

VERSION DEFINITIVE

Guide sur la déconcentration de l'ordonnancement (DO) de la dépense publique et la délocalisation du contrôle financier (DCF)

Mars 2022

Préparé avec l'appui du Département des finances publiques du FMI

Sommaire

INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE : DÉCONCENTRATION DE L'ORDONNANCEMENT ET DÉLOCALISATION DU CONTRÔLE FINANCIER 7	
CHAPITRE I : DÉCONCENTRATION DE L'ORDONNANCEMENT	6
A. Cadre Législatif Et Réglementaire De Référence.....	6
B. Modalités De Mise En Œuvre.....	11
CHAPITRE II : DÉLOCALISATION DU CONTRÔLE FINANCIER.....	14
A. Cadre Législatif Et Réglementaire De Référence.....	14
B. Modalités De Mise En Œuvre.....	15
C. La Nature Et Les Modalités De Contrôle Du Cf.....	19
D. La Responsabilité Des Ordonnateurs Et Des Contrôleurs Financiers	21
CHAPITRE III. LE NOUVEAU CADRE RELATIONNEL DES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DANS UN SYSTÈME DE DÉCONCENTRATION DE L'ORDONNANCEMENT.	22
A. Portée De La Circulaire Du Ministre Des Finances Sur L'exécution Du Budget.	23
B. Le Plan D'engagement (Pe).....	24
C. Le Renforcement Du Contrôle Financier Sur Les Actes Qui Impactent La Masse Salariale Et Les Emplois.....	26
D. La Modernisation Du Cf À Travers La Modulation Du Contrôle Basée Sur Les Risques Et Adossée À Un Dispositif De Contrôle Interne Conforme Aux Normes Professionnelles Admises..	28
DEUXIÈME PARTIE : LES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DO ET LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DES ACTEURS.....	30
CHAPITRE IV : IMPORTANCE DU SYSTÈME INFORMATIQUE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCONCENTRATION DE L'ORDONNANCEMENT	30
A. Caractéristiques Globales Du Système Informatique De Gestion Des Finances Publiques	30
B. Orientations Générales Pour La Mise En Place Et L'exploitation De L'outil Informatique	35
C. Stratégie D'implantation/Déploiement.....	37
D. Scenarii De Déploiement.....	38
CHAPITRE V : SYSTÈME DE RESPONSABILITÉ DE L'ORDONNATEUR ET DU CONTRÔLEUR FINANCIER SOUS LE RÉGIME DE LA DO ET DE LA DCF.....	38
A. Le Régime De Responsabilité Des Agents D'exécution Du Budget De L'état Au Niveau Sectoriel	39
B. Les Différents Types De Responsabilité Des Agents De La Phase Administrative D'exécution Des Dépenses Publiques.....	43
ENCADRÉS	
Encadré 1 : Du passage du système d'ordonnateur unique des dépenses budgétaires au système d'ordonnateur multiple.	6
Encadré 2 : Ordonnateurs, délégation de signature et délégation de pouvoi.....	8
Encadré 3 : Chaîne managériale de programm.....	9

Encadré 4 : Présentation de la procédure d'accréditation	12
Encadré 5 : Présentation de la procédure d'habilitatio	12
Encadré 6 : Canevas standard en matière de restructuration du CF suite à la déconcentration de l'ordonnancement et la délocalisation du CF.....	16
Encadré 7 : Bonnes pratiques en matière de CF	20
Encadré 8 : Présentation de la circulaire annuelle du Ministre en charge des Finances sur les modalités d'exécution du budget.....	23
Encadre 9 : Cas des pays à gestion centralisée de la dépense de personnel (exemple de la Guinée)	27
Encadré 10 : La fonctionnalité relative à l'engagemen	32
Encadré 11 : Le module relatif à la liquidation.....	33
Encadré 12 : Le module relatif à l' ordonnancement.....	34
Encadré 13 : Précisions sur le système d'information de gestion des finances publiques.....	36
Encadré 14 : Le contenu du guide d'utilisateur	36
Encadré 15 : Une nécessaire combinaison des contraintes logistiques et techniques	37
Encadré 16 : Une stratégie de mutualisation des moyens.....	38
Encadré 17 : Une nécessité d'encadrement, en début de réforme.....	40
Encadré 18 : La délégation de pouvoir comme socle de la délégation de l'ordonnancement des dépenses du budget de l'Etat.....	40
Encadré 19 : La nécessité d'observer une étape d'appropriation.....	41
Encadré 20 : La nécessité d'un ordre de préséance pour l'examen de la faute de gestion au financier et au pénal.....	42
Encadré 21 : Le défi de la qualité du contrôle financier au niveau sectoriel	42

FIGURES

Figure 1 : Organisation des fonctions d'ordonnateur principal, délégué et secondaire.....	13
Figure 2: Processus d'élaboration du PPMS, du PES et de leur articulation avec le PEC.....	25
Figure 3 : Articulation entre PPM/PE et Coordination PE/PT	26

TABLES

Tableau 1: Allègement de la phase administrative d'exécution de la dépense suite à la.....	17
--	----

Introduction

Le présent guide a pour objet d'appuyer la mise en œuvre de la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal de dépenses publiques adossée à un contrôle financier renoué auprès de l'ordonnateur. La déconcentration de l'ordonnancement concerne les ministres et présidents d'institutions constitutionnelles. Son encadrement est notamment renforcé à travers la domiciliation du contrôle financier (CF) auprès de l'ordonnateur, ce qui permet une meilleure maîtrise du système d'ordonnancement déconcentré.

La déconcentration du pouvoir d'ordonnancement des dépenses de l'Etat a été introduite par les directives du cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC du 19 décembre 2011 et correspond aux bonnes pratiques internationales. Sa mise en œuvre nécessite un référentiel permettant aux acteurs du circuit de la dépense publique, d'exercer pleinement leurs attributions en matière d'exécution budgétaire aussi bien dans un contexte de « budget moyen » que celui de « budget programme ». Toutefois, pour être efficace, la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement nécessite une mise à niveau des procédures et l'organisation de la chaîne d'exécution de la dépense publique, en s'appuyant sur un système informatique totalement intégré.

A cet effet, la mise en œuvre de la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal des dépenses publiques s'est vue assigner un délai qui ne peut excéder huit (8) ans pour sa mise en application dans la sous-région CEMAC. Celle-ci devrait être effective à compter du 1^{er} janvier 2022, après que les Etats membres, qui en avaient besoin, ont mis en œuvre les actions préalables au déploiement de cette réforme, notamment l'adoption d'une stratégie et d'un plan d'action ; l'élaboration ou la refonte des manuels de procédures dédiés ; la restructuration et la rationalisation des circuits d'exécution de la dépense, l'adoption de dispositifs réglementaires et administratifs d'ordre organisationnel ; l'adaptation du système d'information ainsi que la préparation et la formation du personnel.

Malgré le délai prévu, le processus de déconcentration de l'ordonnancement n'est pas encore très avancé et sa mise en œuvre dans la plupart des pays de la sous-région CEMAC nécessite davantage d'appui. Le récent rapport¹ régional sur la mise en application des directives en GFP notait en 2020 que « *La déconcentration de l'ordonnancement qui est mise en œuvre par un seul pays (Cameroun), nécessite d'être engagée dès maintenant par les autres pays. A cet égard, un plan d'actions spécifique est à concevoir pour chaque pays et devra définir tous les éléments préalables à conduire en amont, notamment le renforcement des capacités budgétaires des ministères sectoriels, le renforcement du système de contrôle interne, etc.* ».

La délocalisation du CF, bien qu'elle ait été, quant à elle, d'application immédiate, souffre d'une mise en place encore incomplète. En fait, au début de 2021, le réseau des contrôleurs financiers n'était déployé intégralement, comme indiqué dans le rapport régional suscité, que dans trois pays (Cameroun, Gabon et Congo) et partiellement dans les trois autres pays.

L'objectif principal de ce guide est, par conséquent, d'appuyer la mise en œuvre de la DO et la DCF. Il vise à accompagner le déploiement de la réforme en proposant des orientations pratiques, réalistes et graduelles pour réussir la DO et la DCF. Le guide couvre l'exécution du budget en dépenses dans le cadre des procédures et des outils mis en œuvre par chacun des Etats Membres et des perspectives de leur adaptation ou de leur évolution. Il traite de la phase administrative

¹ Rapport régional de mise en œuvre des directives du cadre harmonisé de GFP. Avril 2020

d'exécution de la dépense de l'Etat qui comprend l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. Il se concentre essentiellement, de ce fait, sur les ordonnateurs et les contrôleurs financiers, principaux acteurs de la phase administrative d'exécution de la dépense publique.

Le caractère structurant de la DO adossée à la DCF permet de renforcer l'efficacité des outils et des procédures d'exécution de la dépense publique. A travers l'implication d'un nombre plus important d'interlocuteurs exerçant les fonctions d'ordonnateurs, le renforcement du système de responsabilité et la mise en place d'un système de contrôle interne plus robuste et plus fiable, cette réforme renforce les indicateurs de la discipline budgétaire, améliore l'opérationnalisation de la régulation budgétaire et assure une plus grande efficacité des outils de gestion du partage de la fonction comptable, notamment la programmation coordonnée des engagements et de la trésorerie. En définitive, cette réforme joue un rôle de catalyseur dans la mesure où elle impulse le changement et la restructuration de la chaîne de la dépense publique.

Le présent guide constitue un outil qui poursuit plusieurs objectifs :

- **Appuyer la mise en place d'une chaîne rationalisée et modernisée de la dépense**, suite à la transposition des directives de la CEMAC par référence aux critères requis de **responsabilité, de sécurité, d'efficacité et de transparence ;**
- **Normer les actes et les tâches** pour éviter les disparités dans le traitement des opérations ;
- **Circonscrire et délimiter les responsabilités ;**
- **Améliorer le système de contrôle interne et renforcer la discipline budgétaire ;**
- **Renforcer la formation des acteurs** intervenant dans les circuits de la dépense publique.

Première partie : Déconcentration de l'ordonnancement et délocalisation du contrôle financier

Chapitre I : Déconcentration de l'ordonnancement

A. Cadre législatif et réglementaire de référence

1. Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont, , ordonnateurs principaux des dépenses de leur département ou institution. En effet, l'article 59 de la Directive de la CEMAC relative aux lois de finances dispose que « les ordonnateurs principaux des dépenses du budget de l'Etat sont les Ministres et les Hautes Autorités responsables des institutions constitutionnelles qui peuvent déléguer ce pouvoir à des agents soumis à leur autorité hiérarchique directe.» L'encadré 1 ci-après traite du système d'ordonnateurs multiples par rapport au système d'ordonnateur unique.

Encadré 1 : Passage du système d'ordonnateur unique des dépenses budgétaires au système d'ordonnateurs multiples

Dans le système d'ordonnateur unique, le Ministre chargé des Finances est l'ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget. Il exerce ses attributions d'ordonnateur par des ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales et d'ordonnateurs secondaires au niveau des services déconcentrés ou extérieurs. Les ordonnateurs délégués et secondaires sont nommés par voie réglementaire à l'initiative ou sur proposition du Ministre chargé des Finances.

Les ministres sectoriels ont l'initiative des dépenses de leur département et sont, à ce titre, administrateurs principaux de leurs crédits. Ils exercent leurs attributions en matière d'exécution des dépenses, par des agents de leur département, agissant en qualité d'administrateurs de crédits délégués. Ceux-ci, sont nommés par arrêté du ministre dont ils relèvent. Les opérations d'acquisition de matériels et de fournitures sont souvent confiées à une direction du matériel créée au sein du ministère.

Les administrateurs de crédits de l'Etat sont accrédités auprès du Ministre chargé des Finances ou de ses délégués et ; les ordonnateurs délégués sont accrédités auprès des comptables publics assignataires des opérations, dont ils prescrivent l'exécution. Les ordonnateurs sont responsables de la régularité et de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent.

L'article 59 de la Directive relative aux Lois de finances de la CEMAC introduit un nouveau système, celui de la DO comme mode d'organisation de l'exécution du budget de l'Etat en dépenses. Les Ministres et les Hautes autorités responsables des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des dépenses sur les crédits autorisés au titre des programmes et dotations.

Cette réforme a vocation à rationaliser la chaîne de la dépense publique et à responsabiliser davantage les acteurs de l'exécution du budget. Le nouveau système vise à alléger les services du

Ministre des finances, responsabiliser les Ministres sectoriels auxquels sont rattachés des programmes dont la performance sera évaluée sur la base de leurs résultats, et d'améliorer les contrôles à travers la nomination d'un Contrôleur financier auprès (in situ) de chaque ministère.

2. Ces dispositions consacrent la DO en matière de dépense comme modalité de référence pour l'exécution du budget de l'Etat. La réforme permet à un Ministre et toute Haute autorité responsable d'une institution constitutionnelle d'exercer la fonction d'ordonnateur principal des dépenses au titre des programmes et des dotations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux relevant de son secteur. Le Ministre des finances, à l'instar des autres ministres, est ordonnateur principal des dépenses relevant de ses compétences, en l'occurrence les crédits de son ministère et les crédits centralisés pour lesquels il est habilité, conformément à la loi de finances.

3. L'ordonnateur principal peut déléguer son pouvoir à des agents qui sont sous son autorité hiérarchique directe. Il s'agit d'une faculté qui est mise en œuvre par les ministres sectoriels pour décongestionner le circuit d'exécution des dépenses. A titre d'exemple, délégation peut être accordée au secrétaire général du ministère, au directeur administratif et financier (DAF), au responsable de programme, dans un cadre fonctionnel cohérent. Cette réforme a vocation à responsabiliser davantage les ministres sectoriels auxquels sont rattachés des programmes dont la performance est évaluée, sur la base de leurs propres résultats au moyen d'indicateurs préétablis. Corrélativement, cette réforme génère des allègements de la charge de travail des services du ministère des finances.

4. Dans ce sillage, l'acte de nomination du responsable de programme fixe les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur lui sont déléguées. L'article 60 prévoit que l'acte de nomination du responsable de programme par le Ministre sectoriel dont il relève « précise les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur lui sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme. Cet acte est transmis pour information au Ministre chargé des finances et également pour paramétrage et habilitation dans le système d'information budgétaire. »

5. Une période transitoire a été prévue pour permettre la mise en place des dispositifs réglementaires et administratifs nécessaires à la réussite de la réforme. Un délai de huit (8) ans devait permettre de procéder notamment i) au déploiement in situ du réseau des contrôleurs financiers dans les ministères et institutions, ii) à l'adaptation du cadre organisationnel et du système d'information, et iii) à la mise en place des actions de formation. Le délai de transition court à compter de l'entrée en vigueur de la Directive sur la LF qui intervient au terme de vingt-quatre (24) mois, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2013, après son adoption par la CEMAC. Au cours de la période de transition, le Ministre des finances peut demeurer ordonnateur principal des dépenses de l'Etat jusqu'à l'application effective de la déconcentration de l'ordonnancement au profit des ministres et des Hautes autorités constitutionnelles, qui pourrait se faire, le cas échéant, de manière progressive.

6. La directive relative aux lois de finances accorde ainsi à tous les ministres et Hautes autorités responsables des institutions, le pouvoir de décider, d'engager, de liquider et d'ordonner leurs dépenses. Le ministre, ordonnateur principal des crédits de son ministère, a

la faculté de déléguer, de manière encadrée, cette fonction. La délégation est généralement faite au profit des DAF dans un premier temps, et peut s'étendre progressivement à des responsables de programme, après évaluation de leurs capacités de gestion budgétaire. L'encadré 2 ci-après présente les différentes catégories d'ordonnateurs et leurs compétences.

Encadré 2 : Ordonnateurs, délégation de signature et délégation de pouvoir

Les ordonnateurs ont seuls qualité pour engager, liquider et ordonnancer les dépenses de l'Etat.

La signature des actes de dépense nécessite, en effet, la qualité d'ordonnateur autorisant la signature des actes de commande publique (bon de commande, lettre de commande et contrat de marchés) à l'étape de l'engagement, la certification du service fait à l'étape de liquidation et la signature de l'ordonnance ou mandat de paiement à l'étape d'ordonnancement. Les opérations financières résultant de l'exécution des budgets des organismes publics incombent à trois acteurs, limitativement énumérés, qui sont les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics.

Au niveau de l'administration centrale, on distingue deux catégories d'ordonnateurs.

- **Les ordonnateurs principaux** qui sont les ministres ; il s'agit du ministre en charge des finances, des ministres sectoriels et des hautes autorités responsables d'institutions constitutionnelles ;
- **Les ordonnateurs délégués** qui sont désignés par l'ordonnateur principal par voie de délégation de signature. C'est le cas des DAF ou équivalents qui ont délégation pour signer, au nom de l'ordonnateur principal, les actes budgétaires relevant de leur champ de compétence.

Au niveau déconcentré, on distingue trois catégories d'ordonnateurs.

- **Les ordonnateurs secondaires** : Les responsables provinciaux et départementaux ou les gouverneurs et préfets sont ordonnateurs secondaires des services déconcentrés des administrations publiques en vertu d'une délégation de pouvoir de l'ordonnateur ; sont également ordonnateurs secondaires les ambassadeurs et autres consuls pour les services à l'étranger ;
- **Les ordonnateurs secondaires délégués** : désignés par délégation de signature des ordonnateurs secondaires, du préfet par exemple ; **Les ordonnateurs secondaires à compétence nationale** qui ont délégation de pouvoir directement du ministre. En principe, un arrêté désigne les directeurs des services à vocation nationale. Exemple : Ecole nationale des finances publiques. L'ordonnateur secondaire reçoit délégation de pouvoirs du ministre des finances dans ce cas.

Ordonnateur principal et ordonnateur secondaire peuvent déléguer leur signature à des ordonnateurs délégués dans des conditions strictement encadrées :

- La délégation de signature doit être autorisée par un texte. La possibilité de déléguer sa signature doit être prévue par voie réglementaire ;
- La délégation est limitée aux compétences du délégant et s'inscrit dans le périmètre des attributions du délégataire qui sont fixées par les textes réglementaires qui régissent ses attributions ;
- La délégation de signature est consentie par une autorité administrative (ministre, secrétaire d'Etat...) à un agent nominativement désigné ;
- La délégation de signature définit son objet, son étendue et les actes concernés ;
- Compte tenu de la sensibilité de certains sujets et de l'importance des enjeux, le délégant tient à signer personnellement certains actes, par exemple la réquisition du comptable ;
- Pour être recevable et opposable aux tiers, la délégation de signature doit être publiée.

7. Les effets de la délégation de signature par rapport à la délégation de pouvoir nécessitent, à ce stade, des précisions. La délégation de signature ne dessaisit pas l'autorité délégante de ses pouvoirs et ne réalise pas de transfert juridique de compétence. La délégation de signature décharge le délégant d'une partie de ses tâches matérielles, mais ne lui fait pas perdre l'exercice de ses compétences et ne le décharge pas de sa responsabilité sur les actes pris par le délégataire. La délégation de signature n'enlève donc pas au délégant son pouvoir de continuer à exercer directement les pouvoirs, qui lui sont attribués au titre de l'exécution des dépenses budgétaires de son département.

8. La délégation de pouvoir à un ordonnateur secondaire a, au contraire, pour effet de réserver la décision d'engager les dépenses et la responsabilité des actes au délégataire. C'est une délégation de compétence qui implique que l'autorité délégante est dessaisie de ses attributions au profit de l'autorité délégataire. L'ordonnateur principal n'a plus la disposition des crédits dont il a délégué la gestion à l'ordonnateur secondaire. Les ministres peuvent déléguer leurs pouvoirs à des ordonnateurs secondaires (Gouverneurs, préfets et ambassadeurs pour les services territoriaux et à l'étranger.).

9. Suite à la transposition des directives portant sur les lois de finances et le RGCP, le statut d'ordonnateur principal est, de droit, conféré à chaque ministre et présidents d'institutions constitutionnelles. Le ministre a autorité sur l'ensemble des structures centrales et déconcentrées de son département et exerce la tutelle de l'Etat sur les établissements publics relevant de son secteur. Le statut d'ordonnateur principal de dépense est donc, de droit, conféré à chaque ministre en vertu des dispositions légales.

10. Il appartient à chaque Etat Membre de mettre en conformité le statut des ministres au titre de leur qualité d'ordonnateur principal de dépense. Au terme de la période transitoire fixée par la directive relative aux LF, la mise en conformité devra être mise en œuvre. Quant aux délégations de signature ou de pouvoirs, elles relèvent de l'initiative du ministre sectoriel et sont, selon les cas, prises par voie réglementaire, en application des lois et règlements en vigueur dans chaque Etat Membre.

11. Les États Membres sont à un stade plus ou moins avancé dans la mise en œuvre de la norme édictée par les directives LF et RGCP et la démarche est progressive et prudente. Des dépenses particulièrement sensibles vont continuer à être ordonnancées au niveau du ministère des Finances/Budget. Il en est ainsi des dépenses de personnel et des charges communes. La DO est donc progressive et prudente. Pour appuyer la réforme, le ministère des Finances/Budget est appelé à mobiliser et affecter les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la DO. Il doit également définir et harmoniser les modalités de gestion des programmes tant au niveau central que déconcentré et ce, en déterminant clairement la chaîne managériale telle que présentée dans l'encadré 3 ci-dessous.

Encadré 3 : Chaîne managériale de programme

Le responsable de programme (RProg) doit être constitué ordonnateur délégué de crédits de son programme par l'ordonnateur principal. Cette bonne pratique, d'ailleurs bien reprise dans les directives de la CEMAC, participe d'une plus grande responsabilisation des RProg, eux qui sont les seuls à s'engager vis-à-vis de la représentation nationale et des citoyens sur des résultats à atteindre.

Cependant, du fait qu'il ne peut à lui seul assurer la réalisation de tous les objectifs assignés au programme, le RProg doit appuyer sur des collaborateurs à qui il délègue à son tour la gestion d'un pan des objectifs du programme. Généralement, cette délégation se fait en cascade sur un périmètre fonctionnel ou géographique du programme, et ce, jusqu'au niveau opérationnel le plus efficacement proche du terrain ou de l'action. Le retour d'expérience des pays devanciers dans cette démarche, enseigne que cette déclinaison opérationnelle peut se faire à deux niveaux :

- un premier niveau de gestion opérationnelle auquel est confié un pan d'objectifs de programme assorti des crédits et des effectifs nécessaires. Le nombre d'unités pouvant constituer ce premier niveau dépend de la taille du programme, mais reste dans une limite très raisonnable pour permettre au RProg de jouer efficacement son rôle de pilotage ;
- un deuxième niveau chargé de la gestion et de l'utilisation des crédits au plus près du terrain. Le nombre d'unités composant ce deuxième niveau dépend de la taille fonctionnelle ou géographique de l'unité de premier niveau dont elles relèvent.

Il est donc nécessaire de définir, au regard des réalités administratives et territoriales propres à chaque Etat membre, les modalités de la gestion opérationnelle d'un programme (chaîne managériale de programme). Cela passe nécessairement par une concertation nationale préalable entre les principaux acteurs, non seulement pour convenir de la dénomination et du positionnement des unités opérationnelles de première et de deuxième niveaux, mais aussi et surtout pour véritablement clarifier leurs rôles et responsabilités, ainsi que les modalités du dialogue de gestion qui doit s'établir entre d'une part le RProg et les responsables des unités de premier niveau et, d'autre part, les responsables des unités de premier et de deuxième niveaux.

En France par exemple, un programme budgétaire se décompose, aux premier et deuxième niveaux, en budget opérationnel de programme (BOP) et unités opérationnelles (UO).

- Le BOP se caractérise par une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performance (déclinaison des objectifs et indicateurs), un budget prévisionnel en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sous double présentation (destination et nature des crédits), un schéma d'organisation financière (relations financières programme/BOP/UO) précisant le rôle de chacun des acteurs concernés et détaillant les services appelés à mettre en œuvre le BOP. Le choix du périmètre d'un BOP est guidé par le souci de constituer un niveau de responsabilité permettant l'optimisation tant de la gestion des moyens que celle des activités et des résultats attendus. Les règles de gestion des crédits au sein d'un BOP sont les mêmes que celles des crédits du programme. Le BOP n'est pas à confondre avec l'action qui représente plutôt un dégrossissement de programme en termes de politique publique ;

- L'UO permet la gestion et l'utilisation des crédits au plus près du terrain ainsi qu'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs. Elle est le niveau de base de la gestion financière auquel seront alloués les crédits du programme et sur lequel les dépenses s'exécuteront.

En résumé, pour réaliser le programme, le RProg pilote les responsables des BOP, et chaque RBOP à son tour pilote des RUO. Piloter veut dire ici : déléguer des moyens, convenir d'objectifs articulés avec ceux du niveau supérieur, et préciser les indicateurs de mesure.

B. Modalités de mise en œuvre

12. Tout ordonnateur doit être pourvu d'un titre légal ou réglementaire qui résulte de sa nomination et de son accréditation. L'alinéa premier de l'article 6 du RGCP édicte le principe de la nomination formelle aux fonctions d'ordonnateur. Un titre légal, pris en conformité avec la réglementation, est indispensable pour pouvoir exercer les fonctions d'ordonnateur, sous peine de s'exposer à des sanctions. Il convient de remarquer que la nomination formelle du contrôleur financier n'est pas visée ici, mais il est désigné par arrêté du ministre en charge des finances.

13. La Directive CEMAC relative au RGCP, désigne trois personnes responsables de l'exécution budgétaire : l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable public. Cette disposition introduit une innovation importante en intégrant le contrôleur financier, nommément désigné, comme acteur responsable de l'exécution budgétaire. Jusqu'à présent, seuls l'ordonnateur et le comptable public étaient concernés. Cette nouvelle situation entraîne un régime de responsabilité spécifique à la fonction de contrôleur financier, traité notamment à l'article 90 du RGCP.

14. L'accréditation consiste à donner autorité à l'ordonnateur pour agir en sa qualité dans la fonction qui lui a été assignée. Toute accréditation est nominative et précise. Il ne peut y avoir donc d'accréditation générale. Un ordonnateur délégué engage les dépenses sur une ou plusieurs lignes de crédit pour lesquels il a été nommément désigné et accrédité. Un ordonnateur délégué peut par exemple recevoir compétence pour engager les seules dépenses de biens et services.

15. Il est fait obligation à l'ordonnateur de notifier aux agents désignés par les lois et règlements, son acte de nomination et son spécimen de signature. L'accréditation s'effectue donc par diligence de l'agent lui-même dès sa nomination et sous sa responsabilité. L'article 7 de la directive RGCP, enjoint l'agent public nommé à notifier, sur sa propre initiative, son acte de nomination et son spécimen de signature aux autres agents publics avec qui il réalise des opérations financières pour le compte de l'Etat ou de l'organisme public dont il assure la gestion.

16. A titre d'exemple, dès son installation et sa prise de fonction, l'ordonnateur doit produire au comptable public chargé des opérations de paiement des dépenses, son acte de nomination et son spécimen de signature, A défaut, le comptable est en droit de rejeter les dossiers de demande de paiement correspondants. Un DAF nommé par exemple, par le ministre de la santé et qui dispose du pouvoir d'engager, liquider et ordonnancer les dépenses de l'Etat, doit, dès son installation dans ses fonctions, transmettre son acte de nomination au comptable chargé du paiement, ainsi que son spécimen de signature afin de permettre les contrôles sur les dépenses réalisées par lui.

Encadré 4 : Présentation de la procédure d'accréditation

Les acteurs de la dépense publique sont tenus de se soumettre à la procédure d'accréditation selon des modalités précises. Les ordonnateurs (principaux, délégués et secondaires) communiquent leur acte de nomination ainsi que leur spécimen de signature au contrôleur financier compétent auprès du ministère ou de l'Institution concerné ainsi qu'au comptable assignataire des dépenses. Cette procédure, obligatoire lors de la prise de fonction, n'est pas exigée en cas de continuité dans le poste de fonction. Cette obligation incombe notamment aux DAF qui sont investis des fonctions d'ordonnateurs délégués et aux responsables de programmes, ordonnateurs secondaires. Les actes de délégations doivent préciser le périmètre de compétence assigné.

Accréditation des contrôleurs financiers et des comptables publics.

Le contrôleur financier et le comptable public assignataire sont également tenus de présenter à l'ordonnateur leurs actes de nomination. Les ordonnateurs principaux sont accrédités à compter de la publication de leur acte de nomination ou à compter du jour où cet acte prend effet. Le changement de ministre ne met pas fin à une délégation, sous réserve de dispositions spécifiques. Le ministre peut mettre fin, par arrêté publié au Journal officiel, à tout ou partie de la délégation dont dispose un agent.

17. L'ordonnateur, qui réalise les opérations de dépenses publiques à travers le système d'information, doit y être habilité. C'est l'autorisation donnée à l'effet de réaliser des opérations dans le système d'information dédié à la gestion budgétaire.

Encadré 5 : Présentation de la procédure d'habilitation

L'habilitation se rapporte à l'autorisation donnée à un ordonnateur accrédité de réaliser des opérations dans le système d'information, dans les limites d'un périmètre défini. Cette habilitation ne peut être délivrée qu'à des ordonnateurs et délégataires accrédités. Il s'agit de l'attribution de codes d'accès au SI (SIGFIP) dans le cadre de la procédure d'habilitation. Dès que la procédure d'accréditation est accomplie, la direction des systèmes informatiques procède à l'habilitation des acteurs de la dépense en leur attribuant un code d'accès à la chaîne de la dépense, en vue de les habilitier à utiliser le système dans les limites de leurs compétences. Des codes d'accès sont attribués aux ordonnateurs principaux, délégués et secondaires, aux responsables des DAF, au contrôleur financier et ses délégués désignés, ainsi qu'aux comptables publics assignataires. Les habilitations sont modifiées en cours d'année, en cas de changement d'acteurs et à fréquence régulière pour préserver la sécurité des accès.

Les habilitations sont définies de façon claire et gérées de manière rigoureuse. La stricte séparation des tâches de saisie de celles de validation des opérations par exemple permet de limiter les risques de fraude, ce qui guide la délivrance des habilitations aux intervenants dans les systèmes d'information.

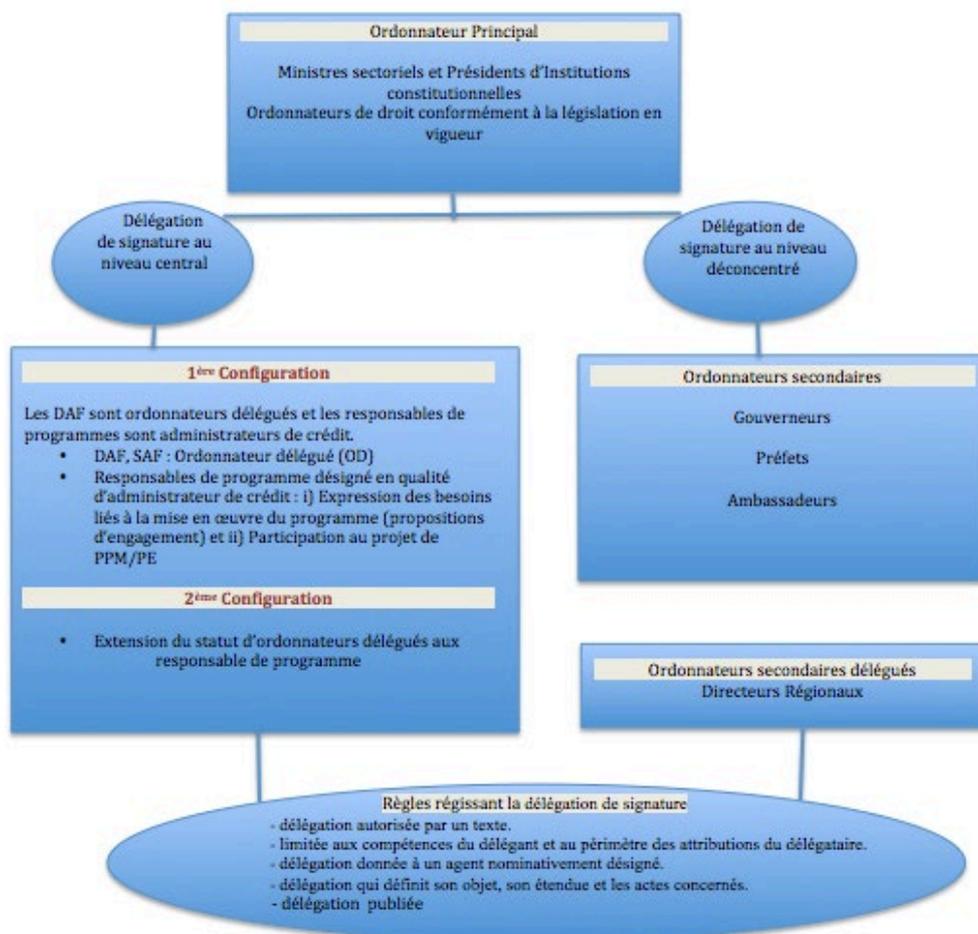
Chaque utilisateur dispose d'un code d'accès et d'un mot de passe qui peut être modifié chaque fois que nécessaire. Cette habilitation ne peut être délivrée qu'à des intervenants accrédités.

La Direction des systèmes informatiques met fin à la validité de l'habilitation lorsque les agents ne sont plus accrédités. Elle rapporte les habilitations devenues caduques et procède à l'attribution de codes d'accès aux nouveaux accrédités.

18. La mise en paiement des dépenses est assignée sur le comptable public désigné qui donne une imputation comptable définitive à ces dépenses. Cette notion est majeure et permet de mettre en paiement une dépense auprès d'un comptable public expressément désigné à cet effet. Ce sera par exemple le payeur général du Trésor (PGT), comptable assignataire des dépenses des administrations centrales. Le comptable public qui règle les dépenses d'une collectivité locale (CL) est comptable assignataire des dépenses de cette CL et l'agent comptable nommé auprès d'un établissement public national est assignataire des dépenses de cet établissement.

19. La comptabilité budgétaire retrace les actes des ordonnateurs au titre de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement. Elle permet ainsi de suivre le déroulement des opérations budgétaires et d'effectuer le rapprochement avec les écritures des comptes publics. Le rapprochement des opérations enregistrées par les ordonnateurs et celles des comptables publics permet de s'assurer de leur concordance et leur exactitude. La périodicité des rapprochements est généralement fonction de l'importance des opérations enregistrées dans la comptabilité budgétaire.

Figure 1 : Organisation des fonctions d'ordonnateur principal, délégué et secondaire



Point d'attention sur la figure 1

Cette figure appelle quelques clarifications :

- La 1^{ère} configuration s'agissant de la délégation de signature aux DAF, s'inscrit dans une approche intérimaire car l'objectif cible en mode programme c'est bien la 2^{ème} configuration ;
- Au niveau des ordonnateurs secondaires, la constitution des autorités administratives (gouverneurs, préfets, ambassadeurs) comme ordonnateurs secondaires est acceptable lorsque les us administratifs du pays le permettent. Sinon, la solution adoptée par certains pays de confier directement cette responsabilité aux directeurs régionaux et départementaux (Cameroun par exemple) s'inscrit parfaitement en droite ligne des nouvelles réformes.

Chapitre II : Délocalisation du contrôle financier

A. Cadre législatif et réglementaire de référence.

20. L'article 61 de la directive sur les lois de finances consacre le principe de délocalisation du CF et précise le rôle du contrôleur financier placé auprès de l'ordonnateur. « Le Ministre chargé des finances nomme auprès de chaque Ministre sectoriel un contrôleur financier chargé de veiller à la conformité budgétaire et à la régularité des projets d'engagement. A ce titre, il contrôle a priori, par l'apposition d'un visa préalable, les propositions d'actes de dépense qui lui sont transmises par le Ministre ou ses ordonnateurs délégués selon des modalités définies par le Ministre chargé des finances. » Cette mesure est en cohérence avec la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses. Domicilié au ministère des finances lorsque l'ordonnateur unique des dépenses budgétaires était le ministre en charge des finances, le CF doit être délocalisé et placé auprès du ministre sectoriel pour, notamment, bien asseoir la déconcentration de l'ordonnancement.

21. La délocalisation du contrôle financier s'inscrit donc dans la démarche globale de déconcentration de l'ordonnancement qui assure plus d'autonomie et de responsabilité aux ministères sectoriels en matière de gestion de leurs dépenses. Le Ministre chargé des finances nomme auprès de chaque Ministre, en leur qualité d'ordonnateur principal des dépenses, un contrôleur financier placé sous son autorité hiérarchique et administrative et à qui il rend compte. La délocalisation du CF accompagne la déconcentration de l'ordonnancement permettant ainsi de concilier une plus grande responsabilisation des ordonnateurs avec un contrôle rapproché, mieux ciblé et plus efficace.

22. Compte tenu du champ de compétence du contrôleur financier délocalisé, ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont généralement fixés par un Décret. Son champ de compétence couvre les administrations centrales et déconcentrées, les administrations territoriales et les établissements publics administratifs. La délocalisation du contrôle financier implique la nomination de contrôleurs ou contrôleurs délégués auprès des ministères et institutions. Les contrôleurs financiers ministériels sont nommés par le ministre chargé des Finances et sont placés sous son autorité. Ils relèvent, au plan fonctionnel, de la direction du

Contrôle financier ou de la direction générale du budget lorsque le contrôle financier en constitue une composante.

23. La délocalisation du contrôle financier permet de développer un contrôle de proximité, davantage ancré dans son environnement, facilitant ainsi une plus grande maîtrise de la gestion budgétaire. La maîtrise porte notamment sur les emplois et la masse salariale ainsi que la soutenabilité budgétaire. Elle s'appuie sur une démarche de modernisation du contrôle, basé sur l'approche par les risques. Le positionnement du CF auprès de l'ordonnateur lui permet d'exercer, dans de meilleures conditions, ses attributions relatives notamment au caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois et leur compatibilité avec les objectifs de maîtrise des finances publiques, à la conformité budgétaire, à la régularité des projets d'engagement et à la fiabilité des liquidations.,.

24. Le contrôle financier doit être doté, dans ce contexte, de textes réglementaires mis en adéquation et en cohérence avec le dispositif légal et réglementaire issu de la transposition des directives. La réforme du CF doit s'attacher à son adaptation aux exigences de la LOLF et de son dispositif réglementaire d'application. Le déploiement des contrôles au sein des ministères et des institutions, aussi bien au niveau central que déconcentré, et la diversification du métier de contrôleur financier élargi à la soutenabilité budgétaire et à la maîtrise des emplois et de la masse salariale, constituent l'expression aboutie du modèle de contrôle financier consacré par les directives de la CEMAC.

25. Le CF doit être, fiable et robuste, sans être redondant ou bloquant. Exercé avec perspicacité, célérité et de manière organisée, le contrôle financier contribue à la discipline budgétaire et à la bonne gouvernance. La délocalisation du contrôle financier a essentiellement pour objectif d'améliorer les délais d'exécution, de moderniser le contrôle et de contribuer à accroître l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

B. Modalités de mise en œuvre

26. Dans le processus de délocalisation, le CF est souvent confronté à deux grands défis, celui lié à une adaptation de ses structures, et l'autre consistant en une reconversion réussie de ses métiers. Le CF doit, à la fois, s'approprier toutes les innovations introduites par les réformes du système budgétaire et financier et réussir sa restructuration qui doit être étroitement corrélée au processus de sa délocalisation. Plus précisément, la dynamique des réformes du CF est appelée à être soutenue et accompagnée par une réorganisation de ses structures.

27. Suite à la délocalisation du CF, l'administration centrale est appelée à opérer sa mutation en se recentrant sur les activités de coordination, d'encadrement, d'appui et de suivi des activités de ses services déconcentrés, en gardant toutefois le contrôle des actes qui lui sont expressément réservés. Avec la délocalisation du CF, les activités de contrôle sont exercées directement auprès des ministères et institutions. Ce transfert des activités de contrôle rend, ipso facto, nécessaire la reconversion des structures de l'administration centrale qui opéraient auparavant les contrôles de manière centralisée, ce qui s'expliquait aisément au regard du système d'ordonnateur unique. Dans le système d'ordonnateurs multiples qui lui a succédé, ce contrôle est

dorénavant exercé in situ, auprès des ministères et institutions, et la structuration de la DCF doit être repensée et adaptée en conséquence.

28. La directive relative aux lois de finances fixe ainsi le cadre institutionnel du contrôle financier. Le contrôle financier est placé sous l'autorité hiérarchique et administrative du Ministre chargé des finances, dispositif qui fixe le positionnement organique du contrôle (CF). Elle contribue également à la consolidation des réformes des finances publiques mises en place par les autorités en application des directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein de la CEMAC. Le métier de contrôleur financier obéit, par ailleurs, à une déontologie et comporte des responsabilités bien définies et bien réparties. Il est également encadré par des modalités et des techniques de vérification formalisées. Sa simplification permet d'évoluer progressivement vers le contrôle hiérarchisé ou modulé de la dépense et ce, dans des conditions de maîtrise optimale du processus d'exécution de la dépense publique. Mais l'atteinte de cet objectif exige que les Etats membres mettent en place la réglementation et les outils nécessaires de contrôle interne et de maîtrise des risques budgétaires et comptables.

29. L'organisation-type du contrôle financier délocalisé répond en général à un canevas développé dans l'encadré présenté ci-après.

Encadré 6 : Canevas standard en matière de restructuration du CF suite à la déconcentration de l'ordonnancement et la délocalisation du CF

La Direction du Contrôle Financier est dirigée par un Directeur, nommé par décret, pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des finances. Le directeur général organise, coordonne et contrôle les activités des contrôleurs financiers placés auprès des ordonnateurs principaux et des ordonnateurs secondaires. La Direction du Contrôle Financier comprend des structures centrales et des structures déconcentrées.

• Les structures centrales du CF comprennent :

- La structure en charge des opérations budgétaires, chargée notamment de contrôler des dépenses de personnel et des charges financières la dette, de participer au processus d'examen et de consolidation des plans d'engagement et plan de passation des marchés sectoriels, au suivi de la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire au niveau de l'ordonnateur et à l'appui des services de contrôle délocalisés.
- La structure en charge des études et de la synthèse, chargée de l'examen des projets de textes juridiques à incidence financière, le suivi de la réglementation et des questions de principe, l'élaboration et la mise à jour des manuels de procédure relatifs au CF et la participation à la conception du système de contrôle interne budgétaire et à l'informatisation des procédures de contrôle.
- La structure dédiée à la gestion des ressources humaines et du matériel de la direction du CF, chargée de la gestion du personnel, du matériel et de la documentation, de l'appui logistique aux services de contrôle délocalisés, de la programmation et du suivi des activités de formation, de l'Information et de la communication.

• Les structures déconcentrées du CF se présentent comme suit :

Les structures déconcentrées comprennent les services du contrôle financier placés auprès des institutions et des ministères et les Délégations Régionales du Contrôle Financier.

- Les contrôles financiers des ministères et institutions et des établissements publics à caractère administratif, sont assurés par des contrôleurs financiers. Ils ont un visa définitif. Ils contrôlent les opérations budgétaires exécutées par ces entités et produisent pour le compte du Ministre chargé des finances, la centralisation de la comptabilité budgétaire du ministère sectoriel auprès duquel ils sont placés.
- Les contrôleurs financiers auprès des ministères, des institutions et des établissements publics sont nommés par arrêté du ministre en charge des finances sur proposition du directeur du contrôle financier.
- Les Délégations Régionales du Contrôle Financier ont pour attributions le contrôle des opérations budgétaires exécutées par les ordonnateurs secondaires et, le cas échéant, des ordonnateurs secondaires délégués. Les délégations régionales ont un visa définitif. Elles produisent leur comptabilité budgétaire qu'elles adressent, au plus tard le dix (10) du mois qui suit, à la direction générale/nationale.

30. La localisation du CF auprès de chaque ordonnateur apporte également une solution aux lenteurs de la chaîne de la dépense, générées par le système centralisé d'exécution de la dépense. Ces lenteurs sont la conséquence du mode d'organisation de la chaîne de la dépense, basé sur la centralisation de l'ordonnancement auquel est adossée la centralisation du contrôle financier. La multiplicité des intervenants dans ce système, à travers les services de l'administrateur de crédits (AC) et les services de l'ordonnateur délégué (OD) du système d'ordonnateur unique, génère une superposition des circuits de traitement de la dépense à toutes les étapes de la phase administrative d'exécution. La déconcentration de l'ordonnancement met un terme à cette superposition des circuits et de multiplicité des intervenants, allège le circuit de traitement des opérations et réduit les délais d'exécution.

Tableau 1 : Allègement de la phase administrative d'exécution de la dépense suite à la déconcentration de l'ordonnancement.

REF	Descriptif du circuit avant déconcentration de l'ordonnancement : Cas de fourniture de biens et services.	Responsable	Observations et identification des étapes supprimées suite à déconcentration
A	Engagement : Acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. Dossier de proposition d'engagement appuyé par les pièces justificatives prévues par la « nomenclature des PJ de Dépense », transmis à l'Ordonnateur Délégué (OD)	Ordonnateur /OD	Montage du dossier d'engagement par les services techniques.
	Contrôle et validation du dossier par l'OD (DGB) Saisie de la proposition d'engagement dans SIGFiP	OD	Etape supprimée suite à déconcentration : Validation par le service habilité au niveau de l'ordonnateur suite à la déconcentration.
	Envoi du dossier au CF pour visa. (Dossier électronique et dossier physique) Contrôle de conformité et de régularité : Qualité de l'ordonnateur, disponibilité des crédits et correcte	CF	Contrôle embarqué qui s'exerce automatiquement sur certains points de contrôle au stade de la saisie.

	imputation budgétaire, régularité de la liasse des pièces produites Si conformité, le CF vise informatiquement le projet d'engagement et le Bon d'engagement joint à la liasse physique du dossier de la dépense.		
	Notification au prestataire de l'ordre d'exécution de la commande.	Ordonnateur /OD	
B	Liquidation : - Organisation de la réception des biens et services, en s'appuyant sur la commission constituée conformément aux dispositions réglementaires. - Constatation du service fait - Détermination du montant dû. - PV dûment signé par les membres de la commission.	Ordonnateur /OD	L'étape de la constatation du service fait ne requiert pas la qualité d'ordonnateur.
	Dossier soumis à l'OD pour certification	OD	Etape supprimée suite à déconcentration : Certification par l'Ordonnateur ou l'OD compétent au niveau sectoriel suite à déconcentration de l'ordonnancement.
	Envoi du dossier au CF.	CF	Le CF vérifie et valide le projet de liquidation. - liquidation est conforme - Service fait attesté est certifié par l'ordonnateur - Montant arrêté est conforme - Pièces jointes conformes à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques.
	Dossier transmis, après visa du CF, au service de l'ordonnateur délégué pour ordonnancement.	Ordonnateur /OD	Etape supprimée suite à déconcentration : Certification par l'Ordonnateur ou l'OD compétent au niveau sectoriel suite à déconcentration de l'ordonnancement
C	Ordonnancement : Ordonnance/mandat de paiement soumis au visa du CF	OD	Etape supprimée pour éviter les redondances dans les contrôles
	Ordonnance/mandat de paiement envoyé, par bordereau, au comptable assignataire et dossier de liquidation à l'appui	Ordonnateur /OD	L'ordonnancement de la dépense est sous la responsabilité exclusive de l'ordonnateur suite à déconcentration

31. Il ne peut être passé outre au refus de visa du CF que sur autorisation écrite du Ministre chargé des finances. Dans ce cas, la responsabilité du Ministre chargé des finances se substitue à celle du Contrôleur Financier.

32. Le contrôle des dépenses du personnel de l'Etat, du respect des plafonds des emplois, du statut, de la durée et du service d'affectation de l'agent est de la compétence de la direction du contrôle de la Solde, tant que cette gestion demeurera centralisée. Le contrôle financier contribue, de manière coordonnée, à ce contrôle.

33. Lorsque la gestion en mode programme est aboutie, et que les règles de gestion, notamment la fongibilité asymétrique sont dévolues au Responsable de Programme (RProg) en vue d'une évaluation globale de la performance du programme, les modalités de contrôle seraient réaménagées pour s'inscrire dans une démarche de pilotage à la fois de la masse salariale et des effectifs par le RProg. En effet, le contrôleur financier à demeure déploie son contrôle, selon les modalités réaménagées, auprès du RProg, ordonnateur délégué.

34. Lors de la préparation du projet de budget du Ministre sectoriel auprès duquel il est placé, le contrôleur financier vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois, et leur compatibilité avec les objectifs de maîtrise des finances publiques.

35. Lors de l'élaboration et l'actualisation du plan d'engagement il apporte son conseil sur sa soutenabilité et veille à son respect.

C. La nature et les modalités de contrôle du CF

36. La directive RGCP précise la nature des contrôles exercés par le CF. Elle maintient le contrôle de régularité et de conformité pour répondre à l'un des objectifs de la politique budgétaire, celui de la discipline budgétaire. Mais les modalités de ce contrôle peuvent être adaptées au regard du dispositif du contrôle interne mis en place par l'ordonnateur. Le CF pourra, à cet effet, évaluer la qualité et l'efficacité de ce dispositif du contrôle interne mis en œuvre par l'ordonnateur pour être éligible au contrôle modulé.

37. Le contrôleur financier exerce un contrôle a priori de régularité et de conformité. Il s'assure de la légalité, la régularité et la conformité des opérations et des actes à incidence financière ainsi que de la soutenabilité budgétaire. Sont soumis à son visa préalable, les actes portant engagement de dépenses ou de nature à avoir des répercussions sur les finances de l'Etat et des autres organismes publics, notamment les contrats, conventions, arrêtés, instructions et décisions. Le contrôle financier examine ces actes au regard de l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits et des emplois, l'exactitude de l'évaluation et, le cas échéant, l'importance de leur impact sur les finances publiques. Il peut, à cet effet, avoir communication de toutes pièces justificatives.

38. Le contrôleur financier contrôle les actes du personnel et s'assure de la régularité de la liquidation des états de la paye. Le contrôleur financier auprès des ministères examine les projets d'actes de recrutement et de gestion des personnels, au regard des dispositions statutaires et indemnitaires qui leur sont applicables. Il examine également les états de liquidation établis par la direction de la Solde, s'assure de leur concordance avec les fichiers du personnel certifié par chaque Institution et ministère concerné et le fichier du personnel géré par la Fonction Publique. Sont soumis au visa du CF, le cas échéant, l'état du personnel imputé sur d'autres rubriques que celle des dépenses de personnel du budget de l'État.

39. Le contrôle financier exerce un rôle de conseiller. A cet effet, il soumet au ministre chargé des finances toute proposition de mesure susceptible d'améliorer la gestion des deniers publics et de sauvegarder le patrimoine de l'Etat. Il informe également les ministres sur les conditions dans lesquelles s'effectue la gestion budgétaire de leurs départements et des établissements publics sous leur tutelle et propose des mesures d'amélioration de la gestion budgétaire et financière.

40. Le CF peut, en outre, évaluer la qualité et l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en œuvre par les ordonnateurs. La mise en œuvre du contrôle modulé

ou hiérarchisé dépend de la fiabilité du système de contrôle interne mis en place par l'ordonnateur principal.

41. Le contrôle hiérarchisé des dépenses engagées est régi par voie réglementaire. Le texte adopté fixe le référentiel applicable en matière d'évaluation du système de contrôle interne, en conformité avec les normes internationales admises dans le secteur public. Le contrôle hiérarchisé est appliqué aux actes de dépenses selon une approche basée sur les risques qui prend en compte notamment i) la nature de la dépense et des risques associés, ii) les enjeux financiers liés aux opérations budgétaires et iii) la qualité, l'efficacité et la fiabilité du système de contrôle interne mis en place par l'ordonnateur principal. Le contrôle financier évalue périodiquement le système de contrôle interne mis en place par l'ordonnateur principal pour certifier son intégrité et sa conformité au référentiel fixé par le ministre des finances.

42. Le contrôleur financier vérifie, lors de la préparation du projet de budget du ministère sectoriel ou de l'institution auprès desquels il est placé, le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois, et leur compatibilité avec les objectifs des finances publiques. Le principe de sincérité des prévisions du projet de budget sectoriel implique l'exhaustivité, l'exactitude et la cohérence de ces prévisions. La sincérité des prévisions s'apprécie au regard des informations disponibles au moment de leur établissement. L'ampleur des réaffectations selon la nomenclature budgétaire en vigueur, modifiant la répartition initiale des dépenses et les écarts entre les dépenses exécutées au titre de l'exercice et celles inscrites au budget initial constituent deux indicateurs d'appréciation du niveau de crédibilité des prévisions, sous réserve d'événements conjoncturels non prévisibles.

43. Le contrôleur financier assure, au profit du Ministre chargé des finances, la centralisation de la comptabilité budgétaire de l'ordonnateur auprès duquel il est placé. Le contrôleur financier tient (i) la comptabilité des engagements et des liquidations des opérations du budget de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes ; ii) la comptabilité des engagements et des liquidations des opérations des budgets des collectivités territoriales et des organismes publics soumis aux règles de la comptabilité publique. Le contrôle financier assure également le suivi de la tenue des livres d'inventaire.

Encadré 7 : Bonnes pratiques en matière de CF

Le contrôle financier procède, dans les délais impartis par le référentiel adopté à cet effet, à l'examen de la demande de visa ou d'avis préalable. Le contrôle financier peut demander par écrit, à l'intérieur de ce délai, des informations ou documents complémentaires, nécessaires à l'instruction du dossier.

Chaque ministère ou institution est tenu de produire à la DNCF son projet de plan d'engagement (PE) établi à l'appui de l'élaboration du projet de plan de trésorerie qui accompagne le projet de loi de finances à l'assemblée nationale, en application de la LOLF. Le PE est ajusté dès l'adoption de la loi de finances, puis ultérieurement selon un rythme trimestriel. Il intègre le plan de passation des marchés et les échéanciers des paiements correspondants, en vue d'anticiper les conditions d'exécution financière du budget. Le plan d'engagement est présenté selon le modèle fixé par la DGB, en concertation avec la DCF et la DGTCP.

La DNCF examine les projets de plans d'engagement sectoriels qui lui sont soumis pour avis par l'ordonnateur pour s'assurer de sa compatibilité avec les règles et les modalités arrêtées en matière

de régulation budgétaire, préalablement à leur envoi à la DGB pour l'établissement du document de synthèse ou « plan d'engagement consolidé ». La DGTCP veille à la cohérence entre le plan de trésorerie et le plan d'engagement.

Sauf dérogation du ministre des finances, les propositions d'engagement de dépenses soumises au CF, doivent être en conformité avec le plan d'engagement actualisé et arrêté par le ministre des finances.

Le contrôle de régularité et de conformité donne lieu, après examen, aux types de visas suivants :

- Le visa pur et simple, si l'acte se révèle régulier au regard des autorisations budgétaires et des lois et règlements ;
- Le visa avec observation, en cas d'anomalie de forme n'affectant pas les principes d'une saine gestion ;
- Le visa différé, en cas de justifications insuffisantes ;
- Le refus de visa ou rejet, pour les projets entachés d'irrégularités.

Le contrôle financier établit trimestriellement à l'intention du ministre chargé des finances, un rapport sur la situation d'exécution budgétaire de l'Etat. Ce rapport comprend la situation des dépenses engagées, liquidées et ordonnancées ainsi que les observations du contrôle financier sur la situation d'exécution des crédits et des emplois budgétaires. Il établit dans un délai de trois (3) mois suivant la clôture de l'exercice, un rapport d'ensemble relatif à l'exécution budgétaire. Ce rapport traite des aspects de i) la régularité et la conformité de l'exécution des dépenses de l'Etat et des établissements publics soumis à son contrôle, ii) l'évaluation des résultats et des performances des programmes, au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et de l'organisation des services des ordonnateurs.

D. La responsabilité des ordonnateurs et des contrôleurs financiers²

44. Des dispositions légales fixent la responsabilité des ordonnateurs et des contrôleurs financiers. Sauf cas de force majeure ou de dérogations prévues par la loi, les ordonnateurs et contrôleurs encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, civile ou pénale, sans préjudice des sanctions qui peuvent être prises à leur encontre par la Cour des comptes.

45. Chaque ordonnateur ou contrôleur est responsable des actes qu'il a pris, visés ou exécutés, depuis la date de sa prise de service jusqu'à celle de cessation de ses fonctions. Les ordonnateurs sont, en vertu des lois et règlements en vigueur, personnellement responsables i) du respect des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses publiques, ii) du respect de la réglementation relative aux marchés publics, iii) du respect de la législation et de la réglementation relatives à la gestion du personnel iv) des ordres de réquisition dont ils ont fait

² Une section spécifique du présent guide est consacrée à la responsabilité des ordonnateurs et des contrôleurs financiers.

usage en matière de paiement des dépenses publiques et v) du respect des règles de gestion du patrimoine de l'organisme public en leur qualité d'ordonnateurs.

46. Les contrôleurs financiers sont personnellement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer sur les actes d'engagements de dépenses, en vue de s'assurer i) de la disponibilité des crédits, ii) de la disponibilité du poste budgétaire, du respect des règles statutaires régissant les recrutements, les nominations et les promotions de grades, iii) de la conformité du projet de contrat de marché à la réglementation relative à la passation des marchés publics et notamment la production du certificat administratif ou le rapport de présentation du marché justifiant le choix du mode de passation du marché et, iv) que le montant de l'engagement proposé porte sur la totalité de la dépense à laquelle l'administration s'oblige.

47. Tout fonctionnaire ou agent placé sous les ordres d'un ordonnateur ou d'un CF ou agissant pour le compte de l'un d'entre eux, peut être rendu personnellement responsable en lieu et place de l'ordonnateur ou du contrôleur lorsqu'il est établi que la faute commise est imputable audit fonctionnaire ou agent.

Chapitre III. Le nouveau cadre relationnel des principaux acteurs de la chaîne de la dépense publique dans un système de déconcentration de l'ordonnancement.

48. La déconcentration de l'ordonnancement entraîne, ipso facto, la redéfinition des rôles des principaux acteurs de la gestion de l'exécution de la dépense publique. Le ministre des finances, les ordonnateurs sectoriels, les DAF, la DGB et les contrôleurs financiers doivent tenir compte, dans l'exercice de leurs activités, des règles de préservation des soldes budgétaires définis par la LF. Cette redéfinition des rôles s'appuie sur des outils et des mécanismes permettant de préserver l'équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finances de l'année.

49. La Directive LF/CEMAC pose les principes fondamentaux en matière d'exécution budgétaire dans le contexte de déconcentration de l'ordonnancement. Dès la promulgation de la LF, le ministre des finances met à la disposition des ministres sectoriels, par voie d'arrêté, les crédits budgétaires autorisés, mais il dispose concomitamment du pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet de programmer la consommation de ces crédits en fonction des situations de trésorerie de l'Etat. Cette règle renforce le rôle du Ministre des finances dans la gestion des crédits, particulièrement dans un contexte de transfert du pouvoir de l'ordonnancement aux Ministres sectoriels et aux Présidents des Institutions constitutionnelles.

50. Des outils et des mécanismes sont mis en œuvre dans le cadre de la politique de régulation budgétaire. Ils sont concrétisés d'abord par la circulaire du MF sur l'exécution du budget qui diffuse les grandes orientations et rappelle les principales règles et procédures à observer. L'exécution budgétaire est ensuite encadrée par le plan d'engagement qui programme l'exécution des dépenses en prenant en compte l'articulation avec les situations de trésorerie de l'Etat. Le ministre des finances peut recourir enfin à des mesures plus contraignantes qui vont de la suspension temporaire de l'utilisation de certains crédits, et en dernier ressort et en cas de besoin,

à l'annulation de certains crédits, par voie d'arrêté, dont copie est adressée immédiatement au Parlement. Le contrôleur financier joue un rôle majeur dans le déploiement de cette panoplie d'outils et de mécanismes de régulation budgétaire.

A. Portée de la circulaire du ministre des finances sur l'exécution du budget.

51. La circulaire du ministre des finances sur l'exécution du budget, diffusée au début de l'exercice budgétaire, a une importance majeure dans le contexte de déconcentration de l'ordonnancement et de repositionnement du contrôle financier.

52. Au début de chaque année, le ministre en charge des finances adresse aux ordonnateurs principaux, une circulaire qui rappelle les procédures d'exécution du budget de l'Etat. Elle décline notamment les orientations en matière de régulation budgétaire et explicite les nouvelles mesures introduites et les modalités de leur mise en œuvre.

Encadré 8 : Présentation de la circulaire annuelle du Ministre en charge des Finances sur les modalités d'exécution du budget

La circulaire, dans son volet exécution de la dépense, traite des principaux points suivants :

- les compétences des acteurs de la dépense et les modalités de délégation ;
- la communication à la DGTCP et à la DCF, dès réception de la circulaire, des noms et qualités des ordonnateurs délégués et administrateurs des crédits, et leur spécimen de signature ;
- Les délégations de crédits aux services déconcentrés ;
- Le rappel des seuils de passation des marchés publics et de l'obligation de transmission du plan de passation des marchés publics (PPM) actualisé, aux autorités compétentes et dans les délais prescrits ;
- Le rappel de l'obligation de réservation préalable des crédits dans le système d'information (SIGFIP ou équivalent et sa justification avant la mise en œuvre de toute procédure de passation de marché public ;
- L'obligation d'élaborer le plan d'engagement annuel par ministère et institution, décliné en trimestres, qui intègre le PPM et de le soumettre à l'avis du CF, préalablement à sa transmission à la DGB. Le plan d'engagement trimestriel répartit les propositions de dépenses dans la limite des plafonds de crédits assignés au titre de la période.

Le plan d'engagement constitue un des outils de la mise en œuvre de la régulation budgétaire. Il donne une bonne visibilité au gestionnaire si l'articulation de la consommation des crédits avec la trésorerie disponible est bien assurée. Un contrôle automatisé doit être développé dans l'application informatique pour s'assurer du respect des plafonds d'engagement de la dépense.

Au titre de l'exécution des dépenses, la circulaire procède :

- au rappel des procédures de dépenses aux différentes phases et des justificatifs y attachés conformément à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques ;
- à la description des règles qui régissent les mouvements de crédits ;
- au traitement et gestion des dépenses d'investissement ;
- aux règles d'établissement des comptes rendus trimestriels de l'exécution budgétaire.

53. Les ordonnateurs principaux ou secondaires disposent, pour leur part, d'un personnel d'appui pour les assister dans la gestion budgétaire, notamment dans l'élaboration des plans de passation de marchés et plans d'engagement. Ce personnel est composé notamment des DAF, des personnes responsables de l'élaboration et le suivi des dossiers de passation des marchés publics et des comptables matières. Les contrôleurs financiers nommés auprès du ministre, ordonnateur principal, sont chargés du contrôle de conformité et de régularité des projets de dépenses et assurent également un rôle de conseil.

54. Une direction de la planification et du suivi-évaluation (DPSE) au sein des ministères apporte un appui dans la planification, la programmation, la budgétisation, le suivi de l'exécution et l'évaluation des résultats. Elle assure une forte coordination avec la DAF ou service équivalent dans le cadre de ses activités et en matière du suivi-évaluation. Elle est chargée de i) réaliser les revues annuelles des politiques sectorielles, ii) mettre en place un système de suivi et d'évaluation des politiques, des stratégies, des programmes et des projets dans le cadre des exigences de la gestion axée sur les résultats iii) produire les rapports de performance des programmes dans le contexte des politiques et stratégies retenues.

B. Le Plan d'Engagement (PE).

55. L'outil le plus indiqué pour appréhender, suffisamment à l'avance, les engagements et les ordonnancements prévisionnels de dépenses de l'Etat est le Plan d'Engagement (PE). Le PE est un document synthétique décrivant, par mois et par trimestre, les prévisions d'engagements des dépenses de l'Etat de toute nature. Le PE intègre le PPM mais il est plus exhaustif, puisqu'il inclut en plus les dépenses hors marchés publics.

56. L'exécution rationnelle des dépenses de l'Etat, dont notamment les dépenses d'investissement et en partie les dépenses des biens et services, s'inscrit dans une démarche organisée, commençant par la mise en place d'un plan prévisionnel de passation des marchés (PPM). Il s'agit d'un « programme annuel de passation des marchés » qui donne une visibilité, sur tout l'exercice budgétaire, du rythme d'exécution de certaines dépenses de l'Etat, faisant l'objet d'une programmation en N-1 pour l'année N.

57. Le PPM, décliné par trimestre et par mois, donne une bonne visibilité aux entreprises, aux ordonnateurs et au MEF/Budget pour l'organisation de leurs activités respectives. Il permet aux entreprises de mieux se préparer aux appels d'offres, aux ordonnateurs de suivre et piloter l'exécution de leurs programmes d'investissements publics et au Trésor de s'appuyer sur un PE en cohérence avec le PT prévisionnel.

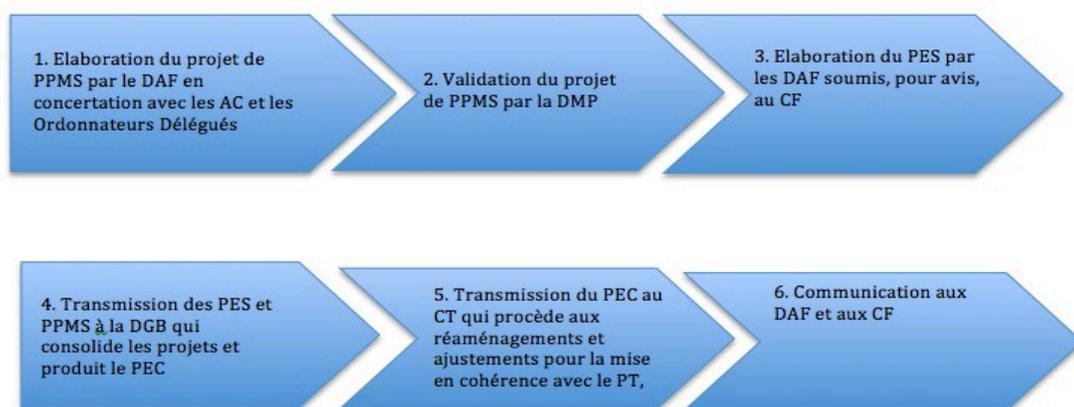
58. On distingue les PPM sectoriels (PPMS) et le PPM consolidé (PPMC), chacun élaboré en prévision et en réalisation. Corrélativement, dans le processus de consolidation de la programmation de l'exécution des dépenses par voie de marché et hors marchés publics, on distingue le PE sectoriel (PES) et le PE consolidé (PEC), élaborés également en prévisions et en réalisations :

- Les PES permettent de renseigner sur les montants des engagements (*base ordonnancement*) de dépenses déclinés en mois au titre de l'exercice budgétaire ;

- Le PEC est un outil de programmation et de suivi de l'exécution de l'ensemble des dépenses de l'Etat, élaboré par la DGB par consolidation des PES ;
- Le PEC constitue une synthèse de la comptabilité des engagements, complétés par les délais nécessaires aux ordonnancements des dépenses y afférentes permettant ainsi, au Trésor, de déterminer les dates prévisionnelles des décaissements.

59. Le plan de passation des marchés et le PE devront être préparés, préalablement à l'envoi du projet de budget au parlement, du fait qu'ils alimentent le PT qui accompagne le projet soumis au parlement. Ils sont actualisés sur la base du budget voté et de l'arrêté du MEF de mise à disposition des crédits. Le schéma ci-après déroule les principales étapes du processus.

Figure 2 : Processus d'élaboration du PPMS, du PES et de leur articulation avec le PEC



60. Le plan d'engagement est le principal outil de maîtrise de l'exécution des dépenses publiques. Au début de l'année, le plan d'engagement annuel décliné par trimestre et par mois est arrêté pour permettre d'initier les engagements d'une manière organisée et dans une optique de meilleure visibilité pour le DAF et les services techniques du ministère, en s'inscrivant dans les capacités de paiement de l'Etat.

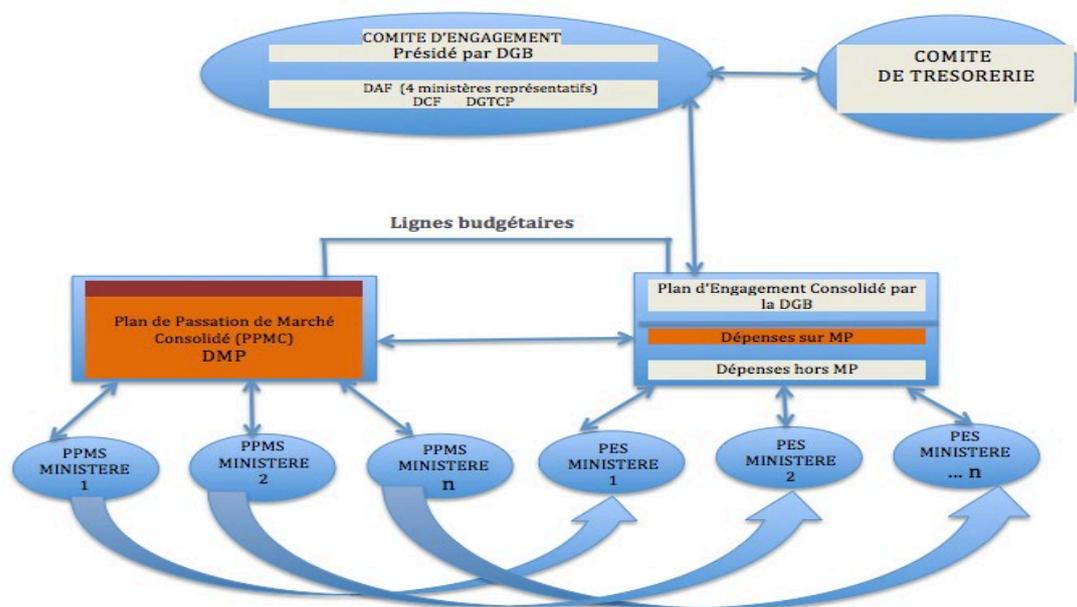
61. Le plan d'engagement est actualisé avant la fin de chaque trimestre pour tenir compte des consommations effectives de crédits du trimestre qui s'achève et des ressources mobilisables au cours du trimestre suivant. Sur la base des ressources mobilisables au cours du trimestre de référence telles que déclinées dans le plan de trésorerie, des enveloppes par titres, compte tenu des consommations des crédits de la période antérieure, sont communiquées aux ministères sectoriels, pour leur permettre de les répartir sur les différentes lignes budgétaires. Ces enveloppes tiennent compte également des objectifs de la politique budgétaire assignés, ainsi que des contraintes et des nécessités de l'exécution budgétaire.

62. Une fois pris, l'arrêté ou la décision fixant le plan d'engagement du trimestre, ce PE s'impose aux ordonnateurs et aux contrôleurs financiers. Selon les bonnes pratiques, un comité d'engagement examine les projets de plans d'engagement, veille à leur cohérence avec le plan de trésorerie, les valide et les soumet à l'accord du Ministre chargé des finances avant le début du trimestre de référence. A cet effet, le comité de trésorerie communique au comité d'engagement,

au plus tard le 20 du dernier mois précédant le trimestre de référence, l'enveloppe des ressources disponibles : ressources budgétaires et ressources de trésorerie et de financement mobilisables.

63. La mise au point des projets de plans d'engagement ministériels trimestriels est assurée par les DAF qui organisent le dialogue de gestion avec les directions et services techniques du ministère ou les RProg. Ces projets de plans d'engagement sont, après finalisation, soumis à l'avis du Contrôle Financier qui s'assure de leur cohérence. Ils sont adressés ensuite au DGB qui préside le Comité d'Engagements, ou l'instance en tenant lieu, qui statue au plus tard le 25 du dernier mois du trimestre pour aménager et ajuster le trimestre suivant. Le projet est adressé au Comité de Trésorerie pour validation.

Figure 3 : Articulation entre PPM/PE et Coordination PE/PT



C. Le renforcement du contrôle financier sur les actes qui impactent la masse salariale et les emplois.

64. Les modalités du contrôle financier sur la masse salariale varient selon le système de gestion salariale mis en place dans chaque pays. Au Mali par exemple, le calcul de l'incidence financière des actes administratifs de gestion du personnel est centralisé à la direction de la solde du Ministère des finances. Sur la base de ce calcul, l'engagement budgétaire est fait mensuellement par chaque DAF ministériel, puis introduit dans le circuit normal de la dépense qui passe systématiquement par le CF. Au Cameroun, du fait que la gestion des actes de personnel est déconcentrée dans chaque ministère, les projets d'actes y afférents sont soumis au visa préalable du contrôle financier, mais ce dernier n'intervient plus dans la phase d'exécution de la solde. Dans la plupart d'autres pays de la région, la gestion est totalement centralisée au Ministère des finances et le dispositif peut s'apparenter à celui de la Guinée présenté dans l'encadré x ci-dessous.

Encadre 9 : Cas des pays à gestion centralisée de la dépense de personnel (exemple de la Guinée)

La maîtrise des crédits budgétaires des dépenses de personnel et des emplois constitue un objectif majeur pour le ministre des finances dans le cadre de la déconcentration de l'ordonnancement. Il veille à maintenir les crédits budgétaires au titre de la masse salariale dans un système de gestion centralisée. Cette démarche n'est pas en fait incompatible avec l'implication et la responsabilisation des ordonnateurs sectoriels dans la gestion de la masse salariale de leur département. Le déroulement de la procédure fait intervenir l'ordonnateur sectoriel, la Fonction Publique, les DAF/RH, le CF et le Budget.

Etape 1. Engagement provisoire global par ministère et liquidation

Au niveau des ministères sectoriels :

Chaque mois, les RH des ministères établissent les états qui retracent les variations du fichier de leur personnel au titre de i) leurs positions statutaires (titularisation, décès, abandon, reprise, disponibilité, détachement et retraites), ii) leurs positions administratives (avancement, promotion, reclassement) et iii) leurs positions géographiques (mutation et affectation). Ces états auxquels sont jointes les pièces justificatives sont signés par l'ordonnateur délégué et visés par le CF, avant transmission au Ministère de la Fonction Publique.

Au niveau du ministère de la Fonction Publique :

Le ministère de la Fonction Publique procède à l'intégration des changements dans le Fichier de l'Administration et édite le fichier mis à jour ainsi que le fichier de ces variations qui impactent la solde du mois. Ce fichier est transmis au ministère des finances/ Budget pour prise en charge.

Au niveau de la DGB :

La DGB procède à l'engagement provisionnel global pour le compte des ordonnateurs sectoriels principaux. Les modalités suivantes sont mises en application :

- **A la réception du fichier électronique, la structure en charge de la solde relevant de la DGB contrôle le fichier reçu.** Si le contrôle est satisfaisant, le responsable du SI reçoit instruction du MEF/Budget de procéder au chargement du « fichier électronique Solde » mis à jour, au calcul de la solde et au déversement des éléments de la solde dans la « Chaîne informatisée de la Dépense » par imputation budgétaire. La Chaîne de la Dépenses édite les états récapitulatifs des salaires du mois et les éléments de salaires (listing, bordereaux d'émargement, états de virement, bulletins de paie) ;
- **Les états édités sont transmis par la Solde (DGB) aux DAF pour s'assurer de leur conformité avant de les envoyer au CF pour visa.** Le CF procède à leur vérification (rapprochement de l'état récapitulatif des salaires, des listings et des éléments de salaires), valide la liquidation et renvoie le dossier à la DGB ;
- **Le DGB procède à l'ordonnancement après avoir assuré l'émission des ordres de recette pour les retenues légales et réglementaires** (retenue sur salaires, retenues des cotisations sociales à reverser à la caisse sociale ...). Le DGB vise les bordereaux-mandats et les ordres de recette puis les envoie à la DGTCP accompagnés des listings de salaires pour paiement.

Etape 2. Engagement définitif de régularisation

Cette étape porte sur l'émission du mandat de régularisation. Sur la base du montant définitif transmis pour paiement et des pièces comptables y afférentes, les chefs de DAF des ministères sectoriels émettent le mandat de régularisation qui permet de mettre à jour la comptabilité budgétaire, notamment l'engagement global définitif.

D. La modernisation du CF à travers la modulation du contrôle basée sur les risques et adossée à un dispositif de contrôle interne conforme aux normes professionnelles admises.

65. La modulation du CF est régie par les dispositions de l'article 86 de la directive RGCP/CEMAC. « Le Contrôleur financier peut adapter dans les conditions définies par décret, les modalités de mise en œuvre de ses contrôles, au regard de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en œuvre par l'ordonnateur. Ces modalités tiennent compte des risques associés à chaque catégorie de dépenses. »

66. La démarche de contrôle hiérarchisé de la dépense est basée sur l'approche par les risques et/ou les enjeux. Le contrôle financier pourra procéder, progressivement, à une adaptation de ses contrôles a priori. Ce contrôle est hiérarchisé en fonction notamment i) de la nature de la dépense et des risques associés ; ii) des enjeux financiers liés aux opérations budgétaires et iii) de la qualité, de l'efficacité et de la fiabilité du dispositif du contrôle interne mis en place par l'ordonnateur. Sur la base de ces critères, certains actes d'engagement seront dispensés du contrôle financier préalable.

67. Le contrôle hiérarchisé des dépenses est régi par voie de décret qui fixe le référentiel applicable en matière d'évaluation du système de contrôle interne, en conformité avec les normes internationales admises dans le secteur public. Lorsque le résultat de l'évaluation est satisfaisant, l'ordonnateur bénéficie du système de contrôle hiérarchisé, sur décision du ministre chargé des finances. Le contrôle financier pourra auditer périodiquement le système de contrôle interne mis en place par l'ordonnateur dans le cadre de l'application du contrôle hiérarchisé. En cas de défaillance grave constatée, il sera procédé, sur décision du ministre en charge des finances, au rétablissement du contrôle financier a priori, sur tous les actes d'engagement et de liquidation de dépenses émanant de l'ordonnateur concerné.

68. Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une entité et qui est destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité. Il implique, i) l'exécution d'opérations de manière ordonnée, éthique, économique, efficiente et efficace ; ii) le respect des obligations de rendre compte, iii) la conformité aux lois et règlements en vigueur et, iv) la protection des ressources contre les pertes et les usages inappropriés. La démarche d'évaluation du système de contrôle interne sera alignée sur le référentiel défini en la matière par le « *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* »).

69. Le contrôleur financier devra évaluer les 5 composantes du contrôle interne déclinées ci-après :

- **L'environnement de contrôle qui est le fondement du système.** Il porte notamment sur i) l'intégrité du management et les valeurs éthiques, la culture de l'organisation, le style de management, ii) la structure organisationnelle, la déclinaison claire des tâches et des responsabilités, la séparation des tâches incompatibles ; les manuels de procédures ; les délégations de signature ; la politique de gestion des ressources humaines ;
- **L'évaluation des risques qui permet d'apporter une réponse adaptée à travers des activités de contrôle interne orientées vers la prévention et/ou la détection.** La gestion des risques obéit au processus suivant : i) identification des risques ; ii) analyse des risques ; iii) mesure de leur impact ; iv) mesure de la probabilité de survenance ; v) mise au point des réponses à y apporter (traitement, transfert, tolérance, suppression.). Compte tenu de l'évolution de l'environnement et des données, l'évaluation des risques devient un processus continu, donnant lieu à des ajustements dans le système de contrôle interne ;
- **Les activités de contrôle qui englobent toute une série d'activités orientées vers la détection et la prévention.** L'évaluation porte sur : i) L'existence de contrôles hiérarchiques et mutuels ; ii) les principales caractéristiques de l'entité chargée de l'audit interne, son degré d'indépendance, ses effectifs et leur profil ; iii) les programmes d'intervention et les missions d'audit ; iv) les référentiels et les outils d'audit et v) le suivi des recommandations, le plan de formation, etc... ;
- **Une information et une communication fiable, exhaustive et efficaces.** Lors de l'évaluation, le contrôleur financier s'assure que l'information opérationnelle, financière et non financière est disponible et fait l'objet de rapports périodiques, qu'elle est jugée adéquate, à jour, exacte et accessible, qu'il existe un système de circulation interne et externe des informations ; une communication interne et externe développées, des moyens et modes de communication appropriés ;
- **Le suivi et le pilotage du système de contrôle interne.** Lors de l'évaluation du contrôle interne, le contrôleur financier doit s'assurer que le système de contrôle interne fait l'objet d'un suivi destiné à en vérifier la qualité au moyen d'activités régulières et des évaluations ponctuelles et que sont mis en place des correctifs pour le renforcement du dispositif de contrôle interne.

Deuxième partie : Les outils de mise en œuvre de la DO et le régime de responsabilité des acteurs

70. Cette partie du guide traite du système d'information de gestion des finances publiques dans le contexte de la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses ainsi que du régime de responsabilité de l'ordonnateur et du contrôleur financier. Au plan technique, l'outil informatique, support de l'exécution de la dépense publique, est l'un des moyens de mise en œuvre de la fonction d'ordonnancement des dépenses du budget de l'Etat.

Chapitre IV : Importance du système informatique de gestion des finances publiques dans la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement

71. L'existence d'un système informatique de gestion des finances publiques est un paramètre important pour le succès de la DO de la dépense publique. La DO des dépenses publiques implique un suivi renforcé des opérations d'exécution budgétaire. En effet, la DO se manifeste par la multiplication des centres de décision en matière de consommation des crédits budgétaires. Elle est, au même moment, caractérisée par l'exercice de la régulation budgétaire par le ministre chargé des finances. Or, l'exercice de la régulation budgétaire est conditionné par la disponibilité, en temps réel, des statistiques d'exécution des dépenses, à chacune des étapes de la procédure (niveau des engagements, volume de dépenses assorties de service fait, niveau des dépenses ordonnancées etc.). Ce qui rend indispensable la mise en place d'outil informatique capable d'assurer la traçabilité et l'exhaustivité des opérations d'exécution budgétaire.

72. Le logiciel informatique de gestion des finances publiques doit donc être muni, pour ce qui concerne la phase administrative de la dépense publique, de l'ensemble des fonctionnalités requises permettant l'accomplissement des différentes opérations relevant de cette phase. Il s'agit notamment des opérations d'engagement de la dépense, de liquidation de la dépense et de constatation du service fait et, enfin, de son ordonnancement.

A. Caractéristiques globales du système informatique de gestion des finances publiques

73. Elles se rapportent aux opérations de la phase administrative de la dépense publique. La dimension "comptabilité", qui est également une composante du cycle d'exécution de la dépense publique, n'est pas prise en compte dans les présents développements.

1. Les caractéristiques du module « Engagement » du système informatique de gestion des finances publiques

74. A la phase de l'engagement de la dépense, les opérations dans le système informatique permettent, consécutivement à l'engagement juridique, d'affecter une partie des crédits disponibles à la couverture de la dépense. Dès l'introduction et la validation des données de l'acte d'engagement juridique dans le système, les crédits budgétaires sont réduits du

montant de la dépense engagée. C'est une sorte de réservation de crédits dont la consommation définitive interviendra après le service fait. Cette réservation est valable pour la gestion courante en ce qui concerne les dépenses ordinaires. Pour les dépenses d'investissement, où les crédits mobilisés à cette étape correspondent aux autorisations d'engagement, la validité va au-delà de la gestion courante. Ce qui fait établir la nécessité de prévoir dans le système un sous-module « Report des Crédits de Paiement reliés à une Autorisation d'Engagement consommée et disponibles en fin de gestion ».

75. Les informations clé devant figurer sur un acte d'engagement sont, entre autres :

- l'émetteur (ordonnateur – code, libellé, coordonnées) ;
- l'exercice budgétaire ;
- l'imputation budgétaire complète ;
- le créancier : nom, adresse... ;
- le mode de paiement – coordonnées, références bancaires le cas échéant
- l'objet de la dépense ;
- Les références du compte bancaire de décaissement du comptable ;
- Etc.

76. Le processus se déroule suivant plusieurs étapes, y compris la prise en charge informatique, à savoir :

Etape 1 : Au niveau des services de l'ordonnateur

- ✓ Saisie du projet d'engagement dans le système d'information ;
- ✓ Validation, édition et signature de la fiche d'engagement ;
- ✓ Edition et signature du bordereau de transmission du dossier vers le Contrôleur Financier.

Etape 2 : Au niveau du Contrôle Financier (exercice du contrôle de régularité et du contrôle budgétaire).

Les opérations effectuées sont :

- ✓ Examen du projet d'engagement en rapport avec l'acte contractuel et les pièces justificatives annexées ;
- ✓ Exercice du contrôle de régularité du contrat (objet de la dépense, montant de la dépense, numéro de compte du prestataire, les mentions des parties aux contrats, toutes autres informations exigées par la nomenclature des pièces justificatives ;
- ✓ Vérification de l'imputation budgétaire, la disponibilité des crédits, l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, incidence sur le profil futur de la dépense publique) ;
- ✓ Visa du projet d'acte d'engagement, sanction positive en cas de régularité et de contrôle budgétaire satisfaisant ;
- ✓ Visa différé du projet d'acte d'engagement, mis en réserve, en cas de nécessité de complément d'information ;
- ✓ Refus de visa, sanction négative, en cas d'irrégularités.

Etape 3 : Signature de l'engagement par l'ordonnateur

- ✓ Réception du dossier ;
- ✓ Edition et signature de la fiche d'engagement.

Encadré 10 : Le module relatif à l'engagement

Le module « Engagement » du système informatique d'exécution budgétaire doit permettre, au-delà des opérations d'engagement, de tenir la statistique des engagements. Pour la mise en place du système informatique d'exécution des dépenses du budget de l'Etat, le module « Engagement » doit intégrer les périmètres de travail de l'ordonnateur et de ses services, celui du contrôle financier et enfin celui de l'organe de contrôle des marchés publics. Dans certains pays, il existe un système informatique spécifique de gestion des contrats de marchés publics interfacé avec le système informatique d'exécution budgétaire.

Il doit également permettre de réaliser la comptabilité budgétaire de l'ordonnateur et de faire le suivi statistique des engagements en rapport avec les crédits ouverts. Autrement dit, il doit automatiser le suivi de la disponibilité des crédits qui est une condition de validité de l'acte juridique d'engagement de la dépense.

Dans le cas spécifique de la déconcentration de l'ordonnancement, la procédure ne change pas. Il sera nécessaire de rendre l'application informatique plus robuste à forte densité de trafic, de sorte à permettre la connexion simultanée ou non de plus d'acteurs et ceci depuis des sites différents (ordonnateurs délégués, ordonnateurs secondaires, gestionnaires de crédits, contrôleurs financiers placés au niveau déconcentré, etc.).

2. Les caractéristiques de la fonctionnalité « liquidation » du système informatique de gestion des finances publiques

77. La liquidation de la dépense publique est, en règle générale et conformément à la disposition communautaire de la CEMAC, un acte préparatoire de l'ordonnancement. Elle a vocation à attester la réalité de la dette des services publics et à en déterminer le montant, préalablement à la consommation définitive des crédits affectés au moment de l'engagement comptable. Le rôle de l'outil informatique dans cette chaîne d'activité est de pouvoir offrir des domaines de travail pour la réalisation de deux opérations : la constatation du service fait et l'acte de liquidation, proprement dite de la dépense publique.

La constatation du service fait

78. Elle consiste à vérifier que la dette de l'Etat est devenue une réalité, consécutivement à l'accomplissement régulier par le co-contractant des services publics, de ses obligations. La constatation du service fait se matérialise par la mention de "certification du service fait" apposée

au verso de la facture au moyen d'un cachet conçu à cette fin. Les pièces de référence pour la constatation du service fait ne sont pas issues du système informatique, mais lui sont communiquées pour servir de preuve de la réalité de la dette de l'administration publique.

79. Le traitement informatique de cette sous-étape consiste à introduire et à enregistrer dans le système informatique, les références des documents qui attestent de l'exécution par le co-contractant, des obligations que lui assigne l'acte porteur de la commande publique. Il peut s'agir spécifiquement, des références des mémoires ou factures en original détaillant les livraisons, services ou travaux effectués et des procès-verbaux de réception signés généralement par les membres de la commission de réception.

La liquidation proprement dite

80. C'est l'étape de la détermination exacte par calcul et au vu des pièces justificatives, du montant de la dette de l'Etat et de la vérification de l'exigibilité de la dépense. La liquidation se matérialise par une mention apposée au verso de la facture au moyen d'un cachet spécialement conçu à cet effet. Les acteurs qui interviennent dans la phase de la liquidation de la dépense sont l'ordonnateur, le bénéficiaire de la prestation, le contrôleur financier et, le cas échéant, le service chargé de la gestion matérielle des actes dépenses (Centre de service partagé par exemple).

81. Les services de l'ordonnateur ont en charge les tâches suivantes :

- réception de la livraison des produits commandés ou des prestations effectuées, appuyée des pièces exigées par la nomenclature des pièces justificatives des dépenses et des preuves, suivant les règles en vigueur en matière de réception de la commande publique ;
- enregistrement dans la comptabilité-matière dans des registres appropriés, des mouvements des matières reçues ;
- préparation de la liquidation à la signature de l'ordonnateur ;
- saisie dans le système informatique de toutes les informations nécessaires au contrôle de la validité de la dépense ;
- validation du dossier à l'écran ;
- certification de la facture établie par le fournisseur suivant le nombre d'exemplaire exigé ;
- liquidation de la facture.

Encadré 11 : Le module relatif à la liquidation

Le module « liquidation » du système informatique serait davantage efficace si ses fonctionnalités qui y sont consacrées permettent de faire des attachements de documents. Pour être conforme aux bonnes pratiques, le module « liquidation » de l'outil informatique de gestion budgétaire doit permettre, au-delà du renseignement des références administratives des pièces, d'attacher des pièces non

disponibles dans le système, à l'étape de la finalisation de la constatation du service fait. L'enjeu est de réaliser une bonne documentation de la justification de la dette de l'Etat. Généralement, les documents contractuels pour les commandes publiques sont déjà disponibles dans le système. Ce qu'il faut notamment joindre dans le périmètre « constatation de service fait », ce sont les procès-verbaux de réception, de validation, les décomptes et tout autre document permettant la constatation du service fait.

L'acte final de la liquidation peut se solder par un clic sur un bouton de l'application, après attachement de la facture, suite à la vérification des calculs et l'apposition des formules de certification/liquidation suivant les spécificités des procédures en vigueur.

3. Les caractéristiques du module « ordonnancement » du système informatique de gestion des finances publiques

82. L'ordonnancement proprement dit de la dépense publique est une opération d'instruction de l'ordonnateur au comptable public. Elle se matérialise par la transmission de titre de paiement au comptable, avec la signification d'une instruction de prise en charge des dépenses portées par le titre de paiement, l'ordonnance ou le mandat selon le droit financier communautaire de la CEMAC.

83. Au niveau de la phase administrative de la dépense publique, c'est l'acte ultime que pose l'ordonnateur, en conclusion d'une procédure de commande publique qui a abouti à la réalisation effective, au profit de l'Etat, d'une prestation de service, de livraison de fournitures, de réalisation de travaux ou autres. La forme et les modalités d'émission des titres de paiement sont fixées par voie réglementaire.

84. L'enchaînement des opérations au niveau de l'ordonnateur peut se résumer comme suit :

- ✓ Edition et signature l'ordonnance/mandat de paiement ;
- ✓ Edition du bordereau d'envoi ;
- ✓ Edition et signature du bordereau de transmission de l'ordonnance/mandat au comptable assignataire.

85. L'étape d'ordonnancement peut se solder par un rejet du titre de paiement. L'ordonnateur devra donner suite aux motifs de rejet. Le cas échéant, l'ordonnateur devra éditer une fiche de dégagement de crédits qui entraîne le rétablissement automatique des crédits de paiement.

Encadré 12 : Le module relatif à l'ordonnancement

Cette étape ultime de la phase administrative de la dépense pourrait, avec l'entrée en vigueur de la comptabilité d'exercice, s'accomplir simultanément avec la liquidation. L'ordonnancement des dépenses du budget de l'Etat à travers l'application informatique se traduit par la transmission électronique de l'ordonnance ou du mandat de paiement au comptable public. Cette opération intervient à l'issue de l'exécution sur la plateforme informatique de l'ensemble des étapes clés de la procédure à savoir l'engagement, la certification de service fait et la liquidation.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés, les étapes de liquidation et d'ordonnancement pourraient se dérouler de façon concomitante, soit une liquidation-ordonnancement conformément à l'article 9 de la directive de la CEMAC relative au RGCP.

4. Une nécessaire supervision des opérations de contrôle financier au niveau sectoriel.

86. Une supervision régulière de l'exercice de la fonction de contrôle financier au niveau déconcentré est utile pour garantir la célérité des opérations budgétaires. Dans la pratique, les opérations de contrôle de régularité et de contrôle budgétaire sont encadrées par des délais. Le contrôle de régularité porte sur la vérification de la conformité des actes d'exécution de la dépense publique au corpus de textes financiers en vigueur. Il s'étend au contrôle de l'imputation de la dépense et à celui de la disponibilité des crédits. Quant au contrôle budgétaire, il est orienté vers le contrôle de la soutenabilité de la dépense. Du respect de ces délais dépend la célérité des opérations budgétaires. Ainsi, la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses du budget de l'Etat étant considérée comme un moyen d'accélération de la mise en œuvre du budget de l'Etat, l'observance des délais d'accomplissement des différentes opérations, devra être de rigueur. Lorsque la dépense est initiée, les actes qui la portent et qui requièrent le visa de l'organe délocalisé du contrôleur financier, ne doivent pas passer plus de temps que prévu à la phase de contrôle. L'avis du contrôleur, qu'il soit un visa pur et simple, un visa différé ou un rejet, doit être connu dans le délai. A cet effet, il est recommandé que le système informatique développe un module transversal au moyen duquel le Directeur national du Contrôle financier peut exercer une supervision. A cette occasion, des rappels pourraient être faits, le cas échéant, pour le traitement des dossiers entrés dans le champ de contrôle financier et dont la sortie n'est pas constatée à l'issue du délai réglementaire.

B. Orientations générales pour la mise en place et l'exploitation de l'outil informatique

1. La conformité aux dispositions en vigueur en matière de gestion des finances publiques au sein de la CEMAC.

87. A l'instar d'autres communautés, la CEMAC n'a pas défini ou recommandé aux Etats membres une application informatique spécifique en appui à la mise en œuvre des directives du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques. L'état des lieux dans les Etats membres montre cependant que tous ont perçu la nécessité de disposer d'un logiciel informatique de gestion des finances publiques adapté. La mise en place de système informatique intégré de gestion des finances publiques, même si elle relève d'une préoccupation ancienne, est devenue une problématique majeure de la gestion des finances publiques. En effet, la structure du budget de l'Etat est tributaire de la nomenclature budgétaire de l'Etat. Cette dernière préfigure la définition de l'ossature du système informatique de gestion des opérations budgétaires. Ainsi, avec l'adoption de la directive n°4 /11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 portant Nomenclature budgétaire de l'Etat au sein des Etats membres de la CEMAC, la question d'adaptation ou de développement d'une application informatique adéquate est devenue cruciale.

88. Le système informatique de gestion des finances publiques, dans la logique de l'articulation du budget de l'Etat autour des politiques publiques, devra donc être paramétré,

de sorte à prendre en compte les référentiels tels qu'ils sont prévus par la directive relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat³.

Encadré 13 : Précisions sur le système d'information de gestion des finances publiques

Au-delà de réunir les fonctionnalités nécessaires à l'exécution de la dépense, le système informatique doit intégrer les volets "préparation du budget", "exécution budgétaire" et "comptabilité". L'intérêt de cette option est double. Le budget est élaboré et exécuté dans le système, de même que la tenue de la comptabilité. Ceci accroît la qualité de l'information budgétaire et comptable et renforce l'exhaustivité des comptes.

Le système informatique en place est renforcé, dans une démarche d'intégration des volets « préparation », « exécution budgétaire » et « comptabilité ».

2. La mise en place de guide d'utilisateur

89. La disponibilité et la diffusion du guide de l'utilisateur du système informatique de gestion des finances publiques a l'avantage d'accélérer l'appropriation par les acteurs des nouvelles pratiques de travail. Autant pour les agents de saisie que pour les agents de validation, la disponibilité d'un guide pour les opérations est nécessaire. Le guide a vocation à constituer pour les utilisateurs, un référentiel pour l'exécution des tâches qu'implique l'accomplissement de l'acte d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement de dépenses à travers le système informatisé d'exécution budgétaire. Il donne les informations essentielles sur les interfaces de l'application et prescrit la démarche séquentielle à suivre pour exécuter diverses catégories d'opérations dans le système.

Encadré 14 : Contenu du guide d'utilisateur

Le guide d'utilisateur du système informatique d'exécution du budget doit essentiellement être centré sur le volet pratique. Pour les opérations d'engagement comptable, par exemple, le guide d'utilisateur doit mettre principalement l'accent sur les procédés d'accès à la plateforme, les étapes à suivre et les informations à préparer au préalable pour exécuter l'imputation de la dépense (opération consacrant l'engagement comptable de la dépense publique). Il devra ainsi exposer comment l'agent de saisie des données, qui peut être un gestionnaire de crédits ou un ordonnateur délégué entre, au vu des informations issues de l'acte d'engagement juridique ou autres supports de la dépense, le montant de l'incidence de la dépense dans la comptabilité des engagements, en choisissant la ligne budgétaire appropriée. Cette opération marque l'affectation d'une partie des crédits à la dépense objet de l'engagement juridique.

Tout comme les étapes d'engagement et de liquidation, l'étape d'ordonnancement mérite aussi de faire l'objet, dans le guide d'utilisateur du système informatique, d'un exposé clair sur les étapes à suivre pour exécuter l'acte d'ordonnancement.

³ La directive n° 4 /11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 portant Nomenclature budgétaire de l'Etat prévoit, entre autres, une classification par programme, avec décomposition en action. Ce qui suggère une reconfiguration de l'outil informatique de GFP.

3. La formation d'une masse critique d'agents d'exécution des dépenses publiques et habilitation pour l'accès à la plateforme informatique

90. Une stratégie globale pour la gestion du changement peut se révéler indispensable pour l'accompagnement des agents dans l'adoption de nouveaux outils et de nouvelles approches de travail. Dans les ministères sectoriels et institutions constitutionnelles, ce sont des changements majeurs qui sont annoncés. Leur appropriation et adoption nécessitent le déploiement d'une stratégie susceptible de faciliter la migration vers de nouvelles méthodologies de travail. A cet effet, la constitution de groupes d'agents commis aux opérations d'exécutions budgétaires et l'organisation de cycles de formation pratique sont recommandées. La mise à contribution d'un plan de gestion de changement pourrait faciliter une réplication par effet de contagion au sein de grande masse des agents.

91. Les actes d'exécution budgétaire étant effectués par des acteurs de différentes catégories, le niveau d'habilitation et par conséquent l'attribution de code d'accès est basée sur la nature des opérations à accomplir par l'agent concerné. Il peut s'agir d'opérations de saisie de données, de validation d'engagement pour édition de bons de commande, de préparation de la liquidation ou encore d'ordonnancement.

C. Stratégie d'implantation/déploiement

92. L'utilisation du système informatique de gestion budgétaire en appui à la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement nécessite des moyens financiers et logistiques importants. Contrairement au système d'ordonnateur principal unique où les opérations sur la plateforme informatique sont centralisées, l'outil informatique est supposé être déployé auprès des ordonnateurs au niveau sectoriel et régional. Cette implication de la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses du budget de l'Etat emporte une double contrainte : elle requiert une maintenance continue des équipements et la disponibilité permanente d'une équipe dédiée de personnel informaticiens pour le suivi au quotidien du fonctionnement général de l'application. L'approche d'un déploiement graduel peut s'organiser à l'aide de plusieurs scénarii.

Encadré 15 : Une nécessaire combinaison des contraintes logistiques et techniques

Le système informatique de gestion des finances publiques, de par son importance et les moyens requis pour exploitation, nécessite d'être soumis à un plan de déploiement défini en fonction des contraintes. Au regard des moyens humain, matériel, logistique et financier qu'impliquent la mise en place et l'exploitation d'une application informatique d'exécution du budget de l'Etat, une approche graduelle est recommandée dans le cadre de la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement. Il est important de garantir la robustesse du système dans un premier temps et, dans un second temps, opérer le déploiement de l'application au niveau sectoriel de façon progressive, tout en prenant les mesures sécuritaires supplémentaires.

D. Scenarii de déploiement

1. Une concentration des travaux sur le site central du Ministère chargé du budget

93. La mise en place d'une plateforme centralisée d'accès à l'application informatique d'exécution du budget est la première étape d'une stratégie progressive de déploiement.

Dans le système d'ordonnateur principal unique des dépenses du budget de l'Etat, la centralisation sur une plateforme unique des opérations était la norme. Cette organisation n'excluait pas de déployer l'application auprès des ministères sectoriels, mais l'intérêt n'est pas aussi grand. Les opérations liées à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement de la dépense sont centralisées, en rapport du fait de l'existence d'ordonnateur principal unique des dépenses du budget de l'Etat.

94. Avec la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses, une stratégie d'implantation progressive dans les ministères et institutions de l'Etat peut être envisagée.

Encadré 16 : Une stratégie de mutualisation des moyens

Le personnel d'exécution des dépenses publiques dans les ministères et institutions de l'Etat utilise la plateforme informatique centrale du ministère chargé des finances/du budget. Cette option évite en début d'introduction de l'application informatique, les flottements et les dérangements de réseau susceptibles de générer une réticence des acteurs. Elle a l'avantage par ailleurs de constituer une opportunité d'assistance aux utilisateurs des institutions et ministères dépensiers.

2. Un déploiement par ministère stratégique à titre d'expérimentation de la délocalisation de la plateforme informatique

95. Une première étape de déploiement du système informatique de gestion du budget de l'Etat dans les ministères sectoriels peut passer par l'identification de ministères stratégiques. Dans le but de concilier les contraintes techniques, financières, logistiques et d'appropriation progressive, l'option d'un déploiement du système d'information suivant une priorisation qui tient compte du poids budgétaire et des spécificités des missions des ministères est à explorer. Elle peut également s'opérer à travers la constitution de pool de ministères et institutions en vue de la mise en place d'une plateforme commune d'accès à l'outil informatique de gestion du budget de l'Etat.

96. Une seconde étape consisterait en un déploiement progressif dans les autres ministères. Cette étape devrait allier la disponibilité des ressources financières, humaines, matérielles et logistiques et les besoins de délocalisation de l'accès à l'outil informatique de gestion des dépenses du budget de l'Etat.

Chapitre V : Système de responsabilité de l'ordonnateur et du Contrôleur Financier sous le régime de la DO et de la DCF

97. Les agents d'exécution du budget de l'Etat sont soumis à un régime de responsabilité qui découle des attributions qu'ils exercent. L'exécution de la dépense publique au niveau sectoriel engendre l'intervention de plusieurs catégories d'acteurs à des échelons différents et pour des attributions spécifiques. Sur la phase administrative de la procédure d'exécution de la dépense publique, les attributions exécutées sont celles de la prescription de la dépense et celle de contrôle de la régularité de la dépense. Il peut également s'agir de contrôle budgétaire visant la vérification de l'exacte imputation de la dépense. L'exercice de ces attributions est confié aux ordonnateurs et aux contrôleurs financiers qui, en contrepartie, sont soumis à un régime de responsabilité, avec des sanctions bien déterminées.

A. Le régime de responsabilité des agents d'exécution du budget de l'Etat au niveau sectoriel

1. Le régime de responsabilité des ordonnateurs

98. Le suivi et le pilotage du système de contrôle interne. Lors de l'évaluation du contrôle interne, le contrôleur financier doit s'assurer, d'une part, que le dispositif du contrôle interne fait l'objet d'un suivi destiné à en vérifier la qualité au moyen d'activités régulières et d'évaluations ponctuelles et, d'autre part que sont mis en place des correctifs de renforcement.

99. Les ministres sectoriels et les hauts responsables des institutions constitutionnelles sont éligibles au régime de responsabilité des ordonnateurs. En application des dispositions de l'article 59 de la directive n°01 /08-UEAC-190-CM-17 du 19 décembre 2011 de la CEMAC relative aux lois de finances , la prescription de la dépense au niveau sectoriel est de la compétence des ministres et des hauts responsables des institutions constitutionnelles. Cette compétence est inhérente à leur statut d'ordonnateurs principaux des dépenses des ministères et institutions dont ils sont les premiers responsables. Ce statut d'ordonnateur qui leur octroie de nouvelles compétences et nouvelles attributions les rend en même temps responsables d'un certain nombre d'obligations et donc passibles de sanction en cas d'inobservations ou d'une exécution irrégulière. La déconcentration de la fonction d'ordonnancement génère donc à la fois, de nouvelles compétences et de nouvelles responsabilités.

100. Les ordonnateurs délégués au niveau sectoriel sont soumis au même régime de responsabilité que les ordonnateurs principaux. L'exercice de la fonction d'ordonnateur principal au niveau sectoriel n'est pas obligatoirement assuré par les personnes directement désignées par les textes législatifs et réglementaires. Les ministères et hauts responsables des institutions constitutionnelles ont pouvoir de délégation de leur compétence en matière d'ordonnancement de la dépense publique. Ils peuvent ainsi ne pas exercer par eux-mêmes, les obligations qui incombent à l'ordonnateur principal. Les attributions inhérentes au statut d'ordonnateur principal de dépenses peuvent être exécutées par des collaborateurs désignés et habilités par les ordonnateurs principaux. Le cas échéant, les ordonnateurs délégués ou subdélégués partagent le même régime de responsabilité que les personnes qui leur ont donné la délégation de compétence.

101. Les ordonnateurs subdélégués et secondaires sont soumis au même régime de responsabilité que ceux qui les habilitent à prescrire la dépense publique.

Les obligations qui incombent aux ordonnateurs et ordonnateurs délégués, le sont en raison du pouvoir que les textes en vigueur au sein de la CEMAC leur reconnaissent en matière d'exécution de la dépense publique. Il s'agit, précisément, du pouvoir de prescription de la dépense. Ainsi, quiconque exerce le pouvoir de prescription de la dépense est astreint aux obligations que les lois et règlements prévoient à la charge des ordonnateurs de dépenses. Dans les ministères et institutions constitutionnelles, la possibilité reconnue aux ordonnateurs principaux de déléguer leur compétence est extensible à ceux à qui ils auront eux-mêmes donné délégation. Ce qui signifie que les ordonnateurs délégués peuvent, à leur tour, faire délégation de compétence à des agents qui relèvent d'eux. Un régime de responsabilité par cascade est donc possible dans la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses. Chaque acteur qui reçoit une délégation de compétence en matière d'ordonnancement de dépense fait face, ès qualité, à une série d'obligations assorties de sanctions.

Encadré 17 : Une nécessité d'encadrement, en début de réforme

Le nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein des Etats membres de la CEMAC ne limite pas le degré de délégation du pouvoir d'ordonnancement à l'intérieur des ministères sectoriels et dans les institutions constitutionnelles. Par voie de conséquence, le régime de responsabilité applicable aux ordonnateurs est aussi applicable à leurs délégués, quel que soit le niveau de délégation. Un encadrement s'avère cependant nécessaire, pour faciliter le suivi des opérations d'exécution budgétaire. En début de réforme, il faut limiter les pôles d'ordonnancement de dépense à l'intérieur d'une section budgétaire. Le suivi de l'exécution de la mise en œuvre du budget de l'Etat en mode déconcentration de l'ordonnancement implique, en effet, plus de rigueur et une responsabilisation complète et non diffuse.

102. La responsabilité des ordonnateurs délégués, subdélégués et secondaires est inhérente à une délégation de pouvoir reçue de l'ordonnateur principal ou d'un ordonnateur délégué. La responsabilité qu'encourt un ordonnateur délégué n'est pas moins que celle qui pèse sur l'ordonnateur principal ou le délégant. En effet, les actes à poser par l'ordonnateur délégué ne sont pas pour le compte du délégant. Il n'y a pas de partage de responsabilité entre le délégant et le délégataire dans le cadre d'un acte posé en qualité d'ordonnateur délégué de dépense. L'ordonnateur principal ou délégué qui délègue son pouvoir ne peut plus poser d'actes de prescription de dépense sur domaine couvert par la délégation consentie. Ainsi, la délégation, dans le cadre de la déconcentration du pouvoir d'ordonnancement des dépenses du budget de l'Etat, est une délégation de pouvoir. Elle habilite le délégataire à exercer le pouvoir de prescription de la dépense sur toute ou partie du budget du ministère dépensier ou de l'institution et lui fait enfler l'entière de la responsabilité qui en découle.

Encadré 18 : La délégation de pouvoir comme socle de la délégation de l'ordonnancement des dépenses du budget de l'Etat.

Ce qui fait le cœur de la responsabilité c'est le pouvoir reçu. Dans le cadre de la mise en œuvre de la déconcentration de la fonction d'ordonnancement, il est à insister sur la délégation de pouvoir au détriment de la délégation de signature. La première est le fondement du régime de responsabilité auquel la loi assujettit les ordonnateurs au niveau sectoriel. La seconde n'est pas compatible avec les obligations qu'appelle la mise en œuvre du pouvoir de décision d'engager financièrement l'Etat.

103. La directive portant loi de finances au sein de la CEMAC prévoit la possibilité de l'assujettissement des responsables de programme au régime de responsabilité des ordonnateurs. Le budget de l'Etat, dans le cadre de la réforme budgétaire en cours au sein de la CEMAC, est structuré en programmes budgétaires placés, chacun, sous la responsabilité d'un nouvel acteur désigné sous le vocable de "Responsable de Programme". La loi prévoit, au profit de celui-ci, les conditions de la délégation du pouvoir d'ordonnateur dans l'acte de nomination. En termes clairs, le Responsable de Programme est de droit éligible au régime de responsabilité des ordonnateurs. Ceci est en harmonie avec les fonctions qu'il est appelé à assurer, notamment à la phase d'exécution du budget (réaffectation des crédits en fonction des priorités et vers les activités offrant plus de d'assurance de concourir à l'atteinte des cibles intermédiaires des indicateurs de performance puis potentiellement prescription de la dépense). Le fait que le Responsable de programme est redevable de résultats et astreint à des évaluations du programme budgétaire qu'il pilote, justifie l'exercice du pouvoir d'ordonnateur par délégation.

Encadré 19 : La nécessité d'observer une étape d'appropriation

La mise en œuvre efficace du système de responsabilité dans un environnement de déconcentration de l'ordonnancement, suggère d'y aller par palier. La démarche, en attendant la consolidation des bonnes pratiques de gestion au niveau sectoriel, pourrait constituer à avoir un ordonnateur délégué unique pour une section budgétaire. Ceci peut paraître un contrecoup à la liberté de gestion qui est le corollaire de la redevabilité accrochée à la fonction de Responsable de Programme. Mais, il est nécessaire de l'inscrire dans une approche d'apprentissage indispensable et préalable à la multiplication des pôles d'ordonnancement au niveau des ministères et Institutions constitutionnelles.

104. La responsabilité des ordonnateurs de dépenses, suivant le régime prévu par les textes de la CEMAC, est complexe et quasiment illimitée. Les manquements dont pourraient se rendre coupables les ordonnateurs de dépenses vis-à-vis des procédures et règlements en vigueur, sont sources d'une diversité de responsabilités. D'office, les irrégularités et entorses aux procédures d'exécution des dépenses publiques qui sont qualifiées de « faute de gestion » mettent en jeu la responsabilité financière de l'ordonnateur. L'infraction financière de faute de gestion n'est cependant pas exclusive d'autres infractions qui peuvent se voir constituer à partir des faits ou actes qui ont engendré l'infraction financière. Ainsi, la responsabilité disciplinaire, pénale et civile de l'auteur d'une infraction financière peut également être engagée. Ce qui est jugé en matière financière, c'est bien les manquements aux procédures d'exécution budgétaire, mais selon les textes, la personne de l'ordonnateur compte et induit, par conséquent, une responsabilité personnelle.

105. L'exposition des ordonnateurs à la sanction du juge financier et à la sanction du juge judiciaire, parallèlement aux procédures disciplinaires, pourrait déboucher sur une insécurité juridique pour l'ordonnateur. La responsabilité des ordonnateurs est basée sur « la faute de gestion » qui relève de la Cour des comptes à travers une formation consacrée à la discipline budgétaire et financière. Ainsi, l'autorité de la Cour des comptes sur le jugement de la faute de gestion doit être entière. C'est elle qui a compétence pour juger qu'un fait déféré devant elle ou dont elle a pris connaissance à l'occasion de ses activités constitue ou non une faute de gestion. Son action en la matière doit donc précéder celle de toute autre juridiction. La sanction de la faute au financier devra donc être entièrement décidée avant l'ouverture ou la réouverture d'une procédure au pénal.

Encadré 20 : La nécessité d'un ordre de préséance pour l'examen de la faute de gestion au financier et au pénal

Un tel agencement dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 76 de la directive n°01/08-UEAC-190-CM-17 du 19 décembre 2011 portant loi de finances au sein de la CEMAC, permettrait d'éviter un cumul de sanction ou une sanction fondée sur une faute qui peut, par finir, être déclarée non constituée. En termes clairs, il est souhaitable d'établir dans l'ordonnancement juridictionnel dans chaque Etat de la CEMAC, qu'en cas de concomitance de procédures juridictionnelles induites par des faits et actes constitutifs de faute de gestion, qu'il est sursis aux poursuites pénales et disciplinaires jusqu'à la fin de la procédure devant la chambre en charge de discipline financière et budgétaire.

2. Le régime de responsabilité des contrôleurs financiers au niveau sectoriel

106. Les fautes de gestion commises en raison d'une défaillance du contrôle de régularité ou du contrôle budgétaire, engagent la responsabilité personnelle du contrôleur financier. La délocalisation du contrôle financier participe d'une stratégie de rapprochement de l'organe de contrôle a priori des dépenses publiques, des ordonnateurs au niveau sectoriel. La mission des contrôleurs financiers au niveau sectoriel consiste, à l'instar de leur fonction au niveau central, à prévenir tous manquements aux règles qui régissent l'exécution de la dépense publique. Un exercice efficace de cette mission est synonyme d'absence d'irrégularités relatives aux textes et aux disponibilités budgétaires. En cas d'irrégularités, et sans que le contrôleur financier n'apporte la preuve d'avoir exécuté les obligations de sa charge, il en endosse la responsabilité, au même titre que l'ordonnateur. Le visa apposé sur un acte d'engagement frappé d'irrégularité est donc constitutif de faute de gestion pour le contrôleur financier.

Encadré 21 : Le défi de la qualité du contrôle financier au niveau sectoriel

Le défi lié à l'exercice de mission de contrôle financier dans le cadre de la déconcentration de l'ordonnancement est une question de disponibilité de ressources humaines formées à la procédure d'exécution de dépenses publiques et nanties d'expériences certaines. Un contrôle effectif et complet des actes d'engagement est, en effet, nécessaire pour ne faire encourir et

encourir soi-même l'infraction financière de faute de gestion. Il pourra progressivement être allégé dans le cadre de la modulation du contrôle financier.

B. Les différents types de responsabilité des agents de la phase administrative d'exécution des dépenses publiques

107. Les infractions financières, fondant la responsabilité des ordonnateurs et des contrôleurs financiers, peuvent provenir de faute par commission ou de faute par omission.

1. Les types de responsabilité pour faute par commission

108. Les faits et actes susceptibles d'engendrer une responsabilité pour faute active au niveau sectoriel ont rapport à :

- la violation des règles relatives à l'exécution des dépenses de l'Etat;
- la violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics ;
- le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, d'enfreindre de manière grave ou répétée les dispositions législatives ou réglementaires nationales destinées à garantir la liberté d'accès et l'égalité de traitement des candidats dans les contrats de commande publique ;
- le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, de causer un préjudice grave à l'Etat ou à un organisme public, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'Etat ou de l'organisme, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction ;
- la mise en œuvre de moyens manifestement disproportionnés ou inadaptés aux objectifs poursuivis par le service ;
- la poursuite d'objectifs manifestement étrangers aux missions et attributions du service.

2. Les types de responsabilité pour faute par omission ou négligence

109. Ces types de responsabilité comprennent :

- des négligences graves ou répétées dans la gestion du budget, le suivi des crédits, la mise en œuvre de la dépense ;
- de l'imprévoyance caractérisée, résultant de la consommation des crédits pour des dépenses d'intérêt secondaire au détriment des dépenses indispensables et prioritaires du service.