

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Honneur – Fraternité – Justice

Ministère des Finances

000001

**Circulaire N° -----MF/DGB/2024 portant mise en
place des crédits et exécution budgétaires 2024**



وزارة المالية
Ministère des Finances

الوزير
Le Ministre

Nouakchott, le: 15 JAN 2024 : انواكشوط بتاريخ

N°: : الرقم

0001/24

A

Mesdames, Messieurs les Ministres,
Monsieur le Délégué Général à la Solidarité Nationale et à la
Lutte contre l'Exclusion « TAAZOUR »,
Madame la Commissaire à la Sécurité Alimentaire,
Monsieur le Commissaire aux Droits de l'Homme, à l'Action
Humanitaire et aux Relations avec la Société Civile.

Objet: Mise en place des crédits et exécution budgétaires pour l'année 2024,

L'exécution du budget de l'Etat au titre de l'année 2023 s'est déroulée dans un contexte marqué, au plan international, par les risques de détérioration des perspectives économiques, liés notamment au prolongement de la crise en Ukraine, au regain de tensions au Moyen-Orient, aux fluctuations des cours du pétrole ainsi qu'à la situation sécuritaire dans la sous-région, et dont les répercussions continuent d'affecter l'économie mondiale, avec une croissance qui s'établirait à 3,0% en 2023 et 2,9 % en 2024, en deçà de la moyenne historique des années 2000-2019 (+3,8%).

En dépit de ces vents contraires, l'activité économique nationale est restée dynamique avec une croissance qui, projetée initialement à 4,7%, se situerait finalement à 4,8% en 2023, un déficit budgétaire maîtrisé et un niveau d'endettement soutenable. Pour l'année 2024, la croissance économique est prévue à 5,8%.

Ces performances sont les dividendes des différentes mesures de soutien à l'économie nationale ainsi que des importantes réformes engagées dans le domaine de la gestion des finances publiques.

Dans ce contexte, le budget de l'Etat pour l'année 2023 a permis au Gouvernement de poursuivre la mise en œuvre des projets et actions prioritaires initiés dans le cadre

du Programme TAAHOUDATY de **SEM le Président de la République, Mohamed Ould Cheikh El Ghazouani**, et du Plan d'action 2021-2025 de la Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée (SCAPP).

Pour l'année 2024, le Gouvernement entend poursuivre et consolider les réformes entreprises en matière de transparence budgétaire, de mobilisation des ressources et de rationalisation des dépenses de consommation publique, afin de maintenir la soutenabilité budgétaire. Ainsi, la gestion budgétaire devrait ressortir avec un déficit primaire non-extractif projeté à 3,8% du PIB (contre 7,5% en 2022), conformément aux engagements convenus dans le programme économique et financier 2023-2025, appuyé par la Facilité élargie de crédit (FEC) et le Mécanisme élargi de crédit (MEDC) du Fonds monétaire international (FMI).

Pour ce faire, l'objectif de la politique budgétaire pour 2024 est d'assurer de sa compatibilité avec les priorités et les objectifs de développement économique et social, tout en garantissant la viabilité budgétaire à moyen terme. La politique fiscale permettra d'accroître la mobilisation des ressources internes non-extractives, en vue d'élargir l'espace budgétaire nécessaire au financement des dépenses publiques.

Dans cette optique et conformément aux orientations du Gouvernement, les crédits budgétaires pour l'année 2024 ont été orientés vers la satisfaction des besoins prioritaires des populations, notamment le maintien des mesures de protection sociale et de soutien aux ménages vulnérables pour faire face au renchérissement des prix des produits de base et aux phénomènes liés au changement climatique, le parachèvement des projets d'investissement stratégiques (infrastructures et équipements collectifs, eau potable et assainissement, santé, habitat social...) initiés dans le cadre du Programme TAAHOUDATY, et le renforcement de la sécurité.

Afin de parvenir aux objectifs énoncés ci-dessus dans le respect de la discipline et de la sincérité budgétaires, **la mise en place des crédits budgétaires pour la gestion 2024 est fixée au Lundi 15 janvier 2024.**

Aussi, la présente circulaire intervient pour rappeler les dispositions régissant l'exécution de certaines catégories de dépenses, préciser les directives et règles qui sous-tendent l'exécution budgétaire, et partager les modalités d'expérimentation de certaines réformes des finances publiques. Elle s'articule autour de trois (3) parties :

- I. Principaux constats et enseignements tirés de l'exécution budgétaire 2023
- II. Directives et règles d'exécution du budget de l'État pour l'année 2024
- III. Modalités d'expérimentation des réformes 

I. Principaux constats et enseignements de l'exécution budgétaire 2023

L'analyse de la situation d'exécution budgétaire au cours de la gestion 2023 a permis de relever un certain nombre de constats portant, notamment sur :

1. La gestion de la masse salariale

La maîtrise des dépenses de personnel constitue un enjeu majeur en matière de gestion des finances publiques, notamment dans le contexte du programme économique et financier convenu avec le FMI. Ainsi, les efforts déployés ces dernières années en matière de rationalisation de la masse salariale ont abouti à un meilleur encadrement des effectifs, en particulier le Personnel non-permanent (PNP).

Cependant, il m'a été donné de constater que des Départements ministériels continuent de faire recours à des contrats de prestation de service comme moyen de substitution au recrutement de PNP.

De même, certains actes administratifs de nomination d'agents sont pris avec des dates d'effet bien antérieures à leur signature, et allant parfois au-delà du cadre annuel d'exécution budgétaire en cours.

De telles pratiques sont de nature à générer des dépassements budgétaires par rapport aux standards internationaux, mais aussi à affecter la crédibilité et la soutenabilité budgétaires.

Dorénavant, tout type de recrutement de personnel pris en charge sur le budget de l'Etat doit être soumis à l'accord préalable du Ministre des finances, et suivre les procédures de recrutement prévues par la réglementation régissant la fonction publique en la matière.

Aussi, et conformément à la lettre circulaire n° 0021/PM/SGAG du 10 Octobre 2023 portant nomination des agents par note de service, je vous invite à faire prendre par vos services compétents les dispositions idoines, afin d'engager les procédures de régularisation des situations administratives des agents, et leur transmission à la Direction générale du budget (DGB) dans un délai ne dépassant pas quinze (15) jours à compter de la date effective de nomination, matérialisée par un arrêté ministériel.

2. Le référentiel des biens

L'application d'un référentiel de biens consiste à saisir la nature des biens acquis, leurs quantités ainsi que leurs prix unitaires dans les formulaires informatiques prévus à cet effet.

L'intégration de ce référentiel dans le système RACHAD, en vue d'assurer un meilleur suivi du patrimoine de l'Etat, et de jeter les bases de la tenue d'une comptabilité matière, entamée en 2022, n'a pas enregistré d'évolution significative en 2023. 

Pour garantir l'effectivité de cette mesure, les Contrôleurs financiers ministériels (CFM) et les Payeurs départementaux sont instruits à travers la présente circulaire, chacun en ce qui le concerne, à l'effet d'exiger des services émetteurs la saisie de toutes les données requises dans le système RACHAD, et de vérifier leur conformité avec les pièces justificatives correspondantes. Toute demande d'engagement ou d'ordonnancement non-conforme à cette directive doit faire l'objet d'un rejet systématique.

3. Le redéploiement des crédits budgétaires

Les transferts et virements de crédits sont autorisés par les dispositions des articles 52 et 53 de la loi n° 2018-039 du 09 Octobre 2018 abrogeant et remplaçant la loi n° 78-011 du 19 Janvier 1978 portant Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La circulaire n° 01-2021 du 15 février 2021 a consacré l'application du redéploiement de crédits budgétaires, dans la phase transitoire au sein des titres budgétaires, donnant ainsi plus de souplesse aux ordonnateurs, tout en l'encadrant par des plafonds fixés par des dispositions de la LOLF.

Cependant, l'analyse de l'exécution budgétaire 2023 a révélé que certains départements ministériels continuent de faire un recours excessif à cette pratique ; ce qui dénote un manque de maîtrise de la programmation des activités à exécuter.

Aussi, je me permets de vous rappeler que la prise d'actes modifiant les imputations budgétaires initiales doit être l'exception et non la règle ; et ne devrait intervenir qu'en cas de nécessité absolue et justifiée, et en respect strict des plafonds autorisés par la LOLF, auxquels les Contrôleurs financiers ministériels (CFM) et les Payeurs départementaux sont appelés à veiller régulièrement.

4. Les régies d'avances

Le Ministre des Finances avait transféré, volontairement en 2020 par arrêté, la compétence de création des régies d'avances aux ministres sectoriels, conformément à l'esprit de la déconcentration de l'ordonnancement engagée dans le cadre des réformes des finances publiques.

A titre de rappel, les régies d'avances sont destinées essentiellement à faire face à des menues dépenses et à certaines dépenses spécifiques, conformément aux dispositions de l'article 3 de l'arrêté n° 0196 du 24 février 2022 fixant les conditions de création des régies, de leur fonctionnement et de la nomination des régisseurs, qui stipulent : « la création des régies d'avances est réservée au paiement des dépenses de faible importance (plafonnées annuellement à 1.500.000 MRU) ou de nature particulière et urgente ». De même, les dispositions de l'article 11 dudit arrêté précisent les dépenses pouvant être payées par régies d'avances. 

Cependant, ce transfert s'est traduit par une prolifération des régies d'avances et une augmentation inconsidérée des dépenses effectuées suivant cette procédure exceptionnelle au détriment de la procédure normale d'exécution de la dépense publique et ce, à travers des dérogations ministérielles incorporées dans les arrêtés de création de ce mode de règlement d'une dépense, sans procéder à la prise des décisions de dérogation de l'autorité compétente, telle que prévue par la réglementation en vigueur.

De même, les décisions ministérielles fixant la limite des menues dépenses de matériel, ne sont pas, à leur tour, souvent prises par la plupart des départements ministériels concernés.

Ces agissements sont de nature à altérer le principe de la sincérité budgétaire et ne saurait constituer la règle. C'est pourquoi, je vous exhorte à faire prendre par vos services compétents, les actes réglementaires nécessaires à la procédure dérogatoire par voie de décision ministérielle, pour la création de chaque de régie d'avances destinée à payer des dépenses hors champs visés par l'arrêté susmentionné.

Par conséquent, les CFM doivent, avant d'apposer leurs visas sur toute décision ministérielle de dérogation, s'assurer du respect des dispositions réglementaires en la matière, et qu'ampliation est faite à la Direction générale du budget (DGB).

Par ailleurs, il est à rappeler que les clôtures des régies d'avances sont fixées au 31 décembre de l'année de leur création. Il vous revient donc de prendre les dispositions nécessaires pour régler toutes les dépenses engagées sur les régies d'avances avant cette date.

5. Les opérations sur les Comptes d'affectation spéciale (CAS)

Il a été constaté que certains départements ministères ont exécuté des dépenses directement dans RACHAD sur les imputations budgétaires fixant les plafonds de dépenses des Comptes d'affectation spéciale (CAS) autorisés par les lois de finances. Cette pratique doit être définitivement proscrite.

Désormais, toute dépense sur les CAS doit être impérativement précédée d'une demande de communication de recettes adressée à la Direction générale du budget (DGB), et accompagnée d'une ventilation (jusqu'au sous paragraphe) des dépenses éligibles conforme à la nomenclature en vigueur.

Suite à cette demande, la DGB saisit la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) pour recevoir les recettes effectivement recouvrées, sur la base duquel elle procédera à l'alimentation des imputations budgétaires à concurrence du montant communiqué. *ZL*

6. Enregistrement des actes de dépenses

Pour les commandes, travaux et prestations de services d'un certain montant, la réglementation en vigueur fait l'obligation à l'administration de passer un contrat ou marché. Il arrive que certains adjudicataires de marchés ou de contrats outrepassent cette disposition.

Je rappelle que l'enregistrement des contrats et des marchés, qui doit se faire au niveau de la Direction générale des domaines et du Patrimoine de l'Etat (DGDPE) dans un délai ne dépassant pas un (1) mois à compter de la date de notification, est un préalable au paiement par le Trésor public.

J'exhorte donc les Contrôleurs financiers ministériels et les Payeurs départementaux à une application stricte de cette disposition.

7. Exonérations fiscales

La législation fiscale en vigueur ne prévoit pas d'exonération pour les marchés publics financés sur le budget de l'État. C'est ainsi que l'alinéa 7 de l'article 28 de la loi n° 2021-024 portant Code des marchés publics dispose : « Les marchés publics sont soumis au régime fiscal et douanier en vigueur en République Islamique de Mauritanie, sauf dérogations expresses prévues par les textes législatifs ou réglementaires, et sous réserve des dispositions des conventions de financement d'aides extérieures ou des conventions et accords internationaux. ».

Toutefois, la charge fiscale au sens de la loi n°001-2006 en date du 03 janvier 2006 portant loi des finances pour l'année 2006, liée à l'exécution des marchés publics financés, en totalité ou en partie, par voie de don de subvention non remboursable ou d'emprunt extérieur, est supportée par l'État conformément à ladite loi. Plus précisément, les exonérations en matière des impôts, droits, taxes et prélèvements obligatoires de toute nature sont du domaine exclusif de la loi. C'est ainsi que l'alinéa 2 de l'article 12 de la loi organique n° 2018-039 relative aux lois de finances dispose : « Toute exemption ou dérogation fiscale ne peut être instituée que par une loi de finances qui en détermine l'incidence ».

Aussi, étant donné que l'administration publique est soumise au régime commun, il vous est demandé de prévoir les crédits nécessaires à la prise en charge des droits de douanes et de la fiscalité intérieure pour vos acquisitions à l'extérieur.

II. Directives et règles d'exécution du budget de l'État 2024

Dans le prolongement de la déconcentration du pouvoir d'ordonnement de la dépense publique, des outils et processus doivent être mis en place pour permettre aux départements ministériels de disposer de plus de souplesse et de pouvoir de

décision dans la mise en œuvre de leurs plans d'actions, sans porter préjudice à l'équilibre budgétaire de la loi de finances.

1. La Mise en place des crédits budgétaires

Suite à la promulgation de la loi n° 2024-001 du 10 Janvier 2024 portant loi de finances pour l'année 2024, les crédits budgétaires sont mis en place dans l'application RACHAD (Réseau automatisé de la chaîne de la dépense). A cet effet, les ordonnateurs délégués et secondaires sont invités à signaler, dans les meilleurs délais, à la Direction générale du budget (DGB), toute anomalie constatée dans le système d'information en vue de sa correction.

2. La prise en charge des engagements juridiques

Conformément à l'esprit de notre lettre circulaire du 15 Décembre 2022 visant à parvenir à une saine gestion budgétaire, les règles régissant les finances publiques invitent au respect des procédures d'exécution de la dépense. Ainsi, tout acte de dépense qui engage les finances publiques doit être subordonné à l'existence d'une couverture budgétaire suffisante expressément allouée ou à la notification préalable, par le Ministère des finances, de la disponibilité des crédits nécessaires.

Aussi, je vous rappelle que tout contrat administratif, joint à l'engagement, doit comporter les mentions tels que l'année de la gestion budgétaire (2024), l'objet de la dépense, le délai d'exécution, l'imputation budgétaire, la classification économique ainsi que la domiciliation bancaire.

Il appartient ainsi aux ordonnateurs de crédits, aux Contrôleurs financiers ministériels et aux Payeurs départementaux de veiller à la stricte application de cette directive.

3. La planification budgétaire infra-annuelle des dépenses et les ouvertures des crédits budgétaires

La planification budgétaire infra-annuelle consiste à évaluer, planifier et suivre le rythme de consommation des crédits alloués aux différents titres budgétaires, à travers les plans d'engagement articulés et mis en cohérence avec les plans de passation des marchés et le plan de trésorerie.

Ainsi, dans la lettre circulaire n° 0008/2023 du 31 juillet 2023 portant préparation du Projet de loi de finances 2024, vos départements ont été invités à transmettre au Ministère des finances, dès l'adoption de la loi de finances par l'Assemblée nationale, les plans d'engagement prévisionnels, accompagnés des plans de paiements ainsi que des plans de passation des marchés, afin de permettre la préparation du plan de trésorerie, et de mettre en place les crédits budgétaires dans les meilleurs délais.

J'exhorte ainsi les départements n'ayant pas encore effectué cet exercice, d'élaborer ces documents et de les faire parvenir à la Direction générale du budget

avant le 31 janvier 2024. L'ouverture des crédits se fera sur la base de ces plans d'engagement, en tenant compte des impératifs de régulation budgétaire.

Les seuils d'ouvertures des crédits sont fixés à 25% par trimestre pour toutes les dépenses. Les dépassements de ces seuils pour les dépenses d'investissement seront autorisés par la DGB, sur présentation des pièces justificatives. Pour les dépenses de fonctionnement ne pouvant être fractionnées, des demandes spécifiques doivent être transmises avec les arguments probants.

A noter que les procédures d'ouvertures de crédits dans le système RACHAD restent inchangées.

4. La comptabilité patrimoniale

L'inventaire comptable réalisé au cours des années 2022 et 2023 doit être mis à jour en 2024 avec la Direction générale des domaines et du patrimoine de l'Etat (DGDPE). Il vous est demandé d'instruire vos services compétents à l'effet de collaborer avec les équipes de la DGDPE, afin de parvenir à un inventaire exhaustif de tous les actifs non- financiers de l'Etat, acquis par vos départements.

III. Modalités d'expérimentation des réformes

1. L'expérimentation de la gestion par programme

Avec l'appui de certains partenaires techniques et financiers, le Ministère des finances a élaboré des guides de préparation des Projets annuels de performance (PAP) et d'utilisation de la nomenclature budgétaire adaptée au Budget-programme (BP). Dans la phase transitoire actuelle, et en attendant la mise en place des budget-programmes, des départements pilotes seront invités à engager dès cette année une expérimentation de ces outils.

La Direction générale du budget (DGB) mettra en place des équipes d'appui aux Départements ministériels concernés pour la mise en œuvre de cette expérimentation déterminante pour l'effectivité de ces réformes.

A ce titre, je vous engage à prendre les dispositions nécessaires pour garantir la réussite de cet exercice, qui permettra de faire les ajustements éventuels requis, à travers la mise en application concrète des nouveaux concepts et outils de gestion visant l'instauration d'une gestion axée sur la performance, qui constitue une condition indispensable pour améliorer l'efficacité de l'action publique.

2. La préparation à la mise en place des crédits d'engagement et des crédits de Paiement

La mise en place des crédits d'engagement et des crédits de paiement pour les dépenses d'investissement est prévue par les dispositions de l'article 22 de la LOLF, qui

stipulent : « Les crédits d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour chaque opération d'investissement, le crédit d'engagement couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour couvrir les engagements antérieurs contractés dans le cadre des crédits d'engagement ».

En vue de mieux préparer la mise en place des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, vos départements sont appelés à dresser, de manière exhaustive, la liste des marchés en cours, en précisant les délais prévus pour leur réalisation, le coût total de chaque marché, l'imputation budgétaire pour les marchés sur financement national, ainsi que les montants des décomptes déjà payés et le reste à payer.

Pour les marchés pluriannuels, des plans de paiements attendus, ventilés par année de paiement prévisionnel, doivent être également préparés. En ce qui concerne les nouveaux marchés programmés, un plan de passation doit être élaboré, tout en précisant les montants indicatifs et les décaissements prévisionnels.

S'agissant des marchés sur financement extérieur, le bailleur de fonds doit être précisé pour chaque marché.

Les services compétents de la DGB sont à votre disposition pour vous apporter toute l'assistance nécessaire pour l'élaboration de ces documents.

3. Le suivi des dépenses sur marchés

Un nouveau module « marchés publics » a été développé et intégré dans l'application RACHAD pour le suivi de la gestion et de l'exécution de cette catégorie de dépenses, à compter de l'année 2024.

Les étapes du processus de numérotation et d'enregistrement des marchés et leurs données seront saisies dans RACHAD par les structures compétentes. En outre, l'identifiant unique de numérotation de tous les marchés, contrats et conventions dont le montant est supérieur ou égal à six cent mille (600 000) Ouguiya MRU sera généré automatiquement par la Commission nationale de contrôle des marchés publics (CNCMP). Cet identifiant devra être obligatoirement sélectionné dans la phase de paiement des marchés publics pour alimenter ainsi la base de données nécessaires au suivi de leur exécution.

Les données renseignées dans ce module ont trait notamment à l'objet et au montant du marché, au mode de passation, aux sources de financement, à l'attributaire, au NIF de l'attributaire, à la date de signature du contrat, au délai

d'exécution, aux dates d'attribution et de notification, aux décomptes prévisionnels, aux autorités contractantes, aux maîtres d'ouvrages, aux maîtres d'œuvres et aux décaissements.

Pour les marchés sur financement extérieur, le suivi se fera à travers un interfaçage automatisé avec l'application « Istithmar » du Ministère de l'économie et du développement durable (MEDD), en vue de récupérer la situation des décaissements relatifs auxdits marchés.

Cet interfaçage permettra à RACHAD d'avoir l'exhaustivité des décaissements liés à un marché public ainsi que le reliquat correspondant.

Les Contrôleurs financiers ministériels et les Payeurs départementaux sont appelés à veiller au respect scrupuleux des règles et procédures prévues par ce module, et de ne valider aucun engagement ou paiement de dépense sur marché qui n'aurait pas été initié à travers le module qui y est dédié.

Le Ministère des Finances organisera des ateliers de partage au profit des ordonnateurs et services financiers concernés pour une meilleure compréhension de cette nouvelle procédure et son utilisation efficace, et qui permettra de pallier aux insuffisances constatées par le passé, et facilitera l'analyse ainsi que l'évaluation de l'exécution des marchés publics avec des données fiables et partagées.

4. Cadre de référence du Contrôle interne budgétaire (CIB) de l'Etat

Le cadre de référence du Contrôle interne budgétaire (CIB) de l'Etat vise à définir la méthodologie globale applicable aux services centraux et déconcentrés de l'État, pour organiser le fonctionnement de leurs activités.

La mise en œuvre du CIB de l'Etat dans les ministères est instituée par les dispositions de l'article 239 du Décret n° 2019-186 du 31 Juillet 2019 portant Règlement général de gestion budgétaire et de la comptabilité publique (RGBCP) qui précise : « Chaque ministère met en place une démarche de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable ».

Toujours, selon ces mêmes dispositions : « le contrôle interne budgétaire a pour objet de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité, de tenue de la comptabilité budgétaire, de soutenabilité de la programmation et de son exécution ».

Le CIB est une obligation réglementaire au service de la maîtrise de la gestion. Sa mise en place dans les ministères constitue un des éléments du développement et d'amélioration de la performance du secteur public.

Dans ce cadre, un arrêté fixant le Cadre de référence du Contrôle interne budgétaire (CIB) de l'Etat a été préparé, et sera mis en application dès cette année.

Par ailleurs, le respect des crédits budgétaires alloués, la restriction des dépenses imprévues et la limitation des recours aux procédures dérogatoires demeurent des exigences qui participent de la discipline budgétaire.

Enfin, j'attache du prix au respect scrupuleux des directives et règles contenues dans la présente Circulaire pour une bonne exécution du budget de l'Etat de l'année 2024. Je voudrais également préciser, qu'à chaque fois que de besoin, un acte administratif sera pris pour compléter et/ou amender le dispositif d'exécution du budget.

Le Directeur général du budget, le Directeur général du trésor et de la comptabilité publique, les Ordonnateurs de crédits, les Contrôleurs financiers et les Payeurs départementaux sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente circulaire.

Isselmou OULD MOHAMED M'BADY

Ampliations :

- PM
- MSG/PR
- DGFIPCE/MEDD
- CF
- DGB
- DGTCP
- DAF

