



Center For Economic Research on Africa

Faculté des sciences économiques et finances

Ecole Supérieure de Gestion Economique

Montclair State University

Upper Montclair, New Jersey 07043

Gestion des ressources budgétaires publiques

**un module traitant des concepts économiques
dans le cadre des projets de développement**

novembre 2001

Phillip LeBel, Ph.D.

Professeur en sciences économiques

Faculté des sciences économiques et finances

Ecole Supérieure de Gestion Economique

Montclair State University

Upper Montclair, New Jersey 07043

Téléphone: (973)-655-7778

courrier électronique: lebelp@mail.montclair.edu

site internet: <http://alpha.montclair.edu/~lebelp/plebel.html>

© Tous droits réservés 2001

Vue d'ensemble

Quoiqu'on peut examiner les rôles optimaux du secteur privé et du secteur public afin d'en tirer des perspectives de restructuration, il reste le défi de créer et maintenir un cadre administratif et économique dans lequel on peut bien gérer les ressources budgétaires du secteur public. Dans ce module, nous traitons les concepts fondamentaux de la gestion des ressources budgétaires, souligné avec des exemples et des exercices pratiques. L'esprit de ce module met l'accent sur les principes de gestion des finances publiques. Il traite le budget en tant instrument de planification et de gestion des finances publiques, y compris les règles du budget, les cadre comptable du budget, et le contrôle et la gestion budgétaire.

Gérer bien des ressources budgétaires exige qu'on tient compte de la méthodologie analytique de la revue des dépenses ainsi que la revue des recettes fiscales. Cette approche nous amène en premier lieu à l'analyse de la composition des dépenses, l'analyse intersectorielle des dépenses dont on peut lier des dépenses aux activités fonctionnelles. Nous traiterons ainsi des méthodes de budgetisation telles comme le PPBS, la budgetisation à base zéro, et la budgetisation sur la base de performance. De suite, ces techniques nous permettent d'une analyse du contrôle, du suivi et de l'évaluation des performances budgétaires.

1. Introduction

Que voulons-nous dire par la gestion des ressources budgétaires? Que cela soit le secteur public ou le secteur privé, il s'agit en général de l'organisation rationnelle des comptes budgétaires en vue d'une réalisation des objectifs concrets à travers une période bien déterminée. Quoiqu'on peut dégager un cadre dans le droit administratif, nous nous intéressons aux dimensions économiques, financières, et sociales. Telles sont les dimensions qui inspirent la présentation actuelle.

Au secteur privé il est normal qu'on constitue l'organisation des budgets par les comptes de bilan, les comptes de gestion, et par les comptes spéciaux. Au secteur public, ce sont les comptes de gestion qui déterminent le cadre des budgets. De plus, au secteur public on n'en sert pas des comptes de bilan que dans le contexte de la mesure de la richesse nationale et qui ne sert qu'à titre indicatif au lieu comme outil pratique ou stratégique¹.

2. Les Règles d'Or du Budget

Qu'il s'agisse de l'Etat ou d'une collectivité locale, un budget doit satisfaire à un certain nombre de règles générales des finances publiques, du point de vue de sa substance et de sa présentation. Il s'agit notamment des principes d'annualité, d'unité, d'universalité et d'équilibre budgétaire.

2.a. Le principe de l'annualité

Le principe de l'annualité implique que le budget soit voté annuellement et soit exécuté dans l'année, exception faite pour le budget d'investissement qui peut s'étaler sur plusieurs années. La périodicité budgétaire est un moyen pour les assemblées législatives ou les conseils municipaux d'exercer un contrôle étroit sur l'activité des organes exécutifs.

Comme le budget général de l'Etat, le budget de la collectivité doit être voté idéalement avant le premier janvier de l'année d'exécution. Toutefois, si le budget de la collectivité contient des ressources provenant des services extérieurs, les Conseils régionaux ou municipaux ne pourraient pas délibérer valablement sans ces renseignements exogènes. Dans ce cas, il peut être envisagé que l'approbation du budget local se fasse au cours du premier trimestre de l'année d'exécution, mais pas au-delà du mois de mars.

¹ Dans le système français, les comptes de bilan comprennent 5 classes: les comptes de capitaux, les comptes d'immobilisations, les comptes de stocks et en-cours, les comptes de tiers, et les comptes financiers. Par contre, nous nous intéressons aux 2 comptes de gestion, dont on peut noter les comptes de charges et les comptes de produits.

En France, par exemple, la loi prévoit que l'Etat communique aux Communes les informations suivantes avant le 15 mars: les ressources qui leur seront versées au titre de la Dotation Globale de Fonctionnement, du Fonds National de Péréquation de la Taxe Professionnelle, et de divers systèmes de compensation; les informations fiscales leur permettant de fixer leurs taux d'imposition; les informations nécessaires au calcul des attributions du Fonds de Compensation de la T.V.A. et diverses indications financières et statistiques. Le décret du 29 mars 1982 impose aussi aux Conseils Généraux comme aux syndicats auxquels adhère la commune de notifier, avant la même date, le montant des contingents et participations qui leur seront imposés. Si ces informations ne sont pas reçues dans des délais prévus, la loi autorise le Conseil municipal d'arrêter le budget de la commune².

Pour assurer la continuité des services publics, des anticipations sont autorisées dans l'exécution budgétaire, surtout en ce qui concerne la composante budget de fonctionnement. Cela signifie que le maire est en droit avant l'adoption du budget de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses dans les limites autorisées par la loi (généralement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente).

2.b. Le principe de l'unité budgétaire

Le principe de l'unité budgétaire exige que le budget soit présenté dans un document unique retraçant l'ensemble des dépenses et des recettes de la collectivité. Cependant, des exceptions ont été prévues à cette règle pour tenir compte du caractère spécial de certaines activités. C'est ainsi qu'on parle des budgets annexes et autonomes pour isoler les comptes des services à caractère industriel et commercial. Si par exemple, une Commune dispose d'une piscine qui est gérée de manière autonome (régie dotée d'une autonomie financière), les produits et les charges liés à sa gestion vont figurer dans un budget spécial à annexer au budget de la commune. Le budget spécial est adopté par le Conseil d'Administration de la piscine, mais soumis pour approbation au Conseil municipal. Cette particularité est très importante à l'égard de la popularité des modes de gestion délégués dans le cadre du renforcement de la décentralisation.

2.c. Le principe de l'universalité budgétaire

Le principe de l'universalité budgétaire stipule que les recettes et les dépenses doivent être inscrites au budget sans compensation entre elles. En d'autre termes, doivent figurer

² Voir Joël Bourdin, Les Finances Communales, 2e édition (Paris: Economica Gestion, 1995), en particulier, chapitre 1, pp. 12-37.

au budget toutes les dépenses brutes et toutes les recettes brutes. Par exemple si les dépenses d'un service sont estimées à \$15,000 et les recettes à \$12,500; on n'inscrira pas au budget la dépense nette de \$2,500 (\$15,000-12,500). Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être présentées en détail, c'est-à-dire les dépenses et les recettes brutes (\$15,000 et \$12,500).

2.d. Le principe de l'équilibre budgétaire

Le principe d'équilibre veut que le budget soit voté en équilibre, c'est-à-dire le total des dépenses doit être égal au total des recettes. Cela signifie que l' autorité d'approbation ou le Conseil Municipal doit s'assurer que l'ensemble des dépenses prévues au budget est couvert par des recettes prévisibles, fiscales et non-fiscales. Bien que le budget soit fondé sur des prévisions, il faut éviter des surestimations ou des sousestimations des dépenses ou des recettes. C'est pour cette raison qu'on parle de "l'équilibre réel", les dépenses et les recettes devant être évaluées de façon "sincère".

L'inscription au budget des montants fantaisistes ou des rubriques non-autorisées peuvent donner lieu à des poursuites judiciaires. C'est pour cela que le préfet ou le maire doit personnellement veiller à la cohérence, à la vraisemblance et à la conformité légale des informations contenues dans le budget. Des défaillances constatées à posteriori par des services compétents des Finances ou de contrôle peuvent être imputées à l'autorité responsable.

L'équilibre est maintenu dans la section de fonctionnement si les dépenses inscrites à ce titre sont couvertes par des ressources propres à cette section (impôts, taxes, produits de l'exploitation, produits domaniaux, produits financiers, recouvrements et subventions de fonctionnement, excédent de fonctionnement reporté, etc.) à l'exclusion de tout transfert en provenance de la section d'investissement et sous-réserve que le prélèvement soit suffisant pour assurer, en complément des autres ressources définitives, le financement du remboursement en capital inscrit à la section d'investissement (Bourdin, op. cit.).

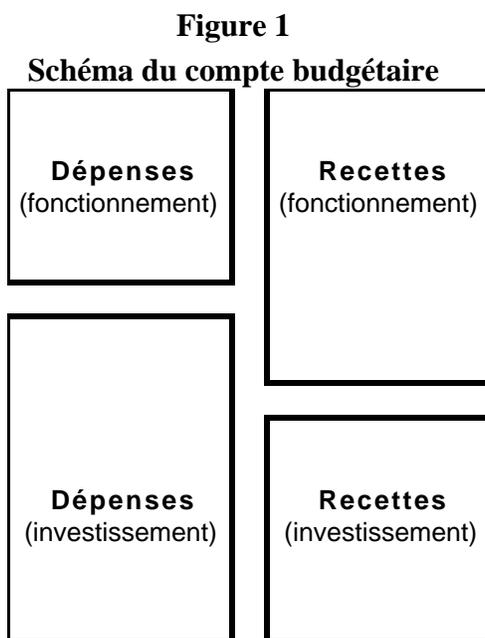
Quant à la section d'investissement, son équilibre n'est le plus souvent réalisé qu'au moyen d'un transfert provenant de la section de fonctionnement. La contrepartie du prélèvement opéré sur la section de fonctionnement contribue ainsi à l'autofinancement des investissements³

³ J. Bourdin, *ibid.*

3. Le Cadre Comptable des Budgets

Dans le cadre de la gestion budgétaire, Il est logique de séparer les comptes dans un budget de fonctionnement et dans un budget capital, soit un budget d'équipement ou un budget d'investissement dont on attend la réalisation par l'acquis de l'équipement matériel et humain. On trouve cette distinction entre le budget de fonctionnement et le budget capital partout dans le système des comptes sur le plan national et au niveau des administrations régionales et communales. Une exception curieuse se trouve au budget national des Etats-Unis où la distinction n'apparaît dans la présentation des comptes.⁴

Nous mettons ici l'accent sur la gestion des ressources budgétaires publiques⁵. Au secteur public, on peut évoquer tout d'abord l'esprit des principes budgétaires. Comme note M. Joël Bourdin, on peut identifier au niveau de la conception du budget les principes suivants. Un budget sert comme un outil de prévision, de l'information, de l'autorisation, auquel un peut ajouter un instrument d'évaluation⁶.



L'organisation logique d'un budget se trouve dans le schéma de la Figure 1. Sur un côté on regroupe les deux catégories des dépenses, dont leurs contreparties se trouvent sur

⁴ Cette exception s'explique en partie de l'accent mis par la politique budgétaire sur la stabilisation économique. En même temps, elle complique une affectation efficiente des ressources en vue de l'implication sur les modalités de finance, dont nous traiterons de suite.

⁵ Nous traîtons ailleurs la question du choix optimal des rôles des secteurs publics et privés. Voir, par exemple, Ph. LeBel, *l'analyse économique*, (Upper Montclair, NJ: CERAF, 1999).

⁶ Joël Bourdin, op.cit.

l'autre côté des recettes. Signalons quand-même que cette organisation logique exige que les recettes de fonctionnement dépassent les dépenses de fonctionnement en raison du besoin de couvrir les échéances de service sur des investissements.

Quoique le rapport recettes fonctionnement aux dépenses fonctionnement doit excéder 1, par quelle proportion il doit dépasser ce niveau dépend de plusieurs facteurs. On peut citer, par exemple, pas seulement l'échelonnement des crédits d'investissement, mais aussi la solvabilité des instruments des finances publiques. Si, par exemple, une administration publique achève une réputation solide en sa gestion des ressources budgétaires publiques, le taux d'intérêt qu'elle doit payer aux fournisseurs, soit des bailleurs des fonds, serait inférieur aux taux des administrations dont il y a un profil des re-échelonnements soit des défauts sur le service sur la dette. En effet, une gestion prudente face aux risques est compensé par la marge plus inférieure sur laquelle une administration peut financer de nouveaux investissements.

Notons en deuxième lieu que le schéma dans la Figure 1 indique qu'un budget serait adopté en équilibre. C'est à dire que la somme des montants dans les comptes de fonctionnement et des investissements serait égale à la somme des montants dans les comptes des recettes de fonctionnement et des investissements. Que se passe-t-il lorsqu'on se trouve face à un déséquilibre?

D'abord, tout budget sert comme un instrument de prévision. Toute prévision est basée sur certains aléas dont personne ne sait exactement quel sera la réalisation. Si une conjoncture prévoit un ralentissement de l'activité économique sur laquelle on estime un montant des recettes fiscales, il est bien prudent de comprendre dans le volet des dépenses une marge sur les imprévus afin de couvrir certaines obligations dans les comptes des investissements. De l'autre côté, il est prudent d'envisager une hiérarchie des dépenses basée sur plusieurs scénarios sur la conjoncture et qui permet d'une flexibilité. Toutefois, aucune prévision ne peut tenir compte de tout aléas. Il tombe donc de mettre une détermination d'un équilibre budgétaire au moment de l'adoption d'un budget dans lequel on comprend dans les comptes les aléas les plus probables. Le cas d'étude suivant nous permet de bien apprécier l'esprit de cette démarche.

Cas d'étude: Prévisions Budgétaires et Conjoncture Economique

Voici ci-joint quelques renseignements sur la conjoncture de la République Ordinaire. Vu le rapport entre le niveau du PIB et les recettes fiscales, dégagez le montant des recettes fiscales et dressez le budget préliminaire en vue des scénarios alternatifs

Données de base

a. Rapport entre des recettes fiscales et le PIB	Rf =	200	+0.000100	PIB
b. Niveau du PIB de l'année précédente		4 000 000 000		
c. Taux de croissance du PIB		PIB prévu	Recettes prévues	
I. scénario pessimiste	1.00%			
ii. scénario de base	5.00%			
iii. scénario optimiste	10.00%			
d. Excédent reporté de l'année précédente		200 000		
e. Dépenses obligatoires		500 000		
f. Taux de prélèvements sur des recettes de fonctionnement			25.00%	
g. Prélèvement sur recettes de fonctionnement				
I. scénario pessimiste				
ii. scénario de base				
iii. scénario optimiste				
h. Excédent d'investissement reporté de l'année précédente			150 000	
i. Produits de l'exercice = f(PIB)		Taux sur le PIB	Produits prévus	
I. scénario pessimiste		0.0040%		
ii. scénario de base		0.0060%		
iii. scénario optimiste		0.0080%		
j. Niveau de la dette publique		12 005 000	Remboursement sur la dette	
k. Taux de l'échéance annuelle sur la dette		1.00%		
l. Montant des investissements		300 000		

1. Dégagez pour chaque scénario le budget préliminaire et indiquez les implications sur le cadre des remarques:

Scénario:			
Budget de fonctionnement	Dépenses	Recettes	Remarques: Rapport dépenses/recettes: Choix:
Recettes			
Excédent reporté de l'année précédente			
Dépenses			
Prélèvement sur recettes de fonctionnement			
Budget des investissements			
Excédent d'investissement reporté de l'année précédente			
Prélèvements sur recettes de fonctionnement			
Produits de l'exercice			
Remboursement d'emprunts			
Investissements			
Total			
Scénario:			
Budget de fonctionnement	Dépenses	Recettes	Remarques: Rapport dépenses/recettes: Choix:
Recettes			
Excédent reporté de l'année précédente			
Dépenses			
Prélèvement sur recettes de fonctionnement			
Budget des investissements			
Excédent d'investissement reporté de l'année précédente			
Prélèvements sur recettes de fonctionnement			
Produits de l'exercice			
Remboursement d'emprunts			
Investissements			
Total			
Scénario:			
Budget de fonctionnement	Dépenses	Recettes	Remarques: Rapport dépenses/recettes: Choix:
Recettes			
Excédent reporté de l'année précédente			
Dépenses			
Prélèvement sur recettes de fonctionnement			
Budget des investissements			
Excédent d'investissement reporté de l'année précédente			
Prélèvements sur recettes de fonctionnement			
Produits de l'exercice			
Remboursement d'emprunts			
Investissements			
Total			

La qualité des prévisions qui détermine par quelle marge il faut mettre de côté des ressources immobilisées. De bonnes prévisions donnent des scénarios réalistes qui produisent en fin de compte des résultats les plus concrets et efficaces. Par suite, une telle gestion se traduit par des taux d'intérêts plus favorables lorsque l'administration cherche un nouveau financement de ses investissements.

4. Les Procédures Budgétaires

La gestion des collectivités locales, notamment des communes, répond à des mécanismes financiers spécifiques dont il est nécessaire de connaître les règles de fonctionnement. Le budget est un acte administratif important pour une commune. Il traduit sa politique et sa volonté d'achever des objectifs bien définitifs tels que la construction d'une infrastructure de transport et de télécommunications, la scolarisation de la population, ou la lutte contre la pauvreté. Comme toute décision importante, il est soumis à des contraintes diverses: d'abord des contraintes économiques, parce qu'il doit tenir compte des possibilités financières de la commune: et des contraintes juridiques, en ce qui concerne des règles et des dispositions légales dont il faut tenir compte pour protéger les citoyens et l'intérêt public. La préparation du budget doit alors à tout moment chercher à concilier ces deux contraintes dans le souci d'une plus grande efficacité et d'une efficacité économique. Afin de mieux comprendre cette perspective nous traitons ci-dessous les divers composants qui figurent dans les procédures budgétaires.

4.a. Les dépenses obligatoires

Les collectivités locales, notamment les communes sont régies par le principe de la libre administration. Elles s'administrent librement par des organes ou des Conseils élus. Toutefois, l'Etat peut déterminer par la loi que certaines dépenses revêtent un caractère obligatoire pour les communes. Souvent les dépenses relatives au personnel, les dépenses d'administration générales, les dépenses des travaux et fournitures, les dépenses d'intervention sociale, l'acquittement des dettes exigibles et les amortissements sont considérées comme des dépenses obligatoires⁷.

Les tableaux 1 et 2 présentent, respectivement, une ventilation des catégories des dépenses obligatoires ex les dépenses exclues. De telles dépenses sont «obligatoires» au sens qu'elles sont soumises sous l'autorité de l'Etat central.

⁷ Au niveau de l'Etat central, on peut trouver aussi des dépenses «obligatoires», c'est à dire, celles qui sont soumises à une obligation pluri-annuelle dont le financement s'étale à travers plusieurs cycles budgétaires. Aux Etats-Unis, on parle du «coffre fort» du compte de la sécurité sociale. Toutefois, toute notion de telles obligations «sacrées» dépend en fin de compte de l'état actuel de la conjoncture économique et politique. En effet, rien ne reste «obligatoire» en état permanent.

Tableau 1
Dépenses obligatoires

Dépenses d'administration générale

- Entretien des bâtiments

Dépenses de travaux, fournitures et services

- Frais de bureau et d'impression pour le service de la commune
- Frais de conservation des archives communales
- L'entretien des cimetières
- L'entretien des stations d'épuration des eaux usées
- Entretien des voies publiques
- Entretien des infrastructures communales

Dépenses de personnel

- Rémunération, traitements et indemnités des agents des communes et services associés (bibliothèque, musées, etc.)
- Police municipale

Dépenses d'intervention sociale

- Pensions à la charge de la commune
- Aide sociale assignée à la commune

Dépenses diverses

- Acquiescement des dettes exigibles
- Dépenses relatives à l'instruction publique
- Frais de participation à un syndicat dont la commune fait partie
- Dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans la commune

et

des cartes électorales.

Source: Joël Bourdin, *Les finances communales*, 2ème édition, (Paris: Economica, 1995), pp. 42-43.

4.b Les dépenses interdites

Tout comme la loi exige que certaines dépenses aient un caractère obligatoire, elle peut aussi interdire aux collectivités locales d'effectuer certaines dépenses. Il s'agit notamment de:

Tableau 2
Dépenses interdites

- Des dépenses qui ne revêtent pas un intérêt public local: par exemple: assurer les dépenses dans le seul intérêt d'une personne privée. Par exemple: payer des honoraires à l'avocat d'un membre du Conseil municipal dont l'élection a été contestée. Engager des dépenses d'ordre politique sur le budget communal pour supporter ses partisans.
- Dans certains pays comme la France, les subventions culturelles sont interdites aux communes parce qu'elles sont en contradiction avec le principe de la séparation entre l'Etat et l'Eglise. Il en est de même des subventions aux institutions d'enseignement primaire privé, sauf si elles ont signé un contrat de partenariat avec l'Etat. Les aides financières directes aux entreprises sont aussi interdites aux communes.

5. Les étapes du cycle budgétaire

L'établissement d'un budget s'effectue généralement en quatre phases: a. La préparation du projet budgétaire et la conférence budgétaire; b. la négociation budgétaire; c. l'approbation du budget; et d. L'exécution et le contrôle du budget. Nous traçons chacun à son tour.

5.a. La préparation du projet budgétaire et la conférence budgétaire

La préparation du budget se réalise selon une démarche participative afin de renforcer la responsabilité budgétaire. La préparation est guidée par un document- cadre d'orientation élaboré par le service financier de la collectivité et entériné par son Exécutif. Ce document retrace l'évolution de la situation économique de la collectivité, ses capacités de production et de financement, les objectifs globaux et priorités d'investissement et les résultats à atteindre sur la base de la tendance des produits et des charges. Les contraintes de financement, tant sur le plan local, national et international sont examinées. A l'appui de ces informations, le plafond des dépenses est établi ainsi que le montant des dépenses qui serait disponible pour chaque secteur ou service.

Une conférence budgétaire est organisée par l'Exécutif avec tous les acteurs institutionnels pour expliquer les orientations, les objectifs et priorités; débattre des choix de financement et de la disponibilité de fonds pour la réalisation des projets sélectionnés.

5.b. La négociation budgétaire

A la lumière des orientations générales fournies par l'Exécutif, chaque service établit ses objectifs spécifiques et élabore son budget avec des critères de performance. Les propositions budgétaires ainsi formulées sont d'abord discutées au sein de chaque service pour obtenir une concordance des vues, notamment sur la pertinence des objectifs qui engageront l'ensemble du service, les critères de performance et la répartition des moyens. Les différentes propositions budgétaires consolidées au niveau des services, sont ensuite transmises au service des finances de la collectivité locale où se feront des arbitrages inter-services.

5.c. L'approbation du budget

Les propositions budgétaires sont harmonisées et présentées dans un document unique qui est soumis à l'assemblée délibérative (Conseil Régional, Conseil Municipal, etc.) par le chef de l'Exécutif local. Le document du budget doit obéir aux principes généraux des finances publiques qui sont expliquées ci-dessous.

Un budget bien préparé doit être en principe exécutoire après son approbation par l'assemblée locale. Toutefois, étant donné l'importance de l'intervention de l'Etat dans les finances locales et la nécessité de maintenir la cohérence entre les objectifs nationaux et les plans locaux de financement, la loi peut exiger que les budgets locaux connaissent un autre filtrage par l'autorité de tutelle et les services compétents du Ministère des Finances. Dans ce cas, le budget ne sera exécutoire qu'après son approbation par la tutelle. Généralement, la tutelle comprend le Ministère de l'Administration du Territoire et le Ministère des Finances.

5.d. L'exécution et le contrôle du budget

Dès qu'un budget est approuvé par l'autorité compétente, il devient en principe exécutoire. Les recettes doivent être recouvrées et les dépenses exécutées en tenant compte des normes de gestion saine des finances publiques. En particulier, les dépenses ne doivent pas être gérées de n'importe quelle manière. Le circuit de la dépense publique doit être impérativement suivi conformément aux règles ci-après.

6. Les règles fondamentales de l'exécution budgétaire

On peut appliquer les quatre étapes du cycle budgétaire aux deux côtés du budget, notamment, les dépenses et les recettes fiscales, soit des opérations de financer un déficit. Quoique l'esprit de ce cadre provient du régime juridique, nous nous intéressons de plus aux dimensions économiques et sociales.

6.a. Application des règles aux dépenses

6.a.i l'engagement

L'engagement est un acte par lequel une autorité locale (gouverneur, préfet, maire) crée ou constate une obligation dont découlera une charge pour la collectivité. Il peut s'agir d'un engagement juridique ou d'un engagement comptable. L'engagement juridique crée une obligation. Par exemple, recruter ou promouvoir un membre du personnel crée des obligations de dépenses; passer une commande crée une charge pour la collectivité. L'engagement comptable consiste en une imputation sur les crédits budgétaires d'une somme correspondant à la dépense qu'entraîne l'obligation juridique.

6.a.ii La liquidation

Par la liquidation, l'autorité constate l'existence de la dette au vu des pièces justificatives et en détermine le montant. L'entretien d'un bâtiment public résulte en une dette pour la collectivité locale qui est déterminée par la constatation de travaux réalisés et les factures présentées par le maître d'ouvrage.

6.a.iii L'ordonnancement

L'ordonnancement consiste pour l'ordonnateur (Gouverneur, Préfet, Maire), de donner l'ordre de paiement à l'agent payeur, comptable ou receveur municipal. L'ordre de paiement est souvent présenté dans un document appelé "ordonnance de paiement" ou "mandat de paiement". Ce mandat doit être accompagné des pièces justificatives.

6.a.iv Le paiement

Enfin, le paiement se traduit par un versement au bénéfice du créancier de la collectivité.²⁸ Avant de procéder au paiement, l'agent payeur doit vérifier l'authenticité des pièces justificatives. La séparation des tâches entre l'ordonnateur et le comptable: principe clef de bonne gestion financière

Il est important de souligner qu'une séparation nette des tâches doit exister entre la personne qui engage, liquide et ordonne les dépenses ou mandate le paiement (l'ordonnateur, par exemple le maire) et la personne qui manie l'argent et effectue le paiement (le comptable ou le receveur municipal). Le comptable exécute l'ordre de paiement après vérification de son authenticité et de la régularité juridique de l'acte d'ordonnancement (vérification des pièces justificatives).

⁸ Pour des détails supplémentaires, voire J. Bourdin, *Les finances communales*, op.cit.

6.b. Application des règles aux recettes fiscales

Le régime des opérations de recettes est souvent différent de celui des dépenses. Le caractère préalable de la décision de l'ordonnateur ne s'applique pas dans toutes les catégories des recettes. Par exemple, le receveur municipal peut enregistrer directement les ressources fiscales et les dotations reçues de l'Etat sans que le maire -ordonnateur intervienne préalablement. Mais le principe de l'antériorité de la décision de l'ordonnateur s'applique dans d'autres types de recettes. L'émission d'un titre de recette est alors exigée pour que le comptable effectue les opérations d'encaissement.

7. Le contrôle de l'exécution du budget

Il y a généralement deux types de contrôle: le contrôle à priori et le contrôle à posteriori. Si les actes des autorités locales sont exécutoires de plein droit, le contrôle à priori par la tutelle est exclu. Dans le cas contraire, les actes d'exécution budgétaire des collectivités locales peuvent être soumis au contrôle du Ministère des Finances, des cours des comptes ou des commissions spécialisées.

7.a. Le contrôle du comptable

Le comptable (ou le receveur municipal au niveau communal) est tenu d'effectuer un certain nombre de vérifications lorsqu'il reçoit un mandat de paiement de l'ordonnateur-maire: Il doit vérifier notamment:

Tableau 3

Les principes du contrôle du budget

- (1.) si le mandat est bien signé par le maire ou par une personne dûment autorisée;
- (2.) si la dépense est correctement imputée, en fonction de la nature de la dépense, le comptable doit s'assurer de la bonne désignation de la ligne budgétaire sur laquelle elle sera imputée;
- (3.) si les crédits disponibles sur la ligne sont suffisants pour couvrir la dépense;
- (4.) si la créance est liquide, c'est-à-dire si elle correspond au règlement précis d'un service rendu;
 - si toutes les pièces justificatives sont jointes;
- (5.) si la créance est d'une validité certaine (si elle n'est pas frappée par une quelconque déchéance).

En procédant à ces vérifications, le comptable ne cherche pas à remettre en question la décision de l'ordonnateur. Il n'est pas en droit de faire un jugement sur l'opportunité de

la décision prise par l'ordonnateur. Par contre, il peut suspendre le paiement s'il constate des irrégularités dans la décision de l'ordonnateur. Toutefois, l'ordonnateur (le maire) peut exercer son "pouvoir de réquisition" sur le comptable, c'est-à-dire lui signifier de payer le mandat dont il a suspendu le paiement.

7.b. Le contrôle par la Chambre des comptes

Dans certains pays comme la France, la Chambre Régionale des Comptes doit être saisie lorsque le budget communal n'est pas voté, ou est voté en retard, ou adopté sans équilibre réel, ou marqué par l'omission des dépenses obligatoires, ou lorsque l'exécution du budget fait apparaître un déficit important. La Chambre Régionale des Comptes juge les comptes du comptable (contrôle juridictionnel pour s'assurer de la régularité des opérations comptables) et est investie d'une mission de contrôle de gestion sur les collectivités et établissements publics (s'assurer de la régularité des opérations et du bon emploi des crédits, fonds et valeurs).

7.c. Le contrôle par les commissions parlementaires

Il s'agit essentiellement des audits initiés par les membres des assemblées législatives locales pour vérifier si l'exécution budgétaire est conforme aux autorisations des dépenses et si les normes de gestion financière sont respectées. Si ce contrôle s'effectue avec une certaine efficacité au niveau central, il faut craindre que son application locale soit limitée ou inexistante à cause de manque d'expertise.

8. La présentation du budget

Un budget comprend généralement deux parties ou sections: la partie fonctionnement et la partie investissement. En d'autres termes, le budget intègre deux catégories d'opérations distinctes (recettes ou dépenses): des opérations d'investissement et celles liées au fonctionnement. Quelles sont les opérations qui doivent être inscrites dans la section investissement?

8.a. Le budget de fonctionnement

Si les opérations traduisant une variation dans le patrimoine figurent dans la section investissement du budget, toutes les opérations d'exploitation provoquées par la gestion courante sont inscrites au budget de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement sont ainsi constituées par des charges de gestion courante, ce sont des dépenses qui reviennent régulièrement chaque année. Des exemples - types comprennent:

- Frais de personnel
- Fournitures
- Petits entretiens
- Aide sociale

- Impôts et taxes
- Participations et prestations au bénéfice de tiers
- Allocations et subventions
- Paiement des intérêts sur les emprunts.

Si le budget est voté par chapitre, un Executif (ou maire au niveau local) peut engager et mandater les dépenses dans le cadre de chaque chapitre⁹. Cela signifie que dans la limite des crédits votés par chapitre, il peut effectuer les virements d'un article à un autre du même chapitre sans avoir à solliciter une approbation des élus politiques. En revanche, si les crédits sont spécialisés par article, l'exécutif politique ne peut engager et mandater les dépenses que dans la limite des crédits inscrits à chaque article. Tout virement d'article à article doit alors être soumis à l'approbation du Conseil electoral.

8.b. Le budget d'investissement

Les décisions d'investissement engagent l'institution dans les séquences des dépenses ou des recettes sur un horizon pluriannuel de manière largement irréversible (beaucoup de risques). De ce fait, le budget d'investissement pose des problèmes spécifiques, tant en matière d'approche que des techniques de choix et de planification. Dans le processus budgétaire, il convient, en particulier, de relier les projets d'investissement aux priorités et politiques générales de développement, d'une part; et de s'assurer que les prévisions et le processus de sélection des projets sont réalisés avec beaucoup de soin et efficacité, d'autre part¹⁰.

Sont considérées comme dépenses d'investissement toutes les charges à caractère non-répétitif qui se traduisent par un accroissement de la valeur du patrimoine de la collectivité. Les dépenses typiques d'investissement comprennent:

- les achats de terrain et immeubles
- les acquisitions de matériels durables
- les travaux d'infrastructures (routes, pistes rurales, voiries, construction d'un marché, etc.)
- la formation des cadres est une dépense d'investissement dans la mesure où elle contribue à augmenter le stock du capital humain

⁹ Le droit de veto des dépenses particulières varie à travers des régimes politiques. Aux Etats-Unis, le droit de veto des dépenses particulières adopté par un projet de loi du Congrès Américain ne s'étend pas au Président, un point souvent contesté dans les cycles electoriels.

¹⁰ Pour des renseignements supplémentaires à ce sujet, voir le module *le Management des Projets de Développement* (WIMI, 2000). Voir aussi le module sur *Le Management des Ressources Financières*.

de l'institution;

- le remboursement du capital des emprunts assurés par la collectivité peut être aussi assimilée à une dépense d'investissement dans la mesure où il traduit, annuellement, une réduction du passif de la collectivité, et donc un accroissement de ses actifs nets.

Le montant alloué à la section d'investissement du budget traduit de manière explicite l'importance que la collectivité attache à la création des bases productives pour un développement local durable. Toutefois, l'imputation d'une dépense à la section d'investissement devrait être réglementée pour éviter de donner l'illusion de développement ou pour faire bénéficier les avantages fiscaux à ceux qui ne les méritent pas (par exemple le droit de récupération de la T.V.A.).

Il faudra, en particulier, limiter le montant minimal pour qu'une dépense soit inscrite au budget d'investissement local. Par exemple, s'il n'y a pas de réglementation, un entretien de bâtiment d'une valeur de \$100 dollars peut être inscrit au budget d'investissement tout simplement parce qu'il entraîne une augmentation de la valeur du patrimoine ou de la durée de son utilisation. Mais si la valeur minimale pour inscrire une dépense à la rubrique investissement est fixée à \$500 dollars, cela obligera les communes à regrouper les dépenses ou à reconsidérer de petits entretiens. Il est cependant important de noter que si une opération d'entretien a pour effet de maintenir le bâtiment dans un état normal d'utilisation, elle peut passer à la section fonctionnement du budget.

8.c. La classification budgétaire

Les collectivités locales sont appelées à enregistrer les opérations de dépenses et de recettes d'une grande diversité. La nature de la classification budgétaire peut faciliter le suivi et le contrôle budgétaire. On distingue deux types de classification: la classification fonctionnelle et la classification économique.

Dans la classification fonctionnelle, les dépenses sont regroupées en fonction de leur but. La classification fonctionnelle insiste sur la finalité de la dépense. Par exemple, une classification des dépenses par secteur d'activité est une classification fonctionnelle: l'éducation, la santé, l'agriculture, la voirie, etc. Ainsi, toutes les dépenses des communes relatives à la santé, qu'elles constituent des charges du personnel, des charges financières ou des fournitures diverses sont inscrites à la rubrique " Santé Communale. Il est alors possible de se faire une idée sur l'importance accordée à la santé à partir de l'allocation budgétaire à ce secteur.

La classification fonctionnelle a l'avantage de fournir des informations financières nécessaires pour évaluer la contribution du gouvernement local dans chaque secteur de son activité. Elle focalise l'attention sur le résultat. A l'intérieur d'un programme sectoriel, on trouvera aussi des sous-programmes correspondant à des sous-fonctions. Un programme de promotion de la santé - mère et enfants peut avoir comme sous-programme: la planification familiale, la nutrition et l'éducation sanitaire.

L'allocation fonctionnelle et sous-fonctionnelle des dépenses est à la fois fonction des priorités et de l'importance de chaque catégorie dans la réalisation des objectifs organisationnels. Quant à la classification économique, elle consiste en un regroupement ou une organisation des dépenses en raison de leur objet. Par exemple: les dépenses du personnel, des équipements, des voyages. Ce type de classification fournit des informations nécessaires pour faciliter l'audit budgétaire.

9. Le suivi budgétaire

9.a. Le concept de suivi budgétaire

Le suivi est un processus qui consiste à collecter, organiser, analyser et faire des rapports sur des informations spécifiques concernant les activités d'un service, d'un projet ou d'un programme en vue de la prise de décision. C'est un système d'information aux fins de la gestion (SIG). Le suivi permet de s'assurer de l'emploi approprié des ressources, d'alerter les niveaux appropriés des décisions sur les dysfonctionnements et des déviations par rapport aux plans afin que des décisions nécessaires soient prises en temps opportun.

L'organisation du suivi budgétaire doit répondre à des contraintes de qualité qui sont définies par le processus de budgétisation lui-même, ainsi que par les objectifs qui sont recherchés au travers de ce processus. Comme nous l'avons déjà dit, un budget répond généralement à trois types de besoins: prévoir, gérer et contrôler afin de mieux piloter la performance organisationnelle. Il en résulte que le système de suivi budgétaire doit permettre de vérifier la pertinence des références prévisionnelles retenues, alerter les responsables pour leur permettre d'initier des actions correctives nécessaires et garantir le maintien de la cohérence des actions menées.

9.a.i. Le suivi de la pertinence des références

Un budget est le produit de prévisions et de plans d'action. Il reste donc pertinent aussi longtemps que les hypothèses sur lesquelles il repose, qui déterminent les plans d'actions, sont jugées appropriées, qu'il s'agisse d'hypothèses externes ou internes à l'institution.

Le suivi doit donc alerter les responsables sur le maintien du bien-fondé des hypothèses initiales. Il peut les conduire à poser des questions telles que:

- Est-il encore réaliste de viser une augmentation du taux de croissance de l'ordre de 5 pourcent alors que le marché à l'exportation s'est contracté?
- La formation qui était prévue est-elle toujours utile étant donné le recrutement de trois nouveaux cadres?
- Est-il encore possible de réaliser un taux de recouvrement des recettes sur les propriétés foncières de 80 pourcent alors que les opérations d'enregistrement des propriétés ne sont pas clôturées.

Il ressort de cette analyse que le suivi budgétaire va au delà de la simple comparaison du budget et de la réalisation pour s'intéresser à l'aboutissement du budget aux données prévisionnelles qui le sous-tendent. Pour cette raison, le suivi ne peut pas se limiter seulement à l'outil comptable.

9.b La détection anticipée des écarts des performances

Le système de suivi compare les plans (budgets) aux réalisations pour détecter le besoin éventuel d'une action corrective et déclencher une rétroaction pour tenter de se rapprocher des plans. Mais la rétroaction porte à la fois sur les plans (objectifs) et sur les résultats. Sur les objectifs, parce que les conditions de l'environnement peuvent avoir évolué, rendant nécessaire le réajustement des objectifs.

La rétroaction porte aussi sur les actions menées ou les résultats qui devraient être modifiés à la lumière des conclusions de l'analyse des écarts. Toutefois, il est important de noter que toute décision corrective dépend du moment de son intervention. Une décision prise avant le constat d'une détérioration est mieux qu'une décision prise après le constat de la dérive. Le système de suivi doit permettre d'anticiper les problèmes (management proactif et préventif) et d'éviter la gestion par crise (management réactif).

9.c L'information des décideurs

Que l'on suive les objectifs, les indicateurs d'alerte ou les réalisations, le système d'information de suivi doit s'adresser à ceux qui sont à même d'intervenir ou de prendre la décision. Il se pose ici une question de la circulation de l'information. Qui faut-il informer? D'après Bouquin (op.cit), "c'est celui qui peut agir qui doit être informé. Agir, ce peut être revoir les objectifs ou ajuster les actions en cours." Mais l'opportunité de l'information reste capitale. Celle-ci doit être fournie aux responsables quand il est encore temps d'agir et d'examiner les choix qui s'imposent.

L'organisation du système comptable a un rôle important dans le suivi des réalisations. Si les enregistrements sont bien organisés et les comptes sont arrêtés chaque mois, il est plus facile de repérer rapidement les décalages et d'introduire les actions correctives nécessaires avant que les problèmes ne surfacent ou ne deviennent complexes. Les décisions correctives doivent porter les causes des écarts constatés.

9.d Le maintien de la cohérence des actions menées

Le suivi budgétaire entraîne des actions correctives qui peuvent avoir des implications sur le budget général ou sur la capacité de réalisations des objectifs initialement prévus. Il peut même provoquer des dysfonctionnements dans les services ou départements s'il conduit à la révision des allocations budgétaires existantes. De ce fait, il convient de maintenir un processus permanent d'analyse, de réflexion et de coordination permettant d'examiner les avantages, les coûts et les conséquences des actions proposées et de recommander des mesures qui tiennent compte de la réalisation des missions principales de l'institution. Des réunions régulières consacrées au suivi du budget, tenues tôt en début du mois dans lesquelles les contrôleurs de gestion apportent leur expertise, les responsables opérationnels et sectoriels commentent les résultats et les tendances et proposent des mesures immédiates, la direction évalue et décide, peuvent faciliter la mise en cohérence du budget.

10. Un profil sur la gestion budgétaire: Le comté de Howard dans l'Etat de Maryland

Les Etats-Unis sont un Etat fédéral, comprenant des Etats fédérés et des institutions locales autonomes. On dénombre actuellement plus de 350 entités locales comprenant des comtés (counties) et des départements municipaux ou communes. L'organisation administrative des institutions locales varie en fonction des réalités et des spécificités de chaque Etat.

Le comté de Howard est situé dans l'Etat de Maryland, dans la région métropolitaine de Washington. L'Etat de Maryland compte 23 comtés et celui de Howard est le plus petit, avec une superficie de 653 km². La population se chiffrait à 240.000 habitants en 1999.

10.a Structure du gouvernement de Comté de Howard

Depuis 1968, le Comté de Howard est dirigé par un officiel élu appelé le Président du Comté (County Executive) et un Conseil de comté de cinq membres qui sont aussi élus. Les membres du Conseil de comté représente les différentes sections du Comté. Le

président du comté est responsable de la gestion des services administratifs du Comté. Le diagramme ci-dessous illustre la structure du gouvernement du comté, les institutions principales et d'autres services qui sont financés par le Comté en raison de leur mandat social.

10.b Le système budgétaire et fiscal

Le budget du comté comprend les dépenses du gouvernement local et les revenus nécessaires pour couvrir ces dépenses pendant une année fiscale. L'adoption du budget annuel nécessite de faire des choix sur le type et le niveau des services à instituer. Pendant plusieurs années successives, le Comté a reçu un brevet d'excellence pour sa gestion financière exemplaire.

Le système fiscal du Comté est basé sur le concept de comptabilité de fonds. Le gouvernement local crée des fonds pour réaliser des dépenses et des recettes. Par exemple, un fonds pour eau et assainissement peut être créé pour assurer l'approvisionnement en eau et le système de traitement des déchets. Ce fonds comprendra aussi bien des charges que des produits collectés des usagers pour l'utilisation des services fournis.

Le budget du comté se compose de deux catégories, à savoir: le budget de fonctionnement et le budget d'équipements collectifs. Le budget de fonctionnement inclut toutes les dépenses courantes et contient une série de fonds:

- **Fonds d'entreprises:** certaines opérations gouvernementales sont totalement financées par les revenus provenant de ce fonds. Il s'agit par exemple des recettes des parcs, des jardins de golf et des équipements collectifs.
- **Fonds de revenus spéciaux:** une certaine somme de recettes du Comté ne peut être utilisée que pour des buts bien spécifiques. Par exemple, une taxe de transfert de 1 % est consacrée pour les activités spécifiques telles que la préservation des terres agricoles, l'acquisition et l'aménagement des parcs, l'achat des terrains et la construction des écoles et la rénovation des quartiers.
- **Fonds des services internes:** certaines agences gouvernementales locales ont pour mission d'appuyer d'autres institutions locales. Par exemple, le Fonds pour la gestion des risques s'occupe de l'assurance pour tous les services du comté et les charges pour les services rendus. L'imprimerie, la gestion des données informatiques et l'informatique sont d'autres exemples.

- Fonds d'équipement collectif: bien que couvert sous le budget d'équipement collectif, les coûts et les revenus associés avec chacun des projets d'équipements collectifs sont inclus dans le budget de fonctionnement. Il existe un Fonds d'équipement collectif pour chaque grande catégories de projets, i.e. Transport, Education, Recréation.
- Autres Fonds: représentent les fonds qui sont créés par les services du Comté à partir d'une variété des ressources financières. C'est le cas par exemple de la Commission d'enseignement, de l'université et de la bibliothèque du comté.

Quant au budget d'équipements collectifs, il vise à financer les grands travaux publics tels que les routes, les ponts, les écoles, les casernes de pompiers, etc. Le budget d'équipements collectifs s'inspire du plan quinquennal du comté. Comme les projets d'équipements collectifs s'étalent sur plusieurs années, le budget prévoit des fonds pour toute la durée des travaux de manière à permettre leur exécution dans les contraintes de temps et de coûts prévues.

Comme dans le cas du budget de fonctionnement, le budget d'équipements collectifs a plusieurs sources de revenus. Etant donné que la plupart des projets dans cette catégorie requièrent des sommes importantes d'argent, le Comté recourt aux emprunts sous formes d'obligations (en émettant de bons sur le marché.) payables à long terme. Ces emprunts sont remboursés sur des fonds inclus dans le budget de fonctionnement au titre du financement de service de la dette. Pour l'année fiscale 2000, le paiement de la dette s'élevait à \$47,061,310. D'autres sources de revenus pour financer les grands travaux comprennent la taxe de transfert, les dons, les contributions provenant des promoteurs économiques, les recettes administratives («pay as you go funds») et les fonds d'équipements collectifs.

Pour s'assurer que le niveau d'endettement du Comté ne dépasse pas sa capacité de remboursement, une commission économique spéciale est désignée chaque année par le président du comté avec le mandat d'évaluer la capacité du Comté à honorer ses engagements et à contracter des nouvelles dettes. Cette commission est composée des représentants de la population et des fonctionnaires du Comté, ayant une expertise en économie. La Commission se sert des indicateurs suivants dans ses délibérations:

1. La dette mesurée en pourcentage de la base imposable du Comté. La législation locale limite la dette à 12 pourcent de la base imposable.
2. La dette per capita mesurée en pourcentage du revenu personnel per capita.
3. La dette mesurée en pourcentage de la population.

4. Le service de la dette (le paiement des bons, principal et intérêts) en pourcentage des revenus des fonds généraux.

Le budget d'équipements collectifs joue un rôle central dans l'entretien, la modernisation et le développement des infrastructures publiques locales. La législation locale oblige le Comté à se doter d'un plan-cadre d'une durée de dix ans pour ses infrastructures scolaires, routières, d'assainissement et d'autres qui entrent dans les fonctions du gouvernement local. Ces plans - cadres sont ainsi utilisés pour identifier et déterminer les besoins en infrastructures locales et le niveau correspondant d'investissements pour chaque projet. Les projets retenus sont incorporés dans le budget d'équipements collectifs qui devient l'instrument principal pour mesurer le rythme du développement économique et social du Comté.

10.c. Le processus budgétaire local

Le processus de préparation du budget local comprend quatre étapes: la formation d'un comité des dépenses et des revenus, la préparation et finalisation du budget par l'exécutif local et l'approbation du budget par le Conseil municipal.

10.c.i. La formation d'un Comité de dépenses et des revenus

Chaque année à l'automne, le président du comté forme un comité des dépenses et des revenus composé des résidents et des fonctionnaires du comté experts en économie. La tâche principale de ce Comité est de préparer une sorte de cadrage macroéconomique du Comté. Celui-ci détermine l'évolution dans les grands agrégats et le niveau de la capacité contributive du Comté. Ce qui va permettre de donner des indications sur le plafond des dépenses et les efforts à consentir en termes des revenus pour les couvrir.

10.c.ii. La préparation et la finalisation du budget

Au mois de décembre, le président du comté convoque une réunion invitant la population du Comté à présenter librement ses besoins au cours d'une audience publique. Tous les services du Comté participent à cette réunion. Après cette rencontre, chaque service et agence prépare ses budgets qui sont transmis à l'Exécutif du comté au mois de mars. Une autre audience publique a eu lieu au printemps au cours de laquelle le président informe la population du projet budgétaire. La proposition du budget est ensuite amendée si nécessaire. En avril, l'exécutif transmet son projet de budget à la branche législative qui est le Conseil du comté.

10.c.iii. L'approbation du budget

Après la réception du projet du budget, le Conseil de comté organise à son tour des auditions publiques en avril et mai pour permettre à la population de faire des

commentaires sur le projet budgétaire. Le Conseil de comté peut réduire le montant du budget, mais ne peut pas l'accroître, sauf pour l'enseignement. Le Conseil de comté peut restaurer le budget de l'enseignement tel que proposé par les autorités scolaires, si il a été réduit par l'Exécutif.

Le budget d'équipements collectifs suit le même cheminement, sauf qu'il doit être revu et approuvé par un Conseil chargé d'aménagement du territoire. Ce Conseil évalue la pertinence et la conformité du budget par rapport au Plan de Développement Economique et Social et au Programme de Modernisation et d' Equipement du Comté. Il est important de noter que c'est le Conseil d'aménagement du territoire qui évalue les projets d'équipements collectifs et fait des recommandations au président du comté. S'il y a des ajustements à faire dans le budget, le Conseil de comté le fait et approuve le budget pour exécution. Les taux d'imposition locale sont déterminés afin de produire des revenus nécessaires pour équilibrer le budget.

Une fois approuvé, le budget ne peut être amendé que par le Conseil du Comté à la demande de l'Exécutif. Le budget de fonctionnement est révisé par la voie d'une ordonnance d'appropriation supplémentaire permettant de transférer les fonds du compte de Réserve à un autre compte. Le président du comté peut recourir à cette procédure à tout moment quand les besoins des services l'exigent. La législation n'autorise pas le Comté à se servir de cette procédure pour modifier le plafond des dépenses, sauf en cas d'extrêmes urgences. Toutefois, le président peut demander durant le dernier quart de l'année fiscale au Conseil de Comté de transférer les fonds d'une agence à une autre. Le budget d'équipements collectifs est révisé par la voie d'une ordonnance de transfert d'autorisation. Le président du comté peut demander à tout moment au cours de l'année qu'une ordonnance soit approuvée pour transférer les fonds d'un projet à un autre. Mais, le plafond budgétaire ne peut être changé en aucun moment.

10.d. Les recettes fiscales

Le budget du Comté contient cent sources de revenus. Deux de ces sources, l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu représentent 85 pourcent des recettes budgétaires au niveau communal.

10.d.i L'impôt foncier

La taxe foncière représente 48 pourcent des recettes totales. Le montant d'impôt est calculé en multipliant le montant de la valeur de la propriété telle que déterminée par le service des finances du Comté par le taux de taxe pour chaque cent dollars de la valeur de la propriété ainsi déterminée. L'Etat de Maryland utilise un système triennal d'évaluation pour déterminer la valeur d'une propriété à des fins fiscales. Pour l'année fiscale 2000, le

taux était de \$2.61 par \$100 de la valeur de la propriété. Les factures sont ensuite envoyées par courrier ordinaire aux propriétaires au début du mois de juillet de chaque année. Les factures sont payables immédiatement. Le non-paiement dans les délais requis entraîne automatiquement des pénalités qui peuvent conduire en cas extrêmes à la vente aux enchères de la propriété par l'Etat pour récupérer son argent.

10.d.ii. L'impôt sur le revenu

Cette catégorie d'impôt représente 32 pourcent des recettes totales du Comté. Ce type d'impôt varie d'une année à l'autre, notamment en fonction de la situation économique. L'impôt sur le revenu est prélevé sur les revenus personnels comme les salaires et les paiements de sécurité sociale (et les capital gains) de tous les résidents du Comté. Les impôts sur les revenus sont collectés à la paie par l'Etat de Maryland. Les déboursements aux Comtés sont opérés dix fois l'an à partir d'octobre pour se terminer en septembre.

10.d.iii. Les recettes provenant de l'Etat fédéré

Les recettes provenant de l'Etat fédéré ont presque disparu du Fonds Général du Comté. Il reste seulement la taxe d'essence et la subvention du service de police. Les recettes de l'Etat fédéré ont cependant augmenté pour l'enseignement et sont directement versées à la Direction Locale de l'Enseignement.

10.d.iv Les recettes provenant des charges sur les services les licences et permis

Les autres revenus du Comté proviennent des taxes perçues sur les services rendus aux individus et les sociétés ainsi que d'autres transactions qui font partie des fonctions régulières de l'Etat. Ces revenus sont collectés par le Département des Finances du Comté, même si la facturation émane des bureaux compétents qui ont fourni les services.

10.d.v Les recettes provenant des contraventions

Ces recettes proviennent généralement des contraventions pour le non respect du code routier et le parking sur des places non-autorisées. La collecte de ces recettes relève encore du Département des Finances Locales.

10.d.vi Les revenus des années précédentes

Il s'agit du surplus provenant des budgets des années passées qui dépassent le montant légalement autorisé dans le Fonds appelé «Rainy Day Funds». Ces fonds ne peuvent être utilisés qu'une fois seulement.

10.e. Relations entre le gouvernement fédéral les gouvernements fédérés et les gouvernements locaux

En principe, il n'y a pas de relations directes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux. Les règlements et directives concernant la gestion de différents programmes avec un financement de l'Etat fédéral sont préparés par les départements fédéraux responsables de ces programmes, mais la mise en oeuvre se fait normalement à travers les institutions régionales (Etats Fédérés) qui sont désignées pour agir au nom des agences fédérales concernées. Le gouvernement fédéral délègue des pouvoirs étendus aux Etats fédérés en matière de protection de l'environnement, les services sociaux et le transport. Des fonds fédéraux parviennent aux gouvernements locaux à travers les agences des Etats fédérés qui administrent ces programmes avec des subventions fédérales.

L'Etat fédéré fournit une assistance marginale aux institutions locales en dehors de l'enseignement et de la police. Ces institutions doivent générer des ressources suffisantes à leur niveau pour soutenir les besoins de développement de leurs entités. Il reste cependant vrai que l'Etat fédéral peut collaborer étroitement avec des institutions locales, notamment pour renforcer l'application de certaines lois dans l'intérêt national. C'est le cas de la drogue par exemple.

10.f. Leçons de l'expérience de gestion locale dans le Comté de Howard

Quelles leçons pouvons-nous tirer de cette expérience résumée de gestion locale? L'essence même du gouvernement local est la maximisation de la participation populaire. Cette participation rassure que les décisions prises sont en effet conformes aux besoins réels des citoyens et sont appuyées par eux. Ces derniers sont impliqués de diverses manières dans la gestion du Comté. Les auditions publiques sont institutionnalisées à tous les niveaux, dans l'exécutif comme dans les conseils législatif et consultatifs. Comme nous l'avons souligné plus haut, le processus budgétaire n'est pas un exercice technocratique limité à la bureaucratie. Les auditions publiques organisées par les institutions exécutives et législatives permettent aux citoyens de se rencontrer face à face avec leurs représentants, d'émettre leurs avis sur les questions affectant l'utilisation des ressources publiques.

En plus des auditions publiques auxquelles tous les résidents sont conviés, il existe aussi le système d'élection et de nomination des citoyens dans les organes spécialisés du Comté. Les membres de la Commission locale d'éducation (School Board) sont élus tandis qu'il y a une Commission d'éthique, une commission de planification, une commission de transport, une commission des travaux publics qui comprennent des représentants désignés des populations. Ces commissions délibèrent sur les questions les

concernant et proposent des recommandations aux autorités locales. Pour stimuler les initiatives de la base et leur participation à la gestion locale, les autorités encouragent aussi la population à les écrire directement, soit par courrier ordinaire, soit par courrier électronique.

11. Des Principes Managériels des Budgets Publics

11.a PPBS/SPPB – le système de la planification, la programmation des budgets

Quelque soit des règles budgétaires tout système subit des pressions sur l'équilibre et sur la réalisation des activités. La tendance classique dans bien des régimes juridiques consiste en une prévision sur la conjoncture de laquelle on fait à l'étape de l'élaboration du budget quelques modifications des priorités. De suite, chaque programme ou agence prend comme point de départ un niveau prévu des ressources anticipées sur lequel on fait une prévision relative des activités futures. Ce cadre est souvent très inefficace, borne de flexibilité, et prône aux déformations budgétaires Aux Etats-Unis, c'était au niveau des dépenses sur les infrastructures et au secteur de la défense nationale qui a inspiré des efforts de restructuration et surtout d'améliorer l'efficacité des dépenses.

Un résultat de l'inefficacité perçue du secteur public aux Etats-Unis est le système de la planification, la programmation des budgets («planning, programming, budgeting system»). Créé vers la fin des années 60, ce système comprend un cadre qui exige une meilleure coordination entre les cibles, les ressources disponibles, et les réalisations¹¹.

11.b La Budgetisation à Base Zéro

L'esprit du PPBS/SPPB a porté des effets positifs sur le cadre des cycles budgétaires publics. Néanmoins, certaines carences de performance ont continué et, dans certains cas, se sont aggravées. De ces échecs, certains experts ont recommandé en plus du système PPBS/SPPB que des organismes budgétaires soient soumis à une discipline fiscale, discipline basé sur une reconstitution à la base chaque année d'un budget. Ce système, nommé la «budgetisation à base zéro», ou BBZ, a été inauguré pendant les années 70, inspiré en partie par l'administration Carter, dont le Président, en sa capacité antérieure

¹¹ Voir David Novick, rédacteur, *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1967); E.S. Quade et W.I. Boucher, *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense* (New York: Basic Books, 1968); Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform," *Public Administration Review* (December 1966); et Gilbert Orsini, *Principes et techniques budgétaires* (Paris: La Documentation Française, 1992).

comme officier dans la marine américaine, avait bien maîtrisé l'esprit du système PPBS/SPPB¹².

11.c La Budgétisation sur la Base de Performance

Quoique la BBZ a eu une tendance de renforcer le système PPBS/SPPB, on a trouvé de nouveau des écarts, surtout ceux de nature pluri-annuelle, entre les prévisions et les réalisations. De ce fait, certains experts ont constaté le besoin d'intégrer les deux systèmes. Le résultat: la budgétisation sur la base de performance, BBP. L'esprit de cet approche est simple: obliger au niveau des responsables à chaque étape du cycle budgétaire un système comparatif des renseignements qui relie les prévisions aux ressources et aux réalisations, toutefois à partir d'une reformulation continue d'un budget à base zéro. Un tel système exige la création des clignotants auprès chaque étape qui permet aux décideurs de modifier au fût et à mesure nécessaire, l'harmonisation des ressources budgétaires aux fins réalistes et réalisables.

11.d La Privatisation des Services Publics

Malgré l'application des techniques managérielles inspirées de la gestion des entreprises, le secteur public n'arrive pas toujours aux fins désirées ni avec une efficacité économique. Un des plus grandes critiques s'est posées par des économistes de l'école «choix public». A partir de Ronald Coase (1937, 1960), et Oliver Williamson (1975), parmi d'autres, ils ont constaté une efficacité structurelle au sein de la gestion des ressources publiques, notamment un manque de concurrence économique dans le domaine de leurs réalisations dans lequel on arrive au phénomène «le hasard moral»¹³.

Le hasard moral se manifeste dans le sens que toute ressource qui serait réalisée sous forme des recettes fiscales pose un risque de comportement contraire. Ce comportement s'explique du fait que les agents de l'administration publique n'ont pas des motivations différentes des consommateurs qui cherchent un optimum individuel avec leurs ressources ou d'un gérant d'entreprise qui essaye de maximiser les bénéfices de son entreprise. Quoiqu'on peut débattre cette perspective, on ne peut pas l'ignorer, surtout si l'on tient compte de certaines inefficiences au secteur public, et les pressions des réformes économiques. Ce souci a servi comme source des programmes des réformes tels comme des programmes d'ajustement structurel (PAS), et l'accent mis sur la

¹² Voir Office of Management and Budget (OMB), *Zero Based Budgeting*, Bulletin No. 77-9, April 19, 1977 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office).

¹³ Ronald M. Coase, «The Nature of the Firm», *Economica*, n.s., (1937) ; «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, (October 1960) ; Oliver Williamson, *States and Markets* (New York : The Free Press, 1975) ;

privatisation des services tels comme la ramasse des ordures, la gestion des systèmes de télécommunications, et dans d'autres domaines dits «secteur public». Nous mettons de côté un examen plus profond de cette question, tout en retenant son existence¹⁴.

12. Choix Economiques afin d'Achever un Equilibre Budgétaire

Nous avons noté l'existence d'un déséquilibre budgétaire. Que peut-on faire face à un tel déficit? La liste des choix n'est pas longue. Elle comprend: a. une compression, soit re-échelonnement des dépenses du budget de fonctionnement, soit du budget d'investissement; b. l'imposition des impôts supplémentaires afin de garder l'échelonnement original des dépenses; c. l'emprunt des fonds auprès un trésor public supérieur, soit auprès des banques, soit l'émission des bons de trésor. Nous traçons ici le cadre des impôts et des emprunts.

12.a L'Impôt

Nous avons noté les divers types des impôts. D'habitude, au niveau municipal, on dépend plus sur l'impôt foncier et sur l'impôt sur des ventes, soit une TVA, au lieu des impôts sur les revenus des ménages. Le principe fondamental qui guide cette hiérarchie est la liaison géographique de la collecte des impôts et la région géographique de leurs conséquences. Même avec ce principe, il reste à déterminer par quel ordre de grandeur, soit pourcentage, doit-on fixer le taux des impôts.

Il y a deux approches vers la fixation des taux des impôts. La première est basée sur la notion de l'efficacité administrative par rapport aux besoins des recettes fiscales. On peut noter donc, l'efficacité administrative de divers types des impôts. Entre deux impôts de rendement nominal égal, on préfère l'impôt pour lequel les coûts administratifs (soit la fixation des valeurs imputables sur lesquelles l'impôt serait imposé tel comme on trouve dans le cas de l'impôt foncier, et le montant des dépenses administratives dans la collecte des recettes fiscales). Quoique cette notion sert comme critère simple, il ignore les conséquences économiques sur l'imposition des impôts.

La deuxième approche est basée sur l'efficacité économique fiscale de l'impôt. Dans ce cadre, il faut mesurer le montant du poids-mort contre le montant des impôts. Le rapport poids-mort au montant des impôts s'appelle la perte excédentaire fiscale du bien-être social¹⁵. Nous présentons ci-dessous un exemple du principe de l'efficacité économique fiscale.

¹⁴ Pour une discussion plus approfondie, voir le module *l'analyse économique* (CERAF, 1999)

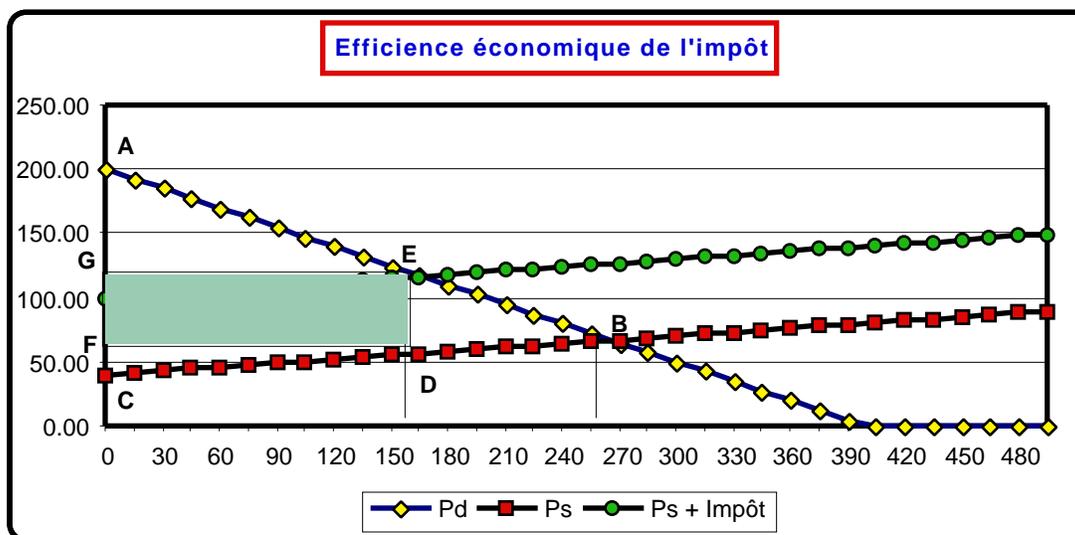
¹⁵ En anglais, "deadweight social welfare loss".

Le tableau 4 et la figure 2 sert à l'application du principe d'efficience fiscale. Les deux premières équations représentent des conditions initiales du marché d'un bien. Avant l'imposition de l'impôt, on détermine d'abord la quantité d'équilibre (rangée 5, colonne gauche), puis le prix d'équilibre (rangée 6, colonne gauche) et le revenu total (rangée 7, colonne gauche). De cet équilibre, on impose maintenant un impôt d'un montant de 60 (rangée 3), qui modifie l'équation de l'offre de sa valeur originale (rangée 2) à sa nouvelle valeur (rangée 4). En mettant égale l'équation 1 à l'équation 4, on détermine de nouvelles valeurs de la quantité (rangée 5, colonne droite), le price (rangée 6, colonne droite), et le revenu total (rangée 7, colonne droite). De suite, le montant des impôts est la nouvelle quantité (rangée 5, colonne droite) multiplié par le montant unitaire des impôts (rangée 3).

Tableau 4

Le cadre d'évaluation micro-économique des impôts				
1.	Fonction de demande du marché:	$P_d =$	$200.00 - 0.5000 Q_d$	
2.	Fonction original de l'offre du marché:	$P_s =$	$40.00 + 0.1000 Q_s$	
3.		Impôt =	60.00	
4.	Fonction impôt inclusif de l'offre du marché:	$P'_s =$	$100.00 + 0.1000 Q_s$	
			Avant l'impôt Après l'impôt	
5.	Quantité en équilibre:	$Q_e =$	266.67 166.67	
6.	Prix en équilibre:	$P_e =$	66.67 116.67	
7.	Revenu total en équilibre	$RT =$	17777.78 19444.44	
8.	Recettes fiscales:	$RF =$		10000.00
9.	Poids-mort de l'impôt:	$PM =$		3000.00
10.	Poids excédentaire de l'impôt:	$EI =$		30.00%

Figure 2



L'efficience de l'impôt est déterminé comme le rapport du poids-mort de l'impôt au montant des impôts. Le poids-mort est défini comme la superficie du triangle BDE dans la Figure 2. Cette superficie représente la perte du bien-être créée par l'imposition de l'impôt. On prend sa valeur et on la divise par le montant des impôts, mesuré dans la Figure 2 comme le rectangle EDFG, dont la valeur dans le tableau 4 est égale du poids-mort de l'impôt (rangée 9) divisé par les recettes fiscales (rangée 8), qui dans cet exemple est égal a 30 pourcent.

L'interprétation du poids excédendaire de l'impôt (rangée 10) est la suivante : plus bas soit ce rapport, plus efficient soit l'impôt. On peut constater, par exemple, que tout impôt dont le poids excédendaire ne dépasse un seuil au delà de 5 pourcent est efficient. Dans ce cas, vu le poids excédendaire de 30 pourcent, cet impôt est trop élevé.

Si le seuil d'efficience se situe dans tout cas au niveau de 5 pourcent, sachant les équations pour la demande et l'offre, on peut déterminer le taux maximal des impôts afin de financer un niveau cible des activités dans le secteur public. Au sens le plus stricte, autant que la valeur sociale de toute dépense du secteur public est du moins égale à la perte du bien-être social total (soit le poids-mort plus le montant des impôts plus le montant des coûts administratifs) on peut constater qu'un tel impôt porte une augmentation nette positive.

12.b L'emprunt

Au delà du choix de la compression ou du re-échelonnement des dépenses, l'autre choix est de financer un déficit par des emprunts. Nous traîtons ici un exemple simple en le liant au cadre budgétaire présenté dans la Figure 1 ci-dessus.

Quoiqu'il y a plusieurs modalités de financer un déficit, nous montrons ici un prêt ordinaire dont le montant des paiements s'effectue comme des annuités.

$$(12.b.1) \quad PMT = VA * FVA = VA * \frac{\frac{r}{m}}{1 - \frac{1}{1 + \frac{r}{m}}^m}, \text{ d'où}$$

VA = valeur actuelle (soit le montant d'un prêt effectué aujourd'hui)

FVA = le facteur de la valeur actuelle

r = le taux d'intérêt

n = le nombre des années, soit l'échéance du prêt

m = la fréquence des paiements: m=1 (annuel); m=12 (mensuellement).

Cas d'étude d'un prêt au gouvernement

Budgét préliminaire

Budget de fonctionnement	Dépenses	Recettes	Solde
Recettes		404 200	
Excédent reporté de l'année précédente		200 000	
Dépenses	500 000		
Prélèvement sur recettes de fonctionnement	101 050		
Budgét des investissements			
Excédent d'investissement reporté de l'année précédente		150 000	
Prélèvements sur recettes de fonctionnement			
Produits de l'exercice		161 600	
Remboursement d'emprunts	120 050		
Investissements	300 000		
Total	1 021 100	915 800	- 105 300

Le compte budgétaire ci-dessus indique un déficit de - 105 300. Dérivez ci-dessous le montant des annuités sous les termes indiqués:

Tableau d'évaluation du prêt

VA =	105 300	105 300	105 300
r =	5.00%	10.00%	15.00%
n =	10	10	10
m =	1	1	1
PMT =			

Notez bien l'implication d'un prêt sur l'élaboration du budget pour les années ultérieures. Autres facteurs ailleurs à l'égalité, il implique soit une compression des dépenses ultérieures afin de dédier des fonds au service de la dette, soit une augmentation ultérieure au niveau des impôts. Quelque soit le choix, l'emprunt exige qu'on tient compte pas seulement de la conjoncture actuelle, mais aussi de la conjoncture future.

Une variante sur la question de financer un déficit se trouve au niveau du compte des investissements. Vu le besoin de financer un investissement par un financement pluri-annuel, il convient souvent d'appliquer l'analyse coût-avantage comparatif à travers plusieurs choix techniques, dont la formule dont on sert se trouve ci-joint :

$$(12.b.2) \quad CUA = \frac{\sum_{i=0}^n \frac{c_{ji}}{(1+r)^i} + C \frac{(r)(1+r)^n}{(1+r)^n - 1}}{Q}, \text{ d'où:}$$

CUA = le coût unitaire actualisé

r = le taux d'escompte du projet

n = l'échéance du projet

k = l'échéance du projet moins la première année dans laquelle tout bien de capital serait installé

C = la valeur actuelle du coût des biens d'équipement (capital)

C_{ji} = les coûts de fonctionnement pendant l'échéance du projet

Q = la production annuelle du projet, en moyenne

13. Conclusions

Quelque soit le niveau de l'organisme public, le budget sert comme un outil de prévision, de planification, et d'efficience dans l'allocation des ressources. Dans ce module nous avons traité quelques principes de base, mettant l'accent sur les dimensions économiques. Le cadre du cycle budgétaire s'effectue sur des principes de régularité et de transparence. Quoiqu'il y a des problèmes en matière du choix des activités du budget public, il reste le défi du choix optimal entre les impôts d'aujourd'hui et des emprunts qui créent des obligations fiscales ultérieures.

Bibliographie

- Atkinson, Anthony B. (1996, 1995). *Public Economics in Action : The Basic Income/Flat Tax Proposal*. (New York : The Clarendon Press).
- Baziadoly, Sophie (1998). *Les finances publiques*. (Paris : Presses universitaires de France).
- Bonnici, Bernard (1997). *Politiques et protection sociales* (Paris : Presses universitaires de France).
- Cullis, John and Philip Jones (1998). *Public Finance and Public Choice*, 2nd edition. (New York : Oxford University Press).
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Marc A. stern, editors (1999). *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*. (New York : Oxford University Press for UNDP).
- Marchand, Christophe (1999). *Economie des interventions de l'Etat*. (Paris : Presses universitaires de France).
- Margolis, Julius, editor (1970). *The Analysis of Public Output* (New York : National Bureau of Economic Research).
- Mehl, Lucien et Piere Beltrame (1992, 1980). *Le système fiscal Français*. (Paris : Presses universitaires de France).
- Muller, Dennis C. (1981, 1979). *Public Choice*. (New York : Cambridge University Press).
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1984). *Public Finance in Theory and Practice*, 4th edition. (New York : McGraw-Hill).
- Newbery, David and Nicholas Stern (1987). *The Theory of Taxation for Developing Countries*. (New York : Oxford University Press for the World Bank).
- Netzer, Dick (1966). *Economics of the Property Tax*. (Washington, D.C. : The Brookings Institution).
- Pechman, Joseph A., editor (1987). *Comparative Tax Systems : Europe, Canada, and Japan*. (Arlington, Virginia : Tax Analysts).
- Peterson, George E., editor (1973). *Property Tax Reform* (Washington, D.C. : The Urban Institute).
- Stiglitz, Joseph E. (2000, 1988). *Economics of the Public Sector*, 3rd edition. (New York : W.W. Norton).
- Tanzi, Vito and Ludger Schuknecht (2000). *Public Spending in the 20th Century*. (New York : Cambridge University Press).
- Thullier, Guy et Jean Tulard (1984). *Histoire de l'administration Française*. (Paris : Presses universitaires de France).