**référence**

**Projet d’appui à la Gestion des Finances Publiques (PAGEFIP 2)**

**Cadrage macro-budgétaire Mars 2021**

**Direction Générale du Budget**

**Mobilisation**

|  |  |
| --- | --- |
| **Terme de référence N°** | …… |
| **Action** | Cadrage macro-budgétaire |
| **Composante** | 2. Appui à la réforme budgétaire |
| **Activité(s)** | Activité 2.2 : Appuyer l’amélioration de la crédibilité et de la prévisibilité du budget de l’Etat et l’élaboration des budgets sectoriels pluriannuels. |
| **Administration bénéficiaire** | Direction Générale du Budget |

1. **Eléments de contexte :**

Expertise France a été mandatée par l’Union Européenne pour exécuter un projet d’appui à la réforme de la gestion des finances publiques (PAGEFIP) pour le Gouvernement mauritanien sur la période 2017-2022.

L’objectif du projet est l’appui au développement du secteur des Finances publiques à travers :

* La réforme du budget de l’Etat ;
* La réforme de la comptabilité publique de l’Etat ;
* La mise en place d’une comptabilité patrimoniale
* La mobilisation des ressources internes.

Le projet comprend six composantes :

* Composante 1 : Appui à la coordination, au pilotage et à la conduite des réformes du Ministère des Finances
* Composante 2 – Appui à la réforme budgétaire
* Composante 3 – Appui à la réforme comptable
* Composante 4 – Appui à la comptabilité patrimoniale de l'Etat en vue de la mise en œuvre de la LOLF
* Composante 5 – Renforcement du système de contrôle
* Composante 6 – Soutien au système de mobilisation des ressources intérieures

Dans le discours de politique générale, le Gouvernement a pris des engagements forts dans différents domaines couvrant la réforme des finances publiques, les politiques sociales et de la famille, la politique de santé, la retraite et les pensions de la fonction publique. Dans ce cadre, le PAGEFIP accompagnera les autorités mauritaniennes dans l’élaboration de stratégies visant la mise en œuvre de la réforme des finances publiques, le financement de la sécurité sociale, l’appui au ministère de la fonction publique, la stratégie de communication et de formation.

Par ailleurs, La loi organique relative aux lois des finances établit de nouvelles normes pour la préparation, le vote et l’exécution des lois de finances. Elle procède également à une réforme de la comptabilité de l’Etat. Enfin, elle induit une refondation des contrôles de la dépense et de la comptabilité publique.

La LOLF substitue au système en vigueur une budgétisation par politique publique. Le budget de l’Etat sera structuré en programmes / actions et définira pour chaque programme l’ensemble des moyens nécessaires pour atteindre un certain nombre d’objectifs de politique publique sur lesquels s’engagera un responsable.

La nouvelle budgétisation repose également sur une plus grande globalisation des crédits et permet une meilleure lisibilité des politiques publiques. Ainsi, les crédits alloués à chaque action sont à titre indicatif, le gestionnaire disposant de la capacité de les redéployer au sein du programme.

La nouvelle loi a consacré davantage la démarche de Programmation Budgétaire à Moyen Terme, en réservant tout un chapitre à cette approche. Elle a également donné un calendrier pour cela en fixant la date du 30 juin comme date ultime d’adoption du document de programmation pluriannuel en conseil des ministres, et la date du 15 juillet comme date ultime de transmission du document de programmation annuel, un rapport sur la situation macro-économique, ainsi que du cadre de dépenses à moyen terme au parlement.

Les diagnostics les plus récents du système de GFP de la Mauritanie soulignent la persistance de certaines insuffisances qui limitent l’efficacité et l’efficience du budget comme instrument de réalisation des objectifs de la politique publique.

En effet, la faiblesse des liens entre le cadrage macro-budgétaire et le cadrage de dépenses à moyen terme (CDMT) d’une part, et les objectifs retenus par les budgets sectoriels d’autre part, ne favorisent pas l’allocation stratégique des ressources. Aussi, la faible prise en compte dans les budgets annuels des perspectives pluriannuelles, déterminées par les cadrages macro-économiques et budgétaires à moyen terme, ne permet pas d’optimiser l’articulation des actions sur le moyen terme ni de prévoir la mise à disposition des ressources au moment opportun.

D’où la nécessité d’améliorer, de manière globale, la crédibilité du budget de l’Etat, et de manière spécifique, le processus de préparation du budget et de répartition des crédits.

La programmation détaillée distinguera, les dépenses de personnels et les dépenses d’investissement, offrira une plus grande visibilité aux gestionnaires pour gérer à bien leurs départements, assurera la cohérence des choix sectoriels et présentera les évolutions budgétaires par politique publique. Ce sera une garantie à la fois de la soutenabilité budgétaire et de l’atteinte des objectifs de politiques publiques.

Pour accompagner ce processus, le projet contribuera dans le cadre de la présente activité à l’amélioration de la crédibilité des budgets à travers 3 sous-activités qui sont : (i) le renforcement des capacités des services de la direction générale en matière de cadrage-macro budgétaire et notamment la préparation du Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) ; (ii) l’approfondissement de la Méthodologie de prévision pour chaque Partie budgétaire et pour chaque poste de ressources (iii) le perfectionnement de la démarche d'élaboration des CDMT et CBMT en assurant le lien entre les deux approches dans le respect du décret n° 196-2019 du 14 octobre 2019 fixant modalités, procédures et calendrier de la programmation budgétaire.

1. **Etat des lieux**

Une mission d’assistance technique a été conduite du 14 au 31 août 2017 afin d’appuyer la mise en place d’un dispositif technique de cadrage budgétaire comportant des outils pour élaborer le TOFE prévisionnel et le Cadrage Budgétaire à Moyen Terme (CBMT). Toutefois, l’appropriation de l’outil créé n’a pas bien fonctionné et la DBG a bénéficié d’un appui supplémentaire du PAGEFIP pour renforcer ses capacités dans le domaine de l’élaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire et de la programmation pluriannuelle budgétaire sur la période de décembre à mars, avec un appui complémentaire en juin 2020.

Dans le cadre du nouveau décret de programmation pluriannuelle des finances publiques, la dernière mission a visé de renforcer les capacités de la DBG dans le domaine de l’élaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire (TOFE) et de la programmation pluriannuelle budgétaire (CBMT). Elle a permis de produire les délivrables suivants :

• Un module complet finalisé (outil technique) pour l’élaboration du TOFE ;

• Un module complet finalisé pour l’élaboration du CBMT ;

• Une présentation de la prévision de TOFE et CBMT ;

• Un document explicatif des choix techniques retenus pour l’élaboration des modules ;

• La formation et le suivi du travail des cadres du comité technique.

Une mission terrain à Nouakchott du 12 au 17 janvier a permis aux experts de clarifier les besoins de l’administration et récolter des informations pour proposer un premier modèle de prévision macro budgétaire dès fin janvier 2020.

Un coaching à distance sous forme de cinq conférences téléphoniques a été mis en œuvre de janvier à mi-mars afin d’accompagner le comité technique de la direction générale du budget dans le recueil des informations, l’intégration des informations dans le modèle et son adaptation. La formation continue du comité technique a été assurée afin de permettre la meilleure appropriation possible du modèle. La mission de finalisation des travaux initialement prévue à Nouakchott fin mars 2020 n’a pu se tenir en raison de la pandémie de COVID-19. Les experts ont donc poursuivi le travail à distance et organisé un échange quotidien par conférence téléphonique avec le comité technique afin de finaliser les travaux et livrables.

Les principales conclusions des premiers appuis techniques sont :

1. Les personnes en charge des prévisions macro budgétaires doivent être **entièrement dévouées** à cette tâche
2. Lancement de travaux de **fiabilisation et de mise en cohérence des données**, avec l’adoption d’une directive du ministre des finances incitant les administrations à partager les informations
3. Lancement d’un **travail spécifique** et approfondi sur la prévision des « salaires et pensions » et des investissements, ainsi que l’intégration des remontées comptables en cours d’année.
4. Poursuivre l’assistance technique notamment sur le **point 3**, ainsi que la **formation** de l’équipe locale.

Un appui complémentaire a eu également lieu en septembre 2020, dont l’objectif était de préparer le cadrage macro-budgétaire pour la LFI 2021. Cet exercice n’a pas pu se dérouler convenablement comme les missions antérieures. Les Experts ont pu avancer difficilement en l’absence de vis-à-vis clair et en manque d’information fournies à temps opportun. De ce fait, et vu la disponibilité des experts, cette mission se concentrera sur la production des livrables : TOFE, CBMT et DPBMT en échange avec les responsables à la DGB. Les aspects relatifs à la formation peuvent être prévus dans d’autres termes de référence.

1. **Justification de la mission**

Le cadrage macro budgétaire est une tâche continue et perfectible. Il conviendrait que l’équipe en charge des prévisions macro-économiques puisse produire des prévisions macroéconomiques selon **un calendrier cohérent avec le calendrier budgétaire** (prévisions actualisées début mars, début juin, début septembre) afin de permettre un bouclage macro-fiscal cohérent et fondé sur les dernières informations macroéconomiques disponibles. Aussi, le modèle de prévisions macro-budgétaires proposé par les experts en mars 2020 et amélioré en décembre 2020, a vocation à la fois à être mis à jour à chaque étape du cycle budgétaire (avec les nouvelles mesures et les informations macroéconomiques) et également à être davantage développé pour en améliorer la fiabilité (notamment sur les prévisions de dépenses de salaire et d’investissement et sur la mensualisation des prévisions).

La poursuite de l’accompagnement de la Direction générale du budget trouve sa justification à travers ce qui suit :

1. **Aligner les pratiques** de la Mauritanie **sur les standards internationaux** en matière de prévisions macro budgétaires, permettant d’améliorer la crédibilité du budget et l’ancrage pluriannuel du budget ;
2. **Mieux anticiper les besoins de financement** du pays et la gestion de la trésorerie ;
3. Réaliser des progrès concernant la mise à disposition du public, en temps utile, d'informations budgétaires exhaustives et fiables (**Transparence budgétaire**) ;
4. **Produire le DPBMT** conformément au calendrier budgétaire.

On se propose donc, en concertation avec la direction générale de lancer une deuxième phase pour l’appui du groupe et entités responsables du cadrage à la DGB. Cette phase coïncide avec l’élaboration d’une deuxième LFR et du projet de la LFI 2021. Elle aura lieu de septembre à octobre 2021. Il est proposé que les experts interviennent auprès de la Direction Générale du Budget comme suit :

1. Elaboration et suivi hebdomadaire du programme de travail du comité des prévisions macro budgétaires de la DGB avec relecture de documents et réponse aux questions techniques à la demande ;
2. Travaux spécifiques sur les parties rémunération et investissement ;
3. Prévisions de TOFE et CBMT (tableaux) sur trois années intégrant les mesures nouvelles du PLF 2021 et une mise à jour des prévisions macroéconomiques, réalisées conjointement avec la DGB ;
4. Document de programmation budgétaire à moyen terme ;
5. Document de présentation de la prévision au DGB et au ministre ;

La mission se déroulera à distance par visio-conférence avec la possibilité de réaliser une mission sur place à partir du mois d’avril, en fonction de la situation sanitaire en France et en Mauritanie.

La mission prendra en considération les remarques soulevées lors des phases précédentes de l’appui technique. Elle apportera une attention particulière aux recommandations de l’équipes DGB dont notamment :

1. Explications détaillées des limites pesants sur la prévision et ses limites ;
2. Collaboration étroite avec l’équipe cadrage à la DGB (échanges Visio au moins une fois par semaine)
3. Conception et rédaction du document de programmation budgétaire à moyen terme conformément aux délais règlementaires.
4. **Données de la mission**

|  |  |
| --- | --- |
| **Nombre de jours**  | 80JH (total pour deux experts)  |
| **Objectifs** | * Elaboration et suivi du programme de travail du comité des prévisions macro budgétaires de la DGB avec relecture de documents et réponse aux questions techniques à la demande ;
* Travaux spécifiques sur les parties rémunération et investissement ;
* Prévisions de TOFE et CBMT (tableaux) sur trois années intégrant les mesures nouvelles du PLF 2021 et une mise à jour des prévisions macroéconomiques, réalisées conjointement avec la DGB ;
* Production du DPBMT en collaboration avec le comité en place à la DGB
 |
| **Activités** | Coaching à distance et suivi du comité des prévisions macro budgétaires de la DGB avec relecture de documents et réponse aux questions techniques à la demande ; Une mise à jour des prévisions macroéconomiques, réalisées conjointement avec la DGB ; Explications détaillées des limites pesants sur la prévision et ses limites Amélioration des Prévisions des parties rémunération et investissement ;Prévisions de TOFE et CBMT (tableaux) sur trois années intégrant les mesures nouvelles du PLF 2021 Rédiger le DPBMT en collaboration avec le comité cadrage macro-budgétaire à la DGBRédiger un document de présentation de la prévision au DGB et au ministre ;  |
| **Déroulement de la mission** | La mission se déroule en deux temps. Une phase à distance et une phase présentielle si possible. Le cas échéant, et compte tenu du contexte sanitaire international les travaux se poursuivront à distance. |
| **Dates prévisionnelles** | A partir du 12 Mars 2021 jusqu’à fin juin 2021 |
| **Livrables** | * Un rapport de mission
* Document de présentation de la prévision au ministre ;
* Résultats des prévisions relatifs aux travaux spécifiques sur les parties rémunération et investissement
* Prévisions de TOFE et CBMT (tableaux) sur trois années intégrant les mesures nouvelles du PLF 2021
* Document de programmation budgétaire à moyen terme
* Note au ministre des finances
 |
| **Validation des livrables** | Les livrables seront validés par le bénéficiaire et l’Expert LT sur la composante budgétaire. |