

Rapport de stage du 27 octobre au 7 novembre 1969
à la 7e Direction, par
Monsieur LISHIRABAKE, Augustin.

INTRODUCTION.

Au cours de la période susmentionnée, nous avons eu l'avantage de visiter la 7e direction et de voir avec Monsieur COLLIN Ch., la structure, le développement et le contrôle d'une dépense considérée évidemment dans le contexte qui nous préoccupe ici "l'Etat". Nous avons étudié ensemble les différentes sortes de dépenses : les dépenses de fonctionnement pour le budget ordinaire, les dépenses d'investissement pour le budget extraordinaire et les dépenses pour tiers pour le budget pour ordre. Ensuite, nous avons relevé le rôle du comptable des dépenses engagées. Quelques observations d'ordre général en ont clôturé l'étude.

Comme la 7e direction est chargée principalement du visa préalable que la Cour des Comptes de Belgique doit apposer sur certaines sortes de dépenses, nous n'avons pas eu à nous en préoccuper, le système n'étant pas en application chez nous. Chez nous nous connaissons donc le contrôle à posteriori. Cependant, vu que les principes généraux de contrôle utilisés sont à peu près les mêmes et que les vérificateurs de la 7e direction font un contrôle des documents avant que le visa ne soit accordé, nous avons un grand intérêt à voir, comprendre et surtout assimiler les notions d'une dépense budgétaire - ici je peux dire même le budget des dépenses - et surtout la procédure employée par la Cour dans son contrôle. Je dois dire sincèrement que M. Collin a donné son instruction d'une façon très claire et nette qui ne laissait subsister aucune incompréhension.

On remarquera que dans mon introduction, j'ai souvent employé nous... au lieu de je... Ceci ne doit pas étonner parce que Monsieur Collin, notre instituteur, si je puis employer ce vocable, trouvait plus avantageux pour nous de nous poser des questions sur les méthodes et principes usités chez nous pour les confronter avec ce qu'il avait à nous enseigner et en tirer ainsi une conclusion ou tout simplement un enseignement plus objectif et plus orienté au lieu de se perdre dans des généralités. Ce qui est tout à fait normal.

A. La structure et le développement d'une dépense

La loi budgétaire prévoit pour chaque département un budget qui servira à assurer le fonctionnement des services, l'investissement pour les gros travaux et fournitures s'il y en a, et les liquidations des créances de tiers.

Chez nous, le Ministre étant seul ordonnateur général, est seul compétent à décider de faire une dépense. Ici en Belgique, le système n'est pas tout à fait le même, car il existe des ordonnateurs délégués. Donc toute approbation d'une dépense doit venir directement du Ministre. S'il délègue quelqu'un, ça doit donner lieu à un écrit officiel. C'est au comptable des dépenses engagées d'examiner s'il y a encore des crédits à l'article qui doit supporter la dépense. C'est à lui aussi qu'incombe l'établissement des documents de la dépense : ex. bons de commande, feuilles de route ... Quand la dépense a donné lieu à une estimation définitive, elle est alors inscrite sur des fiches budgétaires. C'est en ce moment qu'après l'approbation du Ministre intéressé, le document est transmis à l'Inspection des Finances en même temps que la fiche budgétaire pour le visa qui consiste à la vérification de l'imputation et de l'opportunité de la dépense et à la constatation de l'existence d'un crédit. Ici je me rappelle qu'on a émis une remarque : notre Ministère des Finances ne devrait vérifier ni l'opportunité ni l'imputation; il ne devrait pas donner le visa car si le budget est voté pour tel ou tel article, l'ordonnateur général (Ministre) doit pouvoir gérer librement son budget évidemment dans les limites fixées par la loi. Donc le Ministère des Finances s'arroge les prérogatives et la compétence dévolues plutôt à la Cour des Comptes qui est mandataire de l'Assemblée pour des questions financières de l'Etat.

Pour la liquidation de la dépense, la procédure est à peu près la même : au moment de la réception de la fourniture, le fonctionnaire compétent en cette matière constate la livraison conforme à la commande et signe. Le gestionnaire impute la facture suivant l'article compétent. Le Ministre ou son délégué appose son bon à payer; alors le gestionnaire transmet la pièce au Ministère des Finances pour l'établissement du titre du paiement.

B. Le contrôle de la Cour des comptes.

Le contrôle que la Cour doit faire pour chaque dépense budgétaire doit être fait avec minutie et ne peut omettre le moindre détail. Voici

la marche progressive qui semble la plus raisonnable et la plus pratique.

- 1) Voir si celui qui a pris la décision de dépenser est compétent, c'est-à-dire si c'est le ministre ou son délégué désigné officiellement
- 2) Voir si la dépense est prévue au budget.
- 3) Voir si le comptable des dépenses engagées (gestionnaire) est régulièrement intervenu.
- 4) Voir si les documents définitifs ont été approuvés par l'autorité compétente.
- 5) Examiner si le document à établir par le fonctionnaire compétent est joint, document devant attester la réalité du service, c'est-à-dire attestant que l'objet contenu dans l'acte de décision a été effectivement et régulièrement exécuté.
- 6) Examiner si la demande de paiement a été introduite dans les formes requises, dans les délais imposés suivant la prescription par le véritable créancier.
- 7) Examiner si la demande de paiement a été approuvée par l'autorité compétente, c'est-à-dire si elle a délivré son bon à payer.
- 8) Examiner si les montants réclamés par le créancier sont exacts.
- 9) Contrôler si l'ordonnancement est réalisé en faveur du réel bénéficiaire.
- 10) Contrôler si l'imputation est correcte.
- 11) Contrôler si l'ordre de paiement est signé par l'autorité qualifiées.
- 12) Enfin, contrôler si le comptable des dépenses engagées a visé la dépense en ordonnancement. Pour ce dernier cas, ça laisse supposer le moment où nos départements établiront chacun les ordonnances en rapport avec son budget.

Notons à ce sujet que la Cour des Comptes du Rwanda exerçant un contrôle à posteriori, doit faire tout ceci à la fois.

C. Dépenses pour travaux et fournitures

Le Règlement général sur la comptabilité publique stipule que pour les travaux et fournitures d'un montant supérieur à Frw. 25.000, il faut recourir à l'adjudication publique.

Il existe trois sortes de passation de marché :

- adjudication publique où tout le monde peut présenter sa soumission;
- gré à gré où l'autorité compétente s'arrange avec un nombre limité de fournisseurs;

- appel d'offre (sorte d'adjudication publique où le choix de l'adjudicataire n'est plus nécessairement conditionné par le prix, mais par l'avantage technique de la solution proposée).

Dans ce rapport, je ne vais pas faire un développement sur toutes les sortes de marchés qui existent mais donner un petit aperçu sur le marché le plus usité, l'adjudication publique. Quel est son but ? C'est se procurer des travaux à un prix le plus bas en faisant jouer la concurrence entre fournisseurs.

L'autorité intéressée, chez nous le Conseil des Adjudications établit un Cahier Spécial des Charges où elle formule toutes les conditions du marché : objet du marché, clauses contractuelles ...

Alors, les intéressés sur base de ce Cahier, présentent leurs soumissions en indiquant leur prix relevé si possible sur un métré. Puis, c'est au Conseil des Adjudications d'étudier la soumission, de voir si toutes les conditions sont remplies et de prendre en considération par la suite, le prix le plus bas. Alors il établit un procès-verbal.

Pour confirmer la conclusion du marché, l'autorité (Conseil des Adjud.) adresse une correspondance au soumissionnaire retenu en lui précisant le début des travaux et la date de clôture.

Les marchés sont faits à forfait ou à bordereau de prix : à forfait, c'est-à-dire que le prix fixé ne peut plus être retouché, il restera le même jusqu'à la fin des travaux; à bordereau de prix, c'est-à-dire qu'il y a une quantité présumée, mais qui peut être dépassée ou pas atteinte, le prix unitaire devant rester le même. Il existe aussi le marché mixte dont le prix est fixé suivant les deux modes ci-dessus.

Le formulaire de dépouillement de contrats utilisé par les vérificateurs de la septième direction de la Cour des Comptes de Belgique me semble d'une très grande importance et pourrait bien être adapté chez nous pour le même objet.

Son importance est incontestable :

- a) il permet de surveiller les paiements partiels qui s'effectuent au cours des travaux ou fournitures pour éviter par exemple de doubles paiements;
- b) tout changement qui peut survenir est annoté;
- c) toutes les conditions spéciales sont relevées ex. revision des prix

d) puisqu'on marque aussi le début et l'achèvement des travaux et occasionnellement les prolongations, il s'avère très simple de savoir si le délai imparti a été respecté ou non.

Le contrôle de la Cour se résumera, outre le contrôle général pour toute dépense, à voir si :

- 1° c'est le Conseil des Adjudications qui a effectué toutes les opérations jusqu'à la désignation de l'adjudicataire;
- 2° la demande de paiement de l'entrepreneur a été reconnue officiellement exacte. Ceci incombe au fonctionnaire qui a été désigné pour surveiller l'exécution des travaux. Cet agent fait un procès-verbal attestant que les quantités portées en compte ont été réellement et régulièrement exécutées et que les travaux ont été réalisés techniquement de façon conforme aux dispositions du Cahier des charges.
- 3° la demande a été approuvée par l'autorité qui a compétence budgétaire.
- 4° Le mode de passation du marché a suivi le règlement en la matière (gré à gré, appel d'offre, adjudication publique).
- 5° Le choix de l'adjudicataire s'est réalisé dans les voies réglementaires (la plus basse soumission).

D. Le budget des dépenses.

Les dépenses de l'Etat comportent d'abord les dépenses ordinaires (couvertes par l'impôt) et les dépenses extraordinaires financées généralement par l'emprunt, ensuite les dépenses pour ordre, paiements et remboursements pour compte de tiers.

Les caractéristiques fondamentales du budget :

- annalité : le vote du budget se fait annuellement; dès lors celui-ci ne vaut que pour une année, l'année pour laquelle il a été voté.
- spécialité : chaque article du budget vise un objet de dépense spécifique ce qui en principe exclut tout transfert d'article à article en cas d'insuffisance de l'un d'eux. Les crédits des dépenses ne peuvent être utilisés qu'aux fins auxquelles ils sont destinés;
- universalité : toute dépense doit être prévue, autorisée par le budget, donc pas de dépense légale sans crédit.

E. Crédits dissociés.

Par crédits dissociés, il faut entendre crédits d'engagement et crédits d'ordonnancement. En principe, les crédits inscrits aux budgets valent tant pour l'engagement que pour l'ordonnancement. Cependant, comme souvent et principalement les travaux et les fournitures d'investissements s'étalent sur plusieurs années, pour éviter de charger le budget d'une année des dépenses qu'on effectuera peut-être en 2 ou 3 ans, on a préféré dissocier les crédits d'engagement des crédits d'ordonnancement. De cette façon, l'Assemblée ne va voter que les crédits d'ordonnancement destinés à financer les travaux devant être réalisés au cours d'une seule année et ainsi de suite jusqu'à la fin des travaux. Le montant des ordonnancements ne peut pas dépasser celui de l'engagement.

F. Le rôle du comptable des dépenses engagées.

La Cour des comptes devant suivre toutes les voies de l'établissement et du développement d'une dépense, il est indispensable de parler en quelques lignes du Comptable des dépenses engagées.

Les comptables des dépenses engagées, chez nous appelés le plus généralement gestionnaires, sont des fonctionnaires désignés par le Ministre, dont les attributions se résument à gérer et surveiller des crédits budgétaires alloués à chaque département.

Dans la surveillance, le gestionnaire doit surveiller s'il y a encore des crédits disponibles avant de faire un engagement. Il doit aussi constater avant de faire une dépense, s'il y a une autorisation de dépense sur tel ou tel article, représentée par une loi.

Dans la gestion, le comptable tient une comptabilité des crédits. A cet effet, il ouvre des fiches budgétaires pour chacun des articles, où il marque d'abord globalement le montant du crédit alloué, et puis au fur et à mesure, les engagements et les ordonnancements avec leurs libellés respectifs.

En outre, les comptables doivent transmettre à la Cour des comptes le compte des engagements de toute l'année.

G. Un mot sur le visa préalable de la Cour des comptes de Belgique

Une certaine catégorie de dépenses est soumise au visa préalable. La Cour vérifie les ordonnances et toutes les pièces justificatives y annexées. Si l'ordonnance et les pièces sont régulières et légales, la Cour vise l'ordonnance et la renvoie au service de la Trésorerie

du Ministère des Finances. Sinon elle est retournée à l'expéditeur accompagnée des pièces avec le motif du refus du visa.

Exemples des dépenses soumises au visa préalable :

- les dépenses pour travaux et fournitures
- les subsides, les indemnités, etc...

Exception à la règle du visa préalable :

- les dépenses fixes, dépenses effectuées sur la caisse des comptables
- les ouvertures de crédit
- les avances de fonds, etc...

Visa avec réserve : Dans certaines circonstances, sous la responsabilité politique du Conseil des Ministres, la Cour des comptes accepte de viser avec réserve un document qu'elle avait refusé de viser. La Cour rend alors immédiatement compte de ses motifs aux Chambres.

H. Quelques remarques et suggestions pour conclure.

Les remarques et suggestions que je vais relever ici, ont été discutées avec Monsieur Collin et présentent par conséquent un intérêt majeur en ce qu'elles peuvent rendre le travail à la Cour des comptes du Rwanda plus rapide et plus rationnel. D'autres visent les déficiences dans la gestion du budget.

a. Il y aurait intérêt pour la Cour des Comptes du Rwanda à ce que les ordonnancements, dressés actuellement par le Ministère des Finances soient établis par département. En effet, le groupement, sur un même document de dépenses pour divers ministères empêche de rationaliser tant la vérification que le classement des pièces justificatives des dépenses; il en résulte une perte de temps sensible, la dissémination des pièces se rapportant au même objet dans les classeurs différents et l'impossibilité de structurer le travail dans les bureaux de la Cour.

b. La seconde remarque suggérée par la Cour des comptes du Rwanda dans son Cahier d'Observations et sur laquelle nous avons insisté avec Monsieur Collin, c'est que le Gestionnaire (comptable des dépenses engagées) est tenu de transmettre à la Cour toute sa comptabilité annuelle pour lui permettre de contrôler de façon plus rationnelle la gestion des crédits.

c. Il serait intéressant d'examiner en vertu de quel droit le Conseil des Ministres peut se permettre d'autoriser des transferts de crédits d'article à article, en cas d'insuffisance de l'un d'eux;

d'analyser si ces transferts ne doivent pas faire l'objet d'une régularisation ultérieure par l'Assemblée.

Pour enfin clôturer mon rapport, je dois certifier que le tableau dressé par M. Collin pour nous faire comprendre les mécanismes de contrôle d'une dépense représente un intérêt particulier et pourrait bien être utilisé comme modèle type par nos vérificateurs au cours de leur vérification.

Ainsi fait à Bruxelles, le 10 novembre 1969.

LISHIRABAKE Augustin.