

MINISTERE DES FINANCES, DU DUDGET
ET DU PORTEFEUILLE PUBLIC

REPUBLIQUE DU CONGO
*Unité * Travail * Progrès*

DIRECTION GENERALE DU BUDGET

DIRECTION DE L'ORDONNANCEMENT

*SERVICE DE LA VERIFICATION
ET LIQUIDATION*

SEMINAIRE D'INFORMATION ET DE FORMATION
A L'ATTENTION DES GESTIONNAIRES DES CREDITS,
DES DIRECTEURS DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION
DES DIRECTEURS DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET
FINANCIERES DES MINISTERES ET INSTITUTIONS ET DES
DELEGUES DU CONTRÔLE FINANCIER SUR LA NOUVELLE
CHAÎNE DES DEPENSES

THEME :
LA PROCEDURE NORMALE ET LA PROCEDURE
SIMPLIFIEE D'EXECUTION DE LA DEPENSE

Présenté par :
Messieurs : - Pierre Lévy NGOULOU
- Robin NGOUALA

Janvier 2010

SOMMAIRE

Introduction

1- Circuit de la Dépense

a) Etapes d'exécution de la dépense

b) Phases d'exécution de la dépense

2- La procédure normale d'exécution de la dépense et schéma

3- La procédure simplifiée d'exécution de la dépense et schéma

Conclusion

Annexes

- **Sigles et abréviations**
- **Cadre juridique et institutionnel**

INTRODUCTION

Les réformes amorcées actuellement par le département rentrent dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action gouvernementale et de gestion des finances publiques (PAGGFP) pour une bonne gouvernance.

Ainsi, après l'actualisation du cadre juridique par la promulgation de la loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000, portant régime financier de l'Etat. Le Gouvernement a pris le décret n°2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat afin d'accélérer ce processus de réformes.

La loi des finances 2010 qui vient être publiée, sera exécutée en matière de dépenses suivant les modalités et les procédures définies par le décret cité ci-dessus.

En effet, pour permettre aux administrateurs de crédits, gestionnaires de crédits et aux délégués du contrôleur financier de s'approprier des procédures et des différents documents y relatifs à la nouvelle chaîne de dépenses, le département a jugé de la nécessité d'organiser ce séminaire d'information et de formation.

Notre exposé portera sur la **procédure normale et la procédure simplifiée d'exécution de la dépense de l'Etat**.

La première partie de cette communication sera consacrée sur le circuit de la dépense, la deuxième sur la procédure normale de la dépense enfin la troisième sur la procédure simplifiée d'exécution de la dépense.

1.- CIRCUIT DE LA DEPENSE

a) Etapes d'exécution de la dépense

L'exécution des dépenses du budget de l'Etat se déroule en quatre (4) étapes :

- L'engagement ;
- La liquidation ;
- L'ordonnancement
- Le paiement

1- L'ENGAGEMENT : est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Dans la pratique administrative, il y a deux sortes d'engagements :

- l'engagement juridique qui correspond à la création de l'obligation qui engage juridiquement l'Etat et se traduit par une charge budgétaire (ex : un arrêté de nomination, un marché) ;
- l'engagement comptable qui est la traduction comptable de l'engagement juridique. C'est l'évaluation de l'obligation contractée et son imputation sur un chapitre déterminé. Il permet de bloquer, en comptabilité les crédits disponibles correspondant à la dépense.

2) LA LIQUIDATION : est une opération qui consiste à vérifier la réalité de la dette d'Etat 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 le droit acquis par le créancier.

3) L'ORDONNANCEMENT OU MANDATEMENT : est l'acte par lequel l'ordonnateur donne un ordre au comptable de payer une créance.

Aucune dépense ne peut être payée si elle n'a pas été ordonnancée par un ordonnateur principal qui émet des ordonnances de paiement ou des ordonnances de délégation, ou mandatée par un mandat de paiement émanant d'un ordonnateur secondaire.

L'ordonnance ou le mandatement se matérialisent par un titre remis au créancier lui permettant d'obtenir le paiement de sa créance auprès de la caisse du comptable assignataire.

4) LE PAIEMENT : est l'acte par lequel l'Etat ou tout autre organisme public s'acquitte de sa dette. C'est l'acte qui effectue le transfert de crédits des comptes de l'Etat sur ceux de la personne à l'égard de laquelle l'Etat était débiteur. Le paiement est de la responsabilité exclusive du comptable.

b) Phases d'exécution de la dépense

➤ La phase administrative

Elle comprend les étapes suivantes :

- l'engagement ;
- la liquidation ;
- l'ordonnancement (mandatement).

Contrairement aux dispositions antérieures, les **opérations d'engagement et de liquidation** sont exécutées par les agents publics suivants :

- ❖ l'administrateur de crédits ;
- ❖ le délégué du contrôleur financier.

L'administrateur de crédits constitue le dossier du projet d'engagement et les différentes pièces de la liquidation qu'il soumet au visa du délégué du contrôleur financier.

Le délégué du contrôleur financier reçoit le dossier de l'administrateur de crédit et procède aux contrôles relevant de sa compétence et portant sur :

- la qualité de l'administrateur de crédit ;
- l'existence et la validité d'un engagement préalable ;
- l'exactitude du calcul de liquidation.

A l'issue de ces contrôles, il peut valider, ou rejeter le dossier selon les cas. En cas de rejet, il retourne le dossier à l'administrateur de crédits, accompagné du motif de rejet. En cas de validation, le dossier est transmis à la D.G.B pour mandatement.

L'**ordonnancement** relève de la compétence exclusive de l'**ordonnateur principal**, qui provisoirement en attendant l'aboutissement de toute la réforme est le **Directeur Général du Budget**. Il se traduit par l'**émission d'un titre de paiement** sorti de la **cellule d'ordonnancement** du ministère des finances, du budget et du portefeuille public, placée auprès de la D.G.B. L'**émission du titre de paiement** n'intervient qu'après vérification par les services de la D.G.B de l'ensemble du dossier en provenance du **délégué du contrôleur financier**.

L'ordonnateur fait parvenir les mandats de paiement, accompagnés des pièces justificatives, au comptable assignataire de la dépense pour paiement.

Au regard de ce qui précède, dans la phase administrative trois acteurs interviennent : l'administrateur de crédits, le délégué du contrôleur financier et l'ordonnateur principal. C'est l'un des grands changements significatifs dans la chaîne de dépense.

➤ **La phase comptable**

Elle concerne le **paiement** et relève exclusivement de la compétence du comptable assignataire. Cette phase se déroule en deux (2) temps :

- Le contrôle et la prise en charge de l'ordonnance ou du titre de paiement ;
- Le règlement de la dépense.

2) LA PROCEDURE NORMALE D'EXECUTION DE LA DEPENSE ET SCHEMA

C'est la procédure la plus courante et qui doit être utilisée pour les dépenses concernant l'acquisition de biens et services.

Elle s'exécute en deux (2) phases distinctes :

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

A. (1^{ère} phase) : la réservation des crédits

L'administrateur de crédits écrit à trois (3) opérateurs économiques en joignant un bon de commande manuel. Sur la base de la qualité des prestations de service et de la probité morale un seul est retenu.

Dorénavant, il en est ainsi quelque soit la quantité de matériels demandés, l'administrateur de crédits est obligé de mettre en compétition trois (3) fournisseurs

La procédure normale du circuit de la dépense se déroule de la manière suivante :

❖ PHASE ENGAGEMENT

- Au niveau de l'opérateur économique :

- Préparation facture proforma ou devis ;
- Préparation documents fiscaux ;
- Transmission de la facture proforma et du dossier administratif par l'opérateur économique ou le prestataire des services à l'administrateur de crédits (gestionnaires de crédits).

- Au niveau du Ministère dépensier

- Auprès de l'Administrateur de Crédit :
 - Préparation engagement ;
 - Edition liasse d'engagement (deux bons d'engagement et deux bons de commande) ;

- Signature du bon d'engagement ;
 - Signature du bon de commande ;
 - Remise original du bon de commande ;
 - Transmission projet d'engagement plus liasse d'engagement et du dossier administratif de l'opérateur économique par l'administrateur de crédits (gestionnaire des crédits) au délégué du contrôleur financier près le ministère pour validation ou visa.
- Auprès délégué du contrôleur financier :
 - Contrôle du dossier ;
 - Validation (visa) ;
 - Transmission liasse d'engagement par le délégué du contrôle financier à l'administrateur de crédits ;
 - Transmission primata plus duplicata du bon de commande à l'opérateur économique.

❖ **PHASE LIQUIDATION**

- **Au niveau de l'opérateur économique :**

- Préparation du bon de livraison ;
- Préparation facture définitive ;
- Bon de commande ;
- Lettre de commande pour une dépense supérieure ou égale à 5 millions de F CFA mais inférieure à 10 millions F CFA ;
- Marché pour une dépense supérieure ou égale à 10 millions de francs CFA ;
- Procès-verbal de réception ;
- Transmission primata bon de commande plus bon de livraison plus facture définitive à l'administrateur de crédits (préparation réception).

- **Au niveau de l'administrateur de crédits :**

- Réception (service bénéficiaire, administrateur de crédits et le délégué du contrôleur financier) ;
- Préparation du dossier liquidation ;
- Edition liasse liquidation (trois bons de liquidation) ;
- Signature ;
- Transmission bulletin de liquidation plus procès-verbal de livraison plus bon de commande plus facture définitive au délégué du contrôleur financier après exécution de la commande.

- **Au niveau du délégué du contrôleur financier :**

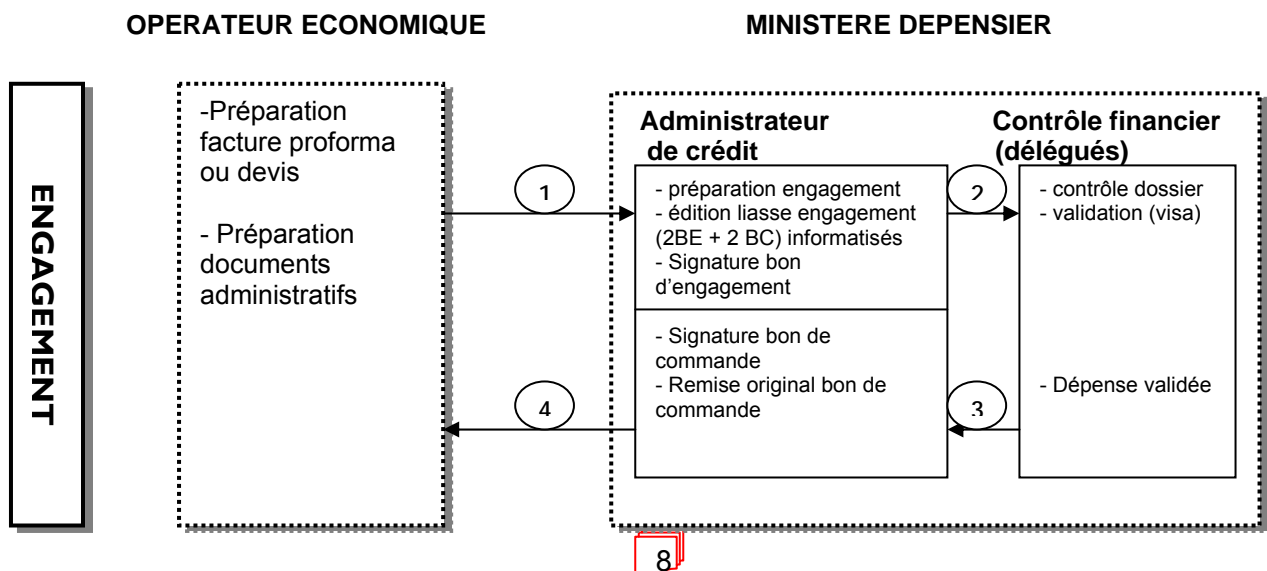
- Contrôle du dossier ;
- Validation électronique ;
- Visa ;
- Transmission de la liasse de liquidation par le délégué du contrôle financier (après visa et validation) au directeur général du budget ;
- Transmission de la liasse validée au directeur général du budget pour ordonnancement de la dépense, établissement du mandat et validation du mandat.

B. (2^{ème} phase) : Transmission à la D.G.B pour mandatement

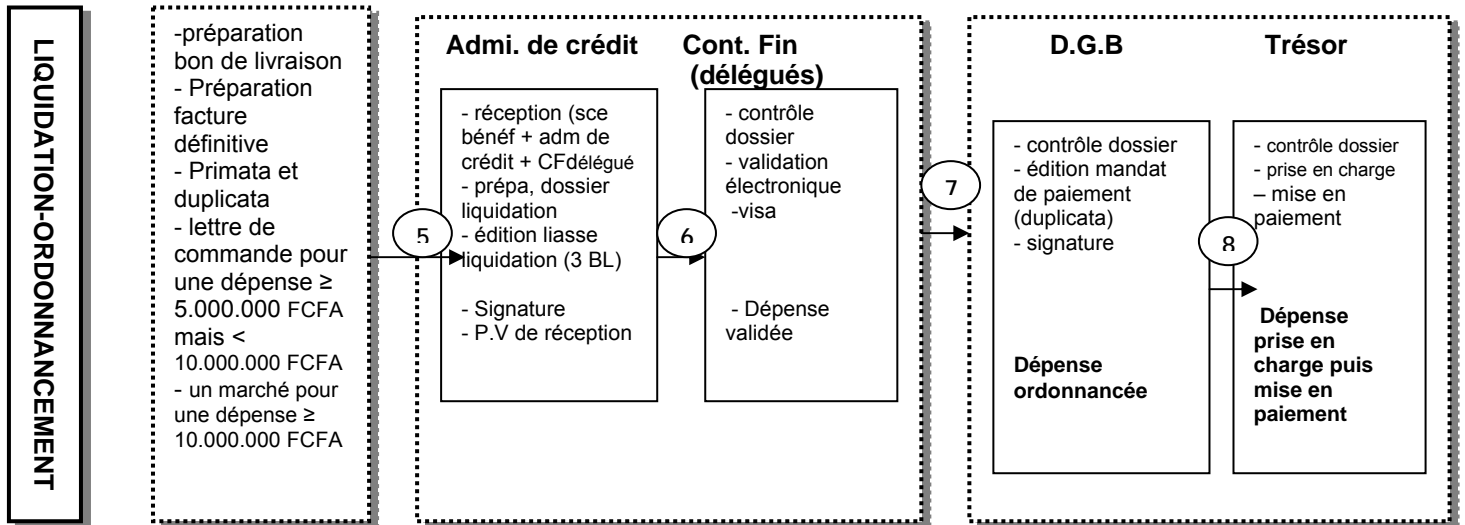
- **Au niveau du directeur général du budget :**

- Contrôle du dossier ;
- Edition mandat de paiement (deux exemplaires), sans titre de règlement (avis de crédits et bon de caisse) qui sont désormais édités par le comptable assignataire et sont désignés par avis de règlement et bon de caisse ;
- L'arrêté n°7331/MEFB-CAB du 4 septembre 2009 fixe l'étendue de la délégation de signature de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat stipulant que désormais sa signature s'applique pour les titres de paiement dont le montant est supérieur à cinquante millions de F CFA ;
- L'article 2 dudit arrêté stipule que les titres de paiement dont le montant est inférieur ou égal à cinquante millions de francs CFA, sont signés par procuration de l'ordonnateur délégué, par les directeurs centraux de la direction générale du budget expressément désignés à cet effet ;
- Signature ;
- Transmission du mandat signé au trésor pour paiement.

Cela se traduit par le schéma suivant :



EXECUTION DE LA COMMANDE



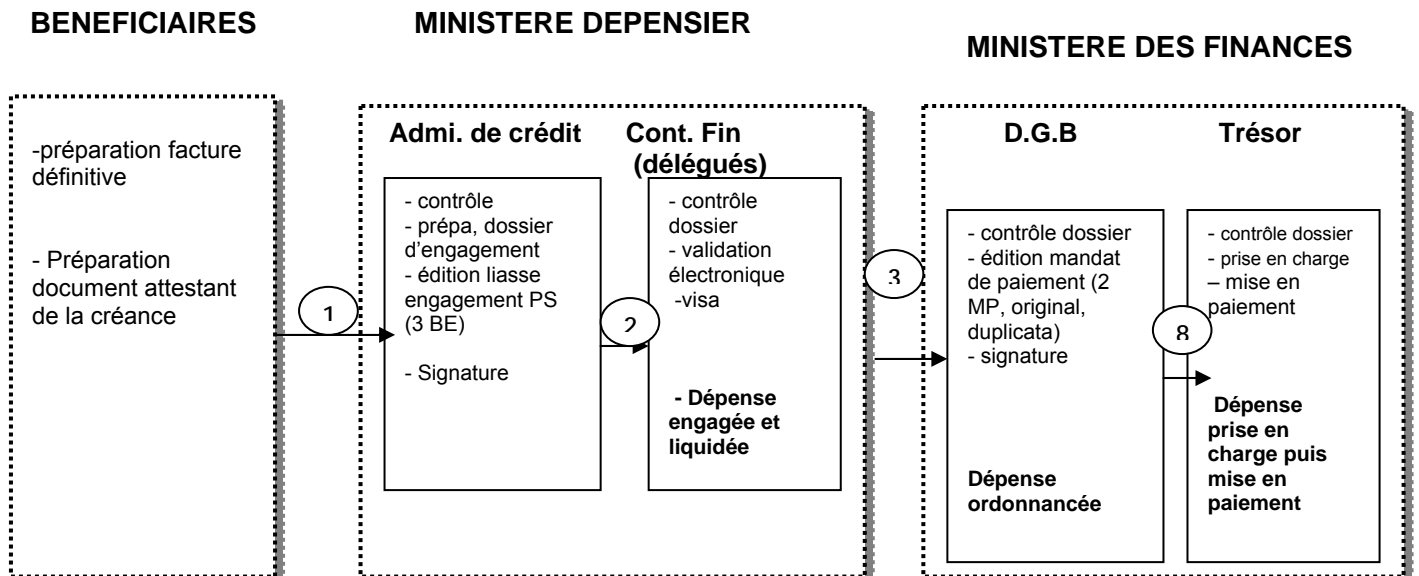
3) La procédure simplifiée d'exécution de la dépense et schéma

Elle diffère de la procédure normale en ce sens que les quatre étapes s'effectuent en une seule phase. Elle permet alors la célérité dans le traitement de l'opération mais suppose que l'on connaisse le montant définitif de la dépense.

Elle doit être utilisée pour les droits constatés (loyers, factures d'eau, d'électricité, de téléphone, contributions aux organismes internationaux, bourses et autres) les frais de transport, les frais de mission et pour les transferts.

Les étapes d'engagement et de liquidation se font concomitamment.

Cela se traduit par le schéma suivant :



CONCLUSION

La réforme en cours de la chaîne de dépense à l'avantage d'éliminer beaucoup de goulot d'étranglement et en même temps de rapprocher les différents acteurs qui y concourent.

Les innovations de taille sont entre autres :

- l'exécution de la phase administrative par trois (3) acteurs ; l'administrateur de crédits, le délégué du contrôleur financier et l'ordonnateur principal du Budget de l'Etat ;
- la valorisation du service fait qui conduit à l'assertion, "*l'Etat ne paie qu'après service fait*" ;
- la signature du titre de paiement relève exclusivement de la compétence de l'ordonnateur principal qui par ce fait l'envoi au comptable assignataire pour paiement, éliminant ainsi l'étape de la direction générale du contrôle financier (signature) ;
- la consécration à terme de tous les ministres en qualité d'ordonnateur principal du Budget de l'Etat au même titre que le ministre des finances qui demeurera ordonnateur principal des recettes ;
- la responsabilisation des ministères dépensiers sur l'utilisation de leurs crédits conformément aux textes en vigueur ;
- le renforcement du rôle de la direction générale du contrôle financier dans la validation de l'engagement et de la liquidation ainsi que le contrôle du service fait ;
- L'émission du titre de paiement sans titre de règlement (avis de crédits et bon de caisse) qui sont désormais de l'initiative du comptable assignataire et deviennent avis de règlement et bon de caisse.

Ainsi donc, cette étape transitoire régie par le décret n°2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat permettra à terme de résorber la plupart des goulots d'étranglement observés sur la chaîne de dépense et aussi de réorganiser toute la régie financière et l'ensemble des structures affiliées.

Annexes :

1) SIGLES ET ABREVIATIONS

- ✚ DGB : Direction Générale du Budget- Directeur Général du Budget ;
- ✚ DGCF : Direction Générale du Contrôle Financier- Directeur Général du Contrôle Financier ;
- ✚ DGT : Direction Générale du Trésor ;
- ✚ DCF : Délégué du contrôleur financier
- ✚ B.C : Bon de commande
- ✚ B.L : Bulletin de liquidation
- ✚ MP : Mandat de paiement
- ✚ FP : Facture proforma
- ✚ FD : Facture définitive
- ✚ RIB : Relevé d'identité bancaire
- ✚ DE : Demande d'engagement

2) CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

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.

1.1. CADRE JURIDIQUE

Lois :

- Lois n°1-2000 du 1^{er} février 200 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat ;
- Toutes les lois de finances des différents exercices.

Décrets, arrêtés :

- Le décret n°187-2000 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- Le décret n°2002/271 du 03 décembre 2002 portant création de la délégation générale des grands travaux ;
- Le décret n°2003-62 du 07 mai 2003 portant organisation de la délégation générale des grands travaux ;
- Le décret n°2009-230 du 30 juillet 2009 réglementant les modalités d'exécution des dépenses de l'Etat ;
- Le décret n°2009-156 du 20 Mai 2009 portant code des marchés publics ;
- L'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 ;
- L'arrêté n°7332/MEFB/CAB du 4 septembre 2009 portant attributions et organisation des délégations du contrôle financier auprès des ministères ;
- L'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 ;

Ces lois, décrets et arrêtés sont souvent complétés par des circulaires qui définissent les modalités d'exécution de certaines opérations budgétaires. C'est le cas de la circulaire n°...../MFBPP-CAB du janvier 2010 fixant les modalités d'exécution et de contrôle du Budget de l'Etat et des organismes subventionnés pour l'exercice 2010.

1.2. CADRE INSTITUTIONNEL

Les textes juridiques attribuent aux cinq (5) institutions ci-après la gestion du processus d'élaboration, d'exécution, de suivi et de contrôle du Budget de l'Etat : Présidence de la République ; le Ministère de l'économie, des finances et du budget, le ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration, le ministère technique et le parlement. Chacune de ces institutions joue un rôle précis dans ce processus avec des attributions clairement définies.