Le contrôle non juridictionnel de l'exécution des dépenses publiques et du budget de l'État

Paulin Ibanda Kabaka

▶ **To cite this version:**

Paulin Ibanda Kabaka. Le contrôle non juridictionnel de l'exécution des dépenses publiques et du budget de l'État. 2016. hal-01283785

HAL Id: hal-01283785
https://hal.science/hal-01283785

Preprint submitted on 8 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE CONTROLE NON JURIDICTIONNEL DE L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES ET DU BUDGET DE L'ETAT.

Par IBANDA KABAKA,
Doctorant en Droit public économique
Mail : ibandapaulin@yahoo.fr

Le contrôle de l'exécution du budget est qualifié de non juridictionnel dès lors qu'il ne donne pas lieu à l'établissement d'un jugement. Il s'agit de tous ces contrôles qui sont effectués par les institutions administratives ou politiques de type parlementaire en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par les dispositions légales et réglementaires.

De ce fait, ce contrôle non juridictionnel est opéré soit par l'Administration elle –même en recourant à des fonctionnaires spécialisés (I), soit par le Parlement dans le cadre du contrôle politique(II). En revanche le contrôle juridictionnel est effectué par les chambres régionales des comptes pour les comptables publics secondaires et la Cour des comptes pour les comptables publics principaux (DRFIP, DDFIP et CBCM).
Ici

1. LE CONTROLE ADMINISTRATIF DE L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Le contrôle administratif du budget porte sur les actes posés par les ordonnateurs et par les comptables. Il s'agit d'un contrôle interne qui est pratiqué au cours de l'exécution du budget. Ce contrôle préventif porte sur la régularité juridique et non sur l'efficacité de la dépense publique.

1.1. *Le contrôle sur les ordonnateurs*.

Le contrôle sur les ordonnateurs (Ministres et leurs délégués) est assuré par des hauts fonctionnaires du Ministère des Finances qui garantissent, dans chaque ministère, la régularité de l'engagement de la dépense publique. Ces fonctionnaires qui sont des Contrôleurs budgétaires sont indépendants vis-à-vis des ministères contrôlés compte tenu du fait qu'ils sont sous l'autorité des Ministres ayant les Finances et le budget dans leurs attributions. Il s'agit des Contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), qui ont sous leurs ordres un département de contrôle budgétaire (DCB) et un département comptable ministériel. Ils sont à la fois des comptables publics principaux et des contrôleurs budgétaires. Les CBCM sont des hauts fonctionnaires dépendant de la Direction générale des finances publiques, en sigle DGFIP.

Ce contrôle sur les ordonnateurs porte sur les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement.

Sur le plan opérationnel, cela se passe de la manière suivante : l'ordonnateur principal soumet à la sanction du contrôleur budgétaire une fiche d'engagement appuyée des pièces justificatives.
Après vérification de la disponibilité des crédits, de l'imputation de la dépense et de l'exactitude de l'évaluation, le contrôleur budgétaire donne son accord en apposant son visa sur la fiche d'engagement et par la prise en compte de la dépense dans sa comptabilité des dépenses engagées. Le cas échéant, le contrôleur budgétaire n'accorde pas son visa.

Dans ce cas de refus, l'ordonnateur ne peut engager la dépense que sur avis conforme du Ministre des Finances.

A la phase d'ordonnancement, l'ordonnateur principal soumet l'ordre de payer au contrôleur budgétaire pour l'examen de la conformité de l'engagement à l'ordonnancement. S'il accepte, le contrôleur appose un second visa sur la fiche. En effet, toutes les ordonnances (ordres de payer) non visées sont systématiquement rejetées par les comptables publics.

En revanche, au niveau local, le contrôle budgétaire dit déconcentré est organisé dorénavant par le décret GBCP du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et à la comptabilité publique qui a étendu le contrôle au niveau départemental. Ce contrôle déconcentré est fait désormais par le Directeur régional des finances publiques(DRFIP) et s'étend à tous les actes susceptibles d'engager l'Etat au niveau départemental. Ici, la fiche d'engagement est présentée au DRFIP qui émet un avis dans un délai de 15 jours.

En outre, il y a un dernier contrôle qui s'effectue lors du paiement chez le comptable. En vertu du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable public, ce dernier est tenu de vérifier la régularité juridique de l'ordonnancement avant le paiement. Il s'agit bien d'un contrôle de régularité et non d'opportunité.

1.2***. Le contrôle sur les Comptables***

Un contrôle à posteriori est effectué sur les actes des comptables publics soit par leur hiérarchie soit par l'Inspection Générale des Finances et la DGFIP (Direction générale des finances publiques).

Pour le contrôle hiérarchique, il est exercé par le DDFIP(Directeur départemental des finances publiques) lors de l'envoi hiérarchique des situations de caisse (journalière, hebdo, mensuelle). C'est un contrôle sur pièces dont il s'agit.

Par ailleurs, tout comptable public (DDFIP,CBCM, comptables secondaires) subit chaque année un arrêté de caisse qui débouche sur un contrôle systématique. Ce contrôle est fait par l'IGF et les inspecteurs principaux de la DGFIP.

Concernant l'Inspection Générale des Finances (IGF) , il convient de signaler que ce corps d'inspection placé sous l'autorité directe du Ministre des Finances a pour rôle de contrôler les ordonnateurs secondaires, l'ensemble des comptables publics et des comptables des services extérieurs du Ministère des Finances , des établissements publics, des organismes privés subventionnés par l'Etat, des caisses primaires de sécurité sociale, des institutions financées par des taxes parafiscales, des caisses d'épargne, des organismes d'HLM, des collectivités bénéficiant des concours financiers de l'Etat,…

Le contrôle de l'IGF se fait sur place (bureau du comptable ou de l'établissement contrôlé) et est **inopiné**. L'Inspecteur des finances se présente à l'improviste et procède à **l'arrêté de caisse**. L'agent contrôlé doit présenter son encaisse (ses liquidités) et répondre aux questions relatives aux opérations des dépenses et des recettes.

Cette procédure est écrite. En effet, l'Inspecteur des Finances rédige un rapport circonstancié composé de 4 colonnes comprenant les observations de l'Inspecteur, la réponse

de l'agent contrôlé, la réplique de l'inspecteur portée à la connaissance du supérieur hiérarchique de l'agent contrôlé et la réponse du supérieur hiérarchique.

A la fin de période, l'Inspecteur Chef de brigade rédige un rapport général qui clôture la période de vérification et qui est destiné au **Ministre des Finances, seul compétent pour initier des sanctions à l'endroit des comptables défaillants.**

Par ailleurs, depuis quelques années, les comptes des comptables secondaires qui gèrent les collectivités territoriales de moindre importance sont soumis au contrôle en premier et dernier ressort du PIAAC (Pôle interministériel administratif d'apurement des comptes) qui remplace le contrôle juridictionnel des chambres régionales des comptes, ceci afin de désengorger ces dernières.

Après avoir vu le contrôle administratif, nous allons examiner à présent le contrôle parlementaire de l'exécution du Budget de l'Etat.

2. LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

En application de l'article 47 de la LOLF (Loi organique relative aux lois des finances), le Parlement a pour missions entre autres de contrôler l'exécution de la loi des finances.
Ce contrôle se fait en cours d'exécution ou à posteriori.

2.1. *Le contrôle parlementaire en cours de l'exécution budgétaire*

Conformément à l'article 57 de la LOLF, les commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat sont chargées du suivi et du contrôle de l'exécution des lois des finances et doivent procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. A cet effet, elles procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'elles jugent utiles. Le droit d'accès des parlementaires aux dossiers financiers est garanti par l'article 59.

En réalité, tous les parlementaires peuvent poser individuellement des questions écrites et orales aux membres du gouvernement quant à l'exécution du budget. Ils peuvent également demander la création d'une commission d'enquête parlementaire.

Par ailleurs, le Gouvernement doit adresser aux deux commissions des Finances du Parlement une situation trimestrielle des dépenses engagées. Il doit également obligatoirement les informer avant toute procédure de virement, de transfert de crédits ou encore d'annulation des crédits. Elles sont obligatoirement consultées pour avis non-conforme avant un décret d'avance gagée.

2.2. *Le contrôle parlementaire à posteriori de l'exécution du budget*

Ce contrôle parlementaire à posteriori s'effectue essentiellement par le biais de la loi de règlement. Avec la LOLF, il est disposé que le projet de loi de règlement doit être déposé au plus tard le 1 er juin de l'année qui suit celle du budget auquel elle se rapporte ; le vote de la loi de règlement doit intervenir avant toute discussion du projet de loi des finances initiale de l'année suivante.

Bref, le Gouvernement ne peut mettre en discussion le projet de loi de finances de l'année N plus 1 qu'après avoir soumis le projet de loi de règlement de l'année N moins 1 au vote des députés.(art. 41 et 46 LOLF).

Ce projet de loi de règlement est soumis aux parlementaires accompagné de plusieurs documents en l'occurrence le rapport de gestion appelé désormais le Rapport annuel de performance (RAP) de chaque Ministre, le Compte Général de l'Etat, la certification des comptes établie par la Cour des Comptes et le Rapport de la Cour des Comptes sur les décrets d'avances dont la ratification est demandée dans le projet de loi de règlement.

En votant la loi de règlement, le Parlement clôt le cycle financier, approuve les comptes publics et règle définitivement le budget de l'Etat. Souvent, la loi de règlement contient les décrets d'avances et la régularisation des dépassements des crédits.

Il convient de souligner que la LOLF a réformé l'ensemble des modes de gestion publique, vers plus d'efficacité et de performance. Elle opère le passage d'une budgétisation de moyens à une définition des budgets par objectifs. Sous l'ancien régime, les dépenses étaient votées par ministère et par titre. Elles étaient ensuite spécialisées par chapitre et assortis d'articles et de paragraphes. Mais avec la LOLF, le budget est réparti désormais en missions qui peuvent être interministérielles. Les missions regroupent des programmes ministériels, qui, eux-mêmes, sont déclinés en actions La mission correspond à l'unité de vote tandis que les programmes répondent aux niveaux de spécialisation. Ces derniers sont détaillés selon deux angles : une segmentation par destination (actions et sous-actions) et une autre par nature ou titre (fonctionnement, investissement, etc.).

Chaque programme doit être pourvu d'objectifs précis et assortis d'indicateurs de performance. Ceux-ci sont précisés dans le PAP qui est le Projet annuel de performances de chaque programme qui accompagne les annexes explicatives du projet de loi de finances de l'année. Les PAP relatifs à chaque programme sont validés par le Ministre et proposés au Parlement lors du débat budgétaire. L'Etat déconcentré (le préfet de région/le DRTEFP et les DDTEFP) quant à lui, doit élaborer et proposer un BOP (Budget Opérationnel de Programme), qui est la déclinaison sur un territoire du programme dont il relève, et qui comprend le RAP qui est le Rapport Annuel de Performance permettant de contrôler les résultats à l'aide d'indicateurs, de faire remonter le coût complet des actions au Parlement et de constater les mouvements entre les titres. Le PAP et le RAP impliquent respectivement pour l'un le contrôle de gestion par le suivi des objectifs et des indicateurs, puis pour l'autre la comptabilité analytique par la reconstitution du coût des actions.

La LOLF accorde aux gestionnaires publics une plus grande liberté dans l'utilisation des moyens qui leur sont alloués, puisque les ministres et les responsables de l'administration sont libres de redéployer les crédits entre les titres d'un même programme. Au-delà des aspects financiers et de gestion, c'est toute la chaîne de management qui est concernée, car l'aspect opérationnel et l'animation des équipes sont des éléments incontournables pour l'atteinte des objectifs pour lesquels des moyens ont été alloués. Notons que la LOLF conduit les administrations à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. Les programmes regroupent les crédits destinés à un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même Ministère.