

Finances publiques / Partie 2: le contrôle des finances publiques / Chapitre 2: le contrôle administratif

Posted on 14:43 by Jules M.

Chapitre 2 : Le contrôle administratif : l'administration des finances

Le contrôle administratif signifie essentiellement le contrôle interne aux administrations publiques, que l'on appelle souvent le « contrôle de gestion » et que la plupart des administrations publiques mettent en place pour autocontrôler leur propre gestion

Plus précisément, le contrôle administratif est l'une des missions importantes du ministère des finances

Il s'explique et se justifie pour protéger les fonds publics

Il ne s'agit pourtant pas d'un monopole (en aval existe le parlement, en amont les juridictions financières)

Le contrôle administratif par le ministère des finances fait l'objet depuis quelques années (2005) d'une actualisation, d'une modernisation

Section 1 : les contrôles administratifs classiques

Ils consistent en 5 contrôles redondants même si chacun présente sa particularité

I- Le contrôle de la régularité financière exercé par le comptable public

Ce contrôle est essentiel, qui est un contrôle :

- Intégrale : il porte sur toutes les opérations financières de dépense (surtout) et de recette (un peu moins)
- intégré : il intervient au cours de la procédure (il n'est a priori ni a posteriori)

Cela consiste pour le comptable public à vérifier les différents éléments financiers des titres de paiement (pour la dépense) ou des titres de recette (pour la recette) et ce sur la base du décret du 29 décembre 1962

Ces vérifications sont au nombre d'une dizaine :

- La qualité de l'ordonnateur : qui a signé le mandat de paiement
- L'imputation budgétaire de la dépense : l'ordonnateur demande d'imputer une dépense à un chapitre budgétaire de l'Etat
- Disponibilité budgétaire des crédits : si des crédits sont disponibles pour ce chapitre budgétaire
- L'exactitude des calculs de liquidation de la dépense : le montant de la dépense (par rapport au paiement et la demande)
- La justification du « service fait » : principe selon lequel l'administration ne doit payer qu'en contrepartie du service terminé (pas d'avance)
- Le caractère libératoire du règlement : lorsque la collectivité va régler la dépense, elle va se

libérer de son obligation ; en pratique, cela consiste à vérifier l'identité du créancier

- La prescription quadriennale : vérifier qu'il n'y a pas prescription

En cas d'irrégularité constatée par le comptable, celui-ci suspend le paiement : l'ordonnateur peut alors lui adresser un ordre de réquisition enjoignant au comptable de payer tout de même, nonobstant l'irrégularité

Le comptable doit en principe y déférer (s'incliner et donc payer) sauf pour les irrégularités les plus graves (prévues par le décret de 1962) pour lesquels le comptable refuse le paiement

Ex : absence de crédit au budget ; absence de service fait (la dette n'existant pas)

Le comptable a donc le dernier mot

A l'occasion de ces contrôles, le comptable public engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire qui est mise en jeu par le ministre des finances et surtout par le juge des comptes (selon la juridiction, l'arrêt ou l'arrêté de « mise en débet »)

Et ce sauf en cas de réquisition, ou c'est alors l'ordonnateur qui engage sa responsabilité propre

II- Le contrôle financier

Il s'agit d'un contrôle a priori qui a été mis en place pour la première fois en 1890 avec pour nom « le contrôle des dépenses engagées »

Il est confirmé par la loi du 10 août 1822 qui l'officialise et le confirme en nommant dans chaque ministère un « contrôleur des dépenses engagées », agent du ministère des finances (qui n'est donc pas placé sous la subordination hiérarchique du ministre ordonnateur qu'il doit contrôler)

Le système de contrôle des dépenses engagées, devenu en 1956 « le contrôle financier », est en effet un contrôle a priori qui consiste pour le contrôleur financier à vérifier la régularité financière du projet d'engagement de dépenses (tout à fait en amont de la procédure budgétaire) que lui présente l'ordonnateur

Il vérifie à cette occasion les aspects essentiellement budgétaires du projet de dépense

Si tout est régulier, le contrôleur financier accorde son visa : il ne s'agit non pas d'un avis mais d'un visa donc le refus bloque la décision d'engagement sauf recours hiérarchique de l'ordonnateur (c'est à dire le ministre des finances, l'ordonnateur étant un ministre)

Cette procédure très rigoureuse de contrôle a priori présente des avantages et des inconvénients :

- Avantage : empêcher la commission d'irrégularités financières

- Inconvénients :

- Ralentissement du processus de décision financière

- C'est un contrôle qui est très suspicieux ou déresponsabilisant à l'égard des ordonnateurs

Cette procédure de contrôle a été étendue aux services déconcentrés de l'Etat et ce ci qu'à partir de 1970, appliquant le même système que le contrôle financier dans l'administration centrale

Il a fait l'objet d'un assouplissement, lui même annonciateur de la modernisation des contrôles par un décret du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré
Il prévoit que le trésorier payeur général exerce la fonction de contrôleur financier auprès des ordonnateurs secondaires de l'Etat (les préfets de région et de département)

Le contrôleur financier déconcentré exerce un contrôle financier désormais assouplis, bien plus assouplis que le seul visa : le contrôle financier déconcentré peut être « modulé » en accord entre l'ordonnateur secondaire (le préfet) et le contrôleur financier

Ex : remplacer le visa par un simple avis du contrôleur au moment de la dépense ; substituer un contrôle a posteriori (dit alors « compte rendu de gestion ») au contrôle a priori

Cette procédure de contrôle financier qui en principe reste un contrôle dur (c'est à dire a priori) s'applique également à des établissements publics administratifs qui font en effet l'objet d'une tutelle financière très étroite de la part du ministre des finances dans la mesure où ceux-ci sont financés essentiellement par l'impôt

III- Le contrôle d'Etat ou contrôle économique et financier

Il est mis en place en 1935 et repose actuellement sur un décret du 26 mai 1955 qui prévoit un mode de contrôle plus souple que le contrôle financier à l'égard d'autres organismes

v Champ d'application

Ce contrôle concerne plus de 600 organismes qui sont de statuts divers et variés

Ex : EPIC (Etablissements Publics Industriels et Commerciaux) ; Grandes associations subventionnées ; Sociétés d'économie mixtes

v Nature du contrôle

Ce contrôle est plus souples que le contrôle financier, en effet les contrôleurs d'Etat (des agents du ministère des finances) exercent un contrôle en principe a posteriori ou le contrôleur se contente à réaliser le plus souvent un rapport annuel sur la gestion de l'organisme

Ceux-ci sont généralement financés par les usagers et non les impôts, permettant de justifier ce contrôle plus distant

IV- Le contrôle hiérarchique

Il existe au sein de l'administration des finances, comme au sein de toutes les administrations

Il porte sur :

- Les actes juridiques
- Les activités
- Les personnes

Au sein de l'administration des finances, il présente cependant quelques particularités qui concernent plus précisément les comptes publics qui font en effet l'objet de contrôles soit :

- Inopinés
- Systématiques : c'est à dire annuels sous forme « d'arrêtés de caisse » ou de « mise en examen des comptes » avant et afin que ceux-ci soient présentés au juge des comptes

V- L'inspection générale des finances

Elle est apparue en 1801. On voit apparaître dans l'administration centrale, une inspection du Trésor qui est devenue en 1831, l'inspection générale des finances. Elle est régie par l'ordonnance du 23 septembre 1958.

Il s'agit d'un des trois grands corps de l'Etat, avec la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

v Champ d'application

Son champ de compétences en matière de contrôles et d'inspection est très étendu :

- Contrôle de la gestion du ministère
- Contrôle de la gestion de l'ensemble des services de l'Etat
- Contrôle de l'ensemble des personnes publiques
- Contrôle de l'ensemble des organismes fonctionnant avec des fonds publics (capital ou subventions)

L'inspection des finances peut ainsi suivre les deniers publics, et vérifier que les fonds publics sont utilisés dans un but d'intérêt général.

v Procédure d'inspection

La procédure d'inspection fait intervenir quelques inspecteurs sous formes de « brigades », qui vont procéder à l'inspection d'organisme ou au contrôle de politiques publiques. Ces inspecteurs sont choisis de façon discrétionnaire par le ministre des finances et le chef de l'inspection. C'est une exception dans une période où règne la transparence.

Le juge administratif a considéré qu'un recours exercé contre un refus de l'inspection, de réaliser un contrôle demandé par des administrés, n'est pas recevable.

Cette brigade va réaliser un contrôle sous forme d'audit, consistant à analyser sans limite, tous les aspects de la gestion de l'organisme ou de la politique publique vérifiée. Cette régularité juridique est appréciée au moyen de la règle des Trois E. (Economie – Efficience – Efficacité).

L'inspection des finances produit des rapports qui comportent :

- Analyse de régularité et de qualité de la gestion de l'organisme
- Recommandations
- Observations formulées par les responsables de l'organisme

Ils sont entièrement confidentiels.

Section 2 : la modernisation des contrôles administratifs

La modernisation des contrôles administratifs s'explique par la LOLF. Elle met en place une nouvelle gestion, qui est une gestion performante, qui s'appuie sur les résultats : Faire le mieux possible au moindre coût budgétaire.

Cet esprit LOLFien impose de revoir les contrôles, ce qui constitue l'étape actuelle de la modernisation des finances publiques, à la veille de l'étape suivante qui doit être en principe celle de la modernisation de la responsabilité des gestionnaires publics.

Cette modernisation a été précédée par deux décrets annonciateurs :

- Décrets de 1996 sur le contrôle financier déconcentré
- Décret de 2003 modernisant le contrôle financier central

L'essentiel de cette modernisation résulte de plusieurs décrets de 2005 :

- Janvier 2005 : remise à plat du contrôle financier dans les administrations de l'Etat
- Mai 2005 : contrôle général économique et financier
- Juillet 2005 : contrôle financier dans les établissements publics administratifs
- Novembre 2005 : création des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel

v Les raisons de moderniser les contrôles

→ Raison négative : défaut des contrôles classiques.

Malgré leurs avantages (rigueur, indépendance des contrôleurs, aspect préventif, régularité...), il semble que les inconvénients sont plus importants. Les contrôles classiques sont lourds et rigides (le contrôle financier ralentit la décision), suspicieux, traduisant la méfiance des finances vis-à-vis des ordonnateurs.

→ Raison positive : impulsion donnée par la LOLF.

La LOLF conduit à de nouveaux contrôles en mettant en place un double binôme.

- Binôme : Liberté de gestion / Responsabilité des acteurs
Ex : technique de la fongibilité des crédits au sein de chaque programme
Les contrôles doivent être assouplis.

- Binôme : Efficacité / Qualité de la gestion publique

Le premier binôme implique qu'il faut contrôler moins, et le second, mieux.

v Les moyens de modernisation des contrôles

Ces décrets de 2005 en matière de contrôle administratif mettent en place un contrôle administratif très partenarial et participatif, et un contrôle plus qualitatif.

→ Contrôle très partenarial

Le contrôle devient plus partenarial au niveau de leur organisation et de leur exercice :

Décret de mai 2005 fusionne plusieurs corps de contrôle (contrôle financier, contrôle d'Etat...), 5 au total.

Décret de novembre 2005 effectue le rapprochement entre les fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier et de comptable public.

Le « dialogue de gestion » signifie que les acteurs de contrôle (contrôleur financier et comptable) vont moduler le contrôle en accord avec l'ordonnateur. Le contrôle va être exercé tout au long de la gestion annuelle de l'organisme.

→ Contrôle plus qualitatif

Lors de la programmation budgétaire, de chaque programme et de chaque mission, les contrôleurs financiers interviennent pour assurer les différentes vérifications :

- la sincérité des prévisions de dépense
- la cohérence des prévisions avec des objectifs de maîtrise de dépense

Lors de l'exécution budgétaire, le contrôle conserve son classicisme. On retrouve :

- contrôle de la régularité des comptes
- contrôle de la sincérité des comptes
- analyse des coûts des politiques publiques
- évaluation de la performance
- examen des modifications qui peuvent s'imposer en cours d'exercice