

SEMINAIRE D'INFORMATION ET DE FORMATION SUR LA NOUVELLE CHAINE DE LA DEPENSE

THEME

LES ACTEURS DE LA CHAINE DE LA DEPENSE

Intervenants : Mathias MBERI, directeur de la réglementation (DR-DGCP)

Marcel SAMBA, chef de service centralisation (DR-DGB)

Brazzaville

Janvier 2010

Au début des années 90, une réforme budgétaire et comptable a été entreprise au Congo, avec pour ambition la mise en place d'un système intégré de gestion des finances publiques entièrement automatisé.

Cette réforme a conduit à l'actualisation du cadre juridique des finances publiques dont l'aboutissement est la promulgation de la loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000, portant régime financier de l'Etat, du décret n°2000-187 du 10 août 2000, portant règlement général sur la comptabilité publique. Ces textes qui constituent le socle de l'édifice des finances publiques, avaient été précédés par ceux relatifs à la nomenclature budgétaire (décret n°92-783 du 29 août 1992) et aux procédures d'exécution des dépenses de l'Etat (décret n°92-784 du 29 août 1992). Ce dernier texte définit le cadre juridique du circuit de la dépense publique et énonce les principes généraux devant régir la chaîne de la dépense ainsi que les différents niveaux de contrôle de la dépense publique.

Après plus d'une décennie d'application de cette chaîne de la dépense, plusieurs difficultés persistent et révèlent les faiblesses de ce système, notamment :

- la lourdeur dans le circuit de la dépense ;
- la redondance de certains contrôles à priori effectués tout au long de la chaîne, allongeant les délais de traitements des dossiers de dépense ;
- l'inefficacité du système à juguler la dépense en fonction de la trésorerie engendrant ainsi de nombreux restes à payer au fil des années.

La publication du décret n° 2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat vient marquer non seulement un nouveau tournant dans cette réforme mais accélérer ce processus.

Ce nouveau décret répond non seulement à un souci interne de rationalisation de la chaîne de la dépense mais aussi :

- une des directives de la CEMAC ;
- un des déclencheurs pour l'aboutissement du point d'achèvement dans notre programme avec les institutions financières internationales ;
- une des étapes importantes du PAGGFP.

La présente communication qui entre dans le cadre des thèmes du séminaire d'information et de formation sur la nouvelle chaîne de la dépense a pour objet de mettre en évidence, les acteurs de la chaîne de la dépense.

L'exécution des dépenses du budget de l'Etat s'effectue dans un cadre juridique et institutionnel précis comprenant les lois et les décrets qui définissent les attributions des institutions en charge du budget de l'Etat.

La première partie de cette communication est consacrée à un rappel des notions élémentaires des acteurs de la chaîne de la dépense, la seconde partie mettra un accent particulier sur les changements apportés par le décret n° 2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat.

I – La loi n° 1-2000 du 1^{er} février 2000 et le décret 2000-187 du 10 août 2000 consacrent deux catégories d'agents chargés de l'exécution du budget de l'Etat : Les ordonnateurs et les comptables.

Cette séparation des pouvoirs et des responsabilités va se répercuter sur toute la chaîne de la dépense. C'est ainsi que la chaîne de la dépense comporte deux phases :

- la phase dite administrative qui est celle des ordonnateurs ;
- la phase dite comptable qui est du ressort des comptables.

Ce principe de séparation des pouvoirs et de fonctions entre les ordonnateurs et les comptables peut être énoncé en deux propositions :

Les fonctions d'ordonnateur sont distinctes de celles du comptable ; les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles du comptable.

La séparation entre ordonnateurs et comptables est justifiée essentiellement pour les raisons suivantes :

- **le souci d'un contrôle mutuel ;**
- **la division du travail ;**
- **l'unité d'action financière.**

Est **ordonnateur public** de recettes et des dépenses, tout agent ou toute personne ayant qualité au nom d'un organisme public, pour contracter, constater, liquider une créance ou une dette ou encore ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette.

Il existe des ordonnateurs :

- principaux ;
- secondaires ;
- délégués ;
- suppléants.

Les ordonnateurs principaux sont ceux qui reçoivent l'autorisation budgétaire ; les ordonnateurs secondaires sont ceux dont l'autorisation est déléguée.

Les ordonnateurs délégués gèrent, par délégation des ordonnateurs principaux ou secondaires. Les ordonnateurs suppléants sont désignés d'avance pour exercer les fonctions d'ordonnateurs principaux, secondaires ou délégués lorsque ceux-ci sont absents ou empêchés.

L'ordonnateur est tenu, dès son entrée en fonction, de s'accréditer auprès du comptable sur lequel seront assignés ses ordres de recettes et de dépenses ; c'est-à-dire, il doit se faire connaître de son comptable assignataire en lui faisant part de sa nomination et en lui fournissant un spécimen de sa signature.

Est **comptable public**, tout agent ou toute personne ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public, les opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde.

Il existe des comptables :

- principaux ;
- secondaires.

Les comptables principaux sont ceux qui centralisent les opérations des comptables secondaires qui leur sont rattachés, sont justiciables devant la Cour des Comptes et les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal.

II – l'exécution des dépenses de l'Etat comporte deux phases :

- une phase administrative ;
- une phase comptable.

La phase administrative a trois étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

L'engagement de la dépense est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résulte une charge. Il doit être accompagné d'un engagement comptable afin de réserver les crédits correspondants.

Il est matérialisé par une commande, un marché, un contrat ou une décision d'engagement de dépenses.

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le moment exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'après livraison totale de la commande au vu des pièces attestant des droits acquis par le créancier.

L'ordonnancement de la dépense est l'acte par lequel conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dépense.

L'ordonnancement de la dépense est prescrit par les ordonnateurs principaux, secondaires ou leurs délégués.

Au niveau central, le directeur général du budget, à travers la direction de l'ordonnancement, émet toutes les ordonnances de paiement.

Le décret n° 200-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat classe les différents acteurs qui interviennent dans la chaîne de la dépense en trois groupes :

- les acteurs qui interviennent à l'étape de l'engagement et de la liquidation ;
 - les acteurs qui interviennent à l'étape de l'ordonnancement ;
 - les acteurs qui interviennent à l'étape comptable de l'exécution du budget.
- **Les acteurs qui interviennent à l'étape de l'engagement et de la liquidation**

Ici, deux acteurs interviennent dans la chaîne de la dépense :

L'administrateur de crédits et le contrôleur financier.

Les administrateurs de crédits proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation.

Les ministres et responsables des institutions de la République sont administrateurs de crédits de leur département. Ils peuvent déléguer leurs attributions à des gestionnaires de crédits.

Le directeur général de la caisse congolaise d'amortissement est administrateur de crédits pour ce qui concerne les dépenses de la dette publique.

Le contrôleur financier est chargé de veiller au respect de la réglementation en vigueur en matière d'exécution de la dépense. Il exerce un contrôle a priori sur toutes les dépenses du budget de l'Etat aux phases d'engagement et de liquidation.

Un délégué du contrôleur financier est affecté au niveau de chaque ministère ou groupes de ministères pour améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de dépenses pour les étapes de l'engagement et de la liquidation.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses.

En matière de dépenses, sous réserve des dispositions particulières, ils procèdent aux engagements, liquidation et ordonnancements.

- **Les acteurs qui interviennent à l'étape de l'ordonnancement**

Le ministre chargé des finances est ordonnateur principal des recettes et des dépenses du budget de l'Etat.

Il peut déléguer ses pouvoirs, il peut également être suppléé en cas d'absence ou d'empêchement. Il délègue ses pouvoirs au directeur général du budget pour ce qui concerne les dépenses sur le budget de l'Etat.

Le directeur général du budget est chargé de diffuser et de notifier aux administrateurs de crédits, au directeur général du contrôle financier, aux délégués du contrôleur financier, aux comptables publics, les lois de finances, les textes d'application et les actes budgétaires subséquents dès qu'ils deviennent exécutoire.

Il assure l'ordonnancement des dépenses sur le budget de l'Etat effectués au niveau central. Il est en outre chargé de mettre en application la politique de régulation des dépenses arrêtées par le ministre en charge des finances.

Il est en outre chargé de mettre en application la politique de régulation des dépenses arrêtées par le ministre en charge des finances.

Les responsables de budgets annexes et comptes spéciaux sont ordonnateurs délégués des dépenses sur les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor.

L'ordonnateur principal peut déléguer des crédits à l'ordonnateur secondaire. Cette délégation de crédits doit avoir reçu le visa du contrôleur financier. Elle est notifiée au comptable principal qui la transmet, le cas échéant, au comptable subordonné.

Pour les crédits des services déconcentrés de l'Etat, les centres de sous-ordonnancement sont des services de la direction générale du budget et sont dirigés par un ordonnateur secondaire.

- **Les acteurs qui interviennent à l'étape comptable de l'exécution du budget**

Le trésorier payeur général est le comptable principal du budget général de l'Etat. Il est comptable assignataire de toutes les dépenses du budget général de l'Etat au niveau central.

Il peut, sous certaines conditions prévues par la réglementation, déléguer certains de ses pouvoirs à d'autres comptables publics : comptables subordonnés ou secondaires.

Le comptable exerce le double rôle de payeur et de caissier. Il contrôle et prend en charge les actes d'ordonnancement, appose son visa « Vu bon à Payer » et procède au règlement de la dépense.

Le décret n° 2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat est une des réponses apportées aux nombreux goulots d'étranglement sur l'ancienne chaîne de la dépense. Les résultats attendus seraient non seulement de rendre la chaîne de la dépense

plus fluide, d'empêcher de nombreux attroupements au trésor public et sinon d'éviter ou tout au moins de réduire le volume des nombreux restes à payer.