

**République Algérienne Démocratique et Populaire**

**MINISTÈRE DES FINANCES**

**DIRECTION GENERALE DU BUDGET**

المعهد العالي للتسيير والتخطيط  
Institut Supérieur de Gestion et de Planification

## **Formation de Formateurs**

**Mise en œuvre du nouveau cadre  
budgétaire instauré par la Loi  
Organique relative aux Lois de  
Finance,**

**Guide de formateur**

**Juin 2021**

# **FORMATION COMMUNE**

*Formation pour l'application de  
la  
loi organique relative  
aux lois de finances  
- dépenses budgétaires de l'Etat -*

*Programme des formations*

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

### ***Plan de la formation***

#### **Introduction**

- 1. L'architecture budgétaire**
- 2. La performance et la gestion des programmes**
- 3. L'organisation des crédits**
- 4. Le cycle budgétaire**
  1. L'ouverture
  2. L'exécution du budget
  3. Le suivi de l'exécution et la clôture du cycle budgétaire
- 5. Le rôle de chacun des acteurs**
- 6. La relation avec les établissements publics**
- 7. Les contrôles**
- 8. Les comptabilités**

#### **Conclusion**

### ***Introduction***

La mise en œuvre de la Loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances modifiée et complétée (LOLF) représente un enjeu décisif pour l'amélioration de la gestion publique.

Elle doit

- 1. donner à chacun, du simple citoyen attentif au décideur, une meilleure vision du budget**
- 2. mettre la priorité sur les enjeux de l'action publique, structurer les objectifs**
- 3. orienter l'action vers la performance par la définition et le suivi d'indicateurs fiables**
- 4. responsabiliser les niveaux opérationnels dans le cadre d'un échange bien piloté**

### ***Introduction***

**La présente formation s'appuie**

- **évidemment sur le texte de la LOLF**
- **aussi sur les textes d'application qui sont, pour la plus grande part, déjà publiés**

**Les sources sont identifiées ; pour faciliter le travail, les textes sont reproduits.**

**Les commentaires sont présentés de manière distincte**

**La présente formation est accompagnée de modules d'approfondissement qui seront donnés en fonction des besoins différents.**

**Elle est prévue pour être interactive. Que chacun exprime au formateur ses interrogations selon la méthode définie !**

### ***1. L'architecture budgétaire***

- **Le budget général**
- **Au centre de l'architecture : le programme**
- **Le ministère et institution publique**
- **Les programmes**
- **Les sous-programmes**
- **Les actions et les sous-actions**
- **Les établissements publics et leur tutelle**

PD8

**Le budget général**

<b>Loi de finances de l'année – partie dépenses</b>								
<b>Budget général</b>							<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>	
Ministère des affaires étrangères		Ministère de l'Intérieur		Ministère de la Justice		Crédits non assignés		Comptes de commerce Comptes d'affectation spéciale Comptes de prêts et d'avances Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers Comptes de participation et d'obligation Comptes d'opérations monétaires
Programme	Programme	Programme	Programme	Programme	Programme	Dotation	Dotation	

PD2  
PD3

**Au centre de l'architecture de la LOLF : le programme**

Programme au sens de la LOLF à ne pas confondre avec programme d'équipement public

**Source : LOLF Art 23 § 2**

*les crédits sont spécialisés par programme conformément à l'art 75 de la présente loi, ou par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés*

**Art 75** sur les documents accompagnant le projet de loi de finances:  
*ces documents sont établis conformément à la budgétisation par programme, axée sur les résultats. La budgétisation par programme a un caractère annuel et pluriannuel.*

**La raison** : la structuration du budget en programmes et la gestion budgétaire sur la base du programme visent

- à renforcer le lien entre le budget et les politiques publiques,
- à fournir un cadre pour le suivi de la performance
- et à optimiser la transparence des actions de l'Etat

## Diapositive 7

- PD8** certaines catégories de comptes spéciaux sont, elles aussi, organisées en programmes  
Philippe Didier; 26/01/2020

## Diapositive 8

- PD2** La nouvelle logique de la budgétisation, orientée vers la performance, la destination, c'est-à-dire le programme ne fait pas disparaître les autres approches budgétaires : la nature des dépenses reste déterminante pour spécialiser les approches techniques, la dépense de personnel en particulier déploie une problématique distincte. Le maintien des titres par nature est justifié.

Par ailleurs, la dépense budgétaire va continuer à s'exécuter selon des modalités diverses, au niveau déconcentré, par des organismes divers. Il est réaliste de le prévoir dans la LOLF.

Mais la logique de la destination devient cruciale.

Philippe Didier; 26/01/2020

- PD3** Le programme est l'unité de gestion  
Philippe Didier; 26/01/2020

PD9

U2

U1  
U3

## *Le ministère ou l'institution publique*

**Source : LOLF Art 23 § 4**

*L'ensemble des programmes constitue un portefeuille de programmes qui est placé sous la responsabilité du Ministre ou du responsable de l'institution publique. Les programmes et leurs subdivisions en sous programmes et actions concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie.*

### **Points clés**

- l'identité : 1 Ministère ou 1 institution publique = 1 portefeuille de programmes
- à la base des portefeuilles : des programmes
- une responsabilité claire : ensemble placé sous la responsabilité du ministre ou du responsable de l'institution publique.
- les programmes et leurs subdivisions concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie

PD13

## *Le ministère ou l'institution publique*

### **Maquette provisoire des programmes**

*Ministère de la Solidarité Nationale, de la Famille  
et de la Condition de la Femme*

1. Programme protection et promotion des personnes handicapées
2. Programme cohésion sociale, protection et promotion de la famille et de la femme
3. Programme développement social
4. Programme administration générale

## Diapositive 9

---

- PD9** description qui peut paraître tautologique mais qui inverse l'ordre traditionnel : le ministère se définit désormais par les programmes qu'il comporte  
Philippe Didier; 26/01/2020
- U1** Philippe Didier 26/01/2020  
responsabilité politique d'une part, administrative d'autre part  
USER; 27/01/2020
- U3** Lien avec les politiques publiques  
USER; 27/01/2020
- U2** Philippe Didier 26/01/2020  
USER; 27/01/2020

## Diapositive 10

---

- PD13** A titre d'exemple. Il n'y a que des avantages à faire participer les personnes formées en leur demandant si elles peuvent présenter d'autres maquettes de programmes  
Philippe Didier; 26/01/2020

## *Le programme*

*(au sens de la LOLF à ne pas confondre avec programme d'équipement public)*

*Source : LOLF Art 23 § 5- Un programme regroupe l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères ou institution publique et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.*

### Points clés :

le programme, c'est à la fois, de manière cumulative, mais normalement dans cet ordre

- l'expression d'une politique publique, impliquant une stratégie au niveau du programme
- un ensemble cohérent de dispositifs et de mesures au service de cette stratégie
- des responsables politiques et administratifs identifiés
- des objectifs spécifiques
- des indicateurs auditables
- des moyens alloués en cohérence : logique budgétaire, justification des crédits

## *Le programme*

### Cas commun

- Le programme relève d'un seul ministère
- Il est placé sous l'autorité d'un responsable de programme qui est en même temps le responsable administratif du service

Ce programme peut impliquer

- ou bien un seul service, celui du responsable de programme
- ou bien aussi d'autres services qui, en ce cas, relèvent pour la programmation du responsable de programme

### Cas éventuel

Le programme relève de plusieurs ministères, l'un des ministres étant en position de responsable politique principal

### Cas particulier

Le programme budgétaire peut ne comprendre qu'un seul titre, celui des dépenses d'investissement ; dans ce cas, le programme budgétaire est confondu avec programme d'équipement public

## Diapositive 12

**PD15** absent des maquettes mais il figure dans le texte de la LOLF  
Philippe Didier; 26/01/2020

**PD16** ce n'est pas une subordination à tous égards, pas une hiérarchie protocolaire mais le responsable du programme a des prérogatives importantes en termes de programmation et de dialogue avec les actions (niveau opérationnel)  
Philippe Didier; 26/01/2020

## *Le sous- programme*

### Sources

#### LOLF Art 23 § 5:

*Les programmes et leurs subdivisions en sous programmes et actions*

*Décret fixant les modalités de gestion et de délégation des crédits PD17 Art. 4 –*

*Les crédits du programme sont répartis entre un ou plusieurs sous-programmes. Le sous-programme est une subdivision de type fonctionnel du programme.*

PD20

## *Le sous- programme*

### Maquette provisoire des sous- programmes :

**Ministère de l'Éducation Nationale, Programme Enseignement fondamental**

1. Sous programme Education préparatoire
2. Sous programme Enseignement primaire
3. Sous programme Enseignement moyen normal
4. Sous programme Enseignement moyen à distance
5. Sous programme Enseignement spécialisé
6. Sous programme Alphabétisation

### **Diapositive 13**

---

**PD17** La LOLF a simplement cité ces subdivisions sans les qualifier ni les hiérarchiser. C'est le décret qui apporte les précisions indispensables à la mise en oeuvre du nouveau dispositif  
Philippe Didier; 26/01/2020

### **Diapositive 14**

---

**PD20** A titre d'exemple. Il n'y a que des avantages à faire participer les personnes formées en leur demandant si elles peuvent présenter d'autres maquettes de sous programmes  
Philippe Didier; 26/01/2020

## *Le sous-programme*

### Points clés :

Le sous programme est une subdivision budgétaire d'un programme

- en règle générale de type fonctionnel,
- utilisée dans la construction du budget du programme
- croisée avec la nature de la dépense (par titre)

PD18

Un sous programme peut comporter des crédits

- ou bien d'un seul titre
- ou bien de plusieurs titres

Le sous programme

- est une des catégories du décret de répartition
- qui est appliquée dans tous les documents de programmation et les mouvements internes au programme
- qui est suivie dans les nomenclatures d'exécution pour, le cas échéant, fournir les données du rapport ministériel de rendement

## *L'action et la sous-action*

### Sources

#### LOLF Art 23 § 5

*les programmes et leurs subdivisions en sous programmes et actions*

*Décret fixant les modalités de gestion et de délégation des crédits*

*Art. 4 - L'action et éventuellement la sous-action est une subdivision opérationnelle du programme.*

*La démarche de performance présentée par programme est déclinée au sein des actions et, le cas échéant, au sein des sous-actions.*

*Art. 5 - Les crédits retenus au titre du programme sont répartis entre les actions, dans le respect de la répartition par sous-programmes et titres. Les crédits sont répartis et exécutés par action. Ils peuvent, le cas échéant, être répartis et exécutés par sous-action.*

## Diapositive 15

---

**PD18** c'est-à-dire les éléments constitutifs, pas le niveau de mise en oeuvre sur le terrain. Il n'est pas exclu que certains programmes s'organisent autrement  
Philippe Didier; 26/01/2020

## *Maquette provisoire des programmes*

*Ministère de l'Éducation Nationale*

*Programme Enseignement fondamental = 300 M*

<i>Sous programmes</i>	<i>Actions</i>		
	16 actions = 16 Académies	16 actions = 16 Académies	16 actions = 16 Académies
Education préparatoire = 50 M	Tous les sous-programmes du programme = 100 M	Tous les sous- programmes du programme = 100 M	Tous les sous- programmes du programme = 100 M
Enseignement primaire = 50 M			
Enseignement moyen normal = 50 M			
Enseignement moyen à distance = 50 M			
Enseignement spécialisé = 50 M			
Alphabétisation = 50 M			

### *L'action et la sous-action*

#### Points clés :

L'action est une subdivision opérationnelle d'un programme,

- le programme étant pris dans sa globalité
- dans une logique autre que celle des sous programmes (qui est plutôt fonctionnelle)
- en règle générale de type opérationnel, comme, par exemple, les directions territoriales mettant en œuvre un programme ou les entités gestionnaires situées au niveau central

L'action, subdivision opérationnelle d'un programme pris globalement, peut donc comporter des crédits du programme

- d'un ou plusieurs sous-programmes
- relevant d'un titre ou de titres différents.

## Diapositive 18

- PD5** rappeler que les sous programmes sont, ordinairement, dans une logique fonctionnelle  
Philippe Didier; 26/01/2020
- PD7** c'est-à-dire ordinairement les wilayas  
Philippe Didier; 26/01/2020

### *L'action et la sous-action*

L'action décline à son niveau opérationnel les autorisations budgétaires, les objectifs et les résultats attendus d'un programme

#### En résumé :

- caractère opérationnel
- niveau précis de mise en œuvre des politiques poursuivies
- et des crédits demandés, ouverts et exécutés
- logique croisée avec les sous programmes

Le cas échéant, l'action ne définit pas assez précisément et complètement le niveau de mise en œuvre. En ce cas nécessité de décomposer l'action au niveau inférieur appelé *sous-action*

Source : Décret fixant les modalités de gestion et de délégation des crédits

Art. 5 - Les crédits sont répartis et exécutés par action. Ils peuvent, le cas échéant, être répartis et exécutés par sous-action.

### *L'action et la sous-action*

#### Conséquences du caractère éventuel de l'existence de sous actions

Source : Décret fixant les modalités de gestion et de délégation des crédits Art. 6 - Pour la mise en œuvre du contrôle de la disponibilité des crédits, la disponibilité des crédits est vérifiée au niveau le plus fin de la répartition opérationnelle : l'action ou, s'il y a lieu, la sous-action

#### Points clés

Au sein de l'action, les crédits sont, le cas échéant, répartis entre une ou plusieurs sous-actions. En ce cas, la sous-action est le niveau auquel s'apprécie la disponibilité des crédits et s'opère toute dépense prescrite par un ordonnateur.

S'il n'y a pas de sous-action, l'action est le niveau auquel s'apprécie la disponibilité des crédits et s'opère toute dépense prescrite par un ordonnateur.

PD6

### *Les établissements publics et leur tutelle*

**Source : LOLF Art 25 –** *Les établissements publics à caractère administratif et autres organismes et établissements publics qui bénéficient de dotations du budget de l'Etat appliquent, au titre de leur budget, les mêmes principes que ceux appliqués au budget général de l'Etat et ils sont soumis à des modalités et procédures adaptées de gestion budgétaire et comptable fixées par voie réglementaire.*

*Les mêmes modalités et procédures s'appliquent aux établissements et autres organismes publics de quelque nature juridique que ce soit, chargés, dans le cadre d'une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée, de l'exécution de tout ou partie d'un programme.*

#### **Les raisons :**

Ces établissements et organismes concourent à la mise en œuvre des politiques publiques des programmes qui leur fournissent le cadre des missions et les moyens budgétaires

### *Les établissements publics et leur tutelle*

#### **Mêmes principes : la gestion axée sur les résultats**

- Même démarche de définition de la mise en œuvre des politiques publiques
- Même logique d'objectifs et d'indicateurs
- Même logique de budgétisation alliant annualité et pluriannualité
- Même obligation de programmer la performance
- Et de rendre compte des résultats atteints

## Diapositive 21

---

**PD6** Ce qui concerne Les établissements publics et leur tutelle sera développé dans la partie 8 de la présente formation  
Philippe Didier; 26/01/2020

## *Les établissements publics et leur tutelle*

### Des modalités et procédures adaptées

- Des catégories d'établissements diverses
- Une personnalité morale propre
- Instances propres aux établissements publics selon leur texte institutif : conseil d'administration, direction, agent comptable
- Organisation de la tutelle
- Définition d'un cadre de relations entre établissements et tutelle
- Modalités d'approbation du budget
- Un cadre comptable spécifique
- Un contrôle financier adapté

**Fin de la partie sur l'architecture budgétaire**

**Début de la partie sur la performance  
et la gestion des programmes**

## *2 - La performance et la gestion des programmes*

- Focus sur la maturation des programmes
- Le chaînage stratégie du programme - objectifs - indicateurs
- Eléments de méthode sur les objectifs et les indicateurs
- Le lien entre objectifs et moyens : la budgétisation à la lumière de la performance
- La loi de finances de l'année, rapports sur les priorités et la planification
- Le dialogue de gestion : la programmation par les responsables de programme, d'action, de sous-action, les comptes rendus intermédiaires et finaux
- La possibilité encadrée des mouvements à l'intérieur du programme
- Les rapports de rendement

### *Focus sur la maturation des programmes*

#### *Sources :*

*LOLF Art 82 –*

*Les conditions de maturation, d'inscription des programmes...*

*sont fixées par voie réglementaire*

*Décret sur les conditions de maturation et d'inscription des programmes*

## *Focus sur la maturation des programmes*

### Procédure:

Source : Décret

*Art. 2 – Les programmes sont formulés et fixés sur la base du plan d'actions du Gouvernement et de la stratégie du ministère ou de l'institution publique concerné, constituant la politique publique poursuivie, et en cohérence avec les ressources mobilisables.*

*Art. 3 – Le ministre chargé du budget examine avec chacun des ministres et des responsables des institutions publiques concernés les demandes d'inscription des programmes. Les crédits budgétaires et les résultats attendus des programmes doivent être évalués et justifiés en fonction des objectifs poursuivis. L'examen s'effectue en tenant compte des priorités fixées par le Gouvernement et la stratégie sectorielle et de la contrainte macro-budgétaire définie par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)*

## *Focus sur la maturation des programmes*

*Art. 17. — Chaque année, à l'issue des discussions budgétaires prévues au titre des chapitres 2 et 3 par le présent décret et des arbitrages opérés conformément aux procédures établies en la matière, la même règle s'applique aux programmes déjà existants et aux nouveaux. Pour tous les programmes retenus conformément à l'article 8 du présent décret, le projet de budget programme et le rapport sur les priorités et la planification, ajustés, le cas échéant, sont consolidés par le ministre chargé du budget au titre des volumes 1 et 2 prévus par l'article 75 de la LOLF*

## *Focus sur la maturation des programmes*

### *Cas particulier : les programmes d'administration générale*

*Décret Art. 8 –*

*La création, la modification ou la suppression des programmes d'administration générale relevant de chaque ministère ou institution publique dépend de l'organisation gouvernementale.*

*Le ministre chargé du budget veille à ce que ces modifications n'entraînent pas d'augmentation du total des crédits inscrits sur les programmes d'administration générale. Dans le cas où ces modifications entraînent une augmentation des crédits inscrits sur les programmes d'administration générale, un rapport est établi par le ministre chargé du budget et présenté en Conseil des ministres.*

*Ce rapport peut comprendre des propositions de mesures d'ajustement en application notamment des dispositions de l'article 6 du présent décret.*

## *Focus sur la maturation des programmes*

### *Cas général : les autres programmes*

#### *Les critères pour examiner un programme (Décret Art 4)*

- *clarté du périmètre du programme,*
- *clarté du choix de la fonction à laquelle sera attachée la responsabilité du programme,*
- *simplicité de l'arborescence interne du programme,*
- *niveau significatif des enjeux budgétaires,*
- *projet de la stratégie du programme et définition des leviers d'action,*
- *proposition d'indicateurs de performance avec leur méthodologie,*
- *liste des établissements publics dans le périmètre du programme.*

### *Focus sur la maturation des programmes*

#### *Exigences quant aux objectifs (Décret Art 5)*

*Les objectifs du programme sont définis par rapport à l'efficacité économique et sociale, à la qualité de service public et/ou à l'optimisation des ressources et des moyens. Ils doivent être :*

- 1. en nombre réduit et clairs*
- 2. représentatifs, cohérents avec les axes majeurs du programme et adaptés à un horizon triennal;*
- 3. mesurables par des indicateurs de performance pour chaque exercice budgétaire de l'horizon triennal.*

### *Focus sur la maturation des programmes*

#### *Exigences quant aux indicateurs (Décret Art 5)*

*Les indicateurs de performances associés aux objectifs du programme sont fixés pour permettre d'apprécier les résultats obtenus. Ils doivent être*

- 1. en nombre réduit, pratiques et fiables ;*
- 2. pertinents en assurant un lien solide avec l'objectif ;*
- 3. vérifiables et suffisamment documentés.*

### *Le chaînage stratégie du programme- objectifs - indicateurs*

Pas de programme sans objectifs stratégiques, pas d'objectifs sans indicateurs raisonnés, quantifiés, mesurables

1. La présentation stratégique positionne le programme dans son contexte, le relie aux politiques publiques
2. De cette problématique découle la définition d'objectifs
  - qui peuvent ne pas refléter l'ordinaire du programme (ex. l'enseignement primaire au jour le jour)
  - mais qui s'ordonnent selon les priorités retenues
3. Les objectifs sont en nombre limité. Pour être pertinents, ils doivent
  - bien traduire les grandes orientations retenues spécifiquement
  - avoir une capacité à structurer, à donner un sens à l'ordinaire pratique des tâches, à tout le moins à une grande part de cet ordinaire
  - être assez concrets et mobilisateurs pour que leur correspondent des indicateurs de performance / de résultat. Attention donc à ne pas se borner à des objectifs périphériques, secondaires ou vagues.

### *Le chaînage stratégie du programme- objectifs - indicateurs*

4. Les indicateurs mesurent l'atteinte des objectifs sous certains angles. A leur tour donc, ils effectuent une forme de réduction, en sus de celle des objectifs par rapport à la stratégie. Il faut que cette réduction aboutisse à des indicateurs suffisamment centraux pour que leur sens premier, limité par construction, ait une portée plus large, évitant de générer leurs propres biais.
5. La pertinence de cette séquence doit être réexaminée périodiquement de manière professionnelle et indépendante : audit. Il est évidemment souhaitable de combiner la stabilité des indicateurs (valeur des séries, complexité à mettre en place les outils) avec un renouvellement pour parer au risque de biais.

### *Le chaînage stratégie du programme- objectifs - indicateurs*

La stratégie doit, selon la nature du programme, comporter tout ou la partie pertinente des items suivants:

- une explication des contours du programme
- le cadre donné par les lois d'orientation et les lois de programmation
- le positionnement économique et social
- le contexte international et régional
- les problèmes majeurs à résoudre
- la présentation du public visé
- les liens avec d'autres programmes, la dimension de coopération inter-programmes
- l'enjeu budgétaire et les outils d'action
- les partenaires principaux de l'action publique
- le rappel des choix faits par les autorités en précisant le cadre
- éventuellement les grands traits de l'évolution des moyens
- la présentation des priorités

### *Le chaînage stratégie du programme- objectifs - indicateurs*

Les objectifs et les indicateurs selon la triple dimension citoyen / usager / contribuable. La même personne mais 3 dimensions

- le citoyen : objectifs d'efficacité socio-économique = l'efficacité dans d'autres types de présentations ; ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat
- l'usager : objectifs de qualité du service rendu = la qualité ; ils énoncent la qualité attendue du service pour un montant donné de moyen
- le contribuable : objectifs d'efficience de la gestion ; ils énoncent l'optimisation des moyens employés en rapportant l'activité ou les produits obtenus aux ressources mobilisées

Nécessité de tenir ces 3 dimensions : respecter un équilibre entre elles, risques d'une gestion publique défectueuse en cas de manque d'une des 3

Les indicateurs relatifs à 1 objectif sont quantifiables selon une méthodologie rigoureuse qui doit être précisée publiquement. Ils servent, à la fois, suivant la même méthodologie

- à définir la cible assignée au programme sur cet objectif pour l'année
- à tracer un cheminement de référence sur 3 ans
- à mesurer l'atteinte des objectifs

Les résultats mesurés sont confrontés aux valeurs des cibles.

## *Le chaînage stratégie du programme- objectifs - indicateurs*

*Exemples algériens ou bien exemple international enseignement  
fondamental facile à comprendre*

## *Eléments de méthode sur les objectifs et les indicateurs*

Quantification et traçabilité des objectifs SMART : standard universel, pas propre au monde de la gestion publique, mais utilisé dans différents domaines dont le marketing, le management, les ressources humaines ou bien la gestion de projet

### *SMART (intelligent en anglais)*

Moyen mnémotechnique permettant de décrire les objectifs que l'on veut exprimer de façon la plus claire, la plus simple à comprendre et pour lesquels les résultats sont réalisables

Un indicateur est une variable permettant de fournir des informations pour chacune des étapes d'un projet afin d'aider à la bonne prise de décision

L'analyse des différents indicateurs retenus se fait selon différents critères tels

- la quantité des informations disponible pour une étude,
- les coûts engendrés par la mise en place du projet
- et les ressources que l'on peut en obtenir
- etc.

### *Eléments de méthode sur les objectifs et les indicateurs*

SMART = *Spécifique* = anglais : *Specific*

Un objectif spécifique doit être en lien direct avec le travail de la personne chargée de réaliser l'objectif : il doit être personnalisé. Par ailleurs, un objectif peut être également qualifié de simple car il doit être simple à comprendre, clair, précis et compréhensible par la personne pour que celle-ci soit efficace car la complexité ralentit l'action.

De plus, il doit être compréhensible également par tous pour que l'objectif ait une légitimité aux yeux de tous

SMART = *Mesurable* = anglais : *Measurable*

Un objectif mesurable doit être quantifié ou qualifié.

Pour réaliser un objectif, la définition d'un seuil est nécessaire afin de savoir quel est le niveau à atteindre, la valeur de la mesure à rencontrer.

Il n'est pas possible de choisir un objectif que l'on ne peut quantifier ou qualifier par souci d'évaluation des moyens nécessaires pour l'atteindre

### *Eléments de méthode sur les objectifs et les indicateurs*

SMART = *Acceptable et Ambitieux* = anglais : *Acceptable and Ambitious*,

mais on lit parfois aussi Achievable pour atteignable et Agreed upon pour accord des participants

Un objectif acceptable est un objectif suffisamment grand, ambitieux pour qu'il représente un défi et qu'il soit motivant.

Par ailleurs cet objectif doit être atteignable et donc raisonnable favorisant ainsi l'adhésion des participants à ce dernier.

Ainsi, l'objectif sera plus facilement accepté par chacun des acteurs

SMART = *Réaliste* = anglais : *Realistic*,

même si on trouve une variante en Relevant, pour pertinent

Un objectif réaliste est un objectif pour lequel le seuil du réalisme est défini.

C'est-à-dire un niveau pour lequel le défi motivera le plus grand nombre de participants et évitera au mieux l'abandon de certains participants au fur et à mesure de la progression de l'objectif

### *Eléments de méthode sur les objectifs et les indicateurs*

**SMART** = *Temporellement défini* = anglais : *Time-bound*

Un objectif temporellement défini est délimité dans le temps :  
une date butoir avec, éventuellement, des dates intermédiaires.

L'objectif doit être clairement défini dans le temps par des termes précis  
comme « d'ici 3 mois » et non pas par des termes flous comme « le plus  
rapidement possible »

### *Eléments de méthode sur les objectifs et les indicateurs*

Chaque *indicateur* est assorti d'un développement sur la méthodologie :

- mode de calcul
- éventuellement, de manière séparée, construction de l'indicateur, pertinence, sens du ratio, manière dont les données sont recueillies, démarche de l'enquête statistique s'il y a lieu
- citation de la source, modalités de conservation des données
- Commentaire technique si l'on doit signaler un problème temporaire de fiabilité et les voies d'amélioration de la méthodologie
- fréquence si elle n'est pas annuelle, mais régulière

Sans développement méthodologique, il n'y a pas d'indicateur valable. Ne pas oublier qu'un indicateur doit être auditable, ses sources doivent donc être traçables. Elles ne doivent pas être suspectées de manipulation par le responsable du programme dans son intérêt : si le service statistique est placé sous son autorité, ce service doit présenter des garanties d'autonomie et de professionnalisme.

Il s'en déduit que le choix de l'indicateur dépend de la possibilité de le renseigner et d'en défendre la méthodologie.

### *Eléments de méthode sur les objectifs et les indicateurs*

Les indicateurs simples et robustes sont donc à privilégier : privilégier les valeurs absolues aux ratios quand on a le choix, a fortiori aux ratios de ratio. A cette raison de robustesse s'ajoute la considération du coût de fabrication des indicateurs.

L'administration dispose elle-même d'une bonne partie des données : nombre en valeur absolue d'écoles. Pour certaines données en principe existantes (nombre d'enfants scolarisés), encore faut-il organiser un recensement fiable, donc des conditions de collecte remontant des services.

Pour certaines données (taux d'assiduité des élèves), il faut vraisemblablement organiser une démarche nouvelle de collecte.

Pour d'autres (taux d'emploi des anciens élèves de l'enseignement technique 1 an après leur diplôme), on ne peut que passer par une enquête sur un échantillon scientifiquement défini. Ce type d'enquête ne peut qu'être périodique d'autant qu'il est coûteux.

Il est possible de solliciter des partenaires privés mais liés au programme : nombre de licenciés par les fédérations sportives ; encore faut-il que la charge de la collecte soit acceptée comme raisonnable.

### *Le lien entre objectifs et moyens : la budgétisation à la lumière de la performance*

L'orientation de la gestion vers les résultats ne peut pas être une définition des objectifs et des valeurs cibles assignées et, ensuite, la fixation des enveloppes de crédits jugés nécessaires pour les réaliser.

Le budget de l'Etat se construit sous contrainte globale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation des finances publiques et du contexte macroéconomique.

Le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socioéconomiques ou de la qualité des services peut, par exemple, être obtenue à moyens constants grâce à une amélioration de mise en œuvre des crédits ou à une meilleure allocation des moyens.

## *La loi de finances de l'année, rapports sur les priorités et la planification*

LOLF Art 75 – *Le projet de loi de finances de l'année est accompagné*

3) *De documents regroupés dans trois volumes relatifs*

*b) volume 2 : au rapport sur les priorités et la planification établi par chacun des ministres et des responsables des institutions publiques en charge de la gestion de portefeuille de programmes répartis par administration centrale, services déconcentrés et, lorsqu'ils sont chargés d'exécuter tout ou partie de programmes, les organismes publics sous tutelle et les organes territoriaux. Chacun de ces programmes comporte notamment, la répartition par titres de dépenses, les objectifs définis, les résultats attendus et leur évaluation, en indiquant notamment la liste des grands projets*

### Points clés

Rapport par ministère ou institution publique au niveau du programme

Dans la logique de performance : objectifs, valeurs cibles des indicateurs

Répartition par titre et selon l'organisation interne

## *La loi de finances de l'année, rapports sur les priorités et la planification*

### Eléments d'un RPP par programme

- désignation : nom du ministère, nom du programme, responsable ministériel, responsable du programme
- stratégie du programme
- objectifs et indicateurs (avec leur méthodologie et leur valorisation)
- justification des crédits
- présentation synthétique des crédits du programme par sous programme et par titre
- cadrage des établissements publics et organismes opérant des crédits du programme
- liste des grands projets
- répartition interne par administration centrale, services déconcentrés et, lorsqu'ils sont chargés d'exécuter tout ou partie de programmes, les organismes publics sous tutelle et les organes territoriaux

### *Le dialogue de gestion*

Le dialogue de gestion se définit comme un processus d'échange existant entre un niveau de responsabilité et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatif aux objectifs qui lui sont assignés et aux moyens qui sont mis à leur disposition.

Il comprend

- la programmation, chacun à son niveau, par les responsables de programme, d'action, le cas échéant de sous-action,
- les comptes rendus de gestion intermédiaires et finaux

Le responsable de programme anime un dialogue de gestion avec les responsables d'action et ceux-ci avec leurs propres unités (sous-actions). Le responsable de programme communique aux responsables de l'action :

- le périmètre de l'action : zone géographique par exemple, part des activités du programme qu'il lui appartient de mettre en œuvre, nature des moyens à mobiliser (personnels notamment) ;
- les objectifs nationaux et les objectifs opérationnels retenus pour le programme ;
- les éléments du contexte ministériel et les éléments de cadrage du programme ;
- le cadrage retenu pour les différentes enveloppes notamment en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- ou les scénarii d'évolution envisagés par rapport aux enveloppes de l'exercice en cours.

### *Le dialogue de gestion*

L'élaboration du projet de l'action par son responsable. Une fois ce cadrage général défini par le responsable du programme, le responsable de l'action organise l'élaboration de son projet avec l'ensemble de ses services, en proposant une programmation des opérations à laquelle seront associés des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles et le budget prévisionnel correspondant.

Le responsable de l'action, après consolidation des propositions émanant des services, examinera le projet global avec l'ensemble des acteurs, en garantissant l'adéquation des objectifs et la programmation retenue pour l'action avec le cadrage arrêté par le responsable de programme.

L'approbation par le responsable de programme de la programmation opérationnelle effectuée par le responsable de l'action : elle porte sur l'ensemble des éléments de l'action.

Le compte-rendu de gestion opérationnelle par le responsable de l'action. Le responsable de l'action, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performance, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de l'action d'exposer ses plans de mesures et de faire valoir ses propositions à venir au responsable de programme.

### *Le dialogue de gestion*

Le dialogue de gestion porte sur les objectifs, les moyens et leur lien.

- Quels étaient les indicateurs par objectifs du programme au niveau de l'action l'année précédente ?
- Quels résultats ont-ils été obtenus ?
- Quels sont les facteurs explicatifs de l'écart ? Quelles difficultés ont-elles été rencontrées ? Si des redéploiements ont été faits, quels sont-ils et pour quelles raisons ?
- De cette expérience quelles leçons peut-on tirer ?
- Quelles valeurs donner aux cibles pour l'année à venir ? Quelle incertitude s'attache à ces cibles ? Quels moyens pour les atteindre ?
- Si les moyens disponibles sont inférieurs, quelle cible reste-t-elle réaliste ? Quelle méthode envisagée pour la déclinaison des objectifs ?
- Le dialogue de gestion devrait progressivement s'appuyer sur le développement du contrôle de gestion et le déploiement des outils de prévision et d'analyse.

### *Le dialogue de gestion*

Le calendrier type du déroulement du dialogue de gestion entre les acteurs :

Après la phase des arbitrages budgétaires au niveau des ministres et de leurs responsables de programme, à l'automne de l'année N-1

- Début de l'élaboration sur ces bases de leurs actions par les responsables d'action et remontée au responsable de programme ;
- Pré notification par le responsable de programme des enveloppes aux responsables d'action ;

Après l'adoption de la loi de finances, dans les premiers jours de janvier

- Répartition officielle des enveloppes des actions.

En cours d'année, 2 ou 3 comptes rendus pour faire le point sur la gestion en cours et les prévisions de consommation pour la fin de l'exercice, en mettant en lumière une éventuelle marge dans les crédits ou au contraire une insuffisance.

Après la fin de l'année compte rendu final de gestion

### *La possibilité encadrée des mouvements à l'intérieur du programme*

*LOLF Art 34 § 4 – Les conditions et modalités de mouvement de crédits au sein d'un sous-programme et d'un sous-programme à un autre à l'intérieur d'un même programme, et entre les différents titres à l'intérieur d'un programme ou d'un sous-programme, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre sont fixées par voie réglementaire*

#### Points clés

Le programme est l'unité de spécialisation des crédits. Ce qui se passe au sein du programme n'a pas le même statut que ce qui se passe entre programmes, comme les virements et transferts. Pas besoin de décret

Il convient de donner au responsable de programme les moyens d'assumer son rôle, il a la liberté d'ajuster

Mais 2 types d'encadrement

- celui résultant de la spécificité des titres
- l'intervention du ministère des finances : selon le niveau, Ministre ou contrôle financier

### *La possibilité encadrée des mouvements à l'intérieur du programme*

*Décret exécutif fixant les conditions et modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre Art 3 et 5.*

*Art. 3 – Le mouvement de crédits doit respecter la limite des crédits disponibles. Il donne lieu nécessairement à une situation d'égalité entre les abondements et les prélèvements. Le mouvement de crédits ne doit pas remettre en cause la soutenabilité budgétaire du programme. Les opérations à couvrir par des abondements ne doivent pas générer pour l'année en cours et les années ultérieures, une charge budgétaire supplémentaire.*

*Art. 5 – Tout mouvement de crédits doit comporter un montant égal en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à l'exception des mouvements internes au titre des dépenses d'investissement.*

#### Points clés

Précautions pour éviter des conséquences dangereuses sur l'année et pour la soutenabilité à terme

***La possibilité encadrée des mouvements  
à l'intérieur du programme***

**Décret exécutif fixant les conditions et modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre Art 8**

*Des mouvements de crédits peuvent modifier la répartition globale des crédits du programme par sous-programme ou par titre. Ces mouvements interviennent au niveau du programme, sur la base d'un rapport de motivation établi par le responsable du programme, par arrêté interministériel du ministre chargé du budget et du ministre concerné ou par décision conjointe du ministre chargé du budget et du responsable de l'institution publique concernée.*

**Points clés**

Pas d'autre restriction que celle résultant des contraintes des crédits de personnel

***La possibilité encadrée des mouvements  
à l'intérieur du programme***

<i>objet</i>	<i>Niveau</i>	<i>Forme</i>	<i>Signataire</i>	<i>Finances</i>
Modification entre sous-programmes ou entre titres	Programme	Arrêté inter-ministériel	Ministre	Ministre
Entre actions	Programme	Décision	Responsable programme	Avis contrôleur financier
Entre sous-action	Action	Décision	Responsable action	Avis contrôleur financier

### *Les rapports de rendement*

**LOLF Art 87** - *Le projet de loi portant règlement budgétaire présenté chaque année est accompagné :*

*c) d'un rapport ministériel de rendement précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus qui sont mesurés et suivis par des indicateurs de performance qui leur sont associés, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés*

#### **Points clés**

Rapport par ministère ou institution publique au niveau du programme

Dans la logique de performance : objectifs, valeurs cibles des indicateurs

En symétrie du rapport sur les priorités et la planification accompagnant le projet de loi de finances de l'année, après l'exécution il rend compte des résultats obtenus par chaque responsable de programme dans l'atteinte des objectifs et de l'utilisation des moyens budgétaires.

### *Les rapports de rendement*

#### **Le rapport ministériel de rendement comprend**

- le bilan stratégique du programme qui repose sur une synthèse qualitative des résultats obtenus au cours de l'exercice à la lumière des principaux événements intervenus
- la réalisation des objectifs et des indicateurs de performance, selon la même méthodologie que pour le rapport sur les priorités et la planification
- l'exécution des crédits
- un bilan de l'exécution pour les principaux établissements publics et organismes rattachés au programme
- l'analyse des écarts constatés par rapport à la cible
- Cette dernière partie doit faire l'objet d'une attention particulière. Elle met en effet en lumière une étape cruciale de la démarche de performance consistant à s'assurer que chaque objectif est en bonne voie d'être réalisé et de recadrer au besoin l'action. Les responsables de programme doivent donner un sens aux résultats obtenus en les comparant aux objectifs formulés et en dégagant les zones d'amélioration potentielle et les initiatives et innovations mises en œuvre.

## *Les rapports de rendement*

### Analyse par objectif des résultats et des écarts

- des évolutions stratégiques ont-elles été engagées lors de l'exercice ?
- la politique menée va-t-elle dans le bon sens ?
- le rythme de réalisation est-il satisfaisant ?
- des problèmes sont-ils relevés ? sont-ils ponctuels ou récurrents ?
- dans ce dernier cas, des pistes de réformes ou des modifications sont-elles envisagées ? ont-elles déjà été engagées ?
- si l'objectif est atteint : est-ce grâce à la pertinence du plan d'action mis en œuvre ? est-ce dû à un contexte positif, non anticipé ?
- *a contrario*, si l'objectif n'est pas atteint, les leviers d'action ont-ils été correctement mis en œuvre ? étaient-ils pertinents ? y-a-t-il eu un contexte négatif imprévu ?
- quels enseignements en tirer ? sur la mise en œuvre des leviers d'action ? sur l'adéquation des leviers d'action ? sur l'anticipation du contexte ?

**Fin de la partie sur  
la performance et la gestion des programmes**

**Début de la partie sur  
l'organisation des crédits**

## *2. L'organisation des crédits*

- Les principes d'unité et d'universalité et les exceptions
- Le principe de spécialité et l'ouverture par programme
- Les titres budgétaires
- Le statut des crédits de personnel, les règles sur les emplois
- Focus sur la classification des dépenses
- Autorisations d'engagement, crédits de paiement
- Crédits limitatifs, crédits évaluatifs

## *Rappel des principes budgétaires classiques*

- *Annualité* : l'autorisation budgétaire est donnée chaque année
- *Unité* : un même document présente l'ensemble des autorisations de recettes et de dépenses
- *Universalité* : les dépenses et les recettes sont présentées sans contraction et sans affectation
- *Spécialité* : les autorisations budgétaires sont accordées de manière précise

Ces principes sont maintenus

- avec des aménagements complémentaires pour le principe d'annualité qui seront présentés dans une partie suivante
- renforcés s'agissant de l'unité
- avec les mêmes exceptions à l'universalité que précédemment
- avec un niveau nouveau de spécialité

### ***Les principes d'unité et d'universalité et les exceptions***

Le principe d'unité est maintenu, Référence LOLF Art 4-

- Une loi de finances de l'année
- Une loi portant règlement budgétaire
- Des lois de finances rectificatives selon les circonstances de l'année

Art 75 définit l'ensemble du dossier du projet de loi de finances

Principe renforcé par les Art 86, 87 et 88 : le projet de loi de règlement budgétaire est unique et il intègre de manière nouvelle le compte rendu de l'action des ministères

LOLF Art 87 – *il est accompagné... d'un rapport ministériel de rendement précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus qui sont mesurés et suivis par des indicateurs de performance qui leur sont associés, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés.*

### ***Les principes d'unité et d'universalité et les exceptions***

Le principe d'universalité garde les mêmes exceptions que précédemment

Le principe : LOLF Art 14 § 2- *L'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées dans un compte unique qui constitue le budget général de l'Etat*

Les exceptions : les prélèvements sur recettes et les affectations de recettes

Les prélèvements sur recettes, Source LOLF Art 13-

*Une partie des recettes de l'Etat peut être affectée directement au profit*

- *Des collectivités territoriales, ou éventuellement par le biais d'organisme(s) de péréquation ou de solidarité s'y rapportant, en vue de couvrir les charges leur incombant ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôt établis au profit des collectivités territoriales*
- *D'organismes de sécurité sociale ou toute autre personne qui participe au service public.*

## *Les principes d'unité et d'universalité et les exceptions*

### Les affectations de recettes

Source : LOLF chapitre II Des affectations de recettes Art 38 § 1 rappelle le principe déjà posé à l'Art 14, en le détaillant :

*Aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière. L'ensemble des recettes sert à la couverture de l'ensemble des dépenses du budget général de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses*

### Art 38 § 2 cadre les exceptions :

*Toutefois, la loi de finances peut prévoir expressément l'affectation de recettes à certaines dépenses au titre des opérations concernant :*

- *les procédures particulières au sein du budget général de l'Etat, régissant les fonds de concours ou le rétablissement de crédits*
- *et les comptes spéciaux du Trésor*

## *Les principes d'unité et d'universalité et les exceptions*

### Les procédures particulières au sein du budget général de l'Etat :

*Rétablissement de crédits et rattachement de fonds de concours*

*LOLF Art 39 : les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques en vue de contribuer à la réalisation, sous le contrôle de l'Etat, des dépenses d'intérêt public*

*LOLF 40 : recettes provenant de la restitution de sommes payées indûment... de cessions, entre services de l'Etat, de biens et services ...*

- Elles s'inscrivent donc dans l'architecture du budget général
- Elles sont cadrées par la nomenclature du budget général
- Elles n'aboutissent pas à créer un nouvel élément de nomenclature budgétaire
- Elles se limitent à rattacher, dans des conditions déterminées des recettes

**Ce point sera examiné dans le cadre de l'exécution budgétaire**

## *Les principes d'unité et d'universalité et les exceptions*

### Les comptes spéciaux du Trésor, LOLF Art 42

*Les comptes spéciaux du Trésor sont ouverts ou clôturés par une loi de finances. Ces comptes spéciaux du Trésor comprennent les catégories suivantes:*

1. *comptes de commerce,*
2. *comptes d'affectation spéciale*
3. *comptes de prêts et d'avances*
4. *comptes de règlement avec les gouvernements étrangers*
5. *comptes de participation et d'obligation*
6. *comptes d'opérations monétaires*

## *Le principe de spécialité et l'ouverture par programme*

*La LOLF : garde le principe de spécialité, garde même le mot mais définit un niveau nouveau qui est, de manière normale, le programme.*

*Source LOLF Art 23 § 2- les crédits sont spécialisés par programme conformément à l'art 75 de la présente loi, ou par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.*

*Ces crédits sont présentés par activité et le cas échéant par titres, groupant les dépenses selon leur nature conformément aux dispositions de l'article 29 de la présente loi*

### Points clés:

*C'est le programme qui est le niveau de la spécialité budgétaire*

*Seule exception : les crédits non assignés*

### Organisation du programme

- *d'abord par activité, c'est-à-dire la logique de la performance, déclinée par sous programmes et actions*
- *ensuite par titres budgétaires*

### *Le principe de spécialité et l'ouverture par programme*

La spécialité budgétaire par programme est confirmée par une série de dispositions de la LOLF. La répartition et l'exécution se font par programme.

***LOLF Art 79 § 1 et 2-*** *L'unité d'exécution des crédits est le programme. Dès la promulgation de la loi de finances, il est procédé, par décret, à la répartition détaillée des crédits votés. Cette répartition par ministère ou institution publique s'effectue par programme, sous-programme et par titres, et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.*

Les dispositions sur les charges budgétaires (*LOLF section 2*) sont centrées sur le programme qui est l'unité de spécialisation

- |               |   |
|---------------|---|
| <i>Art 28</i> | la nomenclature budgétaire                                |
| <i>Art 33</i> | les virements, les transferts de crédits et leurs limites |
| <i>Art 34</i> | les mouvements de crédits internes au programme           |
| <i>Art 36</i> | l'exécution au-delà du 31 décembre et les reports         |

### *Les titres budgétaires*

***LOLF Art 23 § 2-*** *titres, groupant les dépenses selon leur nature conformément aux dispositions de l'article 29 de la présente loi.*

La LOLF emploie, de manière en réalité équivalente s'agissant du budget, les termes de charges de l'Etat et de dépenses de l'Etat

***LOLF Art 29 -*** *Les charges budgétaires de l'Etat par nature économique comprennent les titres suivants:*

- 1. Les dépenses de personnel*
- 2. Les dépenses de fonctionnement des services*
- 3. Les dépenses d'investissement*
- 4. Les dépenses de transfert*
- 5. Les charges de la dette publique*
- 6. Les dépenses d'opérations financières*
- 7. Les dépenses imprévues*

## *Les titres budgétaires*

### Points clés

Le programme est bien central, il est l'unité de spécialisation des crédits, l'unité d'exécution. Mais il est important de garder la différence selon la nature de la dépense qui induit en effet des spécificités

- 1) La dépense d'investissement requiert une durée d'exécution plus longue ; d'où des règles
  - Pour la durée de vie des autorisations d'engagement *référence LOLF Art 30* : les autorisations d'engagement notifiées pour l'année concernée demeurent, le cas échéant, valables pour l'année suivante
  - Pour les reports des crédits de paiement *référence LOLF Art 36 § 2* : les crédits de paiement disponibles sur le titre des dépenses d'investissement d'un programme peuvent être reportées sur le même programme dans la limite d'un plafond de 5% du crédit initial
- 2) La dépense de personnel appelle une vigilance particulière.

## *Le statut des crédits de personnel, les règles sur les emplois*

### Pourquoi des règles particulières sur les crédits ?

La dépense de personnel est à la fois

- *très rigide* : il faut bien assurer la rémunération du personnel recruté qu'on ne peut licencier
- *de très longue durée* : au-delà de la longueur de la carrière, il y a la charge des pensions
- *naturellement orientée à la hausse* par mesures générales de revalorisation et les revendications catégorielles, par l'allongement de la durée de vie qui alourdit la charge des pensions

Pourquoi, en plus des règles sur les crédits, des règles sur les emplois ?

Les emplois sont à l'origine de la dépense de personnel

## ***Le statut des crédits de personnel, les règles sur les emplois***

### **Des règles particulières sur les crédits**

***LOLF Art 34 § 1 et 2- Les crédits inscrits au titre des dépenses de personnel ne peuvent faire l'objet d'aucun mouvement de crédits à partir ou au profit d'autres titres de dépenses. Aucun mouvement de crédits ne peut être effectué au profit d'un crédit limitatif y compris les crédits relatifs aux dépenses de personnel***

### **Points clés:**

**La fongibilité est asymétrique. Soit, dans le cas d'un programme hors dette et opérations financières**

<b><i>Titres entre lesquels la fongibilité est autorisée dans les 2 sens</i></b>	<b><i>Titre qui ne peut ni être augmenté ni diminué</i></b>
<b>Dépenses de fonctionnement des services</b>	<b>Dépenses de personnel</b>
<b>Dépenses d'investissement</b>	
<b>Dépenses de transfert</b>	

## ***Le statut des crédits de personnel, les règles sur les emplois***

### **Les règles sur les emplois**

***LOLF Art 22 - Les créations ou transformations d'emplois en cours d'année ne pourront être effectuées qu'après que les crédits nécessaires auront été dégagés. En cas de transformation, le nombre des emplois créés doit être au maximum égal à celui des emplois supprimés et la mesure doit être entièrement gagée. Les redéploiements d'emploi ne peuvent être effectués, par le secteur concerné, que dans la limite de la dotation en postes budgétaires et en crédits, et ce conformément à la législation en vigueur.***

### **Points clés:**

**Les mesures de transformation (changement de catégorie, de groupe) ou de redéploiement (changement d'affectation) des emplois doivent être doublement gagées**

- en crédits, grâce à des virements ou transferts
- en postes budgétaires (le nombre d'emplois nouveaux est inférieur ou égal au nombre d'emplois anciennement autorisés)

### ***Focus sur la classification des dépenses***

#### ***LOLF Art 28-***

*Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées selon les classifications suivantes, par*

- 1. activité : cette classification est constituée de programme et de leurs subdivisions*
- 2. nature économique de dépenses : cette classification est constituée de titres de dépenses et de leurs subdivisions*
- 3. grandes fonctions de l'Etat : cette classification est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction*
- 4. entités administratives ayant la charge de préparer et d'exécuter le budget : cette classification est constituée par la ventilation des crédits budgétaires par ministères ou institutions publiques*

*Les éléments constitutifs des classifications ci-dessus sont déterminés par voie réglementaire*

### ***Focus sur la classification des dépenses***

#### **Points clés**

La nomenclature est comme la grammaire, le mode d'emploi de la mise en œuvre de la LOLF, 4 nomenclatures dans un ordre qui les hiérarchise.

- 1. La nomenclature par activité qui reprend l'architecture budgétaire présentée Référence LOLF Art 23 *Les crédits sont spécialisés par programme... Ces crédits sont présentés par activité... Les programmes et leurs subdivisions en sous programmes et actions concourent à la mise en œuvre d'une politique définie;**
- 2. La nomenclature par nature économique qui est fondée sur les titres Référence LOLF Art 23 *Ces crédits sont présentés... le cas échéant par titres**

Les 2 autres nomenclatures n'ont pas la même importance, elles n'apparaissent pas dans d'autres dispositions de la LOLF, elles peuvent être considérées comme des compléments

- 3. La nomenclature par grandes fonctions*
- 4. la nomenclature par entités administratives*

### *Focus sur la classification des dépenses*

Les 2 premières nomenclatures sont, elles, déterminantes. Outre l'Art 23 qui structure les crédits et l'Art 29 qui liste les titres

#### *LOLF Art 34 § 1 et 4*

*Les crédits inscrits au titre des dépenses de personnel ne peuvent faire l'objet d'aucun mouvement de crédits à partir ou au profit d'autres titres de dépenses*

*Les conditions et modalités de mouvement de crédits au sein d'un sous programme et d'un sous programme à un autre à l'intérieur d'un même programme et entre les différents titres à l'intérieur d'un programme ou d'un sous programme ainsi que les modalités de leur mise en œuvre sont fixées par voie réglementaire*

*LOLF Art 79* *Cette répartition par ministère ou institution publique s'effectue par programme, sous-programme et par titres*

#### *LOLF Art 30 et Art 36*

*Spécificité des titres d'investissement pour les AE et pour les reports*

### *Focus sur la classification des dépenses*

#### *La classification par activités*

*Décret fixant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat Art 4 - La classification par activité identifie la destination des charges budgétaires de l'Etat et le niveau de leur mise en œuvre.*

*Elle est fixée chaque année, au titre du décret de répartition, par le ministre chargé du budget. Elle peut être modifiée en cours d'année, exceptionnellement, dans les mêmes formes.*

*Pour l'établissement de cette classification par activité, le responsable du portefeuille de programmes doit décrire de manière claire, évaluée et hiérarchisée la structure de programme et ses subdivisions, conformément aux conditions et modalités fixées par la réglementation en vigueur.*

*Le responsable du portefeuille de programmes définit la fonction à laquelle est attachée la responsabilité de chaque action et, s'il y a lieu, sous-action.*

## *Focus sur la classification des dépenses*

### Points clés

- Elle reflète l'organisation par programmes et leurs subdivisions, elle peut donc varier même si la stabilité doit être très clairement privilégiée
- Procédure d'actualisation
- Mais, pour des raisons techniques (stabilité des systèmes d'information), l'actualisation se fait une seule fois, avant le début de l'exercice budgétaire
- Sous la responsabilité du Ministre des finances

## *Focus sur la classification des dépenses*

*Décret fixant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat Art 5 - La classification par activité des charges budgétaires de l'Etat est organisée, en quatre rubriques, le cas échéant en cinq:*

- *Le portefeuille de programmes ;*
  - *Le programme ;*
    - *Le sous-programme ;*
    - *L'action ;*
      - *La sous-action, le cas échéant*

### Points clés : organisation

- hiérarchisée portefeuille > programmes > subdivisions du programme
- croisant au sein du programme les sous-programmes et les actions

## *Focus sur la classification des dépenses*

### La classification par nature économique

*Source Décret fixant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat Art 8*

*La classification par nature économique des charges budgétaires de l'Etat comprend sept (7) titres et se décompose en trente-deux (32) catégories dites articles*

#### Points clés:

- Nomenclature qui devrait être stable
- Sous la seule responsabilité du Ministre des finances

## *Focus sur la classification des dépenses*

La classification par grandes fonctions de l'Etat Décret fixant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat Art 11 - Les niveaux de la classification par grandes fonctions de l'Etat des charges budgétaires de l'Etat, sont définis comme suit :

- Le secteur : ce niveau permet de définir les besoins et l'intérêt collectifs fondamentaux devant être satisfait.
- La fonction principale : est le niveau qui regroupe les activités et fonctions de l'Etat concourant à un même objectif final et visant la satisfaction de l'un des besoins et intérêt fondamentaux définis dans le secteur concerné.
- La fonction secondaire : est le niveau qui regroupe les activités et les fonctions de l'Etat concourant à un même objectif intermédiaire.

#### Points clés:

- La nomenclature retenue suit celles des organisations internationales car elle est destinée notamment à l'établissement des statistiques et aux études comparatives. (Décret fixant les éléments constitutifs des classifications Art 11)
- Elle peut être servie aussi bien par dérivée de la nomenclature par activité

### *Focus sur la classification des dépenses*

#### La classification par entités administratives:

Source Décret fixant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaire de l'Etat Art. 14. — La classification par entités administratives des charges budgétaires de l'Etat, permet la répartition des crédits budgétaires par ministères et/ou institutions publiques et/ou par centre de responsabilité de la gestion budgétaire et qui sont destinataires des crédits, suivant l'organigramme structurel et/ou l'organisation locale de l'entité administrative concernée.

#### Points clés:

Cette nomenclature peut en certains cas apporter des indications complémentaires à la nomenclature première qui est celle par activités

Elle est fixée par une simple instruction du Ministre des finances

### *Autorisations d'engagement, crédits de paiement*

**LOLF Art 30-** Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. L'engagement peut produire des effets sur un ou plusieurs exercices budgétaires. Pour les dépenses d'investissement, les d'autorisations d'engagement notifiées pour l'année concernée demeurent, le cas échéant, valables pour l'année suivante.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées, mandatées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

#### Points clés

- Double dispositif en autorisations d'engagement et crédits de paiement
- Pour tous les titres de crédits, pas seulement l'investissement

## *Autorisations d'engagement, crédits de paiement*

### Raisons de la dualité des AE et des CP

L'introduction d'une gestion budgétaire et comptable des engagements en substitution aux anciennes autorisations de programme revêt un triple avantage

Elle renforce le contrôle de la dépense en excluant tout paiement s'il n'est pas rattachable à l'engagement initial

Elle fluidifie la gestion en dissociant la phase d'engagement de la disponibilité immédiate des crédits

Elle améliore la fiabilité du suivi et la qualité de la budgétisation en permettant le suivi un par un des engagements juridiques.

L'introduction des AE est indispensable à la mise en œuvre d'un cadre de gestion fiabilisé des investissements pluriannuels. Elle contribue à évaluer la soutenabilité pluriannuelle globale des projets d'investissement au regard des capacités d'absorption des finances publiques

## *Autorisations d'engagement, crédits de paiement*

### Complémentarité des AE et des CP

	<i>AE</i>	<i>CP</i>
<i>Étape clé du processus budgétaire</i>	L'engagement	L'ordonnancement et le paiement
<i>Acteurs principaux</i>	Les responsables de la programmation, de la définition des besoins et de la passation des actes d'engagement	Les responsables de l'ordonnancement et du paiement
<i>Facteur de la consommation</i>	La souscription des engagements juridiques à hauteur du montant ferme pour lequel l'Etat s'engage auprès d'un tiers	Le paiement au créancier à hauteur de la dette reconnue par l'Etat (service fait)
<i>Calcul des crédits</i>	Pour couvrir les besoins d'engagement de l'année	Pour couvrir les besoins de paiement de l'année
<i>Durée de validité pour le titre des dépenses d'investissement</i>	L'année + période complémentaire + l'année suivante	L'année + période complémentaire + possibilité de report sur l'année suivante
<i>Durée de validité pour les autres titres</i>	L'année	L'année
<i>Type de comptabilité</i>	Comptabilité des engagements	Comptabilité des dépenses budgétaires

## *Autorisations d'engagement, crédits de paiement*

### Calendrier des AE et des CP

Une opération d'investissement complexe appelant plusieurs marchés pour être complète. Le montant total de l'opération est de 1 000. Il faut donc mobiliser dès le début 1000 en AE. A la fin de l'année initiale, certains éléments des engagements n'ont pas été finalisés, il est possible de prolonger l'emploi des AE sur 1 année

Les marchés sont prévus pour s'exécuter sur 3 ans, les besoins de décaissement en CP sont échelonnés. Un retard est pris dans l'exécution, il est possible de reporter des CP

<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>
AE ouvertes : 1000			
AE consommées : 800	Validité prolongée : 200		
CP ouverts : 300	CP ouverts : 300	CP ouverts : 400	
CP consommés : 300	CP consommés : 300	CP consommés : 300	
		CP reportés (si limite du programme respectée) : 100	CP consommés : 100

## *Crédits limitatifs, crédits évaluatifs*

Source : LOLF Art 31 § 1, 2 et 4

*Les crédits sont limitatifs ou évaluatifs*

*Les dépenses relatives aux crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées ou payées que dans la limite des crédits ouverts.*

*Les dépenses couvertes par des crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà des crédits ouverts. Les dépassements de crédits évaluatifs sont régularisés soit par transfert ou virement de crédits disponibles au sein du budget général de l'Etat soit par imputation au compte de résultats. Les organes compétents du Parlement sont immédiatement informés des motifs de dépassement des crédits régularisés par leur imputation au compte de résultat.*

### Points clés

Le dépassement des crédits évaluatifs peut être couvert soit par un gage en cours d'exécution (transfert ou virement), soit, de ce fait sans contrainte sur la gestion budgétaire, mais avec des conséquences sur l'équilibre, en loi de règlement

### *Crédits limitatifs, crédits évaluatifs*

#### Liste des crédits évaluatifs: LOLF Art 32

*Les crédits évaluatifs couvrent:*

- 1. Les charges de la dette publique*
- 2. Le remboursement de sommes indûment perçues*
- 3. Les dégrèvements et restitutions*
- 4. Les charges liées aux engagements internationaux*
- 5. Les charges liées à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat*

#### Points clés:

La définition des crédits évaluatifs est fermée.

Le droit commun, ce sont les crédits limitatifs.

La définition des crédits évaluatifs est plus stricte que précédemment : les frais découlant des décisions de justice deviennent limitatifs, chaque ministère devra supporter sur les crédits de ses programmes le coût des condamnations et réparations.

### *Crédits limitatifs, crédits évaluatifs*

#### Conséquences de la différence entre crédits évaluatifs et crédits limitatifs

#### Source LOLF Art 34 § 2

*Aucun mouvement de crédits ne peut être effectué au profit d'un crédit limitatif y compris les crédits relatifs aux dépenses de personnel*

#### Points clés:

Étanchéité des 2 catégories de crédits

Les programmes ne pourront mélanger crédits évaluatifs et crédits limitatifs Par conséquent, les crédits évaluatifs devront être isolés dans des programmes spécifiques.

**Fin de la partie sur  
l'organisation des crédits**

**Début de la partie sur  
le cycle budgétaire**

Chronogramme d'ensemble pour l'exercice budgétaire N						
Activité	Période					
	Année civile N - 1 / préparation		Année civile N et période complémentaire / exécution		Année civile N + 1 / clôture	
	Janvier - septembre	Octobre - Décembre	Janvier - Février	De mars à période complémentaire	Février - juillet	Octobre - décembre
Dialogue de gestion entre responsables opérationnels	En préparation des RPP	En préparation de la programmation	Programmation	Suivi	Remontée, préparation des RMR	
Préparation de loi de finances	Préparation du projet de loi de finances et RPP					
Débat, promulgation et mise en place		Débat sur le projet de loi de finances	Décret de répartition			
Programmation			Documents de programmation annuelle	Actualisation de la programmation		
Exécution des crédits et des emplois		Engagements par anticipation	Exécution avant programmation	Exécution et période complémentaire		
Suivi de l'exécution				Examen des comptes rendus des crédits et des emplois	Examen du compte rendu final des crédits et des emplois	
Clôture de l'exercice et préparation de loi de finances					Comptabilités, RMR, projet de loi de règlement N	
Débat parlementaire						Débat sur le projet de loi de règlement

### *a) L'ouverture du cycle budgétaire*

- Le principe d'annualité et les lois de finances de l'année et rectificatives
- Le CBMT, le CDMT et le plan d'engagement
- Nouvelles modalités de préparation budgétaire
- L'exécution avant le 1<sup>er</sup> janvier
- Le vote et la promulgation de la loi de finances
- Le décret de répartition et la mise en place des crédits
- La programmation

### *Le principe d'annualité et les lois de finances de l'année et rectificatives*

*LOLF Art 3 § 1 et 2 - La loi de finances détermine pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, en tenant compte d'un équilibre économique défini. L'exercice budgétaire s'étend sur une année civile.*

#### Points clés

- La loi de finances est pour 1 exercice, vote annuel
- L'introduction dans la LOLF du CBMT ne porte pas atteinte à ce principe
- L'exercice coïncide avec année civile

*LOLF Art 4 – Ont le caractère de loi de finances :*

1. *La loi de finances de l'année*
2. *les lois de finances rectificatives*
3. *La loi portant règlement budgétaire*

#### Points clés

**Il y a 1 loi de finances initiale LOLF Art 6**

**Autant de lois de finances rectificatives que la situation l'exige LOLF Art 7**

### *Le CBMT, le CDMT et le plan d'engagement*

**Définitions** : Décret sur les modalités de conception et d'élaboration du CBMT, Art 3, 8 et 10 CBMT cadrage budgétaire à moyen terme : acte de programmation des grands agrégats budgétaires sur un horizon triennal

CDMT cadre de dépenses à moyen terme : acte de programmation des dépenses budgétaires sur un horizon triennal

Plan d'engagement : acte de programmation du rythme des dépenses budgétaires pour une année

#### **Les raisons du cadrage budgétaire à moyen terme CBMT**

1. Assurer la discipline budgétaire globale et la soutenabilité de la dépense publique : conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques (capacités financières du pays)
2. Assurer une meilleure allocation des ressources entre les différents secteurs de dépense en fonction des priorités du Gouvernement
3. Permettre une prestation efficiente des services publics en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance

### *Le CBMT, le CDMT et le plan d'engagement*

**LOLF Art 5** – Un cadrage budgétaire à moyen terme est arrêté chaque année par le Gouvernement sur proposition du Ministre chargé des Finances, au début de la procédure de préparation des lois de finances. Il détermine, pour l'année à venir, ainsi que les deux années suivantes, les prévisions de recettes, de dépenses et du solde du budget de l'Etat ainsi que, le cas échéant, l'endettement de l'Etat.

Ce cadrage budgétaire à moyen terme « CBMT » peut être réajusté en cours de la préparation du projet de loi de finances de l'année.

La préparation, l'adoption et l'exécution du budget de l'Etat doivent s'inscrire dans un objectif de soutenabilité prévu par le cadre budgétaire à moyen terme

#### **Points clés**

- L'objet porte sur les recettes, les dépenses et le solde avec l'endettement
- L'horizon est l'année à venir + les 2 années suivantes
- Le travail est actualisé chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays

## *Le CBMT, le CDMT et le plan d'engagement*

### Le CBMT :

- Ce n'est pas une loi de finances
- Ce n'est pas lui qui ouvre les crédits et autorise les impôts.
- Il constitue un indicateur du plafond budgétaire fixé par le Gouvernement pour la préparation, l'adoption et l'exécution du budget de l'Etat
- Il est articulé avec la loi de finances de l'année pour l'éclairer et la cadrer
- Proposé par le Ministre chargé des finances
- Arrêté par le Gouvernement au début de la procédure de préparation du budget
- Eventuellement réajusté pour assurer la cohérence
- Annexé au rapport de présentation du budget (Décret Art 6)
- Il amène à prioriser à l'intérieur de l'année le rythme des dépenses : plan d'engagement Décret Art 10 à 12

## *Le CBMT, le CDMT et le plan d'engagement*

*LOLF Art 11 - Tout projet de texte à caractère législatif ou réglementaire, susceptible d'avoir une incidence directe ou indirecte sur le budget de l'Etat ou pouvant présenter un risque budgétaire, doit s'inscrire dans le CBMT et doit être soumis à l'accord du Premier Ministre pris sur avis du Ministre chargé des Finances*

### Points clés

Le CBMT a une portée permanente de cadre pour assurer

- la cohérence des politiques publiques avec les priorités du Gouvernement
- la soutenabilité de la dépense

Rôle du Ministre des Finances sous l'autorité du Premier Ministre

Le risque budgétaire est une préoccupation : Décret Art 14 – *Il est institué auprès du ministre chargé des finances un haut comité d'évaluation et d'alerte des risques budgétaires (HCRB), dont les missions et l'organisation sont fixées par arrêté du ministre chargé des finances*

## *Nouvelles modalités de préparation budgétaire*

### **1) La loi de finances n'est plus seulement l'ouverture de crédits**

*LOLF Art 6 – La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat destinées à la réalisation des programmes de l'Etat conformément aux objectifs définis et aux résultats attendus et faisant l'objet (d'une évaluation)*

#### **Points clés**

Préparation du dossier de la loi de finances *LOLF Art 75 rapports sur les priorités et la planification établi par chacun des Ministres...*

**Logique du programme** : objectifs indicateurs de performance ciblés

Comparaison avec les résultats obtenus (évaluation sur la base des mêmes indicateurs) qui doit conduire à une meilleure maîtrise de la dépense, pas seulement conjoncturelle mais structurelle : redéfinition du champ de l'intervention publique, détermination de son ampleur et réorganisation de ses modalités

## *Nouvelles modalités de préparation budgétaire*

### **2) La loi de finances annuelle est éclairée par les CDMT**

Le document portant les propositions CDMT formulées par les Ministres et les responsables des institutions publiques... est un CDMT sectorisé et révisable annuellement à l'occasion de la préparation de l'avant-projet de loi de finances. Ce caractère de révisable ne peut justifier des actes de prévisions provisoires et insoutenables.

Les propositions au titre du CDMT engagent le Ministère ou l'institution publique concernée, et elles sont examinées à l'occasion des discussions budgétaires. Le CDMT sectorisé est annexé au « volume 2 » portant sur le rapport sur les priorités et la planification établi par le ministre ou le responsable de l'institution publique concerné.

## *L'exécution avant le 1<sup>er</sup> janvier*

### *Extension de l'exercice budgétaire avant le 1<sup>er</sup> janvier*

*LOLF Art 31 § 2 – Des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur des crédits inscrits au titre de l'exercice suivant dans les conditions qui sont définies par une disposition de loi de finances*

### *Points clés*

Il s'agit des crédits inscrits, pas encore votés, de la loi de finances en cours d'examen.

L'exercice commence avant le 1<sup>er</sup> janvier mais seulement au stade de l'engagement : aucun ordonnancement n'est possible, le service fait ne peut être attesté qu'après le 1<sup>er</sup> janvier

Renvoi à une disposition de loi de finances

- sur le début, souvent novembre
- sur la quantité : proportion des crédits de l'année en cours prise comme référence, jamais supérieure à 20%, la base ne pouvant être que le programme
- sur la procédure d'accord du Ministère des finances

## *Le vote et la promulgation de la loi de finances*

Les dates clés

Art. 71 : dépôt du projet de loi de finances de l'année au plus tard le 7 octobre

Art. 78 fixe les dispositions au cas où la loi de finances ne serait pas applicable, comme ce doit être normal, le 1<sup>er</sup> janvier

Entre ces dates se déroule le débat devant l'Assemblée Populaire Nationale

Le vote

Art. 77. — *Les recettes du budget général de l'Etat font l'objet d'un vote global. Les dépenses de toute nature y compris celles relatives aux comptes spéciaux du Trésor font l'objet d'un vote global*

La promulgation suit les règles constitutionnelles

### *Le décret de répartition et la mise en place des crédits*

La répartition des crédits.

#### *•Source LOLF art 79*

*Dès la promulgation de la loi de finances, il est procédé, par décret, à la répartition détaillée des crédits votés. Cette répartition par ministère ou institution publique, s'effectue par programme, sous-programme, et par titres et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.*

### *Le décret de répartition et la mise en place des crédits*

*La mise en place des crédits est effectuée au profit des gestionnaires de programmes responsables :*

- des services centraux et des services déconcentrés,*
- des établissements et organismes publics sous tutelle chargés d'exécuter tout ou partie d'un programme,*
- des territoriaux lorsqu'ils sont chargés de l'exécution de tout ou partie d'un programme.*

*Les relations entre l'Etat et les gestionnaires de programmes responsables des organismes et des établissements publics et des organes territoriaux, sont déterminées de manière contractuelle ou conventionnelle, lorsque ces derniers exécutent tout ou partie d'un programme.*

### *Le décret de répartition et la mise en place des crédits*

Décret fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.

*Art. 5 - Les crédits retenus au titre du programme sont répartis entre les actions, dans le respect de la répartition par sous-programmes et titres.*

*Les crédits sont répartis et exécutés par action. Ils peuvent, le cas échéant, être répartis et exécutés par sous-action.*

*Art. 6 - La disponibilité des crédits est vérifiée au niveau le plus fin de la répartition opérationnelle : l'action ou, s'il y a lieu, la sous-action.*

### *Le décret de répartition et la mise en place des crédits*

#### Remarques :

- 1) La mise à disposition initiale des ressources par les responsables de programme aux responsables d'actions et le cas échéant de sous-actions, peut intervenir dès le début de l'exercice dans le système d'information financière de l'Etat.
- 2) La déclinaison opérationnelle de la gestion des crédits et de la performance est un des aspects les plus importants. Compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'Etat, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale.

Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilités. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du Ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle.

### *La programmation*

Les opérations de programmation des crédits.

*Source : Décret fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits. Articles de 7 à 11*

a) *Au niveau du programme, un document de programmation initiale des crédits du programme est établi et retrace :*

1. *La répartition entre les sous-programmes et les titres des crédits prévue par le décret de répartition pris en application de la loi de finances de l'année,*
2. *Le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est projetée au cours de l'année, détaillé sous forme de reports, fonds de concours, de produits assimilés et autres mouvements,*
3. *La ventilation des crédits disponibles entre les sous-programmes et les titres.*

*Cette ventilation prend en charge le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est projetée au cours de l'année.*

### *La programmation*

Ce document de programmation initiale, soumis au contrôle financier, prévoit l'allocation des crédits du programme aux actions.

b) *Au niveau de l'action et de la sous-action,*

*•L'article 10 du décret mentionne que «pour chaque sous-action d'une action décomposée en sous-actions, sinon pour chaque action non décomposée en sous-actions, il est procédé annuellement à une programmation ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité des services avec les crédits alloués. Ce document de programmation est accompagné d'une prévision des principales opérations de dépenses de l'année».*

*•La démarche de performance présentée par programme est déclinée au sein des actions et, le cas échéant, au sein des sous-actions.*

## *La programmation*

### **•Remarques :**

- Les opérations de programmation des crédits qui permettent une meilleure prévision de la consommation des crédits à chaque niveau opérationnel (déclinaison par action voire sous-action) s'inscrivent dans la volonté de valoriser et crédibiliser la politique budgétaire par la maîtrise de l'exécution.
- La programmation porte sur l'ensemble des crédits alloués pour la prise en charge des dépenses et doit assurer en priorité la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, selon un cadre de référence défini par le Ministre chargé du Budget

### *b) L'exécution du budget*

- Le programme, unité d'exécution des crédits
- Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer  
par voie législative,  
par voie réglementaire (crédits devenus sans objet / décrets d'ajustement / décrets d'avance / virements et transferts / fonds de concours / rétablissement de crédits),  
par une fongibilité interne au programme encadrée.
- Les opérations de dépenses / délégation de gestion

### *Le programme, unité d'exécution des crédits*

- Source : LOLF Art 79
- *L'unité d'exécution des crédits est le programme.*
- *Dès la promulgation de la loi de finances, il est procédé, par décret, à la répartition détaillée des crédits votés. Cette répartition, par ministère ou institution publique, s'effectue par programme, sous-programme et par titres, et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.*
- *La mise en place des crédits est effectuée au profit des gestionnaires de programme.*

- Point clé :

Un programme regroupe l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un ou plusieurs services et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

Les autorisations initiales d'engager et de payer peuvent être modifiées A) par voie législative (lois de finances rectificatives et lois de règlement), B) par voie réglementaire (a) crédits devenus sans objet, b) décrets d'ajustement, c) décrets d'avance, d) virements et transferts, e) fonds de concours, f) rétablissement de crédits) ; C) en outre, leur répartition au sein du programme peut évoluer en cours de gestion du fait du recours par le gestionnaire au mécanisme encadré de fongibilité.

*A) Par voie législative : lois de finances rectificatives et de règlement.*

- Source : LOLF Art 4.7.8.
- *Ont le caractère de loi de finances :*
  - 1) *La loi de finances de l'année ;*
  - 2) *Les lois de finances rectificatives ;*
  - 3) *La loi portant règlement budgétaire.*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

- *La loi de finances rectificative a pour objet de modifier ou de compléter, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.*
  
- *La loi portant règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives relatives à la même année.*
  
- *Les crédits ouverts en loi de finances rectificative sont répartis par un décret de répartition selon la même procédure qu'en loi de finances initiale.*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

#### *B) Par voie réglementaire :*

##### *a) Crédits devenus sans objet.*

##### *◦ Source : LOLF Art 26 § 1*

- *Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par décret, sur rapport conjoint du Ministre ou du responsable de l'institution publique et du Ministre chargé des Finances.*
  
- *Ce crédit peut être réemployé dans des conditions fixées par voie réglementaire.*
  
- *Un décret fixant les conditions de réemploi des crédits annulés précise à son article 2 les crédits devenus sans objet en cours d'année.*

### ***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

Les crédits devenus sans objet correspondent à des dépenses dont, pour une cause déterminée, la justification a disparu en cours d'année, notamment, dans les cas ci-après :

- pour les dépenses de personnel : suppression d'emplois dont le maintien n'est plus nécessaire
- pour les dépenses de fonctionnement :
  - suppression ou réaménagement d'une structure administrative ;
  - suppression d'une commande publique après suppression définitive d'un besoin
- pour les dépenses d'investissement : annulation définitive d'une opération
- pour les dépenses de transfert : suppression d'un dispositif réglementaire.

Les crédits devenus sans objet peuvent correspondre, notamment, à la partie des dépenses dont le mode de calcul a été modifié (révision à la baisse d'un avantage prévu par voie réglementaire).

### ***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

Le décret prévoit

*Art. 6. — Le ministre chargé du budget peut proposer un réemploi des crédits annulés.*

*Le réemploi est effectué, dans la limite du taux fixé par arrêté du ministre chargé du budget, calculé sur la base des crédits annulés cumulés en cours de l'année.*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

#### b) Décrets d'ajustement.

- Source : *LOLF Art 26 § 2.*
- *Des décrets d'ajustement peuvent être pris sur le rapport du Ministre chargé des Finances, en cours d'année, pour prendre en charge, par le gel ou l'annulation de crédits destinés à la couverture de dépenses, une situation d'ajustement nécessaire en cas de détérioration des équilibres généraux.*
- *Le Ministre chargé des Finances présente un exposé global chaque fin d'exercice sur les opérations d'ajustement, devant les organes compétents du Parlement.*
- Objectif : *S'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en terme de soutenabilité financière et de performance.*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

#### c) Décrets d'avance.

#### Source : *LOLF Art 27*

- *Des décrets d'avance peuvent être pris en cours d'année à l'initiative du Gouvernement pour prendre en charge, par ouverture de crédits supplémentaires, des dépenses non prévues dans la loi de finances et exclusivement pour des cas d'extrême urgence. L'ouverture de ces crédits résulte soit par la constatation des recettes supplémentaires ou par l'annulation des crédits et leur répartition s'effectue par décret, les organes compétents du Parlement sont immédiatement informés.*
- *En tout état de cause, le montant cumulé des crédits ainsi ouvert ne peut excéder 3 % des crédits ouverts par la loi de finances. L'approbation des modifications apportées est soumise au Parlement dans le prochain projet de loi de finances rectificative.*
- Remarque : *un dispositif contraint qui doit être pleinement justifié : divers aléas peuvent survenir en gestion sur les dépenses comme des catastrophes naturelles, des crises sanitaires, des besoins nouveaux urgents et imprévus.*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

d) Décrets de virement et de transfert de crédits.

• Source : LOLF Art 33

- *Des virements et des transferts de crédits peuvent intervenir en cours d'exercice pour modifier la répartition initiale des crédits des programmes.*
- *Les virements de crédits d'un programme à un autre au sein d'un même ministère ou institution publique sont effectués par décret pris sur le rapport conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre ou du responsable de l'institution publique concerné.*
- *Les transferts de crédits, entre programmes de ministères ou d'institutions publiques distincts, sont effectués par décret présidentiel pris sur le rapport conjoint du Ministre chargé des Finances et les Ministres des secteurs ou des responsables des institutions publiques concernés. Le Parlement est en informé.*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

- *Les montants cumulés des crédits ayant fait l'objet de virements par décret et/ou de transferts, ne peuvent être effectués au cours d'une même année que dans la limite de 20 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés.*
- *Les programmes ayant servi à effectuer un virement ou un transfert, ne pourront plus bénéficier, au cours de l'exercice, d'un transfert ou d'un virement à partir des dotations globales, sauf pour le cas de mesure générale en matière de rémunérations.*
- *En outre, il est rappelé les dispositions de l'article 34 de la LOLF et notamment :*
- *«Les crédits inscrits au titre des dépenses de personnel ne pouvant faire l'objet d'aucun mouvement de crédits à partir ou au profit d'autres titres de dépenses. Aucun mouvement de crédits ne peut être effectué d'un crédit évaluatif au profit d'un crédit limitatif y compris les crédits relatifs aux dépenses de personnel».*
- **Points clés :** *Limitation des mouvements de crédits par montant (20 % des crédits ouverts par la loi de finances) et par nature de dépenses (impossibilité pour les crédits de personnel et crédit évaluatif au profit d'un crédit limitatif).*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

e) Fonds de concours.

#### Source LOLF Art 39

*Les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques en vue de contribuer à la réalisation, sous le contrôle de l'Etat, des dépenses d'intérêt public. Sont également considérés comme fonds de concours les dons et legs cédés à l'Etat.*

### *Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer*

- L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'objet de la contribution selon le protocole d'accord signé entre le donateur et le bénéficiaire. Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général de l'Etat. Sauf s'ils sont affectés à un compte d'affectation spéciale, un crédit de même montant est ouvert par arrêté du Ministre chargé des Finances sur le programme concerné.
- Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Par ailleurs, le décret exécutif portant modalité d'inscription et d'emploi des fonds de concours au titre des programmes inscrits au budget de l'Etat, précise que les fonds de concours donnent lieu à l'émission de titres de recette par l'ordonnateur concerné.
- **Remarque** : Un dispositif spécifique et encadré : un compte-rendu sur l'utilisation des fonds de concours est établi par le Ministre bénéficiaire et adressé à la fin de chaque exercice budgétaire au Ministre des Finances et au donateur (cf. art 11 du décret).

### ***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

f) Rétablissement de crédits.

#### ***Source LOLF Art 40***

*Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits, dans des conditions fixées par voie réglementaire, au profit du budget du ministère ou de l'institution publique concernée et à concurrence du même montant :*

- 1) les recettes provenant de la restitution au trésor de sommes payées indûment ;*
- 2) les recettes provenant de cessions, entre services de l'Etat, de biens et services réalisés conformément à la législation en vigueur.*

### ***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

En outre, les articles 3 et 4 du décret fixant les conditions de rétablissement de crédits précisent :

- Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté la dépense initiale et a pour effet de reconstituer, pour le montant des remboursements obtenus, en autorisation d'engagement et de crédit de paiement, des crédits budgétaires disponibles pour permettre l'engagement et le paiement.*
- L'affectation de recettes par voie de rétablissement de crédit n'est réalisée qu'au profit du budget général de l'Etat.*
- Le rétablissement de crédits ne doit pas modifier la nature de la dépense initiale et ne change pas de destination.*

***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

C) Une fongibilité des crédits encadrés : les mouvements internes au programme.

***Source (rappel) LOLF Art 23 § 5***

*Les programmes et leurs subdivisions en sous-programmes et actions.*

- Décret fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.
- *Le sous-programme est une subdivision de type fonctionnel du programme.*
- *L'action et éventuellement la sous-action est une subdivision opérationnelle du programme.*

***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

Décret fixant les conditions et les modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

- *Tout mouvement doit respecter la limite des crédits disponibles.*
- *Les opérations qu'il s'agit de couvrir par les abondements, ne doivent pas générer pour l'année en cours et les années ultérieures, une charge budgétaire supplémentaire.*
- *Aucun mouvement de crédits ne peut être effectué d'un crédit évaluatif au profit d'un crédit limitatif.*
- *Les crédits du titre relatif aux dépenses de personnel, ne peuvent faire l'objet d'un mouvement de crédits à partir ou au profit d'un ou plusieurs autres titres de dépenses.*

***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

Ainsi et conformément aux articles 8, 9, 10 et 11 du décret :

- 1) Modifications de la répartition globale des crédits du programme entre sous-programmes ou titres (à l'exception des crédits évaluatifs et des dépenses de personnel) : elles peuvent être réalisées au niveau du programme sur la base d'un rapport de motivation établi par le responsable de programme, par arrêté interministériel du Ministre chargé du Budget et du Ministre concerné ou décision conjointe.
  
- 2) Modifications de la répartition des crédits du programme entre actions, sans modifier la répartition globale des crédits du programme par sous-programme ou par titre : elles interviennent
  - par décision du responsable du programme,
  - et après avis du contrôleur financier.

***Les modifications des autorisations initiales d'engager et de payer***

- 3) Mouvements de crédits au sein d'une action qui modifient la répartition des crédits entre sous-actions, sans modifier la répartition par sous-programme ou par titre : ils interviennent
  - par décision du responsable de l'action ;
  - et après avis du contrôleur financier.

### *Les opérations de gestion des crédits*

Les opérations de dépenses.

• Source : Décret fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.

• Articles 13 à 17.

- a) *Préalablement à l'engagement, il est procédé à la détermination des besoins dans le cadre de la programmation annuelle telle que définie à l'article 11 précité, en adéquation avec la nature de la dépense.*
- b) *L'engagement est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.*

• *L'engagement juridique consomme les autorisations d'engagement en comptabilité budgétaire.*

### *Les opérations de gestion des crédits*

c) *Pour vérifier l'existence de la dette et arrêter le montant de la dépense, il est procédé à :*

1. *L'attestation du service fait sur la conformité de la livraison ou de la prestation à l'engagement ;*
2. *La certification du service fait, garantissant que l'attestation a été délivrée dans le cadre d'une délégation valide.*

d) *L'ordonnancement ou le mandatement est l'ordre donné par l'ordonnateur au comptable public de payer une dépense.*

e) *Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Il est effectué par un comptable public. Il consomme les crédits de paiement.*

### *Les opérations de gestion des crédits*

La délégation de gestion.

• Sources : LOLF Articles 23 et 79.

• Décret exécutif fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits. Articles 18 et 19.

- *La délégation de gestion est l'acte par lequel un service relevant de l'Etat, le délégant, donne à un autre service relevant de l'Etat ou à un organe territorial ou à un établissement public sous tutelle, le délégataire, le pouvoir d'exécuter des opérations, pour son compte et en son nom.*
- *La délégation de gestion ne dessaisit pas le délégant de sa responsabilité en matière de performance. Le délégataire est tenu d'appliquer toutes les règles de gestion, modalités et procédures qui s'imposent au délégant.*

### *Les opérations de gestion des crédits*

- *La délégation de gestion est formalisée par un acte contractuel qui précise notamment :*
  - *l'objet et la durée de la délégation,*
  - *les plafonds de crédits prévus pour l'exécution des opérations,*
  - *les obligations des parties,*
  - *la désignation du service délégataire qui assume la fonction d'ordonnateur,*
  - *les conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation,*
  - *les modalités de compensation des charges et frais induits par cette délégation,*
  - *les modalités du contrôle budgétaire.*
- Remarque : *Les mêmes contraintes relatives à la performance des mesures engagées et à la maîtrise des coûts s'imposent au délégataire.*

*c) Le suivi de l'exécution et la clôture du cycle budgétaire*

- La nécessité du suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire
- L'obligation de compte rendu
- L'exécution après le 31 décembre
- La loi de règlement et le cycle vertueux de la gestion publique

*La nécessité du suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire*

- Les objectifs du suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire :

a) S'assurer que la gestion infra-annuelle ou exécution budgétaire respecte bien les objectifs en termes de soutenabilité financière et de performance.

•L'un des principaux objectifs de la prévision et du suivi de l'exécution du budget vise à garantir que les plafonds de dépenses votés ne seront pas dépassés (sauf circonstances exceptionnelles) tout en veillant à la régularité de la gestion.

•b) Valoriser et crédibiliser la politique budgétaire par la maîtrise de l'exécution.

### ***La nécessité du suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire***

•En période normale, l'exécution budgétaire apparaît comme une phase budgétaire tout aussi importante que la préparation et le vote de la loi de finances dans la mesure où elle illustre la capacité d'un pays à maîtriser l'évolution de ses dépenses et de respecter l'équilibre budgétaire défini.

•c) Optimiser la gestion de la trésorerie permettant de concilier une mobilisation pertinente des ressources pour éventuellement financer le déficit budgétaire.

- La LOLF contribue à enrichir les outils de suivi de l'exécution budgétaire.

•a) Le contexte budgétaire suppose un pilotage fin et réactif de la gestion et de l'exécution des dépenses publiques.

### ***La nécessité du suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire***

•b) Si les instruments existants de suivi de l'exécution étaient suffisants lorsque les dépenses pouvaient être exécutées sans restriction, ils ne permettent pas aujourd'hui de répondre à l'exigence de fiabilité, d'exhaustivité et de disponibilité des informations budgétaires et financières en cours de gestion.

•Le développement des sources d'information, tant au niveau des engagements que des paiements, devrait favoriser une exploitation systématique des données budgétaires et financières : situation de d'exécution du budget de l'Etat avec la mise en œuvre périodique d'un tableau de bord.

### ***La nécessité du suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire***

**-La mise en œuvre de profils de prévisions d'exécution budgétaire.**

•La connaissance en temps réel de la situation budgétaire complétée et affinée par la réalisation de profils de prévision d'exécution budgétaire devraient permettre d'apporter un éclairage continu et régulier améliorant la prévisibilité, mais surtout d'ajuster dans des délais raisonnables les dépenses en cas de dérapages significatifs.

•La maîtrise du rythme et du volume des dépenses engagées est la clef de la maîtrise des dépenses publiques car elle est de nature à permettre de :

- régir en amont de la chaîne de la dépense et prévoir des mesures de corrections ;
- amortir et réguler la trésorerie.

### **L'obligation de compte rendu**

**Chaque responsable opérationnel (sous-action, action) est tenu de rendre compte au responsable du niveau immédiatement supérieur (action, programme), de l'exécution de la programmation de crédits au cours de la gestion selon une périodicité et des modalités propres à chaque ministère et institution publique.**

## *L'exécution après le 31 décembre*

### Extension de l'exercice budgétaire après le 31 décembre

#### 1) L'exécution des CP pendant la période complémentaire

*LOLF Art 36 § 1 Les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent continuer à être exécutés, durant l'année suivante, sur le même programme pour des cas exceptionnels et dûment justifiés, selon les conditions fixées par voie réglementaire. Cette exécution doit intervenir avant la fin de la période complémentaire, dont la durée n'excède pas le 31 janvier de l'année suivant celle de l'exécution du budget et qui ne concerne que l'exécution comptable du budget*

#### Points clés

A distinguer de la période complémentaire qui est strictement comptable ; même si la période est identique, au plus tard le 31 janvier

*Décret fixant les conditions de continuation de l'exécution des crédits de paiement pendant la période complémentaire*

## *L'exécution après le 31 décembre*

*Art. 2. — Il est entendu par les crédits de paiement disponibles au 31 décembre sur un programme, les crédits de paiement ouverts par la loi de finances, le cas échéant, modifiés par des transferts ou des virements ou d'autres mouvements de crédits effectués, et non encore utilisés pour ordonnancer, mandater ou payer les dépenses.*

#### Points clés

Les disponibilités s'apprécient au 31 décembre

- sur la totalité des crédits disponibles non encore utilisés à l'ordonnancement et au paiement
- au niveau du programme
  - en respectant la spécialité budgétaire : pas de mouvement de crédits entre programmes
  - en permettant aux programmes d'optimiser leur gestion : mouvements internes permis

### *L'exécution après le 31 décembre*

**Décret Art. 3** — *Les crédits de paiement disponibles visés à l'article 2 ci-dessus, peuvent être utilisés, durant la période complémentaire, pour ordonnancer, mandater et/ou payer des dépenses, conformément aux règles et procédures de la comptabilité publique.*

*La période complémentaire ne peut excéder le 31 janvier de l'année suivant celle de l'exécution du budget.*

*Sont concernées par les dispositions du présent décret, les dépenses dont le service fait a été effectué et certifié avant le début de la période complémentaire, à l'exception des dépenses d'investissement.*

#### **Points clés**

Les dépenses d'investissement sont concernées par un autre dispositif, celui des reports

Il s'agit uniquement d'ordonnancer et/ou payer des dépenses

- Nouvel engagement exclu
- Et même nouveau service fait

### *L'exécution après le 31 décembre*

**Décret Art.4.** — *Le ministre chargé des finances, sur proposition du ministre ou du responsable de l'institution publique concerné, arrête dès le début de la période complémentaire, pour des cas exceptionnels et dûment justifiés, les programmes concernés par les dispositions du présent décret, en veillant à ce que la prolongation de l'exécution des crédits de paiement disponibles ne dégrade, en aucun cas, les équilibres budgétaires et financiers.*

#### **Points clés**

- Procédure non automatique, sous l'autorité du Ministre des finances
- Programme par programme
- Souci de l'équilibre budgétaire

## *L'exécution après le 31 décembre*

### *Extension de l'exercice budgétaire après le 31 décembre*

#### *2) Les reports*

*LOLF Art 36 § 2* - *Les crédits de paiement disponibles sur le titre des dépenses d'investissement d'un programme peuvent être reportés sur le même programme dans la limite d'un plafond de 5% du crédit initial. Le report est effectué par arrêté interministériel pris par le ministre du secteur concerné et le ministre chargé des finances avant l'expiration de la période complémentaire suscitée. Les crédits reportés s'ajoutent aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances.*

#### *Points clés*

*Adjonction des CP reportés aux crédits de la nouvelle année, exécution au titre de la nouvelle année*

*Dispositif limité aux CP du seul titre d'investissement*

*Plafond de 5% du crédits initial*

## *La loi de règlement et le cycle vertueux de la gestion publique*

*LOLF Art 8* – *La loi portant règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives relatives à la même année*

## *La loi de règlement et le cycle vertueux de la gestion publique*

Conformément à l'Art 86, pour le budget général, cette loi

- *constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses effectuées*
- *présente le compte de l'exercice qui comprend l'excédent ou le déficit*
- *approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues par la présente loi. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice (étant rappelé cf. Art 31 que le dépassement des crédits évaluatifs peut être directement imputé au compte de résultat)*
- *approuve les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts*
- *couvre, pour chaque programme concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant des circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés*

## *La loi de règlement et le cycle vertueux de la gestion publique*

***LOLF Art 87 - Le projet de loi portant règlement budgétaire présenté chaque année est accompagné :***

- a) *d'annexes explicatives relatives aux résultats des opérations budgétaires...*
- b) *Un compte général de l'Etat comprenant ...*
- c) *D'un rapport ministériel de rendement précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus qui sont mesurés et suivis par des indicateurs de performance qui leur sont associés, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés*

### **Points clés**

**Introduction d'un rapport de rendement par ministère sur chaque programme en symétrie du rapport sur les priorités et la planification accompagnant le projet de loi de finances de l'année *LOLF Art 75***

**Même dispositif d'indicateurs de performance, servis cette fois en exécution**

**Justification des écarts entre performances visées et performances obtenues**

## *La loi de règlement et le cycle vertueux de la gestion publique*

***LOLF Art 87 dernier §*** - Le projet de loi portant règlement budgétaire, y compris les documents annexes, est déposé sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale avant le 1<sup>er</sup> août de l'année. Ce projet de loi de règlement budgétaire se rapporte à l'exercice budgétaire N-1

**Art 88** – Le projet de loi portant règlement budgétaire est accompagné en outre de rapports de la Cour des comptes :

1. Un rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits examinés en particulier au regard des programmes mis en œuvre
2. Un rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité. Cette certification est appuyée par un rapport qui retrace les vérifications effectuées à cette fin.

### Points clés

1. Le contrôle de la Cour des comptes
  - Volet budgétaire : l'exécution et la gestion des programmes expressément cités (donc en intégrant la dimension de la performance)
  - Volet comptable : la certification
2. Le contrôle du Parlement s'appuyant sur les travaux de la Cour des comptes

## *La loi de règlement et le cycle vertueux de la gestion publique*

### 3) Un calendrier exigeant

Il est défini pour permettre que l'examen de la loi de finances pour 2027 puisse être pleinement éclairé par l'analyse définitive, complète de l'exercice 2025. Et ainsi de suite

	<i>Du 01/11/2024 au 31/12/2024</i>	<i>Du 01/01/2025 au 31/12/2025</i>	<i>Du 01/01/2026 au 31/01/2026</i>	<i>Le 01/08/2026</i>	<i>Le 07/10/2026</i>
<i>Exercice 2025</i>	Engagements par anticipation sur 2025	Exécution 2025	Période complémentaire 2025	Date limite de dépôt du projet de loi de règlement 2025	
<i>Exercice 2027</i>					Date limite du dépôt du projet de loi de l'année 2027

**Fin de la partie sur le cycle budgétaire**

**Début de la partie sur le rôle de chacun des acteurs**

***5. Le rôle de chacun des acteurs***

- **Organisation générale**
- **Le ministre**
- **Le responsable de la fonction financière ministérielle**
- **Le responsable de programme**
- **Le responsable d'action et le responsable de sous-action**
- **Les ordonnateurs secondaires**
- **Les contrôleurs financiers**
- **Les comptables publics**

## *Organisation générale*

• Sources : LOLF

• Décret exécutif fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.  
Articles 20 à 26

L'organisation financière est fondée sur

- l'organisation des crédits, centrée sur le programme et ses subdivisions
  - de type fonctionnel : les sous-programmes
  - de type opérationnel : les actions, le cas «échéant, les sous-actions
- l'organisation administrative hiérarchisée, centrée sur le ministère

- L'article 23 de la LOLF articule les deux

*L'ensemble des programmes constitue un portefeuille de programmes qui est placé sous la responsabilité du Ministre ou du responsable de l'institution publique*

## *Le ministre*

*Décret Art. 20 - Le ministre ou le responsable de l'institution publique est ordonnateur principal des dépenses du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor, pour les crédits mis à sa disposition.*

Le ministre est donc la source du pouvoir budgétaire dans son portefeuille. Sous son autorité sont placés

- 1 responsable de la fonction financière ministérielle qui peut porter un nom différent selon les organigrammes
- 1 ou des responsables de programme
- des responsables de subdivisions opérationnelles des programmes (actions, le cas échéant sous-actions)
- les services déconcentrés ayant au moment de la publication des décrets d'application la qualité d'ordonnateur continuant à exercer leur rôle

### *Le ministre*

- Au sein du ministère, la définition de l'ordonnateur est élargie puisque la gestion des crédits couvre aussi la programmation, l'engagement

*Art. 21 – Le responsable de la fonction financière du ministère ou de l'institution publique, le responsable de programme, le responsable de l'action et, le cas échéant, le responsable de la sous-action, ont la qualité de responsable de gestion des crédits mis à leur disposition.*

- Une organisation standard est définie mais peut être adaptée par le ministre responsable avec l'accord du ministre chargé du budget

*Art. 26 - L'organisation de gestion financière définie aux articles 22 à 25 ci-dessus, peut être adaptée pour un ministère ou pour une institution publique par arrêté du ministre chargé du budget, sur proposition du ministre ou du responsable de l'institution publique concernée.*

### *Le ministre*

*Art. 27. — Les responsables des services déconcentrés ayant, au moment de la mise en vigueur du présent décret, la qualité d'ordonnateur sont chargés, pour les opérations de dépenses effectuées au niveau des actions ou sous-actions placées à leur niveau :*

- *d'établir et de signer les engagements de dépenses, sur la base des besoins définis au niveau actions ou sous-actions ;*
- *de certifier les services faits ;*
- *d'ordonnancer les dépenses*

Sauf dérogation comme il est possible, le rôle d'ordonnateur au sens étroit classique (liquidation, certification du service fait, ordonnancement) reste de la compétence des directions financières. Mais la détermination des besoins se fait au niveau des programmes et de leurs subdivisions opérationnelles ainsi que l'attestation de service fait

### ***Le responsable de la fonction financière ministérielle***

*Art. 22 - Pour chaque ministère ou institution publique, le responsable de la fonction financière coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget.*

*A ce titre et sans préjudice des autres fonctions que le ministre ou le responsable de l'institution publique peut lui confier :*

- 1. il collecte les informations et les données budgétaires et comptables et en effectue la synthèse ;*
- 2. il propose au ministre ou au responsable de l'institution publique concerné, le projet de rapport sur les priorités et la planification établi en lien avec les responsables de programme ;*

**Il a donc un rôle de coordination de préparation de la loi de finances initiale et de l'ensemble des documents**

### ***Le responsable de la fonction financière ministérielle***

*3. il veille, en liaison avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions ;*

*4. il établit, en liaison avec les responsables de programme, le document de programmation initiale des crédits disponibles et attendus de chacun des programmes du portefeuille de programmes ;*

*5. il valide la programmation des crédits effectuée par les responsables de programme et il en suit la réalisation ;*

**Il a donc un rôle pour**

- la structuration du Ministère tout entier
- la coordination de la programmation des crédits au niveau des programmes

### ***Le responsable de la fonction financière ministérielle***

- 6. il notifie les crédits disponibles répartis par les responsables de programme ;***
- 7. il s'assure de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et veille à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information propres à son ministère ou institution publique ;***

**Il a donc un rôle pour**

**la mise en place des crédits auprès des subdivisions opérationnelles des programmes**

**la supervision de l'ensemble de la gestion**

### ***Le responsable de la fonction financière ministérielle***

- 8. il propose au ministre ou au responsable de l'institution publique concerné, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses ainsi que les mouvements de crédits entre programmes ;***
- 9. il propose au ministre ou au responsable de l'institution publique, pour le portefeuille de programmes, le projet de rapport ministériel de rendement établi en lien avec les responsables de programme.***

**Il a donc un rôle pour**

**l'optimisation au niveau du ministère tout entier des crédits**

**la préparation de la loi de règlement et des documents qui l'accompagnent**

### ***Le responsable de la fonction financière ministérielle***

*Pour les opérations de dépense effectuées par les responsables des actions ou sous actions placées au niveau central :*

- 1. il établit et signe les engagements de dépense sur la base des besoins définis par les responsables des actions ou sous actions le cas échéant;*
- 2. il certifie les services faits ;*
- 3. il ordonnance les dépenses.*

**Il a donc le rôle au sens étroit d'ordonnateur**

### ***Le responsable de programme***

*Art. 23 - Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre ou par le responsable de l'institution publique concerné, en charge du portefeuille de programmes. Il veille à la conformité aux objectifs retenus de l'activité des services, dans le cadre des crédits notifiés et attendus.*

*A ce titre et sans préjudice des autres fonctions que le ministre ou le responsable de l'institution publique peut lui confier :*

- 1. il prépare, pour le programme, le rapport sur les priorités et la planification ; il présente dans ce document les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits demandés ;*

**Il contribue donc, pour sa part, à la préparation de la loi de finances**

### *Le responsable de programme*

*2. il définit le périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions et en désigne les responsables ;*

*3. il prépare le document de programmation initiale des crédits du programme prévu à l'article 8 du présent décret ;*

**Il a le rôle de structurer les subdivisions opérationnelles du programme et de préparer la programmation initiale objectifs / moyens, incluant la répartition des crédits entre les subdivisions opérationnelles**

### *Le responsable de programme*

*4. il décline les objectifs de performance au niveau de l'action ;*

*5. il détermine les crédits qu'il propose d'allouer aux responsables des actions pour l'établissement de leur propre programmation ;*

*6. il examine avec les responsables des actions leurs comptes rendus d'exécution ;*

**Il mène donc le dialogue de gestion avec les subdivisions opérationnelles de premier niveau que sont les actions, en début comme en fin de gestion**

### *Le responsable de programme*

- 7. il procède aux modifications éventuelles des allocations de crédits;*
- 8. il prépare, pour le programme, le rapport ministériel de rendement*
- 9. il procède à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;*
- 10. il établit les attestations de services faits.*

**A son niveau, il veille à l'optimisation des moyens. Il prépare les comptes rendus de la gestion objectifs / moyens**

### *Le responsable d'action et le responsable de sous-action*

- Il est rappelé que la LOLF et ses textes d'application ouvrent 2 possibilités**
- 1° Soit l'action est découpée en sous-actions**
  - 2° Soit il n'est pas créé de sous-actions**

### *Le responsable d'action et le responsable de sous-action*

#### 1er cas

Si l'action est découpée en sous-actions, elle est, à l'instar du programme, en dessous de lui, un niveau de répartition et non pas de dépense

- a) Le responsable de l'action mène un dialogue de gestion vers le haut avec le responsable du programme  
vers le bas avec les responsables de sous-actions
- b) Le responsable de la sous-action est le niveau ultime, celui de l'exécution de la dépense, il répond au responsable d'action

### *Le responsable d'action et le responsable de sous-action*

*Art. 24 - Le responsable d'action est chargé de:*

1. proposer au responsable de programme, le cas échéant, la définition du périmètre des sous actions et la désignation des responsables des sous actions ;
2. établir la programmation des crédits de l'action prévue à l'article 9 du présent décret en liaison avec les responsables des sous actions;
3. décliner les objectifs de performance au niveau de la sous-action ;
4. déterminer les crédits qu'il propose de mettre à la disposition des responsables des sous actions et la soumettre, pour approbation, au responsable du programme ;
5. examiner le cas échéant avec les responsables des sous actions leurs comptes rendus d'exécution ;
6. proposer les modifications éventuelles de répartition des crédits de l'action ;
7. Ne s'applique pas dans ce 1<sup>er</sup> cas ;
8. rendre compte au responsable du programme de l'exécution de l'action et des résultats obtenus
9. Et 10. Ne s'applique pas dans ce 1<sup>er</sup> cas

### *Le responsable d'action et le responsable de sous-action*

*Art. 25. — Le responsable de la sous-action est chargé :*

*— d'établir la programmation des crédits de la sous-action prévue à l'article 10 du présent décret, à ce titre il prescrit l'exécution des dépenses de cette dernière et en rend compte au responsable de l'action ;*

*— de procéder à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;*

*— d'établir les attestations de services faits.*

### *Le responsable d'action et le responsable de sous-action*

#### 2<sup>ème</sup> cas

S'il n'est pas créé de sous-actions, l'action constitue alors le niveau ultime d'exécution, celui de la dépense

Le dialogue de gestion est uniquement vers le haut, avec le responsable de programme

## *Le responsable d'action et le responsable de sous-action*

*Art. 24 - Le responsable d'action est chargé de:*

1. Ne s'applique pas dans ce 2<sup>ème</sup> cas ;
2. Ne s'applique pas dans ce 2<sup>ème</sup> cas
3. Ne s'applique pas dans ce 2<sup>ème</sup> cas
4. Ne s'applique pas dans ce 2<sup>ème</sup> cas
5. Ne s'applique pas dans ce 2<sup>ème</sup> cas
6. *proposer les modifications éventuelles de répartition des crédits de l'action ;*
7. *établir la programmation de l'action prévue à l'article 13 du présent décret, dans le cas de l'inexistence de sous action, et prescrit l'exécution des dépenses de l'action ;*
8. *rendre compte au responsable du programme de l'exécution de l'action et des résultats obtenus ;*
9. *procéder à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;*
10. *établir les attestations de services faits.*

## *Les ordonnateurs secondaires*

*Art. 27. — Les responsables des services déconcentrés ayant, au moment de la mise en vigueur du présent décret, la qualité d'ordonnateur sont chargés, pour les opérations de dépenses effectuées au niveau des actions ou sous-actions placées à leur niveau :*

*— d'établir et de signer les engagements de dépenses, sur la base des besoins définis au niveau actions ou sous-actions ;*

*— de certifier les services faits ;*

*— d'ordonnancer les dépenses.*

Sauf dérogation, le rôle d'ordonnateur au sens étroit classique (liquidation, certification du service fait, ordonnancement) reste de la compétence des services actuels. Mais la détermination des besoins se fait au niveau des programmes et de leurs subdivisions opérationnelles ainsi que l'attestation de

## Les contrôleurs financiers

Le rôle des contrôleurs financiers sera traité spécifiquement en partie 8

## Les comptables publics

- Source : LOLF Art 68
- *Les comptables publics chargés de la tenue des comptes de l'Etat veillent au respect des règles et des procédures prévues par la présente loi et la législation relative à la comptabilité publique.*
  
- Remarques :
  - Sous l'autorité du Ministre chargé du Budget, les comptables publics exécutent toutes opérations de recettes et de dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, toutes opérations de trésorerie et, d'une manière générale, toutes autres opérations financières incombant à l'Etat.
  
  - Le comptable public procède au paiement des dépenses, après ordre de payer adressé par l'ordonnateur.

### **Les comptables publics**

**- Il est tenu d'assurer le contrôle notamment des éléments ayant une incidence sur la sincérité et la comptabilité budgétaire :**

- la qualité de l'ordonnateur ;
- l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur financier sur les engagements lorsqu'il est requis.

### **Les comptables publics**

**Historiquement attaché au contrôle de la régularité des opérations de dépenses et de recettes ainsi qu'au maniement des fonds publics, le comptable public se voit reconnaître par les dispositions de la LOLF, un rôle majeur dans la tenue des comptabilités publiques et la qualité de l'information financière :**

- veiller notamment à la sincérité des enregistrements comptables et à la bonne application des procédures ;
- assurer une exigence de qualité comptable à l'ensemble des comptes des administrations ;
- permettre une plus grande valorisation de l'information comptable.

**Dans l'exercice de sa mission, le comptable public pourra s'appuyer sur un certain nombre d'outils juridiques et de dispositifs rénovés d'organisation de la chaîne comptable.**

**Fin de la partie sur le rôle de chacun des acteurs**

**Début de la partie sur la relation avec  
les établissements publics**

***6. La relation avec les établissements publics***

- Une même logique objectifs moyens
- Passant par un cadre mutuel de relations entre l'établissement et les tutelles, définissant une nomenclature d'activités pour l'établissement
- Contrat d'actions et de performances et rapport sur les actions et les rendements
- Des règles adaptées
- Le cas des opérateurs

### *Une même logique objectifs moyens*

#### *Sources LOLF*

*Décret exécutif fixant les modalités et procédures adaptées de gestion budgétaire et comptable appliquées au titre des budgets des établissements publics à caractère administratif et autres organismes et établissements publics qui bénéficient de dotations du budget de l'Etat.*

#### *Raisons*

- 1) Le lien vaut d'être fait entre ce que le programme inscrit au budget de l'Etat donne (des crédits) et ce qu'il attend de recevoir (un service défini par des objectifs et suivi par des indicateurs) ; la relation n'est pas simplement le versement de crédits sans contreparties définies. Les établissements publics contribuent, dans leur domaine et pour leur part, à la performance
- 2) Mais les établissements ont une personnalité morale, des spécificités, des adaptations sont donc nécessaires

### *Une même logique objectifs moyens*

Champ d'application entière des dispositions suivantes (pour les autres, les « opérateurs », s'appliquent des règles plus souples et moins exigeantes)

- *les établissements publics à caractère administratif ;*
- *les établissements publics de santé ;*
- *les autres établissements publics assimilés aux établissements publics à caractère administratif dont les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.*

*Toutefois, les établissements publics à caractère scientifique et technologique demeurent soumis aux dispositions du présent chapitre en ce qui concerne les dépenses de personnel et les actes de gestion y afférents.*

*Les établissements publics cités dans cet article sont désignés dans le présent décret par le terme «établissement».*

***Passant par un cadre mutuel de relations entre l'établissement et les tutelles, définissant une nomenclature d'activités pour l'établissement***

**Points clés**

1. Rassembler toutes les tutelles organiques et financière pour éviter la dispersion voire l'incohérence
2. Désigner un chef de file de la tutelle
3. Organiser le dialogue de gestion avec l'établissement
4. Stabiliser ce qui doit être inscrit dans la durée : les missions de l'établissement, ses objectifs et ses indicateurs dans leur méthodologie
5. Renvoyer à des documents de moins longue durée ce qui est variable : les valeurs cibles successives des indicateurs
6. Définir la nomenclature par activité correspondant à la logique fonctionnelle des programmes et sous-programmes concernés

***Passant par un cadre mutuel de relations entre l'établissement et les tutelles, définissant une nomenclature d'activités pour l'établissement***

*Art. 4. — Les services concernés du ministère responsable du programme ou des actions à confier à l'établissement arrêtent avec le responsable de l'établissement le cadre conventionnel de leurs relations.*

*Ce cadre conventionnel définit, notamment :*

- la mission, déclinée par activité, à assigner à l'établissement ;*
- les objectifs et les indicateurs de performance associés à chaque objectif et dont les valeurs cibles sont fixées par le contrat d'actions et de performances défini à l'article 5 ci-dessous ;*
- la nomenclature par activité ;*
- le contenu des comptes rendus et leur périodicité ;*
- les conditions et modalités de révision du cadre conventionnel ;*
- les conséquences inhérentes à la non atteinte des résultats prévus ;*
- le service du ministère responsable du programme, chargé du suivi du cadre conventionnel.*

***Passant par un cadre mutuel de relations entre l'établissement et les tutelles, définissant une nomenclature d'activités pour l'établissement***

**Points clés**

Dans le cadre mutuel des relations de l'Etat et de l'établissement, l'Etat précise la définition exacte de la mission qu'il assigne à l'établissement. Ce cadre donne aussi la définition des objectifs de performance et des indicateurs dont les valeurs cibles seront fixées par le Contrat d'Actions et de Performances prévu à l'article 5.

Il fixe la nomenclature par activité.

La préparation du Contrat d'Actions et de Performances, des orientations stratégiques de l'établissement ainsi que de tous les plans d'action ou prévisions budgétaires annuelles, le cas échéant pluriannuelles, doit s'inscrire dans ce cadre.

***Passant par un cadre mutuel de relations entre l'établissement et les tutelles, définissant une nomenclature d'activités pour l'établissement***

***Art. 10. — Les dépenses de l'établissement sont présentées selon les nomenclatures suivantes :***

- une nomenclature par activité ;*
- une nomenclature par nature économique de la dépense.*

***Art. 11. — La nomenclature par activité indique la finalité de la dépense, elle est présentée selon une classification appropriée à chaque établissement.***

***Dans le cas où plusieurs missions relevant de plusieurs programmes distincts sont confiées à l'établissement, les crédits communs à ces missions sont regroupés au sein d'une seule activité d'administration générale.***

***Passant par un cadre mutuel de relations entre l'établissement et les tutelles, définissant une nomenclature d'activités pour l'établissement***

Le cadre mutuel des relations de l'Etat et de l'établissement définit les modalités des comptes rendus, notamment le calendrier.

Il précise dans quelles conditions, le cas échéant des mesures de suivi et de correction devraient s'appliquer. Il mentionne les conséquences qui en seraient tirées en cas de non atteinte des résultats prévus.

***Contrat d'actions et de performances et rapport sur les actions et les rendements***

***Art. 5. — Le contrat d'actions et de performances (CAP), prévu à l'article 4 ci-dessus, est conclu entre le responsable du programme et le responsable de l'établissement en précisant, notamment la répartition des crédits par titre de dépenses et les valeurs cibles pour chacun des indicateurs de performance afférents aux objectifs conférés à l'établissement.***

***Contrat d'actions et de performances et rapport  
sur les actions et les rendements***

**Points clés :** dans le cadre ainsi posé, les valeurs cibles successives assignées pour chacun des indicateurs (dont la méthodologie, elle, est stable) sont définies par un contrat qui est l'équivalent du rapport sur les priorités et la planification

Le dialogue sur les résultats s'organise de manière analogue à ce qui vaut pour l'Etat en accompagnement de la loi de règlement avec les rapports ministériels de rendement

La démarche de performance est donc déclinée pour les établissements comme pour les programmes de l'Etat

***Contrat d'actions et de performances et rapport  
sur les actions et les rendements***

**Points clés :**

- La notification des crédits découle de ce CAP
- Elle se fait dans le cadre exact de la nomenclature définie
- Elle respecte un calendrier permettant à l'établissement de préparer son budget à temps

*Art. 13. — Les services du ministère responsable du programme ou des actions à confier à l'établissement procèdent, au plus tard le 7 octobre de l'exercice qui précède l'année d'exécution du programme ou des actions à confier, à la pré-notification des crédits prévus à cet effet, répartis suivant la nomenclature par activité prévue par l'article ci-dessus*

***Contrat d'actions et de performances et rapport  
sur les actions et les rendements***

**Art. 6. — Un rapport annuel sur les actions et les rendements (RAR) est établi par le responsable de l'établissement pour évaluer les résultats réalisés au titre du CAP**

**Points clés :**

**le RAR est le symétrique du RMR des programmes du budget général**

**Même logique**

***Des règles adaptées***

**L'établissement jouit de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Il est dirigé par une instance délibérante et une instance exécutive.**

**L'établissement dispose d'un budget, en recettes et en dépenses, élaboré, exécuté, contrôlé et suivi selon les modalités et les procédures fixées par le présent décret, et le cas échéant par la voie réglementaire fixant l'organisation et le fonctionnement de l'établissement, sous réserve des dispositions des articles 3 et 4 du présent décret.**

**L'instance délibérante est chargée notamment de l'adoption du budget et des comptes administratifs. Cette instance a également compétence pour délibérer sur les orientations stratégiques de l'établissement présentées par le chef de l'établissement dans le respect du cadre commun défini à l'article .**

### *Des règles adaptées*

#### **Points clés**

**L'établissement a sa personnalité juridique et financière**

**Il a un budget spécifique ; le versement de l'Etat constitue une recette de l'établissement**

**Ce sont ses propres instances, en général conseil d'administration, qui adoptent le budget ; elles fixent les règles de gestion**

**L'établissement a son propre ordonnateur principal, en général le chef de l'établissement ; il peut déléguer à des ordonnateurs secondaires**

**L'Etat exerce une tutelle qui, notamment, passe par l'approbation du budget**

**L'établissement est soumis au contrôle financier**

### *Des règles adaptées*

#### **Le calendrier budgétaire de référence**

**Au plus tard 7 octobre N-1 pré-notification des dotations budgétaires conformément au cadre mutuel**

**au plus tard 20 novembre N-1 adoption du budget initial par le conseil d'administration**

**Au plus tard 30 novembre N-1 transmission aux tutelles pour approbation**

### *Des règles adaptées*

**Les dispositions pour sécuriser le processus et permettre la continuité de l'action dans tous les cas**

*Art. 16. — Lorsqu'à la date du 1er janvier de l'exercice considéré, le budget de l'établissement n'est pas adopté ou approuvé, l'exécution budgétaire est autorisée, par le ministre responsable du programme et le ministre chargé des finances, à concurrence d'un douzième mensuellement et pendant une durée maximale de trois (3) mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent. Cette autorisation exceptionnelle ne doit couvrir que les opérations de recettes et de dépenses nécessaires à la continuité des activités de l'établissement.*

### *Des règles adaptées*

**L'organisation du budget en recettes et dépenses**

**Règle de l'équilibre**

**Plan d'actions en cohérence avec le cadre mutuel et le CAP**

*Art. 17 ... le projet de budget de l'établissement doit être accompagné notamment par :*

- *le cadre conventionnel des relations du ministère responsable du programme avec l'établissement ;*
- *le contrat d'actions et de performances (CAP) ;*
- *le rapport sur les actions et les rendements (RAR) ;*

*l'état des emplois budgétaires et des effectifs réels de l'établissement, classé par activité ;*

- *la situation patrimoniale actuelle et prévisionnelle de l'établissement.*

### *Des règles adaptées*

Points clés : pour les dépenses une double nomenclature

- Une nomenclature par activité, conformément au cadre mutuel
- Une nomenclature économique

*Art. 10. — Les dépenses de l'établissement sont présentées selon les nomenclatures suivantes :*

- *une nomenclature par activité ;*
- *une nomenclature par nature économique de la dépense.*

La nomenclature par activité est un élément majeur du cadre mutuel de relations et a été expliquée ci-dessus

### *Des règles adaptées*

La nomenclature économique est inspirée des titres du budget général

*Art. 12. — La nomenclature par nature économique de la dépense comprend les grands titres de dépenses suivants :*

- *titre des dépenses de personnel ;*
- *titre des dépenses de fonctionnement des services ;*
- *titre des dépenses d'investissement ;*
- *titre des dépenses de transfert, le cas échéant.*

*Des règles adaptées*

**Règle de l'annualité = l'année civile**

**Possibilité d'exécution encadrée au-delà du 31 décembre, uniquement :**

- pour finaliser le processus de service fait
- pour payer ce qui a été engagé et certifié
- pour reporter des crédits d'investissement

*Art. 20. — La période complémentaire pour l'ordonnancement ou le mandatement et le paiement de dépenses sur les crédits disponibles à la fin de l'exercice budgétaire est limitée au 31 janvier de l'année suivant celle de l'exécution du budget.*

*Art. 21. — Les crédits de paiement disponibles au 31 décembre sur le titre des dépenses d'investissement peuvent être reportés dans la limite de 5% des crédits autorisés par arrêté interministériel pris par le ministre responsable du programme et le ministre chargé des finances. Le solde restant est versé au Trésor public.*

*Des règles adaptées*

**Points clés :**

**La possibilité d'adapter en cours d'année**

- selon la même procédure que le budget initial ;
- simplifiée s'il n'y a pas de modification entre titres ni entre activités ;
- procédure exceptionnelle en cas d'urgence avérée

**Intangibilité des crédits de personnel**

### *Des règles adaptées*

*Art. 18. — Le budget peut être modifié en cours d'année :*

- par l'approbation d'un budget rectificatif par le ministre responsable du programme et le ministre chargé du budget, s'il s'agit de crédits budgétaires supplémentaires alloués à l'établissement ou de modification de la répartition des crédits entre les titres de dépenses ou entre les activités ;*
- par une décision modificative de l'ordonnateur après avis du contrôleur financier, quand il s'agit d'une modification de la répartition des crédits au sein de la même activité et le même titre de dépense.*

*Art. 19. — Conformément à l'article 34 de la LOLF aucun mouvement de crédits n'est autorisé à partir de ou vers le titre des dépenses de personnel.*

### **Le cas des opérateurs**

#### **Une autre catégorie a des règles plus souples**

*Art 2.2 et Art 22 - Les autres organismes et établissements publics bénéficiant de dotations du budget de l'Etat, qui regroupent :*

- les établissements publics à caractère industriel et commercial ;*
- les entreprises publiques économiques ;*
- les établissements publics à caractère scientifique et technologique pour les dépenses hors charges du personnel.*

*quand ils interviennent dans le cadre d'une délégation de gestion pour l'exécution de tout ou partie d'un programme, et ce dans les cas suivants : 1 — la maîtrise d'ouvrage déléguée ; 2 — la sujétion de service public imposé par l'Etat et/ou la couverture des charges induites par la réalisation d'un service public.*

### **Le cas des opérateurs**

*Art. 23. — Le cadre conventionnel des relations avec les organismes et établissements publics, objet du présent chapitre fixe, notamment :*

- *la définition exacte de la mission à assigner à l'organisme ou à l'établissement public ;*
- *les objectifs et les indicateurs de performance associés à chaque objectif ;*
- *le contenu des comptes rendus et leur périodicité ;*
- *les conditions et modalités de révision de ce cadre conventionnel ;*
- *les conséquences inhérentes à la non atteinte des résultats prévus.*

### **Le cas des opérateurs**

*Art. 24. — Conformément à l'article 83 de la LOLF l'inscription de dotations et de contributions du budget de l'Etat, au profit des organismes et établissements publics, objet du présent chapitre, destinées au financement des sujétions de service public imposées par l'Etat et/ou à la couverture des charges induites par la réalisation d'un service public, s'effectue notamment, sur la base de la production de leur plan d'action et de leur prévision budgétaire annuelle.*

### **Le cas des opérateurs**

*Art. 25. — Le cadre conventionnel des relations entre le ministère responsable du programme et les organismes et établissements publics agissant en qualité de maître d'ouvrage délégué, est formalisé par une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée (CMOD) conformément aux procédures en vigueur.*

*Art. 26. — Les opérations objets de délégation de gestion prévues au point 1 de l'article 22 ci-dessus, sont des opérations pour le compte de l'Etat. Pour ces opérations, le premier responsable de l'organisme ou de l'établissement public est l'ordonnateur secondaire pour l'exécution des crédits budgétaires qui lui sont délégués et ce, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.*

**Fin de la partie sur la relation avec  
les établissements publics**

**Début de la partie sur les contrôles**

## *7. Les contrôles*

- **Le contrôle financier :**
  - champ, organisation
  - rôle dans la programmation et son suivi
  - allègement du contrôle a priori sur les dépenses à faible enjeu budgétaire
  - encadrement des délais
  - passer outre
- L'institution au sein des programmes et leurs subdivisions opérationnelles d'un contrôle de gestion
- Les contrôles externes : les deux rapports de la Cour des comptes
- Le Parlement

### *Le contrôle financier : champ, organisation*

*Source : Décret relatif au contrôle budgétaire des dépenses publiques*

#### **Points clés**

- Ce contrôle couvre la totalité de la dépense publique, hors celle des Autorités de l'Etat et celle des opérateurs (qui dépendent de leurs ressources propres et non du financement par l'Etat)
- Sa mission est de contribuer à la maîtrise de la dépense
- Il relève du Ministre chargé du budget
- Les contrôleurs sont responsables, sauf en cas de passer outre
- Les modalités du contrôle sont diverses et adaptées, *a priori* et *a posteriori*, selon le cas, suivant les options d'un contrôle modulable, sélectif et réversible.

### ***Le contrôle financier : champ, organisation***

**Art.2 : Le contrôle budgétaire des dépenses publiques s'applique aux dépenses :**

- de l'Etat
  - o budget général ;
  - o comptes spéciaux du trésor.
- des collectivités territoriales ;
- des établissements publics à caractère administratif ;
- des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;
- des établissements publics de santé.
- des établissements publics locaux à caractère administratif ;
- exécutées au titre :
  - ✓ de la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée ;
  - ✓ des fonds de concours.

*Il s'applique aussi à la gestion financière et administrative du personnel des établissements publics à caractère scientifique et technologique*

*Le contrôle budgétaire au sens du présent décret ne s'applique pas aux dépenses du Conseil de la Nation et de l'assemblée populaire nationale qui demeurent régis par les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables.*

### ***Le contrôle financier : champ, organisation***

**Art. 3. : Le contrôle budgétaire des dépenses publiques a pour objet de contribuer à la maîtrise de l'exécution du budget et à la soutenabilité budgétaire des actes de gestion et de veiller à la régularité des dépenses par rapport à la législation et la réglementation en vigueur.**

*Ce contrôle intervient dans les formes a priori et a posteriori, selon le cas, suivant les options d'un contrôle modulable, sélectif et réversible.*

**Art. 5. : Le contrôleur financier est personnellement responsable du fonctionnement de l'ensemble des services placés sous son autorité, ainsi que des visas qu'il délivre, des rejets qu'il notifie et des avis qu'il formule.**

**Art. 7. : La responsabilité prévue aux articles 5 et 6 du présent décret est toutefois dérogée lorsqu'il est fait application de l'acte de passer outre.**

### ***Le contrôle financier : rôle dans la programmation et son suivi***

#### **Points clés**

- 1 La règle de la soutenabilité budgétaire est placée en tête**
- 2 La soutenabilité des actes s'apprécie par rapport à la programmation au niveau du programme, de l'action ou de la sous-action**
- 3 Le contrôle intervient donc successivement**
  - sur les documents de programmation**
  - sur les actes de dépense (marchés etc.) : sont-ils bien dans le cadre ?**
- 4 Le contrôle doit refuser de viser un acte n'entrant pas dans le cadre de la programmation**
- 5 Certaines dépenses ont un caractère plus contraignant, les dépenses certaines**
  - elles doivent être bien cernées**
  - et recevoir la priorité**

### ***Le contrôle financier : rôle dans la programmation et son suivi***

***Art. 9. : le contrôleur financier examine la régularité de la dépense et la soutenabilité budgétaire des actes de gestion. Il doit s'assurer notamment de :***

- la conformité à la programmation des crédits et des effectifs budgétaires des services centraux et déconcentrés des Ministères et des institutions publiques ;***
- l'objet, l'imputation et l'exactitude de l'évaluation des dépenses ;***
- la conformité aux lois et règlements en vigueur ;***
- la disponibilité des crédits ;***
- la qualité d'ordonnateur.***

### ***Le contrôle financier : rôle dans la programmation et son suivi***

***Art. 12. : Sont soumis, selon les cas prévus par la réglementation en la matière, soit à la procédure d'avis soit à celle de visa, les projets d'actes :***

- *de programmation des crédits et des effectifs budgétaires visée à l'article 9 du présent décret ;*
- *de modification de la répartition initiale des crédits ;*
- *de délégation des crédits et de leur retrait.*

***L'avis du contrôleur financier est donné, dans le délai fixé par l'article 22, sur le caractère soutenable des projets d'actes suscités, en s'appuyant sur les résultats de l'exécution de l'année précédente et en analysant notamment les dépenses certaines.***

### ***Le contrôle financier : rôle dans la programmation et son suivi***

***Il est entendu par dépenses certaines :***

- *les restes à payer à échoir au cours de l'exercice,*
- *les dépenses afférentes au personnel en fonction,*
- *les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux ;*
- *les dépenses nécessaires à la continuité de l'activité des services.*
- *les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu.*

***Est établie par l'ordonnateur, au titre de cette procédure, une fiche d'avis dont la contenance est fixée par le ministre chargé du budget. Cette fiche d'avis est accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives et explicatives de la dépense.***

***Le contrôle financier : allègement du contrôle a priori sur les dépenses à faible enjeu budgétaire***

**Points clés**

**1** La règle normale est que les projets d'actes à enjeu important continuent d'être soumis au visa préalable éventuellement bloquant un par un

**2** Par exception limitée ne sont pas soumis à visa les projets d'actes

soit par définition à faible enjeu

soit parce que la dépense annuelle cumulée est faible

**3** La définition de ce seuil est précise : les dépenses dont les montants cumulés, par nature de prestations, travaux, fournitures, études ou services, durant le même exercice budgétaire, pour l'unité contrôlée, sont inférieurs à 100 000 DA

**4** Le contrôle est informé de l'exécution par un état bimestriel

**5** Le contrôleur peut vérifier qu'il n'y a pas eu de dérapage par contrôle a posteriori ; il peut être décidé de revenir à un contrôle a priori

***Le contrôle financier : allègement du contrôle a priori sur les dépenses à faible enjeu budgétaire***

*Art. 13. : Sont exclus du contrôle budgétaire et ne sont pas soumis au visa et à l'avis du contrôleur financier*

- les dépenses dont les montants cumulés, par nature de prestations, travaux, fournitures, études ou services, durant le même exercice budgétaire, pour l'unité contrôlée, sont inférieurs à 100 000 DA ;
- les actes portant sur l'avancement d'échelon ;
- les dépenses relatives aux médicaments et produits pharmaceutiques ;
- les frais d'habillement ;
- les charges annexes : eau, électricité, gaz, téléphone fixe, à l'exception des marchés à commande ;
- les frais d'édition et de publicité ;
- aux frais d'assurance ;
- les dépenses d'abonnement internet ;
- les frais d'acquisition en vignette automobile ;
- les frais de contrôle technique des véhicules ;
- les dépenses payables sans ordonnancement préalable et sans ordonnancement.

### ***Le contrôle financier : allègement du contrôle a priori sur les dépenses à faible enjeu budgétaire***

**Art. 14. :** *Une situation bimestrielle de l'exécution des dépenses et des actes visés à l'article 13 du présent décret, doit être établie et notifiée par l'ordonnateur concerné, appuyée d'un certificat administratif, au service du contrôle financier.*

*La dernière situation, au titre de l'exercice budgétaire, doit être certifiée par l'ordonnateur et revêtue du visa du comptable assignataire.*

*Un contrôle a posteriori peut être exercé par le contrôleur financier sur des échantillons des dépenses et actes qui n'ont pas été soumis au visa préalable et ont fait l'objet d'une exécution,. Dans le cas où ce contrôle fait apparaître des défaillances, la procédure de visa du contrôle préalable peut être rétablie, sur le rapport du Ministre chargé des finances, sans remise en cause des dépenses déjà exécutées.*

*Les modalités d'exercice du contrôle a posteriori sur des échantillons des dépenses et actes visés à l'article 13 du présent décret, sont fixées par le Ministre chargé des finances.*

### ***Le contrôle financier : encadrement des délais***

#### **Points clés**

- 1** Le contrôleur examine les projets d'engagement notamment au regard de leur compatibilité avec la programmation
- 2** Il peut suspendre le visa pour que le projet d'engagement et / ou la programmation soient révisés et rendus compatibles
- 3** Le contrôleur doit faire toutes ses observations en une fois
- 4** Le délai d'examen est de 10 jours maximum
- 5** Il n'y a plus de dossier envoyé après le 20 décembre

### ***Le contrôle financier : encadrement des délais***

**Art. 18 :** *La suspension de visa peut intervenir dans les cas ci-après :*

- *incompatibilité de la proposition d'engagement avec l'état actuel de la programmation budgétaire, incompatibilité susceptible d'être corrigée par la modification d'autres éléments de la programmation ;*
- *proposition d'engagement entachée d'irrégularités susceptibles d'être corrigées ;*
- *absence ou insuffisance des pièces justificatives et explicatives requises ;*
- *omission d'une mention substantielle sur les documents y annexés.*

**Art. 19 -** *La notification du rejet définitif est motivée par :*

- *la non-conformité des propositions d'engagement aux lois et règlements en vigueur ;*
- *l'indisponibilité des crédits ou des postes budgétaires ;*
- *le non-respect par l'ordonnateur des observations consignées dans la note de suspension de visa.*

### ***Le contrôle financier : encadrement des délais***

**Art. 20 -** *Dans les cas prévus aux articles 18 et 19 ci-dessus, l'ordonnateur doit être renseigné en une seule fois sur l'ensemble des motifs qui s'opposent au visa.*

**Art. 22 -** *Les dossiers diligentés par l'ordonnateur et soumis au contrôle budgétaire a priori, a posteriori ou à la procédure d'avis doivent être examinés et traités dans un délai maximum de dix (10) jours.*

*Ce délai court à partir de la date de réception de la fiche d'engagement ou d'avis par le service du contrôleur financier.*

*La note de suspension expressément motivée interrompt les délais précités.*

**Art. 23 -** *Les dossiers visés à l'article 22 doivent être soumis au contrôle budgétaire a priori, a posteriori ou à la procédure d'avis tout le long de la période allant du 01 janvier au 20 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent.*

*Toutefois, en cas de nécessité dûment justifiée, cette période peut être prorogée par décision du ministre chargé du budget, dans la limite de l'année budgétaire.*

### *Le contrôle financier : passer outre*

#### Points clés

- 1 L'ordonnateur peut passer outre le rejet de visa
- 2 Le dossier est porté à la connaissance du Ministre dont relève l'ordonnateur
- 3 Le contrôleur fait rapport au Ministre chargé du budget
- 4 Le Ministre chargé du budget fait rapport aux institutions spécialisées chargées du contrôle *a posteriori* des dépenses publiques, donc notamment à la Cour des comptes
- 5 La responsabilité du contrôleur est dérogée
- 6 Il n'y a pas de passer outre en cas de rejet définitif prononcé en raison de la qualité de l'ordonnateur ou de l'indisponibilité ou l'absence de crédits.

### *Le contrôle financier : passer outre*

*Art. 24 - En cas de rejet définitif notifié par le contrôleur financier, l'ordonnateur peut passer outre, sous sa responsabilité, par décision motivée dont il tient informé le ministre chargé du budget.*

*Le ministre, le responsable de l'institution publique, le wali ou le président de l'Assemblée populaire communale concerné, selon le cas, ou le ministre de tutelle organique lorsqu'il s'agit d'un EPA ou d'un organisme assimilé, est systématiquement rendu destinataire du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre.*

*Art. 27 - Le contrôleur financier doit transmettre, après visa de prise en compte, une copie du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre, accompagnée d'un rapport circonstancié, au ministre chargé du budget.*

*Art. 28 - Les institutions spécialisées chargées du contrôle *a posteriori* des dépenses publiques sont rendues destinataires d'une copie du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre, par le ministre chargé du budget.*

## *L'institution au sein des programmes et leurs subdivisions opérationnelles d'un contrôle de gestion*

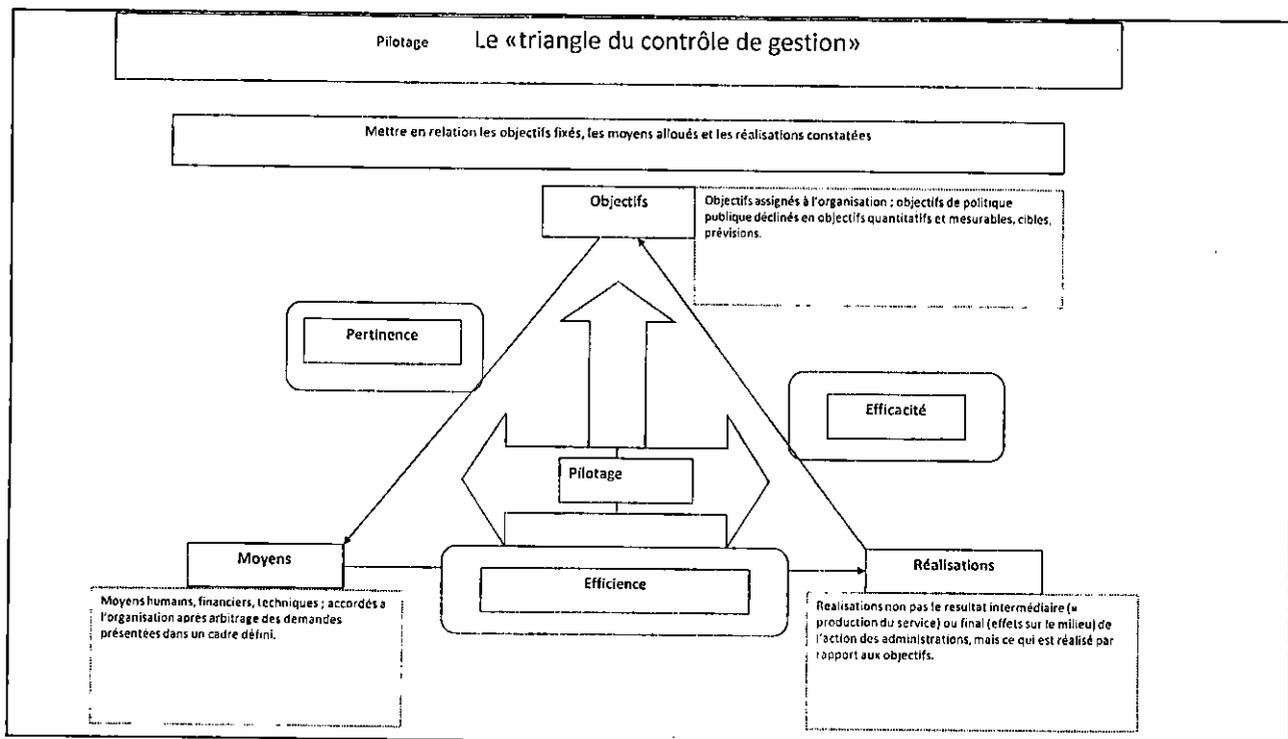
Le «triangle du contrôle de gestion» met en relation les moyens alloués, les objectifs fixés et les réalisations constatées.

Le rapport entre les objectifs et les moyens correspond à la mesure de la pertinence, de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Le rapport entre les objectifs et les réalisations traduit l'efficacité socio-économique dont bénéficie le citoyen.

Enfin, l'efficacité mesure le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations recensées. Cette proportionnalité efficiente des moyens intéresse le contribuable.

Grâce à cette mise en relation et à cette approche de la performance, le contrôle de gestion contribue à la priorisation des actions qui permettent d'atteindre les objectifs de politique publique, et donc au pilotage de la gestion publique.



***L'institution au sein des programmes et leurs subdivisions  
opérationnelles d'un contrôle de gestion***

**Aider au pilotage stratégique et opérationnel, et à la prise de décision :**

**formaliser les objectifs et indicateurs de performance des programmes et garantir leur déclinaison opérationnelle ;**

**organiser le dialogue de gestion autour de la recherche de la performance (moyens, objectifs, résultats) et contribuer au processus budgétaire (dans ses différentes phases : construction, exécution, bilan) ;**

**produire les rapports de gestion et les tableaux de bord, à partir des données provenant des services gestionnaires, pour aider à la prise de décision et contribuer à l'efficacité et l'efficience des processus de management.**

***L'institution au sein des programmes et leurs subdivisions  
opérationnelles d'un contrôle de gestion***

**Assurer la mesure des activités, des produits, des coûts et des résultats**

**définir les nomenclatures des activités et des produits ;**

**mesurer les activités, les produits, les coûts et les résultats ;**

**définir et mettre en œuvre les méthodes de comparaison entre unités et les méthodes d'étalonnage ;**

**développer les outils de justification des crédits budgétaires et de programmation des activités.**

### ***L'institution au sein des programmes et leurs subdivisions opérationnelles d'un contrôle de gestion***

Organiser et animer la fonction de contrôle de gestion

structurer la fonction, définir et documenter l'organisation, les outils et les procédures de contrôle de gestion ;

assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information nécessaires au contrôle de gestion (collecte de données élémentaires, consolidation, analyse) ;

mutualiser les bonnes pratiques (réunions, séminaires ..) ;

définir les profils de poste et les référentiels de compétence liés à la fonction contrôle de gestion ; conduire le changement autour de la mise en œuvre de cette fonction ;

définir les besoins de formation en contrôle de gestion et valider les contenus pédagogiques des stages proposés ;

définir et actualiser régulièrement les contenus de la documentation ministérielle en ligne sur le contrôle de gestion ;

animer les réseaux internes de contrôleurs de gestion (administration centrale, services déconcentrés, opérateurs) ;

communiquer sur le contrôle de gestion (diffuser au sein du ministère les informations en provenance du réseau interministériel).

### ***Les contrôles externes : les deux rapports de la Cour des comptes***

*Source LOLF Art 88*

*Le projet de loi de règlement budgétaire est accompagné en outre de rapports de la Cour des comptes :*

*Un rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits examinés en particulier au regard des programmes mis en œuvre*

*Un rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité. Cette certification est appuyée par un rapport qui retrace les vérifications effectuées à cette fin*

## ***Les contrôles externes : les deux rapports de la Cour des comptes***

### **Points clés**

**Le rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat sera présenté dans la partie suivante, relative aux comptabilités.**

**Le rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits est, lui, de nature budgétaire ; il**

- **est centré sur les programmes**
- **donc inclut la dimension objectifs / moyens**
- **s'appuie sur les rapports ministériels de rendement**

## ***Le Parlement***

### **Points clés**

#### **Le Parlement**

- 1. Vote la loi de finances de l'année**
- 2. Vote la / les lois de finances rectificatives**
- 3. Approuve à sa plus proche session les décrets d'avance**
- 4. Est informé en fin d'exercice des décrets d'ajustement**

**Le contrôle qu'il exerce a lieu notamment par le moyen de l'examen du projet de loi de règlement**

***Source LOLF Art 86 - 88***

## ***Le Parlement***

### **Le projet de loi de règlement**

- 1. Comporte en annexe les rapports ministériels de rendement**
- 2. Est éclairé par le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits**
- 3. Intervient dans des délais qui tendent à créer un cycle vertueux en régime de pleine application de la LOLF**

**Décembre 2024 : vote de la loi de finances pour 2025**

**2025 + période complémentaire : exécution 2025**

**Au plus tard 1<sup>er</sup> août 2026 : dépôt du projet de loi de règlement**

**Automne 2026 : examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2027, éclairé par l'analyse de l'exécution 2025**

**Fin de la partie sur les contrôles**

**Début de la partie sur les comptabilités**

## ***8. Les comptabilités***

### **I. Une comptabilité publique à trois dimensions.**

- La comptabilité budgétaire :
  - comptabilité des engagements,
  - comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires fondée sur le principe de la comptabilité de caisse.
- La comptabilité générale.
- La comptabilité d'analyse des coûts.
- Les objectifs :
  - Un système d'information comptable, enjeu de démocratie financière.
  - Un outil de pilotage, vecteur d'assistance aux gestionnaires.
  - Un objectif de qualité comptable par la sécurisation des opérations.

## ***9. Les comptabilités***

### **II. La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes :**

- Le référentiel comptable de l'Etat.
- Le bilan d'ouverture
- La mise en place progressive du dispositif lié au contrôle et à la qualité comptable.
- Le système d'information.

### **III. Les comptes de l'Etat font l'objet d'un rapport de la Cour des Comptes sur la certification.**

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et de la performance des services de l'Etat, le renforcement du contrôle ou la mise en perspective de l'évolution des finances publiques en termes d'enjeux de démocratie financière sont les objectifs fondamentaux, les plus souvent rappelés, pour affirmer l'importance de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La mise en exergue de ces ambitions place, trop fréquemment, au second plan un autre élément majeur de la réforme des finances publiques dont on peut cependant considérer qu'il en constitue le socle commun, à savoir la mise en œuvre d'une nouvelle comptabilité de l'Etat et son corollaire premier, la qualité comptable. En effet, qu'il s'agisse de la rénovation de la gestion publique, de la capacité de décision ou d'arbitrage des intervenants ainsi que de la juste appréciation de la situation financière du pays, celles-ci ne trouveront leur justification et leur pertinence qu'en s'appuyant sur l'analyse d'informations comptables exhaustives et sincères.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

La comptabilité publique est un système d'organisation de l'information financière permettant :

- de saisir, de classer, d'enregistrer et de contrôler les données des opérations budgétaires, comptables et de trésorerie afin d'établir des comptes réguliers et sincères ;
- de présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice ;
- de contribuer au calcul du coût des actions ou des services ainsi qu'à l'évaluation de leur performance.

Elle est également organisée en vue de permettre le traitement de ces opérations par la comptabilité nationale.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

Cette nouvelle comptabilité doit fédérer la performance de gestion et la pertinence de l'information. Pour y parvenir, la LOLF prévoit la mise en place d'une comptabilité à trois dimensions avec, notamment, un volet budgétaire qui fait clairement apparaître les flux monétaires et permet ainsi de vérifier la conformité des opérations réalisées aux autorisations données par le Parlement.

Egalement, une comptabilité générale qui, à travers un nouveau référentiel fondé sur la constatation des droits et des obligations, est destinée à restituer «une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat». Cette comptabilité doit privilégier les règles applicables aux entreprises et ne s'en distinguer qu'en raison des spécificités de l'action de l'Etat (par ex. : norme sur les produits régaliens).

Enfin, une comptabilité d'analyse des coûts alimentée par les deux précédentes et qui aura vocation, progressivement, à mesurer la performance des programmes et des actions par la mise en évidence de leurs coûts.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

• Source : LOLF Articles 65, 66 et 67

*L'Etat tient une comptabilité budgétaire qui se décompose en comptabilité des engagements et en comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires fondée sur le principe de la comptabilité de caisse.*

*L'Etat tient également une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations, fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations.*

*Il met en œuvre une comptabilité d'analyse des coûts destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.*

*Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et refléter de manière fidèle son patrimoine et sa situation financière.*

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

*Les recettes budgétaires sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.*

*Les dépenses budgétaires sont prises en compte au titre des dépenses du budget de l'année au cours de laquelle elles sont engagées, et payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les modalités de l'année considérée quelle que soit la date de la naissance de la dette.*

*Les recettes et les dépenses budgétaires portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire.*

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

#### Les points clés :

- 1) Les comptabilités budgétaires retracent l'ouverture et la consommation des autorisations d'engager (comptabilité des engagements) et de payer (comptabilité des dépenses), ainsi que l'enregistrement des recettes autorisées (comptabilité des recettes).
- L'autorisation d'engagement permet de contrôler la dépense au moment de son commencement et d'en maîtriser les impacts potentiellement pluriannuels. Elle fait partie des autorisations fixées par le Parlement.

Dans le cadre de la comptabilité budgétaire qui comporte une comptabilité des autorisations d'engagement, l'engagement consomme les AE, ce qui diminue le montant disponible pour engager. Assorti d'un échéancier de paiements, le cas échéant, de portée pluriannuelle, il permet de prévoir le montant des paiements sur l'année en cours et les années futures (reste à payer).

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

- La comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires est fondée sur une logique de caisse et ce qui implique que les opérations de dépenses et de recettes de l'Etat sont rattachées en comptabilité à l'exercice durant lequel elles sont payées ou encaissées et non à celui qui a prévu leur réalisation. Ainsi, une dépense prévue par la loi de finances 2021 mais payée au cours de l'exercice 2022 apparaîtra dans la comptabilité budgétaire de l'Etat pour 2022.
- 2) Une comptabilité générale qui retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Elle est fondé sur le principe de la constatation des droits et obligations et est tenue par exercice s'étendant sur une année civile.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

A l'inverse du système de caisse, les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Ainsi, les opérations qui ont pris naissance durant l'année mais qui n'ont pas encore donné lieu à encaissement ou à paiement sont rattachées à l'exercice comptable soit sous forme de produits à recevoir (créances) soit sous forme de provisions, de charges à payer ou de charges constatées d'avance (dettes).

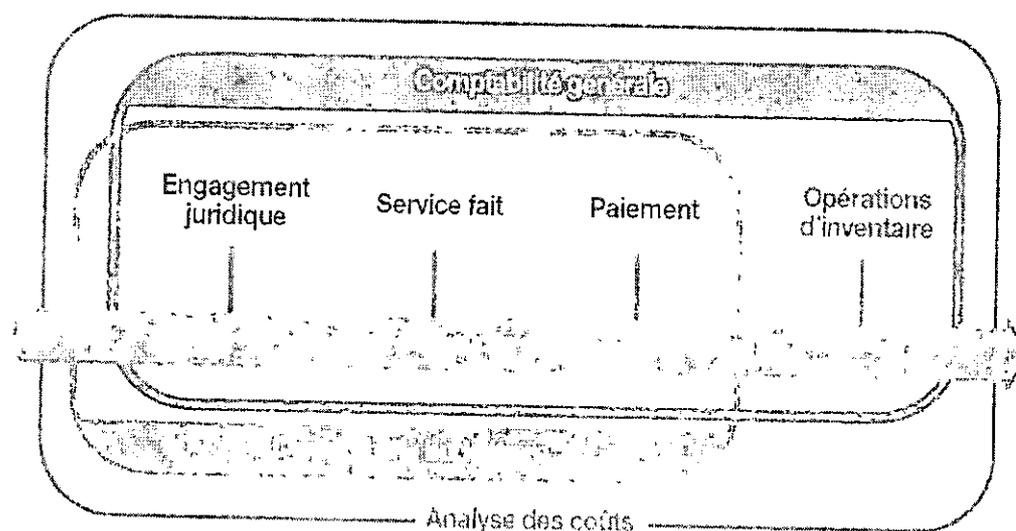
### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

Cette comptabilité générale d'exercice facilite le contrôle de l'exécution par rapport à l'autorisation parlementaire et offre une vision complète du patrimoine de l'Etat en y intégrant des opérations qui n'avaient jamais été comptabilisées auparavant.

- 3) Une comptabilité d'analyse des coûts des actions qui permet de rapporter les moyens utilisés à l'objectif poursuivi et à la performance obtenue.

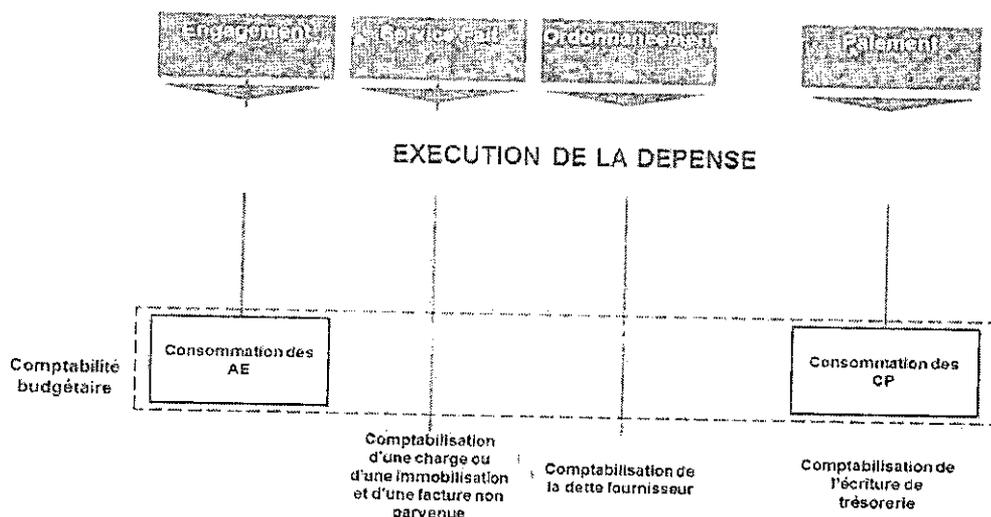
Cette comptabilité est destinée à informer en amont, sur l'ensemble des moyens budgétaires affectés à la réalisation des mesures prévues au sein des programmes et en aval, sur les performances des administrations.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*



## *Une comptabilité publique à trois dimensions*

### L'exécution de la dépense en AE et CP



## *Une comptabilité publique à trois dimensions*

### 4) Les objectifs.

- Un système d'information comptable, enjeu de démocratie financière.

A l'instar des expériences internationales, il apparaît nécessaire de finaliser un référentiel qui s'inspire des principaux standards nationaux et internationaux (PCG, IFRS, IPSAS).

Un «recueil des normes comptables de l'Etat» devra intégrer les principes de la comptabilité des entreprises tout en tenant compte de certaines particularités, qu'il s'agisse, par exemple, de la non-valorisation du droit à lever l'impôt ou de l'interprétation particulière de la notion de résultat. Ce référentiel doit également s'attacher au respect du principe d'image fidèle en termes d'exhaustivité et de pertinence de l'information avec la notion de contrôle ou la diversité des techniques d'évaluation des biens.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

Ce dispositif doit permettre, en outre, la transparence d'une situation patrimoniale enrichie avec l'identification et la valorisation des immobilisations, la prise en compte des stocks, la comptabilisation des risques potentiels et la vision des charges futures.

Cette transparence doit favoriser une communication financière régulière offrant, d'une part, une meilleure connaissance de la situation financière de l'Etat et de la soutenabilité des finances publiques, et d'autre part, une documentation de la performance lors de l'élaboration des projets ou des rapports annuels de performance (rapports sur les priorités et la planification, projet en LFI ; rapport ministériel de rendement, projet de loi de règlement), annexes qui constituent désormais des documents stratégiques lors des discussions ou des votes des lois de finances.

Cette transparence devrait enfin comporter une offre de «reporting», adaptée aux enjeux, à savoir une gamme de restitutions quant à leur contenu ou leur périodicité et prenant en compte la diversité des bénéficiaires.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

- Un outil de pilotage, vecteur d'assistance aux gestionnaires.

Lors de la préparation des budgets, une information comptable enrichie fournit des données historiques plus fines pour un meilleur calibrage des dotations budgétaires. Elle favorise également une budgétisation plus fiable grâce à la connaissance des provisions pour risques et charges, des charges ou produits à rattacher et des engagements hors bilan.

De même, en cours d'exécution budgétaire, les données de la comptabilité permettent, en temps réel, de mieux identifier les marges de manœuvre et de concourir ainsi efficacement à l'exercice de la fongibilité au sein du programme.

Autre vecteur comptable d'optimisation de la gestion, la meilleure connaissance des coûts qui doit orienter les choix d'optimisation managériale. Cette nouvelle approche doit se concrétiser au niveau de la gestion dynamique de l'immobilier, notamment grâce à l'intégration du coût d'usage du capital.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

Elle doit plus globalement amener les gestionnaires à réfléchir sur les modes de financement les plus adaptés pour leurs équipements (acquisition, location-bail) ou d'exécution des prestations de service (par exemple : maintenance informatique interne ou externalisée). L'objectif de mise en œuvre, en trajectoire, d'une comptabilité d'analyse des coûts contribuera à cette optimisation de gestion.

- Un objectif de qualité comptable par la sécurisation des opérations.

La démarche de qualité comptable est en phase avec les préoccupations des régulateurs publics.

Pour y parvenir, et en adéquation avec les pratiques les plus communément admises, c'est le renforcement du contrôle interne qui constitue le vecteur privilégié permettant d'assurer le respect des procédures et de fournir une assurance raisonnable concernant la maîtrise des risques.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

De manière pragmatique, la qualité doit être recherchée au travers d'un plan d'action qui pourrait reposer sur trois axes, des acteurs clairement identifiés, une documentation des procédures (un référentiel de contrôle interne) et des dispositifs de traçabilité des opérations, notamment au travers de systèmes d'information.

Cependant, cette assurance de qualité ne sera totalement possible que par une adhésion de l'ensemble des acteurs de la fonction comptable, d'où la mise en œuvre d'une approche partenariale, notamment auprès des services gestionnaires pour les sensibiliser à cet enjeu, et, au-delà, les aider dans la mise en place de dispositifs de contrôle interne dans leurs services.

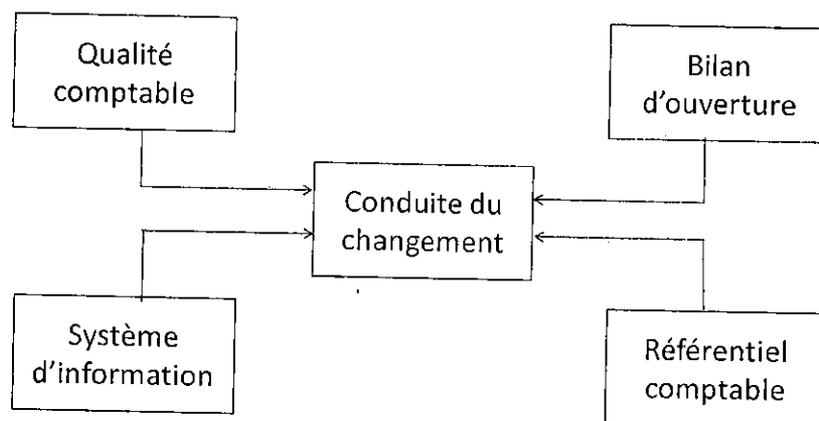
En effet, le fait générateur, point de départ des opérations comptables, trouve désormais sa source très en amont de l'intervention du comptable, chez le gestionnaire.

### *Une comptabilité publique à trois dimensions*

La qualité des comptes dépend ainsi de la fiabilité des procédures mises en œuvre par tous les acteurs de la fonction comptable, qu'il s'agisse des gestionnaires ou des comptables. Le dispositif de contrôle interne doit donc être renforcé afin de couvrir tout le processus comptable, du fait générateur du droit ou de l'obligation à sa traduction dans les états financiers.

Enfin, la dimension comptable de la réforme exige une nécessaire implication de tous les acteurs de la gestion publique. Elle constitue un enjeu stratégique en termes de conduite de changement.

### *La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes*



***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

Chaque composante constitue un véritable projet avec une démarche de mise en œuvre qui :

- s'inscrit dans un processus d'amélioration continue ;
- procède d'un véritable esprit partenarial (implication de l'ensemble des intervenants).

**Source : LOLF article 87**

*Le projet de loi portant règlement budgétaire présenté chaque année est accompagné :*

- a) *d'annexes explicatives relatives aux résultats des opérations budgétaires, des comptes spéciaux du trésor et des opérations de trésorerie*

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

- b) *Un compte général de l'Etat comprenant : la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan, la ou les annexes et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat, un rapport de présentation indiquant notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice.*
- c) *D'un rapport ministériel de rendement précisant les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus qui sont mesurés et suivis par des indicateurs de performance qui leur sont associés, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés.*

*La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes*

**II. 1 – Le référentiel comptable de l'Etat**

Un référentiel comptable dimensionné autour de quatre principaux éléments :

- le recueil des normes ;
- le plan de comptes ;
- les modalités de fonctionnement des comptes ;
- les instructions comptables.

**II. 1-1 - Un cadre conceptuel qui détermine les choix directeurs, les principes fondamentaux et les objectifs assignés à la comptabilité de l'Etat.**

- Choix directeurs :
  - Respect du cadre juridique et institutionnel spécifique aux opérations de l'Etat.
  - Convergence avec les normes comptables internationales applicables au secteur public : International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

*La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes*

• Principes fondamentaux :

- Principe de permanence des méthodes.
- Principe de spécialisation des exercices.
- Principe de prudence.
- Principe de clarté.
- Principe d'importance significative.
- Principe de régularité et de sincérité.

• Objectifs de la comptabilité générale de l'Etat :

- Introduire l'optique patrimoniale dans la comptabilité de l'Etat.
- Intégrer la notion de comptabilité d'exercice.
- Retracer de manière fidèle et exhaustive les opérations de l'Etat.
- Produire une information comptable et financière fiable, pertinente et rapide.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

**II. 1-2 - Un recueil qui comprend notamment :**

- **Présentation des états financiers :**
  - **Bilan présenté sous forme d'un tableau de la situation nette.**
  - **Compte de résultat présenté sous forme d'un tableau comprenant les produits, les charges et le solde des opérations de l'exercice.**
  - **Tableau des flux de trésorerie distinguant les flux liés à l'activité, les flux d'investissement et les flux de financement.**
  - **Notes aux états financiers qui présentent toutes les informations utiles à la compréhension et à l'interprétation des données présentées dans les états financiers.**

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

- **Immobilisations incorporelles :**

**Actif non monétaire, sans substance physique, détenu soit pour produire ou fournir des biens ou des services, soit pour être concédé à des tiers, soit à des fins administratives et dont on s'attend à ce qu'il soit utilisé sur plus d'un exercice.**

- **Immobilisations corporelles :**

**Actifs physiques identifiables et normalement identifiés dans un inventaire physique dont l'utilisation s'étend sur plus d'un exercice et ayant une valeur économique positive pour l'entité qui l'utilise ; cette dernière étant représentée pour l'Etat par des avantages économiques futurs ou par le potentiel des services attendus de l'utilisation du bien.**

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

**- Immobilisations financières :**

Groupe d'éléments d'actifs immobilisés, comprenant les prêts et avances accordés par l'Etat, les participations de l'Etat, matérialisées ou non par titre, les dotations en capital, les droits d'adhésion aux organismes internationaux et autres immobilisations financières.

**- Stocks :**

Actifs de l'Etat détenus sous forme de matières ou de fournitures devant être consommées dans un processus de production de biens ou de services, ou encore pour être vendues ou distribuées dans le cours normal de son activité.

**- Créances de l'actif circulant :**

Éléments d'actif qui, en raison de leur destination ou de leur nature, n'ont pas vocation à servir de façon durable à l'activité de l'Etat.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

**- Composantes de la trésorerie de l'Etat :**

La trésorerie de l'Etat est composée d'éléments d'actif (disponibilités, autres composantes de la trésorerie, équivalents de trésorerie) et de passif (bons du Trésor à court terme, dépôts de fonds au Trésor, autres composantes).

**- Dettes financières et coûts d'emprunts :**

Dettes résultant d'une décision de financement de l'Etat. Elles sont soit la contrepartie de fonds destinés à assurer le financement de l'Etat, remboursables à terme et donnant lieu à rémunération, soit la contrepartie d'un actif qu'elles ont pour objet de financer.

**- Provisions pour risques et charges, dettes non financières et autres passifs :**

Passif dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

**- Produits régaliens :**

Produits issus de l'exercice de la souveraineté de l'Etat et qui proviennent de tiers qui ne reçoivent pas directement, en contrepartie, une ressource d'une valeur équivalente.

**- Produits autres que régaliens :**

Produits non liés à l'exercice de la souveraineté générés par l'activité ordinaire de l'Etat, classés en produits de fonctionnement, de transfert et financiers.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

**- Charges :**

Diminution d'actif ou augmentation de passif non compensée dans une relation de cause à effet par l'entrée d'une nouvelle valeur à l'actif ou une diminution du passif.

Elle correspond soit à une diminution des ressources entrant dans la production d'un bien ou d'un service, soit à une obligation de versement à un tiers, définitive et sans contrepartie directe dans les comptes.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

- Engagements hors-bilan :

Il s'agit d'engagements :

- pris dans le cadre d'accords bien définis ;
- découlant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ou d'obligations reconnues ;
- pris dans le cadre des retraites.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

II. 1-3 - Un plan de comptes de l'Etat :

- Cinq classes de comptes de bilan décrivant les éléments du patrimoine de l'Etat :

- Classe 1 : Situation nette et comptes de financement permanent.
- Classe 2 : Comptes d'actif immobilisé.
- Classe 3 : Stocks et les transferts comptables.
- Classe 4 : Comptes de tiers et transitoires.
- Classe 5 : Comptes financiers et assimilés.

- Deux classes retraçant les comptes de charges et de produits :

- Classe 6 : Comptes de charges.
- Classe 7 : Comptes de produits.

- La classe 8 : Engagements hors bilan.

*La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes*

**II. 1-4 - Des modalités de fonctionnement des comptes :**

Un document qui décrit en détail les mouvements affectant les comptes prévus dans le plan de comptes, en vue de retracer les opérations de l'Etat.

**II. 1-5 - Des instructions comptables :**

Les instructions par catégorie de comptables, constituent les modes opératoires du plan de comptes et des modalités pratiques de leur fonctionnement.

*La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes*

**II.-2 - Le bilan d'ouverture.**

Au delà de la rédaction des instructions comptables relatives à la tenue de la nouvelle comptabilité générale de l'Etat en 2023, il apparaîtra nécessaire de préparer et mener les travaux relatifs à l'établissement du bilan d'ouverture avec pour objectifs de :

- assainir les comptes par l'apurement des comptes devenus sans objet ;
- arrêter et dégager les soldes définitifs des comptes de l'actuelle comptabilité ;
- établir les modalités et le calendrier du déroulement des opérations de basculement ;
- procéder au recensement et à l'évaluation des biens, des participations et des créances de l'Etat ;
- recenser les passifs de l'Etat ainsi que les engagements donnés et reçus par l'Etat.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

**II.-3 - Préparer ultérieurement (2023) la mise en place progressive du dispositif lié au contrôle et à la qualité comptable.**

La mise en place d'une comptabilité générale prévue par la LOLF nécessite un enregistrement comptable dès la naissance du droit ou de l'obligation.

Comme l'indique les organismes internationaux (UE, FMI...), la maîtrise du rythme et du volume des dépenses engagées est la clef de la maîtrise des dépenses publiques. Le respect des objectifs de dépense suppose d'engager financièrement l'Etat dans des limites compatibles avec ses capacités réelles de financement et de paiement.

La maîtrise de la première étape de la chaîne d'exécution de la dépense (engagement juridique) est donc essentielle pour garantir la crédibilité du cadrage et des objectifs budgétaires.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

A contrario, le non respect des plafonds d'engagements présente des risques importants pour les finances publiques :

- tension de trésorerie voire arriérés de paiement si le volume des engagements juridiques et financiers de l'Etat dépasse ses capacités de décaissement ;
- coûts supplémentaires directs ou indirects liés à un report de charges et à un allongement des délais de paiement (intérêts moratoires, contentieux avec les fournisseurs, voire augmentation des prix par la prise en compte du risque de non - paiement dans les tarifs appliqués aux services de l'Etat).

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

La fonction comptable est désormais partagée. De même, dans la réalisation des travaux d'inventaire de fin d'année, indispensables à la détermination de la situation patrimoniale et financière de l'Etat, l'ordonnateur joue un rôle majeur dans le recensement des biens et créances.

Dans le cadre d'une fonction comptable élargie, tous les acteurs de la chaîne budgétaire et comptable participent à la démarche de qualité comptable, depuis l'engagement juridique jusqu'à l'établissement des comptes. Or, c'est par le renforcement progressif de contrôle interne que cette exigence de qualité comptable peut être satisfaite.

***La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes***

Le contrôle interne comptable recouvre l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents mis en œuvre par l'ensemble des acteurs, pour maîtriser le fonctionnement des activités financières de l'Etat et donner ainsi une assurance raisonnable sur la qualité des comptes, c'est à dire, leur fidélité à la réalité économique, patrimoniale et financière. Le contrôle interne intègre un audit interne comptable et financier, à la charge d'un service distinct des acteurs opérationnels, permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité du dispositif de contrôle interne.

Enfin, et dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'Etat, la Cour des Comptes devrait, à l'instar des expériences internationales, évaluer l'ensemble des dispositifs de contrôle interne comptable de l'Etat.

*La réforme de la comptabilité de l'Etat s'articule autour de quatre principales composantes*

**II. -4 – Le système d'information financière de l'Etat.**

Le système d'information financière de l'Etat est composée des applications budgétaires et comptables utilisées dans les administrations centrales et déconcentrées des ministères.

*Les comptes de l'Etat font l'objet d'un rapport de la Cour des Comptes sur la certification*

**Source : LOLF Article 88.**

*Le projet de loi portant règlement budgétaire est accompagné de rapports de la Cour des Comptes :*

- 1. Un rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité. Cette certification est appuyée par un rapport qui retrace les vérifications effectuées à cette fin.*
- 2. Un rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits examinés en particulier au regard des programmes mis en œuvre.*

*Les comptes de l'Etat font l'objet d'un rapport de la Cour des Comptes sur la certification*

Remarque : La certification est une mission d'audit externe des comptes qui consiste à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit à se prononcer également sur leur sincérité .

Cela donne au Parlement et aux ministères une assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée.

**Fin de la partie sur les comptabilités**

**Conclusion**

### *Conclusion*

La mise en œuvre de la LOLF constitue un enjeu très important pour les finances publiques car elle devrait être de nature à permettre :

- l'amélioration de la soutenabilité budgétaire ;
- l'accompagnement des réformes de l'État dans le cadre des politiques publiques ;
- le renforcement de la performance de la gestion publique.

Trois types de défis à relever dans le déploiement de la LOLF :

### *Conclusion*

#### 🕒 Défis de pilotage :

- Réalisation du plan d'action et du plan de formation.
- Renforcement des échanges MEF/Ministères gestionnaires.
- Déclinaison par les Ministères, du plan d'action et de formation.
- Association et implication des services déconcentrés.
- Définition du rôle des équipes projets LOLF dans les départements ministériels.
- Mise en œuvre du dialogue de gestion entre acteurs : responsable de programme/services déconcentrés

### *Conclusion*

La déclinaison opérationnelle de la performance et de la gestion des crédits est un des aspects les plus importants. Compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'Etat, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale.

Dans les Ministères, le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilités. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du Ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle.

### *Conclusion*

#### ② Défis techniques :

- Priorisation et sélectivité des objectifs et des indicateurs.
- Stabilisation de la maquette budgétaire (programmes...) et des indicateurs relatifs aux objectifs.
- Renforcement des outils et méthodes pour enrichir la programmation pluriannuelle.
- Intégration de la performance dans les négociations budgétaires.
- Extension de la démarche de performance dans les établissements publics.

Dans les Ministères, le responsable de la fonction financière centrale est chargé de coordonner ce travail décisif de mise à niveau technique.

## *Conclusion*

### ③ Défis relatifs au Système d'Information

C'est le Ministère chargé du budget qui pilote le système d'information dans son sens le plus large.

\*

En résumé, quatre clés indispensables à la réussite de toute réforme :

- Une stratégie clairement affichée.
- Un plan d'action construit et un plan de formation élaboré.
- Un pilotage bien identifié.
- Une conduite de changement adaptée.

Merci de votre attention

**FORMATION  
D'APPROFONDISSEMENTS**

# ***Formations communes d'approfondissement***

## ***1) Le décret fixant les modalités de gestion et de délégation des crédits***

### ***Programme des formations***

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

***Décret fixant les modalités de gestion et de délégation des crédits***

**Introduction à la formation**

**Fondements et place du décret**

**Méthode de la formation**

**Analyse du décret**

**Chapitre 1er : Dispositions générales**

**Chapitre 2 – Les opérations de gestion des crédits**

**Section 1ère - les opérations de répartition des crédits**

**Section 2 - les opérations de programmation des crédits**

**Section 3 - les opérations de dépenses**

**Section 4 - la délégation de gestion**

**Chapitre 3 – Les acteurs de la gestion des crédits**

**Chapitre 4 – Dispositions transitoires et finales**

***Introduction à la formation***

**Fondements et place du décret**

**Méthode de la formation**

### *Fondements et place du décret*

La LOLF prévoit que sont fixés par voie réglementaire les éléments suivants pour l'aspect budgétaire

1. modalités de conception et d'élaboration du CBMT
2. modalités et procédures adaptées aux EPA ; applicables aux établissements et autres organismes
3. emploi des crédits annulés
4. éléments constitutifs des classifications des dépenses
5. conditions et modalités de mouvements de crédits internes
6. continuation d'exécution durant l'année suivante
7. fonds de concours
8. état des effectifs
9. conditions de maturation, d'inscription des programmes
10. gestion et délégation des crédits
11. tenue des comptes en comptabilités budgétaires et comptabilité d'analyse des coûts

### *Fondements et place du décret*

Cette liste résulte

- de dispositions de la LOLF quand elle traite du CBMT, des fonds de concours etc.
- de l'article 82

*Art 82. Les conditions de maturation, d'inscription des programmes et les modalités de gestion et de délégation des crédits ainsi que les aspects liés à la nomenclature comptable et aux techniques d'enregistrement permettant la tenue des comptes d'une manière sincère, fidèle et transparente, sont fixés par voie réglementaire*

### ***Fondements et place du décret***

**Tous les textes pour l'aspect budgétaire ont été établis ; pour certains d'entre eux, le processus de finalisation est encore en cours**

**En outre, la LOLF appelle des textes sur**

- le contrôle financier dont l'objet, l'organisation et les modalités doivent être adaptés au nouveau cadre**
- la comptabilité publique ; ce domaine relève des instances compétentes et ne sera pas traité ici**

### ***Fondements et place du décret***

**Importance particulière du décret sur les modalités de gestion et de délégation des crédits qui justifie une formation spécifique**

**1) Il définit les processus qui sont dans le champ de « l'ordonnateur » selon le sens nouveau**

- répartition des crédits**
- programmation des crédits**
- dépenses**
- délégation**

**2) Il définit le rôle de chacun des acteurs**

### ***Méthode de la formation***

**Présentation du texte dans sa totalité, article par article, avec, ensuite, l'indication des points clés**

***1 Le texte***

***En caractères noirs***

**2 Commentaires**

**En caractères bleus**

***Les extraits de la LOLF sont en caractères verts***

### ***Analyse du décret***

**Chapitre 1er : Dispositions générales**

**Chapitre 2 – Les opérations de gestion des crédits**

**Section 1ère - les opérations de répartition des crédits**

**Section 2 - les opérations de programmation des crédits**

**Section 3 - les opérations de dépenses**

**Section 4 - la délégation de gestion**

**Chapitre 3 – Les acteurs de la gestion des crédits**

**Chapitre 4 – Dispositions transitoires et finales**

### ***Dispositions générales***

***Art. 1<sup>er</sup> - En application des dispositions de l'article 82 de la loi organique n° 18-15 du 22 Dhou El Hidja 1439 correspondant au 2 septembre 2018 susvisée, le présent décret a pour objet de fixer les modalités de gestion et de délégation des crédits.***

***Les dispositions du présent décret s'appliquent au budget général de l'Etat et aux comptes spéciaux du Trésor.***

#### ***Chapitre 1er : Dispositions générales***

***Art. 2. — Les opérations relatives à la gestion et la délégation de crédits relèvent des ordonnateurs.***

***Les ordonnateurs assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits. Ils engagent, liquident et ordonnancent ou mandatent les dépenses.***

### ***Dispositions générales***

**Champ d'application :**

- 1. Le budget général**
- 2. + les comptes spéciaux**

**A contrario pas**

- 1. Les établissements publics : des règles adaptées**
- 2. Les organes territoriaux**

### *Dispositions générales*

**Nouvelle définition des responsables de gestion des crédits**

- 1. Pas seulement l'ordonnancement**
- 2. Mais aussi**
  - l'engagement**
  - la liquidation**
- 3. Et les étapes précédentes, très importantes dans la nouvelle approche**
  - la programmation**
  - la répartition**
  - la mise à disposition des crédits**

### *Dispositions générales*

**Aucune disposition sur l'aspect comptable**

**Cela est renvoyé à un autre volet de dispositions relevant de la Comptabilité  
Publique**

### *Dispositions générales*

*Art. 3. — Conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi organique n° 18-15 du 22 Dhou El Hidja 1439 correspondant au 2 septembre 2018 susvisée, on entend par un portefeuille de programmes un ensemble de programmes relevant d'un ministère ou d'une institution publique et dont les crédits sont mis à la disposition respectivement du ministre ou du responsable de l'institution publique.*

### *Dispositions générales*

C'est le rappel de la définition du ministère dans la LOLF

1. En effet le programme est l'unité budgétaire
2. Le ministère est défini comme un ensemble de programmes
3. Il constitue l'articulation entre l'organisation budgétaire (par programmes) et l'organisation administrative

Source LOLF Art 23 4<sup>ème</sup> §

L'ensemble des programmes constitue un portefeuille de programmes qui est placé sous la responsabilité du Ministre ou du responsable de l'institution publique. Les programmes et leurs subdivisions en sous programmes et actions concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie

## *les opérations de gestion des crédits*

### *Section Ière - les opérations de répartition des crédits*

*Art. 4. — Les crédits retenus au titre du programme sont répartis entre un ou plusieurs sous-programmes et par titre. Le sous-programme est une subdivision de type fonctionnel du programme.*

*L'action et éventuellement la sous-action est une subdivision opérationnelle du programme. La répartition de crédits comprend, également, les mouvements de crédits ainsi que les reports et les rattachements éventuels de fonds de concours et produits assimilés.*

*La démarche de performance présentée par programme est déclinée au sein des actions et, le cas échéant, au sein des sous-actions.*

*Art. 5 - Les crédits retenus au titre du programme sont répartis entre les actions, dans le respect de la répartition par sous-programmes et titres.*

*Les crédits sont répartis et exécutés par action. Ils peuvent, le cas échéant, être répartis et exécutés par sous-action.*

*Art. 6 - La disponibilité des crédits est vérifiée au niveau le plus fin de la répartition opérationnelle : l'action ou, s'il y a lieu, la sous-action.*

## *les opérations de gestion des crédits*

### **Organisation des programmes**

**1) D'une part en sous programmes, subdivision de type fonctionnel, par exemple**

**Ministère de l'Education Nationale, Programme Enseignement fondamental**

- 1. Sous programme Education préparatoire**
- 2. Sous programme Enseignement primaire**
- 3. Sous programme Enseignement moyen normal**
- 4. Sous programme Enseignement moyen à distance**
- 5. Sous programme Enseignement spécialisé**
- 6. Sous programme Alphabétisation**

**2) D'autre part en actions, éventuellement sous-actions, de type opérationnel, par exemple**

**Académie de Alger / Oran / Bouira etc.**

### *les opérations de gestion des crédits*

**1) Répartition des crédits selon cette logique**

- **D'une part et d'abord en titres et sous programmes conformément aux travaux qui ont concerné le projet de loi de finances**
- **D'autre part et ensuite en actions et éventuellement sous actions en respectant la répartition**

par titres

par sous programmes

**2) Exécution des crédits au niveau opérationnel, celui de l'action, éventuellement de la sous action**

**3) Vérification de la disponibilité des crédits au niveau de l'exécution le plus fin, celui de l'action, éventuellement de la sous action**

### *les opérations de programmation des crédits*

#### *Section 2 - les opérations de programmation des crédits*

*Art. 7. — La programmation des crédits est établie conformément à un référentiel propre à chaque ministère et institution publique. Elle est formalisée par un document de programmation des crédits.*

*Ce référentiel est arrêté dans le respect des règles fixées, en tant que de besoin, par le ministre chargé du budget.*

*Les documents de programmation prévus aux articles 8, 9 et 10 ci-dessous, sont soumis au contrôle financier dans les conditions définies par la réglementation en la matière.*

### *les opérations de programmation des crédits*

**Programmation = dimension**

1. **importante** : toute une section du décret, d'ampleur plus grande que la dépense elle-même
2. **cadrée** : des règles fixées par le ministère du budget
3. **adaptée** ministère par ministère
4. **soumise** à l'examen du contrôle financier

**Programmation en cascade descendante**

### *les opérations de programmation des crédits*

*Art. 8. — Un document de programmation initiale des crédits du programme est établi par portefeuille de programmes, en distinguant les programmes par rapport aux comptes spéciaux du Trésor, sous réserve des dispositions de l'article 44 de la loi organique n° 18-15 du 22 Dhou El Hidja 1439 correspondant au 2 septembre 2018 susvisée.*

*Le document de programmation initiale des crédits du programme retrace :*

*— la répartition entre les sous-programmes et les titres des crédits prévue par le décret de répartition pris en application de la loi de finances de l'année ;*

*— le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est projetée au cours de l'année, détaillé sous forme de reports, fonds de concours, de produits assimilés et autres mouvements, et présenté dans le respect de la sincérité budgétaire ;*

*— la ventilation des crédits disponibles entre les sous-programmes et les titres. Cette ventilation prend en charge le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est projetée au cours de l'année.*

*Ce document de programmation initiale prévoit l'allocation des crédits du programme aux actions.*

### *les opérations de programmation des crédits*

**1<sup>er</sup> niveau de répartition : au niveau du portefeuille de programmes par programme (ou compte spécial) puisque c'est l'unité budgétaire**

1. Ce document de programmation initiale des crédits du programme reprend en le respectant ce qui a été officialisé par le décret de répartition : la répartition entre les sous-programmes et les titres des crédits prévue par le décret de répartition pris en application de la loi de finances de l'année
2. Mais il apporte des éléments nouveaux de grande importance
  - a) La prise en compte des ressources au-delà de la loi de finances
  - b) La répartition entre les actions, niveau opérationnel

### *les opérations de programmation des crédits*

**La prise en compte des ressources au-delà de la loi de finances car il faudra mobiliser tous les types de ressources pour faire face à tous les besoins ( par exemple les crédits ayant vocation à être reportés pour faire face aux dépenses reportées)**

**La détermination du montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est projetée au cours de l'année,**

1. De manière détaillée : il faut préciser sous quelle forme, reports, fonds de concours, produits assimilés et autres mouvements (virements, transferts récurrents etc.)
2. De manière argumentée : « dans le respect de la sincérité budgétaire » ; le responsable de programme ne peut spéculer sur des espoirs de ressources  
(Il est rappelé que le contrôle financier intervient)
3. En ventilant par sous-programmes et par titres ces ressources

### ***les opérations de programmation des crédits***

#### **Point d'attention**

**Il y a par définition un écart au moment où la programmation est faite entre**

- 1. les crédits programmés qui comportent des ressources attendues mais non encore disponibles (ex les reports, les rattachements de fonds de concours)**
- 2. les crédits disponibles**

**Les crédits programmés sont supérieurs aux crédits disponibles :**

- 1. si la programmation est faite prudemment, les crédits disponibles deviendront progressivement égaux aux crédits programmés**
- 2. mais les opérations de dépense ne peuvent à chaque moment se faire qu'à hauteur des crédits disponibles**

### ***les opérations de programmation des crédits***

**D'où un double processus**

- 1. Les crédits programmés sont alloués aux responsables d'action par les responsables de programme**
- 2. Les crédits disponibles sont notifiés aux ordonnateurs par les responsable de la fonction financière ministérielle**

### *les opérations de programmation des crédits*

**La répartition entre les actions, niveau opérationnel**

**Le document de programmation initiale des crédits du programme débouche sur l'allocation des crédits du programme aux actions car c'est le niveau opérationnel en-dessous du programme**

### *les opérations de programmation des crédits*

***Art. 9. — Dans le cas des actions décomposées en sous-actions, il est procédé pour chaque action, annuellement, à l'élaboration d'un document de programmation ayant pour objet d'allouer les crédits de l'action aux sous-actions.***

**2<sup>ème</sup> niveau de répartition : niveau de l'action si elle est décomposée en sous-actions**

**Rappel : la subdivision en sous-actions n'est pas obligatoire, certaines actions ne seront pas subdivisées. En ce cas, cet article ne s'applique pas**

### ***les opérations de programmation des crédits***

*Il y a un erratum dans le texte publié . Il faut lire*

*Art. 10 - Pour chaque sous action d'une action décomposée en sous actions, sinon pour chaque action non décomposée en sous actions, il est procédé annuellement à une programmation ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité des services avec les crédits alloués. Ce document de programmation est accompagné d'une prévision des principales opérations de dépenses de l'année.*

**Niveau de programmation de l'exécution finale. Selon le cas**

- la sous-action si elle a été instituée
- l'action elle-même si elle n'est pas subdivisée en sous-actions

### ***les opérations de programmation des crédits***

*Art. 11. — La programmation qui s'effectue à chacun des niveaux opérationnels se fait dans le respect de l'allocation par sous-programmes et titres. Elle porte sur l'ensemble des crédits alloués pour la prise en charge des dépenses, elle doit assurer en priorité la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables.*

*Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu au terme de la période complémentaire.*

*Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en activité, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois et règlements, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services.*

*La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs impacts budgétaires en cours d'année et les années ultérieures*

### *les opérations de programmation des crédits*

Il s'agit de la programmation au niveau de l'exécution :

- la sous-action si elle a été instituée
  - l'action elle-même si elle n'est pas subdivisée en sous-actions
1. Cette programmation prend en compte la totalité des ressources allouées par le niveau de répartition immédiatement au-dessus
  2. En face, elle met la totalité des dépenses
  3. Mais les dépenses sont classées selon un ordre d'exigence décroissant
    - a) obligatoires
    - b) inéluctables
    - c) autres
    - d) dans le souci de la soutenabilité immédiate et à moyen terme

### *les opérations de programmation des crédits*

Dépenses obligatoires = écart entre

- toutes les charges de l'exercice précédent, c'est-à-dire toutes les dépenses pour lesquelles le service fait avant le 31 décembre a été certifié selon les règles
- les paiements effectués au titre de l'exercice précédent, période complémentaire incluse

Pour que l'Etat soit reconnu comme un partenaire loyal, il doit payer prioritairement ce type de dépenses

Normalement elles sont couvertes par les reports de crédits

### ***les opérations de programmation des crédits***

#### **Dépenses inéluctables**

- les restes à payer, soit les écarts entre d'une part le total des opérations initiées (sur des Autorisations d'Engagement disponibles), n'ayant pas encore donné lieu à des services faits certifiés, d'autre part les paiements
- les dépenses pour le seul personnel en activité au 1<sup>er</sup> janvier, à l'exclusion donc des recrutements envisagés au cours de l'année à venir qui, eux, ne sont pas inéluctables
- les dépenses liées à la mise en œuvre des lois et règlements, par exemple les dépenses d'aide sociale sur barèmes
- les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services, à l'exclusion des projets nouveaux

**Cette définition est limitative et d'interprétation stricte**

### ***les opérations de programmation des crédits***

**Les dépenses autres ne peuvent être programmées qu'une fois les dépenses obligatoires et inéluctables prises en compte, à bonne hauteur**

**Le souci de soutenabilité budgétaire vaut pour**

- l'année budgétaire en cours
- les années suivantes. Par exemple, il faut faire attention aux effets d'extension en année pleine suivante d'une mesure de revalorisation d'aide décidée en fin d'année courante

### *les opérations de programmation des crédits*

**Art. 12.** — *Chaque responsable opérationnel (sous-action, action) est tenu de rendre compte au responsable du niveau immédiatement supérieur (action, programme), de l'exécution de la programmation de crédits au cours de la gestion selon une périodicité et des modalités propres à chaque ministère et institution publique.*

**Principe de comptes rendus remontants**

- périodiques
- selon des modalités adaptées

### *les opérations de dépenses*

**Le processus comprend les phases suivantes**

**1 la détermination des besoins**

**2 l'engagement**

**3 le service fait**

**a) attestation**

**b) certification**

**4 l'ordonnancement ou le mandatement**

**5 le paiement**

## *les opérations de dépenses*

### *Section 3 - les opérations de dépenses*

*Art. 13. — Préalablement à l'engagement, il est procédé à la détermination des besoins dans le cadre de la programmation annuelle telle que définie à l'article 11 ci-dessus, en adéquation avec la nature de la dépense.*

C'est le début du processus

La détermination des besoins se fait dans le cadre de la programmation des dépenses obligatoires, inéluctables et autres

C'est normalement du ressort du niveau d'exécution (action ou, si elle a été instituée, sous-action)

## *les opérations de dépenses*

*Art. 14. — Conformément à la législation relative à la comptabilité publique, l'engagement est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.*

L'engagement est un acte formel

- qui a une dimension et financière
- puisqu'il crée une obligation irréversible pour l'Etat, par exemple de payer le fournisseur
- si ce dernier effectue la prestation
- et si cette prestation est reconnue comme correcte

L'engagement ne peut se faire que dans la limite des crédits disponibles (principe de la spécialité des crédits)

C'est normalement du ressort des directions financières ou des services déconcentrés chargés de l'ordonnancement

### *les opérations de dépenses*

**Art. 15.** — *En matière de liquidation, et pour vérifier l'existence de la dette et arrêter le montant de la dépense, il est procédé à :*

— *attester le service fait portant sur la conformité de la livraison ou de la prestation à l'engagement ;*

— *certifier le service fait, garantissant que l'attestation a été délivrée dans le cadre d'une délégation valide.*

**L'engagement génère pour l'Etat une obligation de payer si le bien convenu est livré. Ce n'est pas l'envoi de la facture par le fournisseur qui fait passer cette obligation au statut plus exigeant de dette de l'Etat mais bien**

- 1. la réalisation de la prestation**
- 2. et la reconnaissance par l'Etat de la correction de la prestation**

### *les opérations de dépenses*

**Cette reconnaissance se fait en 2 étapes**

- 1. L'attestation de service fait ; au plus près de la réalité, avec les compétences techniques (ingénieurs spécialisés, médecins, vétérinaires etc.), donc normalement au niveau du programme ou de ses subdivisions**
- 2. La certification du service fait : acte administratif qui assure le lien avec les opérations suivantes, donc normalement par les services financiers en centrale ou en déconcentré**

### *les opérations de dépenses*

*Art. 16. — Conformément à la législation relative à la comptabilité publique, l'ordonnancement ou le mandatement est l'ordre donné par l'ordonnateur au comptable public de payer une dépense. Certaines dépenses peuvent, eu égard à leur nature ou à leur montant, selon les besoins propres à chaque catégorie de personnes morales, être payées sans ordonnancement ou sans ordonnancement préalable au paiement.*

L'ordonnancement est un acte administratif qui est le constat de la convergence entre

1. l'engagement, typiquement la commande
2. le service fait : attesté puis certifié par les autorités compétentes
3. la facture du créancier de l'Etat, typiquement le fournisseur

### *les opérations de dépenses*

L'ordonnancement est normalement effectué par les services financiers en centrale ou en déconcentré.

Certaines dépenses peuvent ne pas passer par un ordonnancement préalable, elles sont régularisées ultérieurement. Par exemple les rémunérations

### *les opérations de dépenses*

*Art. 17. — Conformément à la législation relative à la comptabilité publique, le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Il est effectué par un comptable public.*

**Etape ultime : l'Etat se libère de sa dette**

**Compétence exclusive du comptable public**

### *la délégation de gestion*

**Source LOLF**

*Art. 23 Les crédits sont ouverts par les lois de finances pour la couverture des charges budgétaires de l'Etat. Ils sont mis à la disposition des Ministres et des responsables des institutions publiques conformément aux dispositions de l'article 79 de la présente loi. Les Ministres peuvent charger les organes territoriaux et les établissements publics sous tutelle de l'exécution de tout ou partie d'un programme relevant de leur secteur.*

*Art 79 dernier § Les relations entre l'Etat et les gestionnaires de programmes responsables des organismes et établissements publics et des organes territoriaux, sont déterminées de manière contractuelle ou conventionnelle, lorsque ces derniers exécutent tout ou partie d'un programme*

## *la délégation de gestion*

### *Section 4 - la délégation de gestion*

*Art. 18. — Conformément aux dispositions des articles 23 et 79 de la loi organique n° 18-15 du 22 Dhou El Hidja 1439 correspondant au 2 septembre 2018 susvisée, les crédits retenus au titre d'un programme peuvent faire l'objet de délégation de gestion.*

*La délégation de gestion est l'acte par lequel un service relevant de l'Etat, le délégant, donne à un autre service relevant de l'Etat ou à un organe territorial ou à un établissement public sous tutelle, le délégataire, le pouvoir d'exécuter des opérations, pour son compte et en son nom.*

*Ne sont pas concernées par les dispositions du présent décret, les affectations de crédits effectuées au titre des transferts ou des subventions aux établissements publics*

## *la délégation de gestion*

*Art. 19. — La délégation de gestion est formalisée par un acte contractuel qui précise, notamment :*

- l'objet et la durée de la délégation ;*
- les crédits prévus ;*
- les obligations des parties ;*
- la désignation du service délégataire qui assume la fonction d'ordonnateur ; à ce titre, il engage, liquide et ordonnance les crédits ;*
- les conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation ;*
- les modalités de compensation des charges et frais induits par cette délégation ;*
- les modalités du contrôle budgétaire.*

### *la délégation de gestion*

**Délégation = relation entre**

- celui qui donne délégation, appelé délégant, un service de l'Etat
- celui qui reçoit la délégation, appelé délégataire, un autre service relevant de l'Etat ou un organe territorial ou un établissement public sous tutelle

**Cette relation est très forte, au total le délégataire est comme un prolongement de l'Etat :**

1. pouvoir conféré au délégataire d'exécuter des opérations
2. pour le compte du délégant et en son nom
3. donc de remplir les objectifs de ce programme ou subdivision de programme, le délégant gardant sa responsabilité en matière de performance
4. en appliquant toutes les règles qui s'imposent au délégant

### *la délégation de gestion*

**La délégation se définit par différence avec les dotations ou subventions aux établissements publics. Dans ce cas il s'agit**

1. de mouvement de crédits qui sortent du budget de l'Etat pour aller en ressources du budget des établissements publics
2. d'exécution des missions dévolues aux établissements publics
3. en leur nom et pour leur compte
4. sous leur responsabilité
5. dans le cadre des règles qui leur sont propres

### ***la délégation de gestion***

**La délégation se formalise par un acte de type contractuel réglant**

- l'objet et la durée
- la définition des parties prenantes
- les aspects financiers
- les modalités de compte rendu au délégant
- l'organisation du contrôle financier

### ***les acteurs de la gestion des crédits***

- Le ministre
- Organisation générale
- Le responsable de la fonction financière ministérielle
- Le responsable de programme
- Le responsable d'action et le responsable de sous-action
- La répartition des fonctions en centrale et en déconcentré

## ***les acteurs de la gestion des crédits : le ministre***

### ***Chapitre 3 – les acteurs de la gestion des crédits***

***Art. 20. — Conformément à la législation relative à la comptabilité publique, le ministre ou le responsable de l'institution publique est ordonnateur principal des dépenses du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor, pour les crédits mis à sa disposition.***

**Le ministre est donc la source du pouvoir budgétaire dans son portefeuille. Sous son autorité sont placés**

- **1 responsable de la fonction financière ministérielle qui peut porter un nom différent selon les organigrammes**
- **1 ou des responsables de programme**
- **Des responsables de subdivisions opérationnelles des programmes (actions et sous-actions)**
- **Les services déconcentrés ayant au moment de la publication des décrets d'application la qualité d'ordonnateur continuant à exercer leur rôle**

## ***les acteurs de la gestion des crédits : le ministre***

**L'organisation financière de l'Etat est fondée sur**

- **L'organisation des crédits, centrée sur le programme et ses subdivisions**
  - **de type fonctionnel : les sous-programmes**
  - **de type opérationnel : les actions, le cas «échéant, les sous-actions**
- **L'organisation administrative hiérarchisée, centrée sur le ministère**

**L'article 23 de la LOLF articule les deux**

***L'ensemble des programmes constitue un portefeuille de programmes qui est placé sous la responsabilité du Ministre ou du responsable de l'institution publique***

### ***les acteurs de la gestion des crédits : organisation générale***

*Art. 21. — Le responsable de la fonction financière du ministère ou de l'institution publique, le responsable de programme, le responsable de l'action et, le cas échéant, le responsable de la sous-action, ont la qualité de responsable de gestion des crédits mis à leur disposition.*

*Art. 26. — L'organisation de gestion financière définie aux articles 22 à 25 ci-dessus, peut être adaptée pour un ministère ou pour une institution publique par arrêté du ministre chargé du budget, sur proposition du ministre ou du responsable de l'institution publique concernée.*

### ***les acteurs de la gestion des crédits : organisation générale***

1) Au sein du ministère, la responsabilité de la gestion des crédits n'est plus limitée au champ réducteur de « l'ordonnateur » dans son acception ancienne mais couvre aussi

- la programmation,
- l'engagement,
- l'attestation et la certification du service fait

2) Une organisation standard est définie mais elle n'est pas imposée :

- elle peut être adaptée
- de manière conjointe par le ministre responsable avec l'accord du ministre chargé du budget

### *les acteurs de la gestion des crédits : organisation générale*

Ce qui est présenté, c'est l'organisation standard. Mais, il faut bien noter que

- dans certains cas, les services actuellement ordonnateurs, fonction financière du ministère et services déconcentrés ayant au moment de la publication du décret la qualité d'ordonnateur peuvent exercer des compétences qui sont, dans l'organisation standard, attribuées aux responsables de programmes et de leurs subdivisions
- dans d'autres cas, c'est l'inverse

Cela dépend de la pertinence d'une organisation plus ou moins centralisée, des capacités administratives existantes

### *les acteurs de la gestion des crédits : organisation générale*

Préparation du budget et programmation des crédits	
Le responsable de la fonction financière	Le responsable de programme
synthétise les données budgétaires	
propose au ministre le projet de rapport sur les priorités et la planification	prépare, pour le programme, le rapport sur les priorités et la planification
coordonne le travail avec le ministère chargé du budget	
veille à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions	définit le périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions et en désigne les responsables
établit le document de programmation initiale	prépare le document de programmation initiale des crédits du programme
valide la programmation des crédits des responsables de programmes	

### *les acteurs de la gestion des crédits : organisation générale*

Dialogue de gestion et exécution	
Le responsable de la fonction financière	Le responsable de programme
	décline les objectifs de performance au niveau de l'action
notifie les crédits disponibles répartis par les responsables de programme	détermine les crédits qu'il propose d'allouer aux responsables des actions pour l'établissement de leur propre programmation
	examine avec les responsables des actions leurs comptes rendus d'exécution
s'assure de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et veille à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information	
propose au ministre, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses ainsi que les mouvements de crédits entre programmes	procède aux modifications éventuelles des allocations de crédits
propose au ministre pour le portefeuille de programmes, le projet de rapport ministériel de rendement établi en lien avec les responsables de programme	prépare, pour le programme, le rapport ministériel de rendement

### *les acteurs de la gestion des crédits : organisation générale*

Opérations de dépense	
Le responsable de la fonction financière et les services « ordonnateurs » en déconcentré	Le responsable de programme, de l'action, de la sous-action
	fait la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert
établit et signe les engagements de dépense, sur la base des besoins définis par les actions ou sous actions	
	établit les attestations de services faits
certifie les services faits	
ordonnance les dépenses	

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de la  
fonction financière ministérielle***

*Art. 22 - Pour chaque ministère ou institution publique, le responsable de la fonction financière coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget.*

*A ce titre et sans préjudice des autres fonctions que le ministre ou le responsable de l'institution publique peut lui confier :*

- 1. il collecte les informations et les données budgétaires et comptables et en effectue la synthèse ;*
- 2. il propose au ministre ou au responsable de l'institution publique concerné, le projet de rapport sur les priorités et la planification établi en lien avec les responsables de programme ;*

*Il a donc un rôle de coordination de préparation de la loi de finances initiale et de l'ensemble des documents*

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de la  
fonction financière ministérielle***

*3. il veille, en liaison avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions ;*

*4. il établit, en liaison avec les responsables de programme, le document de programmation initiale des crédits disponibles et attendus de chacun des programmes du portefeuille de programmes ;*

*5. il valide la programmation des crédits effectuée par les responsables de programme et il en suit la réalisation ;*

*Il a donc un rôle pour*

- la structuration du Ministère tout entier*
- la coordination de la programmation des crédits au niveau des programmes*

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de la  
fonction financière ministérielle***

- 6. il notifie les crédits disponibles répartis par les responsables de programme ;***
- 7. il s'assure de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et veille à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information propres à son ministère ou institution publique ;***

**Il a donc un rôle pour**

**la mise en place des crédits auprès des subdivisions opérationnelles des programmes**

**la supervision de l'ensemble de la gestion**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de la  
fonction financière ministérielle***

- 8. il propose au ministre ou au responsable de l'institution publique concerné, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses ainsi que les mouvements de crédits entre programmes ;***

- 9. il propose au ministre ou au responsable de l'institution publique, pour le portefeuille de programmes, le projet de rapport ministériel de rendement établi en lien avec les responsables de programme.***

**Il a donc un rôle pour**

**l'optimisation au niveau du ministère tout entier des crédits**

**la préparation de la loi de règlement et des documents qui l'accompagnent**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de la  
fonction financière ministérielle***

*Pour les opérations de dépense effectuées par les responsables des actions ou sous actions placées au niveau central :*

- 1. il établit et signe les engagements de dépense sur la base des besoins définis par les responsables des actions ou sous actions le cas échéant;*
- 2. il certifie les services faits ;*
- 3. il ordonnance les dépenses.*

**Il a donc le rôle au sens étroit d'ordonnateur**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de  
programme***

*Art. 23 - Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre ou par le responsable de l'institution publique concerné, en charge du portefeuille de programmes. Il veille à la conformité aux objectifs retenus de l'activité des services, dans le cadre des crédits notifiés et attendus.*

*A ce titre et sans préjudice des autres fonctions que le ministre ou le responsable de l'institution publique peut lui confier :*

- 1. il prépare, pour le programme, le rapport sur les priorités et la planification ; il présente dans ce document les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits demandés ;*

**Il contribue donc, pour sa part, à la préparation de la loi de finances**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de programme***

*2. il définit le périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions et en désigne les responsables ;*

*3. il prépare le document de programmation initiale des crédits du programme prévu à l'article 8 du présent décret ;*

**Il a le rôle de structurer les subdivisions opérationnelles du programme et de préparer la programmation initiale objectifs / moyens, incluant la répartition des crédits entre les subdivisions opérationnelles**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de programme***

*4. il décline les objectifs de performance au niveau de l'action ;*

*5. il détermine les crédits qu'il propose d'allouer aux responsables des actions pour l'établissement de leur propre programmation ;*

*6. il examine avec les responsables des actions leurs comptes rendus d'exécution ;*

**Il mène donc le dialogue de gestion avec les subdivisions opérationnelles de premier niveau que sont les actions, en début comme en fin de gestion**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de programme***

***7. il procède aux modifications éventuelles des allocations de crédits;***

***8. il prépare, pour le programme, le rapport ministériel de rendement***

**A son niveau, il veille à l'optimisation des moyens.**

**Il prépare les comptes rendus de la gestion objectifs / moyens**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable de programme***

***9. il procède à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;***

***10. il établit les attestations de services faits.***

***Compétences sur la partie opérations de dépense en complément de celles de « l'ordonnateur » au sens ancien***

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

**Art. 24.** — *Pour chaque action un responsable est désigné par le responsable de programme. Le responsable d'action est chargé :*

- *de proposer au responsable de programme, le cas échéant, la définition du périmètre des sous actions et la désignation des responsables des sous actions ;*
- *d'établir la programmation des crédits de l'action prévue à l'article 9 du présent décret en liaison avec les responsables des sous actions ;*
- *de décliner les objectifs de performance au niveau de la sous-action ;*
- *de déterminer les crédits qu'il propose de mettre à la disposition des responsables des sous-actions et soumettre la proposition pour approbation au responsable du programme ;*
- *d'examiner le cas échéant avec les responsables des sous-actions leurs comptes rendus d'exécution ;*

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

- *de proposer les modifications éventuelles de répartition des crédits de l'action ;*
- *d'établir la programmation de l'action prévue à l'article 10 du présent décret, dans le cas de l'inexistence de sous-action, et prescrire l'exécution des dépenses de l'action ;*
- *de rendre compte au responsable du programme de l'exécution de l'action et des résultats obtenus ;*
- *de procéder à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;*
- *d'établir les attestations de services faits*

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

***Art. 25. — Le responsable de la sous-action est chargé :***

***— d'établir la programmation des crédits de la sous-action prévue à l'article 10 du présent décret, à ce titre il prescrit l'exécution des dépenses de cette dernière et en rend compte au responsable de l'action ;***

***— de procéder à la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;***

***— d'établir les attestations de services faits.***

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

**Il est rappelé que la LOLF et ses textes d'application ouvrent 2 possibilités**

**1° soit l'action est découpée en sous-actions**

**2° soit il n'est pas créé de sous-actions**

**Le choix entre les 2 solutions dépend de la situation qu'il s'agit de traiter : quel est le nombre de niveaux opérationnels qui doivent disposer d'une certaine responsabilité ?**

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

**1er cas**

Si l'action est découpée en sous-actions, l'action est, à l'instar du programme, en dessous de lui, un niveau de répartition et non pas de dépense

a) Le responsable de l'action mène un dialogue de gestion

vers le haut avec le responsable du programme

vers le bas avec les responsables de sous-actions

b) Le responsable de la sous-action est le niveau ultime, celui de l'exécution de la dépense, il répond au responsable d'action

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

**Organisation des subdivisions du programme et début de la programmation 1<sup>er</sup> cas**

Le responsable de programme	Le responsable d'action	Le responsable de sous-action
prépare, pour le programme, le rapport sur les priorités et la planification		
définit le périmètre des actions et des sous actions et en désigne les responsables	propose au responsable de programme la définition du périmètre des sous actions et la désignation des responsables des sous actions	
prépare le document de programmation initiale des crédits du programme		
décline les objectifs de performance au niveau de l'action		
détermine les crédits qu'il propose d'allouer aux responsables des actions pour l'établissement de leur propre programmation	établit la programmation des crédits de l'action en liaison avec les responsables des sous actions	

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

Suite de la programmation 1 <sup>er</sup> cas		
Le responsable de programme	Le responsable d'action	Le responsable de sous-action
	décline les objectifs de performance au niveau de la sous-action	
	détermine les crédits qu'il propose de mettre à la disposition des responsables des sous actions et la soumettre, pour approbation, au responsable du programme	établit la programmation des crédits de la sous-action

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

Exécution et comptes rendus 1 <sup>er</sup> cas		
Le responsable de programme	Le responsable d'action	Le responsable de sous-action
		prescrit l'exécution des dépenses
	examine avec les responsables des sous actions leurs comptes rendus d'exécution	rend compte au responsable de l'action
	propose les modifications éventuelles de répartition des crédits de l'action	
examine avec les responsables des actions leurs comptes rendus d'exécution	rend compte au responsable du programme de l'exécution de l'action et des résultats obtenus	
procède aux modifications éventuelles des allocations de crédits		
prépare, pour le programme, le rapport ministériel de rendement		

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

**2<sup>ème</sup> cas**

S'il n'est pas créé de sous-actions, l'action constitue alors le niveau ultime d'exécution, celui de la dépense

Le dialogue de gestion est uniquement vers le haut, avec le responsable de programme

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

Programmation 2ème cas	
Le responsable de programme	Le responsable d'action
prépare, pour le programme, le rapport sur les priorités et la planification	
définit le périmètre des actions et en désigne les responsables	
prépare le document de programmation initiale des crédits du programme	
décline les objectifs de performance au niveau de l'action	
détermine les crédits qu'il propose d'allouer aux responsables des actions pour l'établissement de leur propre programmation	établit la programmation des crédits de l'action

***les acteurs de la gestion des crédits : le responsable d'action  
et le responsable de sous-action***

Exécution et comptes rendus 2ème cas	
Le responsable de programme	Le responsable d'action
	prescrit l'exécution des dépenses
	propose les modifications éventuelles de répartition des crédits de l'action appelant un accord du responsable de programme (entre sous-programmes ou titres)
examine avec les responsables des actions leurs comptes rendus d'exécution	rend compte au responsable du programme de l'exécution de l'action et des résultats obtenus
procède aux modifications éventuelles des allocations de crédits	
prépare, pour le programme, le rapport ministériel de rendement	

***les acteurs de la gestion des crédits : la répartition des fonctions en  
centrale et en déconcentré***

Les responsables des programmes et de leurs subdivisions opérationnelles (actions, le cas échéant, sous-actions) procèdent à :

1. la détermination préalable des besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert ;
2. l'établissement des attestations de services faits.

### *Dispositions transitoires et finales*

*Art. 27. — Les responsables des services déconcentrés ayant, au moment de la mise en vigueur du présent décret, la qualité d'ordonnateur sont chargés, pour les opérations de dépenses effectuées au niveau des actions ou sous-actions placées à leur niveau :*

- d'établir et de signer les engagements de dépenses, sur la base des besoins définis au niveau actions ou sous-actions ;*
- de certifier les services faits ;*
- d'ordonnancer les dépenses.*

### *Dispositions transitoires et finales*

**Les fonctions traditionnelles d'ordonnateur au sens ancien restent dans les services qui l'exercent déjà en centrale comme en déconcentré**

**Mais les tâches qui doivent être exercées au plus près du terrain et qui requièrent des compétences techniques (ingénieurs, médecins, vétérinaires etc.) sont attribuées aux programmes et à leurs subdivisions**

**Il s'agit de l'organisation standard qui n'est pas imposée :**

- elle peut être adaptée
- de manière conjointe par le ministre responsable avec l'accord du ministre chargé du budget

**Cela dépend de la pertinence d'une organisation plus ou moins centralisée, des capacités administratives existantes**

### *Dispositions transitoires et finales*

responsable de la fonction financière ou services déconcentrés ayant déjà la qualité d'ordonnateur	responsables des programmes et de leurs subdivisions
	déterminer les besoins au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de transfert
établir et signer les engagements de dépense, sur la base des besoins définis par les actions ou sous actions	
	établir les attestations de services faits
certifier les services faits	
ordonnancer les dépenses	

### *Dispositions transitoires et finales*

**Art. 28.** — *Les modalités de mise en œuvre des dispositions du présent décret peuvent être précisées, en tant que de besoin, par le ministre chargé du budget.*

**Art. 29.** — *Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.*

**Compétence du ministre chargé du budget pour apporter les outils de mise en œuvre par tous moyens**

- arrêté ministériel
- instruction
- référentiel
- ...

*Merci de votre attention*

## *Formations communes d'approfondissement*

### *2) Performance et gestion des programmes*

07/06/2021

#### *Programme des formations*

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

07/06/2021

## ***Performance et gestion des programmes***

### **Introduction**

#### **I – La construction des programmes**

- 1. La performance dans la délimitation des programmes**
- 2. La dimension stratégique**
- 3. La portée des objectifs et indicateurs**
- 4. La chaîne opérationnelle de responsabilité**

#### **II – La mise en œuvre dans la gestion**

- 1. La performance dans la budgétisation**
- 2. La performance dans la programmation**
- 3. La performance dans l'exécution**
- 4. La performance et les comptes rendus**

07/06/2021

## ***Introduction***

### **Source : LOLF Art 23 § 4 et 5**

*L'ensemble des programmes constitue un portefeuille de programmes qui est placé sous la responsabilité du Ministre ou du responsable de l'institution publique. Les programmes et leurs subdivisions en sous programmes et actions concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie.*

*Un programme regroupe l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères ou institution publique et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.*

07/06/2021

## *Introduction*

### **Points clés**

- 1. Mise en œuvre d'une politique publique définie > délimitation du champ tournée vers des résultats socio-économiques**
- 2. Réalisation d'une mission spécifique > stratégie tournée vers les résultats**
- 3. Ensemble cohérent d'objectifs > exigence de mesure**
- 4. Programmes et leurs subdivisions > chaîne opérationnelle de responsabilité**

07/06/2021

## *I – La construction des programmes*

07/06/2021

### ***La performance dans la délimitation des programmes***

1. Le périmètre du programme se définit par un champ où s'exerce une politique publique via des activités réelles cohérentes ;
2. ce champ n'est pas neutre, c'est un champ de forces, l'action publique est faite pour avoir un effet sur la société et l'économie ;
3. normalement ce champ est stable dans la longue durée ;
4. il est nommé par des substantifs (ex enseignement fondamental) ;
5. à ce champ stable et clair correspond, de manière habituelle, une organisation administrative simple.

07/06/2021

### ***La performance dans la délimitation des programmes***

La structuration du programme en sous programmes apporte la clarification pertinente au champ du programme.

Exemple : Ministère de l'Education Nationale, Programme Enseignement fondamental

1. Sous programme Education préparatoire
2. Sous programme Enseignement primaire
3. Sous programme Enseignement moyen normal
4. Sous programme Enseignement moyen à distance
5. Sous programme Enseignement spécialisé
6. Sous programme Alphabétisation

07/06/2021

### ***La dimension stratégique***

La définition d'une stratégie du programme, correspondant à sa mission spécifique, est une étape préalable à la définition des objectifs et des indicateurs. Elle permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix. Il apparaît donc nécessaire de vérifier que cette présentation stratégique du programme :

- soit conforme et découle des conditions stratégiques de la politique ministérielle ;
- exprime une véritable démarche stratégique : confrontation des finalités, des contraintes et des ressources, débouchant sur les priorités, analyse des résultats antérieurs et des perspectives pluriannuelles ;
- définisse bien les finalités pour en déduire les axes qui justifient le choix des objectifs.

07/05/2021

### ***La dimension stratégique***

De la présentation stratégique du programme, correspondant à sa mission spécifique, doit découler le dispositif de performance. A ce titre, il convient de faire apparaître :

- un rappel des finalités d'intérêt général liées à la politique mise en œuvre ;
- une analyse des contraintes à prendre en compte, en termes d'environnement et de ressources disponibles ;
- l'annonce du choix opéré en matière d'axes stratégiques concrets envisagés à court et moyen terme ;
- la justification des choix opérés en matière d'outils de mesure de la performance (objectifs et indicateurs), retenus pour évaluer les dispositifs ;
- une présentation des leviers d'action à partir desquels, les responsables de programme comptent améliorer la performance globale du programme.

07/06/2021

### *La dimension stratégique*

Concrètement, la stratégie doit, selon la nature du programme, comporter la partie pertinente des items suivants

- une explication des contours du programme
- le cadre donné par les lois de programmation, lois-cadres...
- le positionnement économique et social
- le contexte international et régional
- les problèmes majeurs à résoudre
- la présentation du public visé
- les liens avec d'autres programmes, la dimension de coopération inter-programmes
- les outils d'action
- les partenaires principaux de l'action publique
- le rappel des choix faits par les autorités en précisant le cadre
- éventuellement les grands traits de l'évolution des moyens
- la présentation des priorités, ce qui peut coïncider avec une présentation littéraire détaillée des objectifs sans, à ce stade, entrer dans les indicateurs

07/06/2021

### *La portée des objectifs et indicateurs*

La présentation stratégique positionne le programme dans son contexte, le relie aux documents nationaux essentiels.

De cette problématique découle la définition d'objectifs

- qui peuvent ne pas refléter l'ordinaire du programme (ex. l'enseignement primaire au jour le jour)
- mais qui s'ordonnent selon les priorités retenues

*L'article 5 du décret fixant les conditions de maturation et d'inscription des programmes précise :*

*« Le programme est, également, examiné par rapport aux objectifs fixés et aux indicateurs de performances associés à ces objectifs »*

07/06/2021

### ***La portée des objectifs et indicateurs***

Les objectifs du programme sont définis selon 3 axes par rapport

- à l'efficacité économique et sociale,
- à la qualité du service public,
- à l'optimisation des ressources et des moyens.

Ils doivent être :

- en nombre réduit et clairs ;
- représentatifs, cohérents avec les axes majeurs du programme et adapté à un horizon triennal ;
- mesurables par des indicateurs de performance pour chaque exercice budgétaire de l'horizon triennal.

07/06/2021

### ***La portée des objectifs et indicateurs***

Pour être pertinents, ils doivent

- bien traduire les grandes orientations retenues spécifiquement
- avoir une capacité à structurer, à donner un sens à l'ordinaire des tâches, à tout le moins à une grande part de cet ordinaire
- être assez concrets et mobilisateurs pour que leur correspondent des indicateurs de performance / de résultat

Les objectifs ne peuvent être périphériques, secondaires ou vagues.

07/06/2021

### *La portée des objectifs et indicateurs*

Les indicateurs de performance associés aux objectifs du programme sont fixés pour permettre d'apprécier les résultats obtenus. Ils doivent être :

- en nombre réduit, pratique et fiables ;
- pertinents en assurant un lien solide avec l'objectif ;
- vérifiables et suffisamment documentés.

Les indicateurs mesurent l'atteinte des objectifs sous certains angles. A leur tour donc, ils effectuent une forme de ciblage, de réduction, après celle des objectifs par rapport à la stratégie. Il faut que cette réduction aboutisse à des indicateurs

- suffisamment centraux pour que leur sens premier (limité par construction) ait une portée plus large
- évitant de générer leurs propres biais.

07/06/2021

### *La portée des objectifs et indicateurs*

Chaque indicateur est assorti d'un développement sur la méthodologie :

- mode de calcul
- construction de l'indicateur, pertinence, sens du ratio, manière dont les données sont recueillies, démarche de l'enquête statistique s'il y a lieu
- citation de la source
- commentaire technique si l'on doit signaler un problème temporaire de fiabilité
- fréquence si elle n'est pas annuelle

07/06/2021

### *La portée des objectifs et indicateurs*

Sans développement méthodologique, il n'y a pas d'indicateur valable.

Ne pas oublier qu'un indicateur doit être auditable, ses sources doivent donc être traçables. Elles ne doivent pas être suspectées de manipulation par le responsable du programme dans son intérêt : si le service statistique est placé sous son autorité, ce service doit présenter des garanties d'autonomie et de professionnalisme.

Il s'en déduit que le choix de l'indicateur dépend de la possibilité de le renseigner et d'en défendre la méthodologie.

07/06/2021

### *La portée des objectifs et indicateurs*

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés 3 ans après leur sortie de formation initiale
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Actions en faveur des familles vulnérables	Lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables	Taux d'appels traités par le dispositif d'accueil téléphonique et de traitement des situations de maltraitance envers les enfants
Pour le contribuable : l'efficacité de la gestion	Infrastructures et services de transports	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des routes
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale ou Gendarmerie nationale	Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	Nombre d'accidents, des tués et des blessés
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Administration territoriale	Améliorer les conditions de délivrance de titres	Délai moyen de délivrance des titres
Pour le contribuable : l'efficacité de la gestion	Information géographique et cartographique	Optimiser le dispositif de la recherche et de la formation	Coût de formation par élève

07/06/2021

### *La portée des objectifs et indicateurs*

Exemple : Programme : Enseignement fondamental

Objectif 1 : Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire.

Indicateur 1-1 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin du cycle du premier degré, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » (point de vue du citoyen).

Indicateur 1-2 : Taux de redoublement (point de vue de l'utilisateur).

Indicateur 1-3 : Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard (point de vue du citoyen).

Indicateur 1-4 : Scolarisation des élèves du premier degré en situation de handicap (point de vue du citoyen).

Objectif 2 : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués.

Indicateur 2-1 : Ecart du coût par élève scolarisé (point de vue du contribuable)

Indicateur 2-2 : Évolution du taux d'encadrement à l'école primaire (point de vue du citoyen).

07/06/2021

### *La chaîne opérationnelle de responsabilité*

*Source : décret sur les modalités de gestion et de délégation des crédits*

*Art. 4. — Les crédits retenus au titre du programme sont répartis entre un ou plusieurs sous-programmes et par titre. Le sous-programme est une subdivision de type fonctionnel du programme. L'action et éventuellement la sous-action est une subdivision opérationnelle du programme.*

*Art. 5 - Les crédits retenus au titre du programme sont répartis entre les actions, dans le respect de la répartition par sous-programmes et titres. Les crédits sont répartis et exécutés par action. Ils peuvent, le cas échéant, être répartis et exécutés par sous-action.*

07/06/2021

### *La chaîne opérationnelle de responsabilité*

**Double organisation donc**

- fonctionnelle par sous-programmes
- opérationnelle de mise en œuvre par actions, le cas échéant subdivisées en sous-actions

**Opérationnelle**, cela peut signifier

- le niveau territorial de chaque programme (échelon de la wilaya ou autre)
- les structures identifiées en administration centrale
- les moyens destinés à être mise en œuvre par un établissement public

07/06/2021

### *La chaîne opérationnelle de responsabilité*

**Une chaîne opérationnelle**

**Structuration qui a son origine dans le programme**

*Source : décret sur les modalités de gestion et de délégation des crédits*

*Le responsable de programme*

*définit le périmètre des actions et, s'il y a lieu, des sous actions et en désigne les responsables*

**Chaîne continue et hiérarchisée**

07/06/2021

### *La chaîne opérationnelle de responsabilité*

**Une chaîne de responsabilité**  
**Responsable de programme**  
**d'action**  
**de sous-action**

**Responsabilité au sens managérial :**

- **devoir présenter ses projets,**
- **recevoir des objectifs,**
- **agir,**
- **rendre compte et être évalué,**
- **accepter les conséquences de ses échecs**

07/06/2021

## *II – La mise en œuvre dans la gestion*

07/06/2021

### *La performance dans la budgétisation*

Source : LOLF Art 75 *Le projet de loi de finances de l'année est accompagné*

*3) De documents regroupés dans trois volumes relatifs*

*b) volume 2 : au rapport sur les priorités et la planification établi par chacun des ministres et des responsables des institutions publiques en charge de la gestion de portefeuille de programmes répartis par administration centrale, services déconcentrés et, lorsqu'ils sont chargés d'exécuter tout ou partie de programmes, les organismes publics sous tutelle et les organes territoriaux. Chacun de ces programmes comporte notamment, la répartition par titres de dépenses, les objectifs définis, les résultats attendus et leur évaluation, en indiquant notamment la liste des grands projets*

07/06/2021

### *La performance dans la budgétisation*

#### Points clés

**Rapport par ministère ou institution publique au niveau du programme**

**Dans la logique de performance : objectifs, valeurs cibles des indicateurs**

**Répartition par titre et selon l'organisation interne**

**L'orientation de la gestion vers les résultats ne peut pas être une définition des objectifs et des valeurs cibles assignées et, ensuite, la fixation des enveloppes de crédits jugés nécessaires pour les réaliser.**

**Le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socioéconomiques ou de la qualité des services peut, par exemple, être obtenue à moyens constants grâce à une amélioration de mise en œuvre des crédits ou à une meilleure allocation des moyens.**

07/06/2021

## *La performance dans la budgétisation*

### Eléments d'un RPP par programme

- désignation : nom du ministère, nom du programme, responsable ministériel, responsable du programme
- stratégie du programme
- objectifs et indicateurs (avec leur méthodologie et leur valorisation)
- justification des crédits
- présentation synthétique des crédits du programme par sous programme et par titre
- cadrage des établissements publics et organismes opérant des crédits du programme
- liste des grands projets
- répartition interne par administration centrale, services déconcentrés et, lorsqu'ils sont chargés d'exécuter tout ou partie de programmes, les organismes publics sous tutelle et les organes territoriaux

07/06/2021

## *La performance dans la budgétisation*

### Point d'attention

#### 1) Les objectifs sont stables

Exemple : Programme : Enseignement fondamental

Objectif 1 : Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles en terme de la scolarité primaire.

#### 2) Les indicateurs de performance, eux, reçoivent une valeur chiffrée qui peut varier d'une année à l'autre, normalement dans le sens d'un progrès

Indicateur 1-1 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin du cycle du premier degré, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer »

07/06/2021

### ***La performance dans la programmation***

**La programmation se fait au niveau du programme  
de l'action  
de la sous-action éventuellement**

**De manière successive et hiérarchisée dans cet ordre**

**À chaque étape sous forme de dialogue : le responsable du niveau supérieur  
« *décline les objectifs de performance* » au niveau inférieur**

07/06/2021

### ***La performance dans la programmation***

**Au niveau du programme**

***Source : décret sur les modalités de gestion et de délégation des crédits***

***Art. 23 - Le responsable de programme***

***prépare le document de programmation initiale des crédits du programme prévu à  
l'article 8 du présent décret***

***décline les objectifs de performance au niveau de l'action***

***détermine les crédits qu'il propose d'allouer aux responsables des actions pour  
l'établissement de leur propre programmation***

07/06/2021

## ***La performance dans la programmation***

### **Au niveau de l'action**

*Art. 24 - Le responsable d'action est chargé de*

*établir la programmation des crédits de l'action prévue à l'article 9 du présent décret en liaison avec les responsables des sous actions;*

*décliner les objectifs de performance au niveau de la sous-action ;*

*déterminer les crédits qu'il propose de mettre à la disposition des responsables des sous actions et la soumettre, pour approbation, au responsable du programme ;*

### **Au niveau, éventuel, de la sous action**

*Art. 25 - Le responsable de la sous-action établit la programmation des crédits de la sous-action prévue à l'article 10 du présent décret*

07/06/2021

## ***La performance dans la programmation***

### **Points clés**

**La programmation relie la performance et les moyens ;**

- **ce n'est pas une simple répartition de crédits,**
- **ce n'est pas une simple assignation d'objectifs,**
- **ce sont les 2 en même temps de manière indissociable**

**Décliner les objectifs de performance, c'est adapter la performance à chaque situation opérationnelle car la situation n'est pas la même entre 2 actions d'un même programme**

07/06/2021

### *La performance dans la programmation*

**Exemple : Programme : Enseignement fondamental**

**Objectif 1 : Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles en terme de la scolarité primaire.**

**Indicateur 1-1 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin du cycle du premier degré, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer »**

**La situation de départ n'est pas la même d'une académie à l'autre, les valeurs cibles seront donc différentes, l'ambition sera adaptée**

07/06/2021

### *La performance dans l'exécution*

**L'exécution, c'est**

- 1. Non seulement effectuer les opérations de dépense dans le cadre programmé ; c'est le rôle du niveau le plus fin de l'exécution, la sous-action si elle a été instituée, sinon l'action**
- 2. Mais aussi adapter la programmation pour faire face**
  - aux conséquences d'une mauvaise évaluation initiale de certaines dépenses
  - aux aléas de la situation climatique, économique
  - aux besoins nés de l'émergence de nouvelles priorités

**La LOLF le prévoit et donne les moyens d'y faire face**

07/06/2021

### *La performance dans l'exécution*

Possibilités de mouvements de crédits par la voie réglementaire

1. Crédits devenus sans objet pouvant être réemployés
2. Décrets d'ajustement en cas de détérioration des équilibres généraux
3. décrets d'avance pour prendre en charge des dépenses non prévues en des cas d'extrême urgence
4. Décrets de virement et de transfert pour modifier la répartition initiale
5. Fonds de concours
6. Rétablissement de crédits
7. Tout spécialement, au sein du programme, la fongibilité interne :

07/06/2021

### *La performance dans l'exécution*

*Source LOLF art 34 dernier §*

*Les conditions et modalités de mouvements de crédits au sein d'un sous-programme et d'un sous-programme à un autre à l'intérieur d'un même programme en entre les différents titres à l'intérieur d'un programme ou d'un sous-programme ainsi que les modalités de leur mise en œuvre sont fixées par voie réglementaire*

**Le décret ainsi prévu précise**

*Art. 2. — Il est entendu par mouvement de crédits, toute opération de modification, en cours d'exercice, de la répartition des crédits budgétaires interne au programme. Ces mouvements peuvent concerner les titres, les sous-programmes, les actions et les sous-actions.*

07/06/2021

### *La performance dans l'exécution*

*Art. 9. — Les mouvements de crédits au niveau du programme qui modifient la répartition des crédits du programme entre actions, sans modifier la répartition globale des crédits du programme par sous-programme ou par titre, interviennent par décision du responsable du programme et après avis du contrôleur financier*

*Art. 11. — Les mouvements de crédits au sein d'une action qui modifient la répartition des crédits entre sous actions, sans modifier la répartition par sous-programme ou par titre, interviennent par décision du responsable de l'action et après avis du contrôleur financier.*

07/06/2021

### *La performance dans l'exécution*

#### **Points clés**

**La décision de réallouer des moyens entre les actions relève du responsable de programme seul. La décision de réallouer des moyens entre les sous actions relève du responsable d'action seul.**

**Il s'agit de permettre l'optimisation de la performance**

**Exemple : pour des raisons diverses, les effectifs d'élèves à scolariser dans l'académie d'Alger ont été quelque peu surévalués alors que ceux de l'académie d'Oran ont été sous-évalués. Pour approcher au mieux les objectifs, les moyens peuvent être réalloués**

07/06/2021

### *La performance et les comptes rendus*

*Source : décret sur les modalités de gestion et de délégation des crédits*

*Art. 25 – Le responsable de la sous-action... rend compte au responsable de l'action*

*Art 24 – Le responsable d'action est chargé de...*

*rendre compte au responsable du programme de l'exécution de l'action et des résultats obtenus*

*Art. 23 - Pour chaque programme, un responsable...*

*examine avec les responsables des actions leurs comptes rendus d'exécution prépare, pour le programme, le rapport ministériel de rendement*

07/06/2021

### *La performance et les comptes rendus*

**Points clés**

1. Une chaîne continue
2. Des comptes rendus périodiques en cours d'année, souvent 2 ou 3 fois par an
3. Un compte rendu final permettant d'établir le rapport ministériel de rendement par programme
4. Ces comptes rendus ne portent pas que sur l'emploi des crédits,  
pas que sur l'atteinte des objectifs,  
ce sont les 2 en même temps

07/06/2021

### *La performance et les comptes rendus*

Raisons de cette importance des comptes rendus

I – La complémentarité dans la gestion orientée vers les résultats entre

- Responsabilité de chacun des niveaux opérationnels (programme, action, les cas échéant sous-action)
- Hiérarchie, encadrement de l'action

Exercer une responsabilité c'est, de manière indissociable

- Recevoir des objectifs
- Avoir une certaine autonomie pour les atteindre
- Rendre compte de l'atteinte des objectifs

07/06/2021

### *La performance et les comptes rendus*

Raisons de cette importance des comptes rendus

II – Le cercle du temps vertueux

Il est défini pour permettre que

- l'examen de la loi de finances qui a lieu à l'automne, par exemple 2026,
- pour l'année à venir, par exemple 2027,
- puisse être pleinement éclairé par l'analyse définitive, complète de l'exercice achevé le plus récent, par exemple 2025

Cela exige que les rapports ministériels de rendement soient achevés à temps au printemps

Cette exigence est aussi éclairante pour chacun des acteurs de la chaîne

07/06/2021

**FORMATIONS TECHNIQUES  
SPECIFIQUES**

## *Formations techniques spécifiques*

### *1) Le cadrage à moyen terme et la préparation des lois de finances*

1

#### *Programme des formations*

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

## Introduction

1. Le C.B.M.T. (Cadre Budgétaire à Moyen Terme)
2. Le C.D.M.T. (Cadre de Dépenses à Moyen Terme)
3. Le Plan d'Engagement

3

## Introduction

- Un processus d'élaboration et d'adoption du PLF obéissant à un cadre référentiel nouveau.
- De nouvelles règles et procédures budgétaires destinées à optimiser la gestion publique à travers une meilleure maîtrise de la programmation.

Ainsi, la réforme facilite les choix stratégiques des finances publiques dans le cadre d'une approche pluriannuelle.

4

## Le cadre budgétaire à moyen terme

### RAPPELS

- Le cadre budgétaire à moyen terme (C.B.M.T.)

***LOLF Art 5** – Un cadrage budgétaire à moyen terme est arrêté chaque année par le Gouvernement sur proposition du Ministre chargé des Finances, au début de la procédure de préparation des lois de finances. Il détermine, pour l'année à venir, ainsi que les deux années suivantes, les prévisions de recettes, de dépenses et du solde du budget de l'Etat ainsi que, le cas échéant, l'endettement de l'Etat.*

*Ce cadrage budgétaire à moyen terme « CBMT » peut être réajusté en cours de la préparation du projet de loi de finances de l'année.*

*La préparation, l'adoption et l'exécution du budget de l'Etat doivent s'inscrire dans un objectif de soutenabilité prévu par le cadre budgétaire à moyen terme*

5

## Le cadre budgétaire à moyen terme

### Points clés

- L'objet porte sur les recettes, les dépenses et le solde avec l'endettement
- L'horizon est l'année à venir + les 2 années suivantes
- Le travail est actualisé chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays

6

### Le cadre budgétaire à moyen terme

#### Le CBMT :

- N'est pas une loi de finances.
- Ce n'est pas lui qui ouvre les crédits et autorise les impôts.
- Il constitue un indicateur du plafond budgétaire fixé par le Gouvernement pour la préparation, l'adoption et l'exécution du budget de l'Etat.
- Il est articulé avec la loi de finances de l'année pour l'éclairer et la cadrer
- Proposé par le Ministre chargé des finances.
- Arrêté par le Gouvernement au début de la procédure de préparation du budget
- Eventuellement réajusté pour assurer la cohérence.

7

### Le cadre budgétaire à moyen terme

*LOLF Art 11 - Tout projet de texte à caractère législatif ou réglementaire, susceptible d'avoir une incidence directe ou indirecte sur le budget de l'Etat ou pouvant présenter un risque budgétaire, doit s'inscrire dans le CBMT et doit être soumis à l'accord du Premier Ministre pris sur avis du Ministre chargé des Finances*

#### Points clés

- Le CBMT a une portée permanente de cadre pour assurer :
  - La cohérence des politiques publiques avec les priorités du Gouvernement.
  - La soutenabilité de la dépense.
- Rôle du Ministre des Finances sous l'autorité du Premier Ministre .
- Le risque budgétaire est une préoccupation : Décret fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme Art 14 – *Il est institué auprès du ministre chargé des finances un haut comité d'évaluation et d'alerte des risques budgétaires (HCRB)*

8

### Le cadre budgétaire à moyen terme

- **Définition** : Décret sur les modalités de conception et d'élaboration du CBMT Art 3.  
*Le CBMT est un outil de programmation triennale glissant des grands agrégats budgétaires. Il est porté dans un document qui relate pour l'année considérée, ainsi que pour les deux (2) années suivantes, en fonction notamment d'un cadrage macroéconomique et de la situation financière du Trésor, les prévisions de recettes, de dépenses et le solde résultant du budget de l'Etat ainsi que, le cas échéant, l'endettement de l'Etat.*

9

### Le cadre budgétaire à moyen terme

- **Les raisons du cadrage budgétaire à moyen terme :**
  1. Assurer la discipline budgétaire globale et la soutenabilité de la dépense publique : conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques (capacités financières du pays).
  2. Assurer une meilleure allocation des ressources entre les différents secteurs de dépense en fonction des priorités du Gouvernement.
  3. Permettre une prestation efficiente des services publics en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance.

10

### Le cadre budgétaire à moyen terme

- Les modalités : Décret fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme Art 5.

*Le Ministre des Finances est chargé de la conception et de l'élaboration du projet de CBMT en s'appuyant notamment sur :*

- *l'évolution du niveau de recouvrement au titre de la fiscalité ordinaire ;*
- *l'évolution du niveau de recouvrement au titre de la fiscalité des hydrocarbures, en rapport avec les cours moyen du baril de pétrole et de la moyenne de son prix fiscal ;*
- *le taux de change du dinar algérien ;*
- *les stratégies des principaux secteurs créateurs de valeur ajoutée ;*
- *l'évolution du niveau général des prix ;*
- *l'évolution du niveau du produit intérieur brut ;*
- *l'évolution du niveau des dépenses publiques ;*
- *l'évolution de la situation financière du Trésor.*

11

### Le cadre budgétaire à moyen terme

#### Points clés :

Le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (T.O.F.E.) est un instrument essentiel pour le pilotage de la politique des finances publiques.

L'efficacité de la programmation pluriannuelle dépend de la qualité du cadrage macro-budgétaire et des procédures de budgétisation.

Cette efficacité suppose de :

- diagnostiquer la prévisibilité des recettes et d'améliorer les outils de prévisions à partir de différentes approches : assiette de remplacement macroéconomique (modélisation quasi-comptable, élasticité...) et séries temporelles ;
- développer la prévision de dépenses dans un cadre pluriannuel (C.D.M.T.).

12

### Le cadre budgétaire à moyen terme

L'objectif général étant de renforcer les capacités des acteurs dans l'analyse, la préparation et la mise en œuvre des politiques budgétaires, leur procurer des outils nécessaires pour établir des prévisions réalistes concernant les recettes et les dépenses de l'Etat et leur impact sur les politiques publiques.

La préparation d'un C.B.M.T. nécessite ainsi, la mise en œuvre d'un cadre de dépenses à moyen terme (C.D.M.T.) car il comprend notamment les phases suivantes :

13

### Le cadre budgétaire à moyen terme

- Une phase stratégique ou de cadrage, visant à formuler les choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources) et ainsi assurer le lien entre les politiques et le budget. Cette phase doit déboucher sur la préparation d'un tableau des opérations financières de l'Etat (T.O.F.E.) prévisionnel et de plafonds de dépense par départements ministériels. Ces plafonds encadrent la préparation des projets de budget et des programmes de dépenses pluriannuels.
- Une phase de préparation des prévisions budgétaires et des programmes de dépenses pluriannuels finaux.

14

### Le cadre de dépenses à moyen terme

**Définition** : Réf. Décret exécutif fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme. Articles 8 et 9.

*Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) détermine pour chaque portefeuille ministériel la programmation pluriannuelle des dépenses sur trois (3) ans. Il est révisable annuellement à l'occasion de la préparation de l'avant-projet de lois de finances.*

*L'élaboration du CDMT doit s'inscrire dans le cadre des grandes orientations budgétaires, notamment la préservation de l'équilibre budgétaire.*

15

### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### **Recommandations :**

- Préciser dans un texte réglementaire, le calendrier d'élaboration du C.D.M.T. et la distinction entre phase stratégique et phase de finalisation.
  - Phase stratégique ou de « cadrage » : formulation par le politique des choix stratégiques (détermination d'une contrainte en dépense conforme aux objectifs budgétaires globaux, allocation des ressources entre secteurs) en vue d'élaborer des plafonds de dépense par départements ministériels/portefeuille de programmes qui encadreront la préparation du PLF et C.D.M.T. sectoriels.

16

### Le cadre de dépenses à moyen terme

- Phase de finalisation ou de répartition : réalisation des arbitrages internes par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense et soumission des projets de budget et C.D.M.T. sectoriels au ministère des Finances (DGB), pour vérification de la soutenabilité et de la conformité aux plafonds et arbitrage interministériel des désaccords.
- Vérifier que les plafonds sectoriels arbitrés à l'issue de la phase de cadrage seront annexés à la note d'orientation de préparation des projets de lois de finances.
- Assurer la robustesse du C.D.M.T. par une évolution des méthodes de travail.

17

### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### La mise en œuvre du cadre de dépenses à moyen terme.

Au-delà de la préparation du budget annuel, le rôle désormais central de la Direction Générale du Budget dans de nombreux pays qui ont engagé une réforme, est de proposer une stratégie des finances publiques permettant la mise en œuvre des priorités du Gouvernement tout en assurant progressivement le rétablissement de l'équilibre des comptes publics et la maîtrise de l'évolution des dépenses publiques.

Cette mission qui est de nature à faciliter les choix stratégiques du Gouvernement par une approche pluriannuelle du budget, implique notamment une réflexion très approfondie sur la dépense publique et sur les voies et moyens de la rendre plus efficace, plus efficiente et mieux ciblée.

18

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Il convient de développer une nouvelle budgétisation fondée sur les déterminants physico-financiers des dépenses en lieu et place d'une pratique qui privilégie une reconduction quasi automatique des enveloppes budgétaires.

La préparation du cadrage budgétaire est un exercice qui, tout en étant lié au cadrage macroéconomique, présente des spécificités.

Il a notamment pour objet d'analyser la soutenabilité de la dépense et l'allocation stratégique des ressources conformément aux besoins et aux grands orientations en matière de politiques publiques.

19

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Le cadrage budgétaire a aussi pour but d'identifier les dépenses obligatoires et inéluctables ainsi que les économies et marges de manœuvre potentielles.

Ainsi, l'élaboration du cadrage budgétaire constitue un exercice spécifique qui doit être piloté par la Direction Générale du Budget car il est très souvent observé dans les pratiques ministérielles pour la préparation de la loi de finances :

- Des demandes élevées en crédits et en postes budgétaires de la part des ministères, sans étude préalable d'impact tant budgétaire qu'économique, en déphasage avec leur capacité d'exécution et surtout avec les capacités de financement de l'Etat.

20

### Le cadre de dépenses à moyen terme

- De la prise en compte de dépenses importantes non programmées intervenues en cours d'année, au détriment d'autres dépenses programmées.
- Des demandes de plus en plus importantes au profit d'établissements et entreprises publics.

L'évaluation de la dépense budgétaire à moyen terme suppose de procéder :

- ① A un exercice d'évaluation de la dynamique de la dépense par nature de dépenses et par secteur, sur les trois années à venir, qui servira de base au cadrage budgétaire.
- ② A un approfondissement de la connaissance des déterminants de la dépense et réflexion sur des réformes structurelles de politiques publiques. Il est utile de mener un exercice de fond afin d'optimiser les travaux de programmation budgétaire.

21

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Ainsi, il apparaît pertinent d'identifier les dépenses à enjeux (fort volume budgétaire et/ou forte dynamique de croissance) et à comprendre les paramètres physiques chiffrés, responsables de l'évolution constatée dans le cadre d'une revue de dépenses (nombre de personnes éligibles à un dispositif de soutien ou d'aide, résorption d'un stock d'impayés, recrutements élevés constatés dans les agences...). Dans une deuxième étape, une réflexion peut être menée sur des réformes structurelles permettant de maîtriser l'évolution de ces paramètres.

Force est de reconnaître que l'examen ultérieur de la pertinence des programmes et des résultats obtenus par rapport aux objectifs, devrait faciliter cette approche car la maîtrise de la dépense pour n'être pas seulement conjoncturelle et pour avoir un impact durable, doit s'appuyer en très large partie sur des réformes de structure : la redéfinition du champ de l'intervention publique, la détermination de son ampleur, la réorganisation de ses modalités.

22

### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### A. MISE EN ŒUVRE D'UN MODELE SPONTANE D'EVOLUTION DE LA DEPENSE INTEGRANT LES DECISIONS GOUVERNEMENTALES.

Un exercice d'évaluation de la dynamique de la dépense, par nature de dépense et par secteur, sur les trois années à venir, qui servira de base au cadrage budgétaire (C.D.M.T.). Cette évolution doit s'appuyer sur la définition d'un tendancier naturel d'évolution de la dépense, à l'aide d'outils de budgétisation spécifique à chaque nature de dépense, auquel sont ajoutées des mesures nouvelles identifiées comme inéluctables (décisions du Gouvernement depuis la préparation de la loi de Finances, effets des nouvelles hypothèses économiques, effet volume : nombre de boursiers...) et retranchées des mesures d'économies identifiées (crédits non consommés dans certains ministères, sur - calibrage de certaines dotations qui conforte la position de certains Ministères par rapport à la moyenne constatée sur, par exemple, les crédits de fonctionnement ou d'équipement...).

23

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Exemple : élaboration d'un budget tendancier ou budget de reconduction.

#### 1) Dépenses de personnel.

Base : nécessité de connaître le montant de la masse salariale dans le budget exécuté de l'année n-2 au lieu de prendre en compte le montant inscrit dans la loi de Finances initiale qui a fait l'objet d'une évaluation au cours du premier semestre de l'année n-2.

Ainsi pour la préparation de la loi de Finances 2022, il convient de prendre en compte le montant de la masse salariale du budget exécuté 2020 et si possible les premiers mois de l'année 2021.

24

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Trois paramètres influent généralement sur l'évolution de la masse salariale :

- ① la revalorisation générale des rémunérations des fonctionnaires par une augmentation du point fonction publique qui est censé représenter l'évolution du coût de la vie (inflation) ;
- ② les mesures catégorielles en faveur de certains fonctionnaires (indemnités ou primes, rythmes d'avancement par ancienneté ou par promotion qui ont une incidence sur le glissement vieillesse et technicité G.V.T.)
- ③ les effectifs par corps et grade.

25

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Dans le cadre de la détermination du budget tendanciel, on peut ne prendre en compte que l'effet relatif au G.V.T. puisqu'on raisonne à effectif constant et sans revalorisation générale (gel du point fonction publique).

Si des mesures gouvernementales visant une revalorisation générale des rémunérations ou des mesures spécifiques sont intervenues depuis la préparation de la loi de Finances précédente, il faut les intégrer avec une incidence budgétaire en année pleine.

Enfin, il peut être proposé des mesures d'économies par exemple une baisse des effectifs en ne remplaçant pas tous les départs en retraite (vacances d'emplois) ou n'accordant pas de nouvelle revalorisation générale ou spécifique des rémunérations.

26

### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### 2) Dépenses de fonctionnement courant (mobilier, informatique, fournitures...).

- Ces dépenses évoluent traditionnellement comme l'évolution des prix pour le calcul du budget de reconduction et donc à moyens constants.
- Mais il peut être proposé, eu égard aux contraintes budgétaires, de diminuer de manière horizontale : - 2 % ou - 5% ces crédits ou bien engager un exercice de revue de dépenses (analyse sectorielle) en mesurant par exemple, le coût moyen des dépenses de fonctionnement par fonctionnaire afin de moduler les efforts en fonction des situations constatées.

27

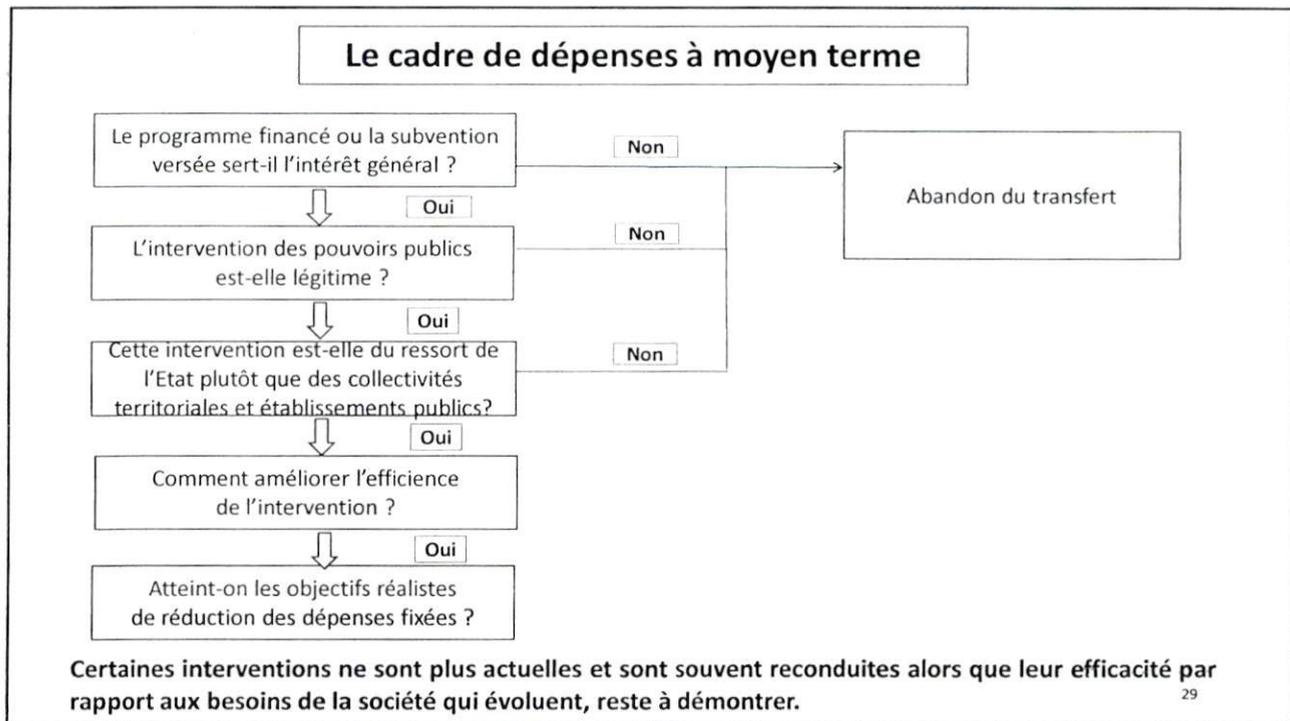
### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### 3) Dépenses d'interventions.

L'évolution tendancielle de ces dépenses prend simplement en compte le nombre de bénéficiaires d'une aide à droits constants (exemple évolution du nombre d'étudiants susceptibles d'obtenir des bourses ...) ainsi que l'incidence budgétaire des décisions du Gouvernement visant à l'extension des droits ou des mesures à de nouveaux bénéficiaires ou la mise en œuvre de dispositifs plus avantageux.

En outre, des réflexions et études doivent être menées pour rechercher des économies potentielles soit dans le cadre d'une approche horizontale : réduction ou plafonnement global des aides destinées en faveur de certaines catégories de personnes ou d'établissements publics, soit dans le cadre d'une approche sectorielle : révision à la baisse de certaines aides spécifiques (réformes structurelles : aides au logement, subventions à des établissements publics culturels ou associations ...).

28



**Le cadre de dépenses à moyen terme**

De même, un toilettage est souvent nécessaire au niveau des subventions versées par l'Etat aux établissements publics, agences, chambres nationales et départementales, offices... N'y a-t-il pas des missions redondantes parmi ces nombreuses structures ?

En outre, la Direction Générale du Budget peut également examiner l'efficacité et l'efficacité de chaque dispositif et proposer des pistes d'évolution avec l'aide des corps d'inspection et notamment l'inspection générale des finances, pour une dépense plus pertinente et plus ciblée. La constitution de base de données ou de modèles de prévision spécifiques est de nature à permettre l'enrichissement des analyses et des expertises réalisées.

30

### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### 4) Dépenses d'équipement.

Il n'y a pas de droit à reconduction de l'enveloppe de ces crédits pour chaque Ministère mais il est recherché l'inscription de crédits pour les investissements jugés prioritaires par le Gouvernement dans le cadre de la programmation pluriannuelle.

Force est de reconnaître que ces dépenses ont souvent constitué dans de nombreux pays, la variable d'ajustement pour maîtriser l'évolution de la dépense, compte tenu du caractère rigide d'autres dépenses (masse salariale, pensions de retraite, interventions sociales...).

31

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Mettre en place un système de suivi-évaluation des investissements publics pour rehausser leur rendement.

Au-delà du principe de la transparence et de l'usage efficient des deniers publics, la question centrale de suivi et de l'évaluation des investissements publics revêt une grande importance pour sécuriser la trajectoire de développement d'ensemble du pays.

Cela renvoie, à l'évidence, à la question de l'ancrage à la culture d'anticipation en matière de pilotage des politiques publiques.

32

### Le cadre de dépenses à moyen terme

C'est justement ce nouveau mode de gouvernance que vise à cristalliser la LOLF en ciblant les projets publics dont le potentiel est avéré et en instaurant des mécanismes de suivi-évaluation appropriés.

⇒ Plusieurs niveaux institutionnels ont adopté un système de gestion des investissements publics :

- Corée du Sud
- Royaume-Uni
- Québec
- France
- Le réseau latino-américain de systèmes de gestion des investissements publics : 16 pays membres.

33

### Le cadre de dépenses à moyen terme

⇒ Les services du FMI ont développé un cadre d'évaluation de la gestion des investissements publics dénommé PIMA.

L'outil évalue 15 pratiques (appelées «institutions») qui interviennent dans les trois grandes étapes du cycle d'investissement public :

- la planification des niveaux d'investissement pour toutes les entités du secteur public pour assurer des niveaux viables d'investissements publics.
- L'affectation (ou l'allocation) des investissements aux secteurs et projets appropriés.
- L'exécution des projets dans les temps et crédits alloués.

34

### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### Les principales recommandations dans ce cadre :

- Une bonne planification des investissements publics doit permettre l'articulation entre les stratégies sectorielles et les objectifs nationaux de développement, tout en maintenant la soutenabilité de la politique budgétaire.
- Les différentes stratégies sectorielles développées, accompagnées des plans d'action, et déclinées dans les programmes et les projets de performance représentent le socle de référence pour la planification des projets d'investissement.

35

### Le cadre de dépenses à moyen terme

- Concevoir et diffuser des outils communs pour la gestion des investissements publics :
  - Adopter une méthodologie standard d'évaluation des projets.
  - Mettre en place des critères homogènes de sélection et de suivi des investissements. L'application des critères sociaux-économiques est légitime quel que soit la nature du projet d'investissement. Il s'agit de suivre, par exemple, le nombre d'emplois créés, le délai de retour sur investissement, les coûts notamment de fonctionnement récurrents, les risques fonciers, les impacts du projet sur la stratégie sectorielle et sur celle nationale, et les taux d'avancement et de dérive en termes de coûts, périmètres et délais.

36

### Le cadre de dépenses à moyen terme

- Mettre en place une base de données centrale des investissements retraçant l'ensemble des investissements y compris les PPP (Partenariat Public Privé).
- Normaliser la conduite des grands projets d'investissements en donnant une définition claire de l'ensemble des coûts d'un projet d'investissements , notamment les coûts récurrents de fonctionnement : maintenance, exploitation, coût du service. Ils doivent, en outre, être pris en compte dans le cadre de la soutenabilité des finances publiques.

37

### Le cadre de dépenses à moyen terme

- Actions visant à professionnaliser la gestion des investissements publics et renforcer les capacités au sein des ministères (formation des directions et chefs de projets des ministères, élaboration de guides et manuels).
- Améliorer le reporting portant sur les investissements publics (documentation budgétaire, disposer d'une cartographie de projets, transparence de l'exécution budgétaire des investissements).
- Améliorer les pratiques en matière de gestion des risques en mettant en place un cadre d'analyse des risques au titre de projets d'investissement.

38

### Le cadre de dépenses à moyen terme

#### B. APPROFONDIR LA CONNAISSANCE DES DETERMINANTS DE LA DEPENSE PERMETTANT DE REFLECHIR SUR LES REFORMES STRUCTURELLES DE POLITIQUES PUBLIQUES.

Un approfondissement de la connaissance des déterminants de la dépense et réflexion sur des réformes structurelles de politiques publiques. Il est très utile de mener un exercice de fond (revue de dépenses....) afin de nourrir les travaux de programmation budgétaire.

Au-delà de ce budget tendanciel ou de reconduction qui constitue un exercice nécessaire mais pas suffisant dans la mesure où il convient d'assurer la discipline budgétaire globale : conformité du budget et des programmes de dépenses aux objectifs macroéconomiques (capacités financières du pays) et une meilleure allocation des ressources entre les différents secteurs en fonction des priorités du Gouvernement.

39

### Le cadre de dépenses à moyen terme

L'impérative révision des dépenses : une revue de dépenses publiques annuelle doit être menée afin de nourrir les travaux de programmation budgétaire.

Il apparaît en effet, pertinent d'identifier les dépenses à enjeux (important volume budgétaire et / ou forte dynamique de croissance), et d'en comprendre les paramètres physiques, chiffrés responsables de l'évolution constatée (nombre de personnes éligibles à un dispositif d'aide, résorption d'un stock d'impayés, recrutement à un niveau élevé dans certains Ministères ou Établissements...)

Dans une deuxième étape, une réflexion peut être menée sur des réformes structurelles permettant de maîtriser l'évolution de ces paramètres.

40

### Le cadre de dépenses à moyen terme

La Direction Générale du Budget peut également travailler l'efficacité et l'efficience de chaque dispositif et proposer des pistes d'évolution pour une dépense plus pertinente et plus ciblée (outils : expérimentations menées, comparaisons sectorielles nationales, voire internationales, analyse des coûts et évaluations par service, coût par agent des dépenses de fonctionnement par Ministère et par Service, évolution des moyens et des effectifs rapportés au nombre de bénéficiaires, comparaison internationale des coûts par élève...).

Ces analyses comparatives tant au niveau national qu'international (technique de benchmarking) se sont beaucoup développées dans la plupart des pays qui ont mis en place une approche budgétaire par programmes axée sur les résultats.

41

### Le cadre de dépenses à moyen terme

La Direction Générale du Budget s'est ainsi appuyée dans ces pays sur les résultats obtenus dans le cadre de la réalisation des programmes mais également sur les rapports de l'Inspection Générale des Finances et sur les rapports de la Cour des Comptes.

La constitution de base de données ou de modèles de prévision spécifiques permet l'enrichissement des analyses et des expertises réalisées.

Dans de nombreux pays (France, Canada, Pays Bas, Royaume-Uni, Italie, Finlande...) la modernisation de l'Etat s'est en outre accompagnée de transferts accrus de compétence en faveur des collectivités territoriales. Ainsi, la réforme de l'Etat n'a pas tant conduit à un désengagement de la sphère publique qu'à un transfert croissant de la délivrance du service du niveau central à l'échelon local.

42

### Le cadre de dépenses à moyen terme

L'Etat, dans ces pays, a évolué vers un certain «recentrage» de ses missions comme de son organisation (fonctions de conception des politiques publiques avec souvent des réductions d'effectifs).

De manière générale, le double recentrage de l'Etat, à la fois stratégique et géographique, traduit la volonté d'une classification des compétences entre les différents acteurs de la sphère publique, en limitant au maximum les «zones grises» de compétences, c'est à dire des politiques partagées par un trop grand nombre d'acteurs (services de l'Etat, agences, collectivités locales) et par conséquent susceptibles de nuire à la lisibilité comme à l'efficacité des politiques publiques.

43

### Le cadre de dépenses à moyen terme

Pour réaliser des économies et maîtriser l'évolution des dépenses budgétaires, la stabilité des rémunérations et de la masse salariale, la mutualisation des services publics et en particulier des fonctions supports (cf. Suède, Pays Bas...) ont été recherchées : agence centralisant la passation des marchés publics, mutualisation dans les domaines de stratégie informatique, des procédures d'achat et de la maintenance des bâtiments.

Enfin, la réforme de l'Etat s'est concentrée dans ces différents pays sur la simplification administrative et l'accroissement de la productivité.

Force est de reconnaître que l'examen ultérieur de la pertinence des programmes et des résultats obtenus par rapport aux objectifs, devrait faciliter cette approche.

44

**Le cadre de dépenses à moyen terme**

Voir Tableau en annexe

**Modalités pratiques de réalisation du Cadre de Dépenses à Moyen Terme**

45

**Le cadre de dépenses à moyen terme**

Ainsi, et en conclusion, l'évolution des méthodes de travail apparaît nécessaire pour assurer la robustesse du C.D.M.T. (cf. rapport du F.M.I.). Elle suppose notamment :

- Une intensification des échanges techniques avec les ministères.
- Un renforcement du suivi pluriannuel des investissements.
- La réalisation de revues de dépenses pour dégager un vivier d'économies à la hauteur de la contrainte budgétaire globale.
- Un travail sur les risques budgétaires pour calibrer des réserves adéquates dans le C.D.M.T.

46

## Le plan d'engagement de dépenses

- Le Plan d'Engagement des Dépenses

**Définition** : Décret sur les modalités de conception et d'élaboration du C.B.M.T.  
Articles 10, 11 et 12.

*Art. 10. — Le plan d'engagement de dépenses est l'acte de l'évaluation des dépenses budgétaires pour une année. Il traduit le niveau régulier des engagements de dépenses en exécution du budget de l'Etat.*

*Art. 11. — Le plan d'engagement de dépenses est élaboré par le ministre ou le responsable de l'institution publique, en retraçant, par mois et/ou par trimestre, le niveau d'engagement de chaque programme et ses subdivisions.*

47

## Le plan d'engagement de dépenses

*Son élaboration doit tenir compte :*

- *du niveau et du rythme d'exécution constatés pour le dernier exercice connu ;*
- *des niveaux retenus au titre du document cité à l'article 9 ci-dessus portant les propositions CDMT formulées par les ministres et les responsables des institutions publiques ;*
- *des dépenses obligatoires et incompressibles ;*
- *de la hiérarchie des priorités.*

48

### Le plan d'engagement de dépenses

*Les niveaux d'engagement de dépenses proposés par le ministre ou le responsable de l'institution publique, au titre du plan d'engagement s'imposent à l'ensemble des ordonnateurs du programme concerné, lesquels à leur tour, élaborent un plan d'engagement opérationnel qui doit être notifié au contrôleur financier compétent.*

*A titre exceptionnel et pour des considérations dûment justifiées, la révision en cours d'exercice des niveaux d'engagement peut s'effectuer qu'après accord préalable du ministre chargé des finances au regard, notamment des capacités de décaissement de la trésorerie de l'Etat.*

49

### Le plan d'engagement de dépenses

**Art. 12.** — *Le ministre chargé des finances est rendu destinataire, au plus tard, à la fin de la période complémentaire, des copies des plans d'engagement de dépenses arrêtées, et effectue une consolidation devant traduire l'exécution du premier exercice du CDMT, suscité.*

*Cette consolidation doit donner, également, lieu à un état de rapprochement entre le plan d'engagement des dépenses consolidé et le plan de trésorerie de l'Etat.*

**Remarque :** Outil majeur pour le pilotage de l'exécution budgétaire et donc la crédibilité du CDMT, le plan d'engagement vise à assurer la soutenabilité pluriannuelle des engagements juridiques.

50

# *Formations techniques spécifiques*

## *2 )Les documents pour la programmation des crédits*

### *Programme des formations*

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

## *Les documents pour la programmation des crédits*

Introduction : application du principe de sincérité budgétaire

1. Au niveau du programme
2. 1<sup>er</sup> cas : au niveau de l'action non décomposée en sous-actions
3. 2<sup>ème</sup> cas : au niveau de l'action décomposée en sous-actions
4. Au niveau de la sous-action
5. Rappel de la définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables

## *Introduction : application du principe de sincérité budgétaire*

*LOLF Art. 70. — Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent en découler*

Le principe de sincérité vaut aussi dans la mise en œuvre des lois de finances, notamment dans cette dimension de la programmation

- A-t-on bien prévu toutes les dépenses qui s'imposeront au responsable de l'emploi des crédits, dépenses obligatoires et inéluctables ?
- A-t-on bien prévu le montant auquel conduit le principe de prudence appuyé sur les données disponibles en début d'année ?

### **Au niveau du programme**

Le document de programmation initiale des crédits du programme est établi par portefeuille de programmes, en distinguant les programmes.

Il a pour fonctions, programme par programme

1. d'ajouter aux crédits ouverts par la loi de finances initiale le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année, selon un tableau justifié sous forme de reports, fonds de concours, de produits assimilés et autres mouvements, établi dans le respect de la sincérité budgétaire ;
2. de répartir les crédits du programme entre les structures du niveau opérationnel, d'abord les actions ;
3. de définir les règles à appliquer par les actions et, le cas échéant, les sous-actions.

### **Au niveau du programme**

Les points d'attention, à vérifier, sont que

1. le montant des crédits de la loi de finances de l'année est bien respecté
2. l'évaluation des reports, fonds de concours, produits assimilés et autres mouvements attendus est sincère et prudente
3. le total attribué aux actions est égal ou inférieur au montant des crédits de la loi de finances initiale augmenté des reports, fonds de concours, produits assimilés et autres mouvements
4. la ventilation par titres est bien respectée
5. la ventilation par sous-programmes est bien mentionnée
6. les règles définies par le Ministère sont conformes au cadre des référentiels émis par le Ministre de finances

## **Au niveau du programme**

### **Rappel des définitions**

- 1) Les virements de crédits sont effectués d'un programme à un autre au sein d'un même ministère ou institution publique
- 2) Les transferts de crédits sont effectués entre programmes de ministères ou d'institutions publiques distincts
- 3) Les crédits de paiement disponibles sur le titre des dépenses d'investissement d'un programme peuvent être reportés sur le même programme dans la limite d'un plafond de 5% du crédit initial

## **Au niveau du programme**

- 4) Les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques en vue de contribuer à la réalisation, sous le contrôle de l'Etat, des dépenses d'intérêt public
- 5) Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits au profit du budget du ministère ou de l'institution publique concernée et à concurrence du même montant :
  - a) les recettes provenant de la restitution au trésor de sommes payées indûment ;
  - b) les recettes provenant de cessions, entre services de l'Etat, de biens et services réalisés conformément à la législation en vigueur.

### Au niveau du programme

Les tableaux suivants sont à remplir

1. La justification détaillée des ressources en sus des crédits de la loi de finances de l'année
2. La ventilation du programme entre les actions
  - a) Par titres
  - b) Par sous-programmes
3. Récapitulation par action

### Au niveau du programme

#### *1 - Tableau de calcul des crédits à programmer*

	Personnel		Fonctionnement des services		Investissement		Transfert		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Répartition de la loi de finances de l'année										
Virements dont...										
Transferts dont...										
reports										
fonds de concours dont...										
produits assimilés dont...										
autres attendus dont...										
<b>Total</b>										

**Au niveau du programme**  
**2 - Répartition des crédits du programme entre les actions**  
**a) Par titres**

	Personnel		Fonctionnement des services		Investissement		Transfert		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total										
Action a										
Action b										
Action c										

**Au niveau du programme**  
**2 - Répartition des crédits du programme entre les actions**  
**b) Par sous-programmes**

	SP 1		SP 2		SP 3		SP 4		SP 5		Total	
	AE	CP	AE	CP								
Total												
Action a												
Action b												
Action c												

### Au niveau du programme 3) Récapitulation par action

	Personnel		Fonctionnement des services		Investissement		Transfert		Total action	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SP 1										
SP 2										
SP 3										
SP 4										
SP 5										
Total action										

### *Au niveau de l'action non décomposée en sous-actions*

En ce cas, le document de programmation prend la portée suivante

1. Il s'agit de prévoir toutes les catégories de dépenses dans la limite fixée par le document de programmation initiale des crédits du programme et cela en leur appliquant une grille d'analyse selon le degré de contrainte décroissant.

a) Les dépenses obligatoires

b) Les dépenses inéluctables

c) Les autres dépenses n'ont pas le même degré de contrainte, elles ne peuvent, normalement, être envisagées et programmées qu'une fois ces 2 catégories assurées.

***Au niveau de l'action non décomposée en sous-actions***

2. La programmation comporte une prévision du rythme de la dépense. Le rythme est relié au calendrier des comptes rendus d'utilisation des crédits. Le trimestre peut être retenu.

3. Les actes majeurs de dépense (marchés ou transferts à de grands opérateurs par exemple) s'inscrivent dans ce cadre, ils sont cités individuellement pour permettre, au moment de leur visa par le Contrôle, de vérifier que la réalisation est cohérente avec la programmation.

***Au niveau de l'action non décomposée en sous-actions***

Les points d'attention à vérifier sont que

1. le montant des crédits alloués à l'action par le document de programmation initiale des crédits du programme est respecté
2. la ventilation par titres est bien respectée
3. la ventilation par sous-programmes est bien mentionnée
4. le montant des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables est évalué de manière sincère et non sous-évaluée, par rapport aux exercices antérieurs et sur la base des justificatifs fournis
5. le cadencement de la dépense est convenablement étalé
6. les actes majeurs de dépense qui doivent intervenir sont bien listés
7. les règles définies par le Ministère sont respectées

***Au niveau de l'action non décomposée en sous-actions***

Un tableau est rempli

- par sous-programme
- et par titre de crédits utilisés

selon le modèle suivant

Il y a donc autant de tableaux pour 1 action que de sous-programmes X fois titre de crédits

***Au niveau de l'action non décomposée en sous-actions***

*Action*

*pour le sous-programme n°*

*pour les crédits de personnel / fonctionnement des services / investissement / transfert*

	1 <sup>er</sup> trimestre		2 <sup>ème</sup> trimestre		3 <sup>ème</sup> trimestre		4 <sup>ème</sup> trimestre		Total année	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Total</b>										
<b>Dépenses obligatoires</b>										
<b>Dépenses inéluctables</b>										
<b>Dont...</b>										
<b>Dont...</b>										
<b>Dont...</b>										
<b>Autres dépenses</b>										
<b>Dont...</b>										
<b>Dont...</b>										
<b>Dont...</b>										

***Au niveau de l'action décomposée en sous-actions***

En ce cas, le document de programmation prend la portée suivante

Il a pour fonction de répartir les crédits de l'action entre les structures du niveau opérationnel subordonné, les sous-actions.

Les points d'attention, à vérifier, sont que

1. le total attribué aux sous-actions est égal ou inférieur au montant des crédits de l'action
2. la ventilation par titres est bien respectée
3. la ventilation par sous-programmes est bien mentionnée

***Au niveau de l'action décomposée en sous-actions***

Les tableaux suivants sont à remplir

1. La ventilation de l'action entre les sous-actions
  - a) Par titres
  - b) Par sous-programmes
2. Récapitulation par sous-action

***Au niveau de l'action décomposée en sous-actions***  
***1) Répartition des crédits de l'action entre les sous-actions***  
***a) Par titres***

	Personnel		Fonctionnement des services		Investissement		Transfert		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Total</b>										
<b>Sous-action a</b>										
<b>Sous-action b</b>										
<b>Sous-action c</b>										

***Au niveau de l'action décomposée en sous-actions***  
***b) Par sous-programmes***

	SP 1		SP 2		SP 3		SP 4		SP 5		Total	
	AE	CP	AE	CP								
<b>Total</b>												
<b>Sous-action a</b>												
<b>Sous-action b</b>												
<b>Sous-action c</b>												

*Au niveau de l'action décomposée en sous-actions*  
2) Récapitulation par sous-action

	Personnel		Fonctionnement des services		Investissement		Transfert		Total sous-action	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SP 1										
SP 2										
SP 3										
SP 4										
SP 5										
Total sous-action										

*Au niveau de la sous-action*

**En ce cas, le document de programmation prend la portée suivante**

**1. Il s'agit de prévoir toutes les catégories de dépenses dans la limite fixée par le document de programmation initiale des crédits du programme et cela en leur appliquant une grille d'analyse selon le degré de contrainte décroissant.**

**a) Les dépenses obligatoires**

**b) Les dépenses inéluctables**

**c) Les autres dépenses n'ont pas le même degré de contrainte, elles ne peuvent, normalement, être envisagées et programmées qu'une fois ces 2 catégories assurées.**

***Au niveau de la sous-action***

- 2. La programmation comporte une prévision du rythme de la dépense. Le rythme est relié au calendrier des comptes rendus d'utilisation des crédits. Le trimestre peut être retenu.**
- 3. Les actes majeurs de dépense (marchés ou transferts à de grands opérateurs par exemple) s'inscrivent dans ce cadre, ils sont cités individuellement pour permettre, au moment de leur visa par le Contrôle, de vérifier que la réalisation est cohérente avec la programmation.**

***Au niveau de la sous-action***

**Les points d'attention à vérifier sont que**

- 1. le montant des crédits alloués à la sous-action par le document de programmation de l'action est respecté**
- 2. la ventilation par titres est bien respectée**
- 3. la ventilation par sous-programmes est bien mentionnée**
- 4. le montant des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables est évalué de manière sincère et non sous-évaluée, par rapport aux exercices antérieurs et sur la base des justificatifs fournis**
- 5. le cadencement de la dépense est convenablement étalé**
- 6. les actes majeurs de dépense qui doivent intervenir sont bien listés**
- 7. les règles définies par le Ministère sont respectées**

*Au niveau de la sous-action*

Un tableau est rempli

- par sous-programme
- et par titre de crédits utilisés

selon le modèle suivant

Il y a donc autant de tableaux pour 1 sous-action que de sous-programmes X fois titre de crédits

*Au niveau de la sous-action*

*Sous-action*

*pour le sous-programme n°*

*pour les crédits de personnel / fonctionnement des services / investissement / transfert*

	1 <sup>er</sup> trimestre		2 <sup>ème</sup> trimestre		3 <sup>ème</sup> trimestre		4 <sup>ème</sup> trimestre		Total année	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total										
Dépenses obligatoires										
Dépenses inéluctables										
Dont...										
Dont...										
Dont...										
Autres dépenses										
Dont...										
Dont...										
Dont...										

### ***Définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables***

La base de ces définitions est à l'article 11 du Décret exécutif n° 20-404 du 14 Jomada El Oula 1442 correspondant au 29 décembre 2020 fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits.

Le caractère limitatif des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables n'est d'aucune manière un jugement négatif sur l'intérêt moindre qu'auraient les autres dépenses. C'est juste une classification par ordre de degré de contrainte.

### ***Définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables***

Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu au terme de la période complémentaire.

Il s'agit donc des dépenses répondant cumulativement aux conditions suivantes :

1. ayant fait l'objet de consommation au stade de l'engagement lors des exercices antérieurs
2. pour lesquelles une certification de service fait a été validée au plus tard le 31 décembre de l'année N - 1

Elles ne concernent que les crédits de paiement par construction

### ***Définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables***

Les dépenses inéluctables sont

1. les restes à payer à échoir au cours de l'exercice,
2. les dépenses afférentes au personnel en activité,
3. les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux,
4. ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services.

### ***Définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables***

Les restes à payer sont les dépenses qui respectent, de manière cumulative, les trois conditions suivantes:

1. ayant donné lieu à consommation au niveau de l'engagement au cours d'exercices précédents
2. sans certification de service fait à la date du 31/12/N-1
3. dont le paiement qui consomme les crédits de paiement interviendra avant la fin de l'exercice N

***Définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables***

Les dépenses afférentes au personnel en activité concernent

- la rémunération
- les primes et indemnités en vigueur,
- les avancements automatiques
- et les charges sociales

du personnel en fonctions au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice N,

à l'exclusion

- des recrutements à intervenir, même autorisés par la loi de finances de l'année, mais toujours susceptibles d'être remis en question par des mesures d'économie (annulation)
- des avancements discrétionnaires pouvant être suspendus

***Définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables***

Les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux s'entendent strictement : il s'agit de l'application des textes en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice N, avant toute modification, même décidée en son principe mais non adoptée définitivement dans les règles,

- des critères d'éligibilité
- des taux des transferts

### ***Définition des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables***

Les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services s'entendent, elles aussi, strictement. Elles se réfèrent au standard de fonctionnement existant, sans aucune amélioration. Sont par exemple exclues, sans que cette liste soit exhaustive, quelle que soit leur justification, les dépenses correspondant

- à la prise en compte de nouveaux locaux
- au renforcement des dépenses d'entretien (immobilier, automobile, informatique...)

***Merci de votre attention***

## *Formations techniques spécifiques*

### *3) Le suivi de l'exécution du budget*

1

#### *Programme des formations*

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

## Suivi de l'exécution du budget

- INTRODUCTION

- I. La LOLF fixe un double plafond limitatif des engagements et des paiements.

- Les avantages
- La maîtrise du rythme et du volume des dépenses engagées

3

## Suivi de l'exécution du budget

- II. Les outils de suivi de l'exécution budgétaire.

- Le plan d'engagements.
- La comptabilité des engagements.
- La situation de l'exécution du budget de l'Etat : mise en œuvre périodique d'un tableau de bord.
- La réalisation de profils de prévision d'exécution budgétaire en cours d'année.
- La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement.

4

### Suivi de l'exécution du budget

**INTRODUCTION : La réforme contribue à enrichir les outils de suivi de l'exécution budgétaire.**

- Le contexte budgétaire suppose un pilotage fin et réactif de la gestion et de l'exécution des dépenses publiques.
- Si les instruments existants de suivi de l'exécution étaient suffisants lorsque les dépenses pouvaient être exécutées sans restriction, ils ne permettent pas aujourd'hui de répondre à l'exigence de fiabilité, d'exhaustivité et de disponibilité des informations budgétaires et financières en cours de gestion.

5

### Suivi de l'exécution du budget

**Le développement des sources d'information tant au niveau des engagements que des paiements devrait favoriser une exploitation systématique des données budgétaires et financières (situation de l'exécution du budget de l'Etat avec la mise en œuvre périodique d'un tableau de bord).**

**Cet exercice complété et affiné par la réalisation de profils de prévision d'exécution budgétaire permettrait d'apporter un éclairage continu et régulier améliorant la prévisibilité, mais surtout d'ajuster dans des délais raisonnables les dépenses en cas de dérapages significatifs.**

6

### Suivi de l'exécution du budget

Cette action représente un enjeu important car la crédibilité du budget de l'Etat peut être affectée si les écarts constatés entre le montant des crédits votés en loi de finances et leur exécution apparaissent significatifs d'où la recherche d'une exécution suivie, maîtrisée et plus active du budget de l'Etat (cf. indicateurs PEFA).

7

### Un double plafond limitatif des engagements et des paiements

#### I. La LOLF fixe un double plafond limitatif des engagements et des paiements.

Réf : LOLF Article 30

*«Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. L'engagement peut produire des effets sur un ou plusieurs exercices budgétaires. Pour les dépenses d'investissement, les autorisations d'engagements notifiées pour l'année concernée demeurent, le cas échéant, valables pour l'année suivante.»*

8

**Un double plafond limitatif des engagements et des paiements**

*Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées, mandatées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement».*

Ainsi, les autorisations d'engagement sont consommées par la souscription des engagements de dépense (engagement juridique) à hauteur du montant ferme pour lequel l'Etat s'engage auprès d'un tiers. Les crédits de paiement, eux, sont consommés par le paiement au créancier, une fois les tâches incombant à l'ordonnateur puis au comptable accomplies.

9

**Un double plafond limitatif des engagements et des paiements**

- Les avantages.

L'introduction d'une gestion budgétaire et comptable des engagements en substitution aux anciennes autorisations de programme revêt un triple avantage :

- Elle renforce le contrôle de la dépense en excluant tout paiement s'il n'est pas rattachable à un engagement initial.
- Elle fluidifie la gestion en dissociant la phase d'engagement de la disponibilité immédiate des crédits.

10

**Un double plafond limitatif des engagements et des paiements**

- Elle améliore la fiabilité du suivi et la qualité de la budgétisation en permettant le suivi un par un de l'avancement des engagements juridiques.

Ainsi et notamment, l'introduction des autorisations d'engagement (A.E.) est indispensable à la mise en œuvre d'un cadre de gestion fiabilisé des investissements pluriannuels. Elle contribue à évaluer la soutenabilité pluriannuelle globale des projets d'investissement au regard des capacités d'absorption des finances publiques.

11

**Un double plafond limitatif des engagements et des paiements**

- La maîtrise du rythme et du volume des dépenses engagées.

La maîtrise du rythme et du volume des dépenses engagées est la clef de la maîtrise des dépenses publiques.

Le respect des objectifs de dépense suppose d'engager financièrement et juridiquement l'Etat dans les limites compatibles avec ses capacités réelles de financement et de paiement.

12

### **Un double plafond limitatif des engagements et des paiements**

**La maîtrise de la première étape de la chaîne d'exécution de la dépense est donc essentielle pour garantir la crédibilité du cadrage et des objectifs budgétaires.**

**A contrario, le non respect des plafonds d'engagements présente des risques importants pour les finances publiques :**

13

### **Un double plafond limitatif des engagements et des paiements**

- **Tensions de trésorerie, voire arriérés de paiements, si le volume des engagements juridiques et financiers de l'Etat dépasse ses capacités de décaissement ;**
- **Coûts supplémentaires, directs ou indirects, liés à un éventuel allongement des délais de paiement (intérêts moratoires, contentieux avec les fournisseurs, voire augmentation des prix par la prise en compte du risque de non-paiement dans les tarifs appliqués aux services de l'Etat).**

14

## Les outils de suivi de l'exécution du budget

### II. Les outils de suivi de l'exécution budgétaire.

La LOLF contribue à enrichir les outils de suivi de l'exécution budgétaire.

15

## Le plan d'engagement des dépenses

- Le plan d'engagement des dépenses.

**Définition – Rappel : Décret sur les modalités de conception et d'élaboration du C.B.M.T. Articles 10,11 et 12**

***«Le plan d'engagement de dépenses est l'acte de l'évaluation des dépenses budgétaires pour une année. Il traduit le niveau régulier des engagements de dépense en exécution du budget de l'Etat.***

16

### **Le plan d'engagement des dépenses**

*Le plan d'engagement de dépenses est élaboré par le ministre ou le responsable de l'institution publique, en retraçant, par mois et/ou par trimestre, le niveau d'engagement de chaque programme et ses subdivisions. Son élaboration doit tenir compte :*

- *du niveau et du rythme d'exécution constatés pour le dernier exercice connu ;*
- *des niveaux retenus au titre du document cité à l'article 9 ci-dessus portant les propositions CDMT formulées par les ministres et les responsables des institutions publiques ;*
- *des dépenses obligatoires et incompressibles ;*
- *de la hiérarchie des priorités.*

17

### **Le plan d'engagement des dépenses**

*Les niveaux d'engagement de dépenses proposés par le ministre ou le responsable de l'institution publique, au titre du plan d'engagement s'imposent à l'ensemble des ordonnateurs du programme concerné, lesquels à leur tour, élaborent un plan d'engagement opérationnel qui doit être notifié au contrôleur financier compétent.*

*A titre exceptionnel et pour des considérations dûment justifiées, la révision en cours d'exercice des niveaux d'engagement peut s'effectuer qu'après accord préalable du ministre chargé des finances au regard, notamment des capacités de décaissement de la trésorerie de l'Etat.*

18

### Le plan d'engagement des dépenses

*Le ministre chargé des finances est rendu destinataire, au plus tard, à la fin de la période complémentaire, des copies des plans d'engagement de dépenses arrêtées, et effectue une consolidation devant traduire l'exécution du premier exercice du CDMT, suscitée.*

*Cette consolidation doit donner, également, lieu à un état de rapprochement entre le plan d'engagement des dépenses consolidé et le plan de trésorerie de l'Etat.*

**Remarque** : Outil majeur pour le pilotage de l'exécution budgétaire et donc la crédibilité du C.D.M.T., le plan d'engagement vise à assurer la soutenabilité pluriannuelle des engagements juridiques.

19

### La comptabilité des engagements

- La comptabilité des engagements.

Source : décret sur les modalités et procédures relatives au contrôle budgétaire des dépenses publiques. Chapitre 6 Article 29.

*«Outre les missions qui lui sont conférés dans le cadre du contrôle budgétaire des dépenses publiques, le contrôleur financier est chargé :*

20

### La comptabilité des engagements

- *de tenir des registres de consignation des visas, des rejets et d'avis ;*
- *de tenir une comptabilité des effectifs budgétaires ;*
- *de tenir une comptabilité des engagements de dépenses ;*
- *de tenir un cahier de suivi des crédits de paiement ;*
- *De conseiller, au plan financier, l'ordonnateur ».*

21

### La comptabilité des engagements

**Article 30 du décret :**

*«Le contrôleur financier transmet au Ministre chargé du Budget, selon un calendrier défini par ce dernier, des situations périodiques destinées à renseigner les services compétents sur l'évolution des engagements de dépenses et des effectifs budgétaires».*

**Chapitre 7 Article 33 du décret :**

*«La comptabilité des engagements de dépenses est tenue, conformément aux nomenclatures budgétaires en vigueur, sur des applications informatiques ou sur des fiches comptables mises en place par les services compétents du Ministre chargé du Budget.*

22

### **La comptabilité des engagements**

*Ces applications informatiques et les fiches comptables doivent être validées, préalablement à leur mise en place, par les services centraux du Ministre chargé du Budget.*

*La comptabilité des engagements de dépenses a pour objet de déterminer à tout moment :*

- le montant des engagements effectués au titre des autorisations d'engagement ;*
- le montant des soldes disponibles.*

*En bonne règle, en regard des engagements effectués, les crédits de paiement doivent être réservés, même s'ils ne sont pas encore, à ce stade, consommés. Ainsi sera calculé le reste à payer résultant de la différence entre les crédits de paiement réservés et les paiements effectués*

23

### **La comptabilité des engagements**

*Elle doit retracer l'ensemble des dépenses qu'elles soient soumises au visa, à l'avis ou exclues du contrôle budgétaire. L'ordonnateur est tenu de mettre à la disposition du contrôleur financier les informations et données permettant la tenue de la comptabilité des engagements.*

*Les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des engagements de dépenses sont définis par arrêté du Ministre chargé du Budget».*

24

## La comptabilité des engagements

### Remarques :

- L'autorisation d'engagement permet de contrôler la dépense au moment de son commencement et d'en maîtriser les impacts potentiellement pluriannuels. Elle fait partie des autorisations fixées par le Parlement.
- Mais outre la comptabilité des engagements et conformément à l'article 65 de la LOLF, la comptabilité budgétaire comprend aussi une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires fondée sur le principe de la comptabilité de caisse.

25

## La situation de l'exécution du budget

Le pilotage infra-annuel de l'exécution budgétaire est nécessaire.

### **Pourquoi ?**

Parce que on ne peut plus piloter l'exécution du budget avec le seul plan de trésorerie et le fonds de réserve (assèchement) et il faut donc bien, pour éviter des reports de charges ou des situations de non paiement des factures, agir en amont du paiement au niveau des engagements.

26

### La situation de l'exécution du budget

#### Comment ?

- Connaissance périodique de la situation budgétaire de l'exécution (tableau de bord mensuel).
- Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire (2 : une prévision en mai de l'année, l'autre au mois de septembre).
- Si la situation enregistre des dérapages imprévus qui affectent le déficit, la préparation de mesures d'ajustement ou de redressement doit être envisagée.

27

### La situation de l'exécution du budget

- ♦ La situation de l'exécution du budget de l'Etat : mise en œuvre périodique d'un tableau de bord.

**Rappel** : La comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires est fondée sur une logique de caisse et ce qui implique que les opérations de dépenses et de recettes de l'Etat sont rattachées en comptabilité à l'exercice durant lequel elles sont payées ou encaissées.

Cette comptabilité est tenue par les comptables publics qui peuvent périodiquement arrêter une situation des recettes et des dépenses.

28

### **La situation de l'exécution du budget**

En outre et conformément à l'article 34 du décret sur les modalités et procédures relatives au contrôle budgétaire des dépenses publiques :

«Le cahier de suivi des crédits de paiement, tenu par le contrôleur financier au titre des programmes, retrace :

- le montant des crédits de paiement mis en place, le cas échéant révisés ;
- les crédits de paiement réservés ;

29

### **La situation de l'exécution du budget**

- le solde des crédits de paiement résultant de la différence entre les crédits de paiement le cas échéant révisés et des crédits de paiement réservés ;
- le paiement effectué selon la situation mensuelle transmise par le comptable assignataire ;
- le reste à payer résultant de la différence entre les crédits de paiement réservés et les paiements effectués».

30

### La situation de l'exécution du budget

Le pilotage infra-annuel de l'exécution budgétaire nécessite la connaissance périodique de la situation de l'exécution du budget de l'Etat (tableau de bord mensuel).

A l'instar du rôle joué par le relevé du compte bancaire pour le budget d'une famille, il est nécessaire de réaliser une exploitation systématique des données budgétaires résultant de la comptabilité budgétaire (encaissement – décaissement) pour le budget de l'Etat.

31

### La situation de l'exécution du budget

La situation mensuelle du budget de l'Etat (S.M.B.) devrait être mise en œuvre et comprendre une photographie de l'exécution infra-annuelle du budget de l'Etat en retraçant, mois par mois, les principaux éléments comptables : dépenses, recettes, prélèvements sur recettes, solde des comptes spéciaux et leur résultante globale : le solde du budget général.

La situation mensuelle du budget de l'Etat (S.M.B) devrait offrir ainsi, une vision synthétique de l'évolution de l'exécution budgétaire de l'Etat de l'exercice en cours et serait de nature à permettre des comparaisons avec les résultats observés lors des exercices antérieurs aux mêmes périodes de l'année.

32

### La situation de l'exécution du budget

La S.M.B. permettrait enfin, d'apprécier l'évolution, mois par mois, de l'ensemble des facteurs qui contribuent à la formation du solde courant d'exécution budgétaire : évolution des dépenses, évolution des recettes fiscales et non fiscales.

La mise en œuvre d'un tableau de bord sur la situation périodique de l'exécution du budget constitue une condition nécessaire mais pas suffisante pour apprécier la situation, anticiper et optimiser les dispositifs éventuels de correction ou redressement.

Cet exercice doit être complété par la réalisation de profils de prévision d'exécution budgétaire en cours d'année.

33

### Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire

- ♦ La mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire.

Il s'agit d'actualiser les prévisions faites dans le cadre de la loi de finances initiale et estimer les évolutions en recettes et en dépenses au 31 décembre de l'année. Il convient en effet, de prendre en compte les facteurs ou aléas nouveaux compte tenu du délai entre la préparation de la loi de finances (juillet de l'année n-1) et l'année n :

- incidence de l'actualisation des hypothèses retenues pour la construction de la loi de finances initiale (exemples augmentation de la croissance P.I.B. ou de l'inflation...);

34

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

- évolution du nombre de bénéficiaires d'une prestation à réglementation constante ;
- décisions nouvelles du Gouvernement visant à octroyer une mesure budgétaire générale ou spécifique ;
- aléas budgétaires liés à des évènements climatiques sanitaires, sociaux ou économiques.

Enfin, il convient d'apprécier et de connaître le montant des dépenses engagées non encore payées en consultant les contrôleurs financiers.

35

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

Au cours du deuxième semestre et notamment au mois de septembre, la prévision sert de diagnostic au Gouvernement pour décider des mesures de redressement éventuelles qui devront être mises en œuvre avant la fin de l'année pour s'assurer que la dépense finale respecte l'intention initiale du Gouvernement et du Parlement et soit cohérente avec les objectifs de trajectoire budgétaire.

36

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

En plus de ces échanges réguliers en cours d'année, la Direction Générale du Budget peut s'appuyer également, pour préparer ces travaux, sur l'expertise des Contrôleurs Financiers qui sont en contact quotidiennement avec les gestionnaires ministériels et disposent d'une bonne connaissance des dossiers techniques du Ministère auprès duquel ils sont placés. Avec notamment le suivi des engagements, ceux-ci peuvent mettre en évidence, les inadéquations entre les engagements, les besoins de paiement et les moyens disponibles.

39

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

Une distinction est opérée entre dépenses obligatoires (dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu), dépenses inéluctables (restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses de personnel afférentes au personnel en fonction,...) et autres dépenses.

Formaliser ces échanges au cours de rendez- vous infra-annuels, les comptes rendus intermédiaires de gestion (mai et septembre pour les programmes dont ils ont la charge) contribuent également à identifier d'éventuelles difficultés d'exécution et à analyser les écarts apparaissant avec la loi de finances initiale.

40

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

**Descriptif :** La réalisation de plusieurs exercices de prévision d'exécution en cours d'année ; il s'agit de :

- Procéder à un travail d'analyse périodique de l'exécution de la dépense au niveau de la nomenclature budgétaire intégrant la nature de la dépense et au niveau du programme. Ces travaux d'analyse permettent notamment, en utilisant les données disponibles sur la gestion de l'exercice précédent, d'actualiser la prévision de l'exercice en cours par rapport aux hypothèses retenues pour la construction de la Loi de Finances initiale (réalisées en n-1).

37

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

En outre ces analyses permettent d'actualiser les données concernant les déterminants de la dépense, comme par exemple le nombre de bénéficiaires d'une prestation versée par l'Etat et plus globalement de prendre en compte dans la prévision de dépenses tout facteur ou aléa nouveau pouvant entraîner un écart avec la prévision établie au moment de la loi de finances initiale.

- Estimer le niveau d'évolution spontanée de la dépense, lors de l'exécution budgétaire, il apparaît opportun de recourir au dialogue et à l'échange d'informations entre la Direction Générale du Budget et ses correspondants ministériels. Ces informations sont confrontées à l'historique des années précédentes et à toute autre information pertinente du secteur ou de la conjoncture économique.

38

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

Utiliser toutes ces informations afin d'établir une prévision de l'évolution spontanée des dépenses en exécution de l'Etat et ensuite proposer des mesures qui permettent de corriger ces écarts. Réaliser cette prévision également sur les dépenses de personnel.

Dans ce cadre, il est assuré, avec les Ministères techniques, un suivi particulièrement étroit de l'ensemble des mesures statutaires et indemnitaires applicables aux personnels. Pour cela, il est souhaitable que la Direction Générale du Budget exerce une compétence générale pour assister le Ministre chargé du budget qui doit contresigner les projets de textes réglementaires relatifs à la fonction publique ou aux fonctionnaires qui ont des répercussions financières directes ou indirectes sur le budget de l'Etat.

41

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

S'agissant des dépenses en elles-mêmes, que ce soit en terme d'emplois ou de masse salariale, il doit être vérifié que les hypothèses qui sous-tendent les schémas d'emplois ministériels, c'est à dire les sorties ou les besoins de recrutement, soient cohérentes et avérées, et surtout que celles-ci soient bien respectées, en matière d'emplois, en fin d'année.

Pour la masse salariale, il apparaît opportun de s'assurer, eu égard à la sensibilité du sujet, que ces dépenses ont été correctement évaluées et éventuellement pourvoir aux besoins de crédits de la façon la plus précise possible en fournissant les voies et les moyens du gage de ces dérapages sur les dépenses.

42

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

Un suivi régulier et systématique de l'exécution des recettes est réalisé.

Au cours du deuxième semestre et notamment au mois de septembre, la prévision sert de diagnostic au Gouvernement pour décider des mesures de redressement éventuelles qui devront être mises en œuvre avant la fin de l'année pour s'assurer que la dépense finale respecte l'intention initiale du Gouvernement et du Parlement et soit cohérente avec les objectifs de trajectoire budgétaire.

43

**Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire**

**VOIR EN ANNEXE  
TABLEAU D'ANALYSE PERIODIQUE  
DE L'EXECUTION DE LA DEPENSE**

44

### La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement

♦ La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement.

**Descriptif :** Anticiper et prévoir des mesures de correction en cours d'année.

La prévision d'exécution budgétaire sert de diagnostic au Gouvernement pour décider des mesures de redressement éventuelles qui devront être mises en œuvre avant la fin de l'année pour s'assurer que la dépense finale soit cohérente avec les objectifs de trajectoire budgétaire.

45

### La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement

- 1) La régulation des engagements qui consiste à fluidifier ou à ralentir le rythme des dépenses.
- 2) Le gel de crédits ou réserve budgétaire est souvent utilisé pour pallier certains risques.
- 3) Des annulations de crédits sont pratiquées pour éviter les dérapages en dépenses et un accroissement du déficit budgétaire.
- 4) Des ajustements opérés dans le cadre d'une loi de finances rectificative.

46

**La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement****1. Préparation de la matrice de régulation des engagements.**

**Descriptif :** La régulation des engagements qui consiste à fluidifier ou à ralentir le rythme des dépenses, favorise :

- La réalisation d'un plan de trésorerie qui permet d'assurer une adéquation entre le flux des dépenses inscrites au budget et le rythme des encaissements ainsi que de prévenir les suspensions ou ruptures de paiements.

47

**La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement**

- La préparation de la mise en œuvre des mesures correctrices ou de redressement (gel ou annulation de crédits), lesquelles sont nécessaires pour assurer la couverture de nouvelles dépenses imprévues et ne pas aggraver la situation budgétaire.

Cette procédure est cependant de nature à ralentir la réalisation de certaines opérations. Toutefois, on observe au niveau international, que les Ministères ont tendance à mobiliser une grande partie de leurs crédits au cours du deuxième semestre de l'année.

48

**La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement****2. Décisions de gel de crédits.**

**Descriptif :** Le gel de crédits ou réserve budgétaire est souvent utilisé pour pallier certains risques.

Pour garantir le respect des objectifs, de nombreux pays engagés dans une réforme budgétaire ont constitué, en début d'année, à partir des crédits de chaque programme, une réserve de précaution, outil important de la régulation budgétaire, destinée à couvrir les aléas en dépenses qui peuvent survenir en cours d'exécution. Ainsi et en fonction du volume et du montant des dérapages apparus en gestion, la réserve de précaution ou gel des crédits sera pleinement ou partiellement mobilisée pour compenser de nouvelles dépenses (annulation de crédits).

49

**La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement****3. Décisions d'annulation de crédits.**

**Descriptif :**

A partir des exercices de gel de crédits ou de mise en réserve, il peut être annulé des crédits par voie réglementaire ou par voie législative (loi de finances rectificative) si la situation l'exige : diminution des recettes par rapport aux prévisions de la LFI ou accroissement d'autres dépenses.

50

**La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement****Mesures fiscales.**

A l'instar des pratiques budgétaires de certains pays, la situation au regard de l'exécution budgétaire peut exiger des ajustements fiscaux décidés en cours d'année comme la vente de biens immobiliers du domaine public ou l'augmentation des bases ou taux de certains impôts. Les marges de manœuvre sur les dépenses paraissent parfois limitées compte tenu notamment de leur rigidité (personnel, interventions...) ou de l'impact des investissements publics sur l'activité économique et le niveau de chômage.

51

**La préparation de mesures d'ajustement ou de redressement****4. Inscription des mesures en LFR.****Descriptif :**

Le Gouvernement peut également décider d'augmenter les ressources et donc de prendre une nouvelle mesure fiscale pour assurer la couverture de nouvelles dépenses et respecter la norme de déficit fixée. Cette procédure implique simplement de prendre en compte le montant estimé de cette mesure au prorata temporis au titre d'une année.

52

## Suivi de l'exécution budgétaire

### CONCLUSION

Ces actions représentent un enjeu important car la maîtrise de l'exécution budgétaire contribue à valoriser et à crédibiliser la politique budgétaire auprès notamment des opérateurs financiers.

53

## Suivi de l'exécution budgétaire

En outre, il convient d'optimiser la gestion de la trésorerie en conciliant une mobilisation pertinente des emprunts et obligations (à bonne date) avec un solde positif du compte de l'Etat à la Banque Centrale.

Enfin, de nouveaux leviers de gestion doivent être mis en place pour contenir l'évolution significative de la part des dépenses récurrentes, voir incompressibles dans le budget de l'Etat face à des imprévus (chute de recettes, pic de dépenses...).

54

# *Formations techniques spécifiques*

## *4) L'audit et le contrôle*

07/06/2021

### *Programme des formations*

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

07/06/2021

## ***L'audit et le contrôle***

### **Introduction et définitions**

#### **I - Les réformes à intervenir**

- 1. du contrôle financier**
- 2. des inspections**

#### **II - L'institution**

- 1. d'un contrôle de gestion**
- 2. d'un contrôle interne budgétaire**
- 3. de l'audit interne**
- 4. par ailleurs (rappel), d'un contrôle interne comptable**

#### **III - Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe**

- 1. les rapports de la Cour des comptes**
- 2. les conditions d'une certification**

07/06/2021

## ***Introduction et définitions***

**La loi de règlement vient clore le cycle budgétaire. Dans la LOLF, elle prend une importance nouvelle avec**

- 1. la dimension de performance : les rapports ministériels de rendement**
- 2. l'exigence de rapidité, pour créer un cycle vertueux : l'analyse de l'exécution précédente fondant le débat des budgets à venir**
- 3. un contrôle externe fortement positionné : celui exercé par la Cour des comptes**

**Cette place du contrôle externe se combine avec le renouvellement et la diversification des autres formes de contrôle**

**Rappel des définitions en partant des termes les plus anciens. Références : Larousse, Wikipedia**

07/06/2021

## *Introduction et définitions*

### **Contrôle**

2 sens sont donnés

1) Action de contrôler quelque chose, quelqu'un, de vérifier leur état ou leur situation au regard d'une norme : Contrôle des touristes à la douane. Tour de contrôle d'un aéroport. Contrôle médical.

soit : une action contradictoire, exercée par une autorité posée en « contre » à ce qu'il s'agit de contrôler

>contrôle externe

> contrôle financier, inspection même s'ils appartiennent à la sphère gouvernementale et ne relèvent pas, à ce titre, selon les standards, du contrôle externe

2) Action, fait de contrôler quelque chose, un groupe, d'avoir le pouvoir de les diriger : Perdre le contrôle de son véhicule. Avoir le contrôle d'un territoire

soit : une action interne, de maîtrise de soi (avoir son contrôle, celui de son équilibre) ou de ce qui prolonge le soi (ex son véhicule)

> contrôle interne, contrôle de gestion

07/06/2021

## *Introduction et définitions*

### **Inspection**

Action d'inspecter, d'examiner, de contrôler des personnes, des choses : Tournée d'inspection.

Fonction d'inspecteur.

Corps des inspecteurs, de fonctionnaires investis d'une mission de contrôle

action exercée de l'extérieur par une personne ou des structures autres que les acteurs opérationnels

action plutôt occasionnelle que continue

07/06/2021

## *Introduction et définitions*

### Audit

L'audit est un processus systématique, indépendant et précisément documenté permettant de recueillir des informations objectives pour déterminer dans quelle mesure les éléments du système observé satisfont aux exigences des référentiels du domaine concerné.

Action exercée de l'extérieur avec des règles d'indépendance

Systématique

Dans le cadre de référentiels, de normes, elles-mêmes standardisées

07/06/2021

## *Introduction et définitions*

L'audit est une expertise professionnelle effectuée par un agent compétent et indépendant aboutissant à un jugement par rapport à une norme sur les états financiers, le contrôle interne, l'organisation, la procédure, ou une opération quelconque d'une entité.

Il s'agit donc d'opérations d'évaluations, d'investigations, de vérifications ou de contrôles, regroupées sous le terme d'*audit* en raison d'exigences réglementaires ou normatives. En effet, ces exigences imposent que ces opérations correspondent à des procédures écrites avec des responsables identifiés, ce qui explique l'apparition de ce terme en français. L'audit est perçu comme un outil d'amélioration continue, car il permet de faire le point sur l'existant afin d'en dégager les points faibles ou non conformes (suivant les référentiels d'audit). Ce constat, nécessairement formalisé sous forme de rapport écrit, permet de mener les actions nécessaires pour corriger les écarts et dysfonctionnements relevés.

Les auditeurs se réfèrent notamment à la norme ISO 19011, qui traite de la technique de l'audit et des compétences requises de l'auditeur. Les auditeurs externes légaux s'appuient pour leurs contrôles sur des référentiels comptables, nationaux ou transnationaux, ainsi que sur des principes de contrôle interne.

07/06/2021

### ***Les réformes à intervenir : contrôle financier***

***Source : Décret relatif au contrôle budgétaire des dépenses publiques***

- Ce contrôle couvre la totalité de la dépense publique, hors celle des Autorités de l'Etat et celle des opérateurs (qui dépendent de leurs ressources propres et non du financement par l'Etat)
- Sa mission est de contribuer à la maîtrise de la dépense
- Il relève du Ministre chargé du budget
- Les contrôleurs sont responsables, sauf en cas de passer outre
- Les modalités du contrôle sont diverses et adaptées, *a priori* et *a posteriori*, selon le cas, suivant les options d'un contrôle modulable, sélectif et réversible.

07/06/2021

### ***Les réformes à intervenir : contrôle financier***

**1 La règle de la soutenabilité budgétaire est placée en tête**

**2 La soutenabilité des actes s'apprécie par rapport à la programmation au niveau du programme, de l'action ou de la sous-action**

**3 Le contrôle intervient donc successivement**

**sur les documents de programmation**

**sur les actes de dépense (marchés etc.) : sont-ils bien dans le cadre ?**

**4 Le contrôle doit refuser de viser un acte n'entrant pas dans le cadre de la programmation**

**5 Certaines dépenses ont un caractère plus contraignant, les dépenses certaines**

**elles doivent être bien cernées**

**et recevoir la priorité**

07/06/2021

***Les réformes à intervenir : contrôle financier***

- 1 La règle normale est que les projets d'actes à enjeu important continuent d'être soumis au visa préalable éventuellement bloquant un par un**
- 2 Par exception limitée ne sont pas soumis à visa les projets d'actes  
soit par définition à faible enjeu  
soit parce que la dépense annuelle cumulée est faible**
- 3 La définition de ce seuil est précise : les dépenses dont les montants cumulés, par nature de prestations, travaux, fournitures, études ou services, durant le même exercice budgétaire, pour l'unité contrôlée, sont inférieurs à 100 000 DA**
- 4 Le contrôle est informé de l'exécution par un état bimestriel**
- 5 Le contrôleur peut vérifier qu'il n'y a pas eu de dérapage par contrôle a posteriori ; il peut être décidé de revenir à un contrôle a priori**

07/06/2021

***Les réformes à intervenir : contrôle financier***

- 1 Le contrôleur examine les projets d'engagement notamment au regard de leur compatibilité avec la programmation**
- 2 Il peut suspendre le visa pour que le projet d'engagement et / ou la programmation soient révisés et rendus compatibles**
- 3 Le contrôleur doit faire toutes ses observations en une fois**
- 4 Le délai d'examen est de 10 jours maximum**
- 5 Normalement il n'y a plus de dossier envoyé après le 20 décembre**

07/06/2021

### ***Les réformes à intervenir : contrôle financier***

- 1 L'ordonnateur peut passer outre le refus de visa
- 2 Le dossier est porté à la connaissance du Ministre dont relève l'ordonnateur
- 3 Le contrôleur fait rapport au Ministre chargé du budget
- 4 Le Ministre chargé du budget fait rapport aux institutions spécialisées chargées du contrôle *a posteriori* des dépenses publiques, donc notamment à la Cour des comptes
- 5 La responsabilité du contrôleur est dégagée
- 6 Il n'y a pas de passer outre en cas de rejet définitif prononcé en raison de la qualité de l'ordonnateur ou de l'indisponibilité ou l'absence de crédits.

07/06/2021

### ***Les réformes à intervenir : inspections***

La rédaction de la LOLF ne fixe rien de précis à cet égard, leur rôle continue  
Le sujet relève de chaque autorité de rattachement des diverses inspections ;  
elles peuvent demeurer dans leur organisation administrative

Il est évident qu'elles doivent intégrer

1. la nouvelle architecture de la LOLF : programmes, sous programmes, actions et, éventuellement, sous actions
2. la nouvelle démarche de performance

Les inspections ne peuvent que tenir compte des programmes dans leur définition

- éléments stratégiques
- objectifs
- indicateurs de performance

07/06/2021

### ***L'institution d'un contrôle de gestion***

C'est au niveau de chaque programme, voire de chaque action, que devrait être institué un contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion est, de manière générale, personnalisé par un contrôleur de gestion, éventuellement une équipe de contrôleurs de gestion.

Le contrôleur de gestion est placé sous l'autorité hiérarchique du responsable de programme (ou d'action). Il ne relève pas, sauf organisation dérogatoire du directeur en charge de la fonction financière ministérielle encore moins du ministre chargé du budget

Il est un outil essentiel de l'animation du dialogue de gestion entre le responsable de programme et les subdivisions opérationnelles, actions et éventuellement sous-actions.

07/06/2021

### ***L'institution d'un contrôle de gestion***

Les fonctions sont les suivantes

**Aider au pilotage stratégique et opérationnel, et à la prise de décision :**

**formaliser les objectifs et indicateurs de performance des programmes et garantir leur déclinaison opérationnelle ;**

**organiser le dialogue de gestion autour de la recherche de la performance (moyens, objectifs, résultats) et contribuer au processus budgétaire (dans ses différentes phases : construction, exécution, bilan) ;**

**produire les rapports de gestion et les tableaux de bord, à partir des données provenant des services gestionnaires, pour aider à la prise de décision et contribuer à l'efficacité et l'efficience des processus de management.**

07/06/2021

### ***L'institution d'un contrôle de gestion***

**Assurer la mesure des productions, des coûts et des résultats**

**définir les nomenclatures des productions (ex délivrance des titres d'identité) ;**

**mesurer les activités, les produits, les coûts et les résultats ;**

**définir et mettre en œuvre les méthodes de comparaison entre unités et les méthodes d'étalonnage ;**

**développer les outils de justification des crédits budgétaires et de programmation des activités.**

**Organiser et animer la fonction de contrôle de gestion**

**structurer la fonction, définir et documenter l'organisation, les outils et les procédures de contrôle de gestion ;**

**assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information nécessaires au contrôle de gestion (collecte de données élémentaires, consolidation, analyse) ;**

**mutualiser les bonnes pratiques (réunions, séminaires ..) ;**

07/06/2021

### ***L'institution d'un contrôle de gestion***

**définir les profils de poste et les référentiels de compétence liés à la fonction contrôle de gestion ; conduire le changement autour de la mise en œuvre de cette fonction ;**

**définir les besoins de formation en contrôle de gestion et valider les contenus pédagogiques des stages proposés ;**

**définir et actualiser régulièrement les contenus de la documentation ministérielle en ligne sur le contrôle de gestion ;**

**animer les réseaux internes de contrôleurs de gestion (administration centrale, services déconcentrés, opérateurs) ;**

**communiquer sur le contrôle de gestion (diffuser au sein du ministère les informations en provenance du réseau interministériel).**

07/06/2021

### ***L'institution d'un contrôle interne budgétaire***

Au niveau de chaque ministère, le contrôle interne regroupe l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère.

Ceux-ci sont caractérisés par les objectifs dont ils doivent permettre de s'assurer de l'atteinte :

- qualité des comptes depuis le fait générateur jusqu'à son dénouement comptable pour le contrôle interne comptable ;
- qualité de la comptabilité budgétaire et soutenabilité de la programmation et de son exécution pour le contrôle interne budgétaire.

Le contrôle interne budgétaire est donc logiquement placé auprès du responsable de la fonction financière ministérielle.

07/06/2021

### ***L'institution d'un contrôle interne budgétaire***

S'agissant du contrôle interne budgétaire, l'objectif de qualité de la comptabilité budgétaire vise à rendre compte de l'usage fait des autorisations budgétaires, fixées par le Parlement s'agissant de l'État, par leur organe délibérant s'agissant des établissements publics et organismes

L'objectif de soutenabilité budgétaire vise à s'assurer du respect des plafonds fixés dans les autorisations budgétaires, à la fois annuellement et dans une perspective pluriannuelle, telle que portée par les lois de programmation des finances publiques, de sorte d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures. La maîtrise de la soutenabilité concourt au respect de nos engagements en matière de trajectoire des finances publiques.

07/06/2021

### *L'institution d'un audit interne*

Au niveau de chaque ministère, l'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces.

Pour l'État, ce sont des comités ministériels d'audit interne qui arrêtent la programmation des audits budgétaires et comptables.

Les audits sont réalisés par des auditeurs formés à cette tâche, bénéficiant de garanties d'indépendance professionnelle.

07/06/2021

### *L'institution d'un audit interne*

S'agissant des organismes, c'est l'organe délibérant qui arrête le programme d'audit. Le cas échéant, il met en place un comité d'audit auquel est soumis le programme d'audit.

En l'absence d'audit interne au sein d'un organisme, l'évaluation de la maîtrise des opérations budgétaires et comptables ainsi que l'appréciation de la qualité du contrôle interne budgétaire et comptable est le plus souvent réalisée par des auditeurs placés sous l'autorité du ministre chargé du budget ou d'un autre ministre de tutelle de l'organisme.

07/06/2021

	Le contrôle de gestion	Le contrôle interne	L'audit interne
niveau	programme, voire action	ministère	ministère
identification	contrôleur de gestion	ensemble de dispositifs internes, responsables de tous les niveaux	auditeurs indépendants
responsabilité	le responsable de programme, d'action	le responsable de la fonction financière ministérielle	des comités d'audit
finalité	aider au pilotage stratégique et opérationnel et à la prise de décision	maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs	assurer que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces
base	des méthodes	des méthodes	des référentiels

07/06/2021

### ***Rappel : le contrôle interne comptable***

Source : LOLF article 65 «Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et refléter une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière».

Ce principe renforce l'exigence de qualité comptable qui a toujours été une préoccupation du comptable public, mais pour lequel le législateur organique a précisé son rôle en prévoyant qu'il veille au respect des principes comptables et s'assure notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

C'est sur le renforcement du dispositif de contrôle interne que cette exigence de qualité comptable peut être satisfaite.

07/06/2021

### ***Rappel : le contrôle interne comptable***

Le contrôle interne comptable recouvre l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, mis en œuvre par l'ensemble des acteurs, pour maîtriser le fonctionnement des activités financières de l'Etat et donner ainsi une assurance raisonnable sur la qualité des comptes, c'est-à-dire, leur fidélité à la réalité économique, patrimoniale et financière.

Le contrôle interne intègre un audit interne comptable et financier, à la charge d'un service distinct des acteurs opérationnels, permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité du dispositif de contrôle interne.

07/06/2021

### ***Rappel : le contrôle interne comptable***

Le contrôle interne repose sur une démarche permanente et itérative dans le sens où, pour maîtriser les risques, il doit être constamment adapté aux évolutions de l'environnement de travail (normatives, informatiques, organisationnelles...) et réajusté en fonction de l'évaluation des risques par nature mouvants. C'est un dispositif dynamique qui repose sur une expertise régulière des risques et s'inscrit dans une boucle d'amélioration continue, à la fois dans les domaines de l'organisation des services de l'Etat, dans la documentation des procédures et de la traçabilité des opérations financières et comptables.

Cette nécessaire adaptation du contrôle interne s'inscrit néanmoins dans un cadre normatif.

07/06/2021

### ***Rappel : le contrôle interne comptable***

De plus, l'ensemble du contrôle interne comptable de l'Etat est évalué chaque année par la Cour des Comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'Etat.

L'ensemble de ce dispositif concourt ainsi à fournir au Parlement et aux citoyens une information comptable enrichie et fiable et destinée :

- à donner une image de la situation financière et patrimoniale de l'Etat ;
- à procurer aux décideurs les moyens d'analyse budgétaire et financière ;
- à sécuriser et valoriser le patrimoine de l'Etat.

07/06/2021

### ***Rappel : le contrôle interne comptable***

#### **Renforcer le contrôle interne pour répondre aux exigences de la LOLF.**

Avec le passage à une comptabilité en droits constatés, les actifs, les provisions, les charges à payer, sont d'autant d'éléments nouveaux à comptabiliser, synonymes de procédures comptables nouvelles à fiabiliser.

Par ailleurs, le fait générateur, point de départ des opérations comptables, trouve désormais sa source très en amont de l'intervention du comptable, chez le gestionnaire. La qualité des comptes dépend ainsi de la fiabilité des procédures mises en œuvre par tous les acteurs de la fonction comptable, qu'il s'agisse des gestionnaires ou des comptables. Le dispositif de contrôle interne doit donc être renforcé afin de couvrir tout le processus comptable, du fait générateur du droit ou de l'obligation à sa traduction dans les états financiers.

**Tous les risques significatifs de nature comptable doivent être maîtrisés.**

07/06/2021

***Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe***

***Source : LOLF Article 88.***

***Le projet de loi portant règlement budgétaire est accompagné de rapports de la Cour des Comptes :***

- 1. Un rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité. Cette certification est appuyée par un rapport qui retrace les vérifications effectuées à cette fin.***
- 2. Un rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits examinés en particulier au regard des programmes mis en œuvre.***

07/06/2021

***Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe***

**La certification est une mission d'audit externe des comptes qui consiste à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit à se prononcer également sur leur sincérité.**

**Rapport sur les vérifications effectuées pour la certification (éventuelle, avec ou sans réserves)**

**Cela donne au Parlement et aux ministères une assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée.**

07/06/2021

### *Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe*

Le rapport relatif aux résultats d'exécution de la loi de finances de l'exercice concerné et à la gestion des crédits est, lui, de nature budgétaire ; il

- est centré sur les programmes
- donc inclut la dimension objectifs / moyens
- s'appuie sur les rapports ministériels de rendement

07/06/2021

### *Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe*

- Exigence de délai : il est défini pour permettre que l'examen de la loi de finances pour 2027 puisse être pleinement éclairé par l'analyse définitive, complète de l'exercice 2025. Et ainsi de suite

	<i>Du 01/11/2024 au 31/12/2024</i>	<i>Du 01/01/2025 au 31/12/2025</i>	<i>Du 01/01/2026 au 31/01/2026</i>	<i>Le 01/08/2026</i>	<i>Le 07/10/2026</i>
<i>Exercice 2025</i>	Engagements par anticipation sur 2025	Exécution 2025	Période complémentaire 2025	Date limite de dépôt du projet de loi de règlement 2025	
<i>Exercice 2027</i>					Date limite du dépôt du projet de loi de l'année 2027

07/06/2021

### ***Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe***

Une hypothèse de calendrier pour respecter la date limite de dépôt du projet de loi de règlement

01/08 dépôt du projet de loi de règlement

20/07 procédure d'adoption du projet de loi (Conseil des ministres ...)

15/07 remise par la Cour des comptes de ses 2 rapports après avoir reçu du Gouvernement les réponses aux questions sur les rapports et les comptabilités

15/05 remise par le Gouvernement de tous les rapports de rendement, de toutes les comptabilités

07/06/2021

### ***Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe***

A l'instar des expériences internationales, il apparaît nécessaire de finaliser un référentiel qui s'inspire des principaux standards nationaux et internationaux (PCG, IFRS, IPSAS).

Un «recueil des normes comptables de l'Etat» devra intégrer les principes de la comptabilité des entreprises tout en tenant compte de certaines particularités, qu'il s'agisse, par exemple, de la non-valorisation du droit à lever l'impôt ou de l'interprétation particulière de la notion de résultat. Ce référentiel doit également s'attacher au respect du principe d'image fidèle en termes d'exhaustivité et de pertinence de l'information avec la notion de contrôle ou la diversité des techniques d'évaluation des biens.

07/06/2021

### ***Les fondements et les perspectives de l'audit et du contrôle externe***

**Dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'Etat, la Cour des Comptes devrait, à l'instar des expériences internationales, évaluer l'ensemble des dispositifs de contrôle interne comptable de l'Etat.**

**La Cour doit pouvoir accéder**

- à tous les éléments
- au système d'information lui même

**Elle doit elle-même suivre un référentiel d'audit**

**Dans la plupart des expériences internationales, l'auditeur externe, en Algérie la Cour des comptes, se fait auditer lui-même, par exemple par une Cour des comptes étrangère**

07/06/2021

# *Formations techniques spécifiques*

## *5) Le contrôle financier*

### *Programme des formations*

- 1) Formation commune
- 2) Formation d'approfondissement
  - Le décret sur les règles de gestion
  - Performance et gestion des programmes
- 3) Formations techniques spécifiques
  - CBMT et préparation des lois de finances
  - Documents de programmation
  - Suivi de l'exécution
  - Audit et contrôles (hors CF)
  - Contrôle financier

## *Le contrôle financier*

- **Introduction**
- **champ et mission**
- **organisation**
- **critères**
- **rôle dans la programmation et son suivi**
- **allègement du contrôle a priori sur les dépenses à faible enjeu budgétaire**
- **cas des marchés**
- **encadrement des modalités et des délais**
- **passer outre**
- **registres et rapports**
- **comptabilités**

## *Introduction*

**Le contrôle financier renouvelé dans le cadre de la LOLF est défini et organisé par un texte qui lui est consacré. En effet, la rénovation du contrôle financier est un des éléments importants de la nouvelle gestion publique. La finalité budgétaire est centrale, dans le titre même.**

**Ce texte va être présenté dans son intégralité.**

***Source décret sur les modalités et procédures relatives au contrôle budgétaire des dépenses publiques***

***Article 1<sup>er</sup> : Le présent décret a pour objet de fixer les conditions, les modalités et les procédures relatives au contrôle budgétaire des dépenses publiques.***

### ***champ et mission***

**Art.2. : Le contrôle budgétaire des dépenses publiques s'applique aux dépenses :**

- de l'Etat
  - o budget général ;
  - o comptes spéciaux du trésor.
- des collectivités territoriales ;
- des établissements publics à caractère administratif ;
- des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;
- des établissements publics de santé.
- des établissements publics locaux à caractère administratif ;
- exécutées au titre :
  - ✓ de la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée ;
  - ✓ des fonds de concours.
- Il s'applique aussi à la gestion financière et administrative du personnel des établissements publics à caractère scientifique et technologique ;
- Le contrôle budgétaire au sens du présent décret ne s'applique pas aux dépenses du Conseil de la Nation et de l'assemblée populaire nationale qui demeurent régis par les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables.

### ***champ et mission***

**Points clés : champ très large puisque c'est**

- tout le budget de l'Etat
- les établissements publics financés par l'Etat (subventions)
- qu'il s'agisse de gestion directe, de maîtrise d'ouvrage déléguée ou des fonds de concours

**C'est donc toutes les dépenses financées dans les organes dépendant du Gouvernement grâce aux prélèvements obligatoires effectués par l'Etat.**

**Seules exclusions**

- les dépenses du Conseil de la Nation et de l'assemblée populaire nationale (car hors du Gouvernement)
- les dépenses hors celles de personnel des établissements publics à caractère scientifique et technologique (spécificité de la recherche)

### ***champ et mission***

***Art. 3. : Le contrôle budgétaire des dépenses publiques a pour objet de contribuer à la maîtrise de l'exécution du budget et à la soutenabilité budgétaire des actes de gestion et de veiller à la régularité des dépenses par rapport à la législation et la réglementation en vigueur.***

***Ce contrôle intervient dans les formes a priori et a posteriori, selon le cas, suivant les options d'un contrôle modulable, sélectif et réversible.***

**Points clés :**

**Mission dans l'ordre**

- **budgétaire : la maîtrise de l'exécution, la soutenabilité des actes de gestion**
- **de régularité des dépenses**

**Adaptation et diversité des modalités : visa a priori mais pas seulement**

### ***organisation***

#### ***CHAPITRE 2 : DES SERVICES CHARGES DU CONTROLE BUDGETAIRE DES DEPENSES PUBLIQUES***

***Art. 4. : Le contrôle budgétaire des dépenses publiques est exercé par les contrôleurs financiers assistés de contrôleurs financiers adjoints conformément aux dispositions du présent décret et des statuts particuliers qui les régissent.***

**Points clés**

- 1. Le contrôle est une tâche exercée par des personnes définies**
- 2. Ce n'est pas une fonction impersonnelle ou collective**
- 3. A la base, le lien des contrôleurs avec le ministre chargé du budget**

### *organisation*

*Art. 5. : Le contrôleur financier est personnellement responsable du fonctionnement de l'ensemble des services placés sous son autorité, ainsi que des visas qu'il délivre, des rejets qu'il notifie et des avis qu'il formule.*

*Art. 6. : Le contrôleur financier adjoint, dans la limite des tâches qui lui sont délimitées par le contrôleur financier, est responsable des actes qu'il accomplit et des visas qu'il délivre, des avis qu'il formule ainsi que des rejets provisoires qu'il notifie, au titre du contrôle budgétaire, conformément à la réglementation en vigueur.*

*Art. 7. : La responsabilité prévue aux articles 5 et 6 du présent décret est toutefois dérogée lorsqu'il est fait application de l'acte de passer outre.*

#### Points clés

1. La responsabilité personnelle (hiérarchique, pénale s'il y a délit ou crime, financière en cas d'atteinte à l'intérêt public)
2. La levée de la responsabilité si l'ordonnateur passe outre au refus de visa

### *organisation .....*

*Art. 8. : Les contrôleurs financiers et les contrôleurs financiers adjoints sont tenus par le secret professionnel à l'occasion des dossiers examinés et des actes dont ils prennent connaissance.*

*Dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont protégés contre toute pression ou intervention de nature à nuire à l'accomplissement de leur mission.*

#### Points clés

1. La règle du secret professionnel
2. L'indépendance, notamment à l'égard des ordonnateurs puisque les contrôleurs ne relèvent que du ministre chargé du budget
3. Le ministre chargé du budget est lui-même obligé de garantir cette indépendance : rapports publics des contrôleurs et communication à la Cour des comptes des cas difficiles

*critères*

**CHAPITRE 3 : DES MODALITES DU CONTROLE BUDGETAIRE DES  
DEPENSES PUBLIQUES**

*Art. 9. : le contrôleur financier examine la régularité de la dépense et la soutenabilité budgétaire des actes de gestion. Il doit s'assurer notamment de :*

- la conformité à la programmation des crédits et des effectifs budgétaires des services centraux et déconcentrés des Ministères et des institutions publiques ;*
- l'objet, l'imputation et l'exactitude de l'évaluation des dépenses ;*
- la conformité aux lois et règlements en vigueur ;*
- la disponibilité des crédits ;*
- la qualité d'ordonnateur.*

*critères*

**Points clés**

- 1 La règle de la soutenabilité budgétaire est placée en tête**
- 2 La soutenabilité des actes s'apprécie donc par rapport à la programmation au niveau du programme, de l'action ou de la sous-action**
- 3 Le contrôle intervient logiquement, successivement**
  - sur les documents de programmation
  - sur les actes de dépense (marchés etc.) : sont-ils bien dans le cadre de la programmation ?
- 4 Le contrôle doit refuser de viser un acte n'entrant pas dans le cadre de la programmation**
- 5 Une part des dépenses a un caractère plus contraignant : les dépenses certaines**
  - elles doivent être bien cernées
  - et recevoir la priorité

### *rôle dans la programmation et son suivi*

Rappel de la programmation au niveau

- du programme
- de l'action
- le cas échéant de la sous-action
- Source: Décret exécutif fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits

*La programmation qui s'effectue à chacun des niveaux opérationnels... porte sur l'ensemble des crédits alloués comme sur l'ensemble des dépenses prévisibles, elle doit assurer la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, selon un cadre de référence défini par le ministre chargé du budget.*

### *rôle dans la programmation et son suivi*

*Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu au terme de la période complémentaire.*

*Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois et règlements, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services.*

*La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures.*

### ***rôle dans la programmation et son suivi***

*décret sur les modalités et procédures relatives au contrôle budgétaire des dépenses publiques Art. 12. : Sont soumis, selon les cas prévus par la réglementation en la matière, soit à la procédure d'avis soit à celle de visa, les projets d'actes :*

- *de programmation des crédits et des effectifs budgétaires visée à l'article 9 du présent décret ;*
- *de modification de la répartition initiale des crédits ;*
- *de délégation des crédits et de leur retrait.*

**Points clés : sont soumises au contrôle**

1. les diverses programmations (programme, action, les cas échéant sous-action)
2. les modifications, notamment les mouvements à l'intérieur du programme aussi
3. la mise en place des crédits aussi

### ***rôle dans la programmation et son suivi***

*L'avis du contrôleur financier est donné, dans le délai fixé par l'article 22, sur le caractère soutenable des projets d'actes suscités, en s'appuyant sur les résultats de l'exécution de l'année précédente et en analysant notamment les dépenses certaines.*

*Il est entendu par dépenses certaines :*

- *les restes à payer à échoir au cours de l'exercice,*
- *les dépenses afférentes au personnel en fonction,*
- *les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux ;*
- *les dépenses nécessaires à la continuité de l'activité des services.*
- *les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu.*

*Est établie par l'ordonnateur, au titre de cette procédure, une fiche d'avis dont la contenance est fixée par le ministre chargé du budget. Cette fiche d'avis est accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives et explicatives de la dépense.*

### *rôle dans la programmation et son suivi*

#### Points clés

1. Le contrôleur a pour premier rôle la maîtrise de l'exécution et la soutenabilité de la dépense.
2. La programmation est la mise en cohérence de l'ensemble des besoins ou projets de dépense avec la limite budgétaire assignée à chaque niveau.
3. L'ensemble des besoins doit accorder la priorité aux dépenses incontournables, appelées dépenses certaines
4. Ces dépenses certaines sont définies
5. Leur définition est stricte, l'ordonnateur ne peut pas mettre arbitrairement sous cette rubrique des dépenses de son choix
6. Le contrôleur doit disposer d'éléments probants pour les quantifier

### Etude de cas

Programmation

Dépenses obligatoires

Etude de cas

Etude de cas

## **allègement du contrôle a priori sur les dépenses à faible enjeu budgétaire**

### **Points clés**

**1** La règle normale est que les projets d'actes à enjeu important continuent d'être soumis un par un au visa préalable éventuellement bloquant

**2** Par exception limitée ne sont pas soumis à visa les projets d'actes

soit par définition à faible enjeu

soit parce que la dépense annuelle cumulée est faible

## **allègement du contrôle a priori sur les dépenses à faible enjeu budgétaire**

*Art. 10. : Sont soumis, préalablement à leur signature, au contrôle budgétaire a priori du contrôleur financier, pour visa, les projets :*

- d'actes de nomination, de titularisation et ceux concernant la carrière et la rémunération des personnels, à l'exception de l'avancement d'échelon ;*
- d'états nominatifs établis à la clôture de chaque exercice budgétaire ;*
- d'états matrices initiaux établis dès la mise en place des crédits ainsi que les projets d'états matrices complémentaires intervenant au cours de l'année budgétaire ;*
- de marchés publics, de délégation de service public et d'avenants.*
- d'engagement appuyé de bons de commande ou de projets de convention ou de contrats, lorsque le montant ne dépasse pas le seuil prévu par la réglementation des marchés publics ;*
- d'acte portant allocation de dotation budgétaire ;*
- d'engagement relatif aux remboursements de frais, et aux dépenses sur régies, justifié par des factures définitives ;*
- de marchés à commande relatifs aux charges annexes.*

***allègement du contrôle a priori sur les dépenses  
à faible enjeu budgétaire***

**Point clé**

**Pour certaines catégories d'établissements, le contrôle a priori est moins étendu**

***Art. 11. : Le contrôle budgétaire a posteriori des dépenses publiques s'exerce sur les catégories de dépenses des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics de santé, fixées par arrêté interministériel du Ministre chargé du secteur concerné et du Ministre chargé des Finances.***

***allègement du contrôle a priori sur les dépenses  
à faible enjeu budgétaire***

**Ne sont pas soumis à visa les projets d'actes**

**1) soit par définition à faible enjeu**

**Leur liste est limitative**

**2) soit parce que la dépense annuelle cumulée est faible**

**La définition de ce seuil est précise : les dépenses dont les montants cumulés, par nature de prestations, travaux, fournitures, études ou services, durant le même exercice budgétaire, pour l'unité contrôlée, sont inférieurs à 100 000 DA**

***allègement du contrôle a priori sur les dépenses  
à faible enjeu budgétaire***

***Art. 13. : Sont exclus du contrôle budgétaire et ne sont pas soumises au visa et à l'avis du contrôleur financier :***

- les dépenses dont les montants cumulés, par nature de prestations, travaux, fournitures, études ou services, durant le même exercice budgétaire, pour l'unité contrôlée, sont inférieurs à 100 000 DA ;***
- les actes portant sur l'avancement d'échelon ;***
- les dépenses relatives aux médicaments et produits pharmaceutiques ;***
- les frais d'habillement ;***
- les charges annexes : eau, électricité, gaz, téléphone fixe, à l'exception des marchés à commande ;***

***allègement du contrôle a priori sur les dépenses  
à faible enjeu budgétaire***

- les frais d'édition et de publicité ;***
- aux frais d'assurance ;***
- les dépenses d'abonnement internet ;***
- les frais d'acquisition en vignette automobile ;***
- les frais de contrôle technique des véhicules ;***
- les dépenses payables sans ordonnancement préalable et sans ordonnancement.***
- Les dispositions du présent article ne concernent que les personnes morales citées à l'article 2 tirets 1, 3, 4 et 5.***

***allègement du contrôle a priori sur les dépenses  
à faible enjeu budgétaire***

Pour ces dépenses

- 1) Le contrôle est informé de l'exécution par un état bimestriel
- 2) Le contrôleur peut vérifier qu'il n'y a pas eu de dérapage en effectuant un contrôle a posteriori ; il peut être décidé de revenir à un contrôle a priori

***allègement du contrôle a priori sur les dépenses  
à faible enjeu budgétaire***

***Art. 14. : Une situation bimestrielle de l'exécution des dépenses et des actes visés à l'article 13 du présent décret, doit être établie et notifiée par l'ordonnateur concerné, appuyée d'un certificat administratif, au service du contrôle financier.***

***La dernière situation, au titre de l'exercice budgétaire, doit être certifiée par l'ordonnateur et revêtue du visa du comptable assignataire.***

***Un contrôle a posteriori peut être exercé par le contrôleur financier sur des échantillons des dépenses et actes qui n'ont pas été soumis au visa préalable et ont fait l'objet d'une exécution,. Dans le cas où ce contrôle fait apparaître des défaillances, la procédure de visa du contrôle préalable peut être rétablie, sur le rapport du Ministre chargé des finances, sans remise en cause des dépenses déjà exécutées.***

***Les modalités d'exercice du contrôle a posteriori sur des échantillons des dépenses et actes visés à l'article 13 du présent décret, sont fixées par le Ministre chargé des finances.***

### *cas des marchés*

- Points clés

1. Intervention des commissions compétentes
2. Pas de chevauchement de rôle entre contrôleur financier et commission
3. Rôle du contrôleur
  - Vérification budgétaire
  - Pas de vérification sur les dispositions réglementaires, seulement sur les dispositions législatives
  - En ce cas, retour vers la commission

*Art. 15.- En matière de contrôle budgétaire des projets de marchés publics, le visa global délivré par les commissions des marchés publics s'impose au contrôleur financier, sauf en cas de constatation d'une non-conformité à des dispositions législatives.*

### *cas des marchés*

*Dans ce cadre, et à l'exclusion de toute appréciation sur l'opportunité de la dépense qui relève de la seule responsabilité du service contractant, le contrôle préalable des dépenses engagées est sanctionné par un visa garantissant :*

- *la disponibilité des crédits budgétaires ;*
- *la conformité par rapport à la programmation des crédits budgétaires visée à l'article 9 du présent décret, le cas échéant ;*
- *l'objet, l'imputation et l'exactitude de l'évaluation des dépenses ;*
- *la concordance du montant de l'engagement avec les éléments contenus dans le projet de marché ;*
- *la qualité de l'ordonnateur.*

### ***cas des marchés***

*Dans le cas de la constatation d'une non-conformité à des dispositions législatives relatives aux marchés publics, le contrôleur financier est tenu, seulement d'informer, par écrit, la commission des marchés compétente.*

*En outre, en cas de constatation d'autres anomalies, il doit informer après visa, par note d'observation, le ministre chargé du budget, le président de la commission des marchés compétente et l'ordonnateur concerné.*

### ***encadrement des modalités et des délais***

#### **Points clés**

- 1. Définition d'une fiche d'engagement pour organiser l'échange entre service ordonnateur et contrôle**
- 2. Responsabilité de l'ordonnateur**

*Art. 16. : Pour le contrôle budgétaire a priori ou a posteriori défini par le présent décret, l'ordonnateur est tenu d'établir une fiche d'engagement dont la contexture est fixée par le ministre chargé du budget. Cette fiche d'engagement est accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives et explicatives de la dépense.*

*Art. 17. : Le visa accordé par le contrôleur financier, est apposé sur l'acte et la fiche d'engagement, lorsque l'engagement remplit les conditions prévues par le présent décret.*

*Le visa ou l'avis du contrôleur financier n'atténue pas la responsabilité des ordonnateurs en matière de fautes de gestion prévues par la législation et la réglementation en vigueur.*

### *encadrement des modalités et des délais*

#### **Points clés**

- 1 Le contrôleur examine les projets d'engagement notamment au regard de leur compatibilité avec la programmation**
- 2 Deux étapes dans l'échange avec le service ordonnateur**
  - la suspension si les difficultés sont susceptibles d'être réparées**
  - le rejet**
- 3 Il peut suspendre le visa notamment pour que le projet d'engagement et / ou la programmation soient révisés et rendus compatibles**

### *encadrement des modalités et des délais*

**Art. 18. : La suspension de visa peut intervenir dans les cas ci-après :**

- incompatibilité de la proposition d'engagement avec l'état actuel de la programmation budgétaire, incompatibilité susceptible d'être corrigée par la modification d'autres éléments de la programmation ;**
- proposition d'engagement entachée d'irrégularités susceptibles d'être corrigées ;**
- absence ou insuffisance des pièces justificatives et explicatives requises ;**
- omission d'une mention substantielle sur les documents y annexés.**

***encadrement des modalités et des délais***

Si l'échange ouvert par la suspension de visa n'aboutit pas de manière satisfaisante, le contrôleur procède à un rejet

*Art. 19 - La notification du rejet définitif est motivée par :*

- la non-conformité des propositions d'engagement aux lois et règlements en vigueur ;*
- l'indisponibilité des crédits ou des postes budgétaires ;*
- le non-respect par l'ordonnateur des observations consignées dans la note de suspension de visa.*

***encadrement des modalités et des délais***

**Les échanges sont encadrés**

- 1. Le contrôleur doit faire toutes ses observations en une fois**
- 2. Il doit motiver ses observations et donner les références**
- 3. Il doit faire rapport au ministre chargé du budget qui peut avoir une position différente**

### ***encadrement des modalités et des délais***

***Art. 20 - Dans les cas prévus aux articles 18 et 19 ci-dessus, l'ordonnateur doit être renseigné en une seule fois sur l'ensemble des motifs qui s'opposent au visa.***

***En cas de suspension de visa, la note que le contrôleur financier doit adresser à l'ordonnateur doit comporter toutes les observations relevées ainsi que les références des textes relatifs au dossier traité et dont la non-observation a motivé le refus de visa. La suspension de visa notifiée par le contrôleur financier à l'ordonnateur ne doit pas être répétitive.***

***En cas de rejet définitif, le contrôleur financier doit transmettre une copie du dossier, accompagnée d'un rapport circonstancié, au ministre chargé du budget. Dans ce cas, le ministre chargé du budget peut reformer le rejet définitif prononcé par le contrôleur financier lorsqu'il estime que les éléments constitutifs du rejet ne sont pas fondés.***

### ***encadrement des modalités et des délais***

***Art. 21 - D'autres modalités de contrôle budgétaire approprié peuvent être définies pour certains secteurs ou certaines catégories de dépenses par arrêté du ministre chargé du budget.***

***Dans le cadre du contrôle budgétaire approprié, le contrôleur financier établit, trimestriellement ou semestriellement, selon le cas, un rapport relatant les conditions d'exécution du budget, qu'il adresse simultanément au ministre chargé du budget et à l'ordonnateur concerné.***

#### **Points clés**

- 1. D'autres modalités de contrôle que celles décrites précédemment peuvent être instituées**
- 2. En ce cas, un rapport régulier est fait par le contrôleur et adressé**

### ***encadrement des modalités et des délais***

#### **Points clés**

1. Le délai normal est de 10 jours
2. La suspension du visa prolonge ce délai

#### **• CHAPITRE 4**

#### **• LES DELAIS D'EXECUTION DU CONTROLE BUDGETAIRE**

#### **• DES DEPENSES PUBLIQUES.**

- *Art. 22 - Les dossiers diligentés par l'ordonnateur et soumis au contrôle budgétaire a priori, a posteriori ou à la procédure d'avis doivent être examinés et traités dans un délai maximum de dix (10) jours.*
- *Ce délai court à partir de la date de réception de la fiche d'engagement ou d'avis par le service du contrôleur financier.*
- *La note de suspension expressément motivée interrompt les délais précités.*

### ***encadrement des modalités et des délais***

#### **Points clés**

**L'exécution budgétaire s'arrête le 31 décembre**

**Pour tenir ce calendrier l'envoi des dossiers cesse le 20 décembre**

**Sauf exception admise par le ministre**

*Art. 23 – Les dossiers visés à l'article 22 doivent être soumis au contrôle budgétaire a priori, a posteriori ou à la procédure d'avis tout le long de la période allant du 01 janvier au 20 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent.*

*Toutefois, en cas de nécessité dûment justifiée, cette période peut être prorogée par décision du ministre chargé du budget, dans la limite de l'année budgétaire.*

*Etude de cas*

*Etude de cas*

*Etude de cas*

**passer outre**

**Points clés**

**1 L'ordonnateur peut avoir le dernier mot sous certaines conditions : c'est le passer outre au refus de visa**

**2 Mais cette procédure n'est pas considérée comme normale, elle n'est pas facilitée :**

- **Le dossier est porté à la connaissance du Ministre dont relève l'ordonnateur**
- **Le contrôleur fait rapport au Ministre chargé du budget**
- **Le Ministre chargé du budget fait rapport aux institutions spécialisées chargées du contrôle *a posteriori* des dépenses publiques, donc notamment à la Cour des comptes**

**3 La responsabilité du contrôleur est dégagée**

**4 Il n'y a pas de passer outre en cas de rejet définitif prononcé en raison de la qualité de l'ordonnateur ou de l'indisponibilité ou l'absence de crédits.**

## passer outre

### CHAPITRE 5

#### LE PASSER-OUTRE

*Art. 24 - En cas de rejet définitif notifié par le contrôleur financier, l'ordonnateur peut passer outre, sous sa responsabilité, par décision motivée dont il tient informé le ministre chargé du budget.*

*Le ministre, le responsable de l'institution publique, le wali ou le président de l'Assemblée populaire communale concerné, selon le cas, ou le ministre de tutelle organique lorsqu'il s'agit d'un EPA ou d'un organisme assimilé, est systématiquement rendu destinataire du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre.*

*Art. 25 - Le passer-outre cité à l'article 24 ci-dessus ne peut intervenir en cas de rejet définitif prononcé en raison de :*

- la qualité de l'ordonnateur ;
- l'indisponibilité ou l'absence de crédits.

## passer outre

*Art. 26 - La fiche d'engagement accompagné de la décision de passer-outre est adressé au contrôleur financier pour visa de prise en compte avec référence au numéro et à la date du passer-outre.*

*Art. 27 - Le contrôleur financier doit transmettre, après visa de prise en compte, une copie du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre, accompagnée d'un rapport circonstancié, au ministre chargé du budget.*

*Art. 28 - Les institutions spécialisées chargées du contrôle a posteriori des dépenses publiques sont rendues destinataires d'une copie du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre, par le ministre chargé du budget.*

## *registres et rapports*

### CHAPITRE 6

#### *MISSIONS LIEES A L'EXERCICE DU CONTROLE.*

*Art. 29 - Outre les missions qui lui sont conférées dans le cadre du contrôle budgétaire des dépenses publiques, le contrôleur financier est chargé :*

- de tenir des registres de consignation des visas, des rejets et d'avis ;*
- de tenir une comptabilité des effectifs budgétaires ;*
- de tenir une comptabilité des engagements de dépenses ;*
- de tenir un cahier de suivi des crédits de paiement ;*
- de conseiller, au plan financier, l'ordonnateur.*

## *registres et rapports*

*Art. 30 - Le contrôleur financier transmet au ministre chargé du budget, selon un calendrier défini par ce dernier, des situations périodiques destinées à renseigner les services compétents sur l'évolution des engagements de dépenses et des effectifs budgétaires.*

*Il transmet également des situations relatives à l'utilisation des crédits de paiement.*

*Art. 31 - Au terme de chaque exercice budgétaire, le contrôleur financier transmet au ministre chargé du budget, à titre de compte rendu, un rapport détaillé relatant :*

- les conditions d'exécution des dépenses publiques ;*
- les difficultés éventuelles rencontrées en matière d'application de la législation et de la réglementation ;*
- les anomalies constatées dans la gestion des fonds publics ;*
- toutes suggestions de nature à améliorer les conditions d'exécution et du contrôle de l'exécution des dépenses publiques.*

*Art. 32 - Sur la base des rapports annuels prévus à l'article 35 ci-dessus, les services compétents du ministère chargé du budget élaborent un rapport de synthèse générale.*

### *registres et rapports*

**Point clé : contrôle = tenue de documents contradictoire, indépendamment de l'ordonnateur. Donc**

1. Registres
2. Comptabilité
3. Rapports périodiques
4. Rapport annuel appelé à une publicité sous l'autorité du ministre chargé du budget

### *comptabilités*

#### **CHAPITRE 7**

#### **LA COMPTABILITE DES AUTORISATIONS ENGAGEMENTS ET DE SUIVI DES CREDITS DE PAIEMENT.**

**Art. 33. : La comptabilité des engagements de dépenses est tenue, conformément aux nomenclatures budgétaires en vigueur, sur des applications informatiques ou sur des fiches comptables mises en place par les services compétents du ministre chargé du budget.**

**Ces applications informatiques et les fiches comptables doivent être validées, préalablement à leur mise en place, par les services centraux du ministre chargé du budget.**

**La comptabilité des engagements de dépenses a pour objet de déterminer à tout moment :**

- le montant des engagements effectués au titre des autorisations d'engagement ;**
- le montant des soldes disponibles.**

### **comptabilités**

*Elle doit retracer l'ensemble des dépenses qu'elles soient soumises au visa, à l'avis ou exclues du contrôle budgétaire. L'ordonnateur est tenu de mettre à la disposition du contrôleur financier les informations et données permettant la tenue de la comptabilité d'engagement.*

*Les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des engagements de dépenses sont définis par arrêté du ministre chargé du budget.*

*Art. 34. : Le cahier de suivi des crédits de paiement, tenu par le contrôleur financier au titre des programmes, retrace :*

- le montant des crédits de paiement mis en place, le cas échéant révisés ;*
- les crédits de paiement réservés ;*
- le solde des crédits de paiement résultant de la différence entre les crédits de paiement le cas échéant révisés et des crédits de paiement réservés ;*
- le paiement effectué selon la situation mensuelle transmise par le comptable assignataire ;*
- le reste à payer résultant de la différence entre les crédits de paiement réservés et les paiements effectués.*

### **comptabilités**

#### **Points clés**

#### **1) Double comptabilité**

les AE

les CP

#### **2) Normalement sur des systèmes d'information partagés**

**ELEMENTS  
COMPLEMENTAIRES**

## Éléments complémentaires :

### Exemple de mise en œuvre du cadre de dépenses à moyen terme (Réservé aux cadres de la Direction Générale du Budget)

#### I.- Rappels des objectifs de la LOLF et des incidences sur l'évolution des attributions de la Direction Générale du Budget.

##### **I.-1 – Objectifs de la LOLF (rappels).**

La LOLF donne les principes de la gestion des finances publiques et encadre tout le processus budgétaire (programmation financière ; formulation du budget ; exécution et contrôle du budget ; comptabilité ; réédition des comptes et audit). Elle vise à améliorer la performance de la gestion des finances publiques et à renforcer la transparence.

La LOLF instaure une programmation budgétaire triennale, tout en préservant l'annualité de la loi de finances.

Un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) article 5 de la LOLF est arrêté chaque année par le Gouvernement sur proposition du Ministre chargé des Finances. Il poursuit trois objectifs majeurs :

- 1) encourager la discipline budgétaire (définition et respect d'une trajectoire pluriannuelle de finances publiques ;
- 2) faciliter les choix d'allocation des ressources par le pouvoir politique ;
- 3) donner davantage de visibilité aux ministères sectoriels sur les moyens dont ils disposent pour mener les politiques dont ils ont la charge

## **I.-2 – Une évolution des attributions de la Direction Générale du Budget.**

- La Direction Générale du Budget, maître d'œuvre des nouveaux outils de pilotage pluriannuel des finances publiques (CDMT)
- Elle doit analyser les politiques publiques pour assurer une programmation efficace des dépenses de l'Etat.
- Elle veille à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance.
- Elle s'assure que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en terme de soutenabilité financière et de performance, ce qui implique :
  - Une prévision et un suivi de l'exécution budgétaire maîtrisés (tableaux de bord sur l'exécution du budget et mise en place de profils d'exécution budgétaire).
  - Un contrôle et une prévention des risques budgétaires développés.

## **II.- Exemple concret de mise en œuvre d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sectorisé : Ministère de l'Agriculture.**

### **II.-1 – Recommandations (cf. fiche technique).**

#### **II.-1-1 – La pertinence des CDMT sectorisés et globaux peut être assurée par une procédure d'élaboration en deux phases :**

- Phase stratégique ou de « cadrage » : formulation par le politique des choix stratégiques (détermination d'une contrainte en dépense conforme aux objectifs budgétaires globaux, allocation des ressources entre secteurs) en vue d'élaborer des plafonds de dépense par départements ministériels / portefeuille de programmes qui encadreront la préparation du projet de loi de finances et CDMT sectoriels.

- Phase de finalisation ou de répartition : réalisation des arbitrages internes par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense et soumission des projets de budget et CDMT sectoriels au Ministère des Finances (Direction Générale du Budget), pour vérification de la soutenabilité et de la conformité aux plafonds et arbitrage interministériel des désaccords.

**II.-1-2 – Les plafonds de dépenses des CDMT sectorisés doivent être déterminés en AE et CP pour éviter des volumes d’engagements excessifs par rapport aux capacités de paiement.**

**II.-1-3 – La robustesse du CDMT doit être assurée par une évolution des méthodes de travail.**

**II.-2 – Mise en œuvre d’un CDMT à titre d’exemple par le Ministère de l’Agriculture 2022-2023-2024.**

Sources chiffrées :

- Loi n° 20-16 du 16 Joumada El Oula 1442 correspondant au 31 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021.
- Décret exécutif n° 21-21 du 18 Joumada El Oula 1442 correspondant au 2 janvier 2021 portant répartition des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement par la loi de finances pour 2021, au Ministre de l’Agriculture et du Développement Rural.

**II.-2-1 – Examen d’un budget tendanciel ou de reconduction pour 2022.**

A l’instar de l’établissement d’un budget prévisionnel d’une famille qui souhaite déterminer les marges de manœuvres dont elle dispose pour notamment réaliser un ou des projets, il est nécessaire dans un premier temps, de réaliser un budget tendanciel dit aussi de reconduction au titre de 2022.

## Budget tendanciel ou de reconduction

(en milliers de D.A.)

Crédits par nature de dépense du Ministère de l'Agriculture	LFI 2021	Effet prix	Effet volume	Total
<u>Dépenses de personnel</u>	21.281.478	0	0	21.281.478
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salaires</li> <li>• GVT-</li> <li>• Indemnités</li> <li>• Charges sociales</li> <li>• Effectifs</li> </ul>		Voir justifications ci-dessous	Voir justifications ci-dessous	
<u>Fonctionnement courant</u>	6.586.105	+ 197.883	-	6.793.988
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatique</li> <li>• Mobilier</li> <li>• Fournitures et papiers</li> <li>• Parc automobile</li> <li>• Electricité</li> <li>• Téléphone...</li> </ul>		Voir justifications développées ci-dessous	Voir justifications développées ci-dessous	
+ Subvention de fonctionnement				
<u>Transferts ou interventions.</u>	196.577.325	+ 589.732	-	197.167.057
		Voir justifications développées ci-dessous		
<u>Investissements</u>	214.972.239			85.000.000
(appel AP 46.563.940)	Calcul spécifique voir ci-dessous (CP)			(estimation)
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>439.427.147</b>	<b>+ 787.615</b>	<b>-</b>	<b>310.242.523</b>

⇒ Hypothèses sur l'évolution des principaux agrégats économiques calculés principalement par la DGPP, à titre d'exemples :

- Croissance du PIB : + 3 % en 2022 par rapport à 2021-04-21
- Hausse des prix de la consommation des ménages (inflation : + 3 % en 2022 par rapport à 2021.

⇒ Evaluation de l'effet de l'évolution de ces hypothèses économiques (effet prix) par nature de dépenses par rapport à des moyens constants.

- **Dépenses de personnel**

Comme il est indiqué dans la fiche de formation technique, trois paramètres influent généralement sur l'évolution de la masse salariale :

La revalorisation générale des rémunérations des fonctionnaires. A ce titre, à la fin de l'année 2020 ou au cours de l'année 2021; le Gouvernement a pu décider une mesure visant à augmenter les salaires de fonctionnaires d'un certain pourcentage, pour compenser notamment la hausse du coût de la vie.

Compte tenu du contexte économique particulièrement affecté par la crise sanitaire, on prend comme hypothèse le statu quo.

- Les mesures catégorielles en faveur de certains fonctionnaires (indemnités ou primes, rythmes d'avancement par ancienneté ou par promotion qui ont une incidence budgétaire sur le glissement vieillesse et technicité : GVT). Hypothèse pour les mêmes raisons : statu quo.

- Les effectifs par corps et grade.

Sauf décision gouvernementale intervenue au cours du deuxième semestre 2020 et début de l'année 2021 pour renforcer ou diminuer les moyens d'un ministère, on prend l'hypothèse de raisonner à moyens constants dans le budget de reconduction (effet volume).

- **Dépenses de fonctionnement courant** (mobilier, informatique, fournitures, loyers, parc automobile...).

Ces dépenses évoluent traditionnellement comme l'évolution des prix pour le calcul du budget de reconduction et donc à moyens constants.

En effet et s'agissant du budget tendanciel, il apparaît nécessaire, pour avoir le même niveau de prestation pour assurer le fonctionnement des administrations, de prendre en compte la hausse des prix soit l'hypothèse de 3 % dans notre exemple.

Le budget du Ministère de l'Agriculture se caractérise par un nombre élevé de subventions de fonctionnement à diverses structures chargées de la protection ou

de conservation de la nature et des végétaux, de réserves de chasses et parcs nationaux... Une revalorisation de 3 % est prise en compte afin de raisonner à moyens constants.

- Interventions publiques.

Il s'agit essentiellement, pour ce budget, de soutiens à la filière agricole : contributions à l'Office Algérien Interprofessionnelle des Céréales (OAIC), à l'Institut National de la Recherche Forestière, à l'Office National Interprofessionnel du Lait (ONIL)...

Il est proposé de tenir compte de l'évolution des prix pour le calcul du soutien à ces structures chargées de maintenir, voire de développer des productions agricoles dans le budget tendanciel.

Mais de façon générale, l'évolution tendancielle des dépenses d'interventions publiques prend simplement en compte l'évolution constatée du nombre de bénéficiaires d'une aide à droits constants : effet volume (2<sup>ème</sup> semestre 2020 + début de l'année 2021) et pas de revalorisation au titre de l'effet prix (sauf indexation prévue dans les modalités de calcul d'une prestation texte législatif ou réglementaire).

A titre d'exemple, l'évolution constatée du nombre d'étudiants susceptibles d'obtenir des bourses à droits constants.

- Dépenses d'équipement.

Pour 2021, l'état C de la loi de finances mentionne pour l'agriculture et l'hydraulique un montant d'AP de 46.563.940 milliers de DA et un montant de CP de 214.972.239 milliers de DA.

Ce montant élevé de CP par rapport aux AP ouverts pour 2021 correspond à des opérations ayant fait l'objet d'inscription d'AP lors de lois de finances précédentes et donc à des opérations qui devaient être réalisées sur plusieurs années.

Il n'y a pas de droit à reconduction de l'enveloppe de ces crédits pour chaque Ministère mais il doit être recherché l'inscription de crédits pour investissements jugés prioritaires par le Gouvernement dans le cadre de la programmation pluriannuelle.



Il convient enfin d'intégrer dans ce budget tendanciel les mesures calculées en année pleine, des décisions du Gouvernement prises au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2020 qui ne seraient pas intégrées dans la LFI 2021 ou au début de l'année 2021 et qui auraient des incidences budgétaires (en année pleine pour 2022).

Il est rappelé à cet effet, que tout texte comportant des incidences budgétaires doit faire l'objet d'un contreseing du Ministre du Budget.

#### II.-2-2 – Mesures nouvelles : mesures prioritaires du Gouvernement prévues en n+1.

Au budget tendanciel de reconduction 2022, il convient bien sûr d'ajouter les mesures nouvelles relatives aux priorités gouvernementales pour l'année voire certaines demandes justifiées des Ministères.

(en milliers de DA)

Crédits par nature de dépenses du Ministère de l'Agriculture	Rappel LFI 2021	2022			
		Budget tendanciel	Mesures nouvelles	Economies	TOTAL
Dépenses de personnel	21.281.478	21.281.478	-	- 212.814 voir développement ci-dessous	21.068.664
Fonctionnement courant	6.596.105	6.793.988	+ 300.000 voir développement ci-dessous	- 300.000 voir développement ci-dessous	6.793.988
Transferts ou interventions	196.577.325	197.167.057	+ 900.000 voir développement ci-dessous	- 1.000.000 voir développement ci-dessous	197.067.057
Investissements	214.972.239 (CP)	85.000.000 (CP)	+ 9.250.000 voir développement ci-dessous	-	94.250.000
<b>TOTAL MINISTERE</b>	<b>439.427.147</b>	<b>310.242.523</b>	<b>+ 10.450.000</b>	<b>- 1.512.814</b>	<b>319.179.709</b>

A titre d'exemple ou d'hypothèse, le Gouvernement et le Ministre de l'Agriculture peuvent juger pertinent de développer en 2022 les soutiens à :

- l'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles, en renforçant la politique de l'installation des jeunes agriculteurs et la mise en place d'un plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles ;
- la gestion des crises et des aléas de la production, en particulier les aléas d'ordre climatique et économique ;
- la gestion durable de la forêt en améliorant la compétitivité des filières bois et la préservation des ressources forestières ;
- la gestion équilibrée et durable des territoires, notamment par la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement et le soutien accru au maintien de l'activité dans les zones difficiles.

Dans l'évaluation de la performance, des activités de ce Ministère, un indicateur pourrait être envisagé : «la part des concours publics à l'agriculture par rapport à l'excédent brut d'exploitation des entreprises agricoles» qui rend compte de l'impact des aides publiques dans la rentabilité des entreprises du secteur agricole. L'objectif de l'Etat peut être en effet, de renforcer la compétitivité des entreprises et de réduire progressivement l'impact des aides publiques dans la richesse créée par les exploitations agricoles. Un autre indicateur pourrait être : «l'évolution des parts de marché algériens à l'international pour les produits agricoles et agro-alimentaires».

Ces orientations et mesures pourraient se traduire, à titre d'exemples, par un certain nombre de demandes budgétaires au titre de 2022 :

(en AE et CP) + 300.000.000 DA = subventions de fonctionnement (titre 3)

(en AE et CP) + 900.000.000 DA = encouragements et interventions (titre 4)

18.200.000.000 DA en AE et + 9.250.000.000 en CP = Investissements agricoles et hydrauliques.

Soit un total de + 19.400.000 (milliers de DA) en AE  
et + 10.450.000 (milliers de DA) en CP

## II.-2-3 – La recherche d'économies budgétaires.

II.-2-3-1 – La réalisation d'économies budgétaires pour l'ensemble des Ministères et en particulier du Ministère de l'Agriculture, peut se révéler nécessaire pour assurer la discipline budgétaire globale et la soutenabilité de la dépense publique : conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques (capacités financières du pays).

- Présentation de l'équilibre budgétaire global de l'Etat (CBMT)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
<u>Budget général de l'Etat</u>			
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes (hors dotations aux CAS)	A	B (1)	$C = A - B$
Recettes non fiscales	D		
Fonds de concours (évaluation)	E	E'	O
<b>TOTAL NET POUR LE BUDGET GENERAL</b>	$F = A + D + E$	$G = B + E'$	$H = F - G$
<u>Comptes spéciaux</u>			
Comptes d'affectation spéciale	I	J	$K = I - J$
<b>SOLDE GENERAL</b>			$S = H + K$

(1) Ensemble des budgets des Ministères avec initialement un calcul Budget tendanciel + Mesures nouvelles.

<b>Besoin de financement</b>	
Déficit à financer .....	SP
Autres besoins à financer	
<b>Total besoins .....</b>	_____
<b>Ressources de financement</b>	
Mobilisation du Fonds de régulation des recettes (FRR) .... :	
Emission de dette .....	
<b>Total ressources .....</b>	_____

Il appartient ensuite, sur proposition du Ministre des Finances au Gouvernement, de fixer le niveau de déficit budgétaire retenu pour 2022 ainsi que le plafond de dépenses, lequel sera ensuite notifié par le Ministre des Finances, dans le cadre de la note d'orientation relative à la préparation de l'avant-projet de loi de finances. Celui-ci, conformément à l'article 9 du décret exécutif du 22 novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme, reprend les prévisions budgétaires arrêtées dans le CBMT pour l'exercice concerné.

La situation économique et budgétaire exige, dans la majorité des cas, de rechercher des économies pour respecter le plafond des dépenses fixé par le Gouvernement.

**II.-2-3-2 – Nécessité d'intensifier des travaux techniques (revue de dépenses) pour identifier un vivier d'économies indispensable afin de respecter une trajectoire pluriannuelle des finances publiques et la discipline budgétaire. (cf. recommandations des rapports du FMI).**

Au-delà de la préparation du budget annuel, le rôle désormais central de la Direction Général du Budget dans de nombreux pays qui ont engagé une réforme, est de proposer une stratégie des finances publiques permettant la mise en œuvre des priorités du Gouvernement tout en assurant le rétablissement de l'équilibre des comptes publics et la maîtrise de l'évolution des dépenses publiques.

Il convient de développer une nouvelle budgétisation fondée sur les déterminants physico-financiers des dépenses.

Dans l'hypothèse où l'évolution des dépenses du CDMT (budget tendancier + mesures nouvelles) n'est pas compatible avec la trajectoire fixée par le Gouvernement, l'exigence de rechercher des économies suppose la mise en œuvre de deux techniques.

**II.-2-3-2-1 – La technique dite du «rabet».**

Il s'agit, pour le Gouvernement, de décider une mesure horizontale s'appliquant à l'ensemble des Ministères comme par exemple : - 2 % sur les dépenses de fonctionnement courant et/ou - 3 % sur les dépenses d'équipement (en AP et CP et dès la LFI 2023 en AE et CP).

Cette technique très largement utilisée par de nombreux pays, est en effet simple à mettre en œuvre, apparemment plus égalitaire puisqu'elle concerne généralement tous les Ministères mais elle comporte des limites car susceptible de produire à terme et de manière cumulative d'importants effets pervers (report de charges de dépenses obligatoires...).

Pour les effectifs, la mesure peut concerner le non remplacement de 1 fonctionnaire sur 2 départs à la retraite pour l'ensemble des Ministères.

### **II.-2-3-2-2 – La mise en œuvre de «revues de dépenses».**

#### • Définition.

La revue de dépenses intervient en appui de la procédure budgétaire et constitue un dispositif d'évaluation des dépenses publiques ayant pour objectif explicite de documenter des mesures (réduction de crédits par rapport aux demandes des Ministères ou économies budgétaires) et des réformes structurelles permettant de respecter la trajectoire des finances publiques décidée par le Gouvernement.

Elle repose sur un examen de la dépense (origine, quels sont les déterminants de la dépense, sa pertinence) de ses causes et de sa dynamique.

Force est de reconnaître que l'examen ultérieur de la pertinence des programmes et des résultats obtenus par rapport aux objectifs, devrait faciliter cette approche car la maîtrise de la dépense pour n'être pas seulement conjoncturelle et pour avoir un impact durable, doit s'appuyer en très large partie sur des réformes de structure : la redéfinition du champ de l'intervention publique, la détermination de son ampleur, la réorganisation de ses modalités.

Elle peut s'appuyer sur les rapports d'inspection de la Cour des Comptes, des rapports d'activité et d'analyse comparative tant au niveau national qu'international (benchmarking).

#### • A quoi sert la revue de dépenses ?

- à enrichir la préparation de la programmation pluriannuelle, en ne se fondant pas uniquement sur des économies horizontales pour assurer la maîtrise de l'évolution des dépenses budgétaires, lesquelles ont tendance à porter sur les crédits de fonctionnement courant ou les dépenses d'équipement ;

- à justifier en documentant les marges de manœuvre détectées pour préparer le budget de l'année suivante et nourrir la programmation pluriannuelle du budget ;
- à transformer les modalités des aides pour en assurer l'efficacité distributive.

La crédibilité et l'intégrité de la programmation pluriannuelle impliquent que la Direction Générale du Budget détecte les pressions budgétaires émergentes ou la cristallisation des risques budgétaires afin de prendre les mesures correctrices requises.

- **Les conditions préalables à la préparation de la revue de dépenses.**

⇒ Développer les sources d'information pour une optimisation de l'argumentation justifiant les mesures proposées (statistiques fournies par notamment la Direction de la Prévision, Direction du Trésor, DGI, DGPP, Direction Générale de la Comptabilité Publique, les rapports de la Cour des Comptes, de l'Inspection Générale des Finances...).

⇒ Examiner l'évolution des dotations sur plusieurs années afin de réaliser des comparaisons homogènes et en facilitant la transposition d'un changement de nomenclature ministériel.

⇒ Mesurer les premiers résultats (efficacité) par rapport aux objectifs fixés et par rapport aux moyens octroyés (efficience). Comparaisons entre services, ce qui est de nature à créer sur le moyen terme une certaine émulation et motivation.

⇒ Utiliser les résultats internationaux par politique publique des pays comparables et développer le benchmarking.

- **Les sources des marges de manœuvre possibles.**

Il y a deux manières d'analyser les changements dans la composition de la dépense publique :

- ① en fonction de sa nature, effectifs et masse salariale, consommations intermédiaires auprès des fournisseurs, transferts, investissement ;
- ② en fonction des politiques publiques et objectifs qu'elle sert.

## Examen par nature de dépenses.

### a) Effectifs.

Qui fait quoi ?

- Faut-il maintenir le même nombre de fonctionnaires alors que la population active concernée diminue ? (évolution du nombre d'agriculteurs, pêcheurs...).

- Rechercher et supprimer les doublons ou chevauchement des attributions (Etat, établissements et entreprises publics, collectivités territoriales...). L'examen des missions, notamment de certains organismes ou collectivités, a conduit dans de nombreux pays à constater l'exercice de missions identiques ou comparables par des acteurs différents (suppression des doublons). De manière générale, le double recentrage de l'Etat, à la fois stratégique et géographique observé dans de nombreux pays (Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni, Italie, Finlande, France...), traduit la volonté d'une classification et d'une clarification des compétences entre les différents acteurs de la sphère publique, en limitant au maximum les zones «grises» de compétences, c'est-à-dire des politiques partagées par un trop grand nombre de personnes et par conséquent susceptibles de nuire à la lisibilité comme à l'efficacité des politiques publiques.

- La simplification des procédures administratives (suppression systématique des textes législatifs et réglementaires obsolètes, plus grande lisibilité et recherche de clarification des process...) ainsi que les efforts de dématérialisation, génèrent des gains de productivité et sont susceptibles de dégager des emplois.

- Il en est de même de l'investissement informatique où la mise en œuvre d'un système d'information partagé s'accompagne d'un allègement de tâches significatif pour les agents.

### b) Dépenses de fonctionnement courant.

Force est de reconnaître que dans de nombreux pays, l'essentiel des efforts d'économies consentis, a concerné les dépenses les plus aisées à réduire sans réforme (achats courants de biens et services).

Quelques suggestions :

- Déterminer une valeur moyenne des dépenses de fonctionnement courant par agent pour l'ensemble des Ministères et comparer par rapport au montant moyen par Ministère, afin d'identifier ceux qui sont déjà mieux pourvus et de moduler les éventuelles réductions de crédits.
- Identifier la consommation des crédits en exécution sur trois ou quatre ans et par Ministère, afin de fixer le montant des crédits en fonction des besoins et non de la reconduction systématique.
- Exploiter les informations et les appréciations des contrôleurs financiers. La connaissance de la gestion administrative qu'ont les contrôleurs financiers puisqu'ils examinent les dossiers de dépenses et portent des appréciations sur la qualité des opérations d'un Ministère, s'avèrent très utiles dans le cadre d'une analyse sectorielle de dépenses lors notamment de la préparation et de l'exécution du budget. Cette approche fonctionnelle permet en effet, d'étayer et de renforcer les arguments développés par la Direction Générale du Budget pour justifier la réduction des demandes des Ministères voire la réalisation d'économies.

Dans le cadre de la préparation du CDMT et de l'exécution du budget, il pourrait être demandé de mieux exploiter dans le système d'information, le suivi des engagements afin de pouvoir mettre en évidence des inadéquations entre les engagements, les besoins de paiement et les moyens disponibles. Une distinction devra être réalisée entre dépenses obligatoires (dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié et dont le paiement n'est pas intervenu) ; dépenses inéluctables (dépenses de personnel, dépenses liées à la mise en œuvre des lois et règlements...) et autres dépenses.

- Favoriser les regroupements d'achats (centrale d'achats). Pour réaliser des économies et maîtriser l'évolution des dépenses budgétaires, la mutualisation des services publics et en particulier des fonctions supports ont été, dans de nombreux pays, recherchés : agence centralisant la passation des marchés publics, les procédures d'achat voire la maintenance des bâtiments.

Ces dispositifs ont permis d'obtenir de meilleurs prix (commandes groupées) ainsi qu'une meilleure qualité des prestations.

- Etendre les bonnes pratiques et éviter le gaspillage (limiter le nombre de modèles de véhicules administratifs, mise en place d'un catalogue de produits standards...).

### c) Transferts et interventions.

Les dépenses d'intervention doivent être au centre de la révision des services votés.

Certaines interventions ne sont plus actuelles et sont souvent reconduites alors que leur efficacité par rapport aux besoins de la société qui évolue, reste à démontrer.

De même, un toilettage est souvent nécessaire au niveau des subventions versées par l'Etat aux établissements publics, agences, chambres nationales et départementales (Wilayas), offices... N'y a-t-il pas des missions redondantes parmi ces nombreuses structures ?

En outre, la Direction Générale du Budget peut également examiner l'efficacité et l'efficience de chaque dispositif et proposer des pistes d'évolution avec l'aide des corps d'inspection et notamment l'Inspection Générale des Finances, pour une dépense plus pertinente et plus ciblée. La constitution de base de données ou de modèles de prévision spécifiques est de nature à permettre l'enrichissement des analyses et des expertises réalisées.

**Le travail lancé en Algérie sur le niveau et le ciblage des subventions implicites aux produits de base (eau, électricité, gaz, essence...) constitue un exemple d'une telle approche.** Il convient de préciser qu'une approche de «revues de dépenses» peut trouver à s'appliquer sur l'ensemble des «leviers» d'une politique publique, et peut donc aussi conduire à identifier des mesures d'accroissement des recettes (suppression ou ciblage accru d'exonérations ou niches fiscales), qui contribueront au respect du volet «recettes» du CBMT. Les mesures de dépenses devront donc s'appuyer sur l'expertise disponible notamment au sein du Ministère des Finances (DGB, DGPP, DGP, DGI, IGF).

### d) Dépenses d'équipement.

La budgétisation incrémentale a souvent conduit à des décisions qui affectent la qualité des dépenses, par exemple en retardant les projets d'investissement en cours, ce qui entraîne des risques et des coûts opérationnels supplémentaires.

Force est de reconnaître en outre, que ces dépenses ont souvent constitué dans de nombreux pays, la variable d'ajustement pour maîtriser l'évolution de la dépense, compte tenu du caractère rigide d'autres dépenses (masse salariale, pensions de retraite, interventions sociales...).

**L'introduction d'une approche à moyen terme (CBMT et CDMT) constitue une opportunité pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques et notamment des investissements publics.**

Compte tenu de l'enjeu qui représente une gestion efficiente des investissements publics, plusieurs pays (Royaume-Uni, Québec, France, Maroc, Jordanie...) ont adopté une nouvelle approche de gestion de ces dépenses qui vise à accroître l'efficacité des investissements publics en vue de réaliser des taux de croissance économique plus élevés et des niveaux d'inclusion plus soutenus.

Comme il est indiqué dans la fiche technique sur le CBMT et de CDMT et conformément aux pratiques recommandées par le FMI, il apparaît nécessaire :

☉ D'instituer une planification pluriannuelle des projets d'investissement public et une évaluation socio-économique préalable et systématique de ces projets.

En outre, les différentes stratégies sectorielles développées, accompagnées des plans de projets, et déclinées dans les programmes et des rapports de performance, représentent le socle de référence pour la planification des dépenses d'investissement.

☉ D'assurer le suivi des opérations permettant à tous les intervenants d'avoir une vision actualisée et complète de la mise en œuvre des projets et de leur implantation sur le territoire national.

#### **II.-2-3-2-3 – Exemple de propositions pour le budget du Ministère de l'Agriculture. CDMT 2022-2023-2024.**

- Une baisse de 1 % par an des effectifs pourrait être envisagée et justifiée, sous réserve du nombre de départs à la retraite des fonctionnaires de ce Ministère par :
  - une baisse du nombre d'agriculteurs actifs constatée depuis plusieurs années (population active agricole) ;

- la mise en œuvre de mesures de simplifications et de dématérialisations de l'accès de l'utilisateur aux informations et aux procédures du Ministère de l'Agriculture. Cette politique devrait notamment viser à simplifier les démarches des usagers et le travail des services. Elle s'inscrirait dans une recherche d'efficacité accrue : offre de services plus performants ; allègement des charges administratives pesant sur les agriculteurs, meilleure valorisation des ressources humaines (saisine du Ministère progressive par voie électronique, ouverture d'un site unique d'accès à l'ensemble des démarches, dématérialisation progressive des formulaires...).
- une mutualisation de la gestion dans les domaines de l'informatique, de l'immobilier et des achats.
- Une reconduction en dinars courants des dépenses de fonctionnement fondée notamment sur la mutualisation des services publics et en particulier des fonctions supports.

A cet égard, le montant des subventions de fonctionnement aux différentes structures est élevé : 4.882.843.000 DA (instituts de technologie de moyens agricoles, instituts techniques de production végétale, agence nationale pour la conservation de la nature...). Il n'y a aucune raison que les mesures visant à rationaliser la gestion ne soient pas appliquées aux instituts et agences. Il ne saurait y avoir un secteur exposé et concerné : les administrations centrales et services déconcentrés du Ministère et un secteur abrité s'excluant des réformes et de l'application du volet performance : les instituts, offices, établissements, entreprises publiques.

La proposition à titre d'exemple : reconduction des dotations inscrites dans la LFI 2021.

- Un moindre ajustement par rapport au budget tendanciel + mesures nouvelles (1.000.000.000 DA par rapport à 198.067.057.000 DA soit 0,5 % du titre IV Interventions publiques).

Les deux principales contributions de l'Etat concernent :

- L'office algérien interprofessionnel des céréales : 164.264.000.000 DA soit près de 83 % du titre IV.
- L'office national interprofessionnel du lait (ONIL) : 31.468.000.000 DA.

L'office algérien interprofessionnel des céréales, créé par ordonnance du 12 juillet 1962, a constitué l'opérateur national auquel a été confiée une mission de service public en matière d'organisation du marché des céréales, d'approvisionnement, de régulation, de stabilisation des prix et d'appui à la production. Son nouveau statut d'EPIC, édicté par le décret exécutif n° 97-94 du 23.03.1997, s'inscrit en effet dans l'objectif de réorganisation de la filière céréalière et met désormais l'office face, à la fois à une logique de marché ouvert à d'autres opérateurs, ainsi qu'à ses obligations qui découlent de ses missions de service public.

Il est possible d'envisager une économie résultant de l'évolution des mécanismes d'intervention de ces établissements, de la modernisation des procédures et d'une plus grande rationalisation de la gestion.

- Une maîtrise et un suivi-évaluation des opérations d'investissements.

Le décalage observé entre le montant des AP : 46.563.940 milliers et 214.972.239 milliers de DA en CP pour la LFI 2021, résulte des opérations antérieures (AP ouvertes en 2019 et 2020) et qui doivent se réaliser et faire l'objet d'un paiement en 2021.

Force est de constater que le montant en baisse des AP ouvert en 2021 au titre de l'Agriculture et de l'Hydraulique, devrait, avec un montant limité d'AP à ouvrir en 2022, réduire le montant des CP à prévoir au titre de 2022.

Comme il est indiqué dans la fiche technique et comme le recommande le FMI, il apparaît important de :

- Normaliser la conduite des grands projets d'investissements en donnant une définition claire de l'ensemble des coûts d'un projet d'investissement notamment les coûts récurrents de fonctionnement : maintenance, exploitation, coût du service. Ils doivent, en outre, être pris en compte dans le cadre de la soutenabilité des finances publiques.
- Améliorer le reporting sur les investissements publics (documentation budgétaire, disposer d'une cartographie de projets, transparence de l'exécution budgétaire des investissements).

\*

\* \*

Enfin, il est recommandé de suivre la même procédure et de remplir les mêmes tableaux pour les exercices 2023 et 2024 afin de fixer une trajectoire budgétaire sur 3 ans, en tenant compte, comme le précise l'article 9 du décret exécutif du 22 novembre 2020, des paramètres d'évolution fixés par le Ministre chargé des Finances et en cohérence avec le CBMT.

## Éléments complémentaires sur le contrôle interne

### I.- Le contrôle interne budgétaire.

Le contrôle interne budgétaire qui est de la responsabilité de chaque ministère, poursuit deux objectifs principaux :

- la qualité de la comptabilité budgétaire qui permet de rendre compte de l'autorisation parlementaire et de son exécution,
- et la soutenabilité budgétaire qui vise à assurer le respect en gestion des autorisations budgétaires grâce, en particulier, à la qualité de la programmation des activités.

### Il devrait faire l'objet d'une mise en œuvre progressive dans les ministères.

#### **I.-1 – Qu'est ce que le contrôle interne budgétaire ?**

Le contrôle interne budgétaire est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministère et mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable sur la qualité des informations de comptabilité budgétaire et sur la soutenabilité budgétaire.

La comptabilité budgétaire retrace les autorisations votées par le Parlement et leur exécution. En particulier, elle permet le suivi des plafonds de crédits qui comprennent les autorisations d'engagement et les crédits de paiement et d'emplois ouverts, ainsi que leur consommation en gestion.

La soutenabilité budgétaire traduit la capacité d'un ministère à mettre en œuvre les politiques qu'il conduit dans le respect des autorisations budgétaires dans leur dimension annuelle (budget de l'année). Elle 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 en lien.

## **I.-2 – Quels sont les bénéfices attendus pour les ministères ?**

En organisant le pilotage de la gestion avec une effectivité renforcée grâce à la fiabilisation des informations budgétaires, le contrôle interne budgétaire permet tout d'abord aux responsables ministériels d'avoir une meilleure vision d'ensemble des enjeux et des risques ayant un impact budgétaire et d'optimiser les choix de gestion en fonction des priorités ministérielles, pour in fine, améliorer la performance des politiques publiques.

En travaillant à fluidifier et sécuriser les processus de gestion, le contrôle interne budgétaire permet de réduire les délais de réalisation des activités, donc les coûts, de clarifier et sécuriser les opérations assignées aux agents, de définir des organisations et des calendriers de travail connus et respectés, d'alléger les tâches par la mutualisation des bonnes pratiques et le partage d'un socle commun de méthodes prédéfinies.

## **I.-3 – Comment est-il mis en place au sein des ministères ?**

La définition, la mise en place et le suivi du contrôle interne budgétaire relèvent, sous l'autorité du Secrétaire Général, du directeur chargé des affaires financières du ministère.

Le dispositif de contrôle interne budgétaire doit rechercher la meilleure adéquation possible aux risques et aux enjeux associés.

Pour cela, il s'appuie sur une cartographie des risques budgétaires, recensant les principaux risques auxquels le ministère est réellement exposé compte tenu des processus et des contrôles qu'il met en œuvre.

Il peut, par exemple, s'agir de modalités de gestion qui conduisent à ce que des responsables administratifs engagent l'Etat sans que ces actes soient pris en compte dans la programmation des dépenses. La comptabilité budgétaire s'en trouve affectée.

Les risques identifiés sont ensuite hiérarchisés en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur criticité. Ce travail de recensement des risques débouche sur l'élaboration d'une politique de contrôle interne budgétaire qui se traduit par la mise en œuvre d'un plan d'actions permettant de compléter les dispositifs de contrôle existants en vue de réduire les risques les plus importants.

## **Conclusion : Une démarche progressive centrée sur les enjeux.**

Le dispositif de contrôle interne budgétaire a vocation à évoluer par itérations successives et révisions périodiques, de façon à être adapté à la réalité des risques de chaque ministère.

Il convient de commencer par les domaines où se situent les principaux enjeux et les principaux risques.

Son champ d'application peut être étendu progressivement selon les logiques qui paraîtront les plus pertinentes au cas par cas :

- par programmes,
- par processus,
- par services,
- par administration centrale et/ou services déconcentrés.

## **II.- Le contrôle interne comptable.**

### **II.-1 – Définition.**

Le contrôle interne comptable est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation de l'objectif de qualité comptable et donner ainsi une assurance raisonnable de la qualité des comptes, c'est-à-dire leur fidélité à la réalité économique, patrimoniale et financière.

### **II.-2 – Portée.**

• Le contrôle interne comptable et financier de l'Etat est une composante essentielle du dispositif global de maîtrise des risques des services de l'Etat. Son périmètre ne concerne pas uniquement les comptables mais tous les acteurs qui interviennent en amont de l'enregistrement comptable dans la mesure où les opérations ont vocation à être retracées dans les comptes de l'Etat.

• Le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés a renforcé considérablement le rôle des gestionnaires ministériels dans la production de l'information comptable. La fonction comptable est ainsi partagée entre les gestionnaires qui initient les opérations financières et les comptables qui, en tant que garants de la qualité des comptes et des procédures, les valident et en assurent le dénouement financier.

## **II.3 – La mise en œuvre.**

### **II.3 -1 – La déclinaison en critères opérationnels de l'objectif de qualité comptable fixé par la LOLF.**

Les objectifs généraux d'un contrôle interne consistent à assurer la conformité aux normes (lois, règlements et instructions internes), le bon fonctionnement des processus internes (sauvegarde des actifs notamment) et la fiabilité des informations financières et comptables. Le cadre de référence du contrôle interne comptable de l'Etat est construit autour de cibles similaires.

Ainsi, dans le domaine comptable, l'objectif de qualité regroupe des critères opérationnels : réalité, justification, présentation et bonne information, sincérité exactitude, imputation, exhaustivité et rattachement à la bonne période comptable ou au bon exercice, qui servent de grille de lecture dans l'analyse des risques.

### **II.3 – 2 – L'identification des risques : les cartographies des processus et des risques.**

Etablissement d'une cartographie des risques permettant de les hiérarchiser en fonction de leur occurrence (fréquence des risques) et de leur impact.

### **II.3-3 – Le traitement des risques : les plans d'action comptable.**

A l'instar des expériences internationales, le plan d'action comptable de l'Etat, élaboré par la Direction de la Comptabilité Publique, constitue la feuille de route des mesures à engager et à mettre en œuvre et qui sont susceptibles de lever ou d'atténuer les réserves émises dans l'acte de certification de la Cour des Comptes.

### **Conclusion :**

Les démarches ministérielles de déploiement d'un contrôle interne comptable suscitées, dans le pays ayant mis en œuvre la LOLF, par les impératifs de certification des comptes de l'Etat, ont souvent précédé les travaux nécessaires au contrôle interne budgétaire.

Le contrôle interne budgétaire constitue une démarche qui ne se superpose pas au dispositif de contrôle interne comptable mais qui lui est complémentaire.

Ces deux contrôles, avec des méthodes et des outils cohérents et articulés entre eux, permettent de couvrir l'ensemble des processus de dépense et de recette,

depuis la programmation jusqu'au règlement et à l'encaissement et aux opérations d'inventaire.

Ainsi, s'agissant de la dépense, le contrôle interne budgétaire :

- est focalisé sur la programmation, la mise en place des crédits et l'engagement des dépenses,
- bénéficie des travaux du contrôle interne comptable sur la qualité des paiements et des opérations de fin de gestion,
- contribue, au titre de la fiabilisation des engagements, à la qualité de la comptabilité générale.

- La concentration des tâches de gestion sur un nombre réduit de services, est de nature à dégager des gains de productivité tout en améliorant la spécialisation des services et la qualité du service rendu.
- Les mesures prises en faveur de la simplification des procédures et le développement de la dématérialisation permettent, elles aussi, d'améliorer l'efficacité des services tout en maîtrisant les coûts.
- Les difficultés observées au niveau des résultats du recouvrement fiscal peut conduire à proposer le renforcement des mesures coercitives exercées à l'encontre de contribuables (saisie, ventes mobilières et immobilières...).

Enfin, les comportements de fraude s'adaptent en permanence à leur environnement. Des fraudes plus complexes et plus sophistiquées se sont développées. Pour répondre à cette évolution, une programmation des contrôles fiscaux plus ciblée grâce à de nouvelles modalités d'exploitation des données et des méthodes d'analyse prédictive (data mining) peut être engagée.

## Éléments complémentaires sur le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un outil de pilotage pour l'ensemble des acteurs de la LOLF, principalement pour les responsables de programme et les responsables d'actions. Sa mise en place, adaptée aux nouvelles règles de gestion publique, permet d'optimiser la mise œuvre de la stratégie des politiques publiques, de vérifier l'adéquation entre les moyens déployés et les objectifs poursuivis en matière de performance notamment. **Le contrôle de gestion améliore ainsi le pilotage opérationnel des services, en facilitant la déclinaison de la stratégie des programmes dans les services centraux et déconcentrés.**

La LOLF, en mettant en place de nouvelles règles de gestion publique, a rendu indispensables la professionnalisation et la structuration d'une fonction de contrôle de gestion au sein de l'ensemble des ministères :

- définition de la stratégie, des objectifs et du niveau de la performance attendue ;
- ajustement des moyens ;
- définition des plans de mesures à prendre et mobilisation des ressources ;
- suivi de la réalisation ;
- réajustement des objectifs...

### I.- Une fonction indispensable au pilotage de la performance.

Le contrôle de gestion est ainsi une composante managériale, permettant le pilotage des services, en les orientant vers leur performance et la restitution des éléments d'appréciation des coûts, des activités et des résultats pour améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats.

**Il s'agit donc de maîtriser à la fois :**

- **l'atteinte des objectifs de performance, notamment par la tenue de tableaux de bord de pilotage ;**
- **le bon rapport entre les coûts et l'activité déployée ainsi que les résultats, notamment par le dialogue de gestion et l'analyse comparative.**

Le contrôle de gestion permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

## **II.- Les missions du contrôle de gestion.**

### **1) Aider au pilotage stratégique et opérationnel et à la prise de décision.**

- Formaliser les objectifs et indicateurs de performance des programmes et garantir leur déclinaison opérationnelle ;
- organiser le dialogue de gestion autour de la recherche de la performance (moyens, objectifs, résultats) et contribuer au processus budgétaire (dans ses différentes phases : construction, exécution, bilan) ;
- produire les rapports de gestion et les tableaux de bord, à partir des données provenant des services gestionnaires, pour aider à la prise de décision et contribuer à l'efficacité et l'efficience des processus de management).

### **2) Assurer la mesure des activités, des produits, des coûts et des résultats.**

- Définir les nomenclatures des activités et des produits ;
- mesurer les activités, les produits, les coûts et les résultats ;
- définir et mettre en œuvre les méthodes de comparaison entre unités et les méthodes d'étalonnage ;
- développer les outils de justification et de programmation des activités.

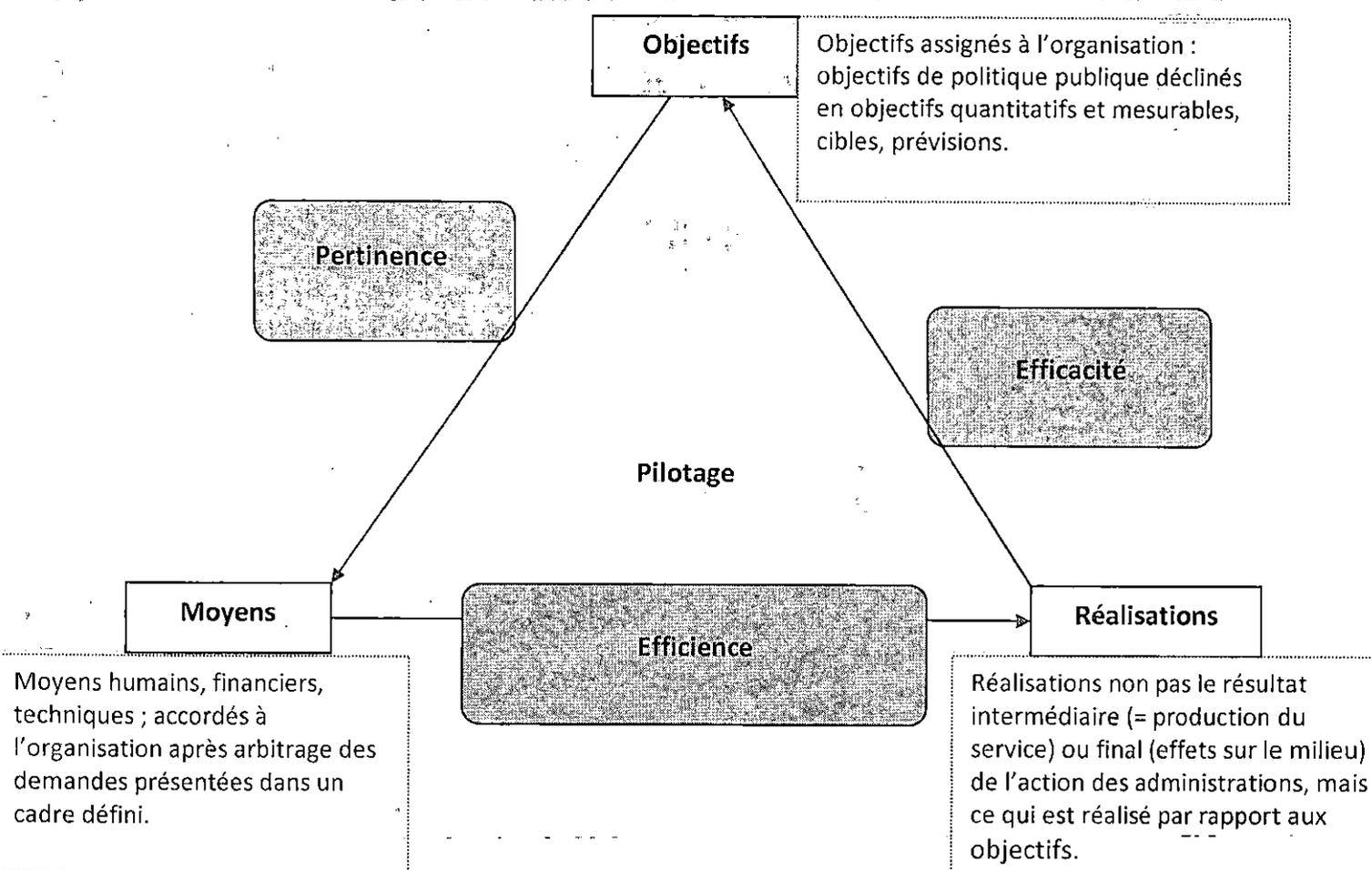
### **3) Organiser et animer la fonction de contrôle de gestion.**

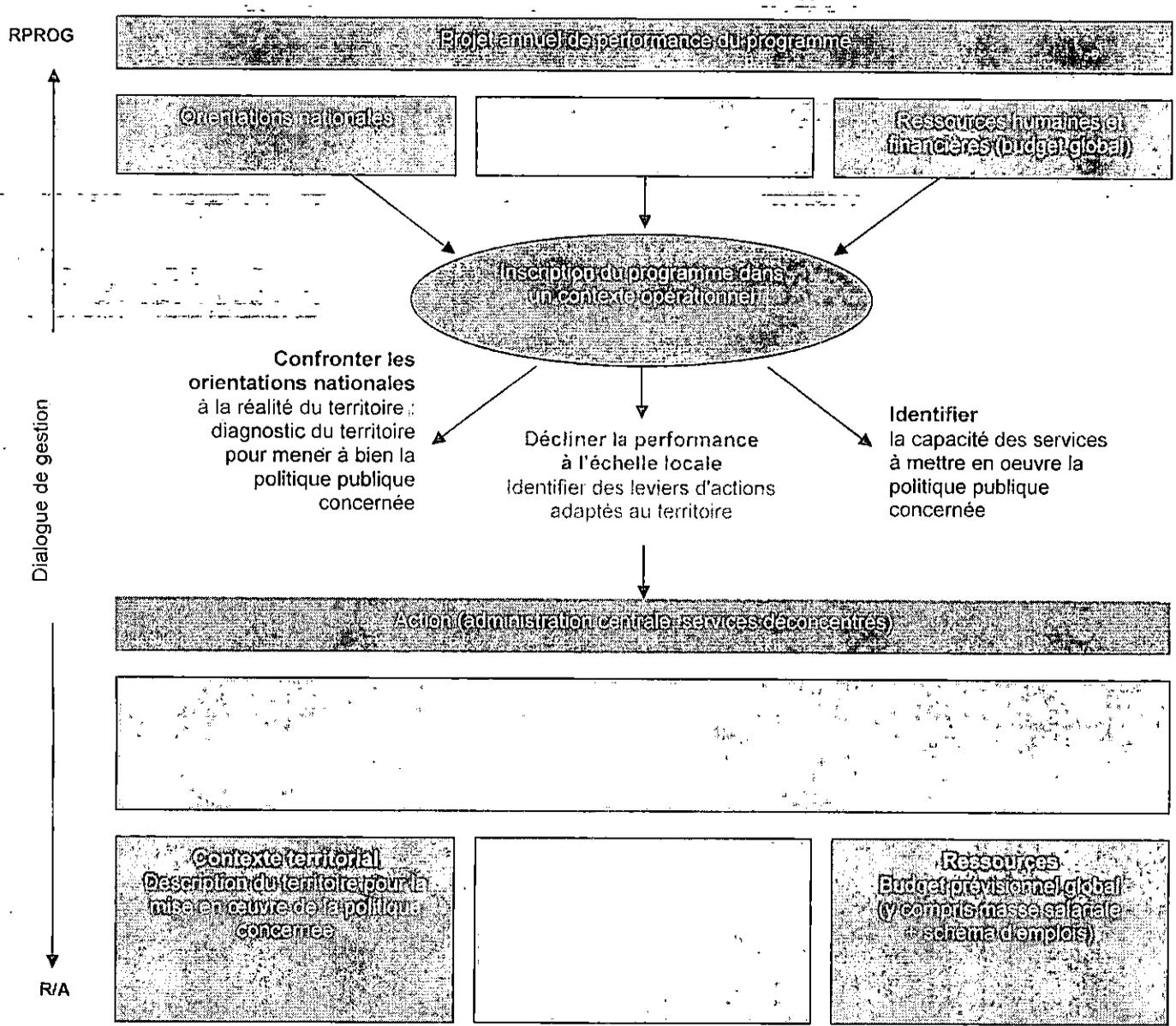
- Structurer la fonction, définir et documenter l'organisation, les outils et les procédures de contrôle de gestion ;
- assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information nécessaires au contrôle de gestion (collecte de données élémentaires, consolidation, analyse) ;
- mutualiser les bonnes pratiques (réunions, séminaires...).

### III.- Rappels schémas sur le triangle du contrôle de gestion et la déclinaison opérationnelle du programme.

Pilotage de la gestion publique : le triangle du contrôle de gestion

Mettre en relation les objectifs fixés, les moyens alloués et les réalisations constatées





#### IV.- Exemple : Gestion fiscale.

Généralement ce programme retrace les moyens consacrés aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle) de l'Etat.

⇒ Formaliser les objectifs et indicateurs de performance.

**Objectif 1** : Renforcer le civisme fiscal et le recouvrement.

Le recouvrement des recettes publiques s'appuie notamment sur le développement du civisme fiscal, lequel s'exprime par l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs démarches et obligations fiscales. Il concerne en premier lieu le civisme déclaratif, mais aussi le civisme de paiement, garant du niveau et de la régularité des rentrées fiscales.

Indicateur 1.1 : Taux d'usagers respectant leurs obligations déclaratives

Indicateur 1.2 : Taux brut de recouvrement.

**Objectif 2** : Améliorer l'efficacité de la gestion fiscale.

Indicateur 2.1 : Coût de collecte des recettes fiscales.

La mise en œuvre du contrôle de gestion permet de bien vérifier les sources de données et les modalités de calcul des indicateurs et de décliner ensuite de manière opérationnelle, au niveau des actions, (services déconcentrés principalement) la mesure des résultats obtenus par unité administrative.

Le contrôle de gestion apporte en outre, les outils de connaissance des coûts des activités : décomposition des moyens consacrés à la fois au niveau central et déconcentré pour le secteur d'assiette de l'impôt, du recouvrement et enfin du contrôle fiscal.

Enfin, il convient de distinguer dans le cadre du civisme fiscal et du recouvrement, les résultats par catégorie : les usagers particuliers, les usagers professionnels, afin de pouvoir cibler la mise en œuvre de mesures ou dispositifs spécifiques pour améliorer les résultats.

Il en est de même de l'indicateur du coût de collecte des recettes fiscales composé au numérateur du coût global de gestion de la collecte fiscale et au dénominateur aux recettes fiscales encaissées.

Ainsi, l'analyse permise par les outils apportés par le contrôle de gestion qui visent à identifier les coûts par activité (gestion, recouvrement...), peut déboucher sur la mise en œuvre de leviers, au niveau national et local, pour améliorer l'efficacité.

A titre d'exemples :

Intitulé du programme : Gestion fiscale	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2021	Demandées pour 2022	Variation 2022/2021	Ouverts en LFI pour 2021	Demandés pour 2022	Variation 2022/2021
<b>Activités</b> <b>1. Assiette</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Particuliers</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses de personnel</li> <li>• Dépenses de fonctionnement</li> <li>• Dépenses d'investissement</li> <li>• Dépenses d'intervention</li> </ul> </li> <li>- <u>Entreprises</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses de personnel</li> <li>• Dépenses de fonctionnement</li> <li>• Dépenses d'investissement</li> <li>• Dépenses d'intervention</li> </ul> </li> </ul> <b>2. Recouvrement</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Particuliers</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses de personnel</li> <li>• Dépenses de fonctionnement</li> <li>• Dépenses d'investissement</li> <li>• Dépenses d'intervention</li> </ul> </li> <li>- <u>Entreprises</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses de personnel</li> <li>• Dépenses de fonctionnement</li> <li>• Dépenses d'investissement</li> <li>• Dépenses d'intervention</li> </ul> </li> </ul> <b>3. Contrôle fiscal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Particuliers</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses de personnel</li> <li>• Dépenses de fonctionnement</li> <li>• Dépenses d'investissement</li> <li>• Dépenses d'intervention</li> </ul> </li> <li>- <u>Entreprises</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses de personnel</li> <li>• Dépenses de fonctionnement</li> <li>• Dépenses d'investissement</li> <li>• Dépenses d'intervention</li> </ul> </li> </ul>						

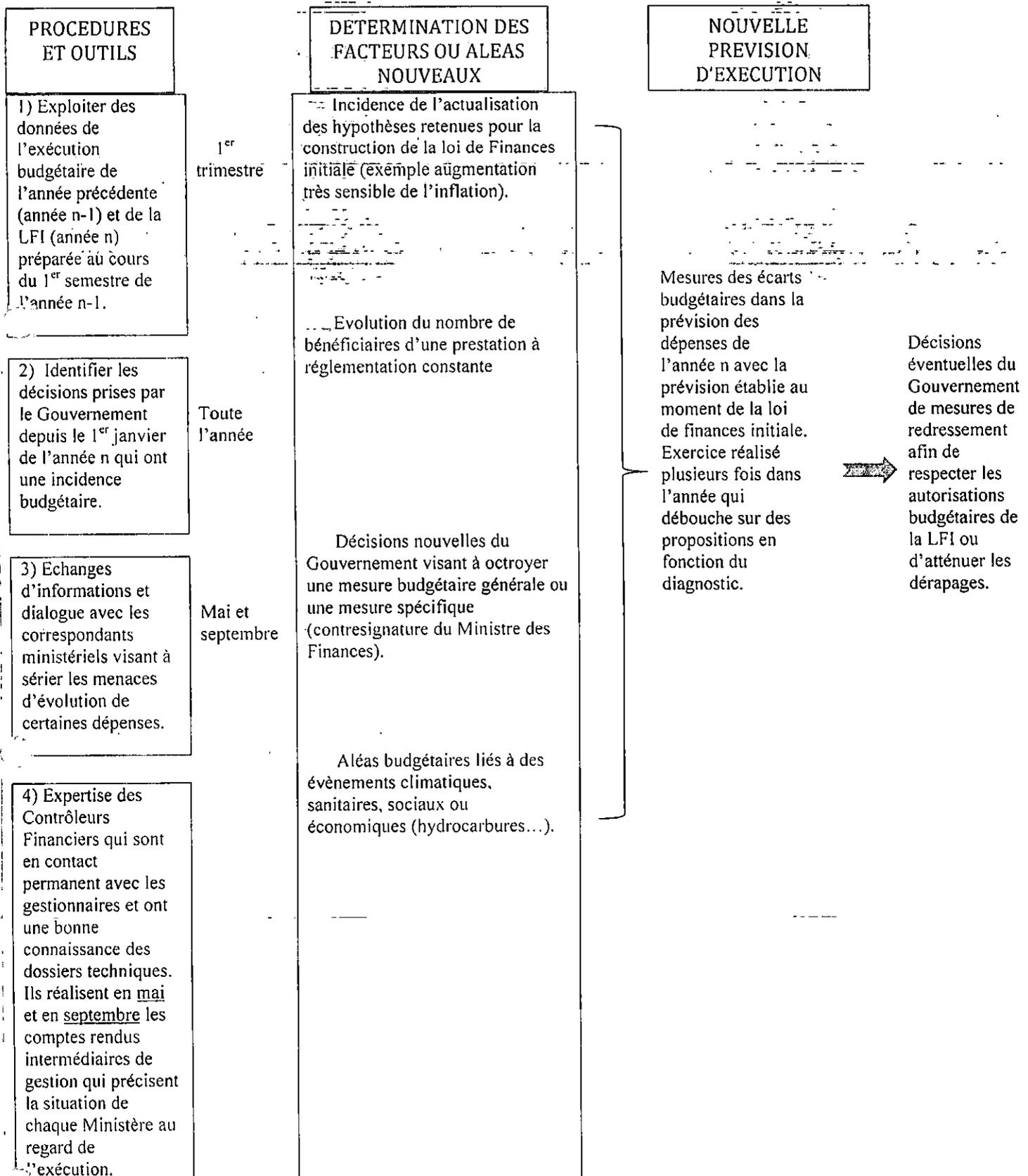
Même tableau établi pour chaque action (WILAYA) par le responsable d'Action

La gestion en mode LOLF implique la mise en œuvre d'un dialogue de gestion favorisant l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques. Le contrôle de gestion vient documenter et objectiver ce dialogue.

Le contrôle de gestion est une fonction organisée, en tant que métier, au sein des ministères et des programmes dans la très grande majorité des pays qui ont mis en œuvre une telle réforme. Dans ce cadre, la Direction Générale du Budget soutient cette démarche progressive de professionnalisation en animant des réseaux interministériels de contrôle de gestion, afin d'échanger sur de bonnes pratiques.

# Mise en œuvre de profils de prévision d'exécution budgétaire

## PREVISION D'EXECUTION DU BUDGET ANALYSE PERIODIQUE DE L'EXECUTION DE LA DEPENSE



## Le cadre de dépenses à moyen terme

### Modalités pratiques de réalisation du Cadre de Dépenses à moyen terme

Crédits par nature de dépenses par Ministère, voire par programme	Examen d'un budget tendanciel ou de reconduction				Mesures nouvelles = Mesures prioritaires du Gouvernement prévues en n+1	Mesures d'économies résultant :	
	Base budget L.F.I. n	Effet prix	Effet volume	Total		d'une approche horizontale = mesurée générale	d'une approche sectorielle ou fonctionnelle (analyse)
<p><u>Dépenses de personnel</u> 3 critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salaires (revalorisation se traduisant par une augmentation de la valeur du point fonction publique).</li> <li>- G.V.T. (glissement vieillesse et technicité) et mesures catégorielles (indemnités ou primes).</li> <li>- Effectifs par corps, catégories et grades.</li> </ul>	<p>X millions d'euros</p> <p>X millions d'euros</p> <p>Millier</p>	<p style="text-align: center;">Modélisation</p> <p>2 périodes :</p> <p>1) Maintien du pouvoir d'achat (inflation) sur les rémunérations et primes.</p> <p>3) Aucune revalorisation: stabilité en regard aux contraintes budgétaires.</p>	<p>Pas d'effet volume à l'exception de mesures gouvernementales décidées en n-1 avec une incidence en année pleine dans l'année n et n+1.</p>	<p>- Mesure spécifique de revalorisation générale des salaires. (Le modèle informatique permet d'évaluer l'incidence d'une augmentation de +1% des salaires de fonctionnaires).</p> <p>- Mesures catégorielles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• augmentation des primes ou indemnités ;</li> <li>• avancement accéléré au bénéfice d'une certaine catégorie de fonctionnaires.</li> </ul> <p>Effectifs : création d'emplois pour certains secteurs jugés prioritaires (Education Nationale – Police – Justice).</p>	<p>- Aucune revalorisation des salaires y compris pour tenir compte de l'inflation. Gel de la valeur du point de la fonction publique depuis plus de 5 ans.</p> <p>- Pause catégorielle. Aucune actualisation des indemnités et lissage des avancements.</p> <p>- Réduction uniforme des effectifs (non remplacement des départs à la retraite ou remplacement à un niveau de 1 sur 3).</p>	<p>Modulation des effectifs en fonction du degré prioritaire des secteurs ministériels.</p>	
<p><u>Fonctionnement courant</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatique</li> <li>• Mobilier</li> <li>• Fournitures et papiers</li> <li>• Parc automobile...</li> </ul>	<p>X millions d'euros dépensés</p>	<p>Habituellement ces dépenses sont indexées comme l'inflation.</p>	<p>Pas d'effet volume. Fonctionnement à moyens constants dans le budget de reconduction ou tendanciel.</p>	<p>Remise à niveau de certaines dotations de fonctionnement.</p>	<p>Par exemple : Réduction de -5% des dotations de fonctionnement. Mesure souvent prise pour l'ensemble des Ministères.</p>	<p>Analyse comparative du coût moyen de dépenses de fonctionnement courant par agent qui a fait apparaître des situations disparates.</p>	
<p><u>Investissement</u></p>	<p>X millions d'euros</p>	<p>Dépassement du montant des marchés exécutés (aléas...).</p>	<p>Pas de renouvellement systématique du montant des crédits. Ces crédits doivent être justifiés au premier dinar..</p>	<p>Nouveaux projets d'investissement jugés prioritaires.</p> <p>Souvent ces crédits ont constitué la variable d'ajustement pour le budget de l'Etat en France.</p>	<p>Exemple : réduction de -2% de l'ensemble des crédits d'investissement.</p>	<p>Réduction modulée en fonction des priorités et des justifications apportées.</p>	
<p><u>Transferts ou interventions</u></p>	<p>X millions d'euros</p>	<p>Calcul toutes choses égales par ailleurs, sauf indexation prévue.</p>	<p>Stabilité des mesures et des dispositifs. On prend seulement en compte que le <u>nombre de bénéficiaires à droits constants</u> (boursiers)</p>	<p>Extension des droits ou des mesures à de nouveaux bénéficiaires ou mise en œuvre de dispositifs plus avantageux</p>	<p>Réduction ou plafonnement global des aides destinées en faveur de certaines catégories ou d'établissement.</p>	<p>Révision à la baisse des aides suite à la mise en œuvre de décisions ou de réformes.</p>	