

## Module : Programmation annuelle des dépenses publiques

Préparé et présenté par : Mr Salah Jouini  
Mme Imen Fantar  
Mr Makrem Ben Hassine

# Plan

## Introduction

### 1- Les Objectifs de la GBO

- 1-1- Les objectifs généraux
- 1-2- Une gestion publique performante
- 1-3- Un cadre de gestion opérationnel du budget

### 2- La PAD : un outil de pilotage et de suivi

### 3- Les composantes de la PAD

- 3-1- Le programme
- 3-2- Le responsable de programme
- 3-3- Le dialogue de gestion
- 3-4- Une nomenclature par destination
- 3-5- Visa de la PAD

### 4- La soutenabilité budgétaire

- 4-1- Le concept
- 4-2- Les références législatives et réglementaires de la soutenabilité



## **5- Démarche de la programmation**

**5-1- Les acteurs de la PAD**

**5-2- l'élaboration de la PAD**

**5-3- La priorisation des dépenses**

- a) Les dépenses obligatoires
- b) Les dépenses inéluctables
- c) Les dépenses nouvelles

## **6- Le contrôle de la PAD**

**6-1- Les éléments à contrôler**

**6-2- L'appréciation de la soutenabilité**

## **7- L'Actualisation de la PADI**

- a) Pour le gestionnaires
- b) Pour le contrôleur des dépenses

## **8- Les rapports relatifs à la PAD**

- a) Le rapport périodique du responsable de programme
- b) Le rapport annuel du CDP

**Conclusion**

## Introduction

La loi organique du budget n° 15 du 13/02/2019 en tant que cadre législatif a institué un nouveau système de **Gestion Budgétaire par objectif** faisant passer l'Etat d'une culture de moyens à une culture de résultats et ce dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques publiques .Il s'agit d'un système axé sur la **performance** .

Pour mener cette réforme, plusieurs objectifs spécifiques ont été fixés portant sur différents thématiques parmi lesquels la modernisation des systèmes de contrôle budgétaire, ce qui a permis l'évolution du Contrôle des dépenses publiques d'un Contrôle à priori sur les actes vers un contrôle axé sur la **SOUTENABILITE'** des dépenses via le visa de la programmation initiale des dépenses et ses actualisations



# 1- Les objectifs de la GBO





## 1-1- Les objectifs généraux :

- \* Permettre une plus grande lisibilité du budget de l'Etat et une transparence de son exécution à l'assemblée des représentants du peuple.
- \* Faire savoir au citoyen que l'argent public est bien utilisée pour assurer le service public.
- \* Permettre aux contribuables de s'assurer de l'utilisation efficace des impôts .
- \* Accorder une plus grande marge de manœuvre pour le gestionnaire public . En contre partie ,il doit faire preuve d'une gestion performante des moyen mis à sa disposition .

## 1-2- Une gestion publique performante





1

L'approche  
Programmatique

2

La Gestion par  
la Performance

3

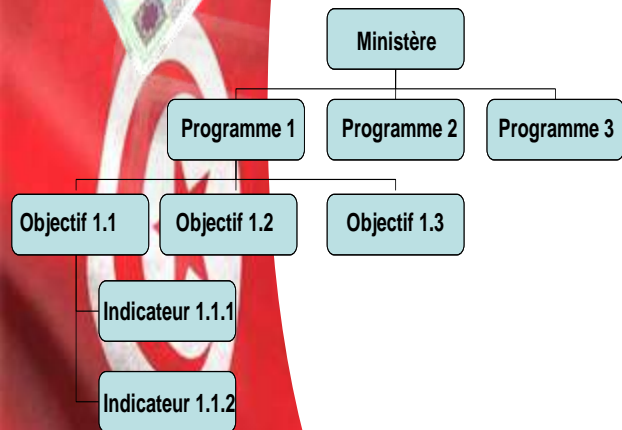
Les documents  
de la  
Performance

4

Le Dialogue  
de Gestion

5

Des outils de  
programmation



- Présentation stratégique
- Objectifs, indicateurs
- Suivi, audit, évaluation
- Rodevabilité

- Le Projet Annuel de Performance
- Le Rapport Annuel de performance

- Le chef de programme
- Un dialogue horizontal
- Un dialogue vertical
- Contractualisation

CDMT  
PAD





### **1-3- Un cadre de gestion opérationnel du budget :**


Pour réaliser efficacement les politique public , le mode de gestion issus de la GBO doit être en prise directe avec les réalité du terrain . Il s'agit de faire ressortir les niveaux de responsabilité les plus pertinents qui contribuent à l'atteinte des objectifs d'où la segmentation d'un programme selon les réponses aux questions suivantes : qui fait quoi ? Comment ? Avec quels moyens ? Pour atteindre quoi ?

Le document qui décrit bien le cadre opérationnel d'un programme est la charte de gestion .



## 2- La PAD : un outil de pilotage et de suivi





Il s'agit d'un processus permettant à un ministère ( une mission) de préparer la mise en œuvre **opérationnelle** de ses programmes et d'allouer les moyens de les réaliser en fonction des objectifs et des contraintes budgétaires .





Cette programmation à deux objectifs :

- Assurer la soutenabilité budgétaire des dépenses au regard des emplois , des capacités d'engagement et de paiement de l'année et ceux susceptibles d'être ouverts dans le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) .
- Offrir un support de pilotage du programme tant au niveau de la prévision (PADI) que de l'exécution (PADA) dans le cadre du dialogue de gestion animé par le responsable du programme.





## 3- Les composantes de la PAD



## 3-1) Le programme

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la LOB

C'est l'ensemble d'actions homogènes, relevant d'une même **mission** et concourant à la réalisation d'une politique publique.

-Il dispose des crédits affectés à une action ou a un ensemble homogène d'actions confiées à un responsable de ce programme en vue de réaliser des objectifs définis et des résultats mesurables (selon des indicateurs de performance).

Il est l'unité de spécialisation des crédits et d'exécution du budget qui lui est alloué (article 18 )






## 3-2) Le responsable de programme

**Selon l'article 11 du décret n° 2878/2012 du 19 novembre 2012, relatif au contrôle des dépenses publiques**

Les **responsables de programmes** doivent avec l'aide des services du programme de pilotage et appui, établir une **programmation** des dépenses qui met en **adéquation l'activité** des services avec **les crédits** et les emplois du programme de manière à **respecter l'autorisation budgétaire**.





Il est désigné par le chef de mission ( art 20 de la LOB ) et nommé par décret gouvernemental selon le décret 1067 /2019 du 14/11/2019 fixant les attributions de responsable de programme Ses attributions sont exécutées sous l'autorité de chef de mission . Il est chargé de conduire et de coordonner les travaux à l'échelle opérationnelle de son programme . Il est chargé entre autre selon le même décret de conduire le dialogue de gestion pour élaborer le cadre de performance de son programme, de répartir les crédits alloués au niveau opérationnel et de **préparer et actualiser la PAD.**



### 3-3) Le Dialogue de gestion

Il est animé par le responsable de programme .Il permet d'échanger l'information entre les différents niveaux administratifs et professionnels en vue de maîtriser la gestion des moyens disponibles et d'atteindre les objectifs fixés .

Il permet de préparer les budgets et de programmer les activités nécessaire à la réalisation des objectifs de manière à améliorer la performance des programmes .

Le dialogue est organisé selon un axe horizontal et un axe vertical.




### 3-4) Une nomenclature par destination

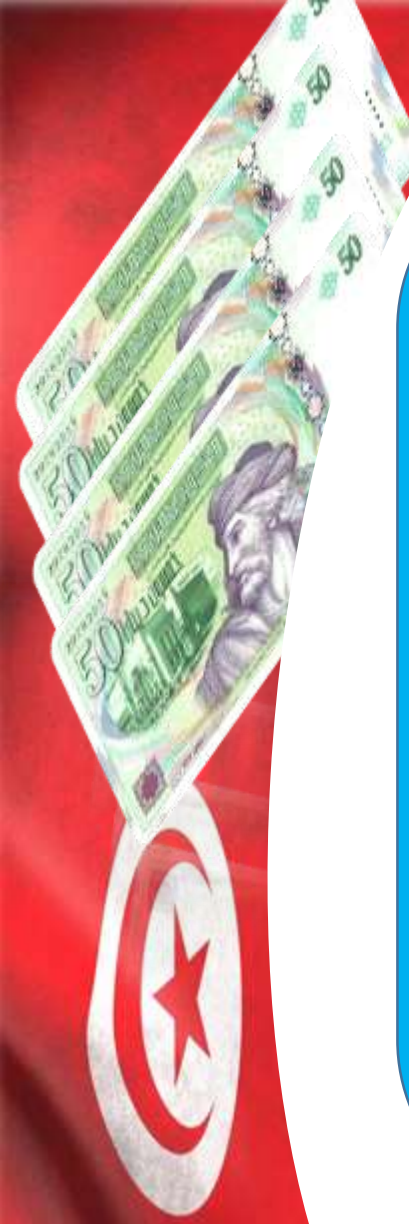
Elle se présente comme suit :

- \* **niveau 1 la mission** : unité de vote des crédits .
- \* **niveau 2 le programme** : il traduit une politique publique (unité de spécialisation des crédits)
- \* **niveau 3 le sous programme** : Il est le premier niveau de délégation budgétaire opérationnelle. Il représente la déclinaison sur un territoire ou un périmètre donné d'une partie du programme tout en s'inscrivant dans ses objectifs . **C'est le support d'un ensemble d'activités** . Son budget est structuré en fonction des activités à mettre en œuvre à son niveau .





\* **niveau 4: Les activités** : Elles sont déclinées des **fonctions majeures du programme** pour constituer les sous programmes . Une activité correspond à une fraction ou à un ensemble des fonctions homogènes d'un programme donné , significative en terme budgétaire et qui contribue à la réalisation des objectifs du programme



Chaque dépense est imputée sur une ou plusieurs activités en fonction de sa (ses) destination opérationnelle.

L'activité sert à répartir les ressources entre les différents services gérant une enveloppe budgétaire et à assurer les suivis de l'exécution du budget au quotidien.

La notion d'activité peut recouvrir des contenus très divers selon les programmes elle peut être :

- Ponctuelle telle que la réalisation d'un ouvrage d'infrastructure ou d'un bâtiment civil.
- Une activité dit « métier : lutte contre les infractions douanière , lutte contre la fraude fiscale, inspection phytosanitaire.
- Une activité de support (gestion du parc immobilier, informatique, formation et amélioration des compétences) .



### 3-5) Visa de la PAD

Il est attribué au contrôleur de dépenses publiques conformément aux textes suivants :

**\*Décret 612-2019 du 1<sup>er</sup> juillet 2019 modifiant et complétant le décret 1683-2012 du 22 août 2012 relatif à la fixation du statut particulier des agents du corps de contrôle des dépenses publiques.**



L'article 1<sup>er</sup> : le corps de contrôle des dépenses publiques est chargé notamment

1 - ...**du visa de la programmation annuelle des dépenses** et les actualisations y afférentes afin de garantir la soutenabilité

2 - ...du visa des dépenses publiques conformément à la réglementation en vigueur après la vérification de la conformité aux travaux préparatoires et aux programmes d'emploi de crédits, et à la **programmation annuelle des dépenses visée.**

**\*Décret numéro 2012/2878 du 9/11/2012 relatif au CDP :**

Art 11... Cette programmation qui sert de document de référence pour l'exécution du budget , est soumise au visa préalable du contrôleur des dépenses publiques conformément aux modalités qui seront fixées par arrêté du chef du gouvernement.....



# 4- La soutenabilité budgétaire :

Finalité de la PAD








#### 4-1) Le concept :

La soutenabilité est le caractère , la qualité de ce qui est soutenable  
Utilisé depuis les années 90 , ce terme est surtout employé dans le  
domaine de l'économie , de la sociologie et de l'écologie. Il désigne ce qui  
paraît raisonnablement contrôlable.



\* **Synonymes** : durabilité , longivité.

En économie , le terme soutenable s'applique surtout à la dette publique qui correspond à la situation d'un Etat dont la solvabilité ( capacité de faire face à ses engagements) est garantie sans qu'il lui soit nécessaire d'ajuster dans le futur sa politique budgétaire et d'assurer son remboursement par des excédent budgétaire dans le futur.



La soutenabilité macro -économique s'intéresse à la capacité d'un Etat de rester solvable c'est à dire de conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements .  
La soutenabilité budgétaire assuré par la PAD, est un état dans lequel les enveloppes budgétaires sont respectés et en cohérence avec la programmation budgétaire pluriannuelle ( le CDMT).



## 4-2) Les références législatives et réglementaires de la soutenabilité

### Support législatif

Article 7 de la LOB : Le ministre chargé des finances assure la préparation et le suivi de l'exécution du budget afin d'honorer les engagements et les obligations de l'Etat et de préserver ses équilibres financiers dans un cadre de soutenabilité du budget

Support réglementaire  
Décret n 2878/2012 du  
09/11/2012

#### -Article 1 de la LOB:

La soutenabilité du budget de l'Etat : c'est la continuité de la capacité de l'Etat à honorer ses engagements et ses obligations et à préserver les équilibres financiers.

la capacité du budget de l'année concernée par la programmation et des années ultérieures à faire face aux dépenses obligatoires et inéluctables en plus de la concordance des crédits programmés avec les moyens mis à la disposition du gestionnaire.





## 5- Démarche de la programmation :



## 5-1 ) Les acteurs de la PAD :

Charte de  
soutenabilité

Le chef du  
Programme

Le chef de  
programme  
pilotage et  
appui

Le Contrôleur  
des dépenses  
publiques

Le ministre  
des finances  
(CGABE)

La Cour des  
Comptes


## 5-2) L'élaboration de la PAD

le responsable de programme à qui est attribué la tâche de préparation de la PAD en collaboration avec le responsable appui et pilotage doit:

a) Présenter un projet de programmation indiquant /

- \* l'adéquation de l'activité des services dans le cadre des différentes catégories de dépenses avec les crédits qui lui sont réservés.
- \* La chronologie d'exécution du budget .
- \* La capacité du budget à faire face aux dépenses obligatoires et aux dépenses inéluctables.






b) Respecter le canevas de tableau de programmation adapté aux dispositions de la nouvelle loi organique du budget. Ce tableau est composé des données suivantes :


- Une répartition du **budget** selon les nomenclatures par destination et budgétaire conformément aux arrêtés de répartition prévus dans les articles 15 et 52 de la LOB.
- Les résultats de l'exercice N-1 y compris **la situation des impayés** .
- Le **budget** de l'année N répartie entre les niveaux central et régional .
- Répartition des **dépenses** selon le principe de priorisation .
- L'impact budgétaire des dépenses sur les années suivantes.





c) Le gestionnaire doit accorder toute l'importance **aux pièces justificatives** de la PAD . En effet , s'agissant d'une programmation physico financière par activité on ne peut s'assurer de la soutenabilité des projets des dépenses programmées qu'au travers de justificatifs, objectifs et fiables.






L'article 2 du décret régissant la PAD prévoit à **titre indicatif** les pièces suivantes :

- Le plan prévisionnel de passation et de suivi des marchés.
- la chronologie d'exécution du programme annuel des recrutements.
- le programme annuel des achats en hors marchés .
- le programme annuel de formation.
- le programme annuel des missions à l'étranger.





Il donne la possibilité au contrôleur des dépenses de demander toutes les informations qu'il jugera nécessaires pour l'accomplissement de ces attributions.

**L'exécution du budget est tributaire du visa de la PAD.**

Le délai réglementaire de présentation de la PAD est fixé au 20 janvier.



### 5-3) La priorisation des dépenses:

Selon l' Arrêté du chef de gouvernement du 25 novembre 2013,, **le gestionnaire du programme** doit répartir les crédits mis à sa disposition par priorisation selon leur degré de rigidité en adoptant le classement suivant afin d'assurer la soutenabilité budgétaire :

- Les dépenses obligatoires
- Les dépenses inéluctables
- Les dépenses nouvelles



## a) Les Dépenses Obligatoires

les dépenses pour lesquelles un **service fait** a été constaté sans que le **paiement** soit effectué. Ces dépenses demeurent des **impayées** à la charge des structures publique concernés.



## b) Les dépenses inéluctables

concernent :

- Le règlement des contrats en cours (marchés publics, locations, prestations de services, etc...).
- Les dépenses de fonctionnement journalier des services administratifs (eau, électricité, téléphone, carburants, fournitures de bureaux,...).



## c) Les dépenses nouvelles

concernent :

- Les dépenses budgétisés pour la première fois ou à titre exceptionnel au niveau de la loi des finances ou au cours de son exécution



## 6- Le Controle de la PAD:





## 6-1) Les éléments à contrôler :

L'article 3 du décret 25/11/2013 dispose que l'opération de contrôle de la PADI initial se fait sur la base des données suivantes :

- concordance des dépenses programmées avec les autorisations de la loi de finances.
- concordance du total des postes autorisés pour chaque structure avec le total des postes autorisés au niveau de la loi de finances .
- la couverture des arrières de la structure au titre des dépenses obligatoires de l'année financière concernée par la programmation.
- le degré de couverture des dépenses du fonctionnement des services administratifs.



## 6-2) L'appréciation de la soutenabilité:

Les travaux d'analyse menés par le contrôleur des dépenses suppose de pouvoir disposer d'une visibilité sur les impacts financiers des dépenses programmées et leur adéquation avec les moyens disponibles .


La programmation doit indiquer :

- \* l'impact des décisions antérieures et des projets programmés sur l'exercice considéré et les exercices suivants puisqu'ils s'inscrivent tous dans le cadre des dépenses moyen terme sectoriel.

- \* les échéanciers de consommation des crédits d'engagement et de paiements ( fonctionnement et investissements) pour l'année N et les années suivantes .

Le contrôleur des dépenses exploite tous les paramètres et les variables afin de s'assurer :





1- la cohérence entre les données insérées dans la PAD avec le CDMT et les autorisations budgétaires annuelles.

2- du respect du principe de priorisation des dépenses programmées selon leur degré de rigidité.

3- du caractère sincère des prévisions des dépenses en vérifiant leur fiabilité.

4- de la pertinence du calendrier d'exécution des projets programmés

5- de la concordance entre la programmation et les pièces justificatives.



Pour remédier à une insoutenabilité structurelle le contrôleur des dépenses demande au gestionnaire de:

- soit demander des mesures exceptionnelles de la part de l'autorité budgétaire .
- soit prendre des décisions de report de certains projets selon la priorité et les limites de budget .

En outre , il peut exiger du gestionnaire un plan d'efficacité assurant une meilleure maîtrise du coût des dépenses inévitables et réduisant les dépenses obligatoires .

**Les délais réglementaires du visa sont de 15 jours à partir de la date de réception de la programmation.**



Suite à ces travaux , le CDP :

- Accorde le visa sur la programmation annuelle des dépenses,
- Accorde le visa sur la PAD assorti d'observations,
- Rejette le visa en cas de non assurance de la soutenabilité de la PAD.


En cas de maintien de son refus d'accorder le visa et que le chef du programme ne procède pas aux modifications demandées, le dossier sera soumis à l'arbitrage du chef du gouvernement.





## 7- L' Actualisation de la PADI :






Il est indispensable de mettre à jour la programmation annuelle des dépenses au moins deux fois par an, à raison d'une fois par semestre

**PAD Actualisée sur demande du chef de programme**

**PAD Actualisée sur demande du contrôleur des dépenses** s'il constate qu'il y a des risques de soutenabilité du budget.





**a) Pour le gestionnaire** , elle doit se faire lors d'un compte- rendu de gestion de sa part pour justifier les écarts observés entre les estimations initiales et l'exécution des activités.

La PADA est une mise à jour :

- \*des crédits mis a disposition (c.inscrits ,c.débloqués ,c.complémentaires, virements de crédits).
- \*du cout définitif des dépenses exécutées .
- \*du calendrier prévu initialement dans le plan prévisionnel de passation des marchés et le plan de suivi des projets en cours .





**b) Pour le contrôleur des dépenses ,l'étude de la PADI porte sur :**

- \* le degré de pertinence des justifications des écarts constatés par rapport à la PADA.
- \* L'acceptabilité des ajustements budgétaire exécutés par virements des crédits en plus et en moins .
- \* le suivi d'exécution du plan d'assainissement des impayées s'il faisait parti de la PADI .



## 8- Les rapports relatifs à la PAD:





**a) Les rapports périodiques sur l'état d'avancement de l'exécution de la programmation annuelle des dépenses**

Le chef du programme en collaboration avec le chef du programme de pilotage et appui est tenu de présenter au contrôleur des dépenses des rapports périodiques sur l'état d'avancement de l'exécution de la programmation annuelle des dépenses.



b) le rapport annuel sur l'exécution de la programmation annuelle des dépenses

Le contrôleur des dépenses doit préparer **de rapport annuel** sur l'exécution de la programmation annuelle des dépenses adressé:  
à **la cour des comptes**  
au **comité général de la gestion du budget de l'Etat**

## Conclusion

La PAD en tant qu' outil de pilotage n'atteindra son but majeur à savoir l'assurance de la **soutenabilité** budgétaire qu'une fois les responsables des programmes ainsi que les intervenants opérationnels s'approprient ce concept qui concrétise le principe de discipline budgétaire .





**Merci pour votre attention**

