

Le protocole d'expérimentation pour le système de gestion budgétaire par objectifs

Préambule

La loi organique du budget telle que modifiée en 2004, a institué le projet de gestion budgétaire par objectifs (GBO). L'article 11 nouveau de la même loi stipule que les crédits peuvent être affectés par programmes et missions. « Les programmes comprennent les crédits affectés à une action ou un ensemble d'actions homogènes mises à la charge de chaque chef d'administration en vue d'atteindre des objectifs déterminés et des résultats pouvant être évalués ».

« Les missions comprennent un ensemble de programmes concourant à concrétiser une stratégie d'intérêt national. Les programmes et missions sont fixés par décret ».

La mise en place d'un tel système requiert des préalables au premier rang desquels, on peut lister l'introduction de certaines modifications quant à la présentation, préparation et exécution du budget, en plus de la refonte du système de contrôle pour l'adapter aux exigences de la gestion budgétaire par objectifs. Cela nécessitera par ailleurs, l'institution d'un système comptable contribuant à davantage de transparence et à l'amélioration de la qualité de l'information tout en adaptant les applications informatiques aux exigences du nouveau système.

C'est dans ce contexte, qu'une Unité de Gestion Budgétaire par Objectifs a été créée au ministère des finances¹, pour la réalisation du projet de modernisation du budget de l'Etat, chargée du pilotage des différentes étapes du système en coordination avec les unités de gestion budgétaire par objectifs au sein des ministères pilotes², par ailleurs un comité de suivi et d'évaluation du projet a été créé près du ministre des finances³.

Un comité ministériel pour la coordination et le pilotage du projet de modernisation du budget de l'Etat en mode GBO⁴, dans le but d'assurer la supervision et le suivi du projet, et garantir sa réussite. Ce comité dénommée (CI-GBO) est chargé de :

- La supervision, l'orientation et la conduite des différents travaux de mise en œuvre du projet de réforme de la gestion du budget par objectifs,
- La validation des programmes de formation,
- La validation des cadres de dépenses à moyen terme global et sectoriels,
- La validation des programmes des systèmes informatiques,
- La validation des projets de textes législatifs et réglementaires relatifs au projet.

¹ Décret 2008-4112 du 30 septembre 2008

² Décret 2008-2899 du 25 août 2009

³ Arrêté du premier ministre n° 19 du 27 février 2007

⁴ Décret n° 2007-893 du 10 avril 2007

Ce protocole d'expérimentation permettra aux ministères concernés par l'expérimentation d'adopter les modes de gestion budgétaire par objectifs dans la préparation et l'exécution du budget à compter de l'année 2013. Il sera procédé à la mise en œuvre du protocole d'expérimentation sur plusieurs étapes synchronisées avec l'évolution progressive de la réalisation du nouveau système. A chaque étape, nombre d'assouplissements afférents aux modes de gestion et de contrôle seront adoptés progressivement en tenant compte des résultats des travaux des groupes d'étude et des recommandations des experts du projet de jumelage avec la partie française, ce qui permettra une mise en place du système bien étudiée.

Objectifs et périmètre de l'expérimentation

Article 1. L'objectif général de l'expérimentation

Cet objectif vise l'expérimentation effective de la gestion budgétaire par objectifs au sein des ministères pilotes dans le but de consacrer un système moderne conforme aux normes internationales de gestion axée sur la performance.

Article 2. Les objectifs spécifiques de l'expérimentation

Ils portent sur la réforme des domaines ci-après :

- Révision de la nomenclature budgétaire actuelle,
- Modernisation du système de comptabilité publique,
- Modernisation des systèmes de contrôles budgétaires,
- Instauration d'un système d'information global et efficace,
- Révision du cadre législatif et réglementaire relatif à la préparation, à l'exécution et au contrôle du budget de l'Etat,
- Institution de modes efficaces d'exécution des programmes et d'une administration orientée vers la gestion axée sur la performance.

Article 3. Le périmètre d'expérimentation

L'expérimentation objet du présent protocole concerne l'ensemble des intervenants dans le processus de la dépense publique, services centraux, régionaux et locaux et couvre l'intégralité des crédits inscrits au budget tel que approuvé par la loi de finances y compris l'annexe « C »

Sont concernés par cette expérimentation, dans la première étape, les ministères pilotes de la première vague, en attendant son extension progressive aux autres ministères par décision du comité de suivi et d'évaluation du projet au ministère des finances. Le démarrage effectif de l'expérimentation pour les ministères concernés intervient sur décision du dit comité.

Article 4. Le contenu de l'expérimentation

Le protocole d'expérimentation est focalisé sur les méthodes d'expérimentation en mode GBO (intervenants, période, mode de suivi et d'évaluation...)

Tous les assouplissements sont opérés à législation constante.

Article 5. Durée du protocole d'expérimentation

L'application du présent protocole d'expérimentation prend fin dès la mise en application effective du nouveau système.

Adoption et mise en œuvre du protocole d'expérimentation

Article 6. Adoption du protocole

Le protocole d'expérimentation est adopté après examen et approbation du Comité ministériel chargé de la coordination et du pilotage du projet de modernisation du budget de l'Etat par objectifs.

Article 7. Mise en œuvre du protocole

Le protocole d'expérimentation prend effet dès approbation des annexes du protocole par le Comité de suivi et d'évaluation près du ministre des finances.

Suivi de la mise en œuvre du protocole et parties prenantes

Article 8. L'Unité de Gestion Budgétaire par Objectifs au ministère des finances

L'Unité GBO au ministère des finances veille au suivi de la mise en œuvre du protocole en coordination avec les autres parties prenantes, plus particulièrement les présidents des groupes de travail et les unités de gestion budgétaire par objectifs des ministères pilotes. Elle est chargée principalement :

- Du suivi et de l'évaluation de l'expérimentation
- De l'élaboration de rapports périodiques sur son déroulement

L'unité veille au bon déroulement de l'expérimentation et elle est habilitée à signaler toutes difficultés rencontrées et à émettre les observations y afférentes au Comité de suivi et d'évaluation près du ministre des finances.

Article 9. Les parties prenantes

Plusieurs parties prenantes œuvrent pour la réussite de la mise en place du système de gestion budgétaire par objectifs dont notamment :

- Les ministres concernés,
- Les responsables de programmes,
- Les responsables des sous-programmes,
- Les gestionnaires des applications ADEB et AMED au centre informatique du ministère des finances,
- Les gestionnaires des budgets des ministères pilotes,
- Les contrôleurs des dépenses publiques du ministère concerné,
- Les directeurs administratifs et financiers des ministères concernés,
- Les gestionnaires de l'application INSAF au centre national informatique,
- Le comité général de la fonction publique,
- Les comptables publics.

La réussite de l'expérimentation nécessite l'engagement effectif de toutes les parties intervenantes directement ou indirectement dans le projet de modernisation de la gestion du budget de l'Etat.

L'Unité GBO au ministère des finances, en coordination avec les unités de gestion budgétaire par objectifs des ministères concernés, est chargée d'identifier les noms et fonctions des personnes concernées par le processus d'exécution des dépenses budgétaires pour les ministères concernés.

Les présidents des groupes d'études et les unités de gestion budgétaire par objectifs assurent l'encadrement, le suivi et l'appui des parties prenantes.

Les axes et les mécanismes de mise en œuvre de l'expérimentation

Article 10. Les axes

L'expérimentation se déroulera dans les quatre axes principaux ci-après :

- **Le premier axe**

Il s'agit des règles et mesures d'assouplissement des contrôles préalables exercés sur les ministères pilotes, en sus de l'adoption de règles plus souples dans la gestion des crédits alloués

- **Le deuxième axe**

L'insertion des modifications appropriées au niveau de la nomenclature budgétaire dans les applications ADEB et AMED pour rendre possible l'exécution du budget en mode GBO

- **Le troisième axe**

Les responsables de programmes procèdent à l'élaboration de rapports périodiques sur le déroulement de l'expérimentation et sur l'exécution du budget par programme et sous-programmes, en mode GBO, accompagnés des indicateurs de performance. Ces rapports sont adressés à L'Unité GBO au ministère des finances.

- **Le quatrième axe**

Les mesures d'assouplissements qui seront adoptées, nécessitent, en parallèle, la consolidation des contrôles internes, l'explicitation et la transparence des procédures (manuels de procédures), l'institution d'unités d'audit interne pour garantir le respect des règles en vigueur. Le pilotage efficace des programmes nécessitera la prise des dispositions nécessaires pour instituer un contrôle de gestion au sein des ministères qui se chargera de l'analyse et de l'évaluation des résultats atteints ce qui contribue à l'amélioration de la performance.

Article 11. Les mécanismes de l'expérimentation

L'expérimentation s'appuiera sur les propositions des groupes d'études⁵ qui seront progressivement intégrées dans les différents axes du protocole une fois approuvées par le Comité de suivi et d'évaluation près du ministre des finances. Les dites propositions seront insérées dans les annexes du protocole.

Conformément à cette démarche, les groupes d'études, en coordination avec les experts du projet de jumelage mené avec la partie française et l'Unité GBO du ministère des finances, procéderont à la détermination des mécanismes à adopter lors de chaque étape de l'expérimentation.

- La nomenclature budgétaire

Le groupe d'étude chargé de la nomenclature, procède à la répartition des dotations budgétaires par programmes et sous-programmes au sein de chaque ministère concerné par l'expérimentation. Dans le cadre de cette opération une correspondance entre lignes budgétaires, d'une part, programmes et sous-programmes, d'autre part est effectuée. Pour les lignes budgétaires communes, les ministères pilotes fourniront les clés de répartition de ces dépenses par programme et sous-programme.

- Les contrôles

Le groupe d'étude chargé du contrôle procède à la détermination des assouplissements et dérogations à introduire lors de chaque étape, dans la perspective de confier plus de responsabilité aux responsables de programmes et dans le cadre d'une modernisation du contrôle concomitant et à priori pour garantir la consultation et le suivi lors de l'exécution du budget tout en préservant les attributions du gestionnaire quant au contrôle d'opportunité de la dépense.

Ces assouplissements portant essentiellement sur les procédures règlementaires, peuvent intégrer à titre dérogatoire le visa sur des opérations automatiques de virement de crédits.

- La comptabilité publique

Le groupe chargé de l'étude sur la comptabilité publique œuvre pour l'institution de nouveaux comptes comptables, et la définition de leur mode de tenue et comptabilisation selon le principe de la comptabilité à partie double. Il œuvre également et en coordination avec le groupe d'étude chargé de la nomenclature budgétaire pour identifier les voies possibles permettant une liaison entre les comptes budgétaires et les comptes comptables que nécessite une comptabilité publique conforme aux normes internationales.

- Le système d'information

Le groupe d'étude sur le système d'information prend en compte et insère les résultats des travaux du groupe chargé de l'étude sur les contrôles au sein des applications ADEB et AMAD. En coordination avec les unités de gestion budgétaire par

⁵ Les groupes d'études ont été créés par arrêté du ministre des finances du 14 juin 2010

objectifs, ce même groupe procède à la répartition des effectifs budgétaires par programme et sous-programmes dans l'application INSAF.

- **La performance**

Le groupe chargé du pilotage des programmes et de la performance⁶ est chargé principalement de déterminer :

- Les règles et les modalités de pilotage des programmes en mode performance,
- Le rôle et les attributions des responsables de programmes,
- Les modalités de conduite du dialogue de gestion à l'échelon central et à l'échelon régional et le mode de sa mise en œuvre,
- Les modalités d'institution du contrôle de gestion et les systèmes de suivi de la performance et de ses indicateurs....

En coordination avec les unités de gestion budgétaire par objectifs des ministères pilotes, ce groupe établit la cartographie détaillée des programmes et sous-programmes qui couvre l'ensemble des services du ministère ainsi que les établissements et entreprises rattachés et concourant à la mise en œuvre des programmes.

Le groupe propose les modes d'organisation du « dialogue de gestion » au sein de chaque ministère afin de faciliter l'exécution du budget et la réalisation des objectifs affichés par le projet annuel de performance conformément à la circulaire du chef du gouvernement relative à la préparation du cadre de performance des politiques publiques.

Les responsabilités et les attributions de toutes les parties sont fixées par une note interne du ministre concerné.

Le déroulement de l'expérimentation et son évaluation

Article 12. Déroulement de l'expérimentation

- **Les responsables de programmes**

Le responsable de programme est notamment chargé de :

- L'animation du dialogue de gestion à tous les échelons et avec tous les acteurs,
- Le pilotage et la mise en œuvre du programme, ainsi que le suivi des indicateurs de performance,
- La coordination de l'intervention de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre du programme,
- Proposer au ministre concerné les virements de crédits que nécessite l'exécution efficace du programme,
- Veiller à assurer une bonne réactivité entre les différents intervenants dans la chaîne de la dépense publique (contrôleurs des dépenses publiques, ou des services administratifs et financiers etc....),
- L'élaboration des projets et rapports annuels de performance.

- **Les services administratifs et financiers**

⁶ Décision du ministre des finances du 16 novembre 2011

Dans le cadre de cette expérimentation, les services administratifs et financiers continuent à remplir leur mission technique habituelle et apportent leur appui au responsable du programme dans l'exécution du budget et dans l'élaboration des rapports annuels sur la performance.

- **Le comité général d'administration du budget**

Le comité général d'administration du budget, procède à la mise en application des assouplissements proposés dans les annexes.

Les administrateurs du budget préparent des rapports périodiques sur l'exécution des budgets des ministères concernés et les adressent au président du comité d'administration du budget.

- **La direction générale de contrôle des dépenses publiques**

Les contrôleurs des dépenses publiques veillent à la bonne exécution des assouplissements proposés dans les annexes au protocole. Ils garantissent l'expertise et l'encadrement nécessaires à la réussite de l'expérimentation à travers la modernisation de leur mode d'intervention et par l'adoption de procédures de contrôle plus efficaces.

- **Les ministères pilotes**

Les ministères pilotes veillent à la mise en œuvre de l'expérimentation et à l'institution de nouvelles règles adaptées à la gestion en mode GBO en adéquation avec la préparation et l'exécution du budget à compter de l'année budgétaire 2013.

Dans le cadre de l'expérimentation et conformément à la circulaire relative à la performance, les ministères pilotes s'engagent à la présentation des documents ci-après :

■ lors de la préparation du budget et de sa discussion avec le ministère des finances :

- La présentation du budget par programmes,
- La présentation du cadre de dépenses à moyen terme après concertation avec la direction générale des ressources et équilibres au ministère des finances,
- La présentation d'un projet annuel de performance comprenant la stratégie de chaque programme, ses objectifs et les indicateurs de performance.

■ Lors de l'exécution du budget :

Il sera procédé à l'élaboration d'une charte relative au « dialogue de gestion » dans le but de définir la relation entre les responsables de programmes, les responsables des sous-programmes, et les services régionaux, d'une part, et le programme de pilotage et d'appui (affaires administratives et financières, équipement et ressources humaines, etc.....), d'autre part. Cette charte comprend des modèles de formulaires de suivi, et tout autre document permettant au responsable du programme de suivre le pilotage et la performance des programmes, des sous-programmes et des services régionaux, pour bien établir la cartographie des programmes, des objectifs et des indicateurs de performance à l'échelon régional. La charte formalise et garantit l'échange d'informations d'une manière efficace.

Article 13. Evaluation de l'expérimentation

En coordination avec les différents intervenants, l'Unité GBO au ministère des finances, établit des rapports annuels sur le déroulement de l'expérimentation à présenter au Comité de suivi et d'évaluation près du ministre des finances. Tout amendement introduit sur les mécanismes de l'expérimentation sera soumis au même Comité avant adoption et modification conséquente des annexes techniques du protocole.

Article 14 : les annexes

Toutes les annexes constituent une partie indivisible du présent protocole.

Le protocole comprend les 5 annexes ci-après :

- Annexe 1 : les programmes
- Annexe 2 : la nomenclature budgétaire
- Annexe 3 : le contrôle
- Annexe 4 : le système d'information
- Annexe 5 : le pilotage des programmes et le suivi de la performance