

ANALYSE ECONOMIQUE DES DEPENSES DE L'ETATI - Cadre et Objectifs généraux

Une importante réforme de la Comptabilité Publique de l'Etat Fédéral du Cameroun et de l'Etat Fédéré du Cameroun Oriental, basée sur l'utilisation d'une calculatrice électronique de grande puissance, a pris effet à compter du 1er Juillet 1967.

Les objectifs essentiels de cette réforme sont d'une part d'améliorer la régularité et l'efficacité des opérations administratives liées à l'exécution du budget, d'autre part de fournir chaque mois le bilan détaillé de l'exécution du budget et la situation du Trésor.

Le traitement par l'ordinateur de toutes les pièces comptables, en créant "un point de passage obligé", rend possibles des analyses supplémentaires des Finances de l'Etat qui ne relèvent pas nécessairement de la Comptabilité Publique et qui peuvent cependant revêtir une grande importance pour la politique budgétaire, économique et financière de l'Etat. C'est le cas en particulier de l'analyse sous l'angle économique des dépenses de l'Etat qui a été mise en place en même temps que la réforme de la comptabilité publique. Ce pourra être le cas surtout de l'analyse économique des recettes de l'Etat lorsque la mise au point de l'émission mécanographique des contributions directes sera achevée.

Les objectifs généraux de l'analyse des dépenses de l'Etat sont les suivants :

- Fournir aux Comptables nationaux les emplois du Compte de l'Etat et évaluer l'impact des dépenses budgétaires sur les différents secteurs de l'économie.
- Accroître l'efficacité de la préparation, de la gestion et du contrôle du budget.
- Rendre possibles l'analyse économique et fonctionnelle du budget et l'évaluation du coût des services de l'Etat et par là permettre une certaine rationalisation des choix budgétaires.

II - Méthodes

Les dépenses budgétaires se répartissent selon leur nature en deux grandes catégories relevant chacune d'une procédure spécifique : les dépenses dites de personnel (traitements et charges annexes des fonctionnaires et des agents contractuels) et les dépenses dites de matériel (dépenses de matériel proprement dites, interventions de l'Etat, dettes, rémunérations du personnel journalier). L'analyse économique de la première catégorie de dépenses consiste simplement en une exploitation des informations de la chaîne "Solde".

2 DEC. 1983

O. R. S. T. O. M. Fonds Documentaire

N° : 4046 ex 1

Cote : B

2 JUIL. 1970

O. R. S. T. O. M.

Collection de Référence

n° 4153

B 4046 ex 1

L'analyse économique des dépenses de matériel repose sur deux codifications complémentaires des pièces comptables suivantes : Titres de confirmation créances (ou Demandes de Procédure Simplifiée) pour les dépenses effectuées selon la procédure du Bon d'engagement, Bons de Commande pour les dépenses effectuées selon la procédure de l'Autorisation de dépenses.

a) Les codes (cf. carnet de codification)

Les deux codifications concernent la nature de la dépense et les caractéristiques du bénéficiaire du règlement.

La nature de la dépense est caractérisée selon une nomenclature à 132 positions (87 positions pour les opérations sur Biens et Services, 34 positions pour les opérations de répartition, 11 positions pour les opérations financières).

Le code utilisé est un code à 3 chiffres.

Chaque pièce comptable permet d'analyser la dépense, au vu des factures ou pièces justificatives, en 3 postes au maximum. Cette contrainte détermine pour une grande part la finesse de la nomenclature utilisée.

L'expérience de l'exercice budgétaire 1967/68 a montré qu'une nomenclature en 132 positions, avec une ventilation en 3 postes, était largement suffisante (pour cet exercice-là on a expérimenté une nomenclature de 160 positions qui n'a exigé une triple ventilation que pour 3% des règlements).

Le bénéficiaire du règlement est caractérisé ou identifié par un numéro matricule à 10 chiffres ou lettres. Ce numéro a la structure du numéro matricule donné aux établissements dans le cadre du Recensement Industriel et Commercial du Cameroun.

Naturellement c'est ce numéro statistique lui-même qui est utilisé lorsque le fournisseur ou bénéficiaire du règlement est immatriculé par la Statistique.

La structure de ce matricule est la suivante :

- les trois premières positions définissent la localisation du bénéficiaire; le premier numéro du code géographique définit la région administrative, le deuxième le département, le troisième l'arrondissement.
- les trois positions suivantes définissent le secteur d'activité du bénéficiaire selon la nomenclature internationale CITI adaptée au Cameroun (CITICAM) et complétée pour les bénéficiaires n'appartenant pas au secteur productif.
- les trois positions suivantes constituent un numéro qui identifie, si cela est possible et utile, le bénéficiaire (cf. fichier des établissements industriels et commerciaux du secteur moderne).

.../

- enfin la dernière position définit le statut juridique du bénéficiaire: entreprises privées camerounaises, étrangères, publiques, semi-publiques, administrations publiques ou privées, ménage, extérieur etc...

Le numéro matricule constitue donc en fait une triple codification plus éventuellement un numéro d'ordre.

b) les pièces codifiées

Les dépenses dites de matériel peuvent être exécutées selon trois procédures :

- la procédure du Bon d'Engagement
- la procédure du Bon de Commande (crédits délégués)
- la procédure de la Régie d'avance.

La codification des dépenses effectuées selon la procédure du Bon d'Engagement est faite sur les Titres de confirmation-Créances renvoyées par les fournisseurs à l'appui de leurs factures ou bien, pour les dépenses n'exigeant pas la phase de la confirmation, sur la D.P.S. (Demande de Procédure Simplifiée).

La codification des dépenses effectuées selon la procédure du Bon de Commande est faite sur les Bons de Commande eux-mêmes lorsqu'ils ont été retournés par les postes comptables à l'appui de leurs livres journaux et après le traitement mécanographique des écritures correspondantes.

Enfin lors de chaque demande de réapprovisionnement de Caisse d'Avance (par Demande de Procédure Simplifiée) une codification spéciale indique sur la D.P.S. qu'il s'agit d'un réapprovisionnement de Caisse d'Avance et toutes les factures justifiant le réapprovisionnement sont analysées par ailleurs sur des bordereaux de perforation spéciaux.

A titre indicatif en 1967-1968 les dépenses dites de matériel du Budget Fédéral et du Budget Fédéré Oriental se sont élevées à 20,4 milliards de Francs CF qui se sont répartis ainsi :

Dépenses par Bons d'Engagement	16,0 milliards (dont 2,0 de salaires journaliers)
Dépenses par Bons de Commande	3,0 milliards
Dépenses par Régies d'Avance	<u>1,4 milliards</u>
Total Dépenses de Matériel	20,4 milliards

c) la cellule de codification

Composée de 4 agents codificateurs du niveau Brevet Élémentaire et contrôlée par un Adjoint Technique de la Statistique, elle est localisée à la Sous-Direction Comptable Centrale du Trésor, au Ministère des Finances, juste en amont de l'atelier de perforation.

.../

Elle a codifié au cours de l'exercice 67/68 :

	88 000	Titres de confirmation ou D P S
	60 000	Bons de Commande
et détaillé	3 000	Renouvellements de Caisse d'Avance.

Compte-tenu de la rationalisation des méthodes et de l'expérience acquise un codifieur peut traiter 60 000 Titres de Confirmation par an (environ 35 par heure) ou 50 000 Bons de Commande (environ 30 par heure). L'équipe actuelle peut donc facilement codifier l'ensemble des dépenses de matériel et effectuer en plus un certain nombre d'analyses statistiques des états mécanographiques.

d) Le traitement mécanographique.

Dans le cas des dépenses effectuées selon la procédure du Bon d'engagement les codifications de la comptabilité économique sont perforées en même temps que les codifications de la comptabilité publique et enregistrées sur l'En-Cours de la chaîne "Dépenses de Matériel". Lorsque le règlement est effectué, l'écriture comptable correspondante est dupliquée sur une bande spéciale et simultanément réduite pour ne conserver que les renseignements intéressant l'analyse économique. Il y a donc intégration initiale des deux comptabilités puis séparation au moment des règlements; l'absence de codification économique entraîne le rejet par la machine de la pièce comptable correspondante. On est ainsi assuré que les deux comptabilités coïncident.

Les Bons de Commande et les Régies d'Avance sont traités indépendamment de la Comptabilité Publique mais donnent naissance finalement aux mêmes enregistrements mécanographiques que les dépenses de matériel effectuées selon la procédure du Bon d'engagement.

Le traitement mécanographique des enregistrements de la comptabilité économique consiste en un certain nombre de contrôles puis en l'édition de tableaux statistiques. Il est prévu 2 traitements par an. Il faut environ une quinzaine d'heures de machine (360/40) par traitement et par procédure.

e) Les tableaux statistiques (cf. modèles ci-joints).

Pour chaque procédure et pour l'ensemble des procédures les états mécanographiques suivants sont édités :

Répartition des Règlements (en nombre et en montant) par :

- 1) Nature économique
- 2) Situation géographique du bénéficiaire
- 3) Secteur d'activité du bénéficiaire
- 4) Statut Juridique du bénéficiaire
- 5) Mode de Règlement
- 6) Tranche de montant
- 7) Type de Ventilation de la facture (1, 2 ou 3 postes)
- 8) Imputation budgétaire x Code pièce (procédure)
- 9) Imputation budgétaire (paragraphe) x Nature économique

.../

- 10) Nature économique x Imputation budgétaire (article)
- 11) Fournisseur immatriculé x Nature économique
- 12) Fournisseur immatriculé x Imputation budgétaire (chapitre)
- 13) Code pièce x Nature économique
- 14) Nature économique x Code - pièce
- 15) Listing des enregistrements correspondant aux règlements supérieurs à n millions de francs
- 16) A la demande du Ministère des Finances : liste des règlements par Fournisseur immatriculé
- 17) Etat mensuel des réapprovisionnements des Caisses d'Avance.
- 18) Etat des dépenses par Caisse d'Avance et par Imputation budgétaire

III - UTILISATIONS

La période complémentaire de l'exercice budgétaire 1967/68 s'est terminée en Octobre 1968 et le règlement de cet exercice, en ce qui concerne les dépenses, n'a été connu qu'à fin Novembre. Compte-tenu des délais nécessaires à la mise au point des méthodes, compte-tenu également des modifications apportées à l'analyse mécanographique en raison du remplacement du 1401 par le 360/40, les états mécanographiques relatifs à l'exercice 1967/68 n'ont été disponibles qu'au premier trimestre 1969. Encore étaient-ils imparfaits et des améliorations substantielles ont été apportées à l'analyse mécanographique pour l'exercice 1968/69. Le traitement des 9 premiers mois de l'exercice budgétaire 1968/69 pour les dépenses réalisées selon la procédure du Bon d'Engagement, a été effectué en Mai 1969, et a donné toute satisfaction.

Ce n'est que tout récemment que l'analyse proprement dite des états mécanographiques a été entreprise. Leur utilisation ne fait donc que commencer.

1) Comptabilité Nationale

Les cinq premiers états statistiques (répartition des règlements par nature, région, secteur d'activité et statut juridique du bénéficiaire, mode de règlement) permettront aux Comptes Nationaux de déterminer les emplois du Compte de l'Etat et d'apprécier l'importance des relations de l'Etat dépensier avec les autres agents économiques.

Si l'on sait que la masse budgétaire représentait en 1966/67 environ 20% du Produit Intérieur Brut (contre 13% en 1959) au point qu'actuellement l'accroissement annuel des dépenses de fonctionnement avoisine le tiers de l'accroissement annuel du P.I.B. on voit l'importance qui revêt cette analyse.

2) Préparation, gestion et contrôle du budget

Les états n°s 9 et 10 (Imputation x Nature économique et Nature économique x Imputation) doivent permettre à la Direction du Budget d'examiner chaque année en connaissance de cause les demandes de crédits des différents départements ministériels.

.../

Ces mêmes états peuvent également permettre au Contrôle de l'Etat ou à la Cour des Comptes de s'assurer a posteriori que les crédits budgétaires sont utilisés conformément aux prescriptions de la Loi de Finances.

Les états n° 6 et 15 (Répartition des règlements par tranche de montant et listing des caractéristiques des règlements les plus importants) permettront d'assurer une meilleure efficacité au contrôle budgétaire a posteriori en mettant en évidence l'essentiel de l'accessoire. Ainsi pour l'exercice budgétaire 1967/68 on constate que 456 règlements (sur 87 700 soit 0,5%) représentent 9,1 milliards soit 53% des dépenses effectuées suivant la procédure du Bon d'engagement.

Les états n°s 8, 13 et 14 permettent de s'assurer que les services respectent les procédures budgétaires, en particulier ils permettent de déceler les éventuels abus de la Demande de Procédure Simplifiée.

Les états n°s 11, 12 et 16 indiquent quels sont les principaux fournisseurs de l'Etat et la nature de leurs fournitures d'où la possibilité de passer avec eux des contrats d'approvisionnements.

Les états n°s 17 et 18 permettent de contrôler l'utilisation des Régies d'Avance et de fixer en particulier des limites raisonnables aux dotations.

3) Analyse économique et fonctionnelle des dépenses de l'Etat. Evaluation du coût des services de l'Etat. Rationalisation des choix budgétaires (cf. aussi paragraphe IV 3)

L'état n° 9 (Imputation x Nature économique) constituera la base indispensable à ces travaux s'il est relié à une nomenclature fonctionnelle des services de l'Etat, à une évaluation des charges récurrentes des investissements de l'Etat, et à une analyse des prix. Il est d'ailleurs prévu que le bureau de codification doit effectuer des relevés systématiques des prix de certains produits ou services à partir des factures des fournisseurs.

IV - Problèmes et Perspectives

1) Insertion de la codification économique dans les structures administratives.

Jusqu'à présent le bureau de la codification a fonctionné à titre expérimental dans le cadre des travaux de recherche du Ministère du Plan et du Développement. Il faut, maintenant que ce travail peut devenir opérationnel, préciser sa place dans l'administration et ses liaisons avec les diverses Directions du Ministère des Finances, du Plan, de la Statistique, de la Mécanographie, du Contrôle de l'Etat etc...

.../

Il s'agit donc de susciter les prises de décisions de certains responsables, sur la base des informations fournies par la codification économique. On retrouve là le problème habituel de toute l'Informatique : articuler information et décision.

2) Adaptation des nomenclatures budgétaires et contrôles automatique de l'affectation des crédits

On peut se demander s'il ne serait pas encore plus simple d'adapter la nomenclature budgétaire aux analyses économiques et fonctionnelles que l'on veut faire.

Il n'y aurait plus besoin alors de codifications complémentaires. Dans l'immédiat les difficultés rencontrées par cette adaptation seraient les suivantes :

- la nomenclature budgétaire reflète en fait toute une structure juridique, administrative et réglementaire; c'est dans un Etat une des nomenclatures les plus importantes, les plus utilisées, les plus stables. Avant de la modifier en vue de diverses analyses et contrôles supplémentaires il faut tester sérieusement les modifications proposées et convaincre les utilisateurs de leur efficacité, c'est là précisément un des rôles de la codification économique parallèle.

- une telle nomenclature n'aurait ni la souplesse, ni la précision d'une codification complémentaire.

On pourrait cependant envisager déjà une solution médiane. Pour l'exercice 1968/69 chaque paragraphe budgétaire correspondant à des dépenses de matériel proprement dites a été ventilé en 10 lignes (au plus) indiquant la nature de la dépense.

Ces lignes sont indicatives, elles ne sont pas incluses dans la Loi de Finances; elles ne font donc l'objet d'aucun contrôle. On pourrait alors mettre en place un contrôle automatique d'adéquation entre la ligne budgétaire et la codification économique.

3) Analyse économique et fonctionnelle des dépenses de l'Etat

Il n'est sans doute pas indispensable de répéter chaque année l'analyse économique des dépenses de l'Etat dont la structure n'évolue que lentement. D'autre part les codifications actuelles ne sont sans doute pas suffisantes pour une étude précise des fonctions et coûts des différents services de l'Etat. On peut donc prévoir des analyses spécifiques chaque année (par exemple étude des coûts et des différentes composantes de la Fonction Enseignement-Formation).

Dans un Etat où l'administration joue un rôle particulièrement important pour le développement et où la planification ne peut-être véritablement efficace que dans le secteur public, c'est là une orientation qui doit intéresser au plus haut point le Ministère du Plan et du Développement.

Une telle analyse devrait être étendue aux dépenses sur crédits d'Aide Extérieure et aux dépenses de certains organismes publics.

Conclusion

Il apparaît finalement qu'à la mécanisation de la Comptabilité Publique peuvent être articulées des opérations complémentaires souples, simples et légères qui lui donnent tout son sens.