



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DES SOLIDARITÉS NATIONALES

## PRESENTATION DES NOTIONS BUDGETAIRES

### Processus d'élaboration des lois de finances

Conformément à l'article 10 de la loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB), les lois de finances ont pour objet de déterminer les ressources et les charges de l'Etat, de définir les conditions de l'équilibre budgétaire et financier, d'arrêter le budget de l'Etat et de rendre compte de l'exécution du budget de l'Etat.

Ont le caractère des lois de finances : la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative ou collectif budgétaire et la loi de règlement.

- L'élaboration de **loi de finances initiale** se déroule conformément au décret 0078/PR/MEP/MBCP et porte principalement sur :
  - Le cadrage macroéconomique et budgétaire ;
  - L'élaboration du document de cadrage macroéconomique et budgétaire (DOCAMAB), et l'organisation du débat d'orientation budgétaire (DOB) ;
  - La lettre de cadrage ;
  - Les conférences budgétaires et phase d'arbitrage ;
  - La finalisation du projet de loi de finances et des documents budgétaires.
- La **loi de finances rectificative** retrace les modifications de ressources et de charges qui interviennent en cours de gestion par rapport aux inscriptions budgétaires arrêtées dans la dernière loi de finances.
- La **loi de règlement** (article 17 de la LOLFEB) arrête le montant définitif des ressources et des charges de l'Etat, et le résultat budgétaire et comptable qui en découle. Elle décrit les opérations de trésorerie et ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget.

### Structure du budget de l'Etat

Le budget de l'Etat est composé de trois grandes parties :

- Le **budget général** retrace l'ensemble des recettes et des dépenses, à l'exception de celles des budgets annexes et des comptes spéciaux ;
- Les **budgets annexes** retracent les opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Chaque budget annexe constitue une mission ;
- Les **comptes spéciaux** regroupent les comptes d'affectation spéciale et les comptes de commerce.

### Nomenclature budgétaire

Le budget de l'Etat est présenté en **Mission-Programme-Action-Titre** :

- Une **mission** est une grande politique publique. Elle peut être ministérielle ou interministérielle et regroupe un ensemble de programmes concourant à cette politique publique. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires ;
- Un **programme** est une unité de spécialisation des crédits et de vote du budget général. C'est le regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatives d'une politique publique et auxquelles sont associés des objectifs précis ;
- Une **action** est une composante d'un programme permettant de préciser la destination des crédits ;
- Les **crédits** sont présentés par titres en recettes et en dépenses. Les titres correspondent à des natures d'opération. La LOLFEB définit quatre (4) titres de recettes et six (6) titres de dépenses.

## Vote des lois de finances par le Parlement

Le vote des lois de finances par le Parlement est encadré par les **articles 21, 22, 23, 24, 25, 26 et 27** de la loi organique relative aux lois de finances (LOLFEB).

- **Identification et rôles de chaque acteur**

Le processus d'adoption des lois de finances est mis en œuvre par le Premier ministre et les membres du gouvernement qui rédigent et adoptent les lois de finances et les présentent au Parlement, et les parlementaires qui votent les lois de finances et contrôlent l'action du gouvernement.

- **Déroulement du processus**

Le projet de loi de finances (PLF) est rédigé et présenté, au nom du Premier ministre et en liaison avec l'ensemble des ministres sectoriels, par le ministre chargé de l'Economie et des Finances. Il est déposé, y compris les annexes qui l'accompagnent, par le gouvernement au Parlement au plus tard 45 jours après l'ouverture de la seconde session ordinaire.

### **Adoption de la loi de finances de l'année**

1. Saisine du Secrétariat général du gouvernement par le ministre en charge de l'Economie et des Finances pour transmission des documents budgétaires au Conseil d'Etat pour visa et à la Cour des comptes pour avis ;
2. Présentation du PLF aux membres du gouvernement en Conseil interministériel puis en Conseil des ministres ;
3. Transmission du PLF au Conseil économique social et environnemental (CESE) pour avis ;
4. Saisine du Parlement pour examen et vote de la loi ;
5. Vote de la loi de finances par les deux chambres du Parlement en des termes identiques ;
6. Transmission par le ministre chargé des Relations avec les institutions constitutionnelles à la Cour constitutionnelle pour le contrôle de la constitutionnalité de la loi de finances ;
7. Transmission de la loi votée au Président de la République pour promulgation ;
8. Publication de la loi au Journal Officiel.

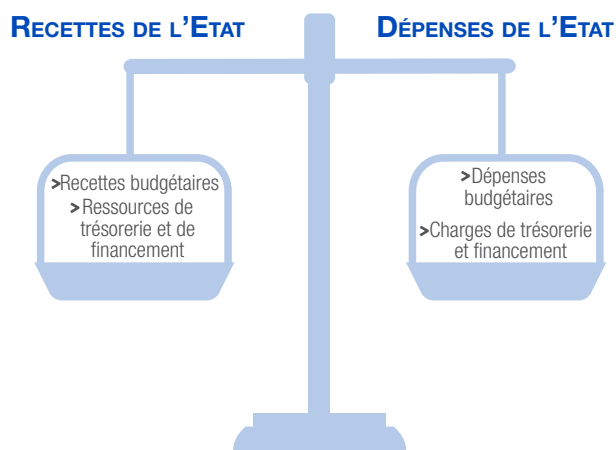
## ÉQUILIBRE BUDGETAIRE/ DEFICIT BUDGETAIRE

### Qu'est-ce que l'équilibre budgétaire ?

L'équilibre budgétaire est l'un des principes des finances au même titre que :

- **L'annualité budgétaire** : l'exercice budgétaire porte sur une année. Au Gabon, il correspond à une année civile du 1er janvier au 31 décembre.
- **La spécialité budgétaire** : les crédits ouverts sont limitatifs et spécialisés selon une nomenclature. Depuis le 1er janvier 2015, les crédits sont déclinés en missions, programmes, actions et titres.
- **L'unité budgétaire** : le budget de l'Etat est consigné dans un document unique.
- **L'universalité budgétaire** : le budget de l'Etat décrit l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat sans contraction, ni affectation.
- **La sincérité budgétaire** : implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'État lors de l'élaboration du budget.

L'équilibre budgétaire renvoie à la nécessité d'équilibrer les comptes de manière à éviter la présence de déficit dans le budget de l'Etat.



## De la nature des recettes et des dépenses

### Des recettes

<b>Titre 1: Recettes fiscales</b>	Impôts, taxes, droits et autres transferts obligatoires autres que les cotisations de sécurité sociale
<b>Titre 2: Dons, legs et fonds de concours</b>	Dons, legs et fonds de concours
<b>Titre 3: Cotisations sociales</b>	Cotisations sociales
<b>Titre 4: Autres recettes</b>	Revenus de la propriété, les ventes de biens et services, la rémunération des services rendus par l'Etat, les amendes, pénalités et confiscations, les transferts volontaires autres que les dons et les recettes diverses

### Des dépenses

<b>Titre 1: Les Charges financières de la dette</b>	Intérêts de la dette
<b>Titre 2: Les dépenses de personnel</b>	Solde permanente, main d'œuvre non permanente, indemnités de sessions, etc.
<b>Titre 3: Les dépenses de biens et de services</b>	Papeterie, séminaires et colloques, etc.
<b>Titre 4: Les dépenses de transferts</b>	Cotisations internationales, bourses, subventions, etc.
<b>Titre 5: Les dépenses d'investissement</b>	Matériels roulants, routes, barrages, etc.
<b>Titre 6: Autres dépenses</b>	Condamnations pécuniaires, plans sociaux.

## L'affectation des recettes

- **Des budgets annexes** retracent les opérations de services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leurs activités de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.
- **Des comptes spéciaux**, il en existe deux sortes :
  - **Les comptes d'affectation spéciale** retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.
  - **Les comptes de commerce** retracent les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale.
- **Les procédures particulières d'affectation** concernent les fonds de concours, d'attributions de produits et de rétablissement de crédits.

## LA SURVEILLANCE MULTILATERALE

### Qu'est-ce que la surveillance multilatérale ?

La surveillance multilatérale est un mécanisme communautaire de définition et de contrôle des politiques économiques entre les Etats membres de la CEMAC.

La surveillance multilatérale en zone CEMAC vise deux objectifs :

- **Assurer la convergence des politiques macroéconomiques et sectorielles** des Etats membres vers des performances soutenables ;
- **Mettre en cohérence les différentes politiques budgétaires nationales** avec la politique monétaire commune.

### Dispositif de surveillance

Au niveau institutionnel, le dispositif de surveillance multilatérale a pour composantes fonctionnelles des organes communautaires et des structures nationales au sein de chaque Etat membre.

Le dispositif de surveillance multilatérale s'articule autour de :

- Une cellule nationale par Etat membre ;
- Une cellule communautaire ;
- Un collège de surveillance ;
- Un Conseil des ministres de l'UEAC.

### Critères de convergence

Critères de convergence CEMAC au moment de la bascule :

- Solde budgétaire de base (en % du PIB)  $\geq 0$  ;
- Taux d'inflation annuel  $\leq 3\%$  ;
- Encours de la dette publique (en % du PIB)  $\leq 70\%$  ;
- Accumulation des arriérés (extérieurs et intérieurs) = 0 ;
- Critères de convergence depuis janvier 2017 : indicateurs rang 1 & 2.

### La Soutenabilité budgétaire

#### A. Définition

La Soutenabilité budgétaire se détermine par rapport à un **programme** qui regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquelles sont associés des résultats attendus.

La mise en œuvre de ces actions passe par une **programmation budgétaire** mettant en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus.

La programmation et son exécution doivent être **soutenables** au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions du document de cadrage macroéconomique et budgétaire (DoCaMaB) en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus, et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et pour les années suivantes.

La programmation des dépenses est dite « **soutenable** » si les crédits attribués et prévus suffisent pour payer les dépenses déjà engagées (dépenses obligatoires) et les dépenses indispensables ou inéluctables.

#### B. Les éléments d'analyse de la soutenabilité budgétaire

L'examen de la soutenabilité de la programmation budgétaire tient compte du périmètre, de l'exhaustivité des dépenses et de la cohérence des documents de prévision budgétaires.

##### La prise en compte du périmètre du programme

- Contrôle de la prise en compte des entités et des services de tout le périmètre du programme ;
- Contrôle de la prise en compte des activités de tout le périmètre du programme.

##### Le contrôle de l'exhaustivité et de la priorisation des dépenses

- Vérification de la prise en compte de l'ensemble des dépenses ;
- Contrôle de non omission des dépenses obligatoires mais aussi contrôle de la véracité de ces dépenses obligatoires ;
- Contrôle des dépenses indispensables prises en compte et de leur justification ;
- Contrôle de la programmation de crédits de biens et services au moins à minima pour assurer les activités permanentes de service public ;
- Contrôle de la programmation de crédits de biens et services pour la réalisation des résultats annuels inscrits dans le PAP.

##### Contrôle de la cohérence des documents d'exécution

- Contrôle de la conformité des activités (plan d'actions) aux objectifs arrêtés ;
- Contrôle du plan d'engagements et du plan de déblocage avec le planning des activités et les plannings des projets en cours et à démarrer ;
- Contrôle de la cohérence du plan de passation des marchés.

En définitif, on peut dire que la soutenabilité (macro-économique ou budgétaire) consiste à s'assurer qu'un état/établissement public pourra assurer dans le futur ses engagements d'aujourd'hui. Il doit pouvoir maîtriser les conséquences budgétaires de ses choix sur l'année en cours et dans les années futures.

# ARCHITECTURE BUDGETAIRE DEMARCHE GOUVERNANCE DE PROGRAMME

## Quelques généralités

### Qu'est-ce que la BOP?

Un mode d'élaboration, de vote et d'exécution du budget basé sur des programmes concourant à des politiques publiques auxquelles sont associés des objectifs de performances à atteindre.

Des demandes de moyens (effectifs et crédits) solidement argumentées et justifiées aux moyens de déterminants physiques et financiers (quantité, coût unitaire, etc.)

Une souplesse de gestion (crédits globalisés, fongibilité) accordés aux gestionnaires pour la mise en oeuvre de ces objectifs, en contrepartie de laquelle ils doivent rendre des comptes aux Ministres, au Parlement et à la Cour des Comptes.

Un pilotage tout au long de l'année du suivi des objectifs et des indicateurs (plan d'action, tableaux de bord de performance et budgétaire)

### En réponse aux attentes

#### DU PARLEMENT

- Obtenir une plus grande lisibilité du budget et une transparence sur son exécution et dans les documents budgétaires
- Agir sur les moyens accordés aux politiques publiques

#### DES GABONAIS

- Le citoyen : savoir à quoi est utilisé l'argent des impôts
- L'utilisateur : compter sur une administration qui répond mieux aux besoins
- Le contribuable : vérifier que l'argent de leurs impôts est utilisé efficacement

#### DES ACTEURS DE L'ADMINISTRATION

- Recevoir des objectifs clairs
- Bénéficier d'une plus grande marge de manoeuvre
- Rendre compte de l'utilisation des deniers publics et de la mise en oeuvre des politiques publiques

### La démarche de performances

1

#### Etat des lieux et analyse stratégique

- Les données clés sur le contexte dans le champ du programme
- Les éléments de cadrage stratégiques déjà existants
- Les éléments clés d'analyse stratégique

2

#### Réflexion stratégique débouchant sur le cadrage stratégique

- Les grands enjeux du programme
- Les objectifs stratégiques pluriannuels
- Les objectifs intermédiaires pluriannuels
- Les indicateurs d'évaluation associés à chaque objectif
- Les éléments clés de stratégie d'action pour atteindre chaque objectif pluriannuel
- L'actualisation du CDMT

3

#### Elaboration du projet annuel de performance

- Les objectifs annuels = les engagements de performance mesurables ou au moins vérifiables = annualisation des objectifs pluriannuels
- Les éléments de stratégie d'action annuelle avec les contributions des opérateurs
- Les moyens demandés globalement et par «action» de l'architecture du programme : crédits par titres et par catégorie en AE et CP; Dépenses fiscales sur impôts d'Etat; Propositions d'emplois d'Etat et d'opérateurs;
- Justification au 1<sup>er</sup> franc CFA

## Qu'est-ce que le PAP ?

- Le PAP est l'une des annexes accompagnant le projet de loi de finances. Il est élaboré tous les ans et présenté par mission ;
- Le PAP est le document dans lequel le chef de mission présente les objectifs ;
- Le PAP présente par programme :
  - Le périmètre du programme et la présentation des actions ;
  - L'analyse stratégique du programme. Notamment les éléments de contexte, les faits marquants, les points sur lesquels est attendue l'administration. Ses points forts et faibles ;
  - La présentation des crédits par action et par titre ;
  - Le tableau des effectifs par type dont les actifs, les potentielles sorties et entrées.

## Un rapport annuel de performance (RAP) pour chaque mission (cf. Reddition des comptes)

- A l'issue de chaque exercice budgétaire, les ministres et l'administration rendent compte aux députés et sénateurs des résultats obtenus et des crédits qui ont été consommés au travers du Rapport annuel de performance (RAP) de la mission et des programmes qui la constituent.
- Le RAP, annexe accompagnant la loi de règlement, est le pendant du PAP, annexe accompagnant la loi de finances de l'année.

## La gouvernance des programmes

La gouvernance des programmes désigne **l'action et la manière de gérer, d'administrer et de suivre** les politiques publiques.

Cette approche fait apparaître des acteurs de la ligne managériale, leur rôle et des outils de pilotage des programmes.

### LES ACTEURS DE LA LIGNE MANAGÉRIALE ET LEURS RÔLES

Les différents acteurs de la ligne managériale sont désignés par arrêté ministériel et leur rôle est encadré par le décret 193/PR/MBCFPF du 22 mai 2012 portant création et organisation des fonctions de responsable de programme, de responsable de Budget Opérationnel de Programme et de Responsable d'Unité Opérationnelle.

**Le Responsable de Programme ( RPROG )** élabore le budget du programme, assure le pilotage stratégique de la mise en oeuvre du programme, évalue les résultats du programme, répartit les crédits entre les budgets opérationnels.

**Le Responsable de Budget Opérationnel de Programme (RBOP)** répartit les objectifs et crédits de l'année entre RUO de son périmètre, assure le pilotage du BOP, évalue les résultats du BOP.

**Le Responsable d'Unité Opérationnelle (RUO)** met en oeuvre les activités pour atteindre les objectifs, ordonnance les crédits alloués à son unité et évalue les résultats de l'UO.

Les managers chargés de l'exécution du budget, RPROG, RBOP et RUO, sont ordonnateurs délégués des crédits mis à leur disposition.

Ils exercent une autorité managériale sur tous ceux contribuant au programme y compris les opérateurs de l'Etat.

- Négociation des objectifs
- Obtention d'un reporting régulier
- Pilotage de l'action et de la gestion des crédits
- Evaluation des résultats



## La responsabilité managériale (focus)

La responsabilité managériale donne aux RPROG, en dehors même de toute autorité hiérarchique, la légitimité de conduire des relations :

- De dialogue de gestion ;
- De pilotage ;
- D'évaluation avec les RBOP et avec les directions des opérateurs.

## LA REDDITION DES COMPTES

La **reddition des comptes** renvoie à l'obligation faite à chaque ordonnateur de rendre compte de l'utilisation des crédits qui lui ont été accordés dans le cadre des engagements pris en matière de politiques publiques. **Elle permet de vérifier le respect des autorisations budgétaires.**

Dans le cadre du nouveau mode de gestion publique qui oriente l'action publique dans une démarche de performance, et dont la LOLFEB constitue le socle juridique, la reddition des comptes est passée d'un simple exercice de production des documents comptables (compte général administratif, compte général d'Etat) à une opération visant à **répondre de l'exercice d'une responsabilité managériale.**

## LA JUSTIFICATION AU PREMIER FRANC

### 1. Présentation générale

- La justification au premier franc (JPF) constitue la troisième partie du PAP après la présentation stratégique du programme, objectifs et indicateurs de performance (article 13, alinéa 13 de la LOLFEB). C'est l'outil d'explicitation des crédits demandés au Parlement.
- Pour chaque programme, la partie relative à la JPF a pour vocation la justification du contenu physique et financier des tableaux budgétaires récapitulatifs au niveau du programme et de la mission.

### 2. La justification des crédits au niveau du programme

- La justification des crédits pour le programme s'effectue titre par titre et à partir des éléments détaillés ayant servi à l'élaboration de la proposition budgétaire.

### 3. La justification des crédits au niveau des actions

Pour chaque titre, la justification consiste d'abord à ventiler les dépenses par degré de priorité :

**Dépenses obligatoires** : charges à payer de manière certaine et pour un montant précis connu, compte tenu d'un acte juridique déjà pris (exemple : reste à payer de l'année précédente, contrats pluriannuels...) ;

**Dépenses indispensables :** cela comprend d'une part les dépenses inéluctables, qui sont les charges à payer de manière certaine mais dont le caractère est estimatif au moment de l'examen du BOP (exemple : engagements déjà pris mais dont le service n'est pas encore fait, eau, électricité, ...), et d'autre part, les dépenses indispensables à l'exercice des missions de base / à la délivrance des prestations de service public de base / à l'atteinte des objectifs annuels du PAP.

### *3.1 La justification des crédits de biens et service (titre 3)*

Les dépenses sont justifiées, si possible par objectif, activité par activité, par catégorie de dépense conformément à la nomenclature budgétaire, à travers des déterminants qui doivent être en nombre limité afin de conserver à la JPF sa lisibilité.

### *3.2 La justification des crédits de transfert (titre 4)*

La justification des crédits de transfert tient compte de diverses subventions (opérateurs, associations, fédérations...) et des cotisations internationales.

Elles constituent des dépenses obligatoires : charges à payer de manière certaine et pour un montant précis connu, compte tenu d'un acte juridique déjà pris (exemple : reste à payer de l'année précédente, contrats pluriannuels...).

### *3.3 La justification des crédits d'investissement (titre 5)*

La justification des crédits d'investissement doit préciser le type de projet : immobilisations, acquisitions, constructions, grosses réparations d'immeubles, prise de participation, etc. en lien avec les objectifs stratégiques.