

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

Annexe 1

Définition des concepts de la performance

La performance :

La performance c'est la capacité de tout organisme d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés et d'œuvrer à :

- L'amélioration de l'efficacité socio-économique des programmes publics
- La garantie de la qualité des services publics
- La consolidation de l'efficience de la gestion publique

Le cadre de la performance :

Tel que consacré par le système GBO, il vise à faire évoluer le système actuel d'une gestion axée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats. Dans cette logique, les dépenses du budget seront déclinées en mission, programmes et sous-programmes dans le but de rendre la politique publique plus lisible. Pour bien mesurer et améliorer l'efficacité de l'exécution du budget, la stratégie, les objectifs, et les indicateurs de performance seront déterminés.

La mission :

Elle comprend un certain nombre de programmes qui participent à la réalisation d'une politique publique déterminée. Dans certains cas elle peut se confondre avec l'organigramme d'un ministère (mission santé = ministère de la santé), dans d'autres, elle peut dépasser l'organigramme d'un ministère (ex : mission recherche supposée comprendre tous les programmes recherches dans les différents ministères).

Le programme :

C'est l'ensemble d'actions homogènes relevant d'un même ministère et concourant à la réalisation d'une mission d'intérêt public. Ici, le programme comprend les crédits affectés à une action ou à un ensemble homogènes d'actions confiées à un chef d'administration en vue de réaliser des objectifs définis et des résultats pouvant être mesurés. Au stade actuel de la mise en œuvre du nouveau système, le programme sera considéré comme l'unité de spécialisation des crédits et conséquemment le périmètre de gestion des crédits budgétaires.

Le sous-programme :

Le sous-programme est une déclinaison du programme. Il peut dans certains cas, correspondre à la déclinaison (organisation) fonctionnelle ou opérationnelle des services déconcentrés chargés de la mise en œuvre du programme. Il comprend l'ensemble des crédits destinés à couvrir soit une intervention déterminée soit au profit d'une catégorie spécifique de bénéficiaires.

Exemple : le sous-programme « ressources en eau » relevant du programme « eau » au ministère de l'agriculture.

Les activités :

C'est l'ensemble d'activités nécessaires à la réalisation et à l'exécution des objectifs d'une manière efficace.

Exemples :

- La construction d'un barrage pour améliorer le taux de mobilisation des ressources hydriques,
- Le recrutement de professeurs de langues pour améliorer les acquis des élèves dans le domaine des langues,
- L'organisation de campagnes de vaccinations contre les épidémies au niveau régional pour améliorer le taux de couverture par vaccination,
- L'équipement des centres techniques de transport urbain par du matériel moderne en vue de garantir la sécurité routière,

Bien évidemment certaines activités pouvant contribuer à la réalisation de ces objectifs peuvent être programmées sans crédits supplémentaires si l'on améliore l'organisation et les méthodes de travail ou les règles et procédures y afférentes.

Les activités permettent d'établir une liaison entre le budget alloué aux programmes et les objectifs fixés dans la mesure où ces activités reflètent les mécanismes et procédures d'allocations des moyens de manière Judicieuse, contribuant à l'amélioration des résultats attendus

Le responsable du programme :

C'est le maillon principal dans le système de gestion axé sur la performance. Désigné par le ministre dont-il relève, il pilote le programme sous son autorité. En concertation avec les autres intervenants, il participe à la définition des objectifs du programme et à l'élaboration de son budget. Il veille à l'exécution du budget arrêté pour le programme et à la réalisation de ses objectifs affichés.

La stratégie du programme :

A moyen terme, la stratégie du programme permet de mettre en place les choix prioritaires de l'intervention publique après analyse exhaustive et réaliste de la stratégie globale du ministère et de l'environnement général du programme en tenant compte à la fois de sa relation dialectique avec le reste des programmes, des moyens disponibles, d'une part et des attentes des citoyens et usagers d'autre part.

Les objectifs :

L'objectif est le but défini d'une action déterminée et reflète ce que l'on compte faire. Chaque programme comprend un nombre d'objectifs spécifiques arrêtés en conformité avec les politiques publiques. L'atteinte de ces objectifs est mesurée grâce à des indicateurs de performance étant entendu que l'objectif traduit, ici, la priorité de toute la stratégie du programme.

Exemple d'objectif : « améliorer la gestion des systèmes forestiers et montagneux » pour le programme « forêt et aménagement des terres forestières »

Les indicateurs de performance :

L'indicateur est une représentation quantitative ou qualitative, mesurable, et permettant de vérifier le degré de réalisation d'un objectif déterminé et la mesure objective du niveau de réalisation de la performance. Son suivi est effectué à travers un tableau chronologique permettant de contrôler les réalisations comparativement aux valeurs cibles.

Exemple d'indicateur : « taux d'insertion suite à un stage » pour l'objectif : « garantir une rentabilité économique et sociale meilleure des mécanismes d'insertion » rattaché au programme « emploi ».

Le projet annuel de performance :

C'est un document qui accompagne le budget annuel et est annexé à la loi de finances de la même année.

Il est conforme dans sa présentation à l'architecture des programmes arrêtée et comprend les orientations stratégiques, l'ensemble des objectifs de programmes et les indicateurs de performance y afférents. Les budgets des programmes, le projet annuel de performance et le cadre de dépenses à moyen terme sont présentés dans un document unique annexé à la loi de finances.

Le rapport annuel de performance :

Ce rapport est annexé à la loi du règlement du budget. Symétrique au projet annuel de performance, il permet de comparer les résultats atteints par rapports aux objectifs initialement fixés pour la même année budgétaire.

Il est présenté dans le même format que le projet annuel de performance pour faciliter les comparaisons.

Le dialogue de gestion :

C'est l'ensemble des règles et systèmes qui fixent les procédures d'échange de l'information entre les différents échelons administratifs dans le but de rationaliser la gestion des moyens disponibles et de réaliser les objectifs fixés. Il aide à la préparation et à l'exécution du budget, à la programmation des activités des programmes et sous-programmes en utilisant les moyens disponibles pour une meilleure performance.

Le contrôle de gestion :

C'est l'ensemble des mécanismes dont disposent le chef d'une administration et les responsables de programmes pour piloter la gestion des programmes et suivre la réalisation des objectifs fixés et évaluer les résultats atteints.

Le cadre des dépenses à moyen terme :

C'est un outil de programmation à moyen terme, il est glissant d'une année. Ses prévisions en recettes et dépenses, s'étalent sur trois années. Les dépenses sont ventilées par nature et par destination.

A la différence du cadre des dépenses global, le cadre des dépenses sectoriel comprend les prévisions de dépenses d'un ministère réparties par programme et sous-programmes.

Annexe 2

La nomenclature budgétaire

Procédures de préparation et d'exécution du budget pour l'année budgétaire 2013 pour les ministères pilotes

Pour la préparation et l'exécution du budget, les modifications nécessaires à l'inscription des crédits par programme et sous-programmes seront introduites.

La nouvelle nomenclature couvre l'ensemble des crédits du Titre 1 et du Titre 2 tels que définis dans la nomenclature budgétaire actuelle ainsi que les fonds du trésor.

Pour le Titre 1, la modification dont s'agit porte sur la création d'articles supplémentaires dans les parties de la section I relative aux dépenses de gestion comme suit :

1^{ère} partie : rémunérations publiques :

Article 01.103 : rémunération des agents permanents des programmes ministériels

Article 01.104 : rémunération des agents non permanents des programmes ministériels

Ces articles comprennent des paragraphes où sont inscrits :

- Les traitements de base, les catégories d'indemnités et les contributions sociales y afférentes en ce qui concerne les agents de l'Etat et des établissements publics dont la rémunération est imputée sur le budget de l'Etat et répartie par programme et sous-programmes, les paragraphes peuvent également comprendre des catégories de rémunération par programmes et sous-programmes
- La catégorie de l'établissement, le programme et le sous-programme quant aux subventions versées aux établissements au titre de la rémunération.

Les paragraphes sont déclinés en sous-paragraphes comprenant :

- Les différents éléments de rémunération des agents de l'Etat et des établissements publics rémunérés directement sur le budget de l'Etat
- L'établissement bénéficiaire d'une subvention au titre de la rémunération

2^{ème} partie : moyens des services :

Article 02.203 : les dépenses de gestion des services publics des programmes ministériels

Article 02.204 : les dépenses d'exploitation et de maintenance des équipements collectifs des programmes ministériels

Ces articles supplémentaires sont déclinés en paragraphes comprenant des catégories de dépenses de gestion ventilées par programmes, sous-programmes ou par établissements subventionnés et ventilées à leur tour par programmes et sous-programmes.

3^{ème} partie : interventions publiques :

Article 03.330 les transferts spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.331 les interventions dans le domaine social spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.332 les interventions dans le domaine de l'éducation et de la formation spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.333 les interventions dans le domaine de la recherche scientifique spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.334 les interventions dans les domaines culturel, de la jeunesse, et de l'enfance spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.335 les interventions dans les domaines économiques spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.336 les interventions dans les domaines économiques spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.337 les contributions dans les organisations mondiales spécifiques aux programmes ministériels

Article 03.338 les interventions diverses spécifiques aux programmes ministériels

Ces articles comprennent des paragraphes précisant le titre des transferts, leur nature et catégories, en plus de la destination de l'intervention ventilée par programme et sous-programmes comme cela est le cas pour la 1^{ère} et la 2^{ème} partie.

Pour le Titre 2 :

Aucune modification ne sera introduite sur le Titre 2. Il sera procédé à l'exploitation de formulaires vierges au sein des applications ADAB et AMAD pour identifier les programmes et les sous-programmes conformément à la nomenclature actuelle.

Exemple

Ministère : agriculture

Programme : eau

Sous-programmes :

1. Ressources en eau
2. Barrages et grands travaux hydrauliques
3. Génie rural et exploitation des eaux

Nomenclature budgétaire pour le programme eau et ses sous-programmes

article	paragraphe			sous-paragraphe	rubrique
	programme	sous-programme	catégorie de rémunération d'indemnités, ou d'établissements		
01.103	0	0	00	000	rémunération des agents permanents, des programmes ministériels
	3	0	00	000	programme eau
	3	1	00	000	sous-prog: resoorces en eau
	3	2	00	000	sous-prog: barrages
	3	3	00	000	sous-prog: génie rural

Nomenclature des dépenses du programme eau et du ses sous-programme ressources en eau

article	paragraphe			sous-paragraphe	rubrique
	programme	sous-programme	catégorie de rémunération d'indemnités, ou d'établissements		
01.103	0	0	00	000	rémunération des agents permanents, des programmes ministériels
	3	1	00	000	sous-prog: resoorces en eau
	3	1	01		traitement de base, avancement
	3	1	02	000	indemnités spécifiques permanentes
	3	1	02	001	indemnité kilométrique liée au grade
	3	1	02	002	indemnité de gestion et d'exécution
	3	1	02	003	indemnité de charges spécifiques
	3	1	02	004	indemnité de logement

Nomenclature des dépenses du programme eau et du ses sous-programme barrage et grands travaux hydrauliques

article	paragraphe			sous-paragraphe	rubrique
	programme	sous-programme	catégorie de rémunération d'indemnités, ou d'établissements		
01.103	0	0	00	000	rémunération des agents permanents, des programmes ministériels
	3	2	00	000	sous-prog: Barrages et grands travaux H
	3	2	01		traitement de base, avancement
	3	2	02	000	indemnités spécifiques permanentes
	3	2	02	001	indemnité kilométrique liée au grade
	3	2	02	002	indemnité de gestion et d'exécution
	3	2	02	003	indemnité de charges spécifiques
	3	2	02	004	indemnité de logement

Nomenclature des subventions aux établissements publics du programme eau et du ses sous-programme ressources en eau

article	paragraphe			sous-paragraphe	rubrique
	programme	sous-programme	catégorie de rémunération d'indemnités, ou d'établissements		
01.124	0	0	00	000	subventions aux établissements non soumis au code de la comptabilité publique au titre des rémunérations
	3		00	000	prog: eau
	3	1	00	000	sous-prog: ressources en eau
	3	1	18	000	les établissements de développement agricole
	3	1	18	001	centre de contrôle des unités de production
	3	1	18	043-O21	les commissariats régionaux de dévt agricole
	3	2	00	000	sous-prog: barrages et grands travaux H
	3	2	18	000	les établissements de développement agricole
	3	2	18	001	centre de contrôle des unités de production

Annexe n° 3

Liste des assouplissements relatifs aux contrôle à priori

Nature De contrôle	Les assouplissements proposés
Contrôle Du Comité Général D'administration Du budget	<p>1- La mobilisation des crédits :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ouverture de 100% des crédits de paiement pour les projets en continuation dans le même article sans dépasser les crédits d'engagement ouverts ✓ Ouverture de 100% des crédits d'engagement et de paiement pour les projets annuels et répétitifs (aménagement divers, projets de maintenance...) ✓ Ouverture des crédits d'engagement dès notification des résultats de l'appel d'offres (le comité étant représenté à la commission des marchés) ou engagement sur l'ouverture des crédits dans un délai de 15 jours dès la présentation de la demande d'ouverture des crédits. <p>2- Les virements de crédits :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Toutes les règles et procédures de virement des crédits sont fixées par la loi organique du budget dans les articles 35 à 44. ✓ Engagement du Comité pour donner la priorité aux demandes des ministères pilotes quant à l'ouverture des crédits en toute célérité et dans un délai à convenir. <p>3-L'acquisition des équipements sur la rubrique moyens des services :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Révision de la circulaire du Premier Ministre relative au budget 2002 qui interdit l'acquisition de certains équipements sur le Titre 1, (équipements informatiques, climatiseurs, photocopieurs..) tout en fixant la liste des équipements pouvant être acquis sur le titre 1 et en déterminant le cout maximum et suppression de l'autorisation du ministre des finances relative à ces acquisitions. <p>4- L'acquisition des équipements sur les excédents de ressources des budgets des EPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Révision de la circulaire n° 25 en date du 8 janvier 2002, interdisant l'utilisation des excédents de ressources des budgets antérieurs pour l'acquisition d'équipements, ou pour effectuer des travaux de maintenance ou aménagement si le ministre des finances n'a pas donné autorisation . ✓ Autoriser les établissements à utiliser ces excédents sous réserve de déterminer la liste des équipements à acquérir et dans la limite de plafonds à convenir... <p>5- Doter les EPA d'un titre 1 et titre 2 :</p> <p>Conformément à l'article 18 de la loi organique du budget, « il est alloué à chaque établissement public un budget autonome constitué de deux titres ».Mais dans la pratique, et sauf quelques exceptions (les CRDA, les universités...), peu d'établissements disposent d'un titre 2 du budget. Par conséquent cette circulaire doit être révisée dans ce sens pour généraliser cette possibilité, plus particulièrement pour les hôpitaux régionaux.</p>

<p style="text-align: center;">Contrôle Des Dépenses publiques</p>	<p>1- Les virements de crédits :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Engagement pour prioriser les ministères pilotes quant aux demandes de virement de crédits et au visa dans un délai à convenir ce qui conduit à l'amendement de l'article 15 du décret n° 1999 du 31 décembre 1989. <p>2- Les régies d'avances :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Soustraire la création, modification et clôture des régies d'avances au visa du contrôle des dépenses publiques et se limiter au visa du comptable public, tout en renforçant le contrôle a posteriori de ces régies notamment lors des renouvellements. <p>3- les marchés publics :</p> <p>Le décret n° 623 du 23 mai 2011 a édicté plusieurs dispositions qui réduisent le champ d'intervention du contrôle à priori (augmentation des plafonds des AO, la soustraction des cahiers de charges à l'examen des commission AO, la simplification des procédures d'ouverture des plis...)</p> <p>4- Les visas sur les demandes d'engagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Délimiter les délais de réponses des gestionnaires aux observations du contrôle des dépenses ✓ Encourager les gestionnaires auprès des ministères pilotes à maximiser l'utilisation des engagements provisionnels ✓ Généralisation de l'utilisation de l'engagement provisionnel : étudier la possibilité de rendre le recours à cet assouplissement obligatoire, sachant qu'il ne nécessite aucun amendement de la réglementation en vigueur, ✓ Elargir le champ d'utilisation de l'engagement global pour qu'il recouvre d'autres catégories de dépenses (eau, électricité, gaz).
<p style="text-align: center;">Contrôle Du Comité Général De La Fonction Publique</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Etude de la possibilité de raccourcir les délais d'octroi des visas ✓ Suppression du visa préalable concernant « l'arrêté fixant le nombre et la catégorie d'emplois à pouvoir au titre de l'exercice concerné (l'arrêté programme de l'année) ✓ Rendre le recrutement des contractuels une dérogation à l'exception des experts et des cadres ayant des compétences rares ✓ Suppression du visa sur les arrêtés de mutation, d'intégration, et de mise à la disposition (ces arrêtés seront tout simplement notifiés au Comité général de la fonction publique)

<p style="text-align: center;">Contrôle du comptable public</p>	<p>1 - Actualisation de l'instruction générale n° 2 du 05 novembre 1996 (articles 10 , 122, 126, 136 ...etc) dans le cadre d'une révision du nombre de documents soumis au contrôle du comptable lors de l'apposition de son visa sur les paiements, et se limiter aux documents strictement nécessaires et qui n'étaient pas exigés auparavant ni par le comité d'administration du budget, ni par le contrôle des dépenses publiques)</p> <p>2-Observation :</p> <p style="padding-left: 40px;">la liste de tous ces documents a été détaillée dans le rapport relatif à l'allègement des procédures de contrôle à priori et une liste des documents pouvant être supprimés a été arrêtée quant au contrôle comptable.</p>
--	---

Annexe 5

Les discussions du budget et de la performance

Les discussions du budget 2013 démarrent début juillet 2012 et porteront pour la 1^{ère} fois sur la performance des programmes publics en présence de toutes les parties concernées :

- Les responsables des programmes opérationnels et les représentants du programme de pilotage et appui (unité GBO, les directions concernées par les affaires administratives et financières...),
- Le comité général d'administration du budget,
- L'unité GBO du ministère des finances,
- Les représentants du ministère du plan et du développement régional,
- Les représentants du comité général de la fonction publique et de la direction générale du contrôle des dépenses publiques.

Les ministères adressent au comité général d'administration du budget et à l'unité GBO au ministère des finances leurs projets annuels sur la performance accompagnés d'un dossier récap performance (DRP) comprenant une synthèse du contenu de ces projets (les résultats escomptés à travers les indicateurs de performance choisis..).

Ces documents sont adressés électroniquement et par écrit 10 jours avant le démarrage des discussions sur le budget et la performance.

Suite à cette étape, et une fois révisé et actualisé, le dossier constituera un support pour la préparation du budget 2013 en mode GBO.

1- Le dossier récap performance (DRP)

Il comprend :

- une note précisant pour chaque programme la stratégie fixée et la cartographie du programme (structures intervenant dans sa réalisation),
- le budget par destination (pour chaque programme ou sous-programme) et par nature de dépenses (rémunération, gestion, investissements...),
- la liste des objectifs et des indicateurs,
- la proposition des indicateurs de performance prévus pour 2013 en la justifiant accompagnée des valeurs cibles pour chaque indicateur,
- les principales activités programmées pour la réalisation des indicateurs et les crédits sollicités à cet effet,
- une fiche pour chaque indicateur de performance¹.

¹ Conf la structure de la fiche (page 3 de la présente annexe)

Le DRP ne doit pas dépasser 4 pages au maximum pour chaque programme, (compte non tenu des fiches indicateurs).

2- Les questions à débattre lors des discussions du budget et de la performance :

Pour chaque programme, seront débattues les questions ci-après :

a) La stratégie et les objectifs du programme :

A travers la lecture de la stratégie, il sera procédé à l'analyse des méthodes selon lesquelles les objectifs avaient été déterminés et fixés. Cette analyse tient compte des objectifs généraux de la politique publique dans le secteur, les spécificités du contexte et plus particulièrement des attentes du citoyen en se limitant aux moyens disponibles.

b) Choisir des objectifs qui traduisent les priorités des programmes publics :

Il sera procédé à la mise en exergue de la complémentarité entre l'ensemble des objectifs fixés et leur adéquation avec la stratégie du programme pour faire apparaître les vraies priorités de la politique publique dans le secteur.

Pour chaque objectif, toutes les activités programmées pour améliorer la performance du programme doivent être élucidées et justifiées

c) Prévisions des indicateurs de performance pour l'année 2013 et les activités programmées pour les réaliser :

Les prévisions relatives aux indicateurs de performance et à leurs valeurs cibles doivent être justifiées en veillant à ce que ces prévisions soient réalistes et réalisables. Les principales activités programmées pour leur réalisation doivent être précisées.

La fiche indicateur

Code de l'indicateur :

Appellation :

Date de son actualisation :

Les caractéristiques générales de l'indicateur

1. Le programme de rattachement
2. Le sous-programme de rattachement (selon le cas)
3. L'objectif auquel il est rattaché

4. Définition de l'indicateur : clarification des concepts
5. Catégorie de l'indicateur
6. Les déclinaisons

L'interprétation des résultats de l'indicateur

1. La série des résultats obtenus (réalisations) et les prévisions spécifiques à chaque indicateur (un tableau)
2. L'analyse des résultats et des prévisions de l'indicateur
3. Les principales activités programmées pour atteindre la valeur cible de l'indicateur

Les détails et spécifications techniques de l'indicateur

1. Source et nature des données de base
2. Méthodologie de collecte des données de base
3. Services chargés de la collecte des données de base
4. Date de disponibilité de l'indicateur
5. Méthode de calcul de l'indicateur
6. Précisions sur les principales insuffisances de l'indicateur

Annexe 6

Organisation du dialogue de gestion

Le dialogue de gestion comprend l'ensemble des règles et méthodes qui définissent les procédures et les modes d'échange de l'information entre les différents niveaux et échelons administratifs et professionnels en vue de rationaliser la gestion des moyens disponibles et atteindre les objectifs fixés.

Il permet de préparer les budgets des programmes et des sous-programmes et de programmer les activités nécessaires à la réalisation des objectifs et d'utiliser les moyens disponibles de manière à améliorer la performance.

Le dialogue de gestion est organisé selon un axe vertical et un axe horizontal :

1- horizontalement :

Les objectifs du programme traduisent les objectifs de la politique publique. Ces derniers ne peuvent être complètement réalisés que si les objectifs de l'ensemble des programmes sont atteints.

La réalisation des objectifs requiert une coordination régulière entre les responsables des programmes opérationnels, d'une part, et le responsable du programme d'appui (affaires financières, ressources humaines..), d'autre part, dans la mesure où l'appui joue le rôle de prestataire de services techniques pour les autres programmes.

Cette coordination peut dépasser le périmètre d'un seul ministère et couvrir plusieurs ministères (exemple : le programme de recherche qui concerne à la fois l'enseignement supérieur, l'agriculture et la santé).

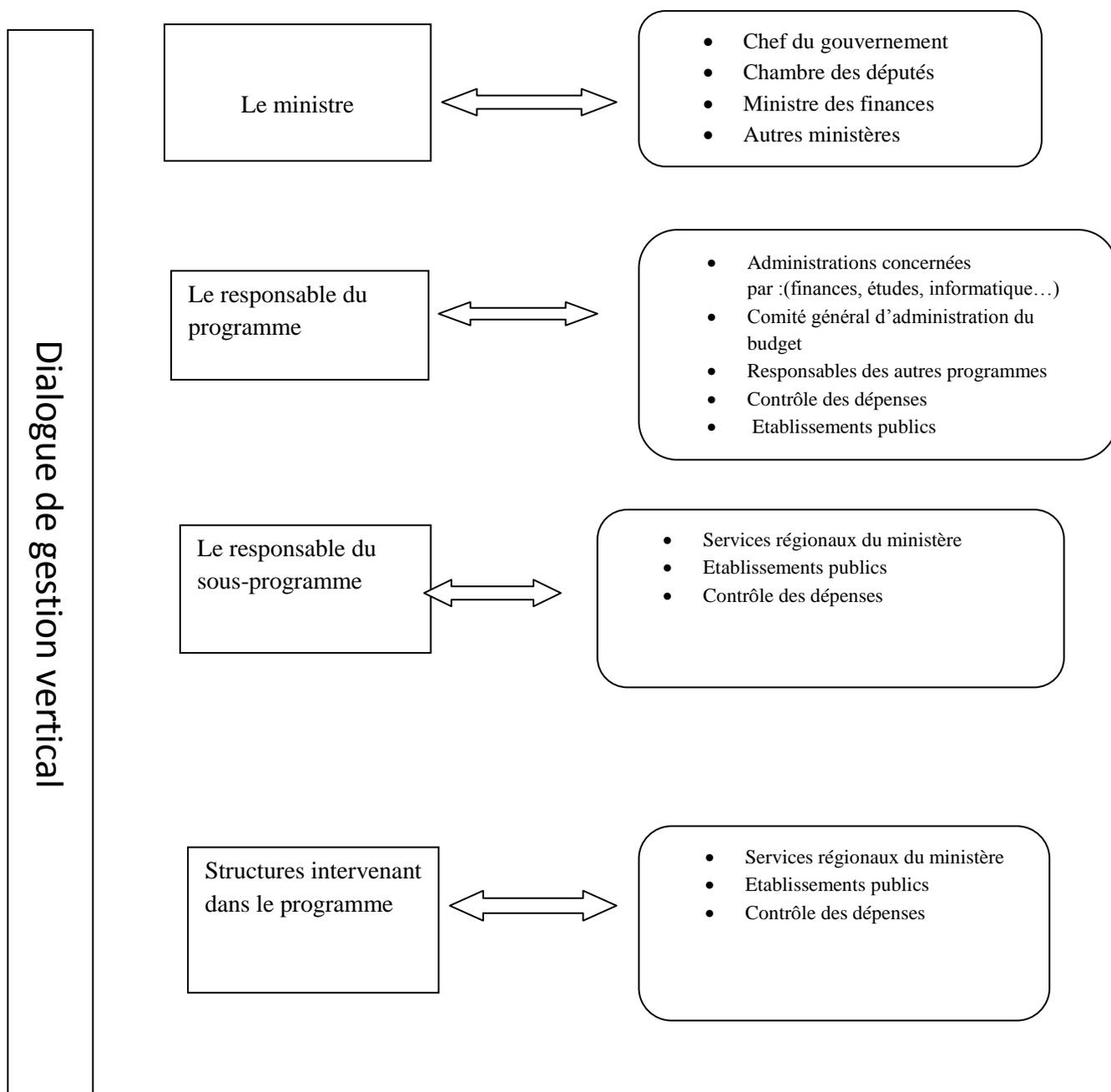
2- Verticalement :

Chaque programme se décline en sous-programmes. A la tête de chacun d'eux est désigné un responsable de sous-programme pour réaliser les objectifs arrêtés après discussion avec le responsable du programme.

Si le dialogue de gestion ne pose pas de difficultés particulières entre le responsable du programmes et les responsables des sous-programmes (collaborateurs), en raison de la hiérarchie administrative établie, ce même dialogue nécessitera un plus grand effort et des mécanismes supplémentaires pour coordonner les politiques et fixer les objectifs lorsqu'il s'agit d'exécution sur le terrain par les services régionaux ou par les établissements publics prolongement des ministères.

C'est pour cet impératif qu'il est très souvent fait recours à l'outil de contractualisation entre le responsable du programme et les acteurs de terrain pour l'exécution et la réalisation des objectifs.

Organisation du dialogue de gestion



Annexe 2

Rôle et attributions des structures intervenant dans les programmes

1- Les responsables de programmes :

Le responsable de programme constitue le maillon principal dans le nouveau système de gestion budgétaire par objectifs. Une interaction existe entre sa responsabilité habituelle et sa nouvelle responsabilité découlant du nouveau système.

Il est désigné par le ministre concerné et exerce ses attributions sous son autorité et se charge du pilotage et de la coordination des travaux des intervenants dans la gestion du programme.

Des attributions du responsable de programme :

a) Lors de l'élaboration du budget :

- il procède tout le long du processus de préparation du budget à l'animation du dialogue de gestion entre tous les intervenants,
- œuvre à l'adaptation de la stratégie du programme à la stratégie sectorielle du gouvernement,
- participe à la fixation des objectifs et des indicateurs de performance des programmes conformément à la stratégie du programme
- veille à l'élaboration du budget du programme et du cadre de dépenses à moyen terme en concertation avec les autres intervenants,
- supervise l'opération de répartition des crédits entre les sous-programmes et les activités,
- supervise l'opération de répartition des crédits selon la nature des dépenses
- élabore le projet annuel sur la performance en concertation avec les autres intervenants.

b) Lors de l'exécution du budget :

- Oriente les options budgétaires vers les activités qui contribuent à l'atteinte des résultats escomptés
- Coordonne la mise en œuvre du projet annuel de performance
- Suit l'exécution du budget du programme,
- Elabore des rapports périodiques à l'attention du ministre concerné concernant la gestion et les résultats atteints

c) Après l'exécution du budget :

- Rend compte des résultats définitifs
- Analyse les résultats
- Elabore le rapport annuel sur la performance

2- Les responsables des sous-programmes :

Parmi leurs attributions :

- La coordination avec le responsable du programme et la participation efficace au dialogue de gestion,
- La programmation des activités et la définition des besoins des sous-programmes,
- Le pilotage du sous-programme en conformité avec les objectifs du programme,
- Le suivi de l'exécution du budget,
- L'élaboration des rapports périodiques sur la gestion du sous-programme
- La participation à l'élaboration du projet annuel sur la performance,
- Elabore le rapport de synthèse du sous-programme.

3. Le programme de pilotage et d'appui :

Dans le cadre de la gestion budgétaire par objectifs, les ministères sont structurés par programmes opérationnels qui contribuent directement à l'accomplissement des politiques publiques sectorielles. Les services qui appuient l'ensemble des programmes opérationnels sont regroupés dans le programme « **pilotage et appui** ». Parmi ces services l'on peut dénombrer le cabinet, la direction des affaires communes, l'unité GBO, la direction de la planification et des études et les systèmes informatiques...etc. Ce programme dont le rôle classique devrait évoluer vers un rôle de prestataire de services aux responsables des programmes opérationnels, assure ainsi les prestations et appui techniques de nature à contribuer à l'élaboration et à l'exécution des budgets des programmes.

a) Les services financiers :

Tout en gardant leur rôle habituel dans la préparation et dans l'exécution du budget, ils sont chargés des missions ci-après :

- La mise à disposition des données nécessaires pour l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme,
- L'appui méthodologique et logistique aux responsables de programmes lors de la préparation du budget,
- La préparation des discussions budgétaires en concertation avec les responsables de programmes,
- L'encadrement des responsables de programmes dans les politiques d'achat, la politique financière, et les règles d'utilisation des ressources,
- La fourniture de l'expertise, de l'assistance et la consultation aux responsables des programmes,
- L'appui aux unités GBO dans la préparation des budgets des programmes par la mise à disposition des informations financières...etc.

b) La direction des ressources humaines :

- Elle garde son rôle dans la gestion des ressources humaines et appui les responsables de programmes dans l'élaboration du budget nécessaire à la gestion des ressources humaines,
- Fournit l'expertise et les consultations aux responsables de programmes.

c) L'unité GBO des ministères pilotes :

Elle assure :

- L'encadrement des agents intervenant dans la mise en place du nouveau système,
- Appuie les responsables de programmes dans la détermination des objectifs et le choix des indicateurs de performance et des activités nécessaires à l'atteinte des résultats escomptés pour chaque programme,
- Assiste la direction des affaires administrative et financière et les responsables de programmes dans l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme du ministère,
- Rassemble les projets et rapports annuels de performance de tous les programmes pour l'élaboration de ceux du ministère.

d) Les autres services relevant du programme de pilotage et appui :

Ces services comprennent, en plus du cabinet, les administrations qui gèrent l'informatique, les bâtiments, les affaires juridiques et la coopération internationale...etc, et appuient les responsables de programmes dans ces différents domaines.

4. Les services du ministère des finances :

a) Le comité général d'administration du budget :

Il procède à l'examen des projets de budget des ministères conformément à la réglementation en vigueur et au calendrier arrêté par la circulaire relative à la préparation du budget. A ce stade, cet examen portera sur la discussion sur le projet présenté en mode GBO et sur le projet de performance parallèlement à l'examen du budget habituel.

b) L'unité GBO au ministère des finances :

En coordination avec les ministères et les organes intervenant dans la préparation, l'exécution et le suivi du budget de l'Etat, l'unité GBO procède au pilotage des différentes étapes de mise en place du système de gestion budgétaire par objectifs.

Dans ce cadre elle est chargée :

- Du suivi de l'exécution des différentes composantes du nouveau système et la coordination des étapes de sa mise en place,
- De l'élaboration des guides et documents méthodologiques qui aident à la mise en place du nouveau système,
- De l'appui aux unités GBO dans les autres ministères pour mettre en place le nouveau système,
- De la participation aux discussions du budget, du cadre de la performance, d'apporter tout appui technique, et de donner son avis sur les projets et rapports annuels de performance.