

CIRCULAIRE MF N°00008 DU 24 FEVRIER 2006 CONCERNANT LE DOCUMENT DE PROGRAMMATION ANNUEL BUDGETAIRE INITIAL (DAPBI)

Dans le cadre de la réforme en cours en matière de déconcentration sectorielle du pouvoir d'ordonnancement, j'ai l'honneur de vous rappeler les obligations qui vous incombent en qualité d'ordonnateur des crédits alloués à votre département ministériel.

Comme indiqué dans ma circulaire 2006-00001 du 23 janvier dernier, les ministères pilotes pour le transfert du pouvoir d'ordonnancement (TPO) doivent « *transmettre un Document Annuel de Programmation Budgétaire Initial (DAPBI) visé par leur contrôleur financier ministériel, dans les meilleurs délais, conformément au décret 2005-023 du 13 mars 2005. Ce document permettra notamment de mieux cadencer l'allocation des crédits sur les contraintes calendaires spécifiques à chacun d'entre eux.* »

Avant de préciser les attentes concernant le DAPBI et le suivi de l'exécution budgétaire, il convient de rappeler les grandes lignes de la réforme de l'ordonnancement et du contrôle financier.

Réforme de l'ordonnancement et du contrôle financier

La nomination de contrôleurs financiers, rattachés au Ministre des Finances, auprès des départements ministériels est considérée dans le cadre de la réforme des finances publiques, comme un élément essentiel de la politique de modernisation de l'Administration Mauritanienne.

Cette réforme, qui vise à responsabiliser pleinement les gestionnaires, à accroître la transparence de la gestion et enfin à recentrer le Ministère des Finances sur ses fonctions essentielles de pilotage budgétaire, comporte trois chantiers complémentaires:

- la déconcentration sectorielle de l'ordonnancement en faveur des départements ministériels ;
- la création de services chargés du contrôle financier auprès de ces départements et logés dans leur enceinte ;
- la mise en place d'un Réseau Automatisé de la Chaîne des Dépenses (RACHAD).

Ces actions se sont accompagnées de la refonte partielle de certains textes législatifs et réglementaires notamment de l'ordonnance 89-012 portant règlement général de la comptabilité publique.

Missions du contrôleur financier

Les missions du contrôleur financier sont définies par le décret 2005-023 en date du 13 Mars 2005.

Le contrôleur financier participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, tant en crédit qu'en effectif (article 4 du décret cité ci-dessus). A ce titre, le contrôleur financier :

- concourt au respect des dispositions financières des lois et règlements, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense ;

- assiste le Ministre chargé des Finances dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ;
- tient la comptabilité budgétaire contradictoirement avec l'ordonnateur sauf s'il en est dispensé par le Ministre des Finances ;
- établit chaque semestre un rapport sur la situation de l'exécution budgétaire du département auprès duquel il est placé, rapport adressé au Ministre des Finances et au Ministre concerné.

Champ de compétences du contrôleur financier

Le contrôleur financier est chargé, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, d'exercer un contrôle permanent sur pièces de l'exécution des crédits alloués au(x) département(s).

Il vise tous les projets d'actes ayant une incidence sur les crédits du ou des départements dont il a la charge. Il s'agit notamment :

- du document annuel de programmation budgétaire (initial ou révisé) après concertation avec la Direction du Budget et des Comptes (DBC) ;
- des projets de marchés, de contrats ou de conventions ayant une incidence budgétaire sur les crédits du ou des département(s) qu'il contrôle ;
- des demandes d'engagement, de notification, de blocage sur marché, d'ordonnancement (sous réserve de dispense éventuelle de certains de ces actes) ;
- des visas du contrôleur financier peuvent être accompagnés d'observations qui concourent à améliorer l'exécution budgétaire.

Le contrôleur financier est **membre de droit** en qualité d'observateur de toutes les commissions des marchés du ou des départements auprès desquels il est placé.

Rôle au niveau des allocations et imputations budgétaires

Le contrôleur financier donne son **avis motivé** sur les propositions budgétaires (projet de budget pour l'année suivante en particulier) et les demandes de crédits additionnels de toute nature (virement et transfert en cours de gestion, nécessitant une décision du Ministre des Finances) émanant des services auprès desquels il est placé.

La loi N° 78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances dispose en son article 28 :

« Des transferts et des virements de crédits peuvent modifier en cours d'année la répartition des dotations entre chapitres et articles.

Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière.

Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense.

Transferts et virements sont autorisés dans les conditions suivantes:

- de chapitre à chapitre ou d'article de personnel à article de matériel: par l'assemblée nationale dans une loi de finances rectificative;

- d'article à article à l'intérieur du même chapitre par arrêté du Ministre des finances.

La répartition des crédits entre paragraphes d'un même article peut être modifiée sur la demande motivée du ministre intéressé après accord du Ministre des Finances (...). »

L'instauration du transfert du pouvoir d'ordonnancement et la mise en place des contrôleurs financiers conduisent à appliquer le dernier alinéa de l'article 28 de la façon suivante à titre expérimental pour la gestion 2006:

Pour toute demande motivée de répartition des crédits entre paragraphes d'un même article par l'ordonnateur intéressé, le visa du contrôleur financier ministériel vaudra accord du Ministre des Finances.

La DBC effectuera un suivi régulier de l'application de cette nouvelle disposition, en lien avec les Contrôleurs financiers. Un bilan sera établi en fin de gestion 2006.

Si les modifications dans la ventilation de crédits nécessitent la création ou la modification en cours de gestion d'une **imputation budgétaire**, la demande devra être préalablement visée du contrôleur financier ministériel, avant transmission à la Direction du Budget et des Comptes.

Les procédures détaillées pour l'application en cours de gestion de l'ensemble de l'article 28, notamment pour la prise en compte au niveau informatique, vous seront précisées par une circulaire spécifique.

Critères de contrôle

Le contrôleur financier ne se prononce pas sur l'opportunité de la dépense. Son contrôle se focalise sur la régularité des actes et sur la soutenabilité budgétaire.

Le contrôleur examine en particulier:

- l'exactitude de l'évaluation et de l'imputation de la dépense,
- la disponibilité des crédits,
- la qualité et l'exhaustivité des pièces justificatives,
- la qualité de l'ordonnateur,
- le respect de la réglementation en vigueur.

Le refus du visa du contrôle financier doit être motivé par un ou plusieurs des points suivants:

- le non respect de la programmation budgétaire,
- le non respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur,
- la non disponibilité des crédits,
- l'inexactitude de l'évaluation,
- l'inexactitude de l'imputation,
- l'insuffisance des pièces justificatives,
- le non respect des règles de concurrence.

Tout refus de visa devra être expressément motivé par le contrôle financier et notifié à l'ordonnateur compétent.

Document Annuel de Programmation Budgétaire Initial (DAPBI)

Le contrôleur financier est amené au tout début de l'année budgétaire, qui coïncide avec l'année civile, à susciter l'établissement du Document annuel de programmation budgétaire initial (DAPBI).

Je vous invite à demander à vos services de se rapprocher du contrôleur financier afin de réaliser l'établissement de ce document dans les meilleurs délais. Cette année, ce travail sera facilité par l'expérience conjointe acquise en 2005 et par la participation des Contrôleurs financiers aux étapes de la préparation budgétaire 2006.

Contenu du DAPBI

Le Document Annuel de Programmation Budgétaire doit présenter une programmation soutenable de la consommation des crédits et prendre en compte les spécificités de chaque département. Il devra en outre permettre d'identifier et couvrir en priorité les dépenses obligatoires ou inéluctables.

Le DAPBI se compose de deux parties :

- une première partie chiffrée présentant la programmation sur l'année des dépenses de fonctionnement et d'investissement, avec une double ventilation, temporelle sur une base au minimum trimestrielle et analytique de façon à en identifier le caractère obligatoire ou non ;
- et la deuxième partie présentant les principales actions programmées et réalisations attendues par le Département (de préférence déclinées par service), assortie si possible d'un chronogramme.

Il est introduit par une note globale de présentation faisant ressortir les points saillants tant des spécificités du département que des points majeurs de l'année à venir.

Il peut être complété par autant d'annexes que nécessaires à la bonne compréhension de la programmation du département.

En particulier, pour les **paragraphes concernant des actions** largement dotées (dotation supérieure à 10 millions UM), il convient de ventiler les différentes composantes prévues de la dépense, en autant de postes qui faciliteront le suivi de l'exécution, et permettront le respect des natures pré-identifiées de dépenses. L'annexe précisera, également, les textes ayant présidé à la mise en place de l'action ainsi que les différentes instructions ayant été données par le service responsable de l'action aux fins d'utilisation adéquate de la dotation, dans le respect des dispositions en vigueur. Au final, ces informations seront de nature à répondre aux exigences de bonne utilisation des fonds publics, telles que rappelées par lettre circulaire n°9 du 03 octobre 2005 du Premier Ministre.

Pour les **personnels non permanents**, les modalités de respect de la dotation et du volume d'emploi arrêté au 31 décembre 2005 feront l'objet d'une annexe et d'un suivi appropriés, adaptés aux spécificités de chaque département.

Délai

Le document annuel de programmation budgétaire initiale est transmis par l'ordonnateur au contrôleur financier au plus tard 15 jours après l'ouverture de la gestion du budget de l'Etat, conformément à la circulaire de début de gestion du Ministre des Finances.

Pour l'année 2006, première année de pleine mise en œuvre de cette réforme, la date butoir est fixée exceptionnellement au 31 Mars, de façon à coupler ce travail avec le compte-rendu d'exécution budgétaire du premier trimestre de l'année.

Il convient de veiller aussi à ce que ce décalage potentiel ne soit pas un frein au démarrage de la gestion, notamment en vue d'assurer la continuité du service public. En revanche, il est bien clair que l'engagement de toutes actions nouvelles 2006 ne peut intervenir qu'après visa du DAPBI par le contrôleur financier ministériel.

Critères d'appréciation

Le DAPBI consiste en une anticipation des conditions d'exécution de la loi de finances. Il doit répondre à trois critères convergents:

- respecter une **cohérence** budgétaire d'ensemble des documents produits par l'ordonnateur,
- refléter la **sincérité** des prévisions de dépenses et d'emplois (effectifs et masse salariale),
- et assurer la **soutenabilité** de la programmation, tant sur la couverture des dépenses obligatoires que sur les conséquences des charges prévues sur les finances publiques.

En effet, des contraintes macroéconomiques peuvent amener en cours d'année le Ministère des Finances à ne pas allouer la totalité des crédits ouverts en Loi de Finances, de façon à effectuer des mises en réserve de crédits (gels), voire des annulations dans le cadre de lois de finances rectificatives.

Pour la notification des crédits aux **services déconcentrés**, vous veillerez à la prise en compte, au plus près, de leurs besoins en termes d'imputations et de montants, dans les limites des dotations disponibles.

Pour les dépenses récurrentes d'un montant significatif (ex. : fournitures, petits équipements, entretien, maintenance,...), l'allocation infra-annuelle des crédits ne doit pas être un alibi pour le **fractionnement abusif des achats**, qui conduirait le service à s'exonérer des seuils prévus dans le code des marchés publics. Au contraire, la programmation doit être une incitation à la globalisation et à une planification des achats, de façon à faire jouer la concurrence et à obtenir des offres économiquement plus avantageuses. Les services pourront utilement recourir aux différentes modalités de marchés publics prévues dans le code (cf. les articles 8 « marchés à commande », 9 « marchés de clientèle » et 10 « marchés à tranche annuelle ») pour concilier au mieux les contraintes annuelles d'engagement et d'ordonnancement des crédits avec les exigences réglementaires de respect des seuils.

Le contrôleur financier apposera son visa global du DAPBI sur une feuille de tête.

Notion de dépenses obligatoires

Il est rappelé que les dépenses obligatoires sont constituées des dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter, ainsi que de celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables.

Les dépenses obligatoires 2006 englobent donc trois sous-ensembles,

- « **les restes à payer** » de l'année précédente, ou dépenses engagées et non ordonnancées (DENO) au 31 décembre 2005 (après période complémentaire du comptable, éventuellement), comme le paiement à une entreprise d'une commande passée en 2005, après validation du service fait début 2006.
- « **le juridiquement obligatoire** » sur l'année en cours, les dépenses auxquelles l'Etat juridiquement ne peut se soustraire (l'ordonnateur fournira la liste des contrats en cours : marchés publics, conventions diverses, contrats de travail, ...);
- « **l'économiquement inéluctable** » sur l'année en cours, les dépenses qui, constituant des quasi-charges fixes, seront réalisées nécessairement dans l'année (exemples : loyers, fluides, déplacements, téléphone, ...).

Notion de dépenses nouvelles (ou non obligatoires)

Par défaut, sont considérées comme dépenses nouvelles tout ce qui ne relève pas des dépenses obligatoires. Il s'agit des marges de manœuvre dégagées au niveau de chaque ligne budgétaire pour initier des actions n'ayant pas encore été engagées.

Il peut éventuellement s'agir de la poursuite ou du renouvellement d'actions similaires, réalisées et clôturées dans le passé.

Elles doivent faire l'objet d'une attention particulière en termes de programmation dans le cycle de la dépense, puisque le moment de la décision en termes d'opportunité relève de la responsabilité de l'ordonnateur.

Listage des dépenses obligatoires / non obligatoires

Pour l'analyse des différents types de dépenses, il s'agit donc d'une approche avant tout budgétaire et prospective. Cette approche vise à évaluer, au sein d'un budget annuel, quelles dépenses un service engagera de façon quasi-certaine, et qu'il devra donc couvrir en priorité, sauf à constituer des dettes.

Cette approche correspond au but recherché de prévention des risques budgétaires et de construction d'une gestion budgétairement soutenable. Elle conduit à un travail d'analyse de la dépense qui ne se limite pas à l'application mécanique d'une liste déterminée a priori.

De fait, compte tenu de la diversité des dépenses d'un ministère à l'autre, il n'est apparu ni vraiment possible, ni vraiment opportun d'établir une liste des dépenses obligatoires. L'identification et l'évaluation des dépenses obligatoires seront par conséquent au centre du dialogue de gestion entre les acteurs de la programmation des crédits, ordonnateur, services émetteurs (directions techniques) et contrôleur financier.

L'annexe 5 permet de préparer, service par service, les listes de dépenses obligatoires et non obligatoires.

Le suivi de l'exécution budgétaire

Après la mise en place du DAPBI, qui constitue un véritable tableau de bord financier partagé, la conduite de l'exécution budgétaire doit être plus claire pour tous les acteurs.

Vos services compétents auront à adresser trimestriellement un compte-rendu d'exécution au Contrôleur financier, au plus tard dans les quinze jours suivant le terme de la période de référence retenue. Ce compte rendu doit permettre d'apprécier le niveau d'exécution des dépenses et des marchés ainsi que le besoin de redéploiements de crédit éventuels.

Chaque semestre (au 30 juin et au 31 décembre), le compte rendu d'exécution sera plus détaillé et se composera de deux parties principales :

- d'une part, ce compte-rendu retracera la consommation des crédits selon la même nomenclature que le DAPBI. Il doit traduire l'évolution de la situation budgétaire, par rapport à la programmation initiale, et expliquer les écarts entre prévision et exécution.
- d'autre part, la deuxième partie fait l'état de l'avancement des activités et des réalisations physiques.

Lorsque le compte rendu d'exécution ou l'examen des actes de dépense fait apparaître des écarts qui bouleversent l'économie générale de la programmation initiale des crédits, le contrôleur financier demande à l'ordonnateur de procéder à une réactualisation de cette programmation.

De son côté, le contrôleur financier établira des **rapports semestriels** adressés au Ministre des Finances et au Ministre concerné. Ces rapports donneront, entre autres, un compte rendu du résultat de l'exécution budgétaire, ainsi qu'une analyse de ses points forts et de ses points faibles assortie de recommandations.

Ainsi, la surveillance du rythme de consommation budgétaire, du respect des crédits alloués, de la conformité de l'utilisation des dépenses et de leur régularité au regard des lois et règlements en vigueur, constituent les tâches quotidiennes du contrôleur financier au sein de votre département.

Pour la réalisation de ses missions, je sollicite de vos services une franche collaboration avec le contrôleur financier.

Par ailleurs, je vous informe que la Direction du Budget et des Comptes, en charge de la coordination et de l'animation des contrôleurs financiers, engagera prochainement les consultations afin de formaliser par un ou plusieurs arrêtés d'application les dispositions du décret 2005-023, dans l'esprit de cette circulaire.

Je vous saurais gré de diffuser largement la présente auprès de tous les services relevant de votre département.