

QUELQUES HYPOTHESES SUR LA PLACE ET LES MISSIONS A DONNER AU CONTRÔLE FINANCIER DANS LE CADRE DE LA REFORME

A l'occasion de l'élaboration du Décret sur la Comptabilité Publique des discussions animées ont eu lieu sur le contrôle à priori des opérations budgétaires et les solutions à trouver dans le cadre de la réforme du NRF sur la nature, l'étendue, et la place du contrôle financier.

La problématique de l'évolution du contrôle se pose dans le contexte du passage de la gestion axée sur les moyens à une gestion basée sur les résultats ce qui implique un examen complet de la chaîne et de la nature de contrôle notamment dans la perspective d'un allègement du contrôle à priori pour la mise en place d'un contrôle de gestion et de la performance.

La présente note analyse de façon sommaire la situation actuelle (b) une hypothèse d'aménagement du contrôle dans le cadre du NRF (c) le regroupement des fonctions de contrôle financier et de comptable dans un « pool financier » à l'exemple du Décret français de 2005 (c) une hypothèse « de contrôle à priori par le comptable » face à l'ordonnateur.

1° ANALYSE SOMMAIRE DE LA SITUATION ACTUELLE

La situation de contrôle à priori des opérations budgétaires à l'heure actuelle comporte le double contrôle de la régularité budgétaire par le Contrôle financier et le contrôle du Payeur et du Caissier par le Comptable.

Les Contrôleurs financiers sont placés auprès de l'ordonnateur au niveau central (Ministre). Au niveau local (Région/ Département / Arrondissement), ils sont placés auprès du Gouverneur, du Délégué local sectoriel / du Préfet/ Sous- Préfet) avec une anomalie importante au niveau de l'arrondissement ou un responsable des services financier de l'arrondissement agit en qualité de contrôle financier

Les Contrôleurs financiers relèvent du Ministère des Finances avec rattachement au Directeur Général du Budget (au Centre et dans les Régions) et au Secrétaire Général (Départements et Arrondissements).

Ils s'assurent de la régularité budgétaire et visent tous les actes à incidence financière mais ne jugent pas l'opportunité.

Ils produisent des rapports périodiques, et disposent au niveau central et régional de DEPFI, qui va être mis progressivement à disposition de l'ordonnateur.

Ils ne sont pas assujettis à une responsabilité administrative particulière .mais peut être justiciable du Conseil de discipline budgétaire

Les Comptables ; au niveau central (le Payeur général du Trésor) avec dans le cadre du NRF création de comptables départementaux auprès des ministres sectoriels).

Au niveau des régions sont placés les Trésoriers Payeurs Généraux.

Au niveau des départements et des arrondissements sont placés les receveurs des finances et les percepteurs)

Ils exercent le contrôle du payeur (régularité) et du caissier (validité du paiement)

Ils sont responsables pécuniairement et personnellement sur leurs deniers propres des faux paiements et des déficits de caisse

Dans certaines conditions, ils peuvent être réquisitionnés par l'ordonnateur.

Ils disposent au niveau central et régional d'outils informatiques PATRIOT et CADRE et produisent les documents comptables et financiers ainsi que les comptes de gestions à titre de comptable principal ou secondaire.

Un accord existe sur les faiblesses de ce dispositif (a) peu d'efficacité et caractère étroit du contrôle de régularité (b) double étapes et double emplois des contrôles © rejets successifs du contrôleur financier et du comptable (d) allongement de la chaîne de la dépense (e) faiblesse hiérarchique du contrôle financier vis-à-vis des ordonnateurs (f) méthodes de contrôle peu performantes (g) visas à péage, etc.

Un consensus général se dégage pour un renforcement de la responsabilité des gestionnaires l'allègement des contrôles formels, pour plus d'efficacité dans le cadre d'une gestion basée sur le résultat comportant d'autres méthodes pour apprécier la qualité de la gestion, sans supprimer totalement le contrôle de la légalité et de la régularité.

2. ELARGISSEMENT DES MISSIONS ET AMENAGEMENT DES CONTROLES DES CONTROLEURS FINANCIERS.

Dans un premier temps, il paraît difficile de supprimer purement et simplement le visa de la légalité et de la régularité sur les actes à incidence financière, tant qu'un dispositif efficient ne sera pas mis en place pour faire entrer dans les mœurs administratives la gestion basée sur les résultats

En revanche, le visa pourrait porter uniquement sur certains actes, notamment sur l'engagement lorsque il est conforme à l'ordonnancement, s'il n'y a pas de service fait.

La procédure simplifiée de dépenses pourrait aussi être étendue (DPS)

Les idées générale de ces changements pourraient être (a) le maintien du contrôle de régularité allégé, hiérarchisé (b) une assistance à l'ordonnateur pour l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget et en particulier à l'occasion de l'introduction de la gestion basée sur les résultats (objectifs, programmes, indicateurs de suivi (c) la participation plus active à la surveillance de la soutenabilité du budget au cours de son exécution, notamment au niveau de la programmation, de l'équilibre d'exécution budgétaire compatible avec la trésorerie.

Pour réorganiser les contrôle il conviendrait (a) de cibler les contrôles sur les enjeux les plus importants (b) de s'interroger sur l'utilité de certains contrôles avec le souci d'éviter les redondances (c) sur la pertinence de certaines réglementations.

Ne sont pas à exclure dans les nouvelles méthodes à retenir (a) les sondages (b) les contrôles hiérarchisés, partenariaux (ordonnateurs, contrôles financiers/ comptables)

Les missions du Contrôleur financier pourraient aussi être étendues en amont en assistance du MINFI aux ministères sectoriels pour l'élaboration du budget en programmes.

(Identification, chiffrage, présentation des programmes, programmation, conférences budgétaires, etc.)

Il devrait s'impliquer plus dans l'exécution du budget par la surveillance concomitante de l'exécution du budget (rythme, trésorerie, conseil de gestion, résolution des blocages, etc.)

Il pourrait également être associé, dans des formes à définir, au nouveau contrôle de gestion et de performance en matière d'exécution du budget axé sur les résultats

Cette solution exige une réorganisation des fonctions du contrôle financier ainsi qu'une réorientation et un renforcement important de ses capacités

3. LE REGROUPEMENT DU CONTROLE FINANCIER ET DU COMPTABLE EN UN « POOL FINANCIER DE CONTRÔLE BUDGETAIRE ET COMPTABLE »

A l'image du système prévu par le décret français de 2005 ce qui ne signifie pas que le dispositif soit copié.

Il s'agit de rapprocher physiquement les fonctions de contrôle financier et du comptable en créant une unité fonctionnelle ; interlocuteur unique de l'ordonnateur et de l'opérateur économique. Elle présente l'avantage(a) de raccourcir la chaîne de la dépense(b) de rendre unique les outils de gestion (c) de rapprocher les administrations du Contrôle financier et du Comptable ; ce qui n'est peut être pas simple .Cette solution implique que le rôle du visa soit partagé entre le Contrôleur financier et le Comptable Elle suppose qu'un responsable exerce le pouvoir hiérarchique , elle exige aussi de façon logique qu'une « tutelle unique » de ce nouveau service soit instaurée au niveau central.

4. L'EXERCICE DU CONTROLE A PRIORI PAR LE COMPTABLE INTERLOCUTEUR UNIQUE DE L'ORDONNATEUR.

Cette hypothèse radicale, et sans transition, cumule sur la tête des comptables publics toutes les missions, étendues et allégées, du contrôle financier et les fonctions de contrôle du payeur sous leur responsabilité pécuniaire et personnelle. Cette solution présente des avantages au niveau (a) de la simplicité des procédures, (b) de la réduction du nombre des étapes et des administrations (c) et de l'intégration des outils de la gestion budgétaire et comptable. Elle exige (1) des aménagements au niveau de l'organisation centrale (2) une forte transformation du rôle des services du Trésor(3) et un profond renforcement de leurs capacités par une « osmose » des fonctions du contrôle financiers et du comptable (a) qui doit être expliquée pour convaincre et réussir (b) et pourrait prendre du temps pour sa mise en œuvre (c) après, le cas échéant, une expérience sur un échantillon limité.

Remarque est faite que la circulaire portant xxxxxxxxxxxxxxxx confie au receveur municipal /comptable assignataire de la collectivité territoriale la mission de contrôleur financier du Maire lorsqu'il n'existe pas de contrôleur financier

CONCLUSION

Comme indiqué dans l'introduction de la présente note, cette analyse n'a pas pour objet de donner un avis sur les solutions à retenir mais de verser au dossier quelques réflexions qui permettront d'éclairer le choix qui sera fait par les autorités.