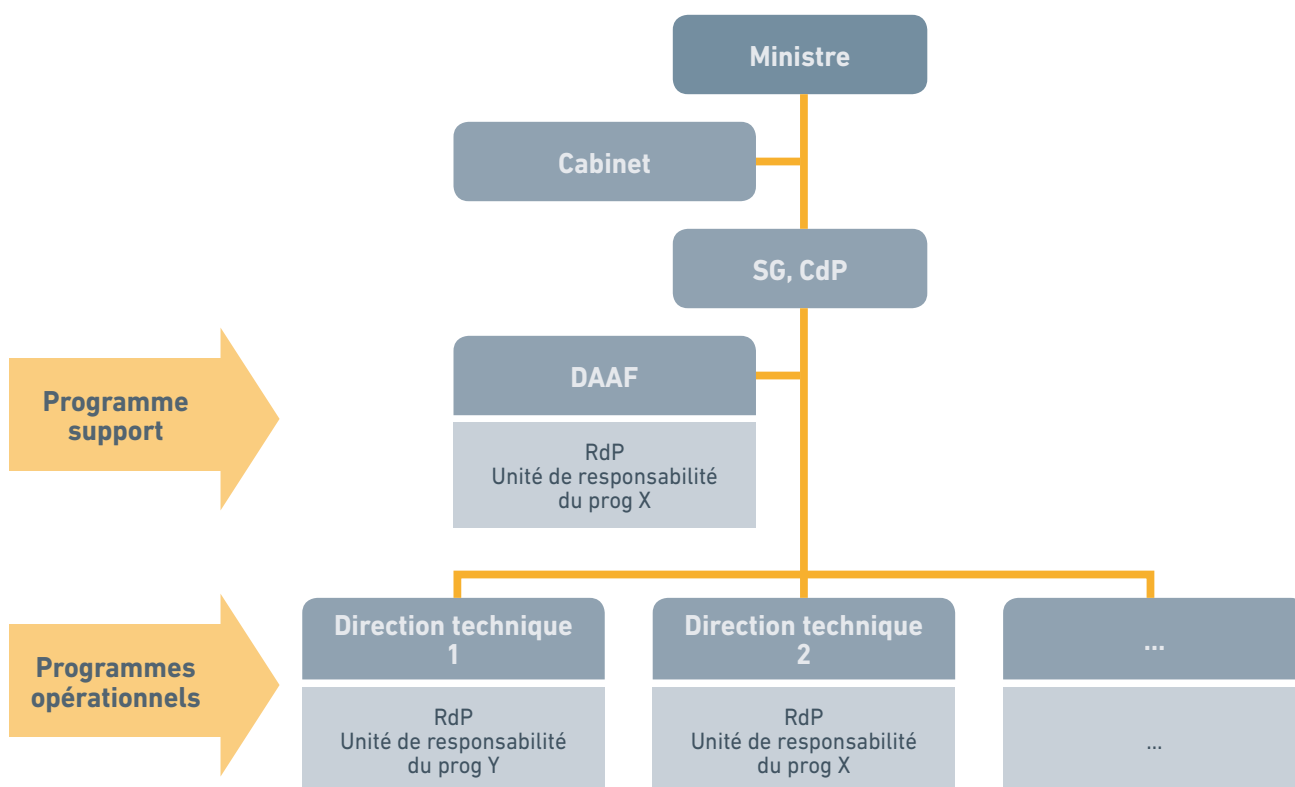
A ce titre, un programme correspond à un centre de responsabilité qui concourt à la réalisation d'un objectif bien défini.

N.B. : Ne pas systématiquement s'appuyer sur les programmes issus des stratégies car ils peuvent couvrir des objectifs transversaux et se limitent parfois aux dépenses d'investissement (annexe 5).

A Madagascar, 59 missions et 152 programmes. En France, 32 politiques publiques et 125 programmes.

Afin d'être opérationnel, le programme doit être structuré en fonction de l'architecture interne des ministères, le découpage en programmes, une fois stabilisé, peut conduire à une réorganisation institutionnelle. Dans tous les cas, les structures programmes et administrative doivent être cohérentes.

SCHÉMA 7 : COHÉRENCE - ARCHITECTURE PROGRAMME ET STRUCTURE ADMINISTRATIVE

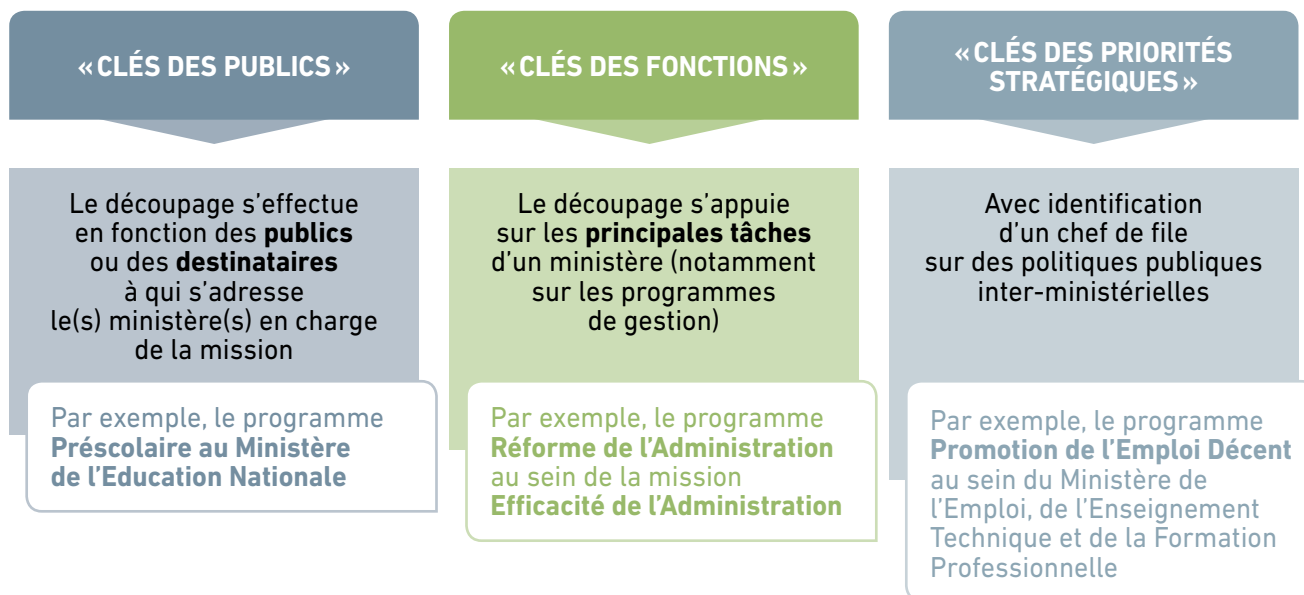


La structure des programmes doit être stable, et se limiter au maximum à 5 par ministère. Au cas où un changement de priorités s'opère, les programmes peuvent être restructurés. Le pas à pas de l'étape 2 est décrit ci-dessous.

PAS À PAS – PROCÉDURES D'ÉLABORATION DU CDMT MINISTÉRIEL		DISPOSITIF (CANEVAS, DOCUMENTS D'APPUI, ÉCHÉANCIER, RESPONSABLES)		
ETAPE 2 : DÉCOUPAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN PROGRAMMES				
TÂCHES E.2	CANEVAS	DOCUMENTS D'APPUI	ECHÉANCIER	RESPONSABLES
Identifier l'axe auquel appartient la stratégie ministérielle	Maquette des programmes Annexe 4	Stratégie de développement national, stratégies sectorielles/PASP	Cf. Circulaire de programmation budgétaire Janvier à février	Equipe CDMT
Identifier le/les secteurs rattachés		Secteurs dans le budget		
Décliner la mission en programmes en se basant sur les objectifs (analyser la structure administrative du ministère)		Décret portant attribution et organisation du Ministère		
Identifier le programme support (activités : gestion ressources humaines, système d'information, communication, finances : « Programme Administration et coordination »)		Décret portant attribution et organisation du Ministère		
Identifier les programmes opérationnels (activités techniques : élaboration/ exécution des politiques, réglementations, organisation, études,...)		Décret portant attribution et organisation du Ministère Clés structurantes (encadré 17)		
Vérifier le projet de découpage		Eléments de vérification (encadré 18)		
Valider la cartographie des programmes par les autorités du Ministère				SG/CdP, DAF, DPSE
Matérialisation dans le SIIGFP				
Procéder à la saisie selon le format ci-dessous				
Axe 4 PND	Capital humain adéquat au processus de développement			
Secteur	Santé			
Ministère	Mission	Programme		
71 - MINSANP	710 - Santé	024 - Administration et coordination		
		505 - Lutte contre les maladies		
		506 - Survie et développement de la mère et de l'enfant		
		508 - Fournitures de soins de santé de qualité		

Plusieurs outils pourront être utiles ; d'une part, des clés de répartition pour procéder au découpage des programmes et d'autre part, des éléments de vérification à l'issue du projet de découpage.

ENCADRÉ 17 : CHOIX DES « CLÉS » STRUCTURANTES - DÉCOUPAGE DES PROGRAMMES



ENCADRÉ 18 : ÉLÉMENTS DE VÉRIFICATION À L'ISSUE DU PROJET DE DÉCOUPAGE

1 Exhaustivité de la maquette budgétaire et étanchéité des frontières des programmes - Il n'y a pas de redondance avec d'autres programmes localisés dans d'autres ministères - Il n'y a pas de possibilité de fusionner des programmes	2 Traitement des fonctions de support <u>Premier principe</u> : veiller à répartir un maximum de moyens (crédits et personnels) dans les programmes de politiques. Si impossible, recours à des programmes (ou à des actions) support <u>Second principe</u> : les fonctions support sont harmonisées pour tous les programmes Lecture facilitée Possibilité d'appliquer à des fonctions support homogènes des indicateurs comparables	3 Cohérence de l'organigramme avec les actions du programme - La problématique de l'articulation programme / organisation a-t-elle été identifiée ? - Peut-elle conduire à des changements d'organisation ? - Peut-on identifier de façon exhaustive les services chargés de la mise en œuvre ?	4 Clarté de la déclinaison programmes/ actions - Formulation des intitulés - Concentration dans une action des crédits spécifiques - Redécoupage des actions « fourre-tout »
---	--	--	---

3.2 | Etape 3 : Cadre logique

L'étape 3 est centrale : elle consiste en la structuration du ministère en programme et dans la détermination des objectifs et résultats y afférents. Pour mener à bien cette étape, il est essentiel de bien comprendre les règles relatives au découpage d'un ministère sous forme de programmes puis leur déclinaison en actions et activités. Le programme devient le pilier de la politique publique qui sera mise en œuvre selon une démarche de performance.

Les critères à respecter au regard du nombre et de la taille des programmes sont résumés dans l'encadré 19 ci-dessous.

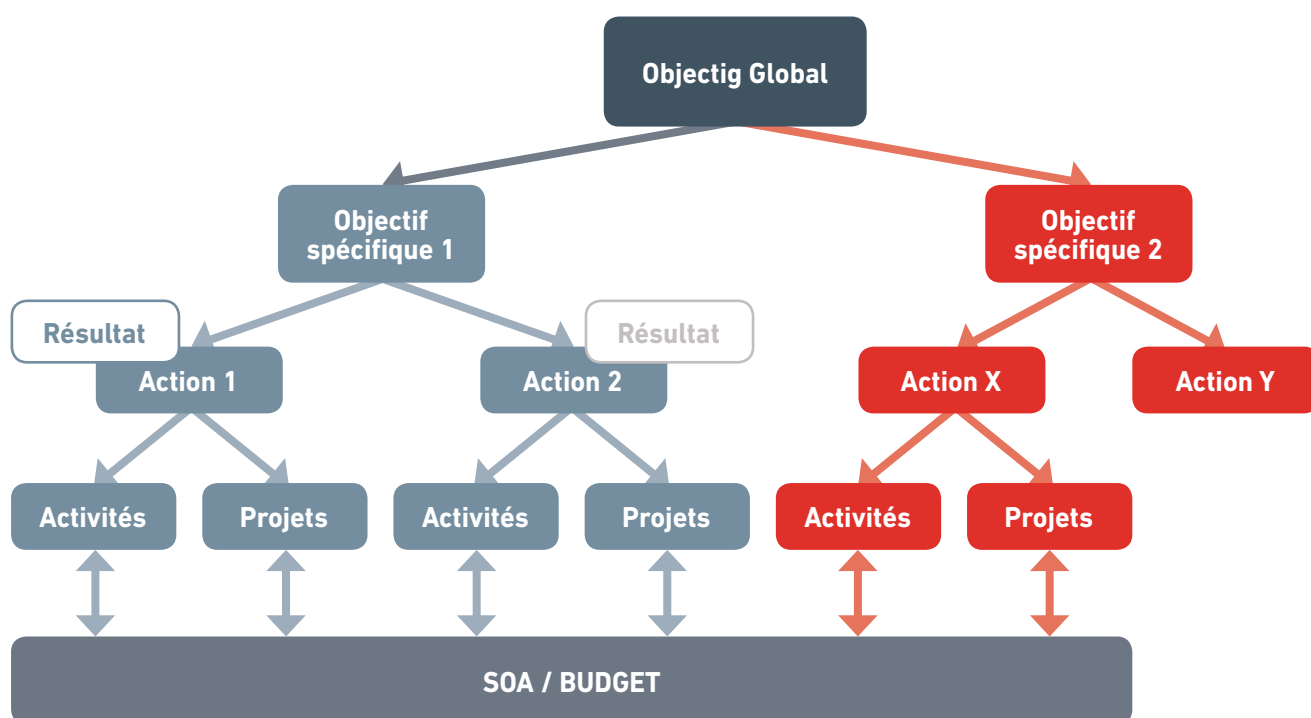
ENCADRÉ 19 : NOMBRE ET TAILLE DES PROGRAMMES

- Limiter le nombre de programmes opérationnels du ministère au strict nécessaire (sachant qu'il y a un seul programme support)
- Sauf exception, le nombre de programme ne devrait pas dépasser 5 programmes opérationnels dans les grands ministères
- Un programme trop petit : limite la fongibilité des crédits et la capacité opérationnelle
- Justifier la répartition budgétaire entre les programmes

L'approche du cadre logique (annexe 5) est utilisée comme une aide à la formulation du programme :

- sa logique d'intervention qui comprend un objectif général, des objectifs spécifiques, résultats attendus et activités (regroupées en actions) ;
- Les indicateurs de performance ;
- Les sources de vérification des indicateurs ;
- Les hypothèses et les risques.

SCHÉMA 8 : CADRE LOGIQUE



La matrice du cadre logique permet d'établir la logique d'intervention d'un programme.

PAS À PAS – PROCÉDURES D'ÉLABORATION DU CDMT MINISTÉRIEL	DISPOSITIF (CANEVAS, DOCUMENTS D'APPUI, ÉCHÉANCIER, RESPONSABLES)			
ETAPE 3 : CADRE LOGIQUE				
TÂCHES E.3	CANEVAS	DOCUMENTS D'APPUI	ECHÉANCIER	RESPONSABLES
Elaborer le cadre logique de chaque programme (y compris hypothèses/ risques et indicateurs)	Matrice approche cadre logique annexe 6	Documentation sur l'approche cadre logique	1 ^{er} semestre N-1	RDP
S'assurer que la logique d'intervention est respectée		PASP	Idem	Idem
Recenser les principales activités et projets		PIP	Idem	Idem
Regrouper les activités et projets en actions	Matrice à renseigner (annexe 4)		Idem	Idem
Matérialisation dans le SIIGFP				
Procéder à la saisie selon le format ci-dessous :				
• Regroupement des activités en actions • Action Construction • Action Travaux d'urgence	LOGIQUE D'INTERVENTION : PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES			
	206 - DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES			
	OG 206 - Contribuer au développement socio-économique en desservant les pôles économiques et les zones de production			
	OS 206.1 - Construire et réhabiliter les réseaux routiers			
	R206.1.1 - Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes			
	A 206.1.1 construction et réhabilitation et entretien périodique des routes nationales			
	A 206.1.2 construction et réhabilitation et entretien périodique des routes rurales			
	A 206.1.3 construction et réhabilitation des ouvrages d'art et des franchissements			
	A 206.1.4 construction et acquisition des nouveaux bacs			
	A 206.1.5 intervention des travaux d'urgences			
R206.1.2 - Désenclavement des zones déprimées et reculées				
A 206.2.1 construction et réhabilitation et entretien périodique des routes nationales				
A 206.2.2 construction et réhabilitation et entretien périodique des routes rurales				
A 206.2.3 construction et réhabilitation des ouvrages d'art et des franchissements				
A 206.2.4 construction et acquisition des nouveaux bacs				
A 206.2.5 intervention des travaux d'urgences				

3.4 | Etape 4 : Mesure de la performance

Cette étape consiste à élaborer un cadre de mesure de la performance du programme. Elle est indissociable de l'étape suivante, la budgétisation, dans la mesure où les deux étapes doivent se nourrir mutuellement et être en cohérence.

Il s'agit de déterminer les indicateurs et leurs valeurs cibles en tenant compte des trois orientations : à l'attention des Citoyens, des Usagers et des Contribuables, conformément aux objectifs d'efficacité, de qualité ou d'efficience recherchés comme décrit dans l'encadré ci-dessous.

ENCADRÉ 20 : CRITÈRES DE LA PERFORMANCE

→ Efficacité socio-économique (point de vue du citoyen) : les effets attendus des politiques publiques	Taux de scolarisation Taux de vaccination
→ Qualité du service rendu (point de vue de l'utilisateur) : la qualité exigée	Délai moyen de traitement Taux de satisfaction des usagers
→ Efficience de la gestion (point de vue du contribuable) : l'optimisation des moyens	Coût moyen de l'augmentation d'un point du taux de scolarisation

Pour ce faire, il convient de se poser une série de questions pour retenir un bon indicateur et obtenir un indicateur de performance de qualité (encadré 21). Un indicateur ne peut pas fournir toutes les informations relatives à l'atteinte d'un objectif ou d'un résultat d'un programme. Aussi devra-t-on à choisir un ou des indicateurs appropriés, même s'ils ne donnent qu'une image partielle de la situation, en fonction de leur qualité, de leur spécificité et de leur disponibilité et en tenant compte des trois critères définis dans l'encadré 20 ci-dessus.

Les indicateurs comprennent les réalisations passées (valeurs passées) et les valeurs cibles pour les années à venir. Ces valeurs cibles sont déterminées en fonction des moyens accordés, de la mise en œuvre des actions, des spécificités et difficultés.

Se limiter à quelques indicateurs : 1 à 2 indicateurs par objectif spécifique.

ENCADRÉ 21 : DÉFINIR UN BON INDICATEUR

Validité :	Mesure-t-il le résultat ?
Fiabilité :	La mesure est-elle uniforme dans le temps ?
Simplicité :	L'information sera-t-elle facile à recueillir et analyser ?
Utilité :	L'information sera-t-elle utile à la prise de décision ?
Sensibilité :	L'indicateur est-il sensible au changement lorsque le résultat change ?
Faisabilité :	Le programme a-t-il les moyens de recueillir l'information ?

Le cadre de mesure de la performance reprendra les différents éléments de la logique d'intervention et y associera des indicateurs, en privilégiant dans le CDMT des indicateurs de performance associés au niveau des objectifs spécifiques et des actions.

On privilégiera les Indicateurs de performance relatifs aux résultats intermédiaires (effets) pour les programmes opérationnels alors que l'on recherchera plutôt des indicateurs de mesure de l'efficience et de la qualité pour les programmes de support.

Les objectifs de cette étape décrite dans le pas à pas ci-dessous sont : (i) de mettre en place ou d'actualiser le recueil des indicateurs du Ministère (identifier et regrouper les indicateurs pertinents pouvant être retenus dans le document de mesure de la performance) et (ii) d'élaborer un cadre de mesure de la performance par programme du ministère (cf. section PAP/RAP). Cette étape devrait s'organiser autour d'un dialogue de gestion formel (sous forme d'atelier par exemple) pour la préparation du recueil des indicateurs et la mise en place du cadre de mesure de la performance.

PAS À PAS – PROCÉDURES D'ÉLABORATION DU CDMT MINISTÉRIEL	DISPOSITIF (CANEVAS, DOCUMENTS D'APPUI, ÉCHÉANCIER, RESPONSABLES)			
	ETAPE 4 : PERFORMANCE			
TÂCHES E.4 ET DÉMARCHE	CANEVAS	DOCUMENTS D'APPUI	ECHÉANCIER	RESPONSABLES
Recenser la documentation et collecter les informations pouvant servir au choix des indicateurs	Indicateurs types	Politiques sectorielles et plan de mise en œuvre Cadre logique RAP antérieurs, Manuel sur les indicateurs Cadre de mesure performance de pays étrangers	1 ^{er} trimestre	RDP et techniciens sous la facilitation de la direction ou service en charge de la planification et du suivi-évaluation
Elaborer une première liste d'indicateurs	Première liste des indicateurs		1 ^{er} trimestre	
Tester les indicateurs à introduire dans le recueil des indicateurs du Ministère à partir du remplissage des fiches signalétiques, des questions filtres et des critères	Fiche signalétique indicateurs précisant méthode de collecte des données et responsables (annexe 7)	Checklist bon indicateur	1 ^{er} - 2 ^{ème} trimestre	
Finaliser la liste des indicateurs retenus dans le recueil des indicateurs	Recueil d'indicateurs du ministère (avec fiches)		2 ^{ème} trimestre	
Mettre en place un cadre de suivi de la performance en vue de rendre compte du niveau d'atteinte des résultats pour chaque niveau d'intervention	Format du projet annuel de performance	Base de données pour alimenter le système de suivi de la performance	En continu	
Identifier les valeurs de référence et les cibles annuelles en tenant compte des allocations budgétaires disponibles (cohérence avec l'étape 5)	Observations/ explications des choix des cibles annuelles cf. PAP	Tenir compte les valeurs historiques des indicateurs Se référer aux activités du PTA et évolution des indicateurs d'activités sur la période	2 ^{ème} & 4 ^{ème} trimestre	
Validation des indicateurs retenus et des cibles auprès d'une instance compétente	Recueil définitif d'indicateurs du ministère		2 ^{ème} & 4 ^{ème} trimestre	CDP
Matérialisation dans le SIIGFP				
Procéder à la saisie selon le format ci-dessous : partie performance				

ENCADRÉ 22 : QUELQUES EXEMPLES D'INDICATEURS**ILLUSTRATION 1**

Mission : Santé

Programme : Santé de la mère et de l'enfant

OG : ASSURER LA SURVIE DE LA MÈRE ET DE L'ENFANT

OS1 : Renforcer la lutte contre les maladies évitables par la vaccination

IOS1 : Taux couverture vaccinale en DTC HepB3 pour les enfants de 0 à 11 mois

2018	2019	2020	2021
93%	94%	95%	95%

ROS 4 : Vaccins de qualité disponibles à tous les niveaux

IROS1: Proportion des Formations Sanitaires approvisionnés en vaccins de qualité

2018	2019	2020	2021
69%	81%	85%	90%

ILLUSTRATION 2

Mission : Education

Programme : Enseignement fondamental (EF) de 9 ans

OG : PROMOUVOIR UNE ÉDUCATION FONDAMENTALE INCLUSIVE ET DE QUALITÉ

OS1 : Améliorer l'accès et l'équité dans l'enseignement fondamental

IOS 1.1: Taux de scolarisation dans l'enseignement fondamental (les 3 sous-cycles)

2018	2019	2020	2021
104%	105%	106%	106%

IOS 1.2 : Taux d'abandon dans l'enseignement fondamental (les 3 sous-cycles)

2018	2019	2020	2021
20%	20%	19%	18%

ROS1-1 : STRUCTURES D'ACCUEIL LIÉES À L'EF FONCTIONNELLES

IROS1-1 : Proportion de salles de classe dans l'EF répondant aux normes préétablis

2018	2019	2020	2021
20%	21%	23%	23%

OS2 : Promouvoir la qualité de l'enseignement fondamental

IOS2.1 : Taux de redoublement dans l'Enseignement Fondamental

2018	2019	2020	2021
22,4%	22,5%	22,5%	21,0%

IOS 2.2 : Taux de réussite à l'examen de l'éducation fondamentale

ROS 2 : Enseignants et encadreurs de l'Enseignement Fondamental certifiés et opérationnels

IROS 2 : Pourcentage des enseignants formés dans l'éducation fondamentale

2018	2019	2020	2021
19%	22%	23%	25%

La question du genre

Les indicateurs de performance doivent tenir compte de la dimension genre et progressivement être gendrés pour permettre le suivi et l'évaluation des projets et programmes de développement (cf. annexe 9). Par exemple, il pourrait être intéressant de mesurer le taux de femmes dans l'encadrement, le taux de femme bénéficiant de formations qualifiantes, le taux d'handicapés ou de personnes issues d'une minorité dans le personnel, etc.

PAS À PAS – PROCÉDURES D'ÉLABORATION DU CDMT MINISTÉRIEL	DISPOSITIF (CANEVAS, DOCUMENTS D'APPUI, ÉCHÉANCIER, RESPONSABLES)			
ETAPE 5 : BUDGÉTISATION				
TÂCHES E.5	CANEVAS	DOCUMENTS D'APPUI	ECHÉANCIER	RESPONSABLES
Actualiser le CDMT antérieur en vérifiant si les hypothèses de construction des deux dernières années sont encore valables	SIGFP	CDMT antérieur/ exécution n-1 Prévisions macroéconomiques	Mars de l'année t -1 pour le CDMT t, t +1, t+2	Equipe CDMT
Projeter la 3 ^{ème} année conformément aux hypothèses d'indexation des deux premières années	SIGFP	CDMT antérieur Prévisions macroéconomiques	Mars	Equipe CDMT
Enlever les éventuelles dépenses qui ne seront plus renouvelées et ajouter les mesures nouvelles accompagnées des justifications	SIGFP	CDMT antérieur et exécution n-1	Mars	Equipe CDMT
Comparer le total obtenu aux pré-plafonds indicatifs et procéder aux arbitrages intra-sectoriels	SIGFP	Pré-plafonds CDMT Initial	Mars	Equipe CDMT
A la réception des enveloppes définitives, répartir ces dernières jusqu'au niveau le plus détaillé dans le SIGFP	SIGFP	Enveloppe définitive	Juillet	CDP, RDP, Equipe CDMT
Ajuster les prévisions inscrites dans le CDMT initial de manière à respecter l'enveloppe définitive et ajuster les valeurs cibles des indicateurs de performance	SIGFP	CDMT Initial Enveloppe définitive	Juin à août	Equipe CDMT
Vérifier l'exactitude des données saisies en s'aidant des états de synthèse fournis par le SIGFP, corriger si besoin	SIGFP	Etats de synthèse fournis par le SIGFP	Juin à août	CDP, RDP, Equipe CDMT
Valider la saisie du projet de budget et de CDMT	SIGFP		Septembre	CDP, RDP, Equipe CDMT
Mettre à jour le CDMT cadré en entrant les données issues de la conférence budgétaire	SIGFP	Données des conférences budgétaires	Septembre	CDP, RDP, Equipe CDMT
Vérifier l'exactitude des données saisies en s'aidant des états de synthèse fournis par le SIGFP, corriger si besoin	SIGFP		Septembre	CDP, RDP, Equipe CDMT
Valider et boucler la saisie du projet de budget et de CDMT t, t+1, t+2	SIGFP		Septembre	CDP, RDP, Equipe CDMT
Matérialisation dans le SIIGFP				
Procéder à la saisie selon le format ci-dessous				
Tableaux/canevas proposés dans l'annexe 2 format détaillé du CDMT				

Dépenses de personnel

Les **prévisions des effectifs et des dépenses de personnel** devraient être disponibles par programme et par actions. La projection de la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat devra être présentée et justifiée.

ENCADRÉ 23 : BUDGÉTISATION DES EFFECTIFS

BUDGÉTISATION DES EFFECTIFS

Un rapprochement des données des effectifs des ministères employeurs avec ceux des effectifs payés (fichier de la solde) sera recherché. L'Application Unique de Gestion Uniforme des ressources humaines de l'Etat (AUGURE) devrait contribuer à assainir la base de données et à assurer un rapprochement entre les listings des effectifs des ministères et celui de la solde.

Effectifs : Chaque agent doit être rattaché à une direction/service avec son coût salarial rattaché à un seul programme. Un tableau des effectifs par catégories est annexé au CDMT.

Budgétisation des activités

La phase de budgétisation consiste à évaluer les coûts associés des **activités** retenues compte tenue de la performance recherchée (se référer au guide pratique d'élaboration du PTA, MFB, 2018).

3.6 | Outil informatique

Le Système Informatisé Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) comprend deux volets : cadre logique et programmation. Un guide d'utilisateur SIIGFP est disponible. Cette fonctionnalité est opérationnelle et permet de décliner la logique d'intervention d'un programme et les indicateurs et de répartir les crédits par mission, programme et par nature de dépenses.

Les maquettes proposées feront l'objet de nouveaux états de sorties à développer notamment pour intégrer le niveau Action dans le logiciel, proposer un état de sortie par programme sur les trois années du CDMT ; et répondre aux besoins des maquettes proposés dans le guide (cf. document CDMT et PAP/RAP).

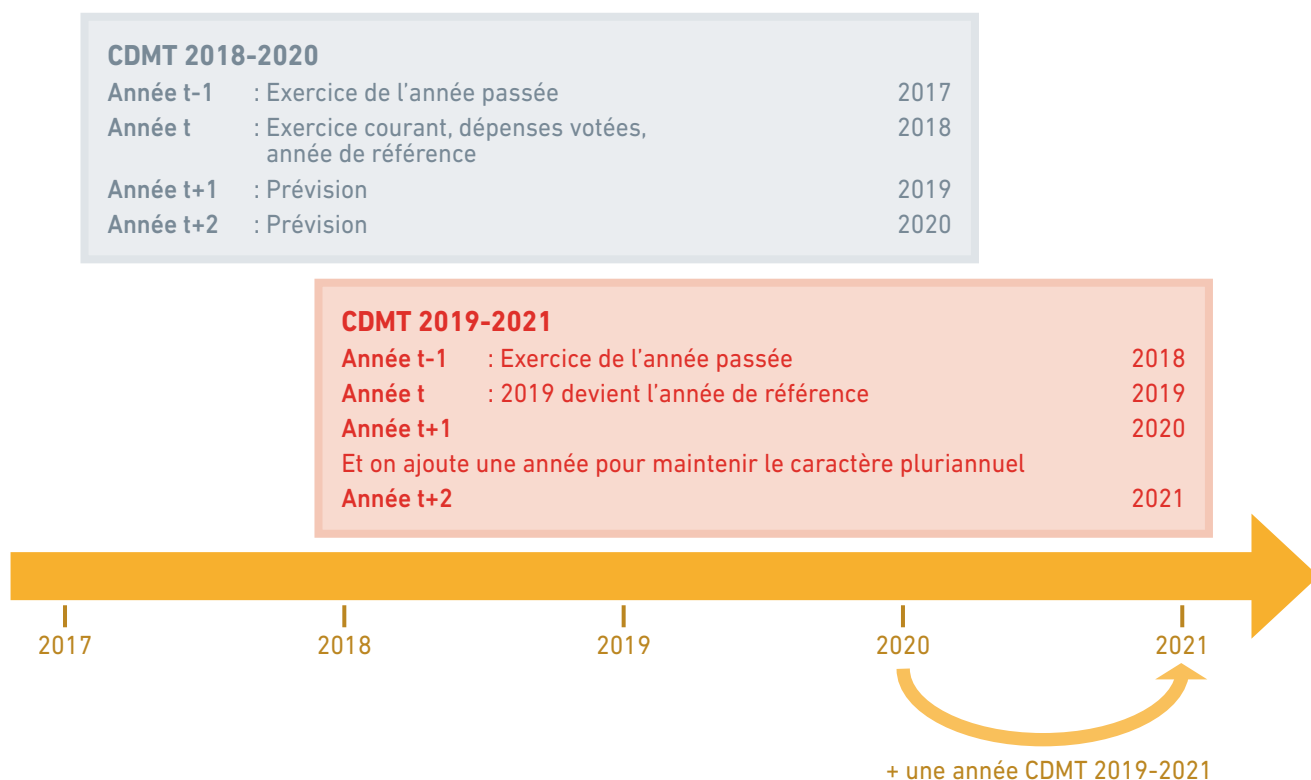
Une nouvelle fonctionnalité pourrait être développée pour traiter la partie Programmation du CDMT initial et intégrer notamment les mesures nouvelles proposées par les ministères sectoriels.

Par contre, la partie narrative du CDMT pourrait être traitée dans un fichier de traitement de texte.

3.7 | Processus d'actualisation du CDMT

CDMT glissant

Le processus d'actualisation consiste en la mise à jour du CDMT élaboré l'année précédente. Le CDMT est glissant c'est-à-dire que la période couverte avance d'un an chaque année et permet d'ajuster ou de réconcilier les priorités et les dépenses année par année. Le CDMT fait l'objet d'une actualisation annuelle selon le schéma ci-dessous :

SCHÉMA 10 : CARACTÈRE GLISSANT DU CDMT

La structure du CDMT est stable et sera révisée pour intégrer une modification des missions ou des programmes ou encore lors d'un changement de stratégie nationale ou sectorielle. Dans ces derniers cas, l'actualisation du CDMT peut conduire à une révision de la structure du CDMT.

ENCADRÉ 24 : PROGRAMME ET STRUCTURE ADMINISTRATIVE**PROGRAMME ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL**

Des évolutions de périmètre et d'architecture peuvent conduire à une révision des programmes.

Un remaniement ministériel peut conduire à un nouveau rattachement de programme sans impacter son contenu.

Actualisation du CDMT

L'actualisation du CDMT suivra les mêmes étapes que la procédure initiale de préparation du CDMT telles qu'elles ont été présentées dans la section précédente avec les pas à pas correspondants. Elle s'attachera en particulier à l'actualisation des documents existants sur la base des revues antérieures, des modifications stratégiques, les perspectives de performance notamment l'évolution des valeurs cibles des indicateurs et des modifications de la budgétisation.

Section 4

Quel processus suivre ?

La circulaire de préparation budgétaire à moyen terme 2018-2020 (circulaire N°02 - MFB/SG/DGB du 30 janvier 2017) recommande de mettre en place **une équipe CDMT permanente** au sein de chaque institution.

La circulaire ministérielle propose :

1. L'organisation de la structure et les profils des membres :

Sur le plan institutionnel, les ministères devront mettre en place formellement une équipe CDMT pluridisciplinaire regroupant le CDP, les RDP, la Direction des Affaires financières, la Direction des Etudes et de la Planification et les directions opérationnelles.

Les travaux font l'objet de revue par le Secrétaire Général (coordonnateur de programmes-CDP) et des responsables programmes (RDP).

2. La liste des tableaux constitutifs du CDMT (Annexe 2) ;

3. Le calendrier de restitution des CDMT initiaux (Annexe 11).

Annexes

ANNEXE 1 : DOCUMENTS À LA BASE DE L'ÉLABORATION DU CDMT

La préparation des CDMT ministériels s'inscrit dans une procédure détaillée et formalisée (i.e. circulaire de préparation budgétaire à moyen terme) dont les étapes sont déclinées dans un calendrier budgétaire qui s'articule autour :

- de la préparation par le Ministère des Finances et du Budget du **Cadre Macro Budgétaire à Moyen Terme - CMBMT**, qui est une prévision des agrégats macro-budgétaires sur 3 ans.

CMBMT

- Il sert de cadre de référence pour l'élaboration de la Loi de Finances
- Il est élaboré sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées
- Il présente le contexte et les perspectives économiques
- Il évalue le niveau global des recettes et des dépenses attendues de l'Etat
- Il fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme
- Il est annexé au Projet de Loi de Finances
- Il tient compte des exercices N-2 et N-1

En image :

CADRAGE MACRO-BUDGETAIRE 2015-2020																		
	2015 Réalisations	En % du PIB	Var°	2016 Réalisations	En % du PIB	Var°	2017 Réalisations	En % du PIB	Var°	2018	En % du PIB	Var°	2019	En % du PIB	Var°	2020	En % du PIB	Var°
PIB NOMINAL																		
Taux de croissance réel																		
Taux d'inflation fin de période																		
Taux de pression fiscal net																		
Recettes fiscales nettes																		
Impôt																		
Douanes																		
Recettes non fiscales																		
Dons																		
Dons courants																		
Dons en capital																		
Recettes totales																		
Dépenses du personnel																		
Solde																		
Indemnités																		
Fonctionnement (hors opérations d'ordre)																		
Biens et Services																		
Transferts (hors arriérés)																		
Intérêts																		
AONT																		
Dépenses en capital																		
Financement interne																		
Financement externe																		
Dépenses totales																		
Variation des arriérés																		
Déficit (base caisse, yc dons)																		

- du **Cadre Budgétaire à Moyen Terme - CBMT** (appelé aussi dans d'autres pays CDMT global), qui définit de manière consolidée les dépenses pluriannuelles de chaque ministère/institution et par catégorie de dépenses sur 3 ans également.

CBMT

- Il présente les orientations stratégiques en matière de finances publiques notamment des ressources
- Il évalue les choix d'allocation de ressources par grandes rubriques
- Il présente les axes d'intervention par secteurs prioritaires
- Il répartit les dépenses par secteur
- Il est annexé au Projet de Loi de Finances

Le CBMT propose une vision globale et synthétique de l'évolution à moyen terme des grandes composantes du budget et de fait est **l'instrument central du débat d'orientation budgétaire (DOB)**.

Le **DOB** associant les parlementaires, la société civile et le secteur privé au processus budgétaire est inscrit dans le calendrier budgétaire et devrait être prochainement opérationnalisé.

En image :

PROJET DE REPARTITION DES MOYENS DES MINISTERS ET DES INSTITUTIONS										
(En millions d'Ariary)		LFR 2017								
MINISTERS/INSTITUTIONS	SOLDE	FONCTIONNEMENT				INVESTISSEMENT			TOTAL	
		IND	BS	TR	S/T FONC	PIP EXT	PIP INT	S/T PIP		
01 Présidence de la République										
02 Sénat										
03 Assemblée Nationale										
16 Ministère de la Justice										
35 Ministère du Tourisme										
61 Ministère des Travaux Publics										
TOTAL (yc transversales)										

- des **Cadres de dépenses à moyen terme ministériels - CDMT** qui ont été préparés à partir d'une procédure basée sur la fixation de « pré-plafonds » et la tenue de « pré-conférences budgétaires » ; on parle des CDMT initiaux puis des CDMT cadrés à l'issue des derniers arbitrages. Le contenu du document CDMT est détaillé dans la section 2.1 et son processus d'élaboration dans la partie 3 du guide.

CDMT

- Il décline la stratégie ministérielle sous la forme d'enveloppes financières à affecter aux programmes selon une logique d'intervention
- Il est structuré en programme
- Il définit des résultats à atteindre
- Il est un outil d'aide à la décision (hiérarchisation des priorités ministérielles et intra-sectorielle)
- Il est annexé au Projet de Loi de finances

ANNEXE 2 : FORMAT DÉTAILLÉ DU DOCUMENT CDMT

MAXIMUM 25 PAGES (Y COMPRIS PARTIE PERFORMANCE)

I. Introduction (maximum une [01] page)

L'introduction générale vise à présenter quelques points d'attention parmi les éléments suivants :

- 1- Esprit de la conception : s'agit-il d'un nouveau CDMT ou d'une actualisation ?
Révision totale (changement d'orientation) ? Restructuration ou prolongement temporel ?
- 2- Principaux points portant modifications par rapport au CDMT antérieur.
- 3- Hypothèses sectorielles clefs pour l'élaboration du CDMT.
- 4- Présentation des défis et des principales mesures nouvelles.
- 5- Difficultés rencontrées lors de la réalisation du CDMT antérieur.

II. Programme d'Action Sectorielle et Prioritaire (PASP)³ (maximum deux [02] pages)

L'élaboration de la stratégie du ministère s'appuie d'une part sur un diagnostic des forces et des faiblesses du secteur (organisation, ressources humaines, procédures) et d'autre part sur le diagnostic des opportunités et menaces de l'environnement du secteur (économique, social, environnemental,).

Ce chapitre est une synthèse qui comprend :

- 1- Une description succincte et vision du Ministère : rappel de la mission du ministère, de son rôle (cf. organigramme) ;
- 2- Un diagnostic du secteur (FFOM) : identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces influençant les choix stratégiques ;
- 3- Un résumé de la stratégie sectorielle (en l'absence de stratégie sectorielle, définir les priorités du secteur pour la réalisation des objectifs de la stratégie nationale de développement) et liens avec la stratégie nationale de développement : éléments essentiels et structurants de la stratégie et principaux axes stratégiques dans une perspective de moyen terme, en cohérence avec la stratégie nationale et compatible avec les ressources financières ;
- 4- Présentation des actions prioritaires sectorielles et du Programme d'Investissement Public (PIP) sectoriel.

Cette partie doit être aussi synthétique que possible, claire et susceptible d'être comprise par les acteurs concernés et par le public.

III. Synthèse budgétaire du ministère (maximum quatre [04] pages dont tableaux)

Il s'agit de récapituler dans des tableaux synthétiques les crédits budgétaires répartis pour l'année n, par programme (voir par action) et par catégories de dépenses, puis de proposer une répartition des crédits du ministère, à moyen terme (N, N+1, N+2), selon la catégories des dépenses, selon les programmes et les actions.

- 1- Liste des missions et des programmes du ministère ;
- 2- Présentation du budget de l'année N (PLF) et N-1 : pour N, présentation entre tendanciel et mesures nouvelles (avec des justifications des écarts) ;
- 3- Programmation budgétaire triennale par programme et par année ;
- 4- Programmation budgétaire triennale par nature de dépenses.

3 Les départements ministériels qui ont des stratégies sectorielles doivent résumer leur stratégie en format PASP.

IV. Présentation par programme

Programme 1

a) Description du programme

- i. Résumé de la stratégie du programme et des actions prioritaires et des mesures nouvelles de la période ;
- ii. Cartographie administrative : structures, directions, opérateurs impliqués, et projets d'investissement public rattachés.

b) Cadre logique d'intervention (cadre logique du programme) ;

c) Cadre de mesure de la performance sur trois ans : indicateurs de performance par objectifs, situation de référence, cibles, commentaires (méthode de calcul, référence fiche signalétique, etc.) ;

d) Budgétisation triennale :

- i. Dépenses par catégories de dépenses : N-1, projection de référence (tendanciel N, N+1, N+2) et mesures nouvelles, projection finale ;
- ii. Par action.

Programme 2

.....

V. Conclusion

Elle reprend les principaux effets à moyen terme et impacts attendus dans la mise en œuvre du CDMT.

VI. Annexes : fiche signalétique des indicateurs

Tableaux d'appui :

Cadre logique du programme

LOGIQUE D'INTERVENTION	INDICATEURS DE PERFORMANCE	SOURCES ET MOYENS DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES
Objectif Global			
Objectifs Spécifiques OS 1 OS 2...	Ind. 1.1 Ind 1.2 Ind. 2.1 Ind 2.2		
Résultats attendus			
Activités			

Performance du programme

LIBELLÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	UNITÉ	MODE DE CALCUL	RÉFÉRENCE N-1	VALEURS CIBLES			STRUCTURES RESPONSABLES	OBSERVATIONS
				N	N+1	N+2		
Objectif Spécifique 1								
Indicateur 1.1								
...								

Budgétisation par programme et par catégories de dépenses

Programme 1 :

(en milliers d'Ariary)

CATÉGORIES DES DÉPENSES	RÉALISATIONS ANNÉES ANTÉRIEURES	BUDGET ACTUEL	PROJECTIONS DE RÉFÉRENCE – TENDANCIEL			MESURES NOUVELLES			PROJECTIONS FINALES		
			N	N+1	N+2	N	N+1	N+2	N	N+1	N+2
Solde											
Fonctionnement											
Indemnités											
Biens et Services											
Transferts											
PIP											
PIP Financement Interne											
PIP Financement Externe											
TOTAL											

Par action d'un programme

(en milliers d'Ariary)

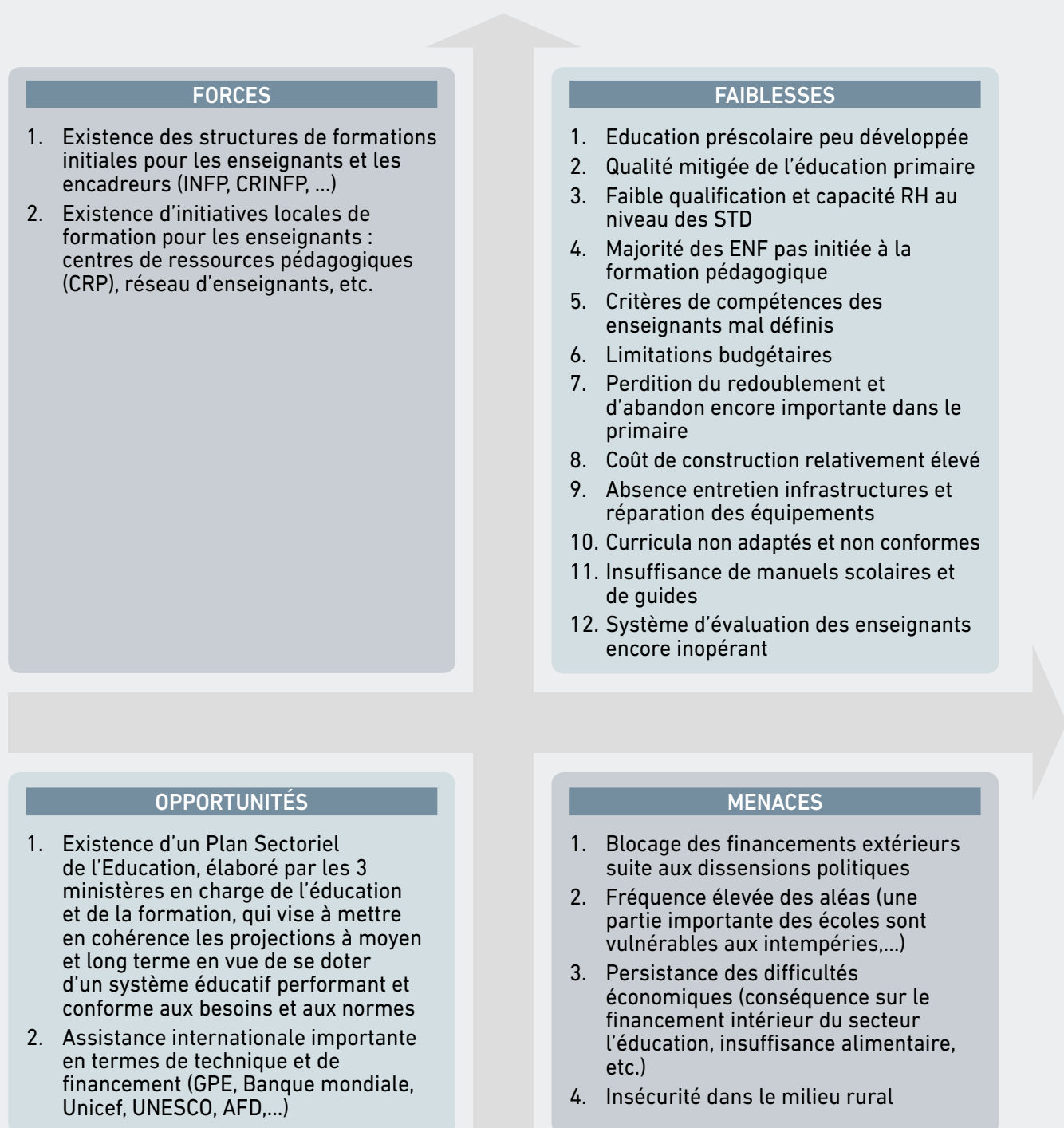
CATÉGORIES DES DÉPENSES	RÉALISATIONS ANNÉES ANTÉRIEURES	BUDGET ACTUEL	PROJECTIONS DE RÉFÉRENCE -TENDANCIEL			MESURES NOUVELLES			PROJECTIONS FINALES		
OBJECTIF SPÉCIFIQUE OS 1											
			N	N+1	N+2	N	N+1	N+2	N	N+1	N+2
Action 1											
Solde											
Fonctionnement											
PIP											
Sous total par action											
Action 2											
.....											
TOTAL PROGRAMME 1											

Evolution des emplois par programme

EFFECTIFS	EMPLOIS ACTUELS	PREVISIONS		
		N	N+1	N+2
Ensemble Cat 2				
CADRE A				
CADRE B				
CADRE C				
CADRE D				
Ensemble Cat 3				
ECD				
TOTAL DES EMPLOIS DU PROGRAMME 1				

ANNEXE 3 : ANALYSE FFOM

Exemple d'analyse FFOM -MEN



ANNEXE 4 : MAQUETTE DES PROGRAMMES D'UN MINISTÈRE

AXE DU PND	SECTEUR DU PND	MINISTÈRE	PROGRAMMES	ACTIONS	ACTIVITÉS/ PROJETS	DIRECTIONS GÉNÉRALES/ DIRECTIONS	AGENCE, ETABLISSEMENT PUBLIC, STRUCTURE AUTONOME	CRÉDITS BUDGÉTAIRES

ANNEXE 5 : PROGRAMME TRANSVERSAL

Dans la formulation du programme, une distinction doit être faite entre programme spécifique et programme transversal. Dans ce dernier cas, l'identification d'un unique centre de responsabilité est indispensable. Le responsable du programme principal a la responsabilité exclusive du programme, les responsables des programmes dont certaines activités secondaires contribuent à l'atteinte des objectifs du programme principal ont seulement la responsabilité de la mise en œuvre des activités et projets concernés.

Exemple de programme transversal

RESPONSABLE PRINCIPAL	Primature 403 Nutrition et Sécurité Alimentaire
CONTRIBUTIONS SECONDAIRES	Ministère Santé Publique 506 Survie et développement de la mère et de l'enfant (en ce qui concerne la lutte contre la malnutrition)
	Ministère de la Population 830 Protection sociale (en ce qui concerne l'appui alimentaire)
	Ministère de l'Éducation Nationale 314 Éducation fondamentale de 9 ans (en ce qui concerne les cantines scolaires)

ANNEXE 6 : APPROCHE DU CADRE LOGIQUE POUR LA FORMULATION D'UN PROGRAMME

DÉSIGNATION DU PROGRAMME	INDICATEURS	SOURCE DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES
Objectif global			
Objectifs spécifiques			
Résultats			
Activités			

ANNEXE 7 : FICHE SIGNALÉTIQUE D'UN INDICATEUR

Il est nécessaire de disposer pour chaque indicateur d'une fiche signalétique (modèle ci-dessous⁴). Elle garantit la fiabilité, la précision et la lisibilité des informations.

FICHE DE DOCUMENTATION DES INDICATEURS	
Intitulé de l'indicateur	Nom de l'indicateur, il doit être compréhensible
Intitulé du programme	Nom du programme auquel il se rattache
Objectif auquel l'indicateur se rattache	Nom de l'objectif auquel il se rattache
Service responsable	Nom du service utilisateur de l'indicateur pour le pilotage
DESCRIPTION DE L'INDICATEUR	
Définition de l'indicateur	Définition claire et compréhensible de l'indicateur
Valeur de l'indicateur :	
Unité de mesure	Pourcentage, ratio, etc.
Périodicité de la mesure	Trimestrielle, mensuelle, etc.
Dernier résultat connu	Année : Valeur :
ELABORATION DE L'INDICATEUR	
Nature des données	Numérateur, dénominateur, champ couvert, déclinaison possible (par région par exemple), etc.
Mode de collecte des données de base	Système d'information, enquêtes, comptages manuels, etc.
Services ou organismes responsables de la collecte	Préciser les services ou les organismes responsable de la production des données
Service responsable de la synthèse des données	Nom du service responsable de la centralisation des données et de la production de l'indicateur
Validation de l'indicateur	Mode ou instance de validation de l'indicateur et périodicité
Mode de calcul	Façon dont l'indicateur est calculé (par exemple, formule à utiliser)
Modalités de conservation des données	Durées, règles etc.
MODALITÉS D'INTERPRÉTATION DE L'INDICATEUR	
Modalités d'interprétation et limites	Si nécessaire préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur Sens de l'évolution souhaitée Limites et biais connus
PLAN DE CONSTRUCTION OU D'AMÉLIORATION DE L'INDICATEUR	
Séries de réalisation disponibles ou construction de l'indicateur si nécessaire	Préciser si la donnée est déjà disponible depuis quand ou quand elle sera délivrée. Décrire les travaux prévus et leurs échéances en vue de construire ou d'améliorer le dispositif de collecte de l'indicateur

⁴ www.performance-publique.budget.gouv.fr/

ANNEXE 8 : CHECK LIST DU BON INDICATEUR

Quelques caractéristiques d'un bon indicateur :

→ Pertinent • Lien logique avec les objectifs • Permettant de formuler un jugement • Représentatif		Doit être partagé, reconnu et accepté par tous les acteurs contribuant à l'action visée
→ Compréhensible • Clair • Immédiatement interprétable • Sélectif • Justifié		Doit permettre de se poser les bonnes questions quant aux objectifs finaux
→ Fiable • Robuste • Documenté • Plan de construction/ amélioration • Dont la précision de mesure est estimée		Doit contribuer à maîtriser l'efficacité de la dépense publique (c'est un élément du contrôle de gestion, et d'aide au pilotage)

On parle aussi d'indicateur SMART c'est-à-dire Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réalisable dans un espace Temporel.

La mesure de la performance doit être **FARCIE** :

Focalisée	Sur les objectifs prioritaires et la stratégie du programme
Adaptée	Pertinente pour une utilisation effective par toutes les parties prenantes (Parlement, Ministère, responsable de programmes)
Robuste	Le système de mesure est objectif, explicite et permanent au-delà des changements de responsable
Comparable	Elle permet les analyses comparatives de programme à programme ou sur différentes années et les évaluations ex-post par rapport aux cibles initiales et d'une année sur l'autre
Intégrée	A la stratégie du ministère, aux modes de gestion et à son pilotage afin de permettre un pilotage endogène de la performance
Équilibrée	Elle doit décrire toutes les dimensions : impact des actions, gestion des ressources, mise en œuvre, compétences

ANNEXE 9 : QUESTION DU GENRE ET INDICATEURS

Les indicateurs de performance devraient tenir compte de la dimension genre et progressivement être gendérisés pour permettre le suivi et l'évaluation des projets et programmes de développement.

Ainsi, les documents de programmation devraient tenir compte de la question de la sensibilité au genre au travers de certains indicateurs de suivi et de performance de ses programmes. Cette sensibilité au genre se traduit d'une part dans des indicateurs sensibles au genre et d'autre part, dans des financements spécifiques.

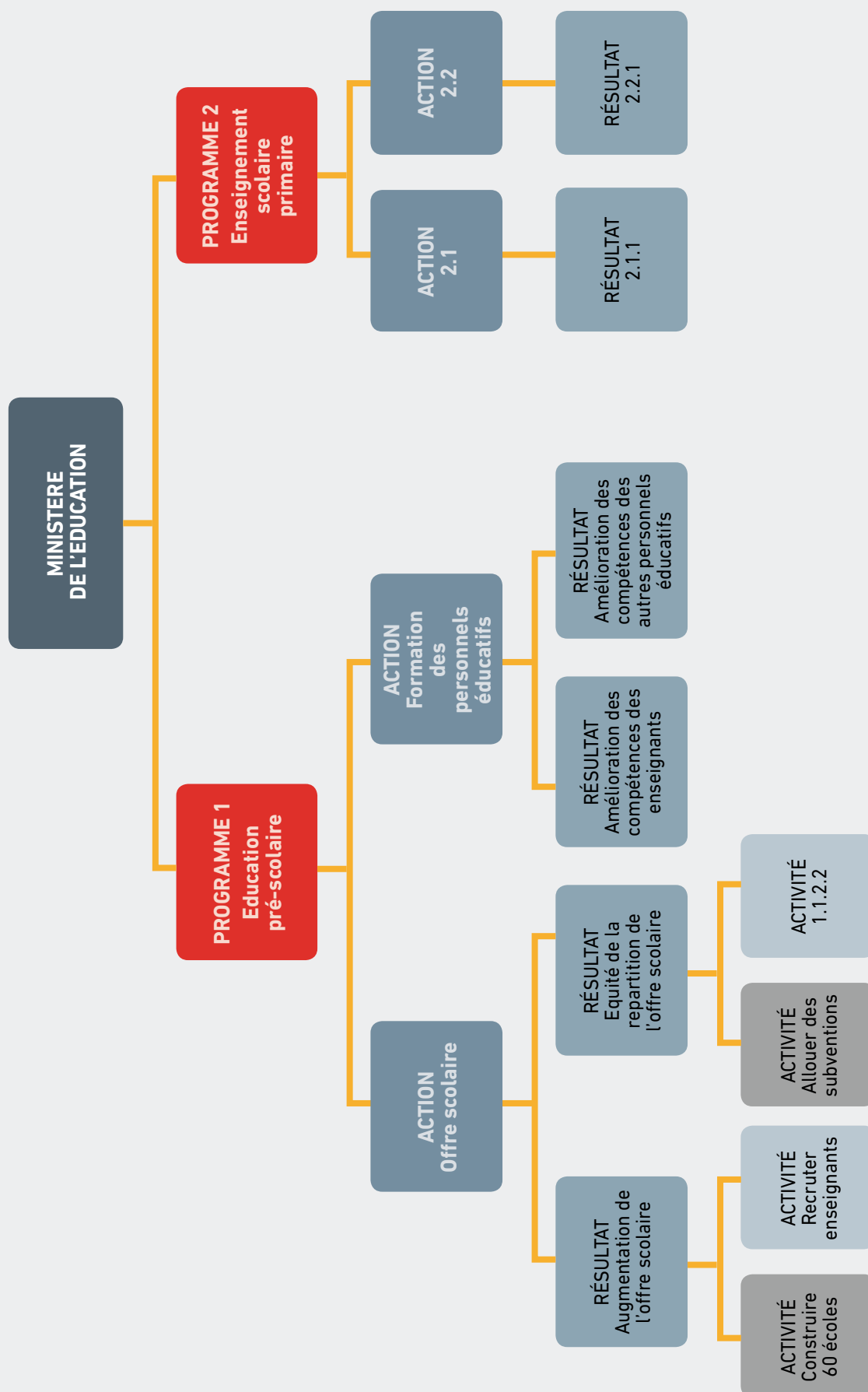
A certains programmes devraient être associés des objectifs définis, assortis d'indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats atteints, tout en prenant en considération la dimension genre. Sur la base de cette déclinaison, certains choix budgétaires sont indexés sur les activités à fort impact en termes de réduction des inégalités de genre.

Il est important que parmi les indicateurs de programme on puisse éclater les informations selon le genre et le milieu.

Par exemple, certains indicateurs pourraient être développés selon :

- **Un accès équitable des femmes aux droits civils et politiques** : avec par exemple le taux de féminisation dans l'administration publique (avec une répartition par statut et ministère, il y a des ministères plus féminisés que d'autres).
- **Un accès équitable aux droits sociaux** : En termes d'accès équitable aux droits sociaux et d'accès à l'éducation, l'indice de parité entre les sexes (IPS) dans l'enseignement peut être mesuré dans le primaire et le secondaire. Ces informations doivent également être déclinées au niveau régional ou rural ;
 - L'accès à l'alphabétisation peut être un indicateur utile à renseigner en distinguant l'accès des femmes à ces programmes y compris en milieu rural ;
 - En matière de santé, le taux de mortalité infantile et maternelle est un indicateur déjà suivi par le ministère de la santé ;
 - D'autres indicateurs comme l'accès au logement décent ; à l'eau potable ; à l'énergie sont également intéressants à suivre.
- **Un accès équitable aux opportunités économiques** : des indicateurs en matière d'accès équitable des femmes et des hommes aux opportunités économiques et à l'emploi. Plus généralement la promotion de l'entrepreneuriat féminin et les disparités salariales peuvent également être mesurés.

ANNEXE 10 : EXEMPLE DE DÉCLINAISON EN PROGRAMME, ACTIONS ET ACTIVITÉS



ANNEXE 11 : LE CALENDRIER CDMT ET LE SUIVI

ACTIONS	PERIODES	ACTEURS		RESPONSABLES DU SUIVI
1) CMBMT	Janvier	MFB		MFB
2) Mise à jours du CBMT	Janvier-février	MFB		MFB
3) CDMT - Analyse de l'existant - CDMT n-n+2 - Revue des programme - Contrôle qualité des CDMT	Janvier-février		Ministères sectoriels	MFB et ministères sectoriels
4) CDMT perspectives : - Actions prioritaires - PIP	Janvier-février		Ministères sectoriels	MFB, MEP, et ministères sectoriels
5) CDMT estimation des coûts (budgetisation)	Février-mars		Ministères sectoriels	MFB et ministères sectoriels
6) Validation des CDMT initiaux	Mars		Ministères sectoriels	Ministères sectoriels
7) Envoi des CDMT initiaux	Mars		Ministères sectoriels	MFB
8) Analyse des CDMT	Mars-avril	MFB		MFB
9) Pré conférence budgétaire	Début mai	MFB	Ministères sectoriels	MFB et ministères sectoriels
10) Approbation de la lettre de cadrage et finalisation du CBMT	Début juillet	MFB		MFB
11) Notification des enveloppes	Début juillet	MFB		MFB
12) Restitution des CDMT cadres	Fin septembre		Ministères sectoriels	MFB et ministères sectoriels

ANNEXE 12 : GLOSSAIRE

Action	: Ensemble cohérent d'activités relevant d'un même programme, tournées vers une finalité commune, un objectif spécifique, et utilisant des ressources humaines et financières pour produire des résultats. Plusieurs services du ministère peuvent intervenir dans la réalisation d'une action. Néanmoins, il est nécessaire de désigner le premier et le seul responsable de l'action.
Activité	: Ensemble cohérent de tâches nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles pour la production d'un bien ou d'un service. L'activité doit être confiée à une seule unité administrative qui devient responsable de sa réalisation. Par contre, une unité administrative peut être responsable de plusieurs activités. Les activités homogènes sont regroupées en action.
Budget-programme (ou budget de programmes)	: Budget établi et examiné programme par programme, sachant que la nomenclature budgétaire proprement dite s'articule sur les missions, programmes et actions. Le plus souvent les budgets de programmes sont également des budgets de performance, c'est-à-dire que les présentations des programmes comprennent stratégie, objectifs, financement et indicateurs.
Cadre de performance	: Document qui résume l'ensemble des informations permettant de caractériser la gestion de la performance d'une entité : son concept stratégique, ses objectifs, ses indicateurs avec leurs cibles, les activités qui le composent, un résumé de son budget par nature et composante. Il peut avoir plusieurs noms : fiche de performance pluriannuelle, programme annuel de performance, cadre annuel de performance d'une action, PTA, etc.
Cadres budgétaires	: Les opérations des Lois de Finances se répartissent dans cinq cadres distincts : le Budget Général de l'Etat, les Budgets Annexes, les Opérations sur Comptes Particuliers du Trésor, les opérations sur Fonds de Contre-Valeur, les opérations en Capital de la Dette Publique.
CBMT	: Cadre Budgétaire à Moyen Terme. C'est un instrument stratégique de communication financière du Gouvernement dans une perspective pluriannuelle, un outil d'aide à la décision et à la priorisation en cas de baisse ou d'insuffisance de moyens ou au contraire en cas de ressources supplémentaires. Le CBMT est ancré dans une stratégie de Finances Publiques qui traduit les politiques définies par le Plan National de Développement (PND).
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme. C'est un document qui présente à la fois la stratégie à moyen terme suivie par une institution ou un ministère ainsi que son budget, toujours dans une perspective de moyen terme. Il en évalue la performance attendue.
Chaîne des résultats	: La chaîne des résultats (ou processus de production) d'une administration est l'enchaînement logique qui décrit la manière dont l'administration transforme des ressources ou moyens, par le biais des activités, en produits ou biens et services rendus. Ces produits induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social. Des objectifs et des indicateurs qui mesurent leur réalisation peuvent être associés à tous les échelons de ce processus de production.
Cible (d'un indicateur)	: Résultat attendu à une échéance temporelle définie. S'exprime par la valeur attendue des indicateurs choisis pour la mesure de ce résultat. Les objectifs d'un programme, présentés dans le projet annuel de performances, doivent être associés à la mesure des résultats obtenus et à des cibles de résultats.
Circulaire de préparation budgétaire	: Note présentant les directives, les instructions et les explications concernant la préparation et l'élaboration du Budget. Elle est destinée à tous les acteurs budgétaires.

CMBMT	: Cadre Macro Budgétaire à Moyen Terme. Ce cadre contient cinq secteurs macroéconomiques inter-reliés : les secteurs réel, budgétaire, extérieur, monétaire et privé. L'objectif étant la mise en concordance stricte des agrégats du secteur budgétaire avec les agrégats macroéconomiques des quatre autres secteurs. L'adoption d'un CMBMT permet d'inscrire le budget annuel dans un cadre pluriannuel. Le document contient essentiellement la prévision des agrégats budgétaires sur trois ans, dont le niveau global des recettes et des dépenses attendues de l'Etat. Elaboré sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées (contexte et perspectives économiques), il fixe également les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme. Il est annexé au Projet de Loi de finances.
Conférence budgétaire	: C'est une réunion d'échanges et d'arbitrages entre les ministères sectoriels et le ministère en charge du budget sur les perspectives budgétaires. Une opportunité également de sensibiliser les Institutions et Ministères à la priorisation de leurs objectifs compte tenu des contraintes budgétaires.
Contrôle de gestion	: Le contrôle de gestion est <i>(i)</i> un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et l'activité développée d'une part, et les résultats obtenus d'autre part, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des objectifs ; <i>(ii)</i> le regroupement d'outils et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et les rapports entre eux caractérisant les notions d'efficacité et d'efficience ; <i>(iii)</i> le suivi évaluation des PTA, des programmes et actions fait partie du contrôle de gestion. Contrairement à ce que laisse penser ce mot, il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme. Le contrôle de gestion a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance.
Coordonnateur de programmes	: C'est le responsable (<i>coordination, suivi-évaluation</i>) de l'ensemble des programmes du Ministère auquel il appartient. Il élabore le budget de son Institution/Ministère et répartit les crédits entre les programmes. Il est nommé par arrêté de l'Ordonnateur délégué.
Coût	: Le coût d'un programme pendant une période donnée est l'ensemble des dépenses réalisées (ou prévues), de fonctionnement et d'investissement, quelle que soit leur provenance, directement affectables à ce programme. La même définition s'applique au coût d'une action.
Dépenses d'investissement	: Ce sont les paiements effectués pour l'acquisition de biens de capital fixe, de stocks stratégiques ou d'urgence, de terrains ou d'actifs incorporels, ou des paiements sans contrepartie. (Ex : <i>construction de nouvelles salles de classe, renforcement des équipements sanitaires</i>).
Dépenses de fonctionnement	: Ce sont les charges récurrentes issues de l'activité ordinaire de l'État. Elles sont constituées des dépenses sur « biens et services » (Ex : <i>coût de l'électricité, des appels téléphoniques...</i>) et des « transferts et subventions » (Ex : <i>subventions aux entreprises, transfert vers les organismes rattachés, contributions internationales...</i>). Dans les rubriques budgétaires de Madagascar, les indemnités sont incluses dans les dépenses de fonctionnement.
Dépenses de personnel	: Elles sont composées des « Salaires » (paiements versés en contrepartie des services fournis, avant déduction des prélèvements fiscaux à la source et des cotisations salariales aux caisses de sécurité sociale et de retraite) et des « Indemnités » (Ex : <i>les paiements versés pour heures supplémentaires, les primes, les congés payés...</i>).
Dialogue de gestion	: Le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux objectifs qui leur sont assignés, à la mise en œuvre des actions et aux volumes de moyens mis à leur disposition. Ce dialogue s'effectue en continu sur des paramètres sensibles tels que l'engagement des crédits, le taux de réalisation des actions, le volume des prestations délivrées, ..., à l'aide de bordereaux ou de tableaux de bord. La gestion de la performance est une autre appellation du dialogue de gestion.

Efficacité	: Fait d'atteindre un résultat conforme à l'objectif fixé. L'efficacité se mesure par comparaison (différence ou ratio) entre un objectif préalablement fixé et un résultat effectivement obtenu. En d'autres termes, on est efficace quand on atteint ses objectifs (indicateurs d'efficacité).
Efficience	: Fait d'optimiser les moyens (ou ressources) consommés pour atteindre un résultat. L'efficience se mesure par comparaison (généralement un ratio) entre un résultat effectivement obtenu ou un produit réalisé et les moyens utilisés (indicateur d'efficience). En cas de rareté des moyens, on aura aussi recours à des normes afin d'évaluer l'efficience.
Evaluation	: Un processus qui vise à déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible la pertinence, l'efficacité et l'efficience d'une activité par rapport à ses objectifs. Un examen indépendant, impartial du contexte, des objectifs, des résultats, des activités et des moyens mis en œuvre, visant à tirer des enseignements pouvant être appliqués de manière plus générale.
Gestionnaire d'activités	: Il est le responsable des services placés auprès de l'Ordonnateur secondaire. Il présente à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel il contribue. Ainsi, il élabore et communique le Plan de Travail Annuel du SOA et assure l'exécution de ces activités. Il est responsable de la certification des services faits. Le Gestionnaire d'Activités est nommé par arrêté de l'Ordonnateur délégué.
Indicateur	: Représentation chiffrée qui mesure le degré de réalisation d'un objectif. Idéalement, les indicateurs sont spécifiques, mesurables, appropriés, réalistes et délimités dans le temps (<i>SMART</i>).
Indicateurs d'efficacité	: Ils mesurent le rapport entre le résultat obtenu et le résultat prévu.
Indicateurs d'efficience	: Ils mesurent le rapport entre les résultats (<i>extrants</i>) et les ressources utilisées (<i>intrants</i>).
Indicateurs de performance	: Information ou mesure permettant de juger des progrès accomplis en vue de l'atteinte d'un objectif. Les indicateurs de performance peuvent être associés à des objectifs opérationnels, organisationnels, ou liés à une intervention donnée. Ils permettent de mesurer l'efficacité, l'efficience ou la qualité.
Intrants	: Ensemble des ressources financières, humaines, matérielles, immatérielles et documentaires utilisées pour conduire une ou des activité(s) produisant des résultats tournés vers l'atteinte d'objectifs préalablement définis.
Loi de Finances	: Une Loi de Finance détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit. Le projet de loi de Finances (PLF) est le texte déposé par le Gouvernement devant le Parlement. La Loi de Finances Initiale (LFI) est le texte adopté par le Parlement.
Mission	: Ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.
Moyens (d'un programme, d'une action)	: Terme général désignant l'ensemble des ressources mobilisées pour la mise en œuvre d'un programme, d'une action ou d'une activité : crédits budgétaires, cofinancements des partenaires de l'État, personnels, locaux, équipements, etc.
Nomenclature budgétaire	: Classement des dépenses budgétaires, par titre, chapitre, paragraphe, article. En conformité avec la LOLF, la nomenclature budgétaire peut évoluer vers un classement des dépenses par destination (programmes, activités) et par nature de dépenses de la nomenclature comptable.
Objectif	: État souhaité et mesurable d'une situation après l'action. Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire.

Objectifs spécifiques d'un programme	: L'objectif spécifique d'un programme indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'atteindre les finalités du programme, dont la réalisation dépend de façon déterminante des activités dudit programme et uniquement de ces activités. Il s'agit des avantages durables qu'un programme vise à apporter au(x) groupe(s) cible. Il faut veiller à un choix d'objectifs équilibrés, correspondant aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables. L'énoncé de l'objectif doit être simple, précis et facile à comprendre par tous. L'objectif doit être mesurable par un ou deux indicateurs chiffrés, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats).
Partenaires Techniques et Financiers	: Organisation internationale (<i>multilatérale et bilatérale</i>) qui appuie financièrement ou techniquement le pays pour son développement. Exemple : FMI, Banque Mondiale, Union Européenne, Agence Française de Développement.
Performance (Démarche de pilotage par la)	: La démarche de performance ou démarche de pilotage des administrations par la performance est un dispositif ayant pour objectif d'améliorer la décision (budgétaire) en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats les plus probants.
Performance globale	: La performance globale d'un service ou d'une activité peut se définir comme la somme de trois types de performance : l'efficacité, la qualité et l'efficience. L'efficacité socio-économique renvoie aux bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen et la collectivité ; La qualité des biens ou des services est tournée vers la recherche de la satisfaction de l'utilisateur ; L'efficience rend compte de la pertinence de la gestion des moyens employés. Elle établit un rapport entre le produit de l'activité des services et les ressources consommées.
Pilotage	: Système de direction d'un programme et de management des équipes chargées de sa réalisation, permettant au responsable d'assurer une maîtrise effective de sa réalisation. Le dispositif de pilotage peut faire appel simultanément à plusieurs modes de relations : hiérarchique, contractuel, dialogue « objectifs - moyens », etc. Il concerne les services et (directement ou indirectement) les personnes ayant un rôle à jouer dans la conception et/ou la réalisation du programme, indépendamment de leur appartenance hiérarchique.
Plan de Travail Annuel	: Élaboré par le Gestionnaire d'Activités, c'est un document relatant les activités d'un SOA, étalées sur une année, assorties d'indicateurs et de coûts prévisionnels. Un rapport d'activités trimestriel démontrant les activités réalisées ou non et les motifs des écarts est élaboré pour un suivi ponctuel de l'effectivité du Plan de Travail Annuel.
Prévision	: Valeur que pourrait prendre un indicateur donné dans l'avenir, pour l'horizon considéré. On distingue : (i) la prévision au fil de l'eau qui tient compte surtout de la dynamique en cours et des inflexions attendues pour anticiper la valeur la plus probable et (ii) la prévision normative ou cible qui affiche la volonté d'obtenir un niveau désiré.
Produits (extrants)	: Ensemble des biens ou services délivrés du fait de l'activité d'une organisation (<i>exemple : nombre d'écoles construites, nombre de kilomètres de route réalisés</i>). La notion de produit ne doit pas être confondue avec celle de « résultats », qui se rapporte aux conséquences de l'usage du ou des produits.
Programme	: Regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels 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 (LOLF n°2004-007 du 26 juillet 2004, art.9 al. 3). Ensemble cohérent d'activités tournées vers une finalité commune et utilisant des ressources pour produire des résultats attendus.

Projet annuel de performance	: Le projet annuel de performance, qui accompagne le projet de loi de finances initiale, décrit, programme par programme, jusqu'au niveau de l'activité, les objectifs de performance et les résultats attendus de l'exécution budgétaire, ainsi que les indicateurs associés. Il donne des explications sur les cibles fixées, sous forme de commentaires.
Rapport annuel de performances (RAP)	: Le rapport annuel de performance d'un ministère rend compte de l'exécution annuelle du budget, selon tous ses aspects. Il se présente selon une structure identique à celle du projet annuel de performances, afin de faciliter les comparaisons. Il exprime, pour chaque programme, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs retenus antérieurement. Il comporte une consolidation des données des comptes rendus annuels de performance des services déconcentrés régionaux. Il met ainsi en évidence les écarts entre prévu et réalisé, en ce qui concerne les résultats, l'activité et les moyens engagés. Lorsque l'écart constaté est significatif, le RAP fournit des explications et des commentaires. Le RAP est un document d'auto-évaluation.
Responsable de programme	: S'agissant d'un programme ministériel, le responsable de programme est désigné par le ministre. Le responsable est compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du coordonnateur de programmes. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs qui lui sont fixés (stratégiques) en objectifs (opérationnels) adaptés aux compétences de chacun de ses services, dans un dialogue de gestion avec les responsables de ces services.
Résultat	: Le résultat d'une activité se définit comme le changement qu'elle a provoqué, directement lié aux biens ou services qu'elle a produits. Il est mesuré grâce à des indicateurs. Les résultats peuvent être recherchés et obtenus à des horizons temporels différents : court, moyen ou long termes. On parle alors respectivement de résultats (immédiats), de résultats intermédiaires ou effets et d'impact. Ces derniers représentent des résultats plus lointains, proches des objectifs stratégiques, et qui, en général, ne dépendent pas exclusivement du programme considéré. Le résultat ultime correspond à l'atteinte des objectifs stratégiques d'une politique publique et se traduit par un changement d'état durable.
Stratégie	: La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performance. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de l'organisme, des attentes exprimées et des moyens disponibles.
Suivi de performance	: Processus continu (permanent) de collecte et d'analyse de l'information visant à apprécier la mise en œuvre des programmes au regard des résultats escomptés. Le suivi de la performance s'inscrit dans le rapport contractuel entre l'organisme considéré et sa tutelle (Parlement pour un Ministre, Secrétaire général pour une direction centrale, Conseil d'administration pour un office,).

