

\*

# EXPOSE SUR LA PRESENTATION DU CADRE JURIDIQUE DE LA CHAINE DE LA DEPENSE.

Présenté par :

- Mr Joseph **NKANZA**, directeur de la réglementation et du contentieux à la direction générale du budget,
- Mr Jean Noël **NGOULOU**, directeur de la centralisation comptable à la direction générale de la comptabilité publique.

L'exposé est présenté en quatre (4) points :

- 1- la présentation du schéma simplifié de la chaîne de la dépense ;
- 2- l'évolution historique de la réglementation de la chaîne de la dépense ;
- 3- la réglementation sur les différentes étapes d'exécution de la dépense ;
- 4- la réglementation sur les différentes procédures.

## **I- Le Schéma simplifié de la chaîne de la dépense**

Trois (3) questions se posent :

### **1) Qu'est ce que la chaîne de la dépense ?**

- La chaîne de la dépense renvoie à un enchaînement, une continuité ou une succession d'opérations relatives à la dépense publique.
- Les opérations de dépenses dont chacune constitue un maillon de la chaîne sont :

- Engagement,
- liquidation,
- ordonnancement
- paiement

(cf. décret n° 2009-230 du 31/07/2009 article 1<sup>er</sup>.)

- Ces opérations se déroulent dans des procédures définies pour des différents types de dépenses. Il s'agit de :
  - procédure normale ;
  - procédure simplifiée ;
  - procédure sans ordonnancement préalable.

(cf. Décret n° 2000-187 du 10/08/ 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique et décret n° 2009-230 article 3)

## 2) A quoi fait penser la chaîne de la dépense ?

- A l'organisation des finances publiques.

Allusion faite :

- Aux acteurs qui interviennent dans la chaîne :

- Ordonnateurs;
- administrateurs de crédits ;
- contrôleurs financiers ;
- comptables.

- Aux services impliqués dans la chaîne :

- Services opérationnels : il s'agit de ceux qui interviennent directement dans l'exécution des opérations de dépenses.

- ministère dépensier ;
- ministère des finances et ses différents services ;
- direction du contrôle financier ;
- direction générale du budget ;
- direction générale du trésor.

- Services logistiques : il s'agit de ceux qui préparent certains documents.

- opérateurs économiques,
- cellule de passation des marchés publics des ministères et institutions ;
- délégation générale de grands travaux.

- Mais aussi au déroulement des opérations financières de l'Etat :

- Les recettes (cf. art. 21 loi n° 1-2000)
- Les dépenses (cf. art. 29 loi n° 1-2000)
- Les opérations de trésorerie (cf. art 40, 41 et 73 loi n° 1-2000).

### **3) Comment se présente le schéma de la chaîne de la dépense ?**

## **II- L'Evolution historique de la réglementation sur la chaîne de la dépense.**

- 1-** La chaîne a été instituée dans notre pays depuis l'époque coloniale notamment depuis l'époque du territoire du Moyen-Congo, par référence à la doctrine financière, à l'organisation financière de la métropole et aux textes ci-après :
  - Arrêté du 28 décembre 1936 instituant les caisses de menues recettes, de menues dépenses et des caisses d'avances ;
  - l'arrêté n° 2087/FP du 21 juin 1958 fixant le règlement sur la solde des cadres du territoire du moyen Congo et le décret n° 59-25 du 30 janvier 1959 ;
  - Décret n° 59-61 du 9 mars 1959 sur les marchés passés pour le compte de l'Etat (procédure d'adjudication comme procédure normale).
  - Loi n° 38-59 du 1<sup>er</sup> juillet 1959 portant statut du contrôleur financier.
  
- 2-** Mais la chaîne est expressément formalisée après l'indépendance du pays en 1960.
  - ordonnance n° 23-63 du 13 décembre 1963 relative à la cour suprême statuant en matière de comptabilité publique ;

- Décret de 1964 sur le statut du trésorier payeur général
- Décret n° 65-343 du 31 décembre 1965 portant réglementation des opérations des dépenses de l'Etat, à l'exception de celles classées dans les chapitres du personnel modifié par le décret n° 86-746 du 3 juin 1986 ;
- Loi n° 24-66 du 30 novembre 1966 portant loi organique sur le régime financier ;
- Décret n° 77/553 du 03 novembre 1977
- portant organisation du ministère des finances ;
- Décret n° 80-256 du 4 juin 1980 instituant les caisses de menues recettes, de menues dépenses et des caisses d'avances ;
- Décret n° 82-329 du 22 avril 1982 portant réglementation des marchés publics (appel d'offres, procédure normale) ;
- Décret n° 87-007 du 13 janvier 1987 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- Décret n° 92-784 du 29 août 1992 portant règlement des opérations des dépenses de l'Etat.

Les maillons de la chaîne sont restés constants et constitués par l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Les trois (3) premiers maillons constituent la phase administrative et le dernier constitue la phase comptable.

La chaîne qui était en vigueur jusqu'au 31-12-2009 présentait les dysfonctionnements ci-après :

- certification du service fait des prestations, dans la majorité des cas, non conforme à la réalité et validée par complaisance ;
- entente entre les gestionnaires de crédits et les opérateurs économiques ;

- paiement des prestations avant service fait devenu monnaie courante ;
- lourdeur de la chaîne, du fait de la multiplication des contrôles, conduisant à des retards de paiement importants, à des passes droits et à une forte présence de fournisseurs dans les bureaux de la direction générale du budget, du contrôle financier et du trésor public ;
- allongement du circuit et délais de traitement des dossiers ;
- recours abusif aux paiements par anticipation (PPA) et aux caisses d'avances, procédures de principe exceptionnelles.

**3-** La nécessité de rationaliser et simplifier la chaîne de la dépense en vue de régler ces dysfonctionnements, a conduit à mettre en place un nouveau circuit d'exécution des dépenses conformément au décret n° 2009-156 du 20 mai 2009 portant code des marchés publics et le décret n° 2009-230 du 31 juillet 2009 et leurs textes d'application notamment :

- décret n° 2009-157 du 20 mai 2009 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics ;
- décret n° 2009-158 du 20 mai 2009 portant réorganisation de la délégation générale des grands travaux ;
- décret n° 2009-159 du 20 mai 2009 portant attribution et fonctionnement de la direction générale du contrôle des marchés publics ;
- décret n° 2009-160 du 20 mai 2009 portant approbation des marchés publics ;
- décret n° 2009-161 du 20 mai 2009 portant organisation et fonctionnement de la cellule des marchés publics ;
- décret n° 2009-162 du 20 mai 2009 fixant les seuils de passation de contrôle et d'approbation des marchés publics ;

- arrêté n° 7331-MEFB-CAB du 4 septembre 2009 fixant l'étendue de la délégation de signature de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat ;
- arrêté n° 7332-MEFB-CAB du 4 septembre 2009 portant attribution et organisation des délégations du contrôle financier auprès des ministères et institutions ;
- arrêté n°7333-MEFB-CAB du 4 septembre 2009 fixant les durées maximales de traitement des dossiers de dépenses de l'Etat dans la chaîne de la dépense ;
- arrêté n° 10978-MFBPP-CAB du 26 novembre 2009 fixant la composition des dossiers de dépenses de l'Etat ;
- arrêté n° 10978-MFBPP-CAB du 26 novembre 2009 fixant les montants d'ouvertures et les seuils des caisses d'avances et de menues dépenses

Conformément à cette nouvelle chaîne, les différentes procédures des dépenses de l'Etat demeurent les mêmes et comprennent toujours quatre (4) étapes (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement) mais se présentent désormais avec des phases comme suit :

### **1) La procédure normale**

- phase préalable ;
- phase engagement ;
- phase liquidation – ordonnancement – paiement

### **2) La procédure simplifiée : en une seule phase.**

- phase engagement – liquidation – ordonnancement – paiement.

### **3) La procédure sans ordonnancement préalable (utilisée hier comme procédure exceptionnelle) en deux phases :**

- phase engagement – paiement
- phase régularisation

### III- La réglementation sur les différentes étapes d'exécution des dépenses

#### 1- L'engagement

- **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 contrat ou une décision d'engagement de dépenses.

(cf. art. 22 du 2009-230)

(art. 128 à 134 du décret 2000-187)

(arrêté 10978-MFBPP-CAB du 26 novembre 2009)

- *les agents qui interviennent sont :*

- l'administrateur de crédits (cf. art 29-32 du décret 2000-187 ;
- le contrôleur financier. (cf. art. 23 du décret 2009-230) ; (cf. arrêté n°7332 MEFB-CAB.)

- **La durée de l'étape de l'engagement** est de cinq (5) jours (cf. arrêté n° 7333/MEFB-CAB du 04 septembre 2009)

#### 2- La liquidation

- **La Liquidation** a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense.

Elle ne peut être faite qu'après la livraison totale de la commande au vu des pièces attestant des droits acquis par le créancier.

(cf. art 27 du décret 2009-230 ; Art. 135 à 144 du décret 2000-187)

- *les agents qui i interviennent sont :*

- l'administrateur de crédits ;
- le contrôleur financier (cf. art. 28 du décret 2009-230)

- **La durée de la liquidation** est de cinq (5) jours (cf. arrêté n° 7333-MEFB-CAB du 04 septembre 2009)

### 3- L'ordonnancement

- **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. (cf. art. 32 du décret 2009-230 ; Art. 145 à 153 du décret 2000-187)

- *Les acteurs sont :*

- l'ordonnateur délégué
- les mandataires (cf. art. 33 du décret 2009-230)cf. arrêté n° 7331-MEFB-CAB.

- **La durée de l'ordonnancement** est de cinq (5) jours (cf. arrêté n° 7333/MEFB-CAB du 04 septembre 2009)

### 3- Le paiement

- **Le paiement** est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. Le paiement est assuré exclusivement par le comptable assignataire. (cf. art. 36 du décret 2009-230, Art. 154 à 171 du décret 2000-187)

- *les agents qui interviennent sont :*

- le trésorier payeur général (art. 33 à 59 du décret 2000-187)
- les fondés de pouvoirs et les comptables subordonnés.

- **La durée du paiement** est de quatre vingt dix (90) jours (cf. arrêté n° 7333/MEFB-CAB du 04 septembre 2009)

## IV- La réglementation sur les différentes procédures

Trois (3) types de procédures.

### 1) La procédure normale

se fait en deux (2) phases

- **phase engagement**

- **phase liquidation – ordonnancement – paiement**

(cf. art. 41 du décret 2009-230)

Contrairement à l'ancienne qui comportait quatre (4) phases

- phase engagement ;
- phase engagement – liquidation
- phase ordonnancement ;
- phase paiement.

## 2) La procédure simplifiée

se fait en une phase :

- **phase engagement – liquidation – ordonnancement – paiement**

(cf. art. 56 du décret 2000-230)

Contrairement à l'ancienne qui se faisait en trois (3) phases :

- phase engagement – liquidation
- phase ordonnancement - phase paiement

## 3) La procédure sans ordonnancement

se fait en deux (2) phases

- **phase engagement – paiement**
- **phase régularisation**

(cf. art. 58 du décret 2009-230 ; arrêté n° 10969-MFBPP-CAB du 26 novembre 2009.)

contrairement à l'ancienne qui se faisait en quatre (4) phases comme dans la procédure normale.

## CONCLUSION :

Cette nouvelle chaîne de la dépense simplifiée et rationalisée exige de nouveaux réflexes et comportements notamment le respect strict des principes de son fonctionnement.

L'attention et la responsabilité des acteurs sont mises en jeu pour l'application de la réglementation en matière de comptabilité publique, pour la mise en œuvre effective de la chaîne de la dépense.