

Les processus de gestion de la dépense publique

Termes de référence

Le secteur public est un acteur déterminant dans le circuit économique d'un pays. Il prélève une partie de la richesse produite par les impôts et taxes et injecte des sommes sous forme de salaires et de commandes publiques. Les services du Trésor sont un acteur essentiel dans les opérations de dépense.

En comptabilité nationale, **la dépense se définit comme un flux qui appauvrit** l'administration concernée au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif, soit par une hausse du passif). Cette définition ne recouvre pas la notion de dépense au sens budgétaire (flux financier initié par la puissance publique) et des corrections s'avèrent indispensables.

Les méthodes et principes qui régissent les processus de gestion de la dépense publique impactent directement son efficacité et son efficience.

I. Les services du Trésor sont-ils les seuls à assurer la gestion de la dépense publique ?

Selon l'organisation mise en place, les services du Trésor couvrent plus ou moins les différents champs de la dépense publique de l'État, des collectivités locales et de leurs opérateurs. Souvent autonomes, ils peuvent être, dans certains cas, directement intégrés aux ministères ordonnateurs. Il serait intéressant de **dresser une cartographie du périmètre couvert par les services du Trésor** dans un souci comparatif, à l'issue de ce colloque.

Dans certains pays, comme la France, la sphère publique n'est pas couverte par un seul réseau comptable et l'on retrouve, pour des dépenses d'interventions spécifiques venant de l'Union européenne ou des financements nationaux, d'autres intervenants organisés en réseau (ex ASP : Agence de Services et de Paiement qui paye environ 19 milliards d'euros d'interventions en 2014) dans les domaines fondamentaux comme l'agriculture, l'emploi, le social et la formation professionnelle. Il est ainsi possible de rencontrer trois organisations :

1- La séparation ordonnateur-comptable

Plusieurs organisations de la chaîne de la dépense sont possibles : séparation ordonnateur-comptable, en service facturier et avec un comptable simple caissier.

Dans ce dispositif **les fonctions d'ordonnateur et de comptable** sont incompatibles et relèvent de deux administrations différentes.

L'ordonnateur engage, liquide et mandate la dépense dans la limite des autorisations budgétaires.

Le comptable procède à des contrôles et paye la dépense.

Traditionnellement, ces contrôles sont ceux de payeur et de caissier. Ils sont sanctionnés par la prise en charge comptable et le paiement ou par le rejet. Le comptable est personnellement et pécuniairement responsable.

2- L'organisation en service facturier

Il s'agit d'une variante de l'organisation traditionnelle ordonnateur-comptable :

- Ce qui ne change pas : l'existence de deux administrations, la nature des contrôles du comptable et sa responsabilité.

• Ce qui change : l'organisation de la chaîne de travail

- Le **service prescripteur** : seul ordonnateur, il **engage** la dépense et atteste du service fait ;
- Le **centre de service partagé** : regroupement d'agents de l'ordonnateur ayant pour fonction de traduire l'engagement juridique (la commande) ;
- Le **service facturier** : sous la responsabilité du comptable et composé d'agents issus de l'ordonnateur et du comptable, il est destinataire des factures qu'il **liquidé, contrôle et paie**.

3- Le comptable simple caissier

Dans ce système, les compétences de l'ordonnateur sont plus étendues et il a à ses côtés un comptable chargé uniquement du **paiement** de la dépense (rôle du caissier).

II. La dépense publique, un poids certain dans le développement économique

Historiquement, les pays développés ont tous connu une période de forte croissance de leur dépense publique. Celle-ci peut répondre à trois fonctions :

- une fonction d'**allocation des ressources** (pour financer les biens et services publics) ;
- une fonction de **redistribution** (pour corriger les inégalités) ;
- une fonction de **stabilisation macroéconomique** (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

Les dépenses publiques de la République du Congo se sont élevées à 29 % du PIB en 2010. En comparaison, celles du Mali étaient de 16,5 % et celles de la RDC de 9 % la même année.

Source : Banque Mondiale

Évaluer le niveau de dépense publique mais aussi sa **composition** (dépenses de fonctionnement, de transfert en nature, d'investissement...), **son efficacité** (indices de performance, mesure de la réalisation des objectifs) et **son efficience** (rapport efficacité/coût engagé), sont autant d'indicateurs favorisant la gestion transparente et fiable des comptes publics. La maîtrise de la chaîne de la dépense en est l'une des clés. Avoir une juste mesure de ses comptes permet de rationaliser ses dépenses et donc de renforcer la position de l'État sur les marchés financiers.

Pour faciliter les comparaisons, une norme internationale pour la compilation des statistiques, des comptes nationaux et pour la déclaration internationale des données comptables nationales comparables a été définie par l'UE, le FMI, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale au sein du **Système de Comptabilité nationale (SCN93)**.

Il est toutefois délicat d'établir des comparaisons internationales sur le poids des dépenses publiques. Le calcul du PIB, s'il traduit la richesse produite sur un territoire, ne renseigne pas sur la **répartition de cette richesse dans la population** (répartition géographique, par âge ou par catégorie sociale).

Les choix politiques (centralisation ou décentralisation), la prédominance ou non de l'État sur la société, les choix en matière de prestations sociales sont de nature à faire fluctuer fortement le poids de la dépense publique dans le PIB.

III. Les enjeux juridiques de la dépense publique

Un cadre juridique et réglementaire stable, avec un corps de fonctionnaire en capacité de le faire appliquer, est un atout.

Le premier indicateur d'une dépense de qualité repose sur l'**assurance juridique du fournisseur ou du fonctionnaire d'être payé** en fonction de la prestation commandée par la puissance publique. Il convient donc d'analyser les textes juridiques qui encadrent la mission pour déterminer s'il existe une séparation des fonctions entre l'administration qui engage la dépense, celle qui mandate et celle qui paie.

Dans cette organisation, quelle est la place des services du Trésor ? Ont-ils la charge de la comptabilisation de la dépense et du paiement ? **Quels contrôles** doivent-ils faire en amont et de quels pouvoirs disposent-ils pour refuser de payer une dépense non conforme ? **Quelle organisation** a été mise en place avec la direction du Budget et les administrations ordonnatrices ? Il est important de **déterminer les outils juridiques élaborés** (ex : code des marchés publics, nomenclature des pièces justificatives...) pour mesurer le degré d'indépendance de l'administration vis-à-vis de certains fournisseurs.

L'examen portera également sur les outils mis en place pour s'assurer, dans les services du Trésor, que les contrôles qui lui incombent sont bien réalisés et tracés.

IV. L'efficacité de la dépense publique

La dépense publique représente une part importante des sommes injectées dans le circuit économique, **il est donc essentiel que le paiement parvienne rapidement** aux fournisseurs ou aux fonctionnaires dans le cas des rémunérations. Les administrations ont aussi élaboré des méthodes pour s'assurer que tous les fournisseurs soient bien payés une fois la commande passée. Si ce n'est pas le cas, il conviendra d'analyser les outils mis en place pour surveiller les retards et les résorber.

Par ailleurs, les services ont élaboré **des méthodes permettant de mesurer les délais de paiements et de les réduire**, en mettant en place des contrôles exhaustifs ou sélectifs selon la sensibilité de la dépense ou les enjeux financiers en présence.

V. Les outils informatiques et la bancarisation des paiements

Une chaîne de la dépense maîtrisée et fiabilisée peut être rendue plus performante par l'adoption d'outils informatiques *ad hoc*. Ces progiciels (ex : GID au Maroc, CEGIB au Niger ou Chorus en France) permettent le traitement accéléré des données comptables, mais aussi **l'automatisation de la plupart des contrôles nécessaires à la fiabilisation des comptes**. C'est aussi un vecteur fort de la standardisation des processus et de l'optimisation des délais de paiement.

Les différentes orientations technologiques choisies par les États membres de l'AIST peuvent être partagées, comparées et améliorées par l'émulation commune.

Le développement de l'outil informatique permet notamment de favoriser la dématérialisation des pièces relatives à la chaîne de la dépense, entraînant de fait la baisse des lourdeurs administratives et des économies non négligeables sur les volumes de papier, d'espace de stockage et d'affranchissement.

Le taux moyen de bancarisation de l'Afrique subsaharienne était de 18 % en 2013 et celui du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord de 24 %.

Source BEI

La bancarisation permet de sécuriser le caractère libéatoire des paiements. Dans certains pays, elle reste faible, bien que le « **mobile banking** » en plein développement accélère l'accès au service bancaire. Il est important d'analyser si les services du Trésor incitent à l'ouverture de comptes bancaires pour y effectuer des virements et **réduire la circulation de sommes d'argent** importantes sous forme de monnaie fiduciaire.

VI. Les contrôles internes et externes de la chaîne de la dépense

Étant donné les sommes en jeu et les impacts juridiques en termes de sécurité des transactions, **le secteur de la dépense implique la mise en place de contrôles internes réguliers** dans les services du Trésor et **le contrôle d'autorités indépendantes (magistrature des comptes)** pour s'assurer de la régularité des opérations et éventuellement infliger des sanctions (financières ou autre) si des dysfonctionnements sont avérés.

Le contrôle interne est une partie incontournable de la chaîne de la dépense afin de **fiabiliser les opérations** et de permettre à terme d'atteindre un niveau d'exactitude permettant la certification des comptes par une institution supérieure de contrôle. La certification a un impact positif sur les taux d'emprunts des marchés financiers et par là même, ouvre de nouvelles perspectives d'attraction de capitaux et de financement de l'économie.

Les pays ayant en 2014 certifié leurs comptes sont : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

VII. Les réformes initiées par l'administration visant à améliorer l'efficience de la dépense publique

Le secteur de la dépense publique n'est pas figé et chaque pays est amené à faire évoluer son environnement juridique, comptable et financier, en fonction de la conjoncture et des contraintes internationales. Ces différentes expériences pourront être analysées, ainsi que les objectifs poursuivis et les résultats attendus.

La dépense publique est au cœur du développement économique. Un État ayant connu un fort développement se doit aujourd'hui d'en assurer la maîtrise en accord avec la règle d'or des finances publiques. Basé sur ces expériences, le développement futur d'un État à travers sa dépense publique se doit de s'effectuer par le prisme de l'efficacité et de l'efficience.