PN-ABG-540

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE
MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE
CONSEIL PERMANENT POUR LA REFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRAFRICAINE (CPRAC)
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

AMBASSADE DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE
AGENCE AMERICAINE POUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL
UNIVERSITE DE PITTSBURGH
INSTITUT INTERNATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU MANAGEMENT

SEMINAIRE SUR LE MANAGEMENT DU PERSONNEL

MODULE 4
LE MANAGEMENT DU BUDGET: CE QU'UN CHEF DU PERSONNEL DEVRAIT SAVOIR SUR LES BUDGETS

BANGUI, DU 19 AU 30 OCTOBRE 1987

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE

CONSEIL PERMANENT POUR LA REFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRAFRICAINE (CPRAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

AMBASSADE DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE

AGENCE AMERICAINE POUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL

UNIVERSITE DE PITTSBURGH

INSTITUT INTERNATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU MANAGEMENT

SEMINAIRE SUR LE MANAGEMENT DU PERSONNEL

SEMINAIRE ORGANISE SOUS LES AUSPICES DE L'ASOSSCIATION AMERICAINE DES ECOLES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (NASPAA) PAR LE CONSEIL PERMANENT POUR LA REFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRAFRICAINE ET L'INSTITUT INTERNATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU MANAGEMENT DE L'UNIVERSITE DE PITTSBURGH

BANGUI, DU 19 AU 30 OCTOBRE 1987

MODULE 4

LE MANAGEMENT DU BUDGET : CE QU'UN CHEF DU PERSONNEL DEVRAIT SAVOIR SUR LES BUDGETS

par
Jean Arnaud BEPOU
Daniel KOSSE

(c) 1987, University of Pittsburgh. All Rights Reserved.

STRUCTURE DU MODULE

SEGMENT I - REFLEXIONS SUR LES REFORMES BUDGETAIRES

A. Les structures budgétaires
B. Préparation et discussion du budget
C. L'exécution et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat

SEGMENT II - LES PRINCIPES BUDGETAIRES DANS LE CADRE DE LA LOI DES FINANCES

A. La notion du budget de l'Etat
B. L'évolution de la notion du budget de l'Etat
C. Les principes techniques des lois de finances

SEGMENT III - L'EXECUTION DE LA LOI DES FINANCES

A. L'aspect juridique de l'exécution de la loi des finances
B. Champ d'application de la règle
C. Les règles de la comptabilité publique
D. En résumé

SEGMENT IV - PREPARATION DU BUDGET PROGRAMME

A. Budget Programme
B. Préparation du budget programme

SEGMENT V - LES ELEMENTS DE LA NOMENCLATURE DU BUDGET

A. Service de la dette
B. Moyens des services
C. Intervention de l'Etat
D. Direction générale (type)

SEGMENT VI - ETUDES DE CAS

A. La négociation budgétaire
B. Expertise du budget général de l'organisation communautaire sous-régionale

SEGMENT I

REFLEXIONS SUR LES REFORMES BUDGETAIRES

par
Dr. Mustapha ELKTIRI
Inspecteur des Finances/Chef de Mission
Ministère des Finances

Professeur - Visiteur
Université de Pittsburgh

(c) 19o/, Mustapha Elktiri and University of Pittsburgh

REFLEXIONS SUR LES REFORMES BUDGETAIRES

Le budget de l'Etat constitue une des structures sociales fondamentales où se reflètent, directement ou indirectement, l'organisation de l'Etat, les structures politiques, les systèmes économiques, les institutions financières et les règles comptables.

Il paraît alors difficilement acceptable de considérer le seul aspect technique des procédures budgétaires en le distinguant de son contexte politique, social et économique. Des réformes projetées sur de simples questions et modalités techniques s'attachent en réalité à revoir et à transformer profondément l'organisation publique, la répartition des pouvoirs, l'organisation de la vie sociale et le système économique. De la même manière, il apparaît que certaines améliorations de la procédure budgétaire rebutent contre des difficultés d'application voire même des impasses dès lors qu'elles impliquent une transformation profonde des comportements des agents et des structures politiques, économiques, sociales et mentales.

L'actuelle procédure budgétaire soulève des objections et des critiques qui portent sur les méthodes de préparation, d'élaboration, de discussion et de vote, d'exécution et de contrôle du budget et qui visent non seulement les aspects techniques qui ont d'ailleurs bien souvent des inspirations et des motivations politiques.

En fait, le débat sur le plan politique évoque le caractère insuffisamment démocratique des différentes phases dans le processus d'établissement du budget : préparation, vote et contrôle du budget. On fait valoir que les acteurs et intervenants dans ce budget - organisations politiques et syndicales, usagers des services publics et bénéficiaires des dépenses de l'Etat, contribuables et fonctionnaires - ne seraient pas totalement et pleinement impliqués et associés dans toutes les phases de la procédure budgétaire.

Si tel n'est pas l'objet de cette approche analytique des réformes budgétaires possibles qui se borne à souligner les limites d'ordre technique dans l'actuelle procédure budgétaire, on ne manquera pas de souligner que le caractère plus ou moins démocratique de la procédure budgétaire ne saurait en rien solutionner certains problèmes techniques dans la mesure où ils découlent de la nature même de l'économie administrée distincte de l'économie du marché.

Les points de réflexion que l'on peut retenir sur le terrain technique de l'actuelle procédure budgétaire, fort nombreux, sont souvent contradictoires dès lors qu'ils émanent

de milieux de l'opinion publique et de groupes d'intérêt dont la portée et les niveaux d'influence ne sont pas les mêmes parce que l'inspiration et les motivations sont différentes.

Plus généralement, les réflexions portent sur les tructures budgétaires, la préparation et le vote du budget, le contrôle de son exécution.

A. LES STRUCTURES BUDGETAIRES

Dans sa conception actuelle, le budget de l'Etat s'articule autour de trois séries de comptes :

- le budget général
- les comptes spéciaux du Trésor
- les budgets annexes.

A l'égard de cette articulation du budget, les avis et les positions sont partagés :

- Certains se prononcent pour la multiplication des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor qui trouve sa justification dans le fait, bien compréhensible pour tout un service gestionnaire et dépensier, de pouvoir compter sur des recettes sûres, en accroissement régulier et soutenu. Le principe même de l'affectation d'une recette à tel service ou à telle catégorie de dépenses semble être bien apprécié de l'opinion publique (1).

- Les autres et non des moindres parmi les praticiens du budget estiment que cette présentation budgétaire s'articulant autour des deux principales composantes, budget général et comptes spéciaux du Trésor, n'est pas de nature à permettre une connaissance des flux de dépenses publiques réelles entre le budget général et les comptes spéciaux du Trésor tels que le compte sur dotations des Collectivités Locales et le compte d'avances.

Au surplus, on ne peut s'empêcher de constater que le compte d'avances du Trésor aux Entreprises Publiques n'enregistre pas de contrepartie recettes dans le budget et, par conséquent, ne traduit pas la réalité budgétaire.

La structure budgétaire présentée en lignes donne à s'interroger sur la nature et le contenu de la nomenclature budgétaire et suscite les plus vives critiques.

---

(1) Pierre Lequerre, Le budget de l'Etat - Préparation - Exécution - Contrôle, Notes et Etudes documentaires (La Documentation Française), p. 105.

3

Tout d'abord, cette nomenclature budgétaire, pour hétéroclite qu'elle puisse paraître, demeure une nomenclature de moyens. Mais le plus important dans un budget, ce sont les missions et les objectifs des services plus que les moyens qu'ils mettent en oeuvre.

De surcroît, on considère d'ailleurs avec les spécialistes de la comptabilité des entreprises que non seulement cette nomenclature budgétaire est dépassée et remise en cause, mais encore que l'ensemble de la comptabilité publique en tant que système d'information et de gestion est décrié et dénoncé. Force est de constater l'absence de comptabilité analytique, de comptabilité patrimoniale et d'articulation nette et claire entre lois de Finances et comptes de Trésorerie.

La mise en application du plan comptable de l'Etat remédie à des lacunes soulignées par les experts en Comptabilité Commerciale. Il est cependant exclu que la comptabilité publique puisse et même doive s'aligner sur la comptabilité commerciale. Elle a ses besoins et ses contraintes propres, car elle répond au secteur non marchand de l'économie administrée.

A cet égard, il convient de relever la dichotomie et la rupture entre la situation du budget de l'Etat et la situation des ressources et des charges du Trésor. Apparaît alors la nécessité d'une harmonisation des deux instruments de politique financière et économique de l'Etat et de leur adéquation au niveau de la prévision budgétaire. Ensuite, la nomenclature du budget actuel n'assure pas une homogénéité dans la classification budgétaire en lignes, articles et paragraphes.

C'est ainsi que dans le chapitre du budget d'Equipement, la ligne budgétaire correspond :

- tantôt à la nature de la dépense : achat de véhicule par exemple,
- tantôt à un projet tel qu'un barrage, une route ou un port.

On peut alors proposer comme réforme possible en vue de l'uniformisation de la présentation budgétaire et dans un souci de travail de synthèse au moyen de l'informatique que :

- la ligne budgétaire corresponde à une nature de dépense économique ;
- l'article corresponde à une structure administrative ;
- le paragraphe corresponde à une action, à un programme : construction d'une route, d'un barrage, etc...

Une telle classification a l'avantage d'aller au fond des choses et d'entrer dans le détail des opérations budgétaires et des normes d'utilisations des crédits budgétaires : consommation de carburant, d'ingrédients, de pièces détachées ou de rechange dans la réalisation du projet de barrage ou de route par exemple.

La réforme de la nomenclature budgétaire permet de dépasser le conflit entre nomenclatures de moyens et nomenclatures d'objectifs car, avec "la brique élémentaire" que constitue le paragraphe, on peut facilement et rapidement opérer de nombreuses présentations du budget.

Dès lors, il est loisible de supprimer les programmes d'emplois qui sont de mise dans l'actuel système budgétaire puisque les crédits vont être répartis par nature de dépenses dans le cadre de la révision de la nomenclature budgétaire.

Enfin, il y a de multiples cloisons entre les lignes budgétaires qui ont comme corollaire que les chapitres budgétaires ne couvrent pas un champ suffisamment large et étendu pour contenir les opérations indispensables d'entretien et de maintenance et celles de caractère continu.

Dès lors que le budget est voté par titre, il est plus commode alors de faire du titre l'unité de gestion et de contrôle, les mouvements de transferts et de mutations des crédits s'opérant librement à l'intérieur même du titre.

Cette modalité répond au souhait des responsables des différents services administratifs qui y voient un moyen stimuler l'esprit d'initiative et les possibilités de mouvement. En revanche, les parlementaires et les contrôleurs seraient plutôt enclins à une multiplication du nombre des lignes budgétaires qui autorise selon eux une réelle information et une sérieuse surveillance budgétaire.

B. PREPARATION ET DISCUSSION DU BUDGET

Il semble que les critiques les plus fondées portent sur la manière insuffisamment rationnelle dont sont préparées et prises les décisions budgétaires. A l'encontre des procédures actuelles de préparation du budget, on relève que les dossiers pêchent par leurs insuffisances et lacunes et que les opérations budgétaires envisagées sont en fait mal étudiées parce que mal analysées ou mal calculées quant à leurs avantages et inconvénients.

Les facteurs explicatifs de cette situation peuvent être :

- l'absence d'articulation ou la mauvaise liaison entre le budget et le Plan.

- le manque de moyens des services d'études, d'analyses et de prévisions budgétaires.

- les carences de la Comptabilité Nationale qui fait prévaloir l'économie marchande et les agrégats macro-économiques significatifs et occultes des indicateurs non moins importants et révélateurs : les nuisances, la pollution, l'équipement des réserves et des stocks.

- la règle de l'annualité budgétaire qui limite l'horizon temporel d'un budget et par conséquent en réduit la portée des études et analyses sur les interactions entre les mesures budgétaires et financières envisagées et l'évolution de l'économie et des structures économiques et sociales du pays.

- les discussions et arbitrages en conférences budgétaires des propositions budgétaires et états prévisionnels des différents départements et services dépensiers qui se limiteraient à tous les niveaux, techniques et politiques, à des séances de marchandages improvisés et de compromis âprement élaborés.

- la distinction entre services votés et mesures ou autorisations nouvelles qui est susceptible de perpétuer les situations acquises et de se dresser en obstacle majeur aux restructurations fondamentales. Elle serait même à l'origine de l'impossibilité où se trouvent l'administration et le Parlement d'envisager des réformes de structures.

Or cette distinction paraît répondre à une logique : aussi longtemps que le Gouvernement n'a pas changé ses objectifs ou sa conception du fonctionnement de l'Administration, il est normal d'allouer de manière quasi-automatique aux services administratifs dépensiers les moyens de fonctionnement en conformité avec les programmes et selon les règles pré-établis ou retenus au préalable. Toute mesure ou autorisation nouvelle va traduire au niveau du budget les changements et modifications que l'Exécutif ou le Législatif entend introduire. Il peut s'agir de changements profonds qui ne sauraient en rien remettre en cause la distinction en question. Mais en général, comme il est délicat d'opérer rapidement dans l'horizon temporel du court terme limité à une année des changements structurels considérables et significatifs, les mesures ou autorisations nouvelles se limitent en fait à une part relativement réduite ou à une portion incongrue du Budget.

A l'égard de ces critiques formulées quant à la préparation du budget, il convient de reconnaître que les décisions budgétaires tentent tant bien que mal d'apprécier les mesures ou solutions envisageables avec les moyens d'information et les outils d'analyse dont disposent les autorités budgétaires. A vrai dire, ces matériaux d'information et d'analyse ont été pendant longtemps relativement carents ou tout au moins laconiques dans ce secteur de l'économie administrée qui, par sa nature et ses caractères, se prête difficilement à une gestion rationnelle comme dans le domaine de l'économie marchande. De plus en plus actuellement, la nécessité se fait sentir pour les pouvoirs publics et les autorités économiques et financières de disposer de toute la panoplie des instruments d'aide à la décision, des études économiques et des enquêtes statistiques pour gérer cette économie administrée qui conquiert lentement mais sûrement la vie économique.

Les tendances actuelles s'articulent autour de sept volets :

- Le renforcement de l'articulation entre le processus de planification et l'établissement de budgets annuels de l'Etat.

- Un intérêt plus marqué pour les aspects qualitatifs du Plan.

- Une plus grande souplesse dans l'élaboration des programmes d'équipements publics et une meilleure coordination intersectorielle.

- Une plus grande rigueur en matière d'études et de sélection de projets et de suivi de l'exécution.

- Une liaison plus étroite entre budget d'équipement et budget de fonctionnement.

- La rationalisation de l'affectation des ressources.

- La restructuration et les réformes administratives.

1. Le renforcement de l'articulation entre le Plan et le Budget

Pour assurer une meilleure coordination entre le Plan d'orientation et le Budget de l'Etat, les budgets économiques annuels peuvent être utilisés comme base de l'élaboration des lois de finances et comme instruments de prévision à court terme qui intègrent les impératifs de la conjoncture au processus de planification à moyen terme.

Le budget économique assure une politique de régulation économique et financière dans la conjoncture en ce sens qu'il

permet de poser clairement les problèmes et difficultés économiques qui apparaissent à brève échéance devant les contraintes de dépendance extérieure et la rigidité des structures et tente de les résoudre pour atténuer l'émergence de tension quasi-permanentes.

Le budget économique s'érige ainsi en relais nécessaire entre les préoccupations à court terme et les objectifs de la stratégie de développement à moyen terme en ce sens qu'il apporte des moyens correctifs à la politique économique et assure la cohérence entre les évolutions et fluctuations à court terme, et les finalités du développement national économique et social à moyen et à long terme.

Dès lors qu'il incite à l'appréciation et à l'évaluation régulière et continue de la stratégie du développement économique et social, il rend plus efficace la gestion de l'économie nationale à court terme et améliore l'efficacité et la gestion de la politique socio-économique. Il intervient pour enrichir davantage et annuellement le contenu des lois de Finances et en resserer les liens et la comptabilité avec les composantes du plan d'orientation rendu plus souple et plus opératoire.

2. Un intérêt plus marqué pour les aspects qualitatifs du plan

Les objectifs du Plan d'orientation pour le développement économique et social ne sauraient être atteints par la seule réalisation des programmes d'investissement et des éléments quantitatifs. Apparaît alors l'intérêt des choix qualitatifs des moyens et mesures de réformes dont le suivi doit être assuré.

3. Une plus grande souplesse dans l'élaboration des programmes d'équipement publics et une meilleure coordination intersectorielle

Elles impliquent une hiérarchisation des programmes d'investissement et une allocation des ressources disponibles aux projets les plus prioritaires, plate-forme d'un programme minimal du plan comprenant entre autres :

- les projets en cours de réalisation ;

- les opérations indispensables de maintenance et celles à caractère continu ;

- les projets éligibles à un financement extérieur et assortis d'études de faisabilité appropriées.

On peut éventuellement ajouter à ce programme minimal une liste supplémentaire de projets dont la faisabilité est démontrée

par des études techniques et économiques et qui gagneraient à être retenus et inscrits dans le cadre des lois de finances annuelles pour autant que les moyens financiers l'autorisent.

4. Une plus grande rigueur en matière d'études et de choix de projets

La réalisation des objectifs du Plan de développement économique et social en conformité avec les priorités sectorielles retenues est conditionnée pour une large part par la capacité des services techniques à assurer une meilleure rentabilité des investissements publics. Dès lors, il est hautement indiqué d'améliorer et de parfaire la capacité de préparation d'analyse, d'évaluation du choix de projets à la charge du secteur public et de leur mise en oeuvre et de leur gestion. A cet égard, il convient d'étudier la rentabilité économique et sociale des projets publics d'une certaine importance avant leur inscription éventuelle dans la loi de Finances annuelle. De même, est-il nécessaire de procédér à l'étude, à l'évaluation et/ou suivi de l'exécution des projets à caractère local ou régional.

5. Une liaison plus étroite entre budget d'équipement et budget de fonctionnement

Les dispositions utiles doivent être prises tant sur le plan organisationnel que financier pour assurer la liaison nécessaire et l'articulation harmonieuse entre budget de fonctionnement et budget d'équipement de l'Etat, et mettre en place les instruments et moyens modernes de gestion budgétaire.

Entre autres, l'informatisation du budget s'inscrit comme une exigence nouvelle de la gestion budgétaire moderne, compte tenu de la masse de données quantifiées, et d'informations qu'elle induit. Cette informatisation du budget de l'Etat consiste à intégrer l'ensemble des intervenants à l'acte du budget : ordonnateurs - autorités budgétaires - C.E.D. et Trésor.

Une telle démarche doit conduire à assurer les concordances nécessaires entre les émissions et les paiements effectués au titre d'un budget donné.

D'autre part, une autre réforme budgétaire doit toucher le contenu et le fond du budget d'investissement pour opérer un transfert de certaines catégories de dépenses qui lui sont imputées dans le système budgétaire actuel, au budget de fonctionnement.

Exemples :

- les dépenses de publicité touristique.

- les dépenses d'achat de munitions et d'armes dans le budget de la Défense Nationale.

- les dépenses d'entretien et de maintenance d'ouvrages : routes, barrages, ports.

Le dosage entre le budget de fonctionnement et le budget d'équipement ou d'investissement doit permettre une nouvelle vision des crédits d'investissement en pourcentage du P.I.B. et prévenir des indicateurs de dérapage.

Il convient aussi de privilégier les allocations de ressources aux programmes, projets et actions d'investissement dont les crédits de fonctionnement doivent constituer des dépenses récurrentes et d'accompagnement.

6. La rationalisation de l'affectation des ressources budgétaires

La rareté des ressources financières internes mobilisées par le budget de l'Etat comme modalité privilégiée de financement constitue une contrainte objective du système budgétaire actuel qui implique un effort de rationalisation, d'encadrement des dépenses publiques et une efficience en matière d'affectation des ressources aussi bien de fonctionnement que d'équipement, et des projets de développement.

Comme le souligne OTA SIK, c'est une fonction du marché que de vaincre les raretés permanentes et celles qui nécessairement se succèdent. C'est le principe bien connu de la maîtrise des raretés. (1)

La place privilégiée de l'Etat dans le développement économique et social commande de la concordance et l'adaptation des objectifs aux moyens ainsi que l'harmonisation des dépenses publiques aux ressources disponibles.

7. La restructuration et les réformes administratives

Les actions de réformes administratives doivent être menées constamment, à la fois verticalement et horizontalement, pour donner aux services administratifs gestionnaires les impulsions nécessaires et leur assurer les conditions de travail dans le cadre du renforcement des processus de déconcentration des pouvoirs, de la décentralisation et d'une participation active des populations.

---

(1) OTA SIK, "Pour une troisième voie" l'Economiste (P.U.F.).

Il s'agit de faire évoluer les structures d'une administration territoriale et des structures régionales avec des pouvoirs législatifs, financiers et administratifs leur permettant de s'affirmer, d'identifier leur besoins et dévaluer l'échelle de leurs priorités et préférences, et d'exprimer collectivement les aspirations des populations et leurs exigences dans un cadre contractuel entre les collectivités locales et régionales de l'Etat.

Au niveau des discussions du budget de l'Etat, dans l'instance législative, elles ne donnent pas toujours lieu à une information soutenue et à une large diffusion pour qu'elles puissent passionner l'opinion publique.

Corollaire de la préparation du budget, la discussion parlementaire pêche par le défaut de la mauvaise préparation du projet de budget.

Il faut souligner également que la brièveté des délais laissés aux parlementaires pour examiner attentivement et minutieusement un document aussi volumineux et au contenu complexe et difficile à assimiler n'est pas pour faciliter toujours le travail de contrôle technique et politique des représentants de la Nation. De ce fait, le Parlement ne semble pas jouer dans le système budgétaire un rôle efficace de censeur des administrations. Il y a une différence du niveau et de l'intensité des contrôles parlementaires entre les systèmes latins et anglo-saxons.

Dans la tradition parlementaire française qui a inspiré les pays francophones, le contrôle parlementaire sur le projet de budget est assuré essentiellement par la grande commission spécialisée des Finances dont le rapporteur joue un rôle prééminent dans la conduite et l'orientation des débats sur les budgets sectoriels et sur le cadre d'ensemble du budget. En général, les groupes parlementaires s'emploient à désigner comme leurs représentants dans cette commission les éléments les plus chevronnés en matière financière et les plus rompus aux questions budgétaires. Mais le rapport de forces entre les pouvoirs exécutif et législatif et le rôle fortement prononcé des rouages administratifs dans l'élaboration budgétaire confèrent des avantages certains au pouvoir exécutif.

Dans la procédure britannique, on trouve une commission spéciale (committee ou estimates) qui fonctionne toute l'année et qui a pour mission d'étudier les demandes de crédits.

Composée d'une quarantaine de membres choisis parmi les groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, cette commission passe en revue et en détail les demandes de crédits, en examine les structures de base, propose des réformes et des économies de dépenses publiques.

Cette commission, présidée par un représentant de la majorité, fait connaître au début de l'année financière son programme de travail au Gouvernement et se répartit en plusieurs sous-comités dont chacun se compose des fonctionnaires de la chambre des communes qui instruisent les dossiers.

La commission spéciale peut appeler les chefs des services intéressés.

Un rapport final qui sanctionne les travaux et actes et qui engage sa responsabilité tout entière est rendu public avec les réponses des ministères concernés. Le Parlement britannique illustre bien son rôle très efficace et prévalent dans la discussion du budget de l'Etat ainsi que son contrôle technique et politique.

C. L'EXECUTION ET LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

Ils sont considérés tout aussi lourds, encombrants qu'inefficaces. On s'aperçoit que, de plus en plus, le budget ne s'exécute pas de manière normale et on assite à une inadéquation manifeste entre les crédits ouverts au budget de l'Etat et les moyens de paiement de sorte que l'on ajuste les réalisations de dépenses publiques aux ressources de trésorerie disponibles. Le système de gestion semble l'emporter sur le système de l'exercice.

De cette situation de fait patente, découlent des conséquences au niveau des règles budgétaires d'annualité et de report des crédits.

D'une part, la règle de l'annualité budgétaire semble battue en brèche non seulement parce qu'elle empêche de voir loin donc juste, mais surtout parce qu'elle ne résiste plus aux tensions et aléas conjoncturels des budgets en difficulté de financement.

D'autre part, la procédure de report des crédits qui a justement prévalu dans le budget d'investissement est de plus en plus remise en cause. Désormais et depuis au moins deux années, on sursoit au report des crédits d'investissement et on s'en tient à l'annulation des crédits non utilisés au titre d'une année budgétaire donnée pour envisager l'inscription de crédits nouveaux l'année suivante.

Il y a des inconvénients à la suppression du report des crédits :

- mise en difficulté du projet ou de l'investissement entamé et risque de discontinuité.

- révision annuelle du programme d'investissement qui porte ateinte à la procédure de la pluriannualité qui s'accommode de la gestion des crédits et dotations affectés aux projets et programmes d'investissement.

Si l'idéal est de revenir à la normale, en l'occurence à la modalité de report des crédits d'investissement, il n'en demeure pas moins qu'il convient d'assurer l'adéquation nécessaire entre les crédits de paiement et les décaissements effectifs du trésor. En effet, il existe un lien institutionnel entre le crédit de paiement et le moyen de paiement effectif et prévisible.

Les avantages de cette harmonisation et de cet ajustement des dépenses engagées aux disponibilités de caisse sont multiples :

- la clarté et la transparence ;

- moins de rétention aveugle et de blocage imposé par les organes de contrôle de l'exécution du budget aussi bien au niveau de l'engagement qu'au niveau des paiements : C.E.D. - Comptables publics du Trésor.

- efficacité des actes et opérations de dépenses publiques d'autant moins que l'on opère une appréciation et sélectivité entre la dépense productive et la dépense improductive qu'une rupture entre les crédits de paiement et les décaissements permet et renforce.

13

SEGMENT II

LES PRINCIPES BUDGETAIRES DANS LE CADRE DE LA LOI DES FINANCES

A. LA NOTION DU BUDGET DE L'ETAT

Dans son acception la plus large, le mot "budget" désigne tout document comptable traduisant un plan d'action dans le domaine financier. Mais, au point de vue juridique, le mot a un sens beaucoup plus précis. Seuls constituent des budgets, les documents qui prévoient et autorisent, pour l'année à venir, les dépenses et les recettes des organismes publics. A fin de préciser cette notion de budget, il convient d'examiner ses deux éléments essentiels, précision et autorisation, de manière à distinguer le budget des documents comptables d'ordre purement prévisionnel qui sont élaborés par les entreprises.

1. Le budget, acte de prévision

Le budget étant établi pour l'exercice à venir, il est nécessaire d'évaluer à l'avance, avec le maximum de précision, la nature et le montant des dépenses à effectuer et l'importance des recettes qui pourront être recouvrées. Ceci permettra, en particulier, de déterminer la charge qui va peser sur les contribuables.

2. Le budget, acte d'autorisation

La perception des recettes et la réalisation des dépenses publiques ne sont possibles que dans la mesure où elles ont été préalablement autorisées. L'aspect d'autorisation du budget est ainsi l'élément le plus important : c'est lui qui entraîne des conséquences sur le plan juridique.

B. L'EVOLUTION DE LA NOTION DE BUDGET DE L'ETAT

Le développement de l'interventionnisme de l'Etat a fait

évoluer la conception traditionnelle du budget. Le budget de l'Etat n'assure plus seulement le fonctionnement des services publics indispensables à la vie de la nation, mais aussi l'intervention des pouvoirs publics pour assurer l'expansion économique dans la meilleure justice sociale. L'insertion du budget de l'Etat dans le contexte économique et financier a donné naissance aux lois de finances. "Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent." En R.C.A., les lois de finances sont promulguées par ordonnance du chef de l'Etat.

On distingue trois types de lois de finances :

1. La loi de finances de l'année, aussi appelée loi de finances initiale. Elle comprend la loi de finances proprement dite qui retrace les recettes et les dépenses prévues pour l'année.

2. La loi de finances rectificative

Elle, seule, peut modifier les évaluations de recettes et les autorisations de dépenses arrêtées en loi de finances initiale.

3. La loi de règlement

Elle constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les éventuelles différences entre les résultats d'exécution et les précisions qui avaient été faites dans la loi de finances initiale de l'année, complétées le cas échéant, par les lois de finances rectificatives.

4. Caractéristiques des lois de finances

Les lois de finances annuelles constituent le cadre législatif des interventions de l'Etat et peuvent contenir des dispositions relatives à la fiscalité, à la trésorerie, au régime des subventions accordées par l'Etat et aux dépenses effectuées par ce dernier.

C. LES PRINCIPES TECHNIQUES DE LOIS DE FINANCES

Les principes techniques des lois de finances expriment essentiellement la sagesse qui devrait prévaloir dans la gestion financières classique des deniers publics. Ces principes une fois énoncés ont, toutefois, toujours fait l'objet de certains aménagements pratiques rendus nécessaires par la réalité et le besoin d'efficacité dans la gestion.

Il s'agit des principes de l'annualité, de l'unité, de l'universalité et de l'équilibre.

1. L'annualité

a) Le principe :

Il signifie que la vie financière de l'Etat doit se développer par tranches annuelles indépendantes les unes des autres. Ce principe reste, toutefois l'un des fondements du droit budgétaire, le découpage en tranches annuelles ayant pour but de permettre un contrôle efficace. Il paraissait normal de faire coincider le principe de l'annualité budgétaire avec l'année civile.

b) Les aménagements apportés au principe

- En réalité, des textes organisent les procédures destinées à retoucher en cours d'année les prévisions initiales.

Les lois de finances rectificatives peuvent aller jusqu'à bouleverser l'équilibre initial.

- L'évolution des activités de l'Etat l'ont ramené à concevoir des prévisions à plus long terme qu'une simple prévision annuelle. La technique retenue est celle des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les premières correspondent à l'autorisation d'engager des dépenses et les secondes à celles de les exécuter. Les dépenses d'investissements appelées dépenses en capital peuvent être portées sur plusieurs années lorsqu'il s'agit par exemple des travaux d'équipement et des actions de grande envergure. Les crédits de paiement correspondent, quant à eux, aux sommes qui pourront effectivement être dépensées (ordonnancées et payées) au cours de l'exercice dans la limite des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

- Les reports de crédits permettent le report sur l'exercice suivant et prolonge ainsi le cadre annuel.

2. Le principe d'unité

a) Le principe

Ce principe recouvre en réalité deux significations.

- Tout d'abord, le plan budgétaire doit comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses.

- Ensuite, toutes ces recettes et toutes ces dépenses doivent apparaître dans un document unique. L'intérêt de ce principe est multiple :

- Il permet de constater si le budget présenté est réellement en équilibre et dans l'hypothèse inverse d'apprécier

l'ampleur du déséquilibre par simple comparaison des totaux des recettes et des dépenses.

- Il est également nécessaire pour connaître le volume du budget qui peut ainsi être rapporté au montant de la production intérieure brute, donc ainsi le poids exact des charges que fait peser l'Etat sur l'ensemble de l'économie.

b) Les aménagements au principe

Force est de constater la multiplication des gestions financières hors budget. En conséquence, le principe de l'unité signifie aujourd'hui que le budget doit comprendre toutes les recettes et les dépenses de l'Etat si celui-ci n'a pas décidé de les réaliser au moyen de gestions autonomes. Certains services à caractère industriel ou commercial obtiennent un régime financier approprié à leur fonctionnement. A titre d'exemples, la société Energie Centrafricaine, la Société nationale des eaux, l'Office centrafricain de sécurité sociale, etc...

Le principe de l'unité a perdu sa rigueur par l'existence des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor. Le budget annexe de l'office centrafricain des Postes et Télécommunication est un exemple. Quant aux comptes spéciaux, ils ont pour unique objectif de retracer les opérations de caisse à caractère provisoire et destinées à se compenser entre elles.

Les comptes spéciaux du trésor sont au nombre de 5 (Cf. ordonnance N° 81/011 portant loi organique relative au régime financier).

- Les comptes d'affectation spéciale retracent les opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières en application d'une disposition d'une loi de finances.

- Les comptes de commerce retracent des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées accessoirement pour des services publics de l'Etat.

- Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers retracent des opérations consécutives à des accords internationaux approuvés par la loi.

- Les comptes d'opérations monétaires.

- Les comptes d'avances retracent les avances que le Ministre de l'Economie et des Finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

L'unité du budget n'est plus respectée dans la mesure où le budget d'une année est en réalité composé et retracé par plusieurs documents.

3. Le principe de l'universalité

a) Le principe

Ce principe suppose que le budget retrace effectivement la totalité des dépenses et des recettes, l'ensemble des ressources et des charges. Il recouvre, en réalité, deux significations :

- d'une part, de la règle du "produit brut" qui exige que les dépenses et les recettes apparaissent au budget pour le montant intégral ; cela éviterait toute possibilité de camouflage.
- d'autre part, de la règle de "non affectation des recettes aux dépenses" qui interdit de réserver certaines

recettes déterminées à la couverture de certaines dépenses également déterminées. Toutes les recettes doivent, en effet, pouvoir indistinctement couvrir l'ensemble des dépenses inscrites au budget.

Ce principe toutefois n'a jamais été appliqué d'une manière absolue et rigoureuse.

b) Les aménagements au principe

- La loi de finances de l'année ne peut autoriser qu'une possibilité de découvert ; dans ce cas il est difficile d'inscrire le montant intégral.

- Les budgets annexes affectent les recettes d'exploitation du service qui en est doté, à ses dépenses d'exploitation et certaines ressources spéciales à ses dépenses d'investissement.

- Les comptes spéciaux du trésor réalisent, quant à eux l'affectation de recettes déterminées à des dépenses déterminées. Les plus évidents sont bien évidemment les comptes d'affectation spéciale qui, par définition, assignent certaines recettes au financement de certaines dépenses.

4. L'équilibre budgétaire

a) Le principe

Le principe de l'équilibre suppose traditionnellement que dans les prévisions budgétaires le montant global des recettes doit être égal au montant total des dépenses. L'équilibre budgétaire apparaissait comme signe d'une gestion saine. Un déficit ne pouvait pas plus être accepté, puisqu'en effet, les dépenses nécessaires au fonctionnement d'intérêt commun ne pouvaient pas ne pas être réalisées.

Le principe en tant que tel est facilement compréhensif, mais il ne pouvait s'appliquer rigoureusement qu'à un budget de fonctionnement.

b) Les aménagements au principe

La structure du budget est de plus en plus fonction du type d'actions décidées par l'Etat compte tenu d'objectifs conjonctuels ou structurels définis par le gouvernement.

Ainsi, par exemple, en période d'expansion économique, il peut être souhaitable que l'Etat prélève plus qu'il ne dépense, épongeant par la même les disponibilités trop abondantes et enrayant les tendances inflationnistes qui en découlent. A l'inverse, en période de difficultés, il peut décider de relancer l'économie par une politique de grands travaux. Il résulte de l'évolution de la conception même de l'équilibre que ce dernier n'a plus le même contenu. Actuellement, l'équilibre est un concept lié à l'idée d'un acte jugé, à un moment donné, comme souhaitable dans l'économie générale.

5. Le principe de spécialité des crédits

a) Le principe

Par delà les quatre grands principes précédemment exposés, il convient de signaler une autre règle très importante appliquée en matière budgétaire. Il s'agit de la règle de la spécialité des crédits. Les dépenses de l'Etat sont classées selon une nomenclature très précise, ce qui permet d'effectuer son contrôle sur les dépenses réalisées.

Le chapitre reste donc l'entité de base du budget même s'il possède des subdivisions plus fines (article et paragraphe) et c'est lui qui caractérise la nature de la dépense. Les ministres n'ont de liberté d'appréciation qu'à l'intérieur du

chapitre. Les crédits inscrits sur la ligne budgétaire qu'est le chapitre correspondent à la réalisation de dépenses de nature déterminée et ont un caractère limitatif. Ils ne peuvent donc, en aucun cas, être dépassés.

b) Les aménagements

Il s'agit de la procédure des crédits globaux, des décrets d'avances, des arrêtés de transfert et des décrets de virement.

- Les crédits globaux : ce sont des crédits ouverts à des "chapitres réservoirs" au budget des charges communes du ministère de l'économie et des finances. Il s'agit de crédits pour dépenses éventuelles ou pour dépenses accidentelles.

- Les décrets d'avances : Lorsque les crédits globaux pour dépenses éventuelles sont insuffisants pour alimenter les crédits provisionnels et lorsque l'on veut utiliser les crédits globaux pour dépenses accidentelles, il est possible de recourir à des décrets.

- Les arrêtés de transfert de crédits : les transferts de crédits modifient la détermination du service responsable de la dépense sans en modifier la nature.

- Les décrets de virement de crédits : les virements de crédits modifient la nature de la dépense prévue en loi de finances et dans les décrets de répartition. En effet, dans ce cas, les crédits passent d'un chapitre à un autre.

SEGMENT III

L'EXECUTION DE LA LOI DES FINANCES

Il ne suffit pas qu'un budget soit voté et promulgué pour qu'il soit appliqué par les administrations publiques. Pour établir une planification prévisionnelle sur un an, de toutes les opérations financières, l'administration centrale des finances procède après consultation des services intéressés, à une centralisation de toutes les décisions financières pour l'année à venir. L'exécution du budget pose ainsi le problème des rapports entre une autorité centrale (le ministère des finances) et les ministères, services, établissements publics utilisateurs. Ces derniers se trouvent placés dans une situation de dépendance étroite à l'égard du ministère des finances qui a la responsabilité d'assurer le respect des décisions financières. Or l'administration ne peut pas être considérée comme un bloc monolithique qui exécute spontanément et sans aucune réaction les ordres qui lui sont donnés. Pour lui imposer une discipline financière, les autorités centrales ont été conduites à enserrer son action dans un ensemble de règles juridiques uniformes et impersonnelles qui la contraignent malgré elle à l'obéissance. Il existe ainsi de multiples procédures dénommées règle de la comptabilité publique que chaque administration, chaque établissement, chaque service, doit automatiquement appliquer lors de ses opérations financières. L'exécution des dépenses publiques ne peut pas se dérouler n'importe comment, mais doit au contraire, respecter une procédure divisée en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Pour chaque phase, une réglementation décrit les obligations que doivent respecter l'ordonnateur ou le comptable public. Ces règles ralentissent le déroulement des opérations financières mais en leur absence les services utilisateurs de crédits ne respecteraient pas les autorisations budgétaires qui leur sont données et provoqueraient des gaspillages financiers. Elles constituent donc un modèle rationnel d'activités financières imposé à l'administration. Leur existence permet en outre, l'exercice d'un contrôle de la régularité des opérations réalisées grâce à une organisation financière originale. En effet l'exécution des opérations financières est confiée à deux catégories distinctes d'agents publics : les ordonnateurs et les comptables.

A. L'ASPECT JURIDIQUE DE L'EXECUTION DE LA LOI DES FINANCES

L'organisation financière française présente une originalité par rapport à celle en vigueur dans des pays étrangers. La réalisation des opérations de recettes et de dépenses comporte en effet dans l'organisation financière deux phases essentielles : une phase administrative au cours de laquelle est précisée la décision de dépenser ou de percevoir une recette, et une phase comptable au cours de laquelle est effectué le paiement de la dépense ou le recouvrement de la recette. Ces deux phases différentes ont été confiées à deux corps d'agents publics

indépendants l'un de l'autre, les ordonnateurs et les comptables qui appartiennent à des hiérarchies administratives différentes, exercent des compétences différentes et endorsent des responsabilités particulières. Posée par l'ordonnance du 14 septembre 1822 (les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptables), cette règle a été constamment réaffirmée. Elle présente un intérêt technique. La division du travail entre deux catégories d'agents permet une meilleure exécution des opérations financières.

1. LES ORDONNATEURS

Les Ordonnateurs sont des agents publics qui bénéficient d'un statut particulier leur donnant pouvoir de décision dans le domaine financier.

a) Définition de l'Ordonnateur

Lorsqu'on parle d'administrateurs en les opposant aux comptables, on désigne par là les autorités qui prennent la décision de la dépense, qui passent les actes administratifs, qui la font connaître et qui calculent le montant exact de la dette mise ainsi à la charge de l'Etat.

Pour désigner plus spécialement ceux de ces administrateurs qui exercent une fonction d'autorité et qui ordonnent la dépense dans le cadre des autorisations budgétaires, on emploie le terme d'ordonnateur. La définition de l'ordonnateur donnée par M. DEVAUX est la suivante : "Est ordonnateur public de recettes ou de dépenses toute personne ayant qualité, au nom de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public, pour contracter, constater, liquider une créance ou une dette ou encore pour ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette." Ainsi l'article 5 du règlement général sur la comptabilité publique de 1962 dispose : "Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses."

L'ordonnateur est l'agent qui détient, à la tête de chaque service, le pouvoir de faire naître la dépense. C'est lui qui, dans les limites laissées par l'autorisation budgétaire, décide d'effectuer une dépense. Il décide si la dépense doit prendre naissance ou pas. Il choisit le moment de faire naître la dépense dans les limites imposées par la règle de l'annualité. Il peut déterminer aussi l'objet exact de la dépense, en l'individualisant dans le cadre de la règle de la spécialité. Il fixe le montant de la dépense pourvu qu'il ne dépasse pas les plafonds fixés par la loi des finances.

Il existe deux grandes catégories d'ordonnateurs : les ordonnateurs principaux qui sont en principe les ministres ; c'est ce qu'affirme l'article 63 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique : "Les ministres sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes. Toutefois, les textes organisant les services dotés de budgets annexes peuvent conférer la qualité d'ordonnateur principal aux Directeurs de ces services." Les ordonnateurs principaux centralisent les ordres de paiement à l'intérieur de chaque département ministériel. Les ordres de paiement qu'ils délivrent s'appellent "ordonnances de paiement". Pratiquement, il est impossible que le ministre délivre lui-même toutes les dépenses. Aussi a-t-on prévu des ordonnateurs secondaires auxquels le ministre peut déléguer ses pouvoirs (membres de son cabinet ministériel, Directeurs de services de l'Administration Centrale). Les ordonnateurs secondaires sont généralement affectés à une circonscription du territoire déterminée. Ce sont des Chefs de service auxquels le ministre délègue sa compétence d'ordonnateur par un acte appelé "Ordonnance de délégation". Ils délivrent des mandats de paiement. Le rôle d'ordonnateur est tenu par le Préfet pour le budget départemental et par le Maire pour le budget communal. Cependant, les principaux ministères préfèrent décharger le Préfet de cette fonction et attribuer à leurs chefs de services extérieurs sur le plan local la qualité d'ordonnateurs secondaires, le Recteur pour le ministère de l'Education Nationale, l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées pour le ministère de l'Equipement. Toutefois, la compétence des ordonnateurs secondaires reste plus limitée que celle du ministre, ordonnateur principal. L'ordonnance de délégation ne leur permet pas de délivrer de mandats de paiement que jusqu'à concurrence d'un certain montant. Ils ne peuvent accorder des remises de dette ni d'indemnités à titre gracieux. Il faut noter aussi qu'en matière de recettes fiscales, le rôle d'ordonnateur se trouve exceptionnellement tenu par les administrations fiscales de l'Etat (Direction Générale des Impôts, Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects.

Etant donné l'importance des pouvoirs conférés aux ordonnateurs et aux administrateurs en général, il a fallu s'assurer qu'ils n'abuseraient pas des autorisations de dépenses qui leur sont données par la loi des finances. C'est pourquoi il a fallu leur conférer un statut juridique particulier.

b) Le statut juridique des ordonnateurs

Le régime juridique auquel est soumis les administrateurs et ordonnateurs est caractérisé par les responsabilités qu'ils encourent lorsqu'ils ne respectent pas les limitations que leur imposent la loi des finances et les décrets de répartition.

Pour lutter contre ces entorses à la régularité financière, on a voulu organiser la responsabilité des ordonnateurs, mais cette responsabilité est ménagée de manière différente suivant que l'ordonnateur est un Ministre ou au contraire, un simple fonctionnaire.

c) La responsabilité des Ministres Ordonnateurs

Pour les Ministres, une triple responsabilité politique, civile et pénale peut être envisagée en cas de violation des règles budgétaires.

• La responsabilité politique

Elle est prévue par l'article 9 du règlement général sur la comptabilité publique : "Les Ministres, Ordonnateurs principaux de l'Etat, encourent à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la constitution." Dans le cas où le Gouvernement aurait outrepassé les limites des autorisations budgétaires, il serait possible aux parlementaires de déposer une motion de censure et un vote à la majorité requise aboutirait à la chute du Gouvernement.

Si le Ministre est solide le dépassement de crédit n'entraînera aucun effet, par contre si le Ministre est chancelant, l'irrégularité commise par le Ministre sera le prétexte qui servira à le renverser.

• La responsabilité civile

Celle-ci doit aboutir au paiement sur les deniers personnels du Ministre de la dépense irrégulièrement engagée.

En fait, les Ministres n'ont jamais été condamnés à payer sur leurs deniers personnels les dépenses qu'ils auraient irrégulièrement ordonnées. Deux raison empêchent de condamner les Ministres à réparer civilement les irrégularités financières. Tout d'abord une raison juridique : aucune juridiction ni administrative, ni juridiciaire ne se reconnaîtrait compétente pour mettre en jeu la responsabilité civile du Ministre. D'autre part, une raison pratique est que le patrimoine des Ministres n'a aucune commune mesure avec les dépenses de l'Etat qu'ils auraient pu irrégulièrement engager. Ce patrimoine sera toujours insuffisant pour payer la dépense.

• La responsabilité pénale

Cette responsabilité est prévue par la loi du 22 août 1922 qui déclare coupable de crime de forfaiture le Ministre qui aurait dépassé un crédit. La sanction prévue est la dégradation civique. Il est vrai que la loi de 1922 exige, pour qu'il y ait forfaiture, que la violation des règles budgétaires ait été

intentionnelle. Dans la pratique, la mise en jeu de la responsabilité pénale n'a jamais eu lieu. Les Ministres ne pourraient être jugés que devant la haute Cour de justice après avoir été mis en accusation par l'Assemblée Nationale. C'est plutôt des considérations politiques qui l'emporteraient sur les considérations financières.

d) La responsabilité du fonctionnaire

Cette responsabilité peut, aux termes du règlement général sur la comptabilité publique, dans son article 9, prendre un triple aspect :

• La responsabilité disciplinaire

Celle-ci expose le fonctionnaire qui a méconnu les règles budgétaires à être frappé de sanctions disciplinaires, c'est-à-dire des sanctions qui le touchent dans le déroulement de sa carrière, telles que le retard à l'avancement, la rétrogradation, la suspension, la révocation. Cependant, ces sanctions sont rarement prononcées. En effet, les garanties disciplinaires sont aujourd'hui telles que l'autorité hiérarchique hésite souvent à prononcer des sanctions. De plus la sanction disciplinaire n'intervient généralement que lorsque l'irrégularité commise par le fonctionnaire l'a été dans son intérêt personnel. Par contre, si le fonctionnaire a agi dans l'intérêt du service, il est le plus souvent couvert par ses supérieurs hiérarchiques au nom de la solidarité qui est toujours forte au sein des divers ministères.

• La responsabilité civile

La responsabilité civile du fonctionnaire est juridiquement possible mais elle est difficile à mettre en jeu car le fonctionnaire n'a pas plus que le Ministre, des ressources suffisantes pour indemniser l'Etat de la dépense qu'il aurait irrégulièrement engagée.

• La responsabilité pénale

Elle est prévue par la loi du 10 août 1922 qui déclare coupable de forfaiture le fonctionnaire qui a violé volontairement les règles régissant l'engagement des crédits. La sanction est la perte des droits civiques et la révocation du fonctionnaire mais il s'agit là de sanctions lourdes et les poursuites pénales sont rarement déclenchées. Ainsi, les sanctions disciplinaires, civiles et pénales sont rarement prononcées et de nombreux dépassements de crédits ont lieu sans que la répression soit possible.

C'est pour tenter de mettre fin à cette situation que le législateur par une loi du 25 septembre 1948 a créé une cour

de discipline budgétaire devenue une cour de discipline budgétaire et financière en vertu de la loi du 31 juillet 1963. Cette juridiction doit garantir le respect de la procédure budgétaire par les agents d'exécution du budget.

2. LES COMPTABLES PUBLICS

Il n'existe pas de définition légale du comptable public en droit français. On a longtemps admis que les comptables publics étaient "tous ceux qui avaient des deniers publics à leur disposition, qui les détenaient ou pouvaient se les procurer".

Mais la notion de deniers publics qui servait de base à la détermination du comptable public a dû être abandonnée en raison de ses caractères à la fois imprécis et étroit.

a) Définition du comptable public

C'est l'article 11 du décret sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 qui définit le comptable public par les fonctions dont il a seul la charge.

Ces fonctions sont :

- La prise en charge et le recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou un titre dont ils assurent la conservation ainsi que l'encaissement de toutes les recettes des organismes publics.

- Le paiement des dépenses soit sur ordre des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative.

- La garde de la conservation des fonds et valeurs des organismes publics.

- Le maniement des fonds et des mouvements de compte de disponibilités.

- La conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité.

- La tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Ainsi, le comptable apparaît comme l'agent dont l'activité consiste essentiellement dans le maniement des deniers publics, soit matériellement par les opérations en espèces, soit plus fréquemment par de simples jeux d'écritures et la tenue des

comptes. Les comptables publics sont nommés par le Ministre des Finances ou avec son agrément.

Les comptables se divisent en plusieurs catégories : les comptables d'ordre qui se bornent à tenir des comptes et à décrire ou à regrouper des opérations financières. Ils ne manient pas de fonds et sont simplement des teneurs de livres. Les comptables matières qui ne gèrent pas les deniers mais des denrées (substances et équipement dans l'armée, comptables des hôpitaux). Ils ne participent pas à l'exécution du budget et les règles de la comptabilité matière ne relèvent pas du droit budgétaire.

La participation à l'exécution du budget est au contraire le fait des catégories de comptables qui manient les deniers et effectuent des paiements : ce sont les comptables directs du Trésor et les comptables spéciaux, les comptables des administrations financières et les comptables des budgets annexes.

Les comptables publics de l'Etat relèvent de l'autorité du Ministre des Finances. La catégorie la plus importante est celle des comptables directs du Trésor dont la compétence s'étend aux opérations de recettes et de dépenses d'un très grand nombre de services publics et qui forment un réseau hiérarchiquement organisé s'étendant à l'ensemble du territoire : Trésorerie payeur général pour le Département. Receveur particulier des finances pour l'arrondissement, Receveur Percepteur pour le canton. A côté de ces comptables ayant une compétence générale, certains comptables directs ont des compétences spécialisées (Payeur Général aux armées, Agents Comptables des opérations du Trésor à l'étranger). Outre des comptables directs du Trésor, les comptables publics de l'Etat comprennent également les comptables des administrations financières qui perçoivent uniquement des recettes (comptables chargés de recouvrer les produits de l'enregistrement, des douanes et des contributions indirectes) et les comptables des budgets annexes (comptables des P.T.T.). Contrairement aux comptables directs, ces dernières catégories de comptables effectuent des opérations pour le compte de certains services spécialisés.

Les comptables directs du Trésor sont comptables des collectivités locales et de la plupart de leurs établissements publics : les trésoreries payeurs sont les comptables des départements, les receveurs percepteurs ceux des communes. Seuls les établissements publics nationaux ont des agents comptables propres.

Les comptables secondaires sont les receveurs particuliers des finances, qui siègent en principe dans chaque arrondissement et les percepteurs qui, en principe, se trouvent dans chaque canton pour assurer la perception des impôts, des amendes, des

des produits du domaine et le paiement de certaines dépenses sous le titre de receveur-percepteurs du Trésor ; ils servent aussi de comptables aux communes.

b) Le statut juridique des comptables

Les comptables sont des agents d'exécution qui relèvent en tant que fonctionnaires, des règles générales du statut de la Fonction Publique. Ils n'ont pas comme les Ministres Ordonnateurs, ou comme les fonctionnaires d'autorité responsables de l'engagement des dépenses, une situation politique qui éclipse leur condition d'agent public. Cependant, si les règles générales du statut de la Fonction Publique s'appliquent aux comptables, ceux-ci sont soumis à un régime juridique spécial pour leur responsabilité. Elle se justifie par le fait que les comptables publics sont plus qu'aucun autre fonctionnaire, exposé aux tentations de tous ceux qui manient les deniers qui ne leur appartiennent pas. La responsabilité exceptionnelle des comptables apparaît comme un garantie contre les détournements éventuels de fonds. Par ailleurs, la responsabilité des comptables pour tout paiement irrégulier les met en situation de force pour résister à la pression des administrateurs qui auraient tendance parfois à pousser le comptable à effectuer des paiements contrevenant aux règles budgétaires.

Depuis longtemps, la responsabilité spéciale des comptables a été reconnue par la jurisprudence et par divers textes. Elle est actuellement régie par l'article 60 de la loi des finances du 23 février 1963.

c) Etendue de la responsabilité

Une triple responsabilité pèse sur le comptable aux termes de l'article 60 de la loi des finances du 23 février 1963.

1° Quelque soit le lieu où ils exercent leurs fonctions, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des mouvements de fonds qu'ils effectuent sur les deniers publics ; c'est la responsabilité du comptable comme gardien des deniers publics.

2° Le comptable est également teneur de livres et à ce titre, il est responsable dans les mêmes conditions de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'il dirige et de la conservation des pièces justificatives.

3° Le comptable joue également le rôle de contrôleur. A ce titre, il est personnellement et pécuniairement responsable des contrôles qu'il est tenu d'exercer en matières de recettes, de dépenses et de patrimoine.

Cette responsabilité pécuniaire des comptables s'étend à toutes les opérations effectuées depuis la date de leur installation jusqu'à la cessation de leurs fonctions. Elle s'étend aux opérations des comptables publics placés sous leur autorité, à des régisseurs, ainsi qu'aux actes des comptables de fait dont ils auraient négligé de signaler à leur supérieur hiérarchique.

Ces responsabilités sont engagées sans qu'il soit nécesaire qu'une faute du comptable ait été commise, dès lors qu'un déficit ou un manque en deniers ou en valeurs a été constaté, ou qu'une dépense a été irrégulièrement payée. Le comptable dont la responsabilité pécuniaire est engagée doit verser immédiatement sur ces deniers personnels une somme égale au manquant. Toutefois, cette responsabilité du comptable ne peut être mise en jeu que par le Ministre dont il relève, le Ministre des Finances ou le juge des comptes.

d) La garantie de responsabilité

Aux termes de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 : "Avant d'être installés dans leur poste, les comptables sont tenus de constituer des garanties". La garantie de la gestion du comptable et de sa responsabilité sont assurées par deux procédées :

1° Le cautionnement que le comptable doit verser à son entrée en charge, et qui ne lui est rendu que lorsqu'il a terminé sa gestion et en a reçu quitus.

2° Outre la caution, la créance du trésor sur les comptables est garantie par l'hypothèse légale qui grève les immeubles du comptable dès sa nomination, ainsi que par un privilège sur ses immeubles acquis à titre onéreux à son entrée en fonction et un privilège sur ces meubles.

Ainsi aménagée, la responsabilité du comptable est si lourde qu'elle risquerait de gêner le recrutement de ces agents et qu'elle pourrait paralyser leur activité. Aussi a-t-il fallu assouplir dans certains cas les règles de cette responsabilité.

e) L'assouplissement de la responsabilité

Cet assouplissement résulte de trois catégories de mécanismes :

1° En ce qui concerne les recettes, on a cherché à dégager la responsabilité du comptable lorsqu'il se trouve en présence d'un débiteur insolvable. Les comptables sont également exonérés de leurs responsabilités lorsqu'ils agissent sur réquisition régulière de l'ordonnateur.

2° Par ailleurs l'exception de force majeure avait été expressément admise par le décret du 9 août 1953 et réaffirmée par l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963.

Ainsi, en cas de guerre, de vol à main armée, d'incendie, en cas d'insuffisance qualitative ou quantitative des moyens en personnel et en matériel mis à la disposition du comptable.

3° La remise gracieuse de débit peut être prononcée au bénéfice du comptable, comme de tout débiteur public de bonne foi, dont les ressources sont sans rapport avec le montant du débit.

B. CHAMP D'APPLICATION DE LA REGLE

Dans quelques cas exceptionnels cependant, le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables ne s'applique pas.

1. LA REGLE EN MATIERE DE DEPENSES

La règle de la séparation s'applique de façon impérative en matière de dépenses publiques. L'opération de dépenses comprend quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les trois premières phases sont réalisées par l'ordonnateur et la quatrième est confiée aux comptables publics. Néanmoins l'application de cette règle comporte des exceptions. Il s'agit des fonds spéciaux, des paiements en vertu d'un titre permanent, des ordonnancements globaux, des règles d'avances.

a) Les fonds spéciaux (fonds secrets)

Il s'agit de fonds mis à la disposition du gouvernement pour financer des dépenses de propagande, de contre-espionnage, de police politique.

b) Les paiements en vertu d'un titre permanent

Certains paiements sont faits sur la base d'un titre permanent. Il s'agit des arrérages d'une pension ou d'un emprunt. Le bénéficiaire reçoit un titre permanent qu'il présente aux guichets du Trésor à chaque échéance. Il est payé directement sans ordonnancement.

c) Les ordonnancements globaux

Au lieu de procéder par ordonnancements individuels, un ordonnancement global peut être fait pour l'ensemble des

intéressés, le comptable assurant la répartition entre eux : les soldes militaires par exemple.

d) La régie d'avances

Elle est l'exception la plus courante. Il s'agit d'avances faites à un agent nommé régisseur d'avances qui est à la fois administrateur et comptable. Cet agent reçoit l'avance de sommes nécessaires au paiement de certaines dépenses de son service. L'avance est limitée dans son montant et dans sa durée. En application du décret du 28 mai 1964, les régies d'avances sont créées par arrêté conjoint du ministre de l'intéressé et du ministre des Finances. Les régisseurs sont obligés de tenir une comptabilité et de présenter des pièces justificatives des dépenses. Pour garantir le Trésor contre les fautes du régisseur, celui-ci est assimilé à un comptable public et est soumis en conséquence aux même obligations et responsabilités. Il est obligé de déposer un cautionnement.

2. LA REGLE EN MATIERE DE RECETTES

En matière de recettes publiques, la règle de la séparation est moins rigoureuse.

a) Les impôts directs

Pour la perception des impôts directs, la règle de la séparation s'applique : l'assiette, la liquidation, l'émission d'un titre de perception sont confiées à l'administration fiscale des contributions directes. Au contraire la mise en recouvrement des titres de perception (rôles nominatifs) est confiée au comptable du Trésor.

b) Les recettes non fiscales

Pour les recettes non fiscales, l'établissement des titres de perception est effectué par l'ordonnateur. Le recouvrement de ces titres est confié au comptable public du Trésor.

c) Les impôts indirects

Pour les impôts (taxes sur le chiffre d'affaires, droits de douanes, d'enregistrement) toute l'opération est effectuée par une administration fiscale spécialisée. La règle de la séparation ne s'applique donc pas.

d) Le régisseur de recettes

Pour des raisons de commodité les régisseurs de recettes peuvent être institués. Ils perçoivent à la place du comptable public des produits et droits divers. Ils sont assimilés à des comptables publics et donc astreints au dépôt d'un cautionnement.

Dans ce cas, le régisseur est à la fois ordonnateur et comptable. Il n'y a par conséquent pas de séparation de fonctions.

C. LES REGLES DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

1. LES OPERATIONS DE DEPENSES ET DE RECETTES

L'exécution par les services publics des opérations de dépenses et de recettes est soumise au respect de l'ensemble des règles de la comptabilité publique. Les règles de droit élaborées cherchent à préciser les conditions de validité des encaissements et décaissements des deniers publics. Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement de la comptabilité publique déclare "Les règles de la comptabilité ont pour objet de déterminer les obligations et les responsabilités des ordonnateurs de dépenses publiques, des ordonnateurs de recettes publiques et des comptables publics". Les règles de la comptabilité s'appliquent à tous les organismes publics, c'est-à-dire à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics nationaux ou locaux (établissements publics administratifs et établissements publics à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable).

a) La procédure de la dépense publique

La dépense publique est une opération complexe en raison de buts contradictoires poursuivis par l'Etat. D'une part il faut dépenser dans les limites définies par la loi des finances : c'est l'aspect régularité de la dépense publique. D'autre part, il faut dépenser avec le plus d'efficacité possible : c'est l'aspect opportunité de la dépense publique. Le problème en matière de dépenses consiste donc à concilier régularité et opportunité.

b) Les phases de la procédure de la dépense

L'opération de dépense publique est composée en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, le paiement.

1° L'engagement

D'après l'article 29 du décret du 29 décembre 1962 "l'engagement est un acte pour lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge". L'engagement consiste donc en la décision de passer une commande, de nommer un fonctionnaire, de conclure un marché.

C'est l'acte qui rend l'Etat débiteur. C'est un acte juridique qui relève du ministre ou par délégation des chefs de service du ministère. L'engagement peut prendre des formes variées ; projet de décret ou d'arrêté, marché contrat. Cette décision de l'ordonnateur se place dans un cadre de légalité : elle doit respecter non seulement l'autorisation budgétaire mais également les lois et règlements en vigueur dans la catégorie de dépenses considérées. Par exemple la nomination d'un fonctionnaire ne peut intervenir qu'en respectant les créations ou transformations d'emploi prévues par la loi de finances, les règles de recrutement de la Fonction Publique, le montant des traitements prévus par décret. Mais, en même temps, par l'engagement s'exprime le libre choix de l'ordonnateur qui, tout en respectant les dispositions légales et réglementaires, a la possibilité d'apprécier l'opportunité de la dépense envisagée et par la suite de l'effectuer ou de ne pas l'effectuer. Au niveau de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat, la proposition d'engagement est transmise au Contrôleur Financier qui est un haut fonctionnaire représentant le Ministre des Finances placé auprès de chaque Ministre. Le Contrôleur Financier doit examiner la régularité de chaque proposition d'engagement (exactitude du chapitre d'imputation, existence de crédits disponibles) et, en cas de réponse affirmative, doit apposer un visa. L'engagement devient définitif. Le Ministre dépensier ne peut passer outre au refus du visa du Contrôleur Financier qu'avec l'accord du Ministre des Finances.

2° La liquidation

La liquidation suit l'engagement. Elle consiste à déterminer le montant exact de la dette de l'Etat après examen des pièces justificatives exigées par les règlements de la comptabilité publique. Elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. La liquidation doit être qu'après constatation du service fait. Elle ne peut intervenir que si le créancier de l'Etat a exécuté les obligations mises à sa charge et en a apporté la preuve. Un fonctionnaire ne peut être payé qu'après avoir effectué son travail. Le dossier de liquidation d'une dépense doit comprendre plusieurs pièces : la preuve que l'Etat s'est régulièrement engagé (décret ou arrêté de nomination d'un fonctionnaire), la preuve du service fait, dans certains cas une demande de liquidation de la part du créancier de l'Etat, le montant de la dette.

3° L'ordonnancement

L'ordonnancement est l'ordre de payer, adressé par l'ordonnateur au comptable. Il est défini par l'article 31 du règlement général de la comptabilité publique comme "l'acte administratif donnant conformément aux résultats de la liquidation l'ordre de payer la dette de l'organisme public".

L'ordonnateur principal peut, au lieu d'ordonner la dépense lui-même par une ordonnance de paiement, déléguer le crédit par une ordonnance de délégation à un ordonnateur secondaire qui l'ordonnancera par un mandat de paiement. L'ordonnancement est soumis à des règles strictes ; il doit comporter toutes les pièces indispensables pour permettre au comptable public de vérifier lors du paiement la régularité de la dépense ; il doit énoncer l'exercice, le chapitre, l'article auquel s'applique la dépense ; il doit être soumis avant signature au visa du Contrôleur Financier qui vérifie la régularité de l'imputation et, en même temps la dotation du chapitre intéressé. L'engagement, la liquidation, l'ordonnancement figurent dans une comptabilité administrative qui est tenue par le Conctrôleur Financier. Dans la pratique chaque ministère a en réalité trois comptabilités administratives : une comptabilité engagement au niveau des services gestionnaires de crédits, une comptabilité ordonnancement au niveau de l'ordonnateur principal et une comptabilité engagement et ordonnancement au niveau du Contrôleur Financier.

4° Le paiement

C'est le paiement qui constitue la phase comptable de la procédure d'exécution de la dépense. Il est défini par l'article 33 du règlement général sur la comptabilité publique comme l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. Le paiement est opéré par le comptable qui est non seulement Caissier mais payeur, c'est-à-dire chargé de contrôler la régularité de la dépense.

Le rôle du payeur consiste à vérifier, au vu du titre de paiement accompagné des pièces justificatives, la régularité de l'opération de dépenses depuis l'engagement. Il contrôle la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation au chapitre, la disposition des crédits, la validité de la créance. Si la dépense lui paraît régulière, il accepte d'honorer le titre de paiement. Mais le comptable peut refuser de payer l'ordonnancement ou mandatement qu'il estime irrégulier. L'ordonnateur peut passer outre à l'opposition du comptable et le contraindre à payer grâce à son droit de réquisition.

2. LA DECHEANCE QUADRIENNALE

Pour éviter l'accumulation des dettes arriérées de l'Etat, les droits des créanciers de l'Etat sont prescrits au bout de quatre ans. Réglementée par l'article 148 de la loi du 31 décembre 1945, réformée par la loi du 31 décembre 1968, la déchéance quadriennale a pour but d'apurer, dans un délai relativement rapide, les comptes de l'Etat et des diverses collectivités publiques.

La déchéance quadriennale peut être invoquée par toutes les personnes morales de droit public. L'Etat bénéficie de la

déchéance quadriennale pour toutes les dépenses imputées sur les crédits du budget général ou des budgets annexes. Les Départements, par l'intermédiaire du Préfet, les communes par l'intermédiaire du Maire peuvent l'invoquer pour toutes leurs dettes depuis le décret loi du 30 octobre 1935. Les établissements publics de caractère administratif en sont également bénéficiaires. Par contre, les établissements publics industriels et commerciaux, les sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte ne peuvent pas utiliser la déchéance quadriennale pour leurs dettes commerciales. La déchéance n'est pas automatique et doit être invoquée par l'administration qui, en cas de litige, doit s'en prévaloir avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond. Depuis la loi du 31 décembre 1968, l'ordonnateur principal de la personne publique intéressé a l'obligation d'opposer la déchéance quadriennale. Le délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle à laquelle les droits ont été acquis. La déchéance qui cours à l'encontre d'une créance contre une personne publique peut être interrompue dans les cas suivants :

1° Le créancier manifeste sa volonté d'être payé en présentant à l'administration, avant l'expiration du délai de quatre ans, une demande de règlement appuyée des pièces justificatives, qui a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, même si l'administration saisie n'est pas celle qui aura la charge du règlement.

2° Le créancier porte l'affaire qui est à l'origine de la créance devant une juridiction avant l'expiration du délai de quatre ans. Il importe peu que la juridiction saisie soit incompétente et que l'administration qui aura la charge définitive du règlement ne soit pas partie à l'instance.

3° Toute communication écrite de l'administration à l'intéressé ou toute émission de moyens de règlement est suffisante pour arrêter la prescription. Dans le cas de l'interruption de la prescription, un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivante.

4° La déchéance ne peut pas courir contre un créancier qui ne peut pas agir (cas de force majeure) ou qui peut être regardé comme ignorant l'existence de la créance.

Le contentieux de la déchéance relève normalement des juridictions administratives.

D. EN RESUME

Dans le cadre de l'exécution de la loi des Finances, il convient d'examiner successivement quels sont les agents qui en sont chargés, quelles règles ils mettent en application.

1. LES AGENTS CHARGES DE L'EXECUTION DE LA LOI DES FINANCES

L'exécution de la loi des Finances repose sur deux catégories distinctes d'agents de l'Etat : les ordonnateurs, d'une part et les comptables, d'autre part.

a) Les ordonnateurs

Ceux-ci sont chargés d'exercer leur activité au cours de la phase administrative de la dépense ou de la recette publique.

C'est le domaine de l'opportunité dans lequel le comptable public n'a pas à intervenir et qui dépend de la responsabilité exclusive de l'ordonnateur. C'est ce dernier, et lui seul, qui décide si une dépense doit ou non être faite, si celle-ci est plus importante que celle-là.

Ce sont des agents publics des différentes administrations qui, en plus de leurs fonctions techniques, bénéficient d'un statut particulier leur donnant des pouvoirs de décision dans le domaine financier. L'ordonnateur doit effectuer toutes les opérations successives d'une dépense ou d'une recette de la naissance de la dette ou de la créance jusqu'à l'ordre de payer ou de recouvrer inclusivement.

Les ordonnateurs se distinguent en deux catégories :

- les ordonnateurs principaux tels les ministres ou les directeurs de service pour les services dotés de budgets annexes. Ils peuvent déléguer en la matière leurs pouvoirs.

- les ordonnateurs secondaires : ne sont ordonnateurs que par délégation de l'ordonnateur principal, mais dans ce cas celui-ci ne leur transmet pas la généralité de ses pouvoirs mais simplement une partie de ses pouvoirs en raison de leurs fonctions ou de la circonscription territoriale des compétences.

b- Les comptables publics

Ils interviennent dans le domaine de la régularité de la dépense, à l'exclusion de toute opportunité. La phase qui leur appartient est la phase comptable au cours de laquelle est effectué le paiement de la dépense ou le recouvrement de la

recette. En cas d'irrégularité, ils doivent refuser l'exécution sous peine d'engager leur responsabilité.

2. LES REGLES DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

L'exécution des opérations de recettes et de dépenses par les services publics est soumise à un certain nombre de règles.

a) Les opérations de dépenses publiques

L'opération de dépense publique est une opération complexe. Il faut d'une part dépenser dans les limites définies par la loi de finances ce qui impose un certain formalisme : c'est l'aspect régularité de la dépense publique et il faut d'autre part dépenser avec la plus grande efficacité possible pour obtenir la meilleure productivité de l'argent versé par le contribuable : c'est l'aspect opportunité de la dépense.

Afin de pouvoir concilier ces deux objectifs, la dépense publique est effectuée en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les trois premières sont de la compétence de l'ordonnateur et la dernière de celle du comptable.

1° L'engagement

C'est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résulte une charge.

L'engagement peut prendre des formes variées : marchés, projets de décrets ou d'arrêtés, rapports, contrats, bons de commande, etc... Cette décision doit respecter les autorisations budgétaires, et également les lois et les règlements en vigueur dans la catégorie des dépenses considérées.

2° La liquidation

Cette phase suit celle de l'engagement et consiste à déterminer le montant exact de la dette de l'Etat après examen des pièces justificatives exigées par les règles de la comptabilité publique.

Cette liquidation ne peut être effectuée qu'après constatation du service fait, c'est-à-dire après avoir vérifié que les fournitures ou les travaux commandés ont bien été livrés ou réalisés conformément aux termes du contrat.

3° L'ordonnancement (ou mandatement)

Il s'agit d'un ordre donné au comptable public de payer un crédit budgétaire déterminé. Il est matérialisé dans un titre remis au créancier et qui permet d'en obtenir le paiement à la caisse du comptable assignataire. L'ordonnancement est soumis à

des règles très strictes. Il doit comporter toutes les pièces indispensables pour permettre au comptable public de vérifier lors du paiement la régularité de la dépense. Il doit également énoncer l'exercice, le chapitre et s'il y a lieu (c'est le cas général) l'article et le paragraphe auxquels s'applique la dépense. Enfin, il doit être soumis avant signature au visa du contrôleur financier qui vérifie la régularité de l'imputation et en même temps la dotation encore disponible sur le chapitre intéressé.

Soulignons, toutefois, que des exceptions existent. Il s'agit des dépenses payables sans ordonnancement préalable (essentiellement les traitements des fonctionnaires).

4° Le paiement

Cette phase est effectuée par un comptable public qui a deux rôles distincts à effectuer.

o Comme payeur, il vérifie au vu du titre de paiement accompagné des pièces justificatives, la régularité de l'opération de dépense depuis l'engagement. Si la dépense n'est pas régulière, il peut suspendre le paiement et demander à l'ordonnateur de procéder aux régularisations qui s'imposent. Si l'ordonnateur décide de passer outre à l'opposition du comptable il peut le contraindre à payer en usant de son droit de réquisition, sauf si le refus du comptable est motivé par l'absence de crédits disponibles ou par défaut de visa du contrôleur financier. Lorsqu'il utilise son droit de réquisition, l'ordonnateur transfère la responsabilité de l'opération de celle du comptable sur la sienne propre.

o Comme caissier : le comptable procède à un règlement qui doit être libératoire. Il doit s'assurer avant de verser les sommes dues qu'il n'y a pas d'opposition régulièrement signifiée entre ses mains, par un tiers et qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de la déchéance quadriennale à l'encontre du créancier. Il doit également veiller à la bonne identité du créancier afin d'en obtenir un acquit réellement libératoire.

b) Les opérations de recettes

Celles-ci sont effectuées en plusieurs étapes. Il y a tout d'abord la constatation du droit de l'Etat et la détermination du montant de la créance qui précèdent l'émission d'un titre de recette. Ce dernier est donc transmis au comptable.

- Le comptable à réception prend en charge le titre de recette puis adresse un avis au débiteur.

- Dans l'hypothèse d'un règlement amiable de la part du débiteur, le comptable procède à l'encaissement des fonds et en avise l'ordonnateur.

- Dans le cas contraire, s'ouvre une phase de recouvrement forcée à l'initiative du comptable qui doit se faire délibrer un état exécutoire (décision unilatérale de l'Etat prise sous forme d'arrêté) puis de cet état, procéder au recouvrement par voies d'exécution (commandement de payer, saisie et éventuellement, vente aux enchères publiques).

SEGMENT IV

PREPARATION DU BUDGET PROGRAMME

L'implantation d'un système intégré de postes budgétaires permet non seulement un contrôle des engagements et dépenses réelles par rapport au budget autorisé, mais également un contrôle de recrutement et de planification budgétaire éclairée.

L'étude de cas "Analyse des nouvelles recrues" sera distribuée en séance.

A. BUDGET PROGRAMME

1. LA PREPARATION DU BUDGET PROGRAMME ET LE PLAN DU DEVELOPPEMENT

Le management en lui-même n'est pas un outil qu'on utiliserait ou que l'on n'utiliserait pas suivant ses convictions, ses compétences ou ses goûts. Il peut y avoir de bons managers et de mauvais managers.

Cependant, dans le souci de bien gérer, les managers ont recherché constamment des méthodes plus adéquates ou plus efficaces. Ainsi, ces dernières années, l'utilisation du budget comme outil de gestion, les ont amenés à tenter quelques méthodes.

a) Program Planning Budgeting System (PPBS) ou le système budgétaire basé sur un programme planifié a donné lieu à une planifiaction stratégique. Elle est une technique de gestion basée sur la définition des grands objectifs à moyen terme qui est un instrument de vérification de cohérence des choix, elle est la traduction même de l'idée que toute gestion efficace est prévisionnelle.

Elle déplace dans le temps le pouvoir de décision, puisqu'une fois le plan adopté, c'est là la décision majeure. On s'y tient et on l'exécute, sauf si des événements extérieurs

45

poussent à une révision de ce plan. Il vaut donc mieux le rendre explicite plutôt que de déroger aux dispositions initialement retenues.

b) La rationalité du choix budgétaire

La rationalité du choix budgétaire a vu le jour en 1968 et était d'une ambition extraordinaire. Elle supposait l'évaluation a priori de toutes les grandes politiques pour lesquelles des programmes alternatifs auraient été élaborés, le suivi et le contrôle (de gestion) de ces politiques, de façon à les infléchir, à les corriger ou en tirer des leçons pour les activités à venir.

Pour que cette opération, qui se situait au niveau du système de management, ne garde pas un caractère expérimental et ponctuel, il était évident qu'elle supposait des réformes dans l'appareil administratif. Il s'agissait, après des études analytiques, d'instaurer une procédure pour rendre les réformes obligatoires en matière du budget ; il aurait fallu fonder la discussion budgétaire au niveau interne (des services) et non avec le Ministère des Finances, quitte à traduire les choses opérées en fin de course, suivant le mode budgétaire traditionnel, sans doute plus adapté à une santion juridique.

Il s'agissait ici de rationaliser la gestion d'ensemble de l'Administration. Pour cela, on avait besoin de compétences.

Le contrôle de gestion inclus dans la R.C.B. devait faire apparaître, au moins à terme, l'efficacité et l'efficience des services.

Il faut souligner que la R.C.B. donne lieu à la Direction par objectifs. La Direction par objectifs peut contenir deux

idées distinctes, même si il existe un lien. D'abord, celle qui veut que les objectifs de l'organisation fassent, dans toute la mesure du possible, l'objet d'une décomposition de façon à ce que chacun ou du moins chaque cadre se voit attribué la responsabilité d'objectifs qui, atteints, concourent à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation. Ensuite, celle qui veut qu'à tout niveau, les objectifs soient fixés après discussion ou accord - entre l'autorité supérieure et la personne qui en est dotée. C'est le côté participatif qui a fait que beaucoup aient parlé de direction participative par objectifs. La direction par objectifs touche à la logique de la gestion qui veut que l'on insiste sur la réalisation des objectifs, plutôt que sur l'utilisation des moyens et éventuellement la distribution du pouvoir au sein de l'organisation. Elle caractérise un mode de management.

Le contrôle de gestion vise alors à assumer que le fonctionnement et le développement d'une organisation soient bien ceux qu'on attendait : que l'on a été efficace, c'est-à-dire que les résultats obtenus sont conformes aux objectifs poursuivis, que l'on a été efficient, c'est-à-dire que les résultats obtenus l'ont été sans que la consommation de ressources fut excessive.

c) Le budget à base zéro

C'est un budget lié au plan. Tous les cinq ans par exemple, le budget est remis en cause, intégralement, et ceci à intervalle régulier. C'est une procédure qui remet seulement en cause les routines administratives de simplification du travail budgétaire sans être véritablement liée à un système de management particulier.

d) Le budget de programme

Il est bien connu dans le système français. Il implique l'effort d'identifier dans chaque Ministère un certain nombre d'activités, de les subdiviser, de déterminer les objectifs de chacune, de mettre au point des indicateurs mesurant, sinon le niveau d'ambition et le niveau d'atteinte des objectifs, du moins ceux des phénomènes quantifiant d'un certain point de vue les objectifs, la tentative de lier le budget au niveau d'ambition et de comparer les coûts réels au niveau de réalisation, tout ceci dans une optique pluri-annuelle. C'est une démarche qui emprunte à la logique de la planification, du contrôle de gestion, de la direction par objectifs. Dans son ambition première, le budget de programme est un élément de réforme - à haute technicité du système de management.

Pour contourner une carence de planification des ressources humaines, le Conseil Permanent chargé de la Réforme de l'Administration Centrafricaine vient d'instituer un système de poste budgétaire qui répond à la fois au souci de recruter selon un besoin réel en ressource humaine et également au respect du principe d'adéquation entre les autres ressources.

e) Actualisation des postes budgétaires

Le poste budgétaire est le reflet du plan d'effectifs, c'est-à-dire attribution des valeurs monétaires au poste défini selon son utilité et son profil. Il s'agit de rationaliser l'allocation des effectifs dans chaque unité administrative tout en tenant compte de la mission, des objectifs de l'unité administrative et de la disponibilité de ses ressources à transformer.

Il permet de planifier l'utilisation des agents actuellement en poste et le recrutement de nouveaux fonctionnaires en

identifiant également ceux dont les services ne sont plus requis.

Suivant le mouvement de personnel, le tableau d'effectifs est mis à jour et par cette information, le poste budgétaire peut ainsi être actualisé.

B. PREPARATION DU BUDGET PROGRAMME - DIFFERENTES ETAPES D'ELABORATION

1. PRESENTATION

Le budget de l'Etat qui est l'acte principal par lequel le gouvernement définit sa politique financière, exige que des procédures méthodiques d'élaboration soient établies et respectées, afin d'associer tous les décideurs et de permettre au gouvernement de faire de véritables choix politiques.

A cette fin, l'élaboration du budget de l'Etat se déroule en plusieurs phases incombant principalement au Ministère des Finances. Cependant, le Ministère des Finances et le Ministère du Plan doivent collaborer de façon étroite pour proposer les orientations et les grandes masses les plus conformes aux objectifs du Plan.

Un choix politique doit être exprimé sur ces grandes masses et orientations par le gouvernement qui fixe à cette occasion les "enveloppes globales" de chaque département ministériel.

Sur la base des enveloppes ainsi réparties et sur instruction du Ministre des Finances, les ministres dépensiers préparent leurs demandes de crédit sur des documents standardisés qui sont regroupés, totalisés et examinés par les services chargés de l'élaboration du budget. Dans certains cas,

il y aura des discussions où l'arbitrage du chef de l'Etat sera nécessaire avant la présentation du projet de la loi de Finances au Conseil des Ministres.

2. LA PREVISION BUDGETAIRE

a) La collecte de l'information

La première phase de la prévision budgétaire qui incombe plus particulièrement à la Direction du Budget - Prévision a pour objet de collecter toutes les informations nécessaires à l'élaboration du budget.

Il s'agit notamment d'obtenir les résultats d'exécution du dernier budget clos, de rassembler les résultats d'exécution du budget en cours, tant en recettes qu'en dépenses, et de collecter toutes les autres informations économiques, financières et administratives ayant une incidence financière et budgétaire.

b) Les études budgétaires

Sur la base des informations ainsi collectées, il peut être fait toutes les études sur les recettes ou les dépenses concernant le budget de l'Etat afin de proposer des mesures nouvelles, des réformes de structure, des modifications fiscales et toute autre mesure de fond ou de forme de nature à améliorer la présentation ou l'équilibre du budget.

c) Présentation des premières "esquisses" budgétaires

Sur la base des réalisations de l'année en cours, des études réalisées, de certaines directions reçues des autorités politiques, il convient d'établir une première esquisse du budget de l'année suivante compte tenu des tendances constatées et de l'évolution financière et économique prévisible.

Cette esquisse concerne :

1° Tout d'abord les estimations des recettes budgétaires compte tenu des dernières informations disponibles et des décisions ou situations déjà connues.

Les régies financières participent obligatoirement à ces prévisions initiales qui doivent se situer de mai à juin.

2° Puis les dépenses de fonctionnement sur la base des effectifs actuels pour la masse salariale du volume des transferts, des changes de la dette, etc...

A ce niveau, les premières estimations du budget présente les grandes masses et ne constitue qu'une toute première approximation, avec plusieurs hypothèses. Elles constituent le premier document à discuter avec le Ministre du Plan pour tenir compte des objectifs du Plan et des grands équilibres monétaires et financiers.

3. MISE EN CONFORMITE DE L'ESQUISSE AVEC LES OBJECTIFS ET LES ORIENTATIONS DU PLAN

La présentation et la discussion de l'esquisse du budget au département du Plan répondent schématiquement à deux objectifs :

a) Proposer les orientations et équilibres des grandes masses budgétaires, compte tenu de la situation économique, des priorités du Plan et des données du Ministère des Finances.

Plusieurs hypothèses doivent être établies sur lesquelles devra se prononcer le gouvernement.

Ces hypothèses doivent tenir compte des données :

- économiques (production, consommation, investissements, salaires, transferts, etc...)
- fonctionnelles (éducation nationale, agriculture, défense, etc...)
- politiques (orientation, austérité, déficit, etc...)

Elles doivent aussi expliciter les choix retenus :

- croissance de la masse salariale (amélioration du coût des fonctionnaires ou recrutement nouveau).
- accroissement de moyens de fonctionnement au profit de certains secteurs.
- politique des transferts, bourse, subvention, etc...
- autres mesures à caractère général ou ponctuel.

b) Intégrer les données relatives à l'investissement.

Sur ce point les données à prendre en considération se situent à deux niveaux :

1° les charges récurrentes et d'entretien des projets à intégrer au niveau du fonctionnement.

2° es investissements proprement dits au terme de tout un processus de choix, de programmation, de couverture par les moyens de financements nationaux ou extérieurs, par des prêts ou des dons.

En toute hypothèse un tableau général des investissements publics doit être annexé au budget et la technique des lois programmes et crédits de paiements doivent permettre à l'occasion de chaque Loi de Finances de réajuster l'investissement en

fonction des contraintes techniques, économiques ou financières.

A cet égard, la Loi de Finances peut décider d'abandonner, de suspendre, de transformer ou de poursuivre certains projets.

Cette phase de concertation avec le Plan devrait se situer au cours du mois de juin.

4. PRESENTATION AU GOUVERNEMENT DES ORIENTATIONS ET GRANDES MASSES BUDGETAIRES

et fixation des enveloppes par département ministériel.

C'est à cette occasion que s'effectuent les véritables choix financiers et politiques du gouvernement qui doit se prononcer sur les différentes hypothèses présentées :

- sur les grands équilibres (volume des dépenses, des recettes, déficit maximum).
- sur les orientations (masse salariale, fiscalité, établissement des priorités des dépenses, politique des bourses, etc...)

Ces bases étant acceptées le Conseil des Ministres fixe alors par département ministériel l'enveloppe globale et maximale des dépenses.

Sur ce point il est prudent que le ministre conserve une enveloppe de réserve susceptible de lui servir de marge de manoeuvre lors d'arbitrages futurs.

Cette fixation des enveloppes devrait normalement intervenir au plus tard le 30 juin.

5. INSTRUCTIONS DU MINISTRE DES FINANCES AUX MINISTRES DEPENSIERS

L'objet de ce document est de donner à chaque ministre dépensier son enveloppe budgétaire globale accompagnée de directives concrètes sur la base des orientations fixées par le gouvernement.

A cette occasion il sera transmis aux départements concernés des fiches standardisées destinées à faciliter les prévisions.

Ces instructions doivent parvenir aux ministères dépensiers dans la première quinzaine de juillet. Ainsi, ceux-ci disposent de deux mois pour formuler et déposer leur demande.

6. CENTRALISATION, VERIFICATION DES DEMANDES BUDGETAIRES

Les demandes de crédit des différents départements sont centralisées au niveau de la Direction du Budget qui les enregistre, vérifie et totalise.

Les demandes non conformes aux enveloppes sont examinées, rejetées si elles sont excessives. Ce travail de centralisation et d'examen s'effectue normalement du 15 au 30 septembre.

7. DISCUSSIONS BUDGETAIRES

Les discussions budgétaires du Ministre des Finances sur les demandes de crédits ne doivent intervenir qu'après :

- l'affinement des prévisions initiales des recettes (actualisation des premières estimations).
- la globalisation de toutes les demandes de crédit.

En principe, les discussions ne sont nécessaires qu'en cas de dépassement d'enveloppes budgétaires qui doivent être justifiées techniquement par le ministère demandeur.

Ces discussions budgétaires se déroulent normalement tout au long du mois d'octobre.

8. LES ARBITRAGES EVENTUELS PAR LE CHEF DE L'ETAT

Dans l'hypothèse où les discussions entre le Ministre des Finances et le Ministre dépensier n'aboutissent pas à un accord, un arbitrage peut être demandé au Chef de l'Etat.

Il en est de même si les grands équilibres fixés initialement ne peuvent pas être respectés.

Une fois les arbitrages rendus, les services du Budget disposent du mois de novembre pour élaborer le projet du Budget qui sera présenté au gouvernement.

9. LA PRESENTATION AU CONSEIL DES MINISTRES DU PROJET DE BUDGET

Dans l'hypothèse où toutes les phases précédentes ont bien été respectées, la présentation et l'approbation du projet de Budget devient dès lors plus facile, ne provoquant que des modifications de détail.

Pour de multiples raisons (légales, administratives et techniques), l'approbation du budget devrait intervenir au cours du mois de décembre pour une mise en application dès le début de l'exercice.

SEGMENT V

LES ELEMENTS DE LA NOMENCLATURE DU BUDGET

A. SERVICE DE LA DETTE

1. Capital

- Extérieur : a) Dette à moyen et long terme
  b) Dette à court terme
- Intérieur : a) Dette à moyen et long terme
  b) Dette à court terme

2. Intérêts

- Extérieur : a) Dette à moyen et long terme
  b) Dette à court terme
- Intérieur : a) Dette à moyen et long terme
  b) Dette à court terme

3. Frais financiers

- imprimés
- télex
- timbres
- etc...

4. Provisions pour amortissement

B. MOYENS DES SERVICES

1. Personnel

a) Personnel permanent

- Salaires de base
- Indemnité résidentielle de cherté de vie (IRCV)
- Indemnité et primes

- Supplément familial de traitement (SFT)
- Salaire unique
- Allocations familiales
- Rappels

b) Main d'oeuvre temporaire

a) Salaire de base
b) Rappel (?)

2. Matériel et fourniture

a) Matériel et fourniture consommés

- alimentation
- produits pétroliers
- électricité
- eau
- petit matériel de bureau
- produits d'entretien
- médicaments et produits médicaux
- fournitures de bureau
- imprimés
- documentation générale
- autres

b) Services

1° Transports : - terre
- eau
- air

2° Télécommunications :
- téléphone
- télex

3° Informatique
4° Immobiliers loyers
5° Réparation et entretien :
- bâtiments
- voieries et réseaux
- matériel de transport
- matériel outillage et mobiliers
- autres
6° Autres services :
- missions
- fêtes, réception
- accueil
- vacation
- frais d'hospitalisation

c) Autres charges

1° Fonds : dépenses imprévues
2° Salaires surveillants manoeuvres
3° Frais de justice
4° Exercice clos
5° Remboursements et indemnisations

C. INTERVENTIONS DE L'ETAT

1. COTISATION SOCIALE

1 part patronale sécurité sociale

2. PENSIONS
3. BOURSES
4. FRAIS SCOLAIRES A L'ETRANGER
5. SUBVENTIONS AUX ORGANISMES NATIONAUX DONT CAADE
6. CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

D. DIRECTION GENERALE (TYPE)

1. PERSONNEL

a) Personnel permanent
b) Main d'oeuvre temporaire

2. MATERIEL ET FOURNITURES

a) Matériel et fournitures consommés

- Fournitures de bureau
- Produits
- Petit outillage
- Produits pétroliers
- Autres fournitures consommées

b) Service de réparation et d'entretien

- Bâtiments
- Véhicules
- Matériel de bureau

SEGMENT VI

ETUDES DE CAS

LE BUDGET DE L'ETAT
JEU DE SIMULATION

par M. Elktiri

LA NEGOCIATION BUDGETAIRE

La discussion des propositions budgétaires entre les départements et services demandeurs de crédits et le Ministère des Finances conserve son importance traditionnelle et revêt un intérêt capital. Elle constitue une revue globale et détaillée du fonctionnement des services de l'Etat que la Direction du Budget effectue au cours des mois de mai à juillet de chaque année lors des conférences budgétaires.

Amorcées au niveau des services techniques, les conférences budgétaires annuelles ont pour tâches et objectifs notamment :

- de justifier la réalité et l'opportunité des demandes des crédits et de s'assurer que sont respectés les plafonds de crédits ainsi que les orientations de politiques économique et financière du Gouvernement et les diverses dispositions arrêtées par le Premier Ministre lors de ses arbitrages.

- de vérifier la comptabilité des mesures proposées par les différents départements ministériels, entre autres éviter que ne soit rejeté à l'un ce qui est alloué à l'autre, notamment lorsqu'il s'agit des mesures intéressant le personnel des administrations publiques en vertu de la règle de l'unité de la fonction publique.

- de contrôler les évaluations des services, notamment pour les dépenses obligatoires (crédits évaluatifs et provisionnels) et en général d'opérer une coordination et une harmonisation entre les propositions budgétaires émanant des différents services de l'Etat pour assurer la nécessaire convergence des demandes d'inscription de crédits budgétaires et leur ajustement normal avec les moyens et ressources disponibles d'une part et avec les actions et objectifs que l'on entend accomplir dans le cadre naturel du budget de l'Etat d'autre part. Lorsqu'il y a accord ou compromis entre les parties à la négociation budgétaire, le projet du budget du département ministériel ou du service d'Etat est arrêté.

En revanche, lorsqu'un accord n'a pu être réalisé à l'issue des premières discussions entre les services techniques et que subsistent des points de litige ou de contestation, on recourt à l'arbitrage qui s'effectue à l'un des deux niveaux :

- au niveau des Ministres, en l'occurence, le Ministre des Finances et le Ministre concerné assistés de leurs collaborateurs concernés, généralement ceux qui ont pris part aux premières discussions budgétaires.

  Si cet arbitrage aboutit, il n'y a plus de problème. Dans le cas contraire, les questions sur lesquelles aucun accord n'a pu se faire sont soumises à l'arbitrage du Premier Ministre.

- au niveau du Premier Ministre, chacune des deux parties prenantes expose ses positions et ses arguments et il appartient au Premier Ministre de trancher en dernier ressort sur les points litigieux.

Une fois terminés ces arbitrages, les annexes au projet de budget ou bleus sont établies et adressées à l'impression.

Pour leur part, les évaluations de recettes sont faites par l'Administration des Douanes et Contributions indirectes et par la Direction des Impôts en coordination et en concertation avec la Direction des Etudes et de la Prévision, quand elle existe.

Les évaluations des rentrées fiscales, comme les évaluations des dépenses, donnent lieu à des exercices de stratégie et à des scénarios où sont calculées à un niveau semi-global les effets, implications et conséquences des différentes évolutions économiques envisageables et des modifications de taux et d'assiette des impôts. Des modèles peuvent être mis au point - sur traitement informatique - pour déterminer le rendement des impôts. Une fois prises les décisions sur les aménagements qui doivent être apportés au taux et à l'assiette des impôts et taxes, on procède à une évaluation détaillée ligne par ligne dans le projet.

Le jeu de la négociation budgétaire consiste à organiser les participants constitués en groupes de travail en vue de simuler la représentation du Ministère des Finances ou du Budget, du Ministère du Plan et des départements à caractère économique, social ou investis de missions générales désignés et retenus au choix des participants et pour les besoins du jeu de simulation.

L'objectif recherché à travers ce jeu de négociation de budgets de départements et de services publics avec le Ministère des Finances est de mettre en présence et de confronter divers intérêts et différentes sensibilités qui parquent les réflexions, les conceptions et les visions du budget de l'Etat. Une négociation budgétaire revêt une importance décisive dans la mesure

où elle offre le cadre de dialogue, de concertation et de discussion sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits qui conditionnent et déterminent les actions et missions assignées à chaque département et service public au cours d'une année budgétaire donnée.

Si le rôle des décisions politiques est déterminant globalement au stade de la fixation des orientations et des priorités de politique économique, sociale et financière de l'Etat et au niveau des arbitrages, il n'en demeure pas moins que l'influence des techniciens et des fonctionnaires chargés de la gestion des budgets sectoriels est aussi marquante.

A l'issue du jeu de négociation budgétaire, un débat général en séance plénière fera le point des rôles joués par les uns et les autres et de toutes ces questions et faits vécus.

1986

EXPERTISE DU BUDGET GENERAL DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE SOUS-REGIONALE (O.C.S.R.)

par
Louis BAKABADIO

(c), 1987 Louis Bakabadio and the University of Pittsburgh

A/ PRESENTATION DE L'O.C.S.R.

La conférence des chefs d'Etat de la région centrale de Quefria, réunie en session plénière courant juillet 1985 à Likiga, capitale de l'Etat de Ndar, a mis en place une organisation regroupant les cinq états de la région en vue de son développement économique.

Plus particulièrement, les objectifs assignés à cette organisation est la promotion au niveau régional, à plus ou moins long terme :

- de l'agriculture considérée comme la priorité des priorités ;

- des transports et communications, étant donné l'enclavement très prononcé de la région et son relief particulièrement accidenté ;

- de l'énergie, particulièrement hydroélectrique et par le développement des bio gaz étant donné l'importance des [illegible] lacunaires dans des massifs forestiers ;

- de la formation, compte tenu des méfaits de la stratégie éducationnelle des anciennes puissances coloniales.

En outre, pour asseoir cette politique de développement communautaire, un noyau administratif autour du secrétaire exécutif a été recommandé par les chefs d'Etat.

B/ SITUATION FINANCIERE

Le secrétariat exécutif mis en place à cette occasion reçoit la mission de présenter courant septembre à la conférence des Ministres des Finances et donateurs internationaux, l'esquisse

du budget général de l'O.C.S.R. pour l'exercice 1986 libellé en dollars américains.

Courant août 1985, le secrétariat exécutif organise à son siège une réunion pour l'examen de l'esquisse proposée par l'agent comptable.

Le bureau d'expertise dont vous êtes un des analystes financiers, vous soumet le dossier.

Il vous est particulièrement demandé d'aider le secrétariat exécutif à emporter la conviction des donateurs.

C/ PIECE JOINTE : l'esquisse du budget 1986.

. BUDGET ORDINAIRE

ARTICLE	LIBELLE	MONTANT	
1.1	FRAIS DE PERSONNEL		
1.11	Salaires		
1.11.1	Salaires du personnel	413659	
1.11.2	Main d'oeuvre occasionnelle	250	
	TOTAL 1.11		413909
1.12	Autres frais du personnel		
1.12.1	Indemnités de logement	46225	
1.12.2	Frais d'accueil du personnel		
1.12.3	Soins médicaux	20683	
1.12.4	Frais scolaires des enfants	26033	
1.12.5	Frais de formation du personnel	5740	
1.12.6	Cessation de service	4000	
1.12.7	Frais de voyage de congé annuel	28716	
1.12.8	Indemnités compensatoires de congé	1000	
1.12.9	Indemnités de transport	12272	
1.12.10	Contribution au fonds social	28046	
1.12.11	Contribution à la CNSS	650	
1.12.12	Heures supplémentaires		
1.12.13	Indemnités familiales		
	TOTAL 1.12		173365
1.13	Loyers de maison d'habitation	132960	
	TOTAL 1.13		132960
	TOTAL 1.1 FRAIS DE PERSONNEL		720234
1.2	SERVICES		
1.20	Loyers de bureaux		
1.21	Sessions de la commission		
1.21.1	Indemnités de mission	46240	
1.21.2	Billets d'avion	16172	
1.21.3	Interprétation	6921	
1.21.4	Salles de conférence	3600	
1.21.5	Fournitures de secrétariat	300	
1.21.6	Location véhicules	23955	
1.21.7	Une session extraordinaire	48594	
	TOTAL 1.21		145782
1.22	Voyages de service		
1.22.1	Missions locales	15000	
1.22.2	Séminaires et conférences	10000	
	TOTAL 1.22		25000
1.23	Frais de représentation	7000	
	TOTAL 1.23		7000
1.24	Fonctionnement des bureaux		
1.24.1	Fournitures de bureau	11400	
1.24.2	Entretien immeubles	13821	
1.24.3	Eau et électricité	3100	
1.24.4	Frais bancaires	3800	
	TOTAL 1.24		32121
1.25	Fonctionnement véhicules		
1.25.1	Carburant et lubrifiants	25000	
1.25.2	Entretien et réparations	20000	
1.25.3	Assurances et plaques	15400	
	TOTAL 1.25		60400
1.26	Postes et Telecommunications		12500
1.27	Documentation et publications		5000
1.28	Commisssaire aux comptes		13733
	TOTAL 1.2 SERVICES		301536
	TOTAL BUDGET ORDINAIRE		1021770

2 BUDGET DE CAPITALISATION

ARTICLE	LIBELLE	MONTANT	
2.1	CONSTRUCTION DES BATIMENTS		
2.1.1	Bâtiment du siège	275602	
2.1.2	Bureau régional nord	82715	
2.1.3	Bureau régional centre	185111	
2.1.4	Bureau régional sud	210297	
2.1.5	Habitation du Secrétaire Exécutif		
	TOTAL 2.1		753725
2.2	FOURNITURE ET EQUIPEMENT		
2.2.1	Bureaux	82250	
2.2.2	Terrain	7400	
2.2.3	Maisons d'habitation		
	TOTAL 2.2		89650
2.3	Achat véhicules		31900
	TOTAL BUDGET DE CAPITALISATION		875275

3 BUDGET DE DEVELOPPEMENT

3.1	SECTEUR AGRICOLE		
3.1.1	Eradication et contrôle de la mouche tsé-tsé	17212	
3.1.2	Projet rizicole et minicentrale du Nord	9741	
3.1.3	Projet de drainage et d'irrigation du Centre	3000	
3.1.4	Projet d'élevage du Sud	4244	
3.1.5	Afforestation du Centre		
	TOTAL 3.1		34197
3.2	SECTEUR ENERGIE		
3.2.1	Projet hydroélectrique du Nord	109982	
	TOTAL 3.2		109982
3.3	SECTEUR TRANSPORT ET COMMUNICATION		
3.3.1	Projet chemin de fer	51380	
3.3.2	Projet de télécommunications	20134	
3.3.3	Projets routiers	6766	
	TOTAL 3.3		78280
3.4	FORMATION		
3.4.1	Institut polytechnique du Sud	17808	
	TOTAL 3.4		17808
	TOTAL BUDGET DE DEVELOPPEMENT		240267
	ESTIMATION BUDGET GENERAL		2137312

R E S U M E

BUDGET GENERAL	2 137 312
BUDGET ORDINAIRE	1 021 770
BUDGET DE CAPITALISATION	875 275
BUDGET DE DEVELOPPEMENT	240 267

Première analyse : Structure de charges
Graphe 1
Graphe 2

TRAVAIL A FAIRE

1. Faire une analyse critique de la présentation comptable choisie par l'agent comptable.

   Pour cela, on étudiera les poids relatifs des grandes masses sur le budget général.

   On construira sur LOTUS deux graphes :

   Graphe 1 - Histogramme des grandes masses
   Graphe 2 - Représentation sectorielle de ces grandes masses

2. Choisir une présentation analytique avec la construction de la matrice d'affectation des charges par secteur.

   Construire l'esquisse analytique avec la clé de répartition suivante :

Administration	: 15%	des	crédits	ordinaires	et	de capitalisation
Energie	: 25%	"	"	"	"	"
Communications	: 25%	"	"	"	"	"
Agriculture	: 20%	"	"	"	"	"
Formation	: 15%	"	"	"	"	"

   Vous construirez à cet effet le graphe 3 illustrant la répartition des crédits par centres de coût (secteurs). Donnez vos commentaires sur cette répartition.

3. Pendant la réunion, le secrétaire exécutif estime qu'avec la première clé d'affectation des crédits, le mot d'ordre de priorité à l'agriculture n'est pas respecté. Il propose alors la clé suivante :

20% à la formation
30% à l'agriculture
20% à l'énergie
15% aux transports et communications
15% à l'administration.

Etudiez cette perspective en illustrant avec le Graphe 4 (histogramme) et le Graphe 5 (sectoriel) montrant la répartition des crédits entre secteurs.

4. L'agent comptable fait observer que le siège n'est pas installé, ni même les secteurs ; il propose alors que la totalité des fonds pour les bâtiments et véhicules soient affectés à l'administration.

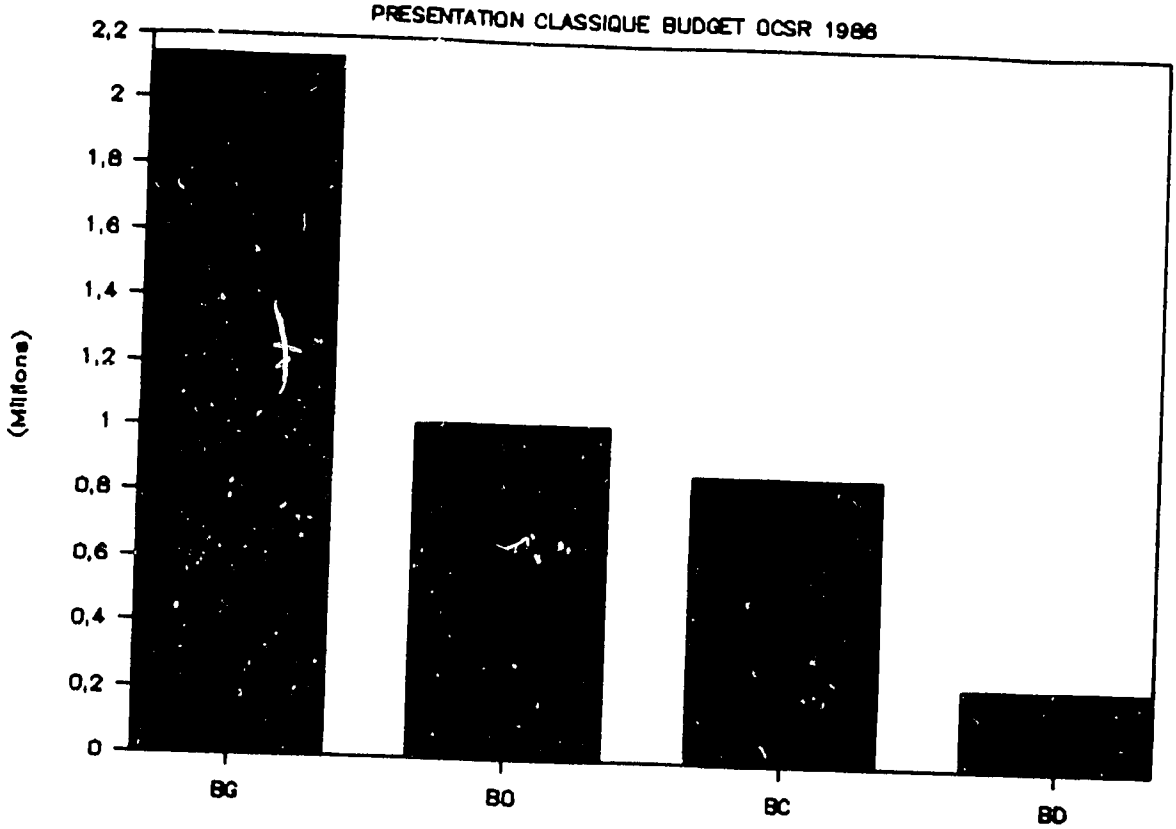
Etudiez cette variante en construisant le Graphe 6 (histogramme) qui montre le poids relatif des dépenses par secteurs et le Graphe 7 (sectoriel) qui illustre la répartition des crédits par secteurs.

5. Conclusions d'ensemble.

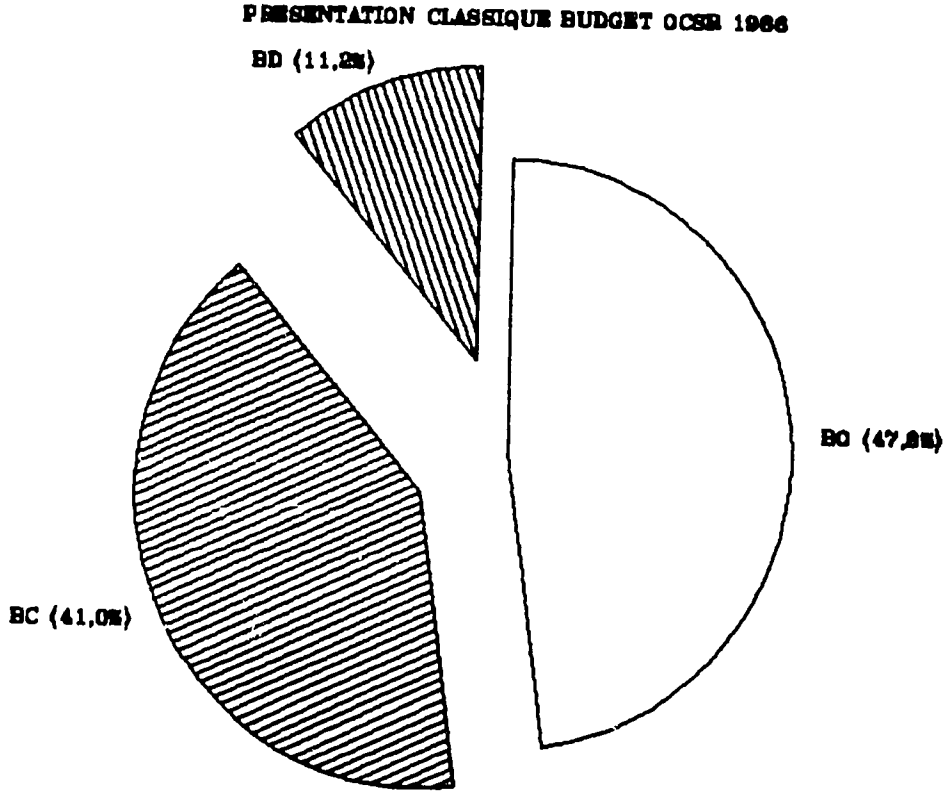
ANNEXES

Voici à titre de guide les graphes que vous devez construire.

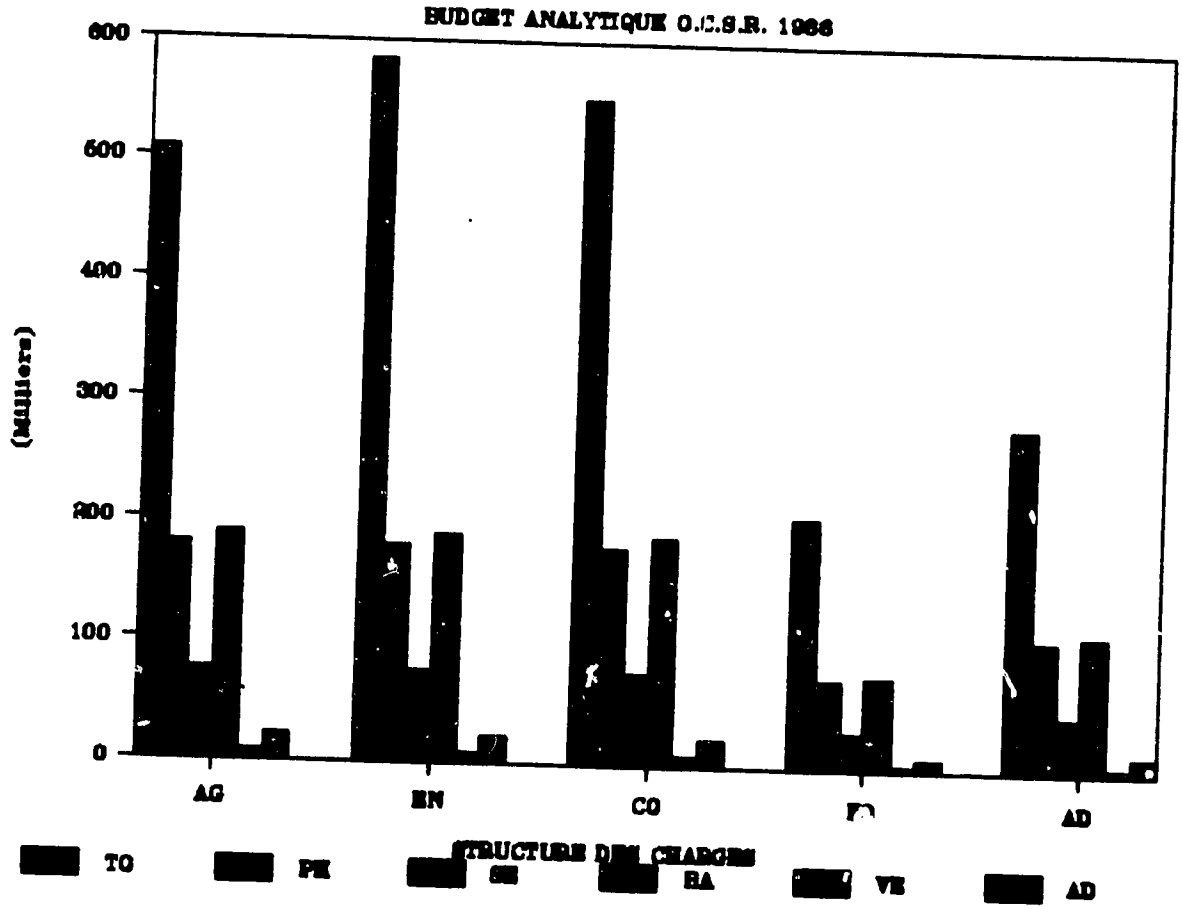
GRAPHE 1


PRESENTATION CLASSIQUE BUDGET OCSR 1986
(Millions)
2,2
2
1,8
1,6
1,4
1,2
1
0,8
0,6
0,4
0,2
0
BG
BO
BC
BD

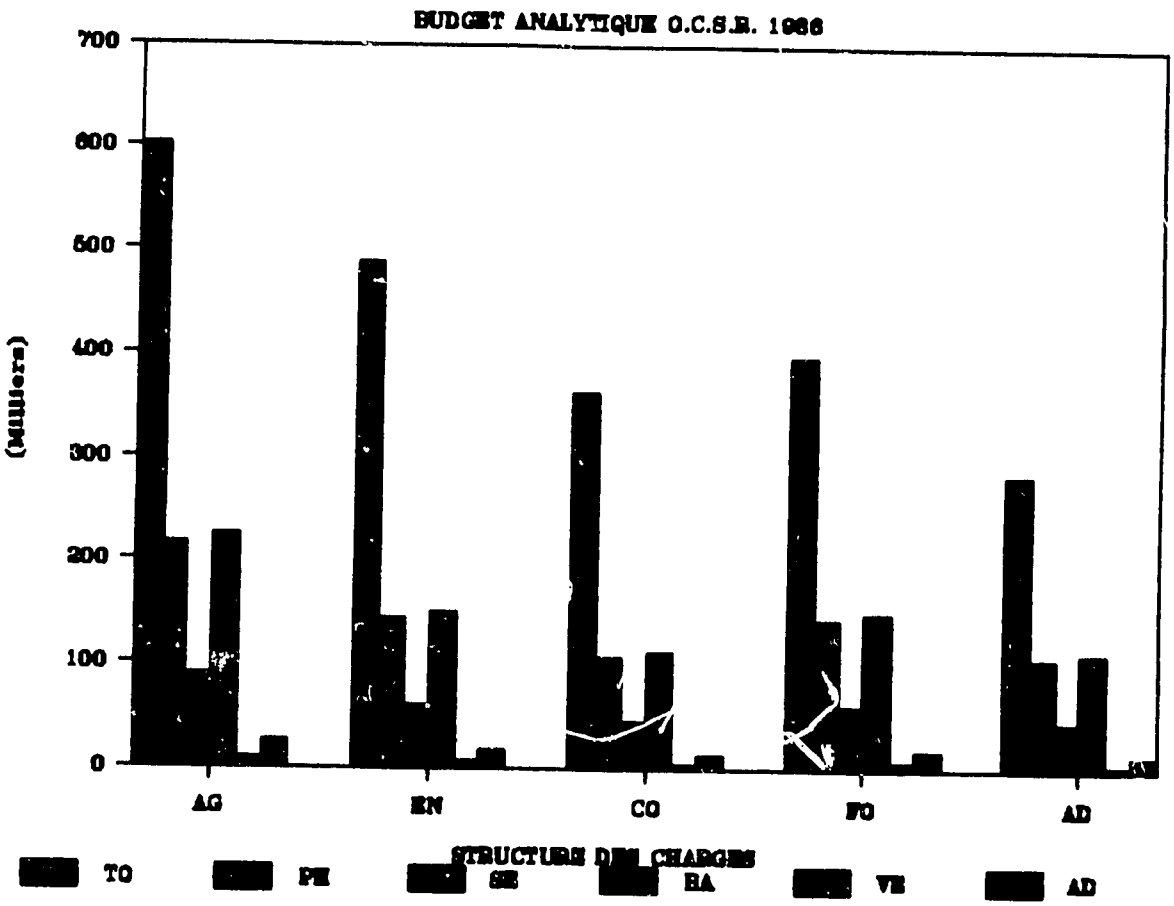
GRAPHE 2


PRESENTATION CLASSIQUE BUDGET OCSR 1986
BD (11,2%)
BC (47,8%)
BC (41,0%)

GRAPHE 3

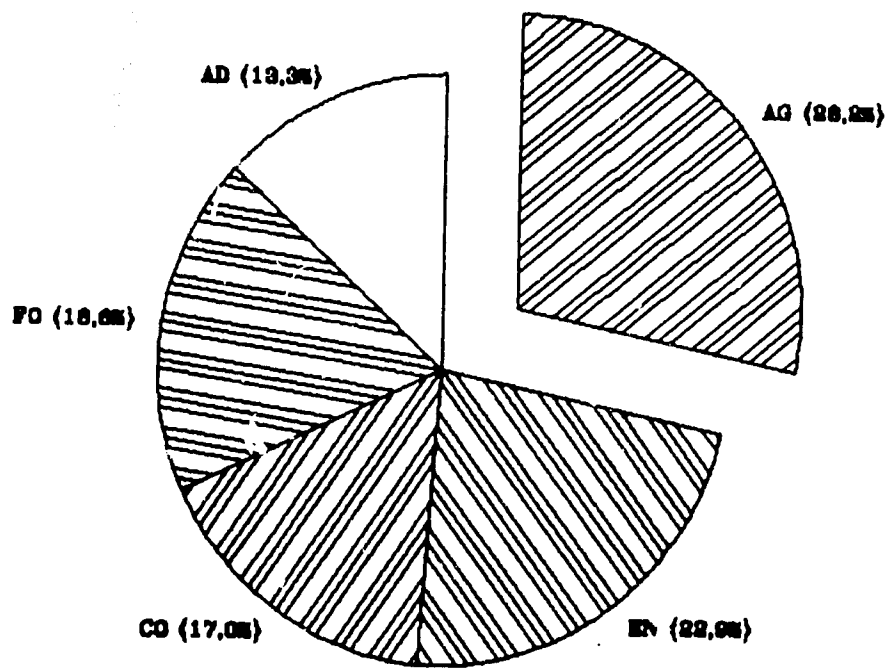

BUDGET ANALYTIQUE O.C.S.R. 1986
600
500
400
300
200
100
0
(millions)
AG
EN
CO
FO
AD
TO
PE
EA
VE
AD

GRAPHE 4

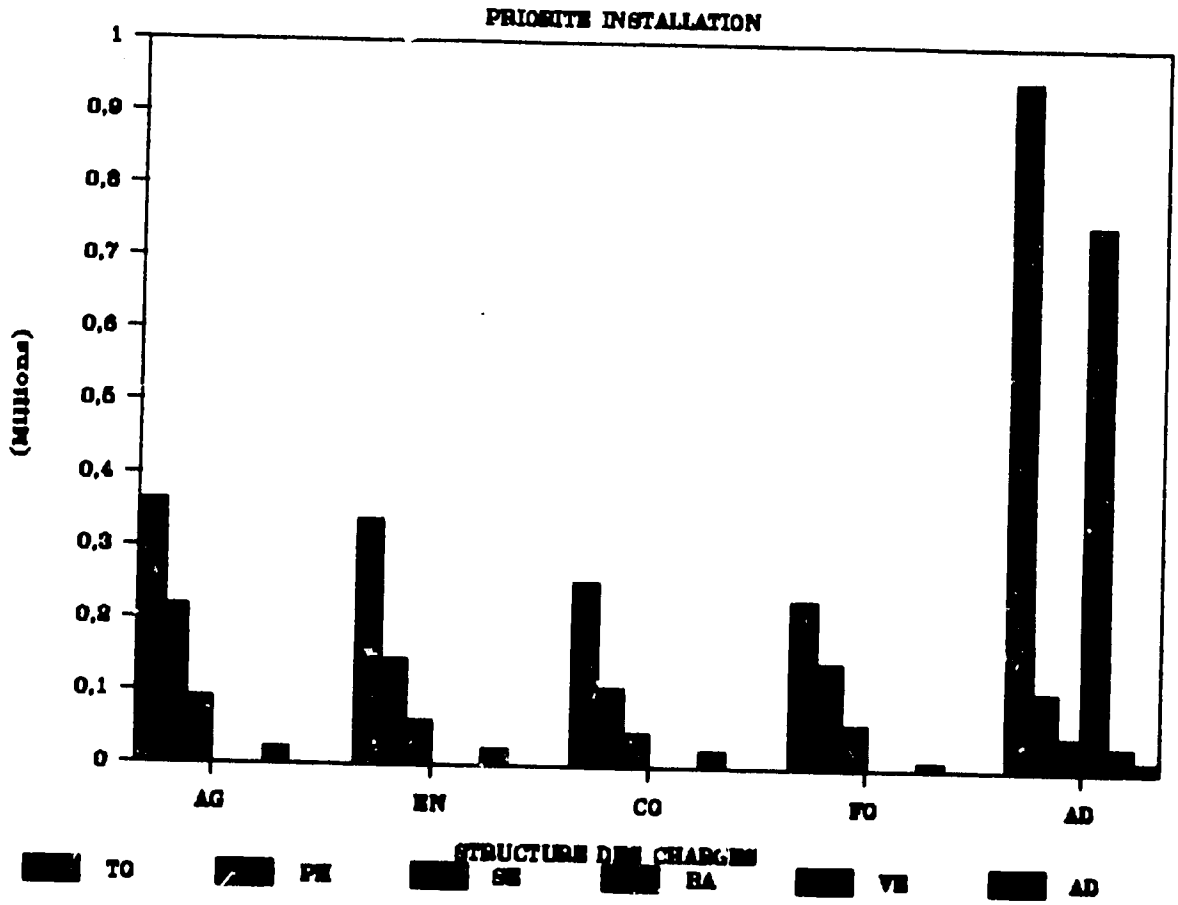

BUDGET ANALYTIQUE O.C.S.B. 1986
700
600
500
400
300
200
100
0
(Milliers)
AG
EN
CO
FO
AD
STRUCTURE DES CHARGES
TO
PE
SE
EA
VE
AD

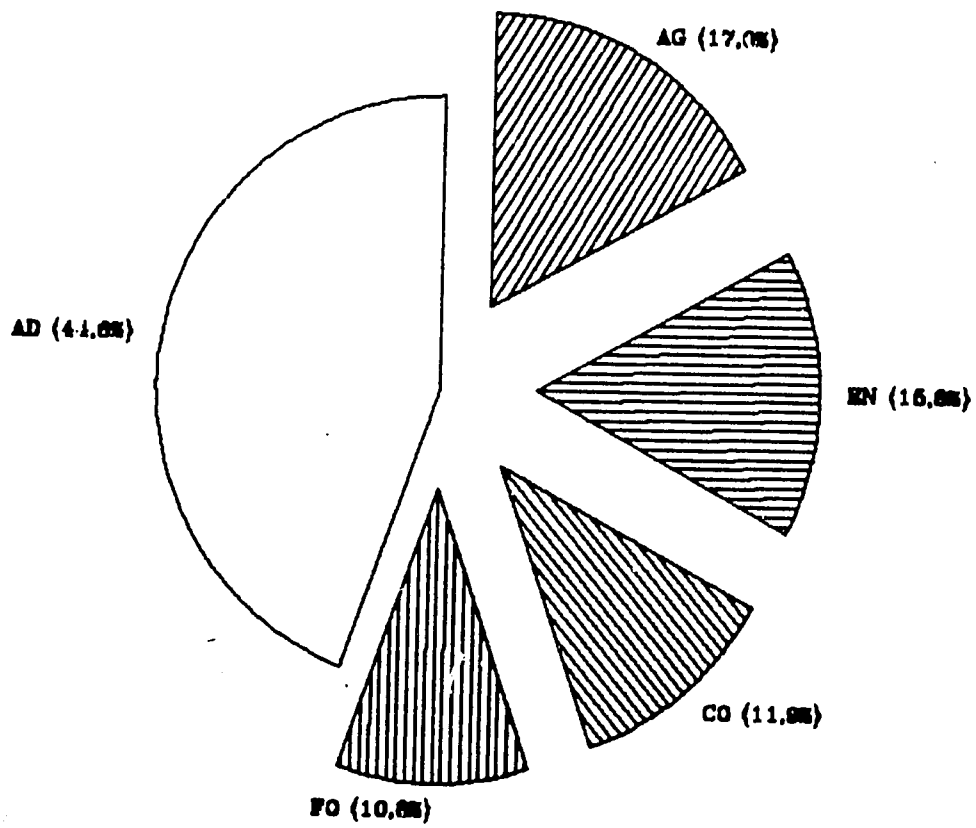
GRAPHE 5

REPARTITION DES CREDITS PAR SECTEURS



GRAPHE 6


PRIORITE INSTALLATION
1
0,9
0,8
0,7
0,6
0,5
0,4
0,3
0,2
0,1
0
(Millions)
AG
EN
CO
FO
AD
STRUCTURE DES CHARGES
TO
PE
SE
EA
VE
AD

GRAPHE 7

PRIORITE INSTALLATION