MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET
****
DIRECTION DU CABINET
****
DIRECTION GENERALE DU BUDGET
****
N°_____/2026/MFB/DIR.CAB/DGB/

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE
Unité - Dignité -Travail
*****

ARRETE N°_024_
PORTANT APPROBATION DU GUIDE PRATIQUE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET EN MODE PROGRAMME
LE MINISTRE CHARGE DES FINANCES ET DU BDUGET

VU la Constitution de la République Centrafricaine du 30 août 2023 ;

VU la Loi n°17.023 du 21 décembre 2017 portant Code de Transparence et de Bonne Gouvernance dans la gestion des finances publiques ;

VU la Loi Organique n°18.013 du 13 juillet 2018 relative aux Lois des Finances en République Centrafricaine ;

VU la Loi n° 25.015 du 23 décembre 2025, arrentant le budget pour l'exercice 2026

VU le Décret n°16.028 du 30 août 2023, portant promulgation de la Constitution de la République Centrafricaine ;

VU le Décret n° 03.146 du 11 avril 2008, réglementant les procédures d'exécutions des dépenses publiques en République Centrafricaine ;

VU le Décret n°19.091 du 27 mars 2019, portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique en République Centrafricaine ;

VU le Décret n°19.092 du 27 mars 2019, portant Tableau des Opérations Financières en République Centrafricaine ;

VU le Décret n°19.093 du 27 mars 2019, portant Plan Comptable de l'Etat en République Centrafricaine ;

VU le Décret n°19.094 du 27 mars 2019, fixant la Nomenclature Budgétaire de l'Etat en République Centrafricaine ;

VU le Décret n°26.141 du 15 mai 2026, portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

VU le Décret n°26.146 du 21 mai 2026, portant nomination ou confirmation des Membres du Gouvernement et son modificatif subséquent ;

VU le Décret n°26.147 du 22 mai 2026, complétant les dispositions du Décret n°26.146 du 21 mai 2026 portant nomination ou confirmation des Ministres, Membres du Gouvernement ;

VU le Décret n°19.149 du 21 mai 2019, portant organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et du Budget et fixant les attributions du Ministre ;

VU le Décret n°23.084 du 04 avril 2023, portant Comptabilité des matières en République Centrafricaine ;

VU l'Arrêté Interministériel n°1698 du 02 août 2018, portant création et organisation du Comité de mise en œuvre du budget de programme en République Centrafricaine ;

VU l'Arrêté n°0528 du 30 juillet 2021, portant codification détaillée du Plan Comptable de l'Etat ;

VU l'Arrêté n°0529 du 30 juillet 2021, portant codification détaillée de la Nomenclature Budgétaire de l'Etat ;

VU l'Arrêté n°0530 du 30 juillet 2021, fixant les procédures d'élaboration du projet de Loi de Finances et le calendrier budgétaire en République Centrafricaine ;

Sur rapport du Directeur de Cabinet,

ARRETE

Article 1er : Est approuvé le Guide pratique de l'Exécution du Budget en mode programme annexé au présent arrêté.

Article 2 : Le présent Arrêté prend effet à compter de la date de sa signature, sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Fait à Bangui 21 JUIL 2026

REPUBLIQUE CENTAFRICAINE
MINISTERE CHARGE DES FINANCES ET DU BUDGET
LE MINISTRE
BP. 912 BANGUI

Hervé NDOBA

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Guide pratique de l'exécution du budget en mode programme

JUIN 2026

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE **3**

SIGLES ET ABREVIATIONS **5**

INTRODUCTION **7**

I. CADRE JURIDIQUE ET ENJEUX DU SUIVI BUDGETAIRE EN MODE PROGRAMME **9**

A. Le dispositif législatif et règlementaire du budget programme en RCA 9

B. Les enjeux du suivi budgétaire en mode programme 11

II. LES PROCESSUS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN MODE PROGRAMME **16**

A. Les étapes de la gestion des crédits en mode programme 16

B. Les procédures de l'exécution de la dépense publique 17

III. LES ACTEURS ET LES PRINCIPALES MODALITES DE L'EXECUTION DE LA DEPENSE **20**

A. Les Acteurs de l'exécution de la dépense 20

B. Les modalités intervenantes dans l'exécution de la dépense publique 29

IV. LE CALENDRIER ET LES DOCUMENTS **35**

A. La mise en place des crédits 35

B. La programmation des crédits et des emplois 41

C. Le suivi de l'exécution budgétaire 43

D. Le contrôle des engagements 44

E. Les contrôles a posteriori et les analyses de procédures 45

DOCUMENTS ANNEXES **46**

PREFACE

Dans le cadre de l'harmonisation des politiques de gestion des finances publiques au sein de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), six directives communautaires ont été adoptées en 2011 pour engager les États membres dans une réforme ambitieuse, fondée sur les principes de transparence, de performance, et de responsabilité dans la gestion des ressources publiques.

Conformément à ces engagements communautaires, la République Centrafricaine a transposé ces directives dans son ordre juridique interne, traduisant ainsi sa volonté d'inscrire durablement la réforme de ses finances publiques dans une logique de modernisation, d'efficacité et de résultats. Le Gouvernement a initié depuis 2018 un vaste chantier de renforcement des capacités institutionnelles et humaines, en vue de soutenir la mise en œuvre progressive du budget programme, pierre angulaire d'une gestion axée sur les résultats.

Le passage du budget de moyens au budget programme répond à une nécessité nationale impérieuse : mieux planifier, mieux allouer, et mieux utiliser les ressources publiques pour répondre de manière concrète et mesurable aux priorités de développement. Cette réforme place la performance au cœur de l'action publique et renforce la redevabilité des gestionnaires vis-à-vis des citoyens.

Le budget programme, en tant qu'instrument de pilotage stratégique, vise à améliorer la qualité de la dépense publique, à accroître la transparence budgétaire, et à favoriser une culture de résultats au sein de l'administration. Il constitue également un levier essentiel pour renforcer la confiance des partenaires techniques et financiers, condition sine qua non à une mobilisation accrue des ressources extérieures pour soutenir le développement économique et social du pays.

Le présent *Guide de l'exécution du Budget en mode Programme* vise à accompagner les acteurs publics, à tous les niveaux, dans l'appropriation des principes, des outils et des pratiques nécessaires à la mise en œuvre effective de cette réforme. Il offre un cadre méthodologique structuré et opérationnel pour l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation du budget programme.

Sous l'impulsion du Ministre des Finances et du Budget, ce guide s'inscrit dans une dynamique d'appropriation progressive et inclusive, où chaque acteur institutionnel est appelé à jouer pleinement son rôle. Il s'agit d'un outil pédagogique et pratique, destiné à renforcer les capacités techniques des gestionnaires publics et à garantir une gestion plus efficiente, plus transparente et plus responsable des deniers publics.

La République Centrafricaine est résolument engagée dans cette transition vers une gouvernance budgétaire plus moderne, plus rigoureuse et orientée vers les résultats. La réussite de cette réforme dépendra de l'engagement collectif, de la rigueur dans l'application des principes édictés, et de la volonté commune de faire des finances publiques un véritable moteur du développement de la RCA.

Hervé NDOBA
Ministre chargé des Finances et du Budget

SIGLES ET ABREVIATIONS

AE	Autorisation d'Engagement
AN	Assemblée Nationale
BOP	Budget Opérationnel de Programme
BP	Budget Programme
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDMTS	Cadre de Dépenses à Moyen Terme Sectoriel
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CF	Contrôleur Financier
CI	Contrôleur Interne
CM	Conseil des Ministres
CP	Crédit de Paiement
DG	Direction Générale
DGB	Direction Générale du Budget
DGCOP	Direction Générale des Commandes Publiques
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
EJ	Engagement Juridique
FMI	Fonds Monétaire International
JO	Journal Officiel
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MFB	Ministère des Finances et du Budget
NBE	Nomenclature Budgétaire de l'Etat
NPJ	Nomenclature des Pièces Justificatives
PAP	Projet Annuel de Performance
PBI	Programmation Budgétaire Initiale
PCE	Plan Comptable de l'Etat
PDF	Plan de Déblocage de Fonds
PLF	Projet de Loi de Finances
PM	Premier Ministre
PPM	Plan de Passation des Marchés publics
PPP	Partenariats Public-Privé
PR	Présidence de la République
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAP	Rapport Annuel de Performance
RBOP	Responsable du Budget Opérationnel de Programme

RFF	Responsable de la Fonction Financière
RGCP	Règlement Général sur la Comptabilité Publique
RPROG	Responsable de Programme
RUOP	Responsable de l'Unité Opérationnelle de Programme
SRM	Services des Marchés Publics
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
UOP	Unités Opérationnelles de Programme
RCA	République Centrafricaine

INTRODUCTION

La gestion des finances publiques connaît, depuis plusieurs années, de profondes mutations à l'échelle internationale et régionale. Ces changements traduisent une volonté croissante des États et des Institutions partenaires de renforcer la gouvernance financière, d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et de promouvoir une culture de résultats. Dans un contexte marqué par la rareté des ressources, les exigences de transparence et de redevabilité, ainsi que par la pression pour des services publics de qualité, il est devenu impératif de réformer les modes de gestion budgétaire pour mieux répondre aux besoins des populations.

Sur le plan sous régional, la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) a engagé, à travers ses directives, une réforme ambitieuse de la gestion des finances publiques. L'une des transformations majeures de cette réforme est le passage du budget de moyens au budget-programme, instrument de pilotage qui met l'accent sur les résultats attendus plutôt que sur les moyens alloués. Cette approche vise à lier plus étroitement les ressources budgétaires aux politiques publiques, en assurant une meilleure lisibilité de l'action publique, une efficacité accrue des interventions et une plus grande responsabilisation des gestionnaires.

La République Centrafricaine (RCA), consciente des enjeux liés à cette réforme, a franchi une étape décisive en adoptant un nouveau cadre juridique harmonisé qui consacre le passage au budget-programme. Ce cadre établit les fondements d'une gestion publique axée sur la performance, qui implique une programmation pluriannuelle, une allocation stratégique des ressources et un suivi-évaluation des résultats obtenus afin de garantir une redevabilité sociale. Toutefois, la mise en œuvre de cette réforme exige des changements profonds dans les pratiques et l'organisation administratives, ainsi qu'une montée en compétences des acteurs publics à tous les niveaux.

La transition vers le budget-programme repose en effet sur un ensemble d'exigences techniques et institutionnelles notamment la maîtrise de la planification stratégique, la capacité à formuler des objectifs clairs et mesurables, l'identification d'indicateurs de performance pertinents, l'articulation cohérente entre les politiques publiques et les allocations budgétaires, ainsi qu'un suivi rigoureux de l'exécution budgétaire. Cette complexité rend indispensable un accompagnement des acteurs impliqués, afin d'assurer une appropriation progressive et efficace de cette nouvelle logique de gestion.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la nécessité d'élaborer le ***guide pratique sur l'exécution du budget en mode programme.*** Ce guide a pour vocation d'offrir aux différents intervenants, responsables de programmes, cadres des Institution de la République Publiques et des Ministères, gestionnaires, acteurs du contrôle et du suivi-évaluation, un outil de référence simple, clair et opérationnel. Il vise à faciliter la compréhension du cadre conceptuel et réglementaire du budget-programme, à expliciter les étapes de sa mise en œuvre, et à fournir des outils méthodologiques pour renforcer les capacités des agents publics.
A travers ce guide, la RCA entend consolider les acquis de la réforme, favoriser une meilleure coordination entre les acteurs, et contribuer à une gestion efficace, efficiente, transparente et responsable des ressources publiques, au service du développement national et du bien-être des populations.

Le présent ***guide pratique de l'exécution du budget en mode programme*** s'articule autour de grandes parties complémentaires. La première porte sur la présentation du cadre général, qui expose les fondements juridiques adoptés par la République Centrafricaine (RCA), ainsi que les principes et la structure d'élaboration du budget-programme, en détaillant les étapes de la planification stratégique, la programmation budgétaire pluriannuelle et la construction du budget annuel par programme (I). La deuxième est consacrée au processus de l'exécution du budget, mettant en lumière les mécanismes de gestion axée sur les résultats (II). La troisième décrit le rôle des acteurs, afin de faciliter l'appropriation et l'application cohérente du budget-programme par tous les intervenants (III). La quatrième regroupe des outils pratiques, modèles types et présente les modalités de suivi de la performance et les dispositifs de contrôle et de redevabilité (IV).

I. CADRE JURIDIQUE ET ENJEUX DU SUIVI BUDGETAIRE EN MODE PROGRAMME

A. Le dispositif législatif et règlementaire du budget programme en RCA

L'exécution du budget programme est encadrée par plusieurs textes législatifs et règlementaires au premier rang desquels la Constitution de la République Centrafricaine du 30 aout 2023 dont les dispositions sont complétées par la loi organique N°17.023 du 21 décembre 2017 portant Code de Transparence et de Bonne Gouvernance en République Centrafricaine. D'autres textes exclusivement consacrés aux finances publiques complètent ce dispositif juridique. Il s'agit de :

1. Textes législatifs :

- Loi n°17.023 du 21 décembre 2017 portant Code de Transparence et de Bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ;
- Loi Organique N° 018.013 du 13 juillet 2018, relative aux Lois de Finances (LOLF) ;
- Lois de finances initiales ou rectificatives ;
- Loi n° 25.016 du 23 décembre 2025, portant Code de la Commande Publique de la République Centrafricaine ;
- Loi n°59.065 du 28 janvier 1959 portant règlement de la caisse centrafricaine des pensions ;
- Loi n°99.016 du 16 juillet 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance N°93.008 du 14 juin 1993 portant Statut Général de la Fonction Publique ;

2. Textes réglementaires :

Les textes règlementaires sont les Décrets, les arrêtés, les instructions et les circulaires.

2.1. Décrets

- Décret n° 85.253 du 16 août 1985, portant réglementation des dépenses effectuées sur les Caisses d'Avances ;
- Décret n° 00 172 du 10 juillet 2000, fixant les règles d'application de la Loi n°99.016 du 16 juillet 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance N°93.008 du 14 juin 1993 portant Statut Général de Fonction Publique Centrafricaine ;
- Décret n°07-136 du 16 mai 2007 instituant une procédure simplifiée de gestion administrative et financière du personnel civil et militaire de l'Etat ;

- Décret n°19.091 du 27 mars 2019, portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- Décret n°19.092 du 27 mars 2019 portant le Tableau des Opérations Financières de l'Etat de la République Centrafricaine ;
- Décret n°19.093 du 27 mars 2019 portant le Plan Comptable de l'Etat en République Centrafricaine ;
- Décret n°19.094 du 27 mars 2019 portant la Nomenclature Budgétaire de l'Etat en République Centrafricaine ;
- Décret n° 08-321 du 05 septembre 2008, portant organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Marchés Publics ;
- Décret n° 08-335 du 20 septembre 2008, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régularisation des Marchés Publics en République Centrafricaine ;
- Décret n° 09-114 du 27 avril 2009, portant modalités et seuils d'approbation des marchés publics et des conventions de délégation de service public ;
- Décret n°09.113 du 27 avril 2009, fixant les modalités d'exécution des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- Décret n° 09.114 du 27 avril 2009, portant modalités et seuils d'approbation des marchés publics et des conventions de délégations de service public ;

2.2. Arrêtés

- Arrêté n° 0530/ MFB/DIRCAB/DGB/DPPRB/SRB du 30 juillet 2021, fixant les procédures de l'élaboration du projet de loi de finances et le calendrier budgétaire en République Centrafricaine ;
- Arrêté n° 052/MFB/DIRCAB/DGTCP du 24 décembre 2008, portant création des régies d'avance et de recettes auprès des ministères générateurs de menues recettes ;
- Arrêté n° 825 du 24 novembre 2008, portant organisation et fonctionnement des Services de Passation des Marchés Publics ;
- Arrêté n° 144/09 du 10 avril 2009, portant composition et fonctionnement des commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres ;
- Arrêté n° 237/09 du 30 avril 2009, portant approbation du manuel de procédures des marchés publics
- Arrêté n° 144/09 du 10 avril 2009, portant composition et fonctionnement des Commissions d'Ouverture des Plis et d'Evaluation des offres ;
- Arrêté n° 1135/09 du 30 décembre 2009, portant composition et fonctionnement des Commissions de réception ;

- Arrêté n°0288 du 13 mai 2016 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat ;
- Arrêté n°519/MFB/DIRCAB/IGF/C/16 du 09 août 2016 fixant le calendrier de traitement des salaires de fonctionnaires et agents de l'Etat, civils et militaires.

B. Les enjeux du suivi budgétaire en mode programme

La place du programme dans le dispositif de gestion budgétaire

1. Le programme constitue l'ossature du budget programme. A ce titre, il convient de mettre un accent particulier sur ce point, avant de présenter les enjeux du suivi budgétaire en mode programme.

Les caractéristiques du programme

1.1. Le programme est un ensemble de moyens budgétaires concourant à la mise en œuvre d'une politique publique. C'est un centre de responsabilité qui s'exerce sur un domaine ministériel représentatif d'une politique publique.

Le programme, une unité de gestion de moyens budgétaires

1.1.1. Les ministères et Institutions de la République sont les périmètres de présentation et de mise à disposition des crédits. Ils regroupent les programmes dont les politiques publiques concourent à la réalisation de leurs missions. Ils disposent en outre, de programmes « pilotage et soutien » constitués essentiellement des services communs. Cela implique que :

- le programme relève uniquement d'un ministère/institution. Il ne peut exister de programme interministériel ;
- les politiques publiques étant mises en œuvre par l'Exécutif, la création ou la suppression de programmes/dotations relève de la compétence exclusive du Gouvernement sous réserve d'une validation de l'Assemblée Nationale dans le cadre du vote des lois de finances ;
- le nombre de programmes, pour un même ministère, relève de la structuration retenue par l'Exécutif pour la conduite de sa mission.

Selon les articles 18 et 20 de la LOLF, le programme est l'unité de spécialisation et de vote des crédits. Les crédits d'un programme sont présentés par nature économique de dépenses. Il s'agit du personnel, des biens et services, des transferts et des investissements. En outre, au montant financier alloué à chaque programme au titre des dépenses de personnel, est désormais associé un nombre indicatif d'emplois. Ce nombre est décliné par catégorie en fonction du plafond d'autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat, article 21 de la LOLF.

Les projets et rapports annuels de performance sont conçus par programme. Les débats à l'Assemblée Nationale se font par programme. Les amendements sont déposés et discutés par programme.

Le Rapport Annuel de Performance (RAP) présente, pour chaque programme :

- le niveau de réalisation des indicateurs, avec comparaison aux cibles et explication des écarts ;
- l'exécution des crédits (AE et CP) par action et catégorie économique ;
- l'impact des mouvements de crédits (fongibilité, virements, annulations) sur la performance ;
- les principales mesures de régulation budgétaire appliquées et leurs effets ;
- un plan d'actions d'amélioration pour l'exercice suivant.

Le programme, socle de la performance d'une politique publique

1.1.2. Le programme est le niveau de mesure de la performance de la politique publique ou du pan de la mission portée par le ministère.

La mesure de la performance de l'action publique conduit à la fixation préalable d'objectifs précis, accompagnés d'indicateurs assortis de cibles permettant de mesurer l'atteinte des résultats attendus. A chaque programme sont associés des objectifs et des indicateurs.

L'indicateur est une variable quantitative ou qualitative permettant de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état ou une situation. Les indicateurs figurent dans les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances.

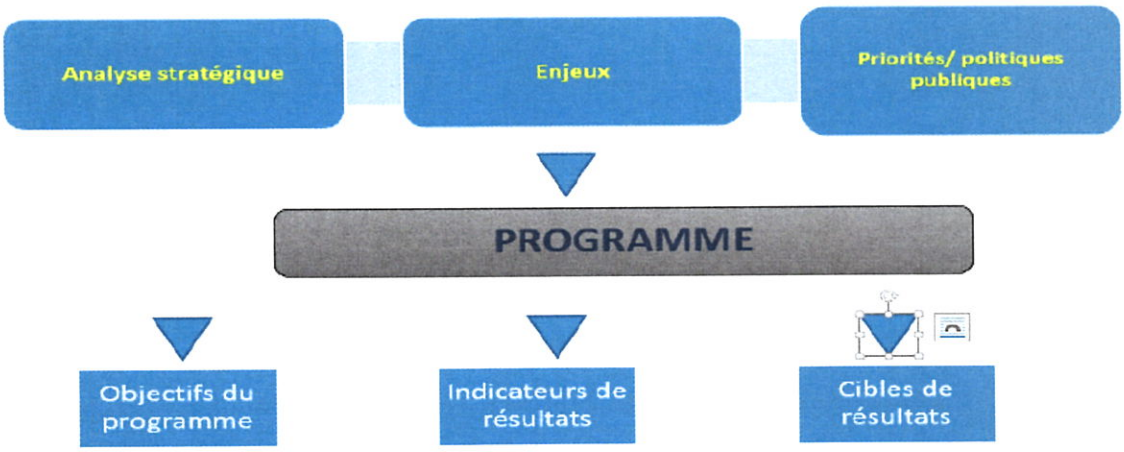
Le contrôle de la performance des programmes est une nouvelle attribution des corps et Institution de la République de contrôle, ainsi que de la Cour des comptes. Ils contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience (article 74, 76 de la LOLF).

L'objectif peut être spécifié en fonction du public ciblé (usager, contribuable, citoyen) par la politique publique. On peut ainsi distinguer trois (03) dimensions pour la détermination des objectifs :

- l'efficacité socio-économique ;
- la qualité du service ;
- l'efficience de la gestion.

Le schéma ci-dessous illustre la place du programme dans le dispositif de gestion budgétaire.

Schéma n° 1 : La performance des programmes



Source : DGB

Le suivi de l'exécution budgétaire en mode programme vise à atteindre plusieurs objectifs dont les quatre suivants paraissent les plus importants :

Assurer un meilleur pilotage des finances publiques

2. Il s'agit de veiller à la mise en place des dotations dans la limite des crédits votés par l'Assemblée Nationale et qui préserve, si possible, des marges de manœuvre pour gérer les aléas de l'exécution. Il convient également de permettre de réorienter les choix politiques en cas de nécessité ou répondre à des situations de crise.

Veiller à une bonne prévention des risques budgétaires

3. Un risque budgétaire est une situation potentielle à laquelle peut être confrontée une autorité publique consistant à ne pas disposer de toutes les ressources prévues *ab initio « dès le début »* ou bien de ne pas être en mesure de respecter en dépenses, l'autorisation budgétaire qui lui a été donnée (par exemple, les limites de la loi de finances). Il est à noter que ces deux (2) situations peuvent être concomitantes : une prévision de ressources trop optimiste et un excès de dépenses par rapport au disponible effectivement constaté.

4. Il est nécessaire de disposer d'un recensement, aussi exhaustif que possible, et qualitatif des engagements de l'Etat. Il ne peut généralement pas découler des seuls outils techniques et appelle souvent une analyse contradictoire.

5. En outre, émergent de nouveaux mécanismes d'engagement de long terme tels que les Partenariats Public-Privé (PPP) qui nécessitent une perspective budgétaire de

long terme et la bonne intégration des échéances annuelles dans la programmation des dépenses.

C'est la raison pour laquelle la mise en place d'une programmation budgétaire en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) constitue une bonne garantie de prise en compte de toutes les échéances, notamment dans le cadre d'investissements lourds à caractère pluriannuel (cf. encadré 1).

Encadre 1 : Définition de la notion d'autorisation d'engagement et de crédit de paiement

Autorisation d'engagement : *limite pour le gestionnaire pour engager juridiquement l'Etat à payer une dépense = droit de signer.*

Crédits de paiement : *sommes pouvant effectivement donner lieu à paiement au cours de l'exercice = droit de payer.*

Les AE et CP peuvent concerner toutes les catégories de dépenses mais plus généralement les dépenses d'investissement comme dans le contexte centrafricain.

	Année N	Année N+1	Année N+2	TOTAL
AE	100	0	0	100
CP	10	40	50	100

Source : DGB

Asseoir une meilleure connaissance des caractéristiques des dépenses de chaque ministère et des Institutions de la République publiques.

6. Il convient de mieux connaitre la nature intrinsèque de chaque dépense, de leur caractère plus ou moins contraint, pour améliorer la qualité de la budgétisation et les conditions d'exécution des exercices à venir.

7. Ceci doit permettre de mieux identifier les risques budgétaires, mieux organiser la coopération et la répartition des tâches entre la Direction Générale du Budget (DGB) et les Contrôleurs Financiers (CF) et améliorer la fiabilité de la comptabilité des engagements.

Contenir le volume de la dépense

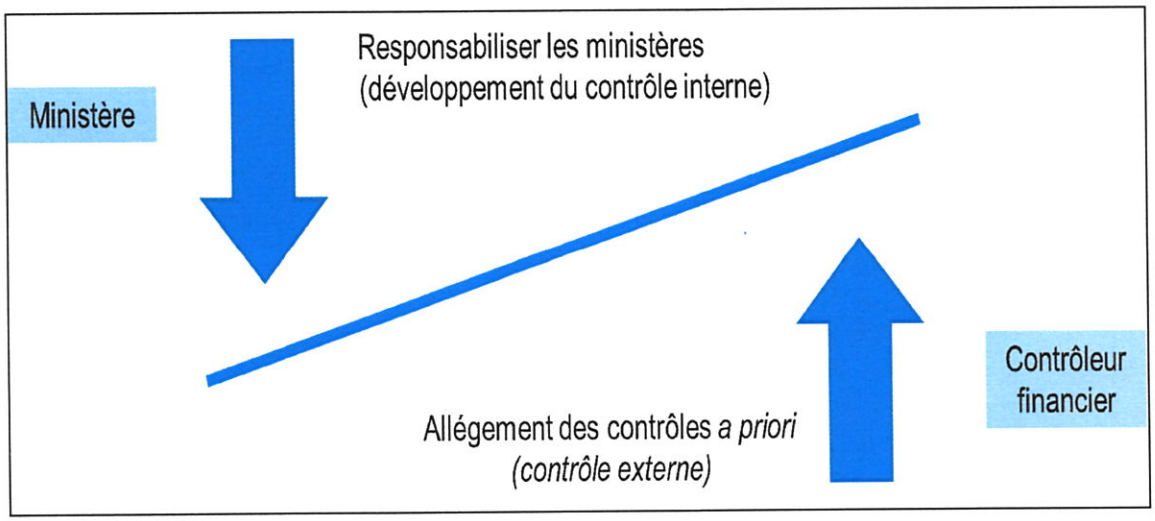
8. L'autorisation de dépense donnée par l'Assemblée Nationale et contrôlée par les autorités étatiques pour se conformer aux capacités de décaissement constitue un point cardinal. Il doit pouvoir être vérifié en permanence que les volumes ne seront pas dépassés et que, par ailleurs, la qualité de la dépense est bonne, c'est-à-dire que l'argent est bien utilisé pour les politiques publiques pour lesquelles il est prévu et que les circuits administratifs et de décision sont efficaces et économes.

9. Un rééquilibrage des responsabilités au bénéfice des ministères sectoriels et Institution de la République publiques est envisageable en fonction des efforts que ces derniers déploient pour améliorer le contrôle interne de leur gestion. Le processus de ce rééquilibrage est à la fois adapté, évolutif et réversible :

- adapté à chaque ministère et Institution de la République publiques en fonction de son organisation, de la qualité de ses procédures internes et des caractéristiques de ses dépenses ;
- évolutif avec une progression qui dépend entièrement des efforts déployés ;
- réversible s'il est constaté des manquements compromettant la réussite de la réforme budgétaire.

Ce rééquilibrage des responsabilités entre le contrôleur financier et le ministère est illustré dans le schéma suivant.

Schéma n°2 : La responsabilisation des ministères et Institutions de la République publiques



Source : DGB

II. LES PROCESSUS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN MODE PROGRAMME

10. Les principales phases de la dépense évoluent, en sus de l'introduction des autorisations d'engagement, par l'exécution en mode programme.

A. Les étapes de la gestion des crédits en mode programme

L'engagement juridique

L'engagement juridique consomme les AE en amont de toute phase de réception ou de demande de paiement. L'engagement juridique est un acte par lequel un organisme public (l'Etat) crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge. Il est pris par un responsable habilité à créer une telle obligation (ordonnateur de droit ou délégué), et a un impact « métier » (bon de commande, contrat, décision attributive de subvention...). C'est l'acte fondateur de la dépense.

Le service fait

Le service fait est le fait générateur du rattachement de la dépense à l'exercice pour l'établissement des états financiers. Il matérialise la délivrance conforme d'un bien ou la prestation d'un service.

La demande de paiement

La demande de paiement correspond à la transcription dans les systèmes d'information financière de la facture du fournisseur. Pour les dépenses pour lesquelles une échéance de paiement est définie : le responsable des demandes de paiement valide la demande de paiement. Les paiements sont ensuite mis en attente jusqu'à la date de l'échéance du paiement. Le décaissement et la consommation des CP interviennent à l'échéance.

La mise en paiement

Les CP sont consommés au fur et à mesure des paiements. La consommation des CP est enregistrée en comptabilité budgétaire au moment du décaissement correspondant au paiement de la dépense qui est réalisé par le comptable. C'est l'acte qui libère l'Etat de ses obligations vis-à-vis d'un cocontractant.

Au final, lorsque la réforme est pleinement appliquée, le chaînage des opérations physico-financières est sensiblement simplifié. Il est décrit dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Synthèse des étapes de la gestion des crédits

Etapes dans le système classique	Etapes dans le système rénové
• Ouverture des crédits • Mise en réserve • Engagement comptable • Visa • Signature • Exécution / livraison • Service fait • Liquidation • Ordonnancement • Visa ordonnance • Paiement	• Programmation • Visa des actes d'engagement • Signatures • Exécution / livraison • Service fait • Liquidation • Paiement • Comptabilisation

Source : DGB

B. Les procédures de l'exécution de la dépense publique

11. Dans la nouvelle approche, les principales procédures de la dépense publique, à savoir la procédure normale et la procédure exceptionnelle sont réaffirmées. On soulignera notamment les points suivants :

❖ Les principales procédures de la dépense

La procédure normale

La procédure de droit commun s'exécute suivant les quatre étapes (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) des deux phases (administrative et comptable) de la dépense publique.

Elle est qualifiée de normale, quand les quatre étapes des deux phases sont exécutées successivement. Elle est généralement utilisée pour le règlement des contrats issus de la commande publique. Elle est obligatoire, pour tout règlement à effectuer au profit des fournisseurs inscrits au registre du commerce ou de personnes morales de droit public ou privé.

Elle est qualifiée de simplifiée lorsque l'engagement et la liquidation s'effectuent simultanément. La procédure simplifiée permet de procéder à des paiements à titre définitif ou non, surtout lorsqu'il est difficile d'établir au préalable la preuve du service fait ou lorsque le règlement après l'établissement de cette preuve peut gêner le bon déroulement de l'activité.

La procédure exceptionnelle

La procédure exceptionnelle s'exécute sans ordonnancement préalable. C'est le cas de la dette extérieure, des paiements en devise au plan international, des opérations des missions diplomatiques et consulaires, etc. Il est à signaler que les dépenses exécutées en procédure exceptionnelle font l'objet de régularisation suivant la procédure simplifiée.

❖ Les phases de l'exécution de la dépense

La phase administrative

Selon l'article 16 du RGCP, la phase administrative incombe aux ordonnateurs qui sont chargés de la prescription de l'exécution des dépenses. A cet effet, ils procèdent aux engagements, liquidations et ordonnancements des dépenses sous réserve des dispositions particulières prévues par la règlementation en vigueur.

Ainsi, la phase administrative comporte trois (03) étapes que sont : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

L'engagement :

Conformément à l'article 89 du RGCP, l'engagement de la dépense publique se décline en un engagement juridique et un engagement comptable.

- L'engagement juridique de la dépense publique est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.
- L'engagement comptable de la dépense publique consiste à affecter des crédits au paiement de la dépense.

Pour les dépenses d'investissements et les projets exécutés en partenariat public privé (PPP) l'engagement se fait sur la base des autorisations d'engagement (AE). Pour les autres natures de dépenses, l'engagement se fait sur la base des crédits de paiement (CP). Il est matérialisé par l'établissement d'un bon d'engagement (article 22 de la LOLF, alinéa 2 et 3).

Les engagements des dépenses de personnel, de matériel et de transfert ne peuvent pas intervenir au-delà du 15 novembre de l'année.

Les engagements des dépenses d'amortissement et des charges de la dette publique et des dépenses en atténuation des recettes des gestions antérieures ne peuvent intervenir au-delà du 31 décembre. Les engagements des dépenses d'équipement et d'investissement ne peuvent pas intervenir au-delà du 30 octobre de l'année sauf si elles peuvent être liquidées avant le 31 décembre de l'année (article 133 du RGCP).

Tous les actes d'engagement doivent être soumis au visa préalable du Contrôleur Financier sous réserve de la modulation du contrôle.

La Liquidation :

Conformément à l'article 90 du RGCP, la liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers.

Les liquidations de dépenses, toutes catégories confondues ne peuvent intervenir au-delà du 31 décembre de l'année (article 144 du RGCP).

L'Ordonnancement :

L'Ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou des Organismes publics concernés (article 92 du RGCP).

L'ordonnancement des dépenses toutes catégories confondues ne peut intervenir au-delà du 15 décembre de l'année.

La phase comptable

Cette phase comptable est constituée d'une seule étape qui est le paiement. Ce paiement ne peut intervenir qu'après visa de l'ordonnance ou du mandat de paiement par le comptable assignataire.

Le paiement est l'acte par lequel, l'Etat ou l'organisme public se libère de sa dette (article 93 du RGCP).

Les règlements de dépenses sont faits soit par remise d'espèces ou de chèques, soit par virement bancaire ou postal dans les conditions fixées par la réglementation régissant la matière. Cependant, ces règlements ne doivent intervenir que sous réserves des dispositions de (l'article 95) du Décret portant règlement général sur la comptabilité publique. Les chèques sur le Trésor sont soumis sans restriction aucune à la législation sur les chèques.

Avant tout paiement, le comptable est tenu au regard de la réglementation d'effectuer un certain nombre de vérifications.

Si, aux termes des contrôles prescrits, le comptable n'a pas décelé des irrégularités susceptibles d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire, celui-ci procède au paiement de la dépense en utilisant l'un des moyens de paiement ci-dessus cités.

Lorsqu'à l'occasion des contrôles prévus, des irrégularités sont constatées par les comptables publics, ceux-ci sont tenus de refuser le visa de la dépense ; il en est de même lorsque les comptables publics ont pu établir que les certifications délivrées par les ordonnateurs sont inexactes.

III. LES ACTEURS, LES PRINCIPALES MODALITES DE L'EXECUTION DE LA DEPENSE ET LE DIALOGUE DE GESTION

12. La réforme budgétaire entraine comme conséquence une redéfinition des acteurs intervenant dans le processus de la dépense. Si le comptable public est celui dont le rôle évolue peu, de nouveaux acteurs apparaissent et d'autres voient leur rôle profondément modifié.
Les acteurs de l'exécution du budget programme sont définis par le décret n°19.091 du 27 mars 2019, portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique. En effet, l'article 7 dudit décret dispose que « Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets des organismes publics incombent aux ordonnateurs, aux contrôleurs financiers et aux comptables publics ».

A. Les Acteurs de l'exécution de la dépense

L'ordonnateur

Dans la nouvelle approche marquée par l'ordonnancement multiple, la fonction d'ordonnateur est remplie par plusieurs acteurs.
Au niveau central, on distingue les ordonnateurs principaux et des ordonnateurs délégués.
Au niveau déconcentré, nous avons des ordonnateurs secondaires.

13. L'article 11 du RGCP dispose que « Est ordonnateur toute personne ayant qualité au nom de l'Etat pour prescrire l'exécution des recettes et des dépenses inscrites au budget de l'Etat.
Il peut déléguer ses attributions d'ordonnateur à des ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales et à des ordonnateurs secondaires au niveau des services déconcentrés de l'Etat ».

Au niveau central

On distingue les ordonnateurs principaux et des ordonnateurs délégués.

Les ordonnateurs principaux

Selon l'Article 12 alinéa 1 : les ordonnateurs principaux sont ceux à qui les autorisations sont directement données. Ce sont :

- **Le Ministre en charge des finances, pour le budget général de l'Etat ;**
- **Les Ministres sectoriels ;**

- **Le Maire, pour le budget de sa commune ;**
- **Les responsables des Institution de la République de la République et autres organismes publics, pour les budgets de leurs entités respectives.**

- **Le ministre chargé des finances :**

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie. A ce titre, il constate les droits de l'Etat, liquide et émet les titres de créances correspondants.

Il est ordonnateur principal des crédits de programme de son ministère (Article 13 du RGCP).

- **Les ministres et les présidents d'Institution de la République :**

Les ministres et présidents d'Institution de la République sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes, et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution (Article 14 du RGCP).

Les ministres et les présidents d'Institution de la République sont ordonnateurs principaux des dépenses du budget général et des budgets annexes pour les crédits mis à leur disposition. En matière de dépenses, ils procèdent aux engagements, liquidations et ordonnancements.

Ils peuvent nommés des ordonnateurs délégués ou secondaires. Les ordonnateurs délégués sont nommés au niveau des administrations centrales. Les ordonnateurs secondaires sont nommés au niveau des services déconcentrés de l'Etat.

Les délégataires

Selon l'Article 12 alinéa 3 : les ordonnateurs délégués sont ceux qui reçoivent délégation des ordonnateurs principaux ou des ordonnateurs secondaires pour exercer une partie de leurs fonction.

Il s'agit :

- des Responsables de programme, des Responsables des budgets opérationnels, des Responsables des unités opérationnels et des Directeurs des ressources humaines qui disposent du premier niveau de délégation, à savoir l'engagement et la proposition de liquidation ;
- des Responsables de la fonction financière, et le Directeur de la dette publique qui bénéficie du deuxième niveau de délégation à savoir la liquidation et le mandatement.

Les délégataires de pouvoir d'engagement et de proposition de liquidation

14. Le Responsable de Programme (RPROG)

Le RPROG, désigné par son ministre, assure le pilotage stratégique et opérationnel du programme dans toute la chaîne PPBSE (Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-évaluation). À ce titre, il :

- établit le PAP annexé au projet de loi de finances annuelle qui présente les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés[1] ;
- rend compte des engagements pris dans le PAP lors de l'établissement du RAP ;
- établit la programmation budgétaire et décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme, dans le cadre d'un dialogue de gestion, en liaison avec les responsables de BOP ;
- décline les priorités issues des documents de planification nationale et sectorielle (stratégie nationale de développement, CBMT, CDMT, CDSM) en objectifs budgétaires et indicateurs de performance ;
- arbitre la répartition des crédits entre actions, activités et UOP en cohérence avec ces priorités ;
- anime le dialogue de gestion avec les RBOP et RUOP et valide leurs plans de travail annuels ;
- détermine les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois, qu'il met à la disposition des responsables de BOP ;
- rend compte, à travers le RAP, de la contribution du programme aux objectifs de politique publique du ministère et du Gouvernement.

15. Le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) :

Il assure le pilotage du BOP et s'assure de la bonne exécution des UOP. Il rend compte de ses résultats au responsable de programme. Il propose l'affectation et le redéploiement des crédits au RPROG. Le RBOP centralise les besoins et les caractéristiques techniques des biens (meuble et immeuble) et services des UOP et les transmet au RPROG. Il engage les dépenses transversales de son BOP et proposent les liquidations y relatives.

---

[1] S'agissant des emplois, l'affectation et la gestion des emplois dans les programmes doit être considéré comme une cible à atteindre mais ne sera vraisemblablement pas opérationnelle avant plusieurs années

16. Le Responsable d'Unité Opérationnelle de Programme (RUOP) :

Le RUOP est responsable, au niveau opérationnel, de l'atteinte des résultats et du respect des indicateurs associés aux activités relevant de son unité. Il met en place un dispositif de contrôle interne de premier niveau sur l'exécution physique et financière des opérations et transmet périodiquement au RBOP et au RPROG des rapports de performance simplifiés.

Il a pour mission l'exécution du budget de l'entité. A cet effet, il est chargé de :

- définir les besoins et caractéristiques techniques des biens (meuble et immeuble) et services et de les transmettre au RBOP pour centralisation ;
- assurer l'élaboration et la mise en œuvre du contrat ;
- engager les dépenses et proposer les liquidations y relatives.

Les délégataires de pouvoir de liquidation et d'ordonnancement

17. Le Directeur des Ressources, Responsable de la fonction financière

Le responsable de la fonction financière est appelé à jouer un rôle majeur dans le cadre de la réforme budgétaire.

Sur un périmètre d'intervention élargi, sans préjudice d'autres fonctions que peut lui confier son ministre, le responsable de la fonction financière :

- assure un rôle de coordination et de synthèse budgétaire et comptable au niveau du ministère concerné : il coordonne l'élaboration des projets annuels de performances (PAP) ; il établit, en lien avec le responsable de programme (RPROG), les documents relatifs à la programmation initiale des emplois et des crédits et propose au ministre les mouvements de crédits ;
- veille au caractère soutenable du budget du ministère : il valide la programmation effectuée par le RPROG et suit sa réalisation ; il propose le cas échéant des mesures nécessaires au respect du plafond de crédits et des emplois... ;
- coordonne et met en œuvre les dispositifs de qualité, de conformité et d'efficience de la fonction financière : il s'assure ainsi de la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire et comptable et, le cas échéant, de la comptabilité analytique ; il veille à la mise en œuvre des règles de gestion budgétaires et comptables, notamment dans les systèmes d'information financière.

La fonction financière appuie les RPROG sans se substituer à eux dans le pilotage des crédits et des résultats. Le Responsable de la fonction financière veille à la soutenabilité et à la conformité des opérations, tandis que le Responsable de

programme demeure responsable des choix d'allocation des ressources dans le périmètre du programme, sous réserve des règles organiques et de la régulation budgétaire.

18. Le Directeur de la dette publique

Il assure l'engagement/liquidation et l'ordonnancement des charges financières de la dette et l'édition des documents y relatifs par délégation du Ministre chargé des Finances.

Au niveau déconcentré

19. Il est prévu une délégation de la fonction d'ordonnateur principal au profit d'ordonnateurs secondaires.

Les ordonnateurs secondaires

Selon l'Article 12 alinéa 2 : les ordonnateurs secondaires sont les autorités administratives déconcentrées auxquelles des crédits budgétaires sont délégués par des ordonnateurs principaux. Ce sont des responsables des services déconcentrés ayant un ressort territorial ou une compétence limitée au sein de l'organisme considéré.

On distingue :

- **le premier niveau de délégation**, à savoir l'engagement et la proposition de liquidation au profit des Responsables régionaux et provinciaux des ministères et Institution de la République ;
- **le second niveau de délégation** à savoir la liquidation et l'ordonnancement au profit des Responsables de la fonction financière régionaux ou provinciaux.

20. Le Contrôle Budgétaire, rénovation de contrôle financier

Le contrôle financier « classique » s'apparente davantage à un contrôle juridique exhaustif des actes d'engagement. Il vit son rôle rénové dans le cadre des réformes budgétaires.

Afin de respecter l'esprit des réformes budgétaires visant à responsabiliser les ministères sectoriels, ce contrôle va être recentré sur :

- l'évaluation de la soutenabilité des programmations financières ;
- l'identification et la prévention des risques budgétaires ;
- l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense.

Cette rénovation du contrôle budgétaire vise in fine à garantir l'équilibre entre la responsabilisation des gestionnaires et le maintien d'un niveau de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques.

Dans cet esprit, l'autorité chargée du contrôle financier participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances tant en crédits qu'en effectifs. Elle concourt, à ce titre à l'identification et à la prévention des risques ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques.

Lors de l'examen de la programmation budgétaire, elle vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentés par les responsables de programme et au sein de chaque programme avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

De ce fait, le contrôleur financier, dans ses nouvelles attributions, assiste le ministre chargé du budget dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

Dès lors que le contrôle est recentré sur le contrôle de la soutenabilité budgétaire, il demeure essentiellement un contrôle préventif.

Il y a maintien d'un visa préalable mais avec un champ d'intervention fortement restreint. En cible, il doit être prévu l'abandon de tout contrôle juridique lors du visa sur les engagements juridiques et de nouveaux modes d'intervention sont instaurés : l'avis (qui, à la différence du visa, n'est pas bloquant), le contrôle à posteriori et l'analyse qualitative des procédures.

Au final, ce contrôle, de nature budgétaire, vise à garantir le respect des crédits votés par l'Assemblée Nationale et vérifier la soutenabilité budgétaire des dépenses.

Les axes du contrôle rénové sont ainsi les suivants :

- le contrôle de la mise en place des crédits ;
- le contrôle de la programmation des crédits ;
- le suivi de l'exécution budgétaire ;
- le contrôle des actes d'engagement ;
- les contrôles a posteriori des actes ayant échappé à son contrôle a priori au titre du contrôle hiérarchisé ;
- les analyses des procédures.

Le contrôle de gestion, fonction assurée par le contrôleur budgétaire, permet aux Responsables de programmes de suivre la cohérence entre les moyens consommés et les résultats obtenus, à partir de tableaux de bord budgétaires et de performance.

Dans chaque ministère, sous la coordination du Responsable de la fonction financière, un dispositif de contrôle de gestion est mis en place pour :

- produire mensuellement ou trimestriellement des tableaux de bord par programme (crédits, engagements, paiements, indicateurs clés) ;
- analyser les écarts entre prévisions et réalisations ;
- appuyer la préparation des comptes rendus de gestion et des Rapports annuels de performance.

Pour chaque indicateur de performance, le PAP précise :

- l'unité responsable du renseignement (RPROG, RBOP ou RUOP) ;
- la périodicité, la source de données ;
- la méthode de calcul et les dispositifs de contrôle de la qualité des données.

Le responsable de programme s'assure que ces informations sont mises à jour et cohérentes avec les données financières issues du SIGFIP.

Toute mesure de régulation budgétaire (blocage, annulation, report de crédits, quotas d'engagement) doit faire l'objet d'une analyse préalable de son impact sur la performance des programmes concernés.

Les Responsables de programmes proposent, en lien avec le Responsable de la fonction financière, des scénarios d'ajustement hiérarchisés qui préservent autant que possible les actions et activités à fort impact sur les objectifs stratégiques. Ces arbitrages et leurs conséquences sont présentés dans le RAP.

21. Le comptable public

Dans le cadre de la réforme budgétaire, le comptable public voit son rôle réaffirmé en tant que garant du respect des principes et règles de tenue des comptabilités en lui confiant la charge de veiller notamment à la sincérité des enregistrements comptables et à la bonne application des procédures.

Cette obligation trouve toute sa signification dans la tenue de la comptabilité générale, véritable clé de voûte de l'architecture des comptes, dont le comptable public détient l'exclusivité. Cette comptabilité générale retrace notamment l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation

financière et le résultat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations et est tenue par exercice s'étendant sur une année civile.

Dans cet esprit, il est à rappeler l'apport que peut représenter le développement de la comptabilité des matières. Elle constitue une comptabilité auxiliaire de la comptabilité générale de l'État et est chargée de retracer les immobilisations incorporelles et corporelles de l'État, ainsi que les stocks. Sa tenue est prévue par la LOLF et ses décrets d'application, notamment le décret relatif au Plan Comptable de l'État (PCE) et celui relatif au Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP). L'objectif est de permettre aux autorités de disposer d'une connaissance plus fine de leur patrimoine immobilier en particulier.

Placé au cœur du processus de gestion budgétaire et comptable publique de l'Etat et participant à la maîtrise des risques financiers, le comptable public s'appuie sur les garanties d'indépendance et sur régime de responsabilité exorbitant du droit commun adossé à son statut. Tendanciellement, ses fonctions passent du rôle de teneur des comptes à celui d'expert des comptes publics.

22. Le trésorier/agent comptable ministériel/d'institution : assure la vérification, la prise en charge et la mise en paiement des dépenses du Ministère ou de l'Institution.

23. L'agent comptable central du trésor, le trésorier régional et le trésorier provincial : gèrent la trésorerie de l'Etat et effectuent le paiement effectif à travers le Système de Transfert Automatisé et de Règlements (STAR) d'une part, et le Système Interbancaire de Compensation Automatisé d'autre part, en rapport avec le plan de trésorerie.

24. Le comptable matière : Il participe aux commissions de réception des marchés publics et certifie les factures. Ainsi, il contribue à la constatation du service fait dans l'acquisition des biens meubles et immeubles.

25. Les autres acteurs

Les acteurs retenus sont ceux appelés à jouer un rôle dans la phase d'exécution du budget programme. Ce sont les suivants :

- **Les Directeurs de Cabinet des ministères et Institution de la République :**

Ils sont chargés d'accompagner les actions des structures sous l'autorité du ministre

ou du président d'institution et de les assister dans la mise en œuvre des orientations relatives à l'exécution du budget

• **Le Directeur général du budget,** il est : i) chargé de suivre l'exécution budgétaire des ministères et Institution de la République (Direction de l'exécution budgétaire); ii) responsable de la conception du dispositif de régulation budgétaire, de sa mise en mouvement et de l'ensemble des mouvements de crédits règlementaires, iii) chargé du calcul de la solde mensuelle centralisée au titre des dépenses de personnel ; iv) chargé de centraliser les comptes administratifs des ordonnateurs principaux en vue de la production de la loi de règlement.

• **Le Service des Marchés Publics (SMP) ou Personne Responsable des Marchés (PRM) :** La personne responsable des marchés est chargée de tous les actes matériels liés à la procédure de passation depuis la centralisation des besoins concrétisés par les plans de passation des marchés et des délégations de service public jusqu'à l'attribution définitive du marché et du suivi de l'exécution pour les besoins de statistiques, d'information et d'archivage. De même, elle est initiatrice des requêtes de recours aux procédures exceptionnelles. Après l'attribution définitive du marché, la personne responsable des marchés transmet au RPROG, RBOP et RUOP toutes les pièces nécessaires à l'élaboration du contrat.

26. La soutenabilité d'un budget est une notion complexe dans la mesure où elle repose sur des critères donnant lieu à débat entre les parties prenantes. Le concept est défini dans l'encadré suivant.

Encadré 2 : Définition de la notion de soutenabilité budgétaire

La soutenabilité budgétaire est la capacité d'un budget à faire face aux dépenses obligatoires et inéluctables de l'année et des années ultérieures.

Pour un ministère, elle traduit sa capacité à mettre en œuvre les politiques qu'il conduit dans le respect des autorisations budgétaires, tant dans leur dimension annuelle (budget de l'année) que dans leur cadre pluriannuel (lois de programmation, CDMT...).

La soutenabilité budgétaire repose sur la qualité de la programmation initiale (mise en adéquation de l'activité prévisionnelle des services avec les moyens alloués ou prévus) ainsi que sur la qualité de son suivi et de son actualisation.

La soutenabilité consiste donc en l'adéquation des projets de dépense (se traduisant par des engagements) d'un responsable budgétaire aux droits de paiement qui lui sont ouverts ou qui sont susceptibles de lui être alloués. Elle mesure sa capacité à honorer les engagements qu'il entend souscrire.

Le contrôle de la soutenabilité est effectué par différents modes d'intervention : le suivi de la prévision et de la consommation des crédits, le visa, le contrôle a posteriori et des analyses de procédures.
Un visa en amont sur la programmation initiale de la gestion des emplois, des crédits de personnel et des crédits hors masse salariale.

Le suivi de la soutenabilité de l'exécution est exercé dans le cadre de comptes rendus de gestion.

Source : DGB

B. Les modalités intervenantes dans l'exécution de la dépense publique

27. Une fois l'exécution de la loi de finances, des modifications peuvent être apportées aux crédits d'un même programme, entre des crédits de plusieurs programmes dans un même ministère/institution ou entre programmes de plusieurs Ministères/Institution de la République. Ces modalités sont entre autres : la fongibilité asymétrique, les virements et transferts de crédits, les ouvertures de crédits par avances, les annulations de crédits et le report de crédits.

- **La fongibilité asymétrique des crédits**

L'article 20, de la loi organique n° 18.013 du 13 juillet 2018 relative aux lois de finances, dispose que :
« Les crédits sont spécialisés par programme ou par de dotation. A l'intérieur de chaque programme ou dotation, la présentation des crédits par titre est indicative et ne s'impose ni aux ordonnateurs, ni aux comptables dans les opérations d'exécution du budget.

Toutefois, au sein d'un programme, les crédits ouverts :

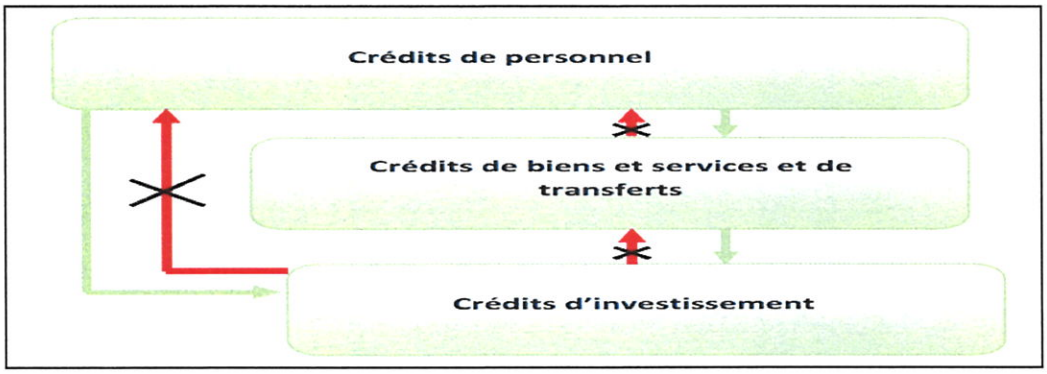
- au titre des dépenses de personnel, ne peuvent être augmentés ;
- au titre des dépenses d'investissement, ne peuvent être diminués.

La fongibilité asymétrique s'apprécie au niveau du programme. Elle doit être observée au moment de transfert et de virement de crédits. En tout état de cause, la fongibilité asymétrique ne doit en aucun cas dégrader les indicateurs d'effet.

Ces modifications sont décidées par arrêté du Ministre concerné. Il en informe le Ministre chargé des finances. »

Au-delà de la règle juridique, la fongibilité asymétrique vise à offrir aux Responsables de programme une marge de manœuvre pour adapter, en cours d'exécution, l'allocation des crédits aux priorités effectivement observées, dans le respect des plafonds votés et des dépenses obligatoires. Elle permet de privilégier les actions et activités les plus performantes sans recourir, pour chaque ajustement, à une nouvelle loi de finances.
Sous l'autorité du Ministre et dans le respect de la fongibilité asymétrique, le Responsable de programme peut procéder à des redéploiements de crédits entre actions et catégories économiques de dépenses d'un même programme jusqu'à un plafond annuel fixé par arrêté du Ministre chargé des finances (par exemple 1,5% de la dotation du programme), après avis du contrôleur budgétaire. Ces mouvements font l'objet d'un rapport consolidé transmis à la DGB et annexé au RAP.

Le schéma suivant illustre le principe de la fongibilité asymétrique :



- **Des virements et transferts de crédits**

Ils sont régis par l'article 26, de la loi organique n° 18.013 du 13 juillet 2018 relative aux lois de finances qui dispose que : « Des virements et transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère ou institution ou entre dotations, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme ou de la dotation d'origine ».

Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances, après avis du ou des ministres et des responsables des Institution de la République constitutionnelles concernées. Ils sont immédiatement communiqués pour information à l'Assemblée Nationale (article 26 de la LOLF, alinéa 2).

Pour les virements intra-ministériels de faible montant, un régime simplifié peut être institué : les virements respectant des seuils définis par arrêté conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre sectoriel peuvent être décidés par arrêté conjoint, sur avis conforme du contrôleur budgétaire, sans passage systématique en Conseil des ministres.

Encadré 3 : Aspects procéduraux des virements et transfets de crédits

Virement de crédits

Le Ministre demandeur prépare un dossier de demande de virement adressé au Ministre en charge des finances comportant :

- une note de présentation qui tiendra lieu de rapport de motivation ;
- une fiche de situation des programmes concernés par le virement en distinguant les différentes natures économiques de dépenses.

La direction en charge du budget s'assure préalablement du respect i) des règles en matière de virement et ii) de la disponibilité des crédits. Elle élabore le projet selon les cas suivants :

- Cas du projet d'arrêté conjoint de virement :

Le projet d'arrêté conjoint de virement est soumis au visa préalable du contrôleur financier avant sa soumission aux signatures du Ministre concerné et du Ministre en charge des finances.

- Cas du décret de virement :

Après le rapport en Conseil des ministres, le projet de décret de virement élaboré par la Direction en charge du budget est soumis au visa préalable du contrôle financier avant son introduction pour signature.

Les virements sont effectués qu'après information au Assemblée Nationale.

Après signature du décret de virement ou des arrêtés conjoints de virement, la Direction en charge du budget procède à la mise en œuvre.

Transferts de crédits

Les ministres demandeurs préparent un dossier de demande de transfert adressé au Ministre en charge des finances et comportant :

- une note de présentation qui tiendra lieu de rapport de motivation ;
- une fiche de situation des programmes concernés par le transfert en distinguant les différentes natures économiques de dépenses.

La direction en charge du budget s'assure préalablement du respect i) des règles en matière de transfert et ii) de la disponibilité des crédits. Elle élabore le projet de décret de transfert et le rapport en Conseil des ministres.

Après adoption du rapport en Conseil des ministres le décret de transfert est soumis au visa du Contrôle Financier.

Les transferts sont effectués qu'après information au Assemblée Nationale.

Après signature du décret de transfert, la Direction en charge du budget procède à la mise en œuvre.

- **Les ouvertures de crédits par avances**

Elles sont régies par l'article 27, de la loi organique n° 18.013, relative aux lois de finances qui dispose :

« En cas d'urgence, des décrets pris sur rapport du ministre chargé des finances, après avis du ou des ministres et des responsables des Institutions de la République concernés peuvent ouvrir des crédits supplémentaires à condition de ne pas dégrader l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits fixés par la loi de finances de l'année. L'Assemblée Nationale en est immédiatement informée. »

La ratification des modifications ainsi apportées aux crédits ouverts par la loi de finances est demandée à l'Assemblée Nationale dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Deux (2) types d'ouvertures par décrets d'avances sont possibles :

- Les avances gagées par des ressources supplémentaires : les crédits supplémentaires ouverts sur des programmes sont couverts par de nouvelles recettes ;
- Les avances gagées par des annulations : Les crédits supplémentaires ouverts sont couverts par des arrêtés d'annulations de crédits devenus sans objet ou issus de régulations budgétaires.

Les avances sont opérées par décret pris en Conseil des ministres. Ce décret retrace uniquement les ouvertures de crédits.

Le décret d'avance, après publication au journal officiel, est soumis au Assemblée Nationale accompagné du rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances.

- **Les annulations de crédits**

Elles sont régies par l'article 28, de la loi organique n° 18.013 du 13 juillet 2018 relative aux lois de finances qui dispose que : « Un crédit doit être annulé lorsqu'il est devenu sans objet ». En outre, un crédit peut être annulé en application des dispositions de l'article 63 de la présente loi organique sur la régulation.

Le montant cumulé des crédits annulés à ce titre ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts par la loi de finances afférente à l'année en cours. L'annulation est décidée par arrêté interministériel signé par le ministre chargé des finances et le ministre ou

le responsable de l'institution constitutionnelle concernée. Cet arrêté est immédiatement communiqué pour information au Assemblée Nationale.

La justification des crédits annulés devra faire l'objet d'une mention dans le rapport annuel de performance.

- **Le report de crédits**

Le report de crédits est régi par l'article 29 de la loi organique n° 18.013 du 13 juillet 2018 relative aux lois de finances qui dispose que : « Les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou la même dotation dans la limite des autorisations d'engagement effectivement utilisées, mais n'ayant pas encore donné lieu à paiement ».

Cependant, sauf réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

DIALOGUE DE GESTION

Un dispositif formalisé de dialogue de gestion est mis en place dans chaque ministère. Il comprend :

- un dialogue vertical entre le Ministre, le Responsable de la fonction financière, les Responsables de programmes et les RBOP/RUOP, organisé au moins trois fois par an (lancement de gestion, revue intermédiaire, revue de fin de gestion) ;
- un dialogue horizontal entre programmes d'un même ministère pour traiter des enjeux transversaux (ressources humaines, logistique, investissements partagés).

Les relations entre le Ministre et les Responsables de programmes, ainsi qu'entre les Responsables de programmes, les RBOP et les RUOP, sont formalisées par des lettres de mission ou chartes de gestion.
Ces documents :

- rappellent les objectifs de performance issus du PAP, les moyens alloués (crédits et emplois) et les marges de manœuvre accordées (fongibilité, virements internes) ;

- précisent les engagements réciproques (qualité du contrôle interne, délais de remontée d'information, respect des plans de passation des marchés et de trésorerie) ;
- définissent les indicateurs de suivi et le calendrier des revues de performance.

Un modèle type de lettre de mission / contrat de performance du Ministre au RPROG, ainsi qu'un modèle de charte de gestion entre RPROG, RBOP et RUOP sont annexés au présent guide. Ils peuvent être adaptés par chaque ministère selon ses spécificités.

IV. LE CALENDRIER ET LES DOCUMENTS

28. L'organisation du travail et des fonctions ainsi que le cycle d'exécution budgétaire sont illustrées dans deux schémas à la fin de ce guide. Très logiquement, ce cycle suit le calendrier civil, après le vote de la loi de finances.

A. La mise en place des crédits

29. La mise en place des crédits auprès de ceux qui vont les gérer et les consommer constitue le prolongement naturel de la procédure budgétaire. Une fois la loi de finances initiale votée par l'Assemblée Nationale, la gestion doit pouvoir démarrer rapidement mais dans des conditions sécurisées. Il incombe au contrôle financier, dans ses nouvelles attributions, de s'assurer de la fiabilité et de la cohérence budgétaires du projet de programmation budgétaire.

30. L'exécution budgétaire s'opérationnalise à travers le strict respect des outils relatifs à la planification de l'exécution et à la gestion informatique, ainsi qu'ils suivent :

- **Le Plan de passation des marchés**

Définition

Le Plan de Passation des Marchés publics est un outil de planification ou de programmation des activités de passation des marchés de l'Etat au cours d'une

année. C'est un document qui fait apparaitre l'imputation budgétaire, la nature des prestataires, les modes de passation et les échéances à toutes les étapes du processus de passation des marchés. Il prend en compte la programmation de tous les marchés des programmes des ministères et Institution de la République.

Examen et approbation

Les plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sont élaborés par les autorités contractantes sur la base de leur programme d'activités et du budget y relatif.

Dans les Ministères et Institution de la République, sur la base des besoins et spécifications techniques relatifs aux commandes publiques transmis par les Responsables de Programmes, les DMP/PRM élaborent leur plan de passation des marchés.

Les plans annuels de passation des marchés sur financement du budget de l'Etat sont approuvés par les ordonnateurs des budgets concernés après avis du comité chargé de leur examen. Pour les autres entités, les plans sont approuvés par les organes délibérants après avis de leurs comités respectifs.

Les plans annuels initiaux de passation des marchés sont examinés simultanément avec l'avant-projet de budget.

Mise en œuvre

Les plans approuvés sont transmis à la structure en charge du contrôle des marchés publics et des délégations de service pour centralisation et publication dans la revue des marchés publics et sur son site web. Ils sont révisables dans les mêmes conditions que leur approbation.

Les DMP ou les PRM sont responsable de la mise en œuvre des PPM.

Les marchés publics et les délégations de service public passés par les autorités contractantes sont obligatoirement inscrits dans les plans annuels qui peuvent être révisés en cas de besoin. Tout morcellement de marchés publics et délégations de service public en violation du plan annuel de passation des marchés publics constitue un fractionnement.

- **Le Plan de déblocage de fonds**

Définition

Le plan de déblocage de fonds est un outil de planification ou de programmation des tranches et des périodes de mise à disposition de fonds, au cours d'un exercice budgétaire, au profit des structures pour la mise en œuvre de leurs activités.
Le plan de déblocage de fonds regroupe l'ensemble des mises à disposition de fonds par décisions signées de l'ordonnateur. Il prend en compte la programmation des déblocages de tous les programmes des ministères et Institution de la République.

Elaboration, examen et approbation
Les plans de déblocage de fonds des programmes sont initiés par les Responsables de Programmes et centralisés par le Responsable de la fonction financière.
Le plan annuel de déblocage de fonds, dûment approuvé par l'ordonnateur après avis du comité chargé de leur examen, doivent être en adéquation avec les crédits alloués. Les plans annuels initiaux de déblocage de fonds sont examinés simultanément avec l'avant-projet de budget. La composition et les modalités de fonctionnement dudit comité sont précisées par un arrêté du Ministre chargé des finances.

- **Le Plan de trésorerie**

Définition
Le Plan de trésorerie est une programmation dans le temps des besoins de trésorerie. A cet effet, il retrace les ressources attendues et les dépenses envisagées. Il a pour objectif de garantir une bonne exécution des dépenses publiques au cours de l'exercice budgétaire.

Elaboration, examen et approbation
Conformément à l'article 48 de la LOLF, le plan de trésorerie est une annexe du projet de loi de finances. Il est élaboré par la direction chargée de la comptabilité publique et est révisable. Le comité de trésorerie présidé par le Ministre en charge des finances examine et adopte le plan.

Mise en œuvre
En application du plan de trésorerie, des quotas d'engagement des dépenses sont communiqués par le Ministre en charge des finances au début de chaque semestre aux Ministres et Présidents d'Institution de la République. Ces plafonds à ne pas dépasser, doivent être scrupuleusement respectés pour garantir une meilleure adéquation ressources/emplois et une exécution harmonieuse du Budget de l'Etat.

A partir du plan de trésorerie, les services financiers s'assurent que les engagements émis par les ordonnateurs sont conformes au rythme de consommation des crédits qu'autorisent le plan de trésorerie et les quotas semestriels.

En cas de tension de trésorerie confirmée par le Comité de trésorerie, les ordonnateurs principaux, en concertation avec les Responsables de programmes et la DGTCP, établissent une priorisation des engagements et des paiements fondée sur :

- le caractère obligatoire ou inéluctable des dépenses ;
- l'impact sur la prestation de services essentiels ;
- le risque financier ou juridique en cas de non-paiement.

Cette priorisation doit être cohérente avec les objectifs de performance et les indicateurs retenus pour les programmes.

Les tableaux de programmation et de suivi d'exécution annexés au guide intègrent une colonne retraçant les plafonds d'engagement et de paiement issus du plan de trésorerie, ainsi que les écarts observés. Cela permet aux Responsables de programmes d'anticiper les goulots d'étranglement et d'ajuster leur plan de passation des marchés et de mise en œuvre des activités.

- **Les Orientations annuelles pour l'exécution du budget**

Définition

Les orientations sont des mesures et des instructions qui encadrent l'exécution du budget. Elles visent l'amélioration de la gestion budgétaire. Il s'agit de présenter les choix stratégiques budgétaires, le contexte général de préparation du budget et ses modalités d'exécution au regard des contraintes, priorités et défis majeurs qui en découlent, de même que les particularités de la gestion budgétaire, les innovations majeures, s'il y a lieu, ainsi que le calendrier d'exécution du budget.

Elaboration et approbation

Chaque année, dès l'adoption de la loi de finances, il est élaboré et adopté des orientations pour l'exécution de ladite loi.

Les orientations font l'objet d'un rapport en Conseil des Ministres par le Ministre en charge des finances avant d'être formalisées par une lettre circulaire du Premier

Ministre. A la suite, les ordonnateurs principaux répercutent ces orientations à leurs responsables de programmes en fonction des spécificités de leurs départements et Institution de la République.

Mise en œuvre

Les orientations sont mises en œuvre à travers l'exécution des programmes des ministères et Institution de la République. Les ordonnateurs veillent à la mise en œuvre effective de ces mesures par le biais des rapports périodiques.

- **La nomenclature des pièces justificatives**

Définition

La Nomenclature des Pièces Justificatives (NPJ) est un répertoire des pièces justificatives obligatoires à réunir par les acteurs chargés de l'exécution de la dépense publique. Elle prend en compte les différentes procédures ainsi que les différentes phases et étapes de l'exécution de la dépense publique. Elle est assortie d'un contenu type des pièces justificatives de la dépense publique.

Mise à jour de la Nomenclature des Pièces Justificatives (NPJ)

Elle s'effectue généralement selon une approche participative déclinée en plusieurs étapes dont :

1. la collecte des propositions d'allègement au niveau des structures intervenant dans la chaine de la dépense publique ;
2. l'examen des propositions par un groupe de travail composé des représentants des intervenants dans l'exécution de la dépense publique depuis le fait générateur de la dépense jusqu'à son règlement ;
3. le recueil des avis, observations et contributions sur les conclusions du groupe de travail ;
4. la finalisation et l'adoption de la nouvelle NPJ et du contenu type des pièces justificatives.

La NPJ dans son processus de mise à jour continue intègre les innovations induites par la règlementation.

Approbation et mise en œuvre

La NPJ est un référentiel qui s'impose à tous les acteurs intervenant dans l'exécution de la dépense publique et est instituée par arrêté du Ministre en charge des finances.

- **Le référentiel des délais de traitement**

Définition

C'est un outil qui détermine les délais impartis aux acteurs chargés du traitement des dossiers de dépenses publiques. Il prend en compte les différentes procédures ainsi que les différentes phases et étapes de l'exécution de la dépense publique.

Elaboration-approbation

Le référentiel de délais est consacré par une circulaire du Ministre chargé des finances sur proposition du comité de suivi des délais d'exécution des dépenses et des marchés publics présidé par le Secrétaire Général du ministère en charge des finances.

Mise en œuvre

La DGB/Contrôle Financier se réunit trimestriellement à l'effet d'apprécier les délais de traitement de la dépense et de passation des marchés publics en rapport avec le référentiel y relatif en vue d'apporter des mesures correctives.

Le référentiel fixe les délais impartis à chaque acteur de la chaîne de la dépense publique pour exécuter sa partition. Les délais fixés doivent être considérés comme des repères pour l'exécution des tâches incombant à chaque partie. Ces délais ne sauraient être opposables par des tiers à l'administration.

Il reste que chaque acteur de la chaîne de la dépense devrait en faire des règles internes de gestion et prendre les dispositions à cet effet.

- **SIGFIP**

La mise en œuvre du budget programme s'appuie sur le SIGFIP comme outil central de suivi budgétaire et comptable. Toutefois, le niveau de maturité du système (couverture, connectivité, intégration des modules) peut nécessiter une approche progressive :

– définition de périmètres pilotes (programmes, ministères) pour le suivi fin des AE/CP et des indicateurs ;

– mise en place de procédures de saisie et de contrôle de la qualité des données ;

– articulation avec les systèmes sectoriels (santé, éducation, infrastructures) pour le suivi des indicateurs de performance.

B. La programmation des crédits et des emplois

Pourquoi programmer les crédits ?

31. Les crédits mis à disposition des ministères sont généralement très globaux. Chaque ministère n'a que quelques programmes avec, évidemment :

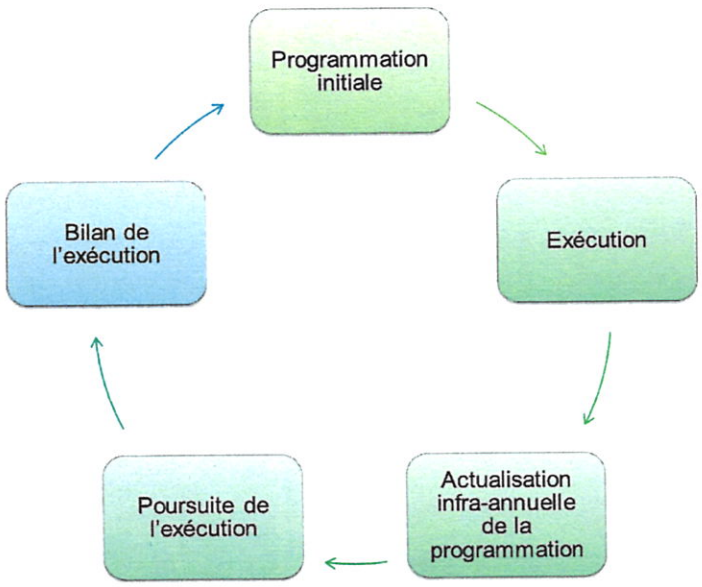
- la contrainte de ne pas dépasser les plafonds établis en termes de dépenses et d'emplois, quand ils sont affectés à ces derniers ;
- l'obligation de se conformer au rythme arbitré pour les engagements et les paiements, en fonction notamment des capacités de la trésorerie de l'Etat.

32. Il est donc nécessaire, pour suivre l'exécution budgétaire, de répartir plus finement les crédits de chaque programme.

33. Des tableaux types de programmation initiale et de suivi d'exécution sont présentés, à titre d'illustration, à la fin de ce guide.

34. L'ensemble des opérations que constituent la programmation des dépenses, son actualisation et leur exécution constitue un cycle continu qui se reproduit d'année en année. Il est décrit par le schéma ci-après

Schéma 2 : Le cycle programmation - exécution



Source : DGB

Les principales caractéristiques de la programmation des crédits

35. La qualité de la programmation des crédits peut être vérifiée selon plusieurs critères :

- la limitation des dépenses en fonction des ressources disponibles, c'est-à-dire des crédits prévus par la loi de finances pondérés par des mesures de régulation telles que des blocages de crédits, des mouvements attendus, positifs ou négatifs ;
- la bonne prise en compte des arbitrages rendus et du vote de la loi de finances, notamment les projets d'investissement ;
- l'intégration dans la programmation en priorité, des dépenses présentant un caractère obligatoire ou inéluctable.

Ce dernier point est essentiel et souvent source de débat. En effet, il convient de résister à la tentation d'oublier ou de sous-estimer ces dépenses. Il revient à la direction générale du budget et au contrôle financier de pouvoir vérifier cela car, le ministre chargé du budget est *in fine* responsable de la bonne exécution de la loi de finances.

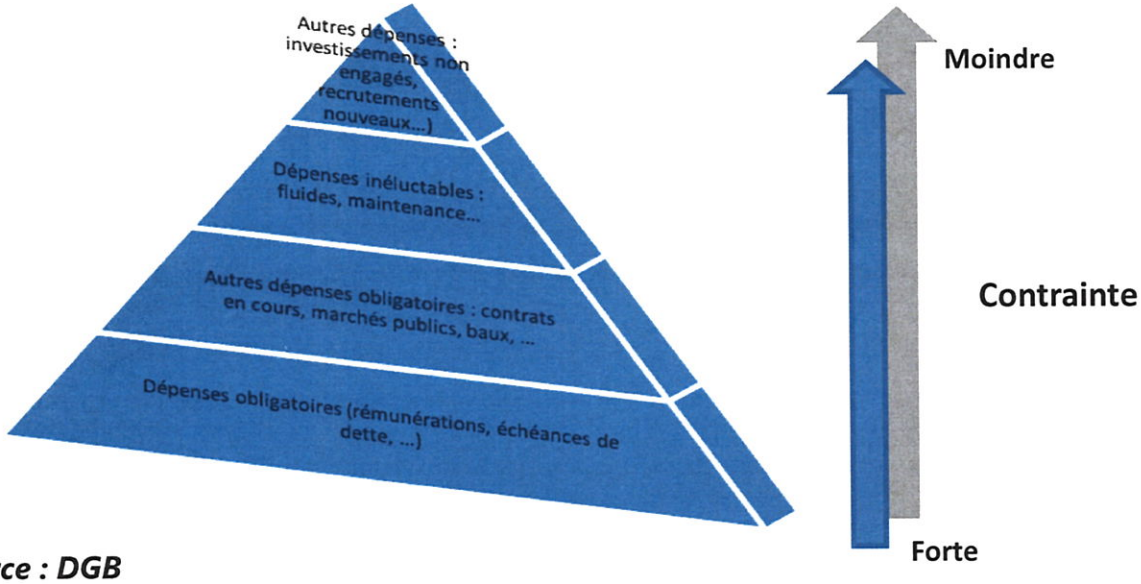
Tableau 2 : Dépenses obligatoires, dépenses inéluctables et autres dépenses

Type de dépenses	Exemples
Dépenses obligatoires	• Rémunérations • Loyers et échéances diverses fixées préalablement par des contrats • Reports de charges de l'exercice antérieur (paiements qui n'ont pas pu être effectués alors qu'ils étaient prévus) • Restes à payer de l'année sur engagements antérieurs
Dépenses inéluctables	• Fluides (électricité, eau, carburants...) • Dépenses de maintenance
Autres dépenses	• Recrutements • Prises à bail nouvelles • Achats de matériels • Projets d'investissement

Source : DGB

36. La difficulté de programmer des enveloppes, et donc de garantir la crédibilité de l'exercice, résulte du fait que l'essentiel des dépenses présente un caractère contraint, ainsi que décrit dans le schéma ci-après :

Schéma 3 : la « pyramide » des dépenses



Source : DGB

C. Le suivi de l'exécution budgétaire

37. La programmation budgétaire détaillée est au moins révisée deux fois par an dans le cadre de comptes rendus de gestion :

- au mois de mai (situation des consommations au 30 avril) pour examiner le début de la gestion ;
- au mois de septembre (situation des consommations au 31 août) pour envisager les conditions de la fin de gestion et les mouvements éventuels de crédits.

38. Il s'agit de tenir compte d'éléments nouveaux qui n'ont pas pu être intégrés à la programmation initiale, notamment :

- des nouvelles ressources ou au contraire leur diminution du fait de blocages de crédits ou de redéploiements entre programmes ;
- de nouvelles dépenses résultant d'une modification de la programmation initiale (nouvelles priorités) ;

- l'intégration de dépenses à caractère obligatoire ou inéluctables omises dans le cadre de la programmation initiale ;
- la prise en compte du rythme effectif de certaines dépenses, notamment de retards dans la réalisation des investissements ou de délais accrus de livraison pour certains biens.

39. Dans ce cadre, les responsables de programme et le responsable de la fonction financière présentent au contrôleur financier leurs prévisions détaillées actualisées. Les contrôleurs rendent compte de ces nouvelles prévisions à la direction générale du budget et font part de leur opinion sur les prévisions des responsables de programmes.

40. En cas de risque budgétaire, ils proposent des mesures correctrices. La direction générale du budget utilise alors les pouvoirs de gestion des crédits dont elle dispose pour les mettre en œuvre, si elle le juge utile.

Schéma 4 : Calendrier de la programmation et de l'exécution



Programmation initiale des emplois et des crédits (détail de l'ensemble des dépenses et du schéma d'emplois, Liste des principaux actes de gestion programmés)

1er compte rendu de gestion (début de l'exécution, prise en compte des reports éventuels, Actualisation de la programmation initiale)

2ème compte rendu de gestion (2/3 de l'exercice effectué. Actualisation de la programmation, prévision de fin de gestion et hypothèses sur le schéma de fin de gestion)

Source : DGB

D. Le contrôle des engagements

41. Les actes d'engagement sont toutes les décisions qui engagent l'Etat à un paiement ultérieur : recrutement de fonctionnaires, signature de contrats ou de marchés, décision attributive de subvention. Le contrôleur financier vérifie donc, au fil de l'eau :

- la disponibilité des crédits d'engagement (autorisations d'engagement différentes des crédits de paiement) ;
- l'imputation correcte par rapport à la comptabilité budgétaire ;
- la conformité à la programmation des engagements.

42. Dans un système budgétaire rénové, il peut faire des remarques dans son rôle de conseil.

43. Le visa des actes d'engagement n'est pas exhaustif. C'est un contrôle de type sélectif. Les actes visés le sont en fonction de leur irréversibilité ou de leurs enjeux financiers. Une analyse des dépenses d'un ministère conduit souvent à constater que de l'ordre de 20% des actes représentent 80 % des dépenses. Des arrêtés de contrôle pris par la direction du budget fixent donc des seuils de visa en fonction des natures d'actes qui permettent au contrôleur de moduler les seuils en fonction des risques qu'il apprécie.

44. En cas de refus de visa, seul le ministre chargé du budget peut autoriser l'engagement.

E. Les contrôles a posteriori et les analyses de procédures

45. Les contrôles a priori étant sélectifs, ils doivent être complétés par des contrôles a posteriori. Ces contrôles peuvent prendre différentes formes. Le plus simple consiste à solliciter du ministère un compte rendu périodique sur certains engagements qui ne sont pas contrôlés a priori. S'il ne les fournit pas, un retour au visa a priori peut être envisagé, le processus étant réversible.

46. Enfin, dans un cadre de gestion rénové, le contrôleur financier peut réaliser des analyses qualitatives de procédures de dépenses intéressantes par leur enjeu budgétaire ou par les risques qu'elles comportent afin de proposer des évolutions permettant d'améliorer la qualité de la gestion.

DOCUMENTS ANNEXES

- Exemple de tableaux de programmation et de suivi de l'exécution
- La gestion budgétaire en mode programme (schéma)
- Schématisation d'une chaine de dépense
- Glossaire

Annexe 1 : Exemple de tableaux de programmation et de suivi de l'exécution

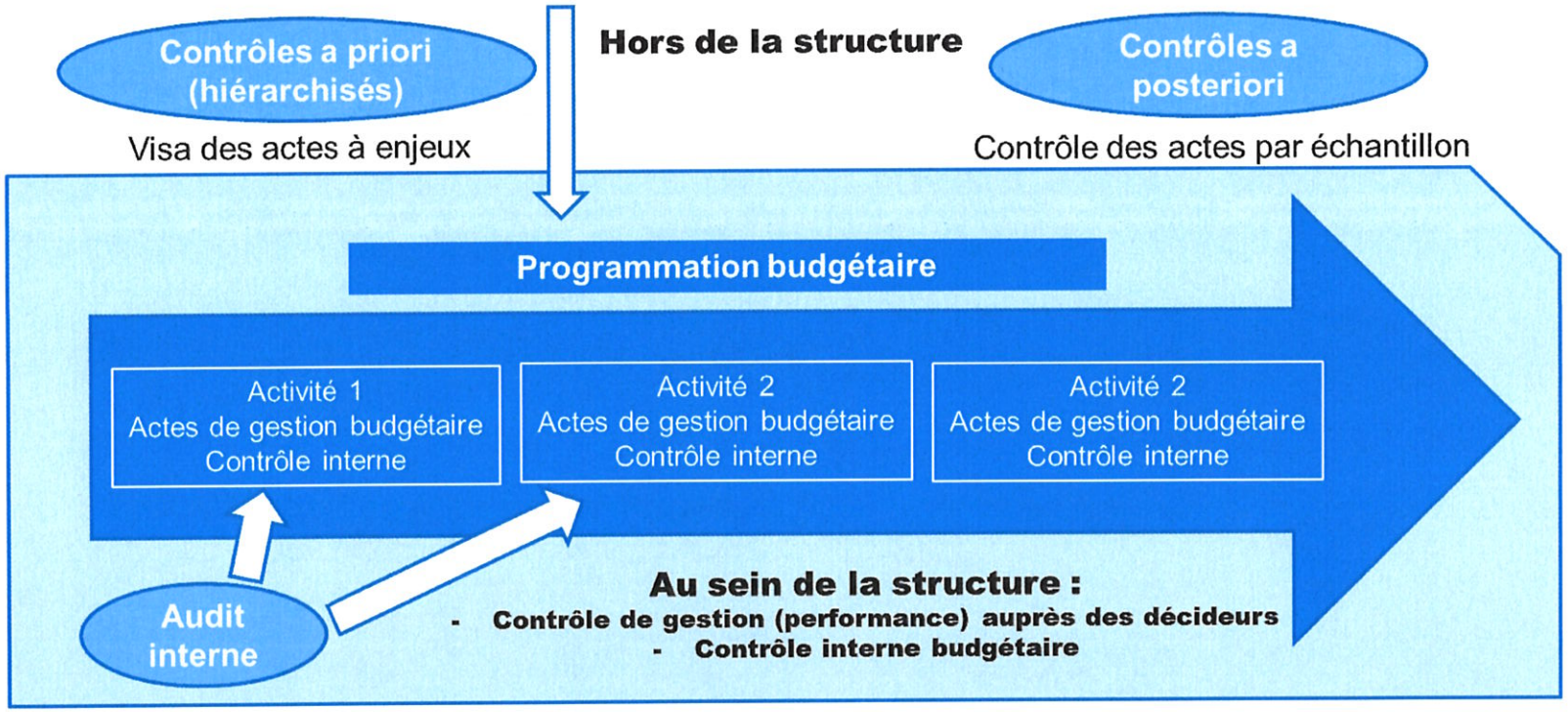
AE

Programmation	LFI	Crédits bloqués	Ressources externes	Reports	Transferts	Virements	LFR	Autres mouvements	Crédits disponibles prévisionnels au : xx/xx/N	Pour mémoire exécution N-1		Consommation au xx/xx/N-1	Consommation au xx/xx/N	Prévision d'exécution dans la limite des crédits disponibles prévisionnels	Demandes complémen--taires	Total AE	Analyse des écarts
Activité 1																	
Activité 2																	
Activité 3																	
Activité 4																	
TOTAL																	

CP

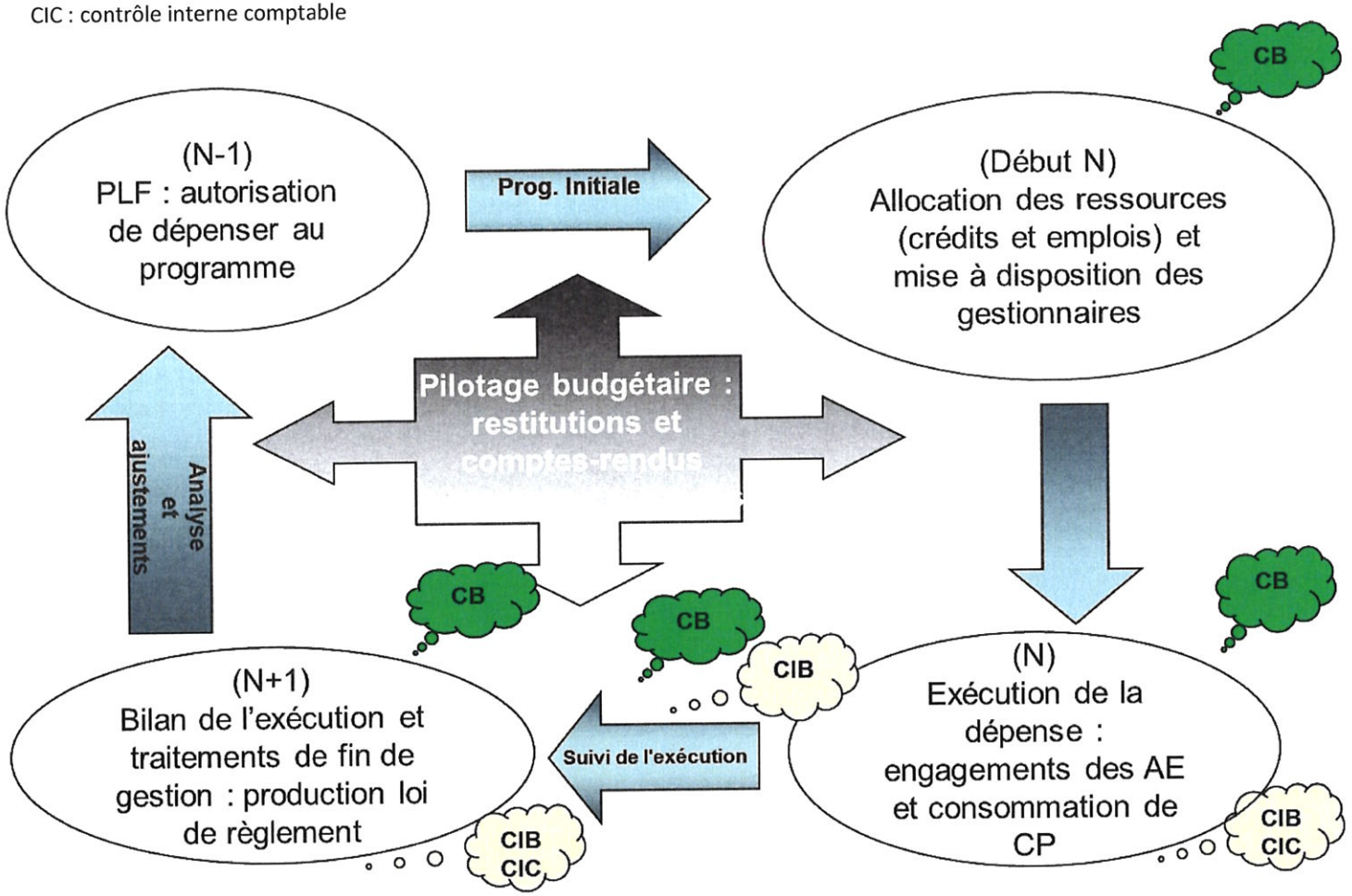
Programmation	LFI	Crédits bloqués	Ressources externes	Reports	Transferts	Virements	LFR	Autres mouvements	Crédits disponibles prévisionnels au : xx/xx/N	Pour mémoire exécution N-1		Consommation au xx/xx/N-1	Consommation au xx/xx/N	Prévision d'exécution dans la limite des crédits disponibles prévisionnels	Demandes complémen--taires	Total CP	Analyse des écarts
Activité 1																	
Activité 2																	
Activité 3																	
Activité 4																	
TOTAL																	

Annexe 2 : La gestion budgétaire en mode programme



Annexe 3 : Schématisation d'une chaîne de dépense

CB : contrôle budgétaire (externe)
CIB : contrôle interne budgétaire
CIC : contrôle interne comptable



Annexe 4 : GLOSSAIRE	
Action	Une action de politique publique regroupe l'ensemble des moyens et des activités mis en œuvre pour la réalisation d'un objectif spécifique donné,
Activité	Les activités permettent d'atteindre les objectifs fixés avec les moyens fournis pour produire les réalités attendus
Annualité	Principe de droit budgétaire fixant à une année la durée de l'exercice budgétaire (autorisations de dépenses, prévisions des recettes et exécution du budget de l'Etat)
Autorisation d'engagement	Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances.
Budget-programme	C'est un outil de programmation, de budgétisation, d'exécution, de suivi-évaluation des programmes d'une organisation dont la particularité est de mettre l'accent sur la relation entre les crédits alloués et les résultats attendus.
Budget opérationnel de programme (BOP)	Il désigne un service de premier niveau de mise en œuvre du programme. Dans un ministère, le BOP peut représenter des Directions Générales, Centrales ou Régionales.
Charte de gestion	Document explicitant et formalisant les règles du jeu entre le responsable de programme et les acteurs participant à sa mise en œuvre (services centraux en charge des affaires financières, des ressources humaines ou de l'équipement, contrôleurs des dépenses, services déconcentrés, établissements publics, opérateurs), élaboré généralement à l'échelle de chaque ministère.
Cible	La cible est le résultat attendu à une échéance temporelle définie.
Comptabilité Générale	La comptabilité générale de l'Etat a pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. Elle est tenue en partie double et est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations dans les conditions fixées par Je Plan comptable de l'Etat

Comptabilité analytique	Mode de traitement de données permettant de connaître les coûts des différentes fonctions assumées par un organisme public, de déterminer les bases d'évaluation de certains éléments du bilan de l'entreprise, d'expliquer les résultats en calculant les coûts des produits pour les comparer aux prix de vente correspondants.
Comptabilité budgétaire	Décrit la mise en place des crédits et retrace leur utilisation. Les restitutions comprennent deux (02) volets : • la comptabilité des engagements qui va de la mise en place crédits jusqu'à leur engagement ; • la comptabilité des encaissements/décaissements visée dans le Décret portant RGCP La consommation des crédits se fait en deux étapes : • la première enregistre l'impact des engagements juridiques sur les crédits d'engagement ; • la seconde décrit la consommation des crédits de paiement dans une logique de caisse en retraçant l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (par exemple, émission d'un virement au profit d'un fournisseur) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, le traitement des chèques remis par les contribuables) et elle dégage le solde de l'exécution budgétaire.
Comptabilité des matières	Concerne le recensement et le suivi comptable, sous le double aspect quantité et valeur en principe non amortie, de tout bien, meuble et immeuble, propriété ou possession de l'État et des autres collectivités publiques et établissements publics. Elle dresse l'inventaire et permet le suivi des immobilisations corporelles, incorporelles, des stocks et des valeurs inactives.
Contrôle de gestion	Outils et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et leurs liens mutuels permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience. 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. Dans le cadre de la Gestion Budgétaire par Objectif, le contrôle de gestion a vocation à alimenter en donnés objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance

Crédit de paiement	Le crédit de paiement (CP) est la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.
Dialogue de gestion	Il s'agit d'un dispositif de concertation permanente mis en place dans le cadre du pilotage de l'action publique.
Droits constatés (principe)	Rattachement à un exercice des dépenses et des recettes dès la naissance du fait générateur (engagement d'une dépense ou constatation d'une créance).
Efficacité	C'est la mesure consensuelle et optimale selon laquelle les objectifs d'un programme, d'une action ou d'une activité sont atteints.
Efficience	C'est la mesure de la capacité à atteindre des objectifs au coût d'une consommation optimale des ressources (humaines, matérielles, et financières.).
Indicateur	C'est une variable quantitative ou qualitative permettant d'évaluer et d'apprécier le niveau, l'ampleur ou le changement d'une situation ou de l'état d'un phénomène.
Objectif	Un objectif est ce que l'on veut réaliser.
Performance	C'est une notion synthétique mesurant à la fois l'atteinte des objectifs programmés et la qualité du processus de production des résultats réalisés
Politique publique	Intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire.
Programme	Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus. Les objectifs de chaque programme sont assortis d'indicateurs de résultats

Reddition de comptes	Opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été confiée. La reddition de comptes consiste à démontrer que le travail fait l'a été dans le respect des règles et des normes convenues et à faire rapport fidèlement et avec précision du rendement des ressources en vue de l'atteinte des résultats visés.
Régulation budgétaire	Action du ministre en charge des finances visant à rendre indisponibles à titre provisoire ou définitif des crédits ouverts (AE/CP) sur les budgets des ministères en cours d'exercice afin d'éviter la dégradation de l'équilibre financier défini par la loi de finances.
Responsable de programme	Fonctionnaire désigné par le ministre pour piloter la mise en œuvre du programme dont il a la charge.
Résultat	Changement concret consécutif à la mise en œuvre d'actions permettant d'apprécier la réalisation de l'objectif d'un programme.
Report de crédits	Majoration des crédits ouverts par la loi de finances de l'année par tout ou partie des crédits non consommés de l'année précédente selon des règles spécifiques pour les AE et aux CP.
Reporting	Ensemble d'indicateurs de résultat, construits a posteriori, de façon périodique, afin d'informer la hiérarchie des performances d'une unité.
Stratégie	Enoncé des voies par lesquels les objectifs seront atteints
Unité opérationnelle de programme (UOP)	Il traduit l'expression de besoins en provenance des services et est en charge de l'exécution proprement dite de la dépense dans ses différentes phases. Il peut y avoir de RUOP déconcentré en fonction du niveau de déconcentration du ministère. Dans ce cas, il joue le rôle de RBOP