

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

CIRCULAIRE N° 00008162 DU 02 NOV. 2022

OBJET :	LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE
Destinataires :	<p>MESDAMES ET MESSIEURS :</p> <ul style="list-style-type: none">• LES RESPONSABLES DES PORTEFEUILLES DE PROGRAMMES• LES RESPONSABLES DE LA FONCTION FINANCIERE DES MINISTERES ET INSTITUTIONS PUBLIQUES ;• LES RESPONSABLES DES PROGRAMMES ;• LES RESPONSABLES DES ACTIONS.
Références :	<ul style="list-style-type: none">• Loi organique n° 18 -15 du 2 septembre 2018, modifiée et complétée, relative aux lois de finances (LOLF).• Décret exécutif n° 20-354 du 30 novembre 2020, déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat.• Décret exécutif n° 20-383 du 19 décembre 2020 fixant les conditions et les modalités de mouvements de crédits ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.• Décret exécutif n° 20-387 du 19 décembre 2020, fixant les modalités d'établissement de l'état de l'effectif accompagnant le projet de loi de finances de l'année ;• Décret exécutif n° 20-404 du 29 décembre 2020, fixant les modalités de gestion et de délégation de crédits ;• Arrêté n°124 du 15 août 2022 fixant les sous catégories de dépenses ainsi que la codification de la classification par nature économique des charges budgétaires de l'Etat ;• Circulaire n°7336 du 4 octobre 2022 relative à l'action, une subdivision opérationnelle d'un programme ;• Circulaire n° 6112 du 17 août 2022 relative à la gestion budgétaire des comptes d'affectation spéciale.

-----00000-----

La nouvelle structuration budgétaire par programme nécessite la mise en place de nouvelles procédures relatives à la programmation budgétaire permettant à chaque Ministre et responsable d'Institution publique de préparer la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques et d'allouer les moyens nécessaires à leur réalisation en visant l'atteinte des objectifs fixés au titre de chaque programme doté de crédits du budget général et/ou d'un compte d'affectation spéciale.

En effet, et tel que prévu par les dispositions de l'article 2 du décret exécutif n° 20-404 du 29 décembre 2020 susvisé, les ordonnateurs assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits (dit ordonnateur de crédits). Ils engagent, liquident et ordonnent ou mandatent les dépenses (dit ordonnateur de dépenses). Il relève donc de la compétence de chaque ordonnateur de procéder à la programmation des crédits et, dans le cas d'un programme doté de crédits de personnel, des emplois, inscrits au titre de chaque programme, action et le cas échéant sous action.

Une bonne programmation budgétaire est celle qui met l'activité des services en adéquation avec les crédits et les emplois notifiés ou susceptibles de l'être, en précisant les principales décisions ou les principaux actes et en définissant les moyens nécessaires pour l'atteinte des objectifs.

Cette programmation doit suivre et refléter la déclinaison de la démarche de performance du programme au niveau des actions et des sous actions, lorsque ces dernières sont créées.

La programmation budgétaire et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs impacts budgétaires en cours d'année et les années ultérieures.

La programmation qui s'effectue à chacun des niveaux opérationnels se fait dans le respect de l'allocation par sous-programmes et par titres. Elle porte sur l'ensemble des crédits alloués pour la prise en charge des dépenses, elle doit assurer en priorité la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables.

1- LE CADRE DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE :

Dès la promulgation de la loi de finances, il est procédé, pour le budget général de l'Etat, par décret, à la répartition détaillée des crédits votés. Sur la base du principe fondamental de spécialité budgétaire par programme ou par dotation, cette répartition (décrets de répartition) par Ministère ou Institution publique s'effectue par programme, sous-programme et par titres, et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.

La mise en place des crédits est effectuée au profit des gestionnaires de programmes responsables :

- des services centraux et des services déconcentrés organisés en actions et en sous actions, le cas échéant,
- des établissements et organismes publics sous tutelle chargés d'exécuter tout ou partie d'un programme dans un cadre conventionnel ou dans le cadre d'une délégation de gestion,
- des organes territoriaux lorsqu'ils sont chargés de l'exécution de tout ou partie d'un programme dans le cadre d'une délégation de gestion.

Pour permettre l'exécution du budget programme, la programmation budgétaire qui est opérée sur la base des documents de programmation des crédits et des emplois s'avère une étape nécessaire.

Cette programmation s'effectue selon le calendrier suivant (en ne retenant que les phases majeures, le détail étant exposé ci-dessous) :

LES ACTES	PERIODE
1- Préparation de la programmation des crédits et, dans le cas d'un programme doté de crédits de personnel, des emplois (établissement des projets de documents relatifs à programmation des crédits et des emplois).	Mi-octobre au 15 décembre de l'année n-1
2- Ajustements et finalisation de la programmation des crédits et des emplois. (ajustement et approbation des projets de documents relatifs à programmation des crédits et des emplois).	Durant la période complémentaire, si le décret de répartition dispose autrement. Si non, après la période complémentaire.
3-Modification et révision éventuelles de la programmation des crédits et des emplois. (modification et révision éventuelles des documents de répartition des crédits et des emplois).	Janvier à décembre de l'année n

La préparation de la budgétisation des crédits et des emplois commence à compter du mois de janvier de l'année n-1 au niveau des Ministères et Institutions publiques, en se référant à la circulaire n° 7336 du 4 octobre 2022, notamment à ses annexes. Elle se poursuit, par la suite, durant les discussions budgétaires tenues au niveau de la Direction Générale du Budget, conformément à la note d'orientation et au calendrier des discussions arrêtés.

Après le dépôt du projet de loi de finances au bureau de l'Assemblée Populaire Nationale, la préparation de la budgétisation des crédits et des emplois arrive à un stade de maîtrise et de certitude important, et la programmation rentre alors dans une phase active durant la période allant de la mi-octobre au 15 décembre de l'année n-1.

Si des modifications sont décidées durant l'examen du projet de loi de finances au niveau du Parlement, la programmation suscitée s'adaptera pour tenir compte des modifications décidées.

2- LES ACTEURS DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE :

Les documents de programmation budgétaire, introduits par les dispositions du décret exécutif n°20-404 du 29 décembre 2020 suscité, permettent aux responsables des programmes, des actions et des sous-actions de prévoir la répartition des crédits prévisionnels ainsi que le cas échéant celle des emplois, alloués à chaque niveau opérationnel, et ce selon les objectifs fixés et les prévisions de ressources budgétaires et des emplois de l'année à venir.

Les ressources prévisionnelles figurant au sein de ces documents ainsi que leur répartition peuvent faire l'objet d'actualisation au cours de l'année, pour notamment prendre en charge toute modification de répartition initiale des crédits et des emplois.

Conformément aux dispositions des articles 8, 9 et 10 du décret exécutif n°20-404 du 29 décembre 2020, susvisé, il existe trois (3) niveaux de programmation des crédits :

A. Au niveau du programme (P), le document de programmation initiale des crédits inscrits au titre du programme (article 8) : Ce document, qui a pour objet de répartir les crédits du programme (DPIC), est établi, programme par programme, par portefeuille de programmes, en distinguant les crédits du budget général de l'Etat et ceux des comptes d'affectation spéciale. (Cf. circulaire n°6112 du 17 août 2022 suscitée).

Ce document est accompagné, au niveau de chacun des programmes dotés de crédits de personnel, d'une programmation portant spécifiquement sur les emplois budgétaires.

Un extrait de la programmation des emplois budgétaires destinés à l'action est notifié à chaque responsable d'action concerné.

B. Au niveau de l'action, selon qu'il existe ou non des sous-actions, deux situations peuvent se présenter, elles sont par définition alternatives :

B.1. Soit l'action n'est pas décomposée en sous-actions (AND) (article 10) : Dans ce cas, il est procédé annuellement à l'établissement d'un document de programmation des opérations finales avec pour résultat la prise en charge des dépenses budgétaires (DPC-AND). Il a pour objet de mettre en adéquation l'activité des services avec les crédits alloués. Ce document de programmation est accompagné d'une prévision des principales opérations de dépenses de l'année.

B.2. Soit l'action est décomposée en sous-actions (AD) (article 9) : Dans ce cas, il est procédé pour chaque action, annuellement, à l'élaboration d'un document de programmation (DPC-AD) ayant pour objet d'allouer les crédits de l'action aux sous-actions en relevant.

C. Au niveau de la sous-action (SA), si elle est créée (art.10) : il est procédé annuellement à l'établissement d'un document de programmation (DPC-SA) ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité des services avec les crédits alloués. Ce document de programmation est accompagné d'une prévision des principales opérations de dépenses de l'année.

LA PREPARATION DE CES DOCUMENTS SUIV LE PROCESSUS SUIVANT :

1. La préparation du projet de budget de l'Etat ;
2. La préparation des projets de décrets de répartition ;

3. La préparation et l'établissement des documents de programmation par les responsables des programmes et de leurs subdivisions opérationnelles (responsables d'actions et responsables des sous actions, le cas échéant), et ce, avant même le début de l'exercice, dès lors que le projet de loi de finances a été déposé au bureau de l'APN.
4. La validation des documents de programmation, selon le cas, par le responsable de la fonction financière, le responsable du programme ou le responsable de l'action.
5. La soumission des documents de programmation, une fois validés par les personnes habilitées, au contrôleur budgétaire, conformément aux modalités et procédures fixées par la réglementation en vigueur.
6. Ces documents produisent leurs effets immédiatement après la validation et l'intervention du contrôleur budgétaire.
7. L'ajustement et la finalisation des documents de programmation des crédits interviennent dès la publication des décrets de répartition des crédits pris dans le cadre de l'application de la loi de finances de l'année.
8. L'intervention d'au moins une actualisation significative après la fin de la période complémentaire afférente à l'année n-1 soit après l'achèvement de l'exécution de la loi de finances de l'année précédente puisque, à ce moment les paiements sont arrêtés et les reports décidés.

3- LES DOCUMENTS DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE :

3.1. Les documents de programmation initiale des crédits inscrits au titre du programme :

Le document de programmation initiale des crédits (article 8) permet aux responsables des programmes, à partir de la mi-octobre de l'année n-1, de fixer pour chaque programme la répartition des crédits budgétaires de l'année à venir, ceci à l'appui, notamment, des montants de crédits retenus et prévus par le projet de loi de finances, communiqués par les services compétents du Ministère des Finances.

Le document de programmation initiale des crédits du programme est établi, programme par programme, par portefeuille de programmes, en distinguant les crédits du budget général de l'Etat de ceux des comptes d'affectation spéciale, dans le respect des dispositions de l'article 44 de la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 et de la circulaire n°6112 du 17 août 2022 suscitées.

Ces projets de document sont ensuite transmis au responsable de la fonction financière du Ministère ou de l'Institution publique, qui valide la programmation proposée par chacun des responsables des programmes.

Le document de programmation initiale des crédits retrace :

- pour les programmes du budget général de l'Etat, la répartition des crédits prévue par le décret de répartition pris en application de la loi de finances de l'année ; pour les CAS, le montant des crédits prévus par la loi de finances ainsi que, le cas échéant, des dotations provenant du budget général de l'Etat ;
- Le montant prévisionnel des autres crédits dont l'ouverture est projetée en cours d'année, détaillé sous forme de reports, fonds de concours, de produits assimilés et autres mouvements, et présenté dans le respect de la sincérité budgétaire ; pour les CAS, le montant prévisionnel du solde à reporter ;
- La ventilation des crédits, y compris les crédits dont l'ouverture est projetée en cours d'année, entre les sous-programmes et les titres ; pour les CAS, en développant ces crédits selon la nomenclature propre au CAS, organisés selon les titres prévus à l'article 29 de la LOLF ;
- L'allocation des crédits du programme aux actions.

A terme, la programmation effectuée en début d'année au niveau opérationnel (action ou sous action) se fera sur la base de l'ensemble des crédits disponibles et des crédits dont l'ouverture est projetée sur l'année de manière prudente.

A titre provisoire, pour le démarrage de la gestion selon les règles nouvelles, elle se fera sur la base des seuls crédits disponibles ; les crédits disponibles, en début d'année, sont, sauf cas exceptionnels, les seuls crédits ouverts par les décrets de répartition. Seuls ces crédits seront donc notifiés aux responsables d'action.

Une actualisation importante du document de programmation est opérée après la fin de la période complémentaire, soit après l'achèvement de l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. Dès lors sont notamment connus :

- D'une part, les charges à payer (dépenses ayant donné lieu à service fait mais non réglées) ainsi que les restes à payer (dépenses engagées mais n'ayant pas encore donné lieu à service fait),
- D'autre part, en ressources, les reports décidés.

Les reports qui étaient jusqu'à là une ressource attendue deviennent une ressource certaine, ils doivent être ventilés entre les actions, le cas échéant les sous actions concernées et faire l'objet d'une notification en tant que crédits devenus disponibles.

D'autres actualisations peuvent intervenir en cours d'année :

- après chaque loi de finances rectificative, suivie de décret de répartition concernant le programme ;
- à chaque fois qu'une modification de crédits par voie réglementaire (virement, transfert, décret d'avance, d'ajustement, d'annulation, rattachement de fonds de concours, rétablissement de crédits, répartition des dotations, ...) ;
- à chaque fois que la répartition des crédits est modifiée suivant les cas prévus par la réglementation en vigueur, par arrêté interministériel ou décision conjointe ou par décision du responsable de programme.

Il est rappelé que le document de programmation initiale et ses actualisations sont soumis au contrôleur budgétaire compétent.

3.2. De manière complémentaire et pour chaque Ministère ou institution publique, le document de programmation des emplois et des crédits budgétaires y afférents (Décret exécutif n° 20-387) :

Il est préparé par le responsable du programme¹, en relation avec le responsable de la fonction financière². Il retrace :

- la répartition des emplois budgétaires prévus par l'état des effectifs accompagnant le projet de loi de finances de l'année par programme en cohérence avec les crédits du titre 1 issus des décrets de répartition.
- les régimes indemnitaires.
- la mise à disposition des emplois budgétaires au niveau des actions sur la base de la ventilation établie par le responsable du programme doté des crédits de personnel.

D'autres actualisations peuvent intervenir en cours d'année :

- à chaque fois qu'il y a une création, transformation ou redéploiement d'emplois budgétaires, conformément à l'article 22 de la loi organique n°18-15 précitée ;
- après chaque loi de finances rectificative, modifiant les emplois budgétaires ;
- à chaque fois qu'il y a une modification de la répartition des emplois budgétaires à l'intérieur du programme par le responsable de programme.

Il est rappelé que ce document et ses actualisations sont soumis au contrôleur budgétaire compétent.

3.3. Le document de programmation des crédits au niveau de l'action décomposée en sous-actions (article 9) :

Le responsable de l'action doit prévoir dans sa programmation les crédits à allouer à chaque sous-action. Il prépare à cet effet, le projet de document de programmation des crédits en liaison avec les responsables des sous actions.

Le responsable de l'action arrête le document de programmation des crédits de l'action, dès la réception des crédits alloués à l'action et notifiés par le responsable de la fonction financière du Ministère ou de l'institution publique conformément aux procédures décrites ci-dessus.

La répartition des crédits au profit des responsables des sous-actions, proposée dans le cadre du document de programmation des crédits, par le responsable de l'action, doit être soumise pour validation au responsable du programme.

¹ En règle générale, il s'agit du responsable du programme d'administration générale (programme support).

² Et en relation avec le responsable en charge des ressources humaines.

Des actualisations de la répartition des crédits par sous actions sont à opérer par le responsable de l'action lorsque que le responsable de la fonction financière notifie au responsable de l'action une modification des crédits alloués.

Le document de programmation des crédits de l'action peut également faire l'objet d'une révision ou d'une modification au cours de l'année, selon les conditions et les modalités prévues par la réglementation en vigueur, notamment le décret exécutif n° 20-383 du 19 décembre 2020, sus référencé.

Il est rappelé que ce document et ses actualisations sont soumis à la validation du responsable de programme avant leur transmission au contrôleur budgétaire compétent.

3.4. Le document de programmation des crédits au niveau de l'action non décomposée en sous actions et de la sous action :

Le document de programmation initiale des crédits de la sous action dans le cas de l'action décomposée est défini par l'article 10. Il est construit selon les mêmes modalités et procédures que celles du document de programmation initiale des crédits de l'action non décomposée en sous action.

Chaque responsable d'action non décomposée ou chaque responsable de sous action procède à l'établissement du projet de document de programmation des crédits qui lui ont été alloués par le responsable du niveau supérieur.

La programmation des crédits effectuée à ce niveau doit se faire dans le respect de l'allocation par sous-programmes et par titres ; pour les CAS, en développant ces crédits selon la nomenclature qui lui est propre.

Cette programmation a pour objet de mettre en adéquation l'activité des services avec les crédits alloués.

LE DOCUMENT DE PROGRAMMATION DE CE NIVEAU PERMET :

1. de prévoir toutes les catégories de dépenses en dépenses obligatoires, dépenses inéluctables et les autres dépenses qui n'ont pas le même degré de contrainte et qui ne peuvent, normalement, être envisagées et programmées qu'une fois les deux (02) premières catégories assurées.
2. de prévoir le rythme d'engagement des dépenses. Le rythme est relié au calendrier des comptes rendus d'utilisation des crédits.
3. de prévoir les actes majeurs de dépense (marchés ou transferts à des EPIC ...) s'inscrivant dans ce cadre. Ils sont cités individuellement pour permettre, au moment de leur visa par le Contrôleur budgétaire, de vérifier que la réalisation est cohérente avec la programmation.

Définition des dépenses obligatoires et inéluctables :

- Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu au terme de la période complémentaire.

Elles ne concernent pour l'année n que les crédits de paiement. Elles ne sont connues exactement qu'après la fin de la période complémentaire et donc introduites lors de l'actualisation opérée à cette date.

- Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en activité et les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services.

Les restes à payer à échoir sont les dépenses qui respectent à la fois ces trois conditions :

- ayant donné lieu à consommation au niveau de l'engagement ;
- n'ayant pas de certification de service fait à la date du 31 décembre de l'année n-1 ;
- le paiement qui consomme les crédits de paiement interviendra avant la fin de l'exercice n.

Ils ne concernent que les crédits de paiement.

Les dépenses afférentes au personnel en activité concernent les dépenses liées aux rémunérations du personnel en activité au 31 décembre de l'exercice n-1, à leurs avancements et leurs promotions et aux charges sociales.

Les dépenses découlant des recrutements à intervenir en cours d'année, même ceux autorisés par la loi de finances de l'année, ne rentrent pas dans les dépenses inéluctables.

Les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux concernent les dépenses résultant directement de l'application des textes en vigueur au 31 décembre de l'exercice n-1.

4. UTILISATION DES CLASSIFICATIONS BUDGETAIRES :

Le document de programmation initiale des crédits de l'action non décomposée ou de la sous action est établi conformément à la classification par activité (sous programme) et la classification par nature économique de la dépense (Titre et catégorie), prévues par la législation et la réglementation en vigueur.

a) Pour les dépenses de personnel, il est également établi par catégorie d'emplois budgétaires et par régime indemnitaire.

b) Pour les dépenses de fonctionnement, la programmation par catégorie doit être justifiée par une analyse plus fine.

La présentation par catégorie économique doit en effet être prolongée de manière à identifier et argumenter chacun des enjeux budgétaires significatifs de l'action non décomposée ou de la sous action. Pour ce faire, au sein de chacun des sous-ensembles de dépenses constitués par le croisement par sous-programme et catégorie du titre 2, il conviendra de présenter les dépenses à programmer :

- en utilisant pour certaines dépenses à programmer la classification par sous catégorie voire sous sous catégorie (arrêté n°124 du 15 août 2022 sus-référencé) selon ce qui est adapté ;

- éventuellement, aux deux conditions cumulées, que l'enjeu budgétaire vraiment important le justifie et que la classification économique ne soit pas assez détaillée pour rendre compte de la réalité spécifique, en recourant à une décomposition encore plus fine de la sous sous catégorie ;
- c) Pour les dépenses d'investissement, la liste des opérations sera retenue en plus des deux (02) nomenclatures précitées.
- d) Pour les dépenses de transfert, la nomenclature des dispositifs concernés par le programme sera retenue en plus des deux (02) nomenclatures précitées.

5. PROCESSUS ET PORTEE :

Le responsable de l'action non décomposée ou de la sous action arrête définitivement le document de programmation des crédits dès la réception des crédits alloués par le responsable du niveau supérieur.

Il est rappelé que ce document est soumis à la validation du responsable du niveau supérieur avant sa transmission au contrôleur budgétaire compétent.

Dès lors, c'est cette programmation qui sera la référence opposable dans la gestion des opérations de dépenses. C'est sur cette base que chaque opération de dépense sera examinée selon le critère désormais essentiel de soutenabilité budgétaire :

- Une opération de dépense prévue dans la programmation et se réalisant pour le montant envisagé ou pour un montant inférieur est normalement soutenable et, évidemment, si elle est régulière, elle est visée par le contrôleur budgétaire.
- Une opération non prévue dans la programmation ou bien une opération prévue mais se réalisant pour un montant supérieur à celui programmé, même si elle est régulière, ne peut être visée par le contrôleur budgétaire, tant que la programmation n'a pas été révisée et que d'autres postes de dépenses, en dehors des dépenses obligatoires et inéluctables, n'ont pas été reprogrammés d'autant en diminution.

La programmation opérée avec l'intervention du contrôleur budgétaire définit donc le critère de soutenabilité (en AE comme en CP). La soutenabilité s'apprécie :

- pour les dépenses de personnel par catégorie d'emplois budgétaires et par régimes indemnitaires ;
- pour les dépenses de fonctionnement par sous programme et catégorie du titre 2 ;
- pour les dépenses de l'investissement par opération ;
- pour les dépenses de transferts par dispositif d'intervention.

Les engagements devront porter la mention en sus de ce qui précède :

- de la classification par nature économique jusqu'au niveau le plus détaillé (sous catégorie/sous sous catégorie).

6. MODIFICATION AU COURS DE L'ANNEE :

Le document de programmation des crédits de l'action non décomposée en sous-actions ou de la sous action peut faire l'objet d'une modification, selon les conditions et les modalités prévues par la réglementation en vigueur, notamment le décret exécutif n° 20-383 du 19 décembre 2020, sus référencé.

Des actualisations peuvent intervenir en cours d'année :

- A chaque fois que le responsable du niveau supérieur notifie au responsable d'action ou de sous-action une modification des crédits alloués.
- A chaque fois que le responsable d'action ou de sous-action doit intégrer une dépense nouvelle ou une révision du montant d'une dépense prévue.

En tout état de cause, le document de programmation donne lieu à des comptes rendus périodiques d'exécution. C'est pour cette raison, notamment, qu'il inclut une périodisation de la prévision d'exécution. Les comptes rendus seront examinés avec le contrôleur budgétaire compétent et transmis au niveau supérieur et finalement consolidés par le responsable de programme et le responsable de la fonction financière qui fera un examen avec le contrôleur budgétaire compétent et rendra compte au Ministre, devant servir à élaborer le Rapport Ministériel de Rendement (RMR).

-----0000-----

Les documents de programmation suscités sont accessibles en formats Excel, word et PDF sur le site web de la DGB : www.mfdgb.gov.dz

Des actualisations de la présente circulaire peuvent devenir nécessaires et à ce titre des versions actualisées de cette circulaire seront mises à votre disposition par les moyens appropriés notamment via le site web de la DGB.

-----0000-----

Tels sont les éléments d'explication que j'ai l'honneur de vous faire part, par la présente circulaire.

Le Directeur Général du Budget.

