



## PAGFAL

### Appui à la gestion des finances publiques et à la mobilisation des ressources domestiques

#### « **RENFORCER LE RECOURS À L'APPROCHE CDMT<sup>1</sup> DANS LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE** »

### TERMES DE RÉFÉRENCES

#### Contexte

Le *Projet d'appui à la gestion des finances publiques et à la mobilisation des ressources domestiques* en Algérie (PAGFAL) vise l'amélioration de la gestion des finances publiques, afin de permettre aux autorités algériennes d'accroître la discipline budgétaire, d'optimiser l'allocation des ressources, et de rendre plus efficaces les services fournis par l'État. Ce projet s'aligne avec la dynamique des réformes majeures engagées par les autorités nationales et matérialisées par le *Plan d'Action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République* (PAG) adopté en septembre 2021. Le PAG prévoit notamment la consolidation de l'État de droit, la rénovation de la gouvernance, ainsi qu'une relance et un renouveau économique.

En adoptant la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 18-15 du 2 septembre 2018, les autorités algériennes se sont engagées dans une réforme des finances publiques axée sur la budgétisation pluriannuelle par programme et la gestion par la performance. Conformément aux dispositions de la LOLF, la loi de finances 2023 a été la première loi de finances élaborée et adoptée en mode budget-programme, sans toutefois que tous les chantiers nécessaires à son opérationnalisation, à son exécution et à son accompagnement aient totalement abouti. Il en est de même pour la loi de finances 2024.

La mise en œuvre de la LOLF a amené jusqu'ici l'adoption de plusieurs textes d'application qui viennent graduellement préciser le cadre juridique de la réforme. De plus, des séances de sensibilisation et de formation sont offertes par le ministère des Finances à un nombre croissant d'acteurs clés de la dépense de l'administration publique, en central comme en déconcentré. En parallèle à ces actions, il est prévu en 2024 le début du déploiement progressif du SIGB, le *système intégré de gestion budgétaire et comptable*<sup>2</sup>. Ce système devrait permettre à terme la mise en opération de l'outil dans la cinquantaine de ministères et institutions publiques (MIP) du pays, ouvrant ainsi la porte à ce que ces structures puissent exécuter leur budget dans le respect des dispositions prévues à la LOLF.

C'est dans ce contexte évolutif que la délégation de l'Union européenne en Algérie s'est engagée au début de 2023 à financer le PAGFAL. Le projet s'articule autour de quatre axes principaux (ou objectifs spécifiques) :

1. Améliorer les capacités du ministère des Finances ;

---

<sup>1</sup> CDMT : Cadre (ou cadrage) des dépenses à moyen terme.

<sup>2</sup> Le SIGB est un progiciel de gestion intégré de la firme européenne SAP.



2. Améliorer la qualité de la dépense ;
3. Tenir la comptabilité générale en droits constatés et améliorer le reporting ;
4. Renforcer la mobilisation des ressources intérieures.

L'objectif spécifique 2, « Améliorer la qualité de la dépense », consiste essentiellement à atteindre les deux résultats suivants :

Résultat 2.1 : La programmation budgétaire est conforme à la LOLF ;

Résultat 2.2 : La gestion budgétaire est conforme à la LOLF.

Un total de 11 activités d'appui sont prévues par le PAGFAL d'ici février 2027 pour réaliser ces résultats. Les présents termes de références s'inscrivent particulièrement dans le cadre de la réalisation de l'atteinte du Résultat 2.1 sur la préparation et la programmation du budget de l'État.

### **MANDAT DU/DES PRESTATAIRE(S)**

Le PAGFAL sollicite l'appui d'experts court terme pour compléter l'équipe dirigée par l'expert résident budget (ERB) et formée d'un expert référent, en vue de réaliser des activités visant l'atteinte du Résultat 2.1 « *La programmation budgétaire est conforme à la LOLF* ». Au nombre de trois, ces activités devront être réalisées de manière séquentielle (chronologique) :

**A211** : Production d'un état des lieux de la préparation budgétaire au ministère des Finances de l'Algérie, en prélude au développement d'outils opérationnels et d'un guide sur la préparation budgétaire par le recours à l'approche CDMT ;

**A212** : Formation des acteurs clés de la préparation budgétaire du ministère des Finances pour qu'ils s'approprient l'approche CDMT, les outils et autres innovations contenus dans le guide préparé à l'A211 ;

**A214** : Appui du ministère des Finances dans la réalisation de prévisions macroéconomiques et macro-budgétaires de qualité.

Les sections suivantes décrivent plus en détail le contenu de ces activités.

### **A211 : Renforcer la préparation budgétaire par le recours à l'approche CDMT**

L'expression « approche CDMT » ne réfère pas tant à un système particulier ni à un document spécifique, mais plutôt à une démarche qui a pour objet de permettre à une administration publique d'estimer les ressources dont elle peut disposer, afin de les répartir ensuite entre les différents portefeuilles de programmes en fonction de ses priorités et objectifs politiques. Le cadrage des dépenses à moyen terme est donc une approche méthodologique constituée d'une série de processus budgétaires (ou d'étapes) que doivent respecter les acteurs algériens de la préparation budgétaire, afin de pouvoir affirmer que celle-ci est bien « conforme à la LOLF ».

Dans un premier temps, l'Activité 211 amènera les experts à réaliser une étude des deux premiers exercices de préparation budgétaire en mode budget-programme fait par l'administration, soit ceux de 2023 et de 2024. L'étude devra notamment :



- Dresser un inventaire du périmètre réglementaire et technique qui encadre la préparation du budget de l'État algérien ;
- Répertorier et analyser les moyens<sup>3</sup>, outils et modèles-types de documents utilisés par le ministère des Finances<sup>4</sup>, ainsi que les pratiques de ses différents services, pour préparer le budget ;
- Évaluer la qualité des résultats obtenus avec les moyens déployés et les pratiques en vigueur en 2023 et 2024 (qualité générale de la préparation budgétaire, adéquation ou non avec la LOLF, qualité et pertinence des échanges d'information entre les structures, disponibilité et pertinence des outils et des formations, etc.) ;
- Proposer des recommandations afin d'aligner l'existant aux meilleures pratiques et d'améliorer le résultat des exercices futurs de préparation budgétaire. Des propositions concrètes et pratiques de nouveaux canevas (ou modèles-types de documents) devront être faites, notamment pour les documents CBMT<sup>5</sup> et CDMT. Des propositions d'amélioration devront aussi être faites sur des canevas existants, en particulier ceux entourant la note d'orientation budgétaire ;
- Comporter une section qui répertoriera les principaux risques budgétaires et proposera une méthodologie pour l'évaluation de leur impact sur l'évolution des finances publiques.

Dans un deuxième temps, l'Activité 211 prévoit le développement d'un guide de la préparation budgétaire par l'approche du cadrage des dépenses à moyen terme. Le guide comprendra entre autres :

- Une description de chaque processus nécessaire à une préparation budgétaire et une programmation budgétaire en mode LOLF, ainsi qu'une description des rôles des acteurs clés et des parties prenantes ;
- Un calendrier des processus qui positionnera et expliquera leur séquence dans le cycle de préparation/programmation ;
- Une référence aux outils, modèles-types de documents ou canevas, existants ou proposés, et qui sont nécessaires à l'exercice de préparation et de programmation budgétaires.

Ce guide sera la référence en matière de préparation et de programmation budgétaire au sein de l'État algérien. Il s'adressera aux deux grandes catégories d'utilisateurs :

- Les acteurs du ministère des Finances, pour les sujets portant notamment sur le cadrage macroéconomique et macro-budgétaire, le CBMT et le CDMT de l'État (ou CDMT global) ;

---

<sup>3</sup> Exemples : les moyens techniques, les moyens technologiques, la disponibilité d'une formation adéquate aux acteurs clés de la préparation budgétaire, etc.

<sup>4</sup> Notamment à la Direction générale de la prévision et des politiques (DGPP), ainsi qu'à la Direction générale du budget (DGB), en particulier sa Division de la modernisation et de la synthèse budgétaires, et ses trois Divisions des budgets-programmes sectoriels.

<sup>5</sup> Cadre budgétaire à moyen terme.



- Les acteurs des ministères sectoriels, pour les sujets portant notamment sur les CDMT sectoriels (CDMTs) et la programmation de leur portefeuille.

Enfin, l'Activité 211 prévoit le développement d'un « rapport de procédures » qui regroupera l'ensemble des processus et règles d'affaires relatives à la préparation budgétaire. Ce rapport s'inspirera du guide sur la préparation budgétaire pour décliner de manière opérationnelle les processus en vue de leur éventuelle intégration dans un module de préparation budgétaire d'une solution informatique.

Le tableau ci-dessous décrit les quatre sous-activités de l'A211, avec leurs huit livrables et les deux missions terrain que devront réaliser les experts. Au début de chacune des sous-activités 1, 2 et 3, l'équipe de consultants devra soumettre à l'expert résident pour approbation un plan de réalisation qui précisera ce qu'elle entend faire pour mener à bien la sous-activité et son/ses livrable(s) (les structures à rencontrer, une esquisse des grandes sections des rapports ou des notes à réaliser, etc.).

<b>A211 : Renforcer la préparation budgétaire par le recours à l'approche CDMT</b>
<b>SA1) Étude de la préparation budgétaire 2023 et 2024</b>
Mission 1 : état des lieux (rencontres avec acteurs clés - rôles, processus, pratiques, outils)
Rédaction/programmation :
<ul style="list-style-type: none"> <li>• du rapport d'étude (<b>LIVRABLE A211-1</b>);</li> <li>• de la note de conjoncture et du cadrage macroéconomique (canevas amélioré) (<b>LIVRABLE A211-2</b>);</li> <li>• de la note d'orientation budgétaire et son canevas Excel (canevas amélioré) (<b>LIVRABLE A211-3</b>);</li> <li>• du modèle-type de document CBMT (<b>LIVRABLE A211-4</b>);</li> <li>• du modèle-type de document CDMT (<b>LIVRABLE A211-5</b>);</li> <li>• du recueil sur les risques budgétaires (<b>LIVRABLE A211-6</b>).</li> </ul>
<b>SA2) Guide sur la préparation budgétaire en mode programme</b> ( <b>LIVRABLE A211-7</b> )
<b>SA3) Rapport de procédures</b> ( <b>LIVRABLE A211-8</b> )
<b>SA4) Atelier de restitution de 1 jour</b> (Mission 2)

## **A212 : Formation des acteurs clés de la préparation budgétaire du ministère des Finances pour qu'ils s'approprient l'approche CDMT, les outils et autres innovations contenus dans le guide préparé à l'A211**

L'Activité 212 est la suite logique de la précédente activité. Elle consiste à offrir un appui aux acteurs clés de la préparation budgétaire du ministère des Finances pour les aider à ce qu'ils délaissent le recours aux « anciennes méthodes » et s'approprient les processus et les rôles qui sont dorénavant les leurs et qui seront contenus dans le guide sur la préparation budgétaire par l'approche CDMT (A211).

Un atelier de formation devra être organisé pour chacun des groupes suivants d'acteurs clés de la préparation budgétaire que sont :

- Les agents de la DGPP ;
- Les agents de la DSB ;



- Les contrôleurs budgétaires et les agents des Divisions budget-programme des secteurs des sites pilotes (les chargés de secteurs).

Ces formations auront pour but de permettre à chacun de ces groupes de se familiariser avec les innovations que prévoit leur nouvel environnement LOLF/budget-programme et qui affectent directement leurs fonctions. Pour chacun des trois groupes, l'équipe d'experts devra préparer et adapter une mallette de formation comprenant une présentation PowerPoint avec le gabarit<sup>6</sup> fourni par le PAGFAL. La formation devra prévoir un apprentissage pratique des rôles, des processus et des outils prévus dans le guide avec, par exemple, des exercices, des jeux de rôles pour les participants (simulations), etc. Lorsque les mallettes seront revues et approuvées, l'équipe d'experts devra prêter un atelier de formation de trois jours à chacun des trois groupes identifiés ci-haut. Les salles de formation ainsi que l'équipement audiovisuel seront fournis à l'équipe d'experts<sup>7</sup>.

Le tableau ci-dessous décrit les deux sous-activités de l'A212 avec leurs quatre livrables. Une seule mission terrain est prévue par l'équipe d'experts pour cette activité.

<b>A212 : Formation des acteurs clés de la préparation budgétaire du ministère des Finances pour qu'ils s'approprient l'approche CDMT, les outils et autres innovations contenus dans le guide préparé à l'A211</b>	
<b>SA1) Préparation des mallettes de formation</b>	
Mallette 1 pour DGPP ( <b>LIVRABLE A212-1</b> )	
-	Reprend le contenu pertinent des livrables A211-1 à 7, dont 2 et 4 (note conjoncture + CBMT)
Mallette 2 pour DGB : Direction de la Synthèse budgétaire ( <b>LIVRABLE A212-2</b> )	
-	Reprend le contenu pertinent des livrables A211-1 à 7, dont 3 et 5 (note d'orientation budgétaire + CDMT)
Mallette 3 pour DGB : DRBCMP <sup>8</sup> (contrôleurs budgétaires) et DBP <sup>9</sup> (chargés de secteurs) ( <b>LIVRABLE A212-3</b> )	
-	Reprend le contenu pertinent des livrables A211-1 à 7, dont 3, 5 et 6 (note d'orientation budgétaire + CDMT + risques)
<b>SA2) Ateliers de formation (3 jours chacun)</b>	
Mission 1 : Animation des ateliers	
	Pour agents de la DGPP
	Pour agents de la Direction de la Synthèse budgétaire de la DGB
	Pour les contrôleurs budgétaires (DRBCMP) et les chargés de secteurs (DBP) de la DGB
Compte rendu des ateliers ( <b>LIVRABLE A212-4</b> )	

## **A214 : Appui du ministère des Finances dans la réalisation de prévisions macroéconomiques et macro-budgétaires de qualité**

Tout exercice de préparation budgétaire qui se veut conforme à la LOLF doit pouvoir s'appuyer sur une capacité prévisionnelle adéquate des agrégats macroéconomiques et budgétaires (recettes,

<sup>6</sup> L'équipe devra s'assurer avec l'ERB qu'elle utilisera les gabarits aux couleurs du PAGFAL pour l'ensemble des livrables, lorsque cela sera nécessaire.

<sup>7</sup> Il en sera ainsi pour l'ensemble des activités requérant des salles de réunion et de l'équipement audiovisuel.

<sup>8</sup> Division de la réglementation budgétaire, du contrôle et des marchés publics.

<sup>9</sup> Division des budget-programmes des secteurs.



dépenses), afin d'assurer la cohérence entre les possibilités que laisse entrevoir l'évolution économique et sociale du pays et les contraintes que posent les principaux agrégats des finances publiques. En Algérie, comme dans la plupart des pays, différents services sont impliqués dans l'exercice de prévision. Dès lors, il convient de s'assurer que cet exercice soit optimalement coordonné entre les différents acteurs et que ceux-ci puissent jouer correctement leurs rôles complémentaires.

Dans le premier volet de l'Activité 214, l'équipe d'experts devra faire un diagnostic qui permettra d'avoir un portrait clair de comment la DGPP réalise la prévision des principaux agrégats macroéconomiques, comment elle estime ensuite leurs impacts sur les recettes et les dépenses publiques, à qui ses travaux sont-ils destinés, quand et comment sont-ils transmis, etc. Un diagnostic devra également être posé sur les relations qu'entretient la DGPP avec les structures partenaires clés, tels que la DG des Impôts (DGI), la DG des Douanes (DGD), la DG du Domaine national (DGDN), la DG du Trésor et de la Gestion comptable des opérations financières de l'État (DGTGCOFE), les prévisionnistes des ministères sectoriels, l'Office national des statistiques (ONS), etc. L'étude devra aussi jeter un éclairage sur les appuis passés et actuels reçus par la DGPP (ex. ceux de la Banque mondiale), ainsi que sur le niveau de formation de ses agents par rapport aux rôles qu'ils ont à jouer. L'étude devra ensuite comprendre une analyse du diagnostic posé de l'existant en fonction des meilleurs outils et pratiques internationaux adaptés à la réalité algérienne (par exemple, prise en compte du poids des hydrocarbures dans l'économie nationale et dans les recettes de l'État). L'analyse devra aussi évaluer la performance de l'exercice prévisionnel passé, en comparant notamment les prévisions réalisées ou utilisées (recettes, dépenses, inflation, démographie, etc.) avec les données réellement obtenues au cours des périodes étudiées. Enfin, des recommandations pratiques et adaptées devront être formulées pour amener la DGPP à améliorer la qualité générale de ses prévisions, en tenant compte des limites connues quant à ses ressources et aux technologies à sa disposition.

Un deuxième volet d'appui de l'A214 demandera que l'équipe d'experts cible les autres structures impliquées dans la prévision des recettes de l'État. Ainsi, à l'instar de l'étude portant sur la DGPP, l'équipe d'experts devra réaliser une étude des services des prévisions de recettes à la DGI, la DGD, la DGDN et de la DGTGCOFE<sup>10</sup>. Il sera donc question ici de poser un diagnostic, de réaliser une analyse de ce dernier, de mesurer les résultats obtenus et de formuler des recommandations, afin d'identifier les valeurs ajoutées possibles et d'aligner au mieux la capacité de ces structures à réaliser des prévisions de recettes fondées sur les meilleures pratiques en la matière (recettes fiscales, recettes douanières, recettes domaniales et autres types de recettes). Une attention particulière devra être portée aux moyens utilisés pour la prévision des recettes tirées des hydrocarbures.

Au terme de ce volet, un atelier de restitution d'une journée sera organisé pour l'ensemble des structures ayant participé aux deux études. Dans sa restitution, l'équipe d'experts devra proposer un plan concret de mise en œuvre des recommandations intégrées qu'elle aura formulées dans le cadre de l'A214.

Le tableau ci-dessous décrit les trois sous-activités de l'A214 avec leurs deux livrables et les trois missions terrain que devra réaliser l'équipe d'experts.

---

<sup>10</sup> L'équipe d'experts devra également analyser la contribution d'autres structures ayant des équipes dédiées à la prévision des recettes, notamment, le ministère de l'Énergie et des Mines, et le ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

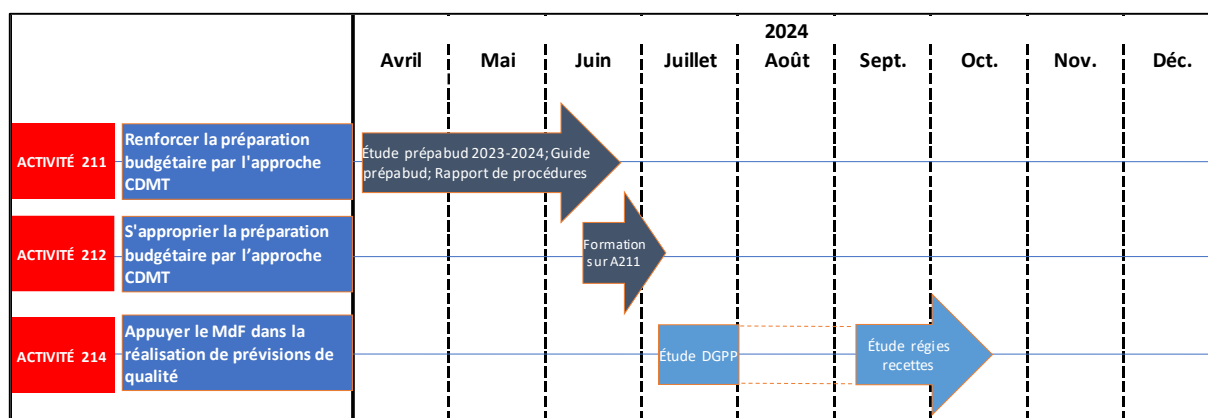


<b>A214 : Appuyer le ministère des Finances dans la réalisation de prévisions de qualité</b>
<b>SA1) Étude visant l'amélioration des capacités de la DGPP à réaliser des prévisions de qualité</b>
Mission 1 : état des lieux et diagnostic
Rédaction du Rapport d'étude ( <b>1ère partie du LIVRABLE A214-1</b> )
<b>SA2) Étude visant l'amélioration des capacités des régies de recettes à réaliser des prévisions de qualité</b>
Mission 2 : état des lieux et diagnostic
Rédaction du Rapport d'étude ( <b>2e partie du LIVRABLE A214-1</b> )
<b>SA3) Atelier de restitution</b>
Préparation d'un plan de mise en œuvre des recommandations
Plan de mise en œuvre sous forme de fichier PPT ( <b>LIVRABLE A214-2</b> )
Mission 3 : Atelier de restitution (sur les livrables A214-1 et A214-2)
Atelier de 1 jour avec tous les acteurs

## Calendrier des activités

Les activités sont prévues de démarrer et se terminer aux dates suivantes. Ces dates seront confirmées au moment de la mise sous contrat des experts.

- A211 : du 7 avril au 27 juin 2024 ;
- A212 : du 16 juin au 4 juillet 2024 ;
- A214 : du 7 juillet au 1<sup>er</sup> août, puis du 8 septembre au 17 octobre 2024.



## Expertise et profils recherchés

La réalisation des activités d'appui décrites précédemment nécessitera trois experts court terme qui devront travailler en étroite collaboration avec l'expert référent et sous la direction de l'ERB. Ces trois experts – deux en gestion des finances publiques et un en analyse quantitative et en prévisions macroéconomiques et budgétaires – devront être disponibles aux dates prévues à la section précédente en fonction de la contribution attendue à la réalisation de l'une ou l'autre des activités (voir tableau des hommes/jours ci-dessous).



	Expert référent		Expert 1 en GFP		Expert 2 en GFP		Expert 3 quantitatif		Total	
	Hors-Algérie	Algérie	Hors-Algérie	Algérie	Hors-Algérie	Algérie	Hors-Algérie	Algérie	Hors-Algérie	Algérie
A211	11,25	9,50	13,00	8,00	29,50	9,50	28,50	9,50	82,25	36,50
A212	2,00	3,00	4,00	3,00	4,00	3,00	4,00	3,00	14,00	12,00
A214	4,00						19,00	12,00	23,00	12,00
<b>TOTAL:</b>	<b>17,25</b>	<b>12,50</b>	<b>17,00</b>	<b>11,00</b>	<b>33,50</b>	<b>12,50</b>	<b>51,50</b>	<b>24,50</b>	<b>119,25</b>	<b>60,50</b>
	<b>29,75</b>		<b>28,00</b>		<b>46,00</b>		<b>76,00</b>		<b>179,75</b>	

Les profils recherchés des trois experts sont décrits ci-après.

#### Expert 1 en Gestion des finances publiques

##### Principales expériences recherchées

- Avoir au moins 20 ans d'expérience dans l'appui et la mise en œuvre de réformes de la gestion des finances publiques dans des pays en développement ou en transition, préférablement des pays d'Afrique francophone.

##### Principales compétences et connaissances

Le profil de l'expert devra démontrer une grande compétence et/ou une connaissance des domaines suivants :

- Développement et rédaction de guides et autres documents techniques sur la préparation budgétaire (CBMT/CDMT) et sur la performance ;
- Préparation et mise en œuvre de réformes budgétaires (budget-programme, gestion axée sur la performance) ;
- Préparation et développement de CDMT ;
- Analyse des processus de programmation budgétaire ;
- Analyse/développement de budgets ministériels (services centraux et déconcentrés) ;
- Déroulement des discussions tenues dans le cadre de la préparation budgétaire (dialogue de gestion, conférences budgétaires) ;
- Animation d'ateliers de formation sur la préparation budgétaire, les discussions budgétaires et la performance ;
- Déclinaison opérationnelle de la performance (objectifs, indicateurs) ;
- Contrôle des administrations, réforme du contrôle financier (ou budgétaire) ;
- Fortes capacités à utiliser la suite MS Office (Word, Excel, PowerPoint).

#### Expert 2 en Gestion des finances publiques

##### Principales expériences recherchées

- Avoir au moins 20 ans d'expérience dans l'appui et la mise en œuvre de réformes de la gestion des finances publiques dans des pays en développement ou en transition, préférablement des pays d'Afrique francophone.
- Avoir travaillé comme expert en finances publiques auprès du ministère des Finances d'un pays du Maghreb sera un atout.





#### Principales compétences et connaissances

Le profil de l'expert devra démontrer une grande compétence et/ou une connaissance des domaines suivants :

- Développement et rédaction de guides et autres documents techniques sur la préparation budgétaire (CBMT/CDMT) et sur la performance ;
- Préparation et mise en œuvre de réformes budgétaires (budget-programme, gestion axée sur la performance) ;
- Préparation et développement de CDMT ;
- Analyse des processus de programmation budgétaire ;
- Analyse/développement de budgets ministériels (services centraux et déconcentrés) ;
- Déroulement des discussions tenues dans le cadre de la préparation budgétaire (dialogue de gestion, conférences budgétaires) ;
- Animation d'ateliers de formation sur la préparation budgétaire, les discussions budgétaires et la performance ;
- Déclinaison opérationnelle de la performance (objectifs, indicateurs) ;
- Fortes capacités à utiliser la suite MS Office (Word, Excel, PowerPoint).

#### Expert 3 en analyses quantitatives et en prévision

##### Principales expériences recherchées

- Avoir au moins 15 ans d'expérience pertinente en analyse économique, quantitative et prévisionnelle, préférablement de pays africains ;
- Analyse et consolidation d'instruments de prévision et conception de modèles prévisionnels.

##### Principales compétences et connaissances

Le profil de l'expert devra démontrer une grande compétence et/ou une connaissance des domaines suivants :

- Cadrage macroéconomique ;
- Statistiques, méthodes quantitatives, économétrie, modèles de prévision et de simulation ;
- Services de prévision d'une administration publique, préférablement dans les pays africains ;
- Développement et rédaction de guides ou d'autres documents techniques ;
- Formation et animation de groupes de travail dans l'appropriation des nouvelles méthodes et des nouveaux outils de l'analyse macroéconomique et de la prévision budgétaire ;
- Fortes capacités à utiliser la suite MS Office. Maîtriser la codification de macros Excel.