


Chapitre 4

LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION 1

Cours de Raymond FERRETTI



Il existe 3 sortes de contrôles :

- Contrôle à priori / à postérieur
- Contrôle interne / contrôle externe
- Contrôle politique / administratif / juridictionnel

Section 1 - Contrôles internes

Section 2 - Contrôles de la Cour des comptes

**Section 3 - Contrôles de la Cour de discipline
et financière**

Section 4 - Contrôles du Parlement

Section 1 - LE CONTRÔLE INTERNE

§ 1 -Le contrôle budgétaire

Depuis le décret du 27 janvier 2005, confirmé par le décret du 17 novembre 2012 on ne parle plus de contrôle financier mais de contrôle budgétaire.

Le contrôle financier portait sur les engagements des ordonnateurs principaux, les ministres, il avait été mis en place à partir de 1890, mais c'est la loi du 10 août 1922 qui l'avait établi sous une forme qui ne sera plus remise en cause jusqu'en 2005. Il était pratiqué par « des contrôleurs des dépenses engagés » nommés par décret et « placés sous la seule autorité du ministre des finances ». En 1956 le décret du 23 janvier élargira leurs attributions et modifiera leur dénomination : ils deviendront les contrôleurs financiers.

En 1970, en raison du développement de la déconcentration budgétaire, le contrôle des engagements des ordonnateurs secondaires sera mis en place. Il sera profondément réformé par le décret du 16 juillet 1996 qui le désignera par les termes de contrôle financier déconcentré. Pratiqué par les TPG de région, il s'écartera du modèle mis en place au niveau central et annoncera certaines dispositions actuelles.

Le décret du 27 janvier 2005 abroge, à partir du 1er janvier 2006, toutes les dispositions de nature réglementaire de la loi du 10 août 1922 ainsi que le décret du 16 juillet 1996. Désormais les deux contrôles financiers (central et déconcentré) sont soumis au même régime dont les modalités et surtout les acteurs sont différents.

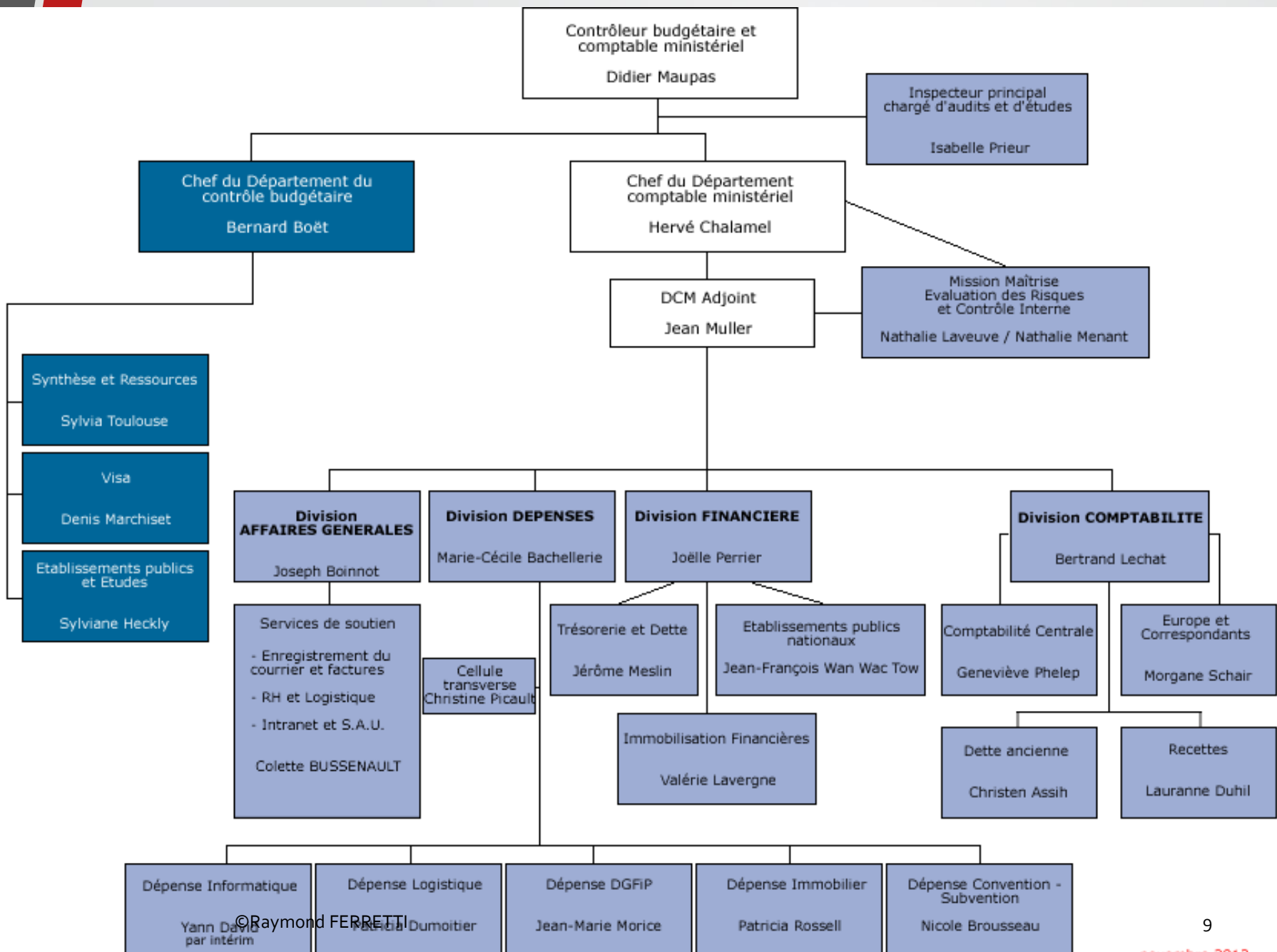
A - les acteurs du contrôle

Le contrôleur
budgétaire et
comptable
ministériel
(CBCM)

- *Contrôle budgétaire des services centraux des ministères et des autorités administratives indépendantes*

Le directeur
régional des
finances
publiques

- *Contrôle budgétaire des services relevant des ordonnateurs secondaires ou des autorités administratives dont la résidence administrative est située dans son ressort territorial*



Décret du 18 novembre 2005

Art. 2. – Les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel relèvent, fonctionnellement et pour leur gestion, du directeur du budget et du directeur général de la comptabilité publique.

Art. 3. – Le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel est constitué d'un département de contrôle budgétaire et d'un département comptable.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel met en œuvre le contrôle interne au sein de ces départements.

Art. 4. – Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel exerce, auprès de l'ordonnateur principal, le contrôle financier prévu par le décret du 27 janvier 2005 susvisé.

Art. 5. – Il est comptable assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

Il concourt à la tenue et à l'établissement des comptes de l'Etat, s'assure de la sincérité des enregistrements comptables et veille au respect des procédures comptables de l'Etat.

II. – Le contrôle budgétaire des services déconcentrés de l'Etat est exercé par le directeur régional es finances publiques.

Ce dernier est assisté, à cet effet, par un membre du contrôle général économique et financier, un expert de haut niveau ou un administrateur des finances publiques, placé sous son autorité.

B - L'objet du contrôle

a) L'objet formel du contrôle budgétaire

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois

- Répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts en loi de finances initiale, nets de la réserve de l'article 51
- Montant prévisionnel des reports, fonds de concours, attributions de produits et autres mouvements
- Répartition du plafond d'autorisation d'emplois entre les programmes

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel

- Prévisions mensuelles d'entrées et de sorties des personnels rémunérés au titre du programme
- Prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois

La programmation sur 2 ans de chaque programme, déclinée par BOP

- Mise en adéquation de l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus. Cette programmation est accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année.

Décret du 7 novembre 2012

Art. 67. – Par ministère il est établi **un document de répartition initiale des crédits et des emplois** qui présente pour chaque programme :

1° La répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts en loi de finances initiale, nets de la réserve mise en œuvre en application de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 ;

2° Le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année, sous forme de reports, fonds de concours, attributions de produits et autres mouvements ainsi que la répartition de ces crédits entre les budgets opérationnels de programme.

Ce document indique également, le cas échéant, la répartition du plafond d'autorisation d'emplois entre les programmes.

Art. 68. – Par ministère, il est établi un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel qui présente, pour chaque programme et dans des conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget :

1° Les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties des personnels rémunérés au titre du programme ;

2° Les prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois ;

3° Les prévisions de dépenses de personnel, incluant une évaluation de l'incidence des mesures statutaires et indemnitaires prévues en faveur des agents.

Ce document comporte en outre les perspectives d'évolution des données mentionnées ci-dessus pour l'année suivante.

b) L'objet matériel du contrôle budgétaire

**Visa du document
de répartition
initiale des crédits
et des emplois**

- Bonne répartition des crédits de chaque programme entre les BOP
- Bonne répartition des autorisations d'emplois du ministère entre les programmes
- Cohérence des répartitions ainsi opérées
- Cohérence entre les emplois alloués par programme et les crédits de personnel correspondants
- Caractère soutenable de la répartition de la mise en réserve de crédits

**Visa du document
prévisionnel de
gestion des emplois
et des crédits de
personnel**

- Respect du plafond d'autorisation d'emploi
- Compatibilité des prévisions de recrutement avec la variation des effectifs

**Avis sur la
programmation de
chacun des
programmes**

- Examen de la cohérence entre les crédits et le scénario de gestion
- Identification et évaluation des dépenses obligatoires
- Vérification de l'existence d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire,
- Examen de tous les projets d'annulation ou de mouvements de crédits
- Examen de tous les mouvements de crédits du Titre 2

II. – Le visa est délivré après les vérifications suivantes :

1° Le total des crédits de chaque programme, répartis entre les budgets opérationnels de programme, correspond au total des crédits mentionnés à l'article 67 ;

2° Le total des autorisations d'emplois du ministère réparties entre les programmes correspond au plafond ministériel d'autorisations d'emplois.

III. – Ce visa porte également sur :

1° La cohérence des répartitions ainsi opérées ;

2° La cohérence entre les emplois alloués par programme et les crédits de personnel correspondants ;

3° Le caractère soutenable de la répartition de la mise en réserve de crédits prévue à l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001.

IV. – Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel délivre son visa, pour chacun des programmes concernés, avant le 10 janvier. A défaut de pouvoir délivrer son visa, il saisit le ministre chargé du budget.

- **Art. 92.** – Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel **visa le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel** prévu à l'article 68.
- Le visa porte sur le respect du plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalent temps plein travaillé et du plafond des crédits de personnel ouverts en loi de finances.
- Il porte sur la compatibilité des prévisions de recrutement avec la variation des effectifs exprimés en équivalent temps plein présentée dans les projets annuels de performances, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement.
- Le contrôleur budgétaire **délivre son visa dans un délai de quinze jours** à compter de la réception du document prévisionnel de gestion. Lorsqu'il ne délivre pas son visa dans ce délai, il saisit le ministre chargé du budget qui peut l'autoriser à procéder au visa d'autorisations et actes de recrutement.

Décret du 7 novembre 2012

Art. 93. – Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend, dans les conditions qu'il détermine, **un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes.**

Art. 94. – Le contrôleur budgétaire rend un avis sur le caractère soutenable du budget opérationnel de programme, en prenant en compte à cet effet :

1° La couverture des dépenses obligatoires et inéluctables ;

2° La cohérence entre le montant des crédits inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et emplois mentionné à l'article 67 et la programmation mentionnée à l'article 66 ;

3° Les conséquences budgétaires de cette programmation sur les années ultérieures.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend, dans les conditions qu'il détermine, un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes.

Art. 95. – Pour l'application du 1° de l'article 94, les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu.

Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services.

Art. 96. – Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel procède à la mise en réserve des crédits prévue par le 4° bis de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001. Il effectue la levée partielle ou totale de la réserve sur instruction du ministre chargé du budget.

Lorsqu'il a connaissance des projets d'annulation ou de mouvements de crédits envisagés en application des articles 12, 13 et 14 de la loi organique du 1er août 2001 et de leurs conséquences sur le budget de son ministère, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel donne un avis sur ces projets et procède à titre conservatoire au blocage des crédits nécessaires à leur mise en œuvre jusqu'à la date de publication du décret procédant à l'annulation ou au mouvement de crédits.

Art. 97. – Le contrôleur budgétaire émet un avis sur tout projet de répartition de crédits ayant pour effet de diminuer le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme dépendant de son ministère.

Art. 98. – L'ordonnateur adresse au contrôleur budgétaire des **comptes rendus de gestion** et une prévision d'exécution des crédits et des emplois selon une périodicité fixée par l'arrêté mentionné à l'article 105.

Art. 99. – Les décisions d'engagements et les décisions d'affectation de crédits à une opération d'investissement ...peuvent, eu égard à la nature ou au montant de la dépense, être soumises au visa ou à l'avis préalable du contrôleur budgétaire ...

Lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire **examine les projets d'actes au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation pluriannuelle définie à l'article 66, à l'exclusion de tout motif tenant à la légalité de l'acte.**

§2 - L'inspection générale des finances



AUX ORIGINES DE L'IGF

- **1797** – création de **12 inspecteurs généraux de la Trésorerie**, placés directement à la disposition du ministre des Finances et sans affectation géographique.
- **1800** – les inspecteurs généraux de la Trésorerie deviennent des **vérificateurs généraux de la Trésorerie**. Établis dans les divisions militaires, ils sillonnent les départements dont ils ont la responsabilité pour « *accélérer le recouvrement de toutes espèces, constater le progrès des rentrées, hâter le versement des fonds et en diriger l'envoi* ». Cette institution éphémère laisse la place aux inspecteurs généraux du Trésor public.
- **1801** – création de **l'Inspection du Trésor public** le 6 septembre. Les attributions des inspecteurs généraux se limitent au contrôle de régularité: « *ils [sont] envoyés par le ministre des Finances ou le directeur général du Trésor public auprès des receveurs et payeurs pour les vérifications qui seront jugées nécessaires* »; « *ils devront s'assurer de la régularité de la gestion desdits comptes* ».
- **1816** – l'arrêté du 25 mars du Baron Louis, ministre des Finances, dispose que **les inspecteurs généraux des contributions directes et du cadastre ne formeront plus avec les inspecteurs généraux du Trésor qu'une seule et même inspection** sous la dénomination **d'Inspection générale des finances**.
- **1831** – l'ordonnance du 9 mai du Baron Louis fait de **l'Inspection générale des finances le seul corps de contrôle de toutes les administrations du ministère des Finances**. Un décret institue un uniforme pour les membres de l'Inspection générale. « **L'IGF est le bras et l'oeil du ministre** » (Baron Louis, ministre des Finances 1831). ...

A - Statut



a) Recrutement

→ Depuis 1946, il se fait par la **voie de l'ENA**

Tous les Inspecteurs adjoints sont en effet recrutés ainsi. Au bout de 18 mois ils sont nommés Inspecteurs. Les Inspecteurs généraux sont nommés parmi les inspecteurs de première classe.

→ Des nominations au **tour extérieur** peuvent intervenir à deux niveaux.

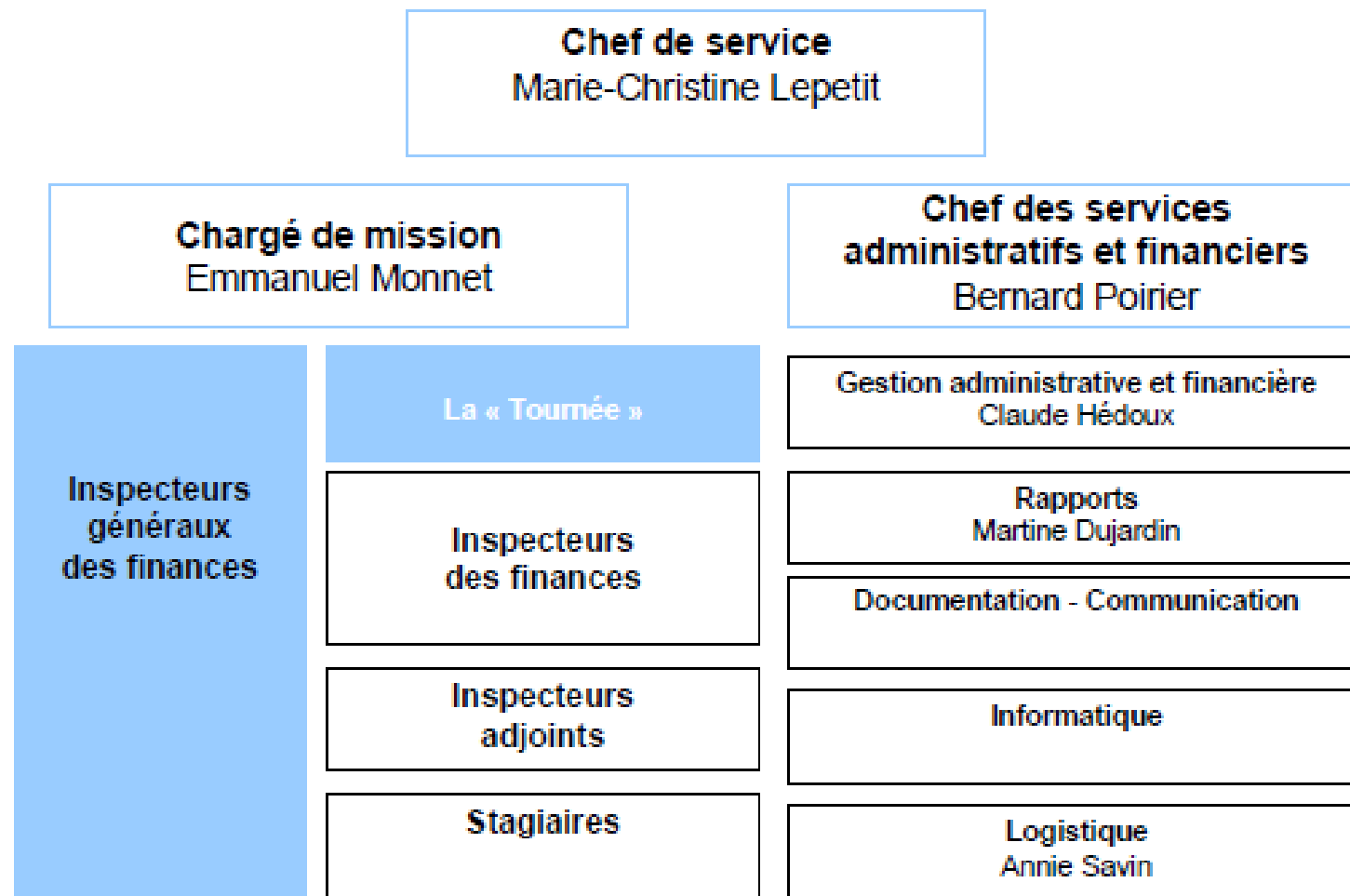
→ $\frac{1}{4}$ des inspecteurs peuvent être nommés parmi, soit des fonctionnaires de catégorie A, soit des agents de l'État titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter aux concours externes d'entrée à l'ENA.

Ils doivent être âgés de 30 ans au moins et justifier de 10 années de services publics leur ayant permis d'exercer des fonctions exigeant une compétence financière.

→ $\frac{1}{4}$ des Inspecteurs généraux sont également nommés au tour extérieur dans des conditions similaires.

b) Organisation

- L'Inspection est dirigée par un chef de service, son adjoint et un chargé de mission. Chaque Inspecteur général est à la tête d'une division.
- Certaines divisions sont territoriales : elles correspondent à une région.
- D'autres sont fonctionnelles : elles correspondent aux ministères.



B - Compétences

L'Inspection est compétente à l'égard :

- de tous les comptables publics (Trésor, Impôts, Douanes, Etablissements publics, collectivités territoriales)
- des services déconcentrés du Ministère des Finances
- des ordonnateurs secondaires du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor
- des caisses de Sécurité sociale
- des organismes publics ou privés bénéficiant sous quelque forme que ce soit d'aides publiques y compris ceux bénéficiant d'aide de l'Union européenne

C - Activités

L'Inspection générale des finances intervient de cinq manières :

- Les vérifications

Ces missions sont l'occasion d'un examen approfondi de la régularité et de la performance des activités d'un service. L'Inspection opère des contrôles sur pièce et sur place, de manière inopinée.

Ses pouvoirs d'investigation sont très importants. Le fait de faire obstacle, de quelque manière que ce soit au contrôle de l'Inspection générale des finances est passible d'une amende de 15 000 euros, le Ministre chargé de l'Economie pouvant saisir le procureur de la République pour que soit poursuivie cette infraction.

Les vérifications débouchent sur des observations consignées dans un rapport contradictoire remis au Ministre qui prend alors les décisions qui s'imposent.

- **Les audits** d'administrations, entreprises publiques, établissements publics, notamment afin d'en évaluer et d'en améliorer la performance.

- **Les enquêtes** portant sur des politiques publiques, qui prennent en compte, de manière croissante, les pratiques en usage à l'étranger ; ces enquêtes sont souvent conduites conjointement avec d'autres corps d'inspection

- **Les missions d'assistance**, centrées sur l'élaboration ou la mise en œuvre d'un projet et réalisées en appui ou à la demande expresse d'un ministère, d'une direction d'administration centrale ou d'un organisme public

- **Les missions de conseil** permettant de préparer directement la prise de décision publique. Elles ont représenté 37 % du nombre des missions en 2009.

§ 3-Les autres corps d'inspection

Plusieurs grands corps d'inspection peuvent être amenés au cours de leurs missions à évoquer des questions financières.

Parmi ceux-ci on peut citer, **l'Inspection générale de l'administration** qui dépend du Ministre de l'Intérieur. Elle exerce « *une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude et de conseil à l'égard des services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur* ». Ce contrôle s'étend « *à tous les personnels, services, établissements, institutions et organismes sur lesquels les préfets exercent leur contrôle* »

On peut également évoquer **l'Inspection générale de l'administration de l'Education Nationale**, le **Contrôle général des Armées** ou enfin **l'Inspection générale des Affaires sociales (IGASS)** qui contrôle les institutions (administrations, organismes publics, parapublics et privés ou faisant appel à de l'argent public) qui interviennent dans le champ social (emploi, travail, formation, sécurité sociale, santé publique, offre de soins, famille, enfance, intégration, politique de la ville).