



**Séminaire CABRI : S'approprier et diffuser la réforme
budget programme**

**La Déconcentration de l'ordonnancement en
Mauritanie**

Présenté par : Brahim ABOUBEKRINE

Abidjan les 10 et 11 Avril 2018



Introduction

- ▶ Conscient de l'importance de la mise en place d'une gestion optimale des finances publiques et du rôle central que celles-ci jouent pour développer une politique budgétaire axée sur des objectifs et transparente, le Gouvernement Mauritanien a élaboré une stratégie de réforme de son système de gestion des finances publiques dans le cadre d'un schéma directeur couvrant une période de 5 ans (2012-2016) conformément aux recommandations du rapport PEFA.
- ▶ Les réformes consignées dans le SDRGFP visaient à favoriser l'accroissement des recettes fiscales, la maîtrise des dépenses courantes non liées à la pauvreté, l'amélioration de la préparation et l'exécution des lois de finances, ainsi que l'information budgétaire et la qualité des dépenses publiques.



Ordonnateur vs comptable

- Le « système financier » mauritanien est basé sur le principe, de séparation de la fonction d'ordonnateur et du comptable avec un contrôle à priori exercé par le contrôleur financier;
- Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont donc incompatibles.



Des ordonnateurs

En matière d'exécution du budget, les ministres sont ordonnateurs de leur budget. Il ont pour rôle :

- En matière d'élaboration du budget, de proposer des avant-projets de budget au Ministère des Finance
- En matière d'exécution du budget, de procéder à l'engagement et à l'ordonnancement des dépenses de leur budget -



Des ordonnateurs

- Les ordonnateurs sont principaux ou secondaires. Les ministres sont ordonnateurs principaux des crédits qui sont alloués à leur département sur le budget de l'Etat.
- Le ministre des finances a seul qualité d'ordonnateur des crédits globaux inscrits au titre des dépenses communes, de la dette publique, des comptes spéciaux du Trésor et de la solde des fonctionnaires et agents de l'Etat.
- Un décret pris en conseil des Ministres détermine les agents chargés d'exercer les fonctions d'ordonnateur secondaire.



Les catégories de comptables publics

- Comptables directs du Trésor, comptables principaux et comptables secondaires,
- Receveurs des administrations financières.
- Les comptables des entités administratives autonomes (comptable principaux).

Les comptes des comptables publics sont jugés par la Cour des comptes.



Les comptables principaux du Trésor

- Le DG du Trésor et de la Comptabilité Publique chargé des opérations de recettes douanières et des recettes non fiscales et des domaines
- Le DG des Impôts
- Le Payeur Général chargé des opérations de l'administration centrale et de la dette
- Le Payeur en charge du réseau des postes diplomatiques
- Le Payeur en charge des postes déconcentrés (réseau des percepteurs et des trésoriers généraux)



Au niveau déconcentré

- Le comptable régional occupe deux fonctions:
 - Il est comptable principal pour les collectivités territoriales et
 - comptable secondaire pour le budget de l'Etat sous l'autorité du Payeur en charge des postes déconcentrés.
- Les receveurs des administrations financières sont chargés, sous l'autorité du ministre des Finances, du recouvrement des impôts, taxes, droits, redevances, produits et recettes diverses.



Les fonctions de contrôle et de vérification internes

- ▶ Le dispositif du contrôle financier distingue le contrôle financier des dépenses ordonnancées par le Ministre des Finances et le contrôle financier des autres départements ministériels.
- ▶ Contrairement à la plupart des systèmes de gestion des finances publiques des pays francophones, les contrôleurs financiers ne sont pas rattachés à une Direction du Contrôle financier.
- ▶ Les contrôleurs financiers ministériels sont nommés par le Ministre chargé des Finances. Ils sont placés sous son autorité et ils sont, au plan fonctionnel, sous la responsabilité de la Direction Générale du Budget du Ministère des Finances.



Le contrôle financier des dépenses ordonnancées par le MF

- Il est placé sous l'autorité du Secrétaire Général du Gouvernement à la Primature.
- Il est chargé en suivant les mêmes règles que les contrôleurs financiers ministériels, du contrôle des dépenses communes du budget de l'Etat, des dépenses salariales et des dépenses du budget du Ministère des Finances.



Transparence du budget

- ▶ La transparence a été nettement améliorée par la présentation du budget en prévision et en réalisation selon les 3 classifications de la nomenclature budgétaire (administrative, économique et fonctionnelle) ; ainsi que par les publications sur les sites du ministère des finances d'informations budgétaires (loi de finances, exécution des budgets en cours d'exercice, TOFE ...).
- ▶ Par ailleurs la transparence budgétaire est affectée par le fait que les projets de loi de finances ne sont pas accompagnés par l'information sur les dépenses des Etablissements Publics, Administrations autonomes et Collectivités Territoriales.




La déconcentration de l'ordonnancement

- La déconcentration de la fonction d'ordonnateur a été accompagnée par l'informatisation du circuit de la dépense par la mise en place du système RACHAD en 2007 et l'adaptation des procédures y afférentes.
- A la DGB, La chaîne automatisée des dépenses RACHAD traite l'allocation et l'engagement du budget sans traiter les aspects relatifs aux paiements qui sont suivis par Beit El Mal, qui est le système comptable du Trésor.



Gestion de la dépense

- Toutes les procédures actuelles de dépenses, sont précisées par le décret n°2006-95 PM /2006 d'aout 2006 portant mise en place d'un système intégré de gestion des dépenses publiques et son arrêté d'application (arrêté n° R - 2294 du 11 septembre 2006).
- Seules dérogent à ces règles les dépenses de l'armée et de corps assimilés qui sont régis par des dispositions particulières (article 108 du RGCP).



Réseau automatisé de la chaîne de dépenses (RACHAD)

Le système « RACHAD » comprend deux composantes fonctionnelles principales :

- une composante « Allocations budgétaires », réservée au Ministère chargé des Finances, qui permet d'introduire dans le système les différentes dispositions liées à la gestion des allocations de crédits et de réaliser un suivi et une régulation de l'exécution du budget alloué aux différentes structures,
- une composante « Entité dépensière » à destination des structures en charge de politiques publiques qui leur permet de procéder à l'exécution des dépenses dans la limite du budget qui leur est alloué à travers les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement,



RACHAD (Suite)

Il comprend aussi deux modules administration :

- ▶ un module « administrateur central », réservé au Ministère chargé des Finances, qui permet de définir les nomenclatures et paramétrage du système, de gérer les autorisations et droits d'accès au système ainsi que la réalisation de la sauvegarde des données et les échanges avec d'autres systèmes,
- ▶ un module « administrateur local » à destination du responsable de « RACHAD » au niveau de l'entité dépendante et qui permet la gestion des droits d'accès au niveau de celle-ci.



RACHAD (Suite)

- « RACHAD » s'appuie sur une base de données centrale qui renferme l'ensemble des données liées à la mise en place et à l'exécution du budget. Les deux applications « Allocations budgétaires » et « Entités dépençières » utilisent cette même base de données et s'appuient sur un référentiel unique géré au niveau du Ministère chargé des Finances.
- D'autres modules relatifs à d'autres opérations pourront être introduits en fonction des besoins



Deux exceptions

Les textes ont prévu deux procédures simplifiées : la procédure de dépense avec règlement immédiat (DRI) et la procédure de dépense par notification.

- ▶ Dans le cas de la procédure DRI, les phases d'engagement et d'ordonnancement de la dépense peuvent être confondues en une seule phase. Elle s'applique aux cas suivants :
 - Dépenses dont on connaît à l'avance le montant définitif à payer (cas des subventions forfaitaires par ex.) ;
 - Dépenses pour le versement de l'avance initiale à une régie d'avance, ainsi que les reconstitutions ultérieures de cette avance, en fonction des paiements effectués par la régie et au vu des justifications fournies par le régisseur.



Deux exceptions

- La seconde procédure dérogatoire est dite « dépense par notification de crédit » et consiste en la mise à disposition de fonds au profit de services extérieurs (services déconcentrés ou à l'étranger).
- Elle revient à regrouper toute les phases de la dépense (Engagement, liquidation/ordonnancement et paiement).



Le fichier de la Solde (état de paie)

- La gestion du fichier solde relève du ministre des Finances, ordonnateur unique de la solde.
- La Direction de la Solde et des Pensions (DSP) dispose d'un fichier solde qui ne contient pas les agents des corps d'armée. Il est géré sous une ancienne application et n'est pas intégré à ceux de la fonction publique.
- Les modifications apportées aux fichiers nominatifs sont transmises au fur et à mesure à la DSP sous forme de bordereau de prise en charge. Chaque mois, avant l'ordonnancement de la solde, la DSP édite des listings pour une vérification manuelle des états.
- Ces dispositifs ne permettent pas d'assurer la concordance entre les fichiers nominatifs dispersés, et le fichier de la solde développé sur des applications anciennes et peut performantes



Quelques progrès réalisés

- La modernisation du plan comptable et son rapprochement aux meilleures pratiques internationalement admises,
- Le compte de gestion annuel du Trésorier Général est désormais produit, rendant notamment enfin possible le travail de contrôle effectif de la Cour des comptes,
- Les rapprochements entre les données des comptes du Trésor et ceux de la Banque centrale se font au jour le jour par échange sur support électronique.
- la publication de la situation mensuelle de la Trésorerie de l'Etat et des rapports trimestriels sur l'exécution des opérations financières de l'Etat sur le site internet du Trésor.



Actions envisagées


- Les liaisons automatiques entre le système Beit el Mel et celui de la Banque centrale sont envisagées.
- La déconcentration de la fonction comptable est à l'étude.
- Le Système informatique devrait intégrer le poste de comptable.



Amélioration de la qualité de la comptabilité, de l'information et des rapports financiers

Mise en place d'une comptabilité patrimoniale:

- Expérimentation de la comptabilité: un projet de révision du RGCP qui prend en compte la dimension patrimoniale et fait référence à la LOLF;
- Adoption et publication du recueil des normes comptables de l'Etat;



Amélioration du Système comptable et du reporting financier

- Suivi de l'exécution des crédits alloués aux structures en charge des services de base: exécution des dépenses de l'Etat suivi quotidiennement;
- Production des lois de règlement :
- Production régulière et dans les délais du ROFE;
- Rapprochement et ajustement régulier des avances et des comptes d'attente;
- Toilettage des comptes courants non réglementaire des EPA;
- Recensement et encadrement des régies d'avance: action assurée par la DACI



Contraintes

- ▶ La faible qualité de dialogue entre le MF et départements sectoriels n'est pas favorable à l'évaluation de la performance;
- ▶ La faiblesse du système statistique national dans la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion des données se traduisant par une fréquence et une exhaustivité limitée des données statistiques tant sur un plan national qu'au niveau désagrégée (régional, commune, sectoriel, genre) et ne permet pas d'assurer une évaluation de la qualité de la mise en œuvre des programmes;
- ▶ Le manque de prévisibilité des décaissements et la faible adhésion des PTFs au processus d'appuis programmatiques peuvent entraver la mise en œuvre des actions et par conséquent, l'atteinte des objectifs fixés pour les programmes;



Contraintes (suite)

- La faiblesse des capacités des Directions de Programmation et des unités de mise en œuvre des projets qui sont un frein à une exécution optimale des programmes;
- Des capacités humaines et techniques limitées compte tenu des exigences du BP (charges de travail, plus d'informations, nouvelles procédures d'engagement de dépense, évaluation de la performance, etc.).



Conclusion

- La nouvelle LOLF est au niveau du Parlement après adoption en Conseil des Ministres;
- L'adoption imminente de la nouvelle LOLF devrait donner une impulsion au processus entrepris dans le cadre du Schéma Directeur de Réformes des Finances Publiques qui est arrivé à terme;
- Cette approbation traduirait une volonté politique, condition *sine qua non* d'un passage réussi vers une budgétisation axée sur les résultats.



Je vous remercie



Déconcentration de l'ordonnancement au Mali

Défis à relever en mode programme.

DIRECTION GENERALE DU BUDGET-MEF



Plan de présentation

1. Introduction
2. Niveau de déconcentration de l'ordonnancement en mode comptable;
3. Avancées en matière de déconcentration de l'ordonnancement en mode programme ;
4. Niveau de déconcentration de l'ordonnancement au cours de la période transitoire ;
5. Défis à relever.

1-Introduction

- ▶ Depuis le 1er janvier dernier, la Loi de Finances 2018 s'exécute en mode programme conformément à la Loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux Lois de Finances.
- ▶ En matière de déconcentration de l'ordonnancement, certains défis restent à relever en vue d'une meilleure opérationnalisation du budget programmes.
- ▶ Avec la nouvelle loi relative aux lois de finances, la fonction d'ordonnateur est éclatée: les ministres et les responsables d'institution ou autorité administrative indépendante deviennent ordonnateurs principaux de leur budget.
- ▶ A terme, le Décret n°2017-0697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes précise tous les niveaux de déconcentration de l'ordonnancement.
- ▶ Au cours de la phase transitoire (2018 et 2019), la **lettre circulaire N°0056/MEF-SG du 08 janvier 2018** détermine les niveaux de délégation de l'ordonnancement et les attributions spécifiques de certains acteurs de la chaîne de la dépense publique.

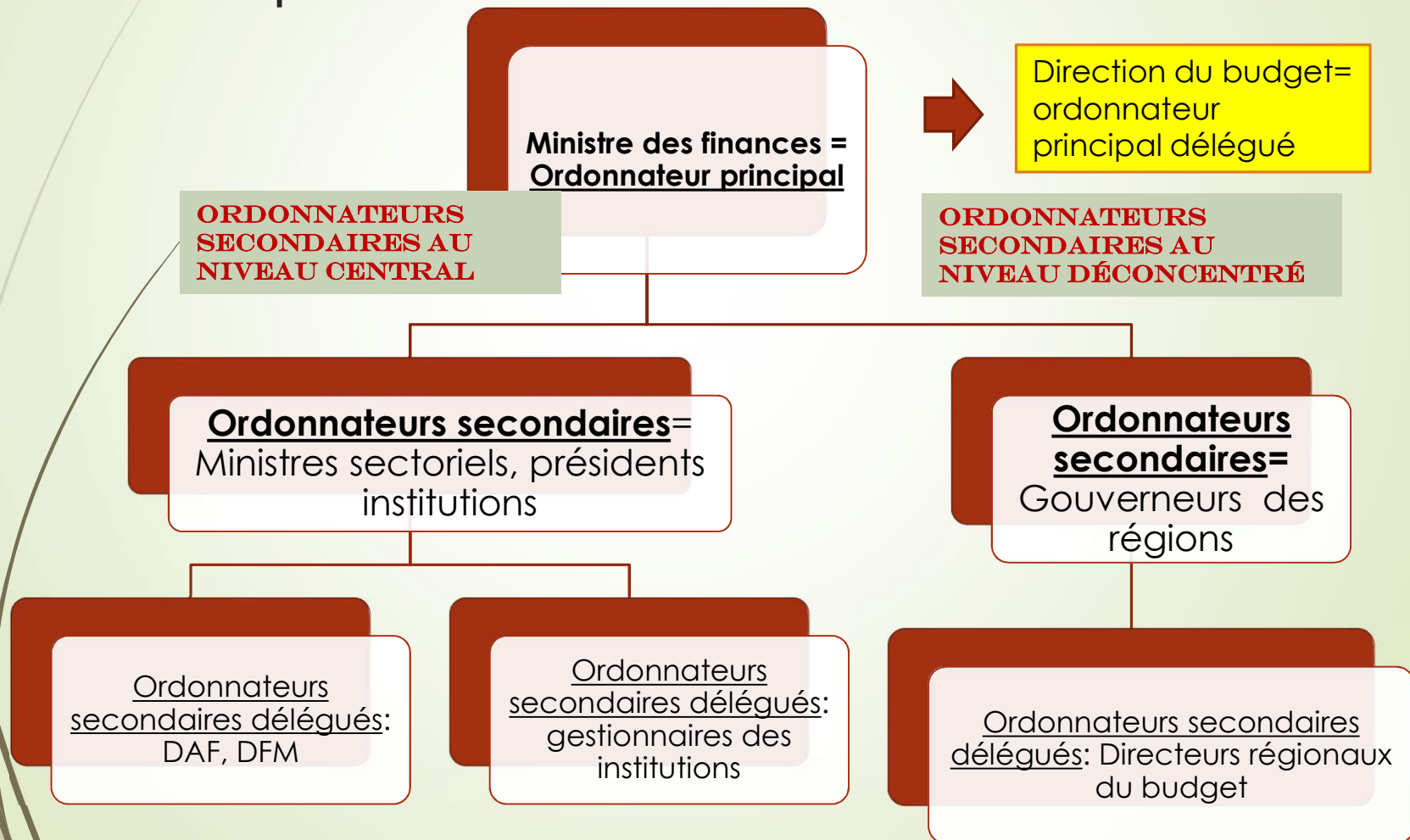


2- Niveau de déconcentration de l'ordonnancement en mode comptable

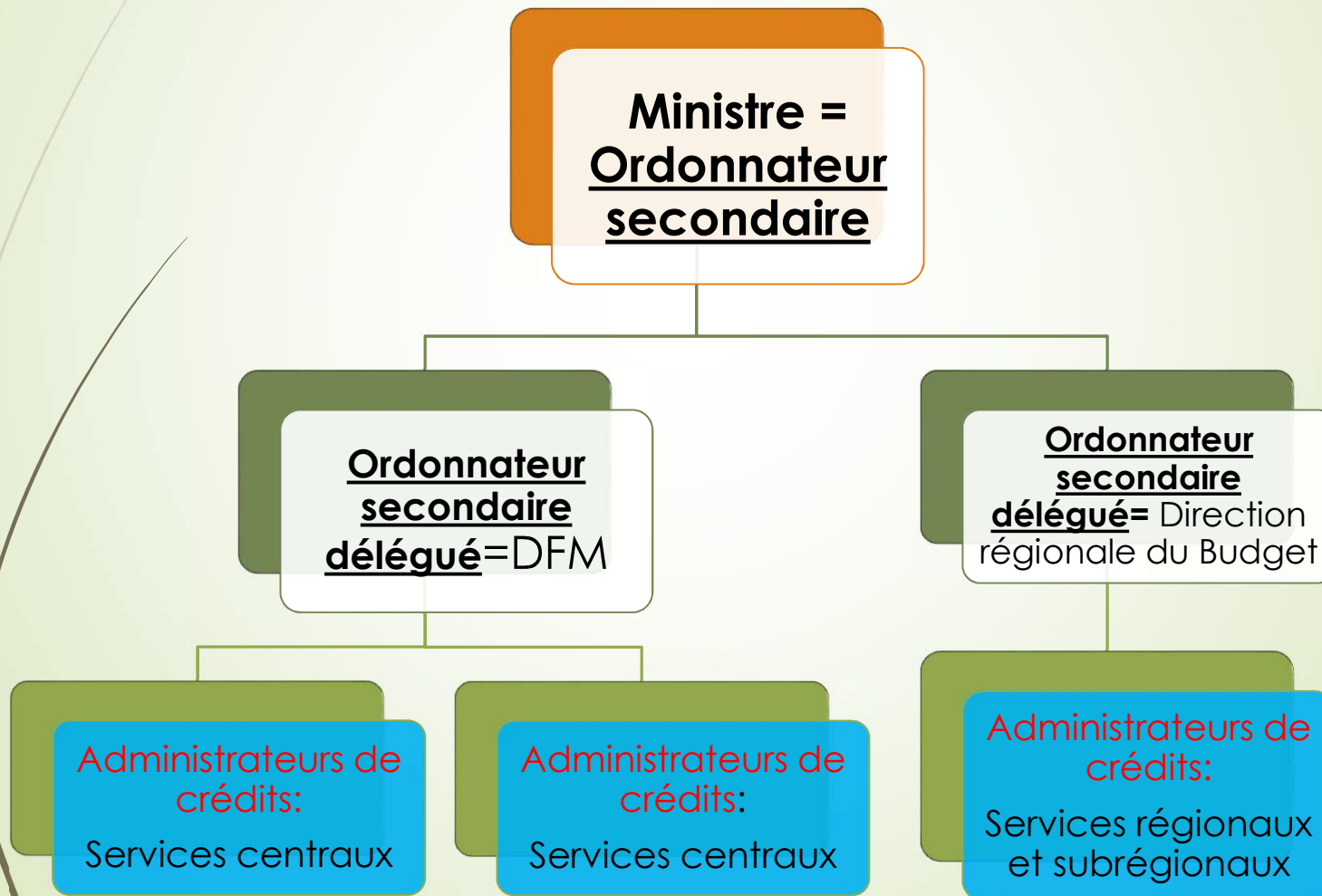
Depuis 1988, le Mali a commencé la déconcentration de l'ordonnancement en mode comptable, à travers la création des Cellules Administratives et Financières (CAF).

Par la suite, elles ont été érigées en Directions Administratives et Financières (DAF) et finalement en DFM (ressources financières et matérielles) et en DRH (ressources humaines).

2- Niveau de déconcentration de l'ordonnancement en mode comptable



2- Niveau de déconcentration de l'ordonnancement en mode comptable





3- Les avancées en matière de déconcentration de l'ordonnancement en mode programme.

L'organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes, est mise en place depuis janvier dernier seulement.

A ce titre, on note que:

- Le Ministre ou le Président d'une institution constitutionnelle est ordonnateur principal de son budget en matière de dépenses.
- Les responsables de programmes ont été nommés ;
- Une souplesse de gestion est accordée aux gestionnaires à travers la globalisation et la fongibilité des crédits à l'intérieur d'un programme.
- les Budgets Opérationnels de Programme (BOP) et les Unités Opérationnels de Programme (UOP) sont fonctionnels;
- les procédures ont été allégées, notamment avec l'introduction du contrôle sélectif et le rapprochement ordonnateur, contrôleur financier et comptable public avec la comptabilité du droit constaté.



4- Niveau de déconcentration de l'ordonnancement au cours de la période transitoire (2018-2019)

- ▶ une période transitoire (2018-2019) est observée en vue de faciliter la mise en œuvre de certaines innovations majeures.
- ▶ Une évaluation satisfaisante de la capacité de gestion du RPROG permettra l'effectivité de sa qualité d'ordonnateur principal délégué.
- ▶ les DFM, les DAF, les SAF sont Ordonnateurs principaux délégués pour le compte des RPROG et des (RBOP) au niveau de l'Administration centrale,
- ▶ les DRB Ordonnateurs secondaires délégués pour le compte des RBOP et (RUOP) au niveau des services déconcentrés.

4- Niveau de déconcentration de l'ordonnancement au cours de la période transitoire (2018-2019)





4- Niveau de déconcentration de l'ordonnancement au cours de la période transitoire (2018-2019)

Cependant, au cours de la période transitoire, les RPROG et les RBOP sont :

- Administrateurs de crédits;
- à l'origine de toute expression de besoins préalable à tout engagement et ordonnancement d'une dépense;
- Responsables du pilotage du programme ou du budget opérationnel de programme.

A ce titre, ils sont chargés de:

1. la validation interne des projets de plan de passation des marchés du programme ou du Budget Opérationnel de Programme (BOP);
2. la centralisation et la validation, sur la base des activités prévues, des expressions de besoins des services intervenant dans la mise en œuvre du programme ou du BOP et leur transmission aux gestionnaires de crédits (DFM, DAF, DRB et SAF) ;
3. l'approbation des contrats de marché dans la limite des seuils de compétence définis conformément au code des marchés publics ;
4. le suivi infra annuel de la mise en œuvre des activités ;
5. l'initiative de mettre en œuvre la fongibilité des crédits par les gestionnaires de crédits ;
6. le dialogue stratégique et régulier avec le ministre de tutelle ou le président de l'Institution ;
7. l'animation du dialogue de gestion au sein du programme.

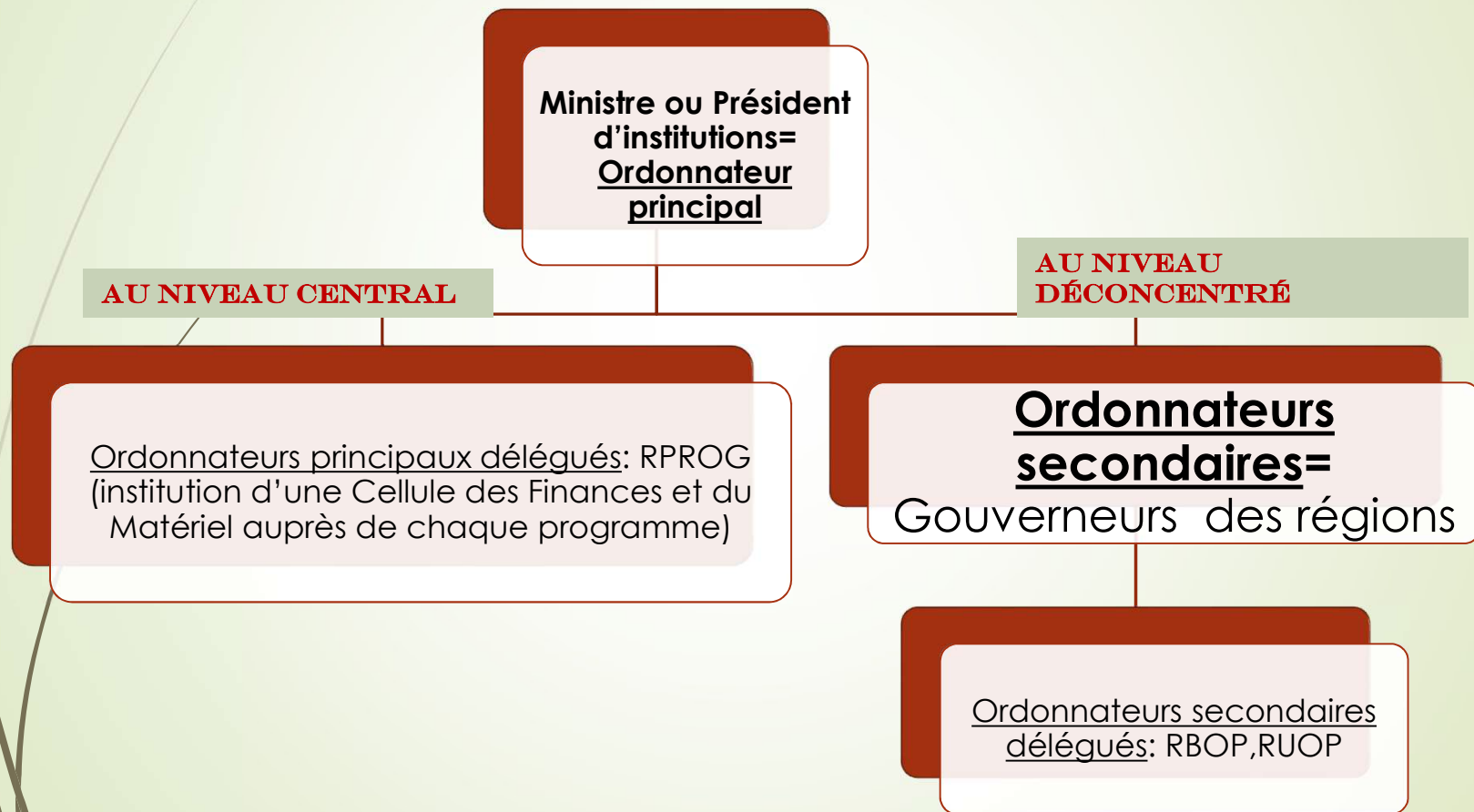


5- Défis à relever.

À terme, les défis majeurs à relever sont:

- Conférer aux responsables de programmes, la qualité d'ordonnateur principal délégué.
- Instituer auprès de chaque programme, une Cellule des Finances et du Matériel (CFM).

5- Défis à relever.





MERCI DE VOTRE AIMABLE ATTENTION