



Sous-Section 3

LES PROCÉDURES D'EXÉCUTION DU BUDGET

Cours de Raymond FERRETTI

§ 1 - Les procédures normales



A - La phase administrative

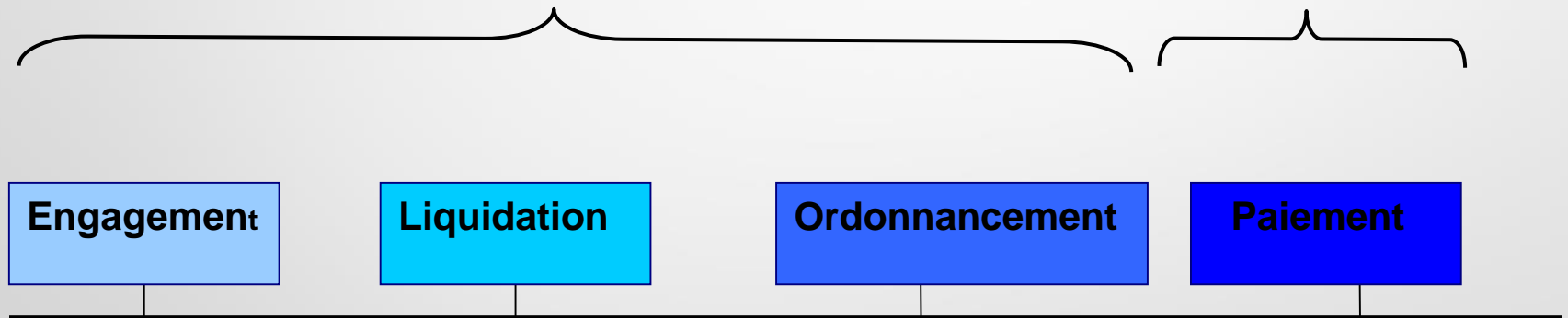


a) En matière de dépenses

Procédure d'exécution des dépenses

ORDONNATEUR

COMPTABLE



L'ENGAGEMENT

- **Art. 30.** – L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1^{er} crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

LA LIQUIDATION

- **Art. 31.** – La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte :
 - 1° La certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation ;
 - 2° La détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers.

L'ORDONNANCEMENT

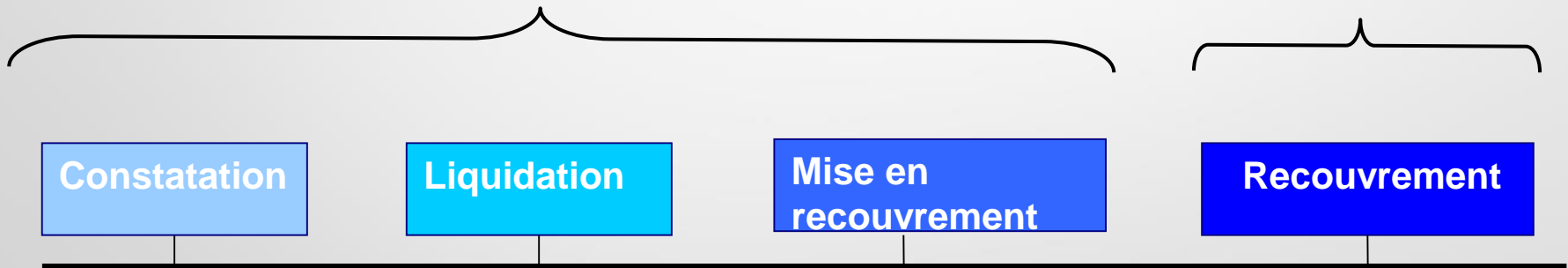
- **Art. 32.** – L'ordonnancement est l'ordre, quelle qu'en soit la forme, donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense.

b) En matière de recettes

Procédure d'exécution des recettes

ORDONNATEUR

COMPTABLE



CONSTATATION DES DROITS

- Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer.
- Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses.
- **Décret 2012, art 11**

LIQUIDATION

- La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses.
- **D 2012, art 24**

ORDRE DE RECOUVRER

- Ils émettent les ordres de recouvrer.
- **D 2012 art 11**
- Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation.
- **D 2012, art 24**

B - La phase comptable

Elle varie selon qu'il s'agit des dépenses ou des recettes.

a) En matière de dépenses

L'intervention du comptable débouche sur le paiement après qu'un contrôle ait été entrepris. Mais le décret du 7 novembre 2012 vient confirmer une évolution de la fonction des comptables.



1° La situation traditionnelle

► Le contrôle

Il s'agit d'un contrôle de la régularité budgétaire. En effet, en application de la jurisprudence « Marillier et Balme », le comptable ne peut se faire juge de la légalité des décisions administratives (Cour des comptes, 28 mai 1952, Marillier, receveur Commune de Valentigney). Le contrôle de l'opportunité est donc formellement exclu.

Le décret du 7 novembre 2012 précise les points contrôlés, et prévoit les suites.

→ *Les points contrôlés*

- **Art. 19.** – *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle :*

*2° S'agissant des **ordres de payer** :*

- a) De la qualité de l'ordonnateur les conditions prévues à l'article 20 ;*
- b) De l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;*
- c) De la disponibilité des crédits ;*
- d) De la validité de la dette dans ;*
- e) Du caractère libératoire du paiement ;*

- **Art. 20.** – *Le contrôle des comptes publics sur la validité de la dette porte sur :*
 - 1° *La justification du service fait ;*
 - 2° *L'exactitude de la liquidation ;*
 - 3° *L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ;*
 - 4° *Dans la mesure où les règles propres à chaque personne morale mentionnée à l'article 1er le prévoient, l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements ;*
 - 5° *La production des pièces justificatives ;*
 - 6° *L'application des règles de prescription et de déchéance.*

→ *Les suites du contrôle*

Dans la majorité des cas le contrôle ne révèle aucune irrégularité. Le comptable procèdera donc au paiement.

Dans d'autres cas une irrégularité est constatée, le comptable suspend alors le paiement. Il informe l'ordonnateur de sa décision et il la motive. L'ordonnateur peut, soit renoncer à l'opération, soit la régulariser si cela est possible. Il peut aussi user de son droit de réquisition.

Elle est possible dès lors que la suspension du paiement n'est pas motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de service fait, l'absence de visa du contrôleur financier ou encore le caractère non libératoire du paiement. Sur le plan formel, l'ordre de réquisition est transmis à la Cour des comptes.

Le comptable doit alors payer, toutefois, sa responsabilité est dégagée. C'est l'ordonnateur qui engage sa propre responsabilité.



► Le paiement

Art. 33. – Le paiement est l'acte par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er se libère de sa dette.

Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, le paiement ne peut intervenir avant l'échéance de la dette, l'exécution du service, la décision individuelle d'attribution d'allocations ou la décision individuelle de subvention. Toutefois, des avances et acomptes peuvent être consentis aux personnels, aux entrepreneurs et fournisseurs ainsi qu'aux bénéficiaires de subventions.

Art. 34. – Le paiement est fait par tout moyen ou instrument de paiement prévu par le code monétaire et financier, dans les conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget.

Art. 36. – Le paiement est libératoire lorsqu'il est fait au profit du créancier ou de son représentant qualifié.

Les cas dans lesquels il peut être fait entre les mains d'une autre personne sont fixés par décret pris sur rapport du ministre chargé du budget.

2° L'évolution de la fonction

La mise en place de la LOLF a fait évoluer l'intervention des comptables vers ce que l'on appelle « le contrôle hiérarchisé de la dépense » et « le contrôle partenarial ».

- **Le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)** a été expérimenté en 2002 et 2003, puis, généralisé le 1^{er} janvier 2004, à toutes les dépenses après ordonnancement.

Le CHD permet au comptable de moduler ses contrôles en fonction des risques et des enjeux : cette modulation porte sur le moment du contrôle (contrôle a priori ou a posteriori), le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par échantillon) et l'intensité des contrôles (réaliser tout ou partie des contrôles).

- **Le contrôle partenarial (CP)** permet d'aller encore plus loin dans la différenciation des contrôles. Dans ce cas, le comptable apprécie les risques, non plus sur pièces, mais sur place, après avoir évalué, au travers d'une démarche d'audit, la fiabilité de l'ensemble des procédures mises en œuvre dans la chaîne de la dépense concernée.

Cette démarche est décidée et réalisée en commun par l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable. Il est mis en place par la signature d'une convention.

Ces deux réformes ont été prévues et organisées par le décret du 7 novembre 2012 dans les termes suivants :

Décret du 7 novembre 2012

- **ART. 42.** – *Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 20 de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget.*
- *L'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques. Le ministre chargé du budget précise par arrêté les conditions de ce contrôle allégé en partenariat.*

La mise en place de CHORUS (progiciel de gestion intégrée (PGI), issu de l'univers comptable des grandes entreprises privées) entraîne une refonte complète des conditions de gestion des finances de l'Etat.

En particulier, deux innovations importantes en découlent qui viennent modifier la procédure d'exécution des dépenses et des recettes. Il s'agit d'une part des Centres de Services Partagés (CSP) et d'autre part des services facturiers (SFACT). Ces deux innovations sont désormais prévues par le décret du 7 novembre 2012.

LES CENTRES DE SERVICES PARTAGES (CSP)

- **Décret du 7 novembre 2012**

Art. 76. – *Un ordonnateur peut confier au responsable d'un centre de services partagés tout ou partie de l'exécution des opérations lui incombant et relatives :*

1° A la saisie de la programmation des crédits et le cas échéant des emplois dans le système d'information et à leur mise à disposition ;

2° Aux recettes et aux dépenses.

Le responsable de centre de services partagés agit pour le compte et sous la responsabilité de l'ordonnateur, dans le cadre d'une délégation de signature ou d'une délégation de gestion.

LES SERVICES FACTURIERS (SFACT)

- **Décret 7 nov 2012**

Art. 39. - *Un service facturier, placé sous l'autorité du comptable, peut être chargé de centraliser la réception des factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers et de déterminer le montant de la dépense correspondante. Dans ce cas, la certification du service fait par l'ordonnateur vaut ordre de payer.*

Art. 41. - *Lorsqu'il est mis en place, un service facturier placé sous l'autorité d'un comptable public est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers. Dans ce cas, le montant de la dépense est arrêté par le comptable au vu des factures et titres mentionnés à l'alinéa précédent et de la certification du service fait. Cette certification constitue l'ordre de payer défini aux articles 11 et 29 à 32.*

Art. 131. - *Le service facturier mentionné à l'article 41 est mis en place par décision conjointe du ministre chargé du budget et des ministres intéressés. La même décision précise les modalités de sa mise en œuvre.*

EN MODE CLASSIQUE

Le service gestionnaire

engage la dépense (bon de commande)



réceptionne le bien ou service (bon de livraison)



Le service ordonnateur

S'assure de la conformité des 2 bons

reçoit la facture



effectue les contrôles



fabrique le dossier (de « liquidation »)

qui vaut ordre de payer



20 à 30 j.

2 j.

Le service comptable

assure les contrôles du comptable



met en paiement

10 à 15 j.

EN MODE FACTURIER

Le service gestionnaire

engage la dépense



réceptionne le bien ou service



Le service ordonnateur

certifie le service fait qui vaut ordre de payer



Le service comptable

reçoit directement la facture

s'assure de la certification du service fait
et fabrique le dossier (de « paiement »)



assure les contrôles du comptable



met en paiement

< 30 j.

Schémas de l'exécution de la dépense dans Chorus

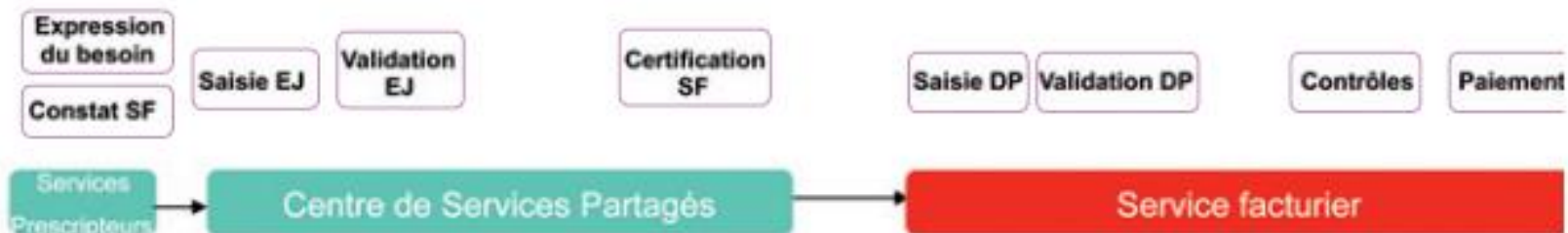
Organisation schéma dépense standard : Gestionnaire / Ordonnateur - Comptable



Organisation schéma dépense : Services Prescripteurs – CSP - Comptable



Organisation schéma dépense : Services Prescripteurs – CSP - SFACT



2° En matière de recettes

En ce domaine, le comptable intervient de deux manières :

- **Le contrôle**

Il porte toujours sur l'existence de l'autorisation de percevoir la recette et éventuellement sur la régularité des réductions ou des annulations d'ordre de recettes.

Décret 7/11/02 Art. 19. –

Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle :


1° S'agissant des ordres de recouvrer :

- a) De la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;*
- b) Dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer ;*

● Le recouvrement

Dans un premier temps, le recouvrement se déroule de manière amiable. Dans la plupart des cas le paiement intervient à la fin de cette phase. Mais si le paiement n'intervient pas, on passe à une autre phase : le recouvrement forcé. Après l'envoi d'un commandement de payer, des saisies sont opérées.

§ 1 - Les procédures exceptionnelles



Ces procédures sont mises en œuvre aussi bien en matière de dépenses que de recettes

A - Les procédures exceptionnelles en matières de dépenses

Dans certains cas l'ordonnateur n'intervient pas, dans d'autres c'est le comptable qui est écarté.

a) Les procédures sans ordinateur

Deux hypothèses se présentent.

1° Les dépenses payables avant liquidation

- Les avances

Ce sont des versements qui interviennent avant l'exécution d'un marché. Ce faisant, ils dérogent à la règle du service fait. Sans ces versements aucune entreprise n'accepterait de travailler sans percevoir quelques versements avant la fin totale des travaux.

- Les acomptes

Il s'agit là d'une technique qui est proche de la précédente. Son but est identique. Simplement ici le marché est fractionné en plusieurs tranches. Lorsque chacune des tranches est terminée, elle donne lieu au paiement du montant correspondant. Les acomptes sont donc des versements en cours d'exécution d'un marché.

2° Les dépenses payables sans ordonnancement

Le Ministre des finances peut établir la liste des dépenses qui peuvent faire l'objet d'un paiement sans ordonnancement.

Ce sont les dépenses relatives à la dette publique, aux pensions ainsi qu'à la rémunération des fonctionnaires.

b) Les procédures sans comptable

Deux procédures particulières doivent être citées

1° La régie d'avances

Dans une régie d'avances un administrateur, donc une personne qui est placée sous les ordres d'un ordonnateur se voit confier une avance de trésorerie afin de pouvoir non seulement engager, liquider, mais aussi payer une dépense. On le voit dans ce cas une seule et même personne exerce les deux fonctions d'ordonnateur et de comptable.

La régie d'avances est créée par arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre intéressé. Elle est possible dans certains cas seulement : secours urgents et petites dépenses de matériel.

Bien entendu, des contrôles sont exercés sur le régisseur que ce soit ceux de l'ordonnateur dont il dépend ou que ce soit ceux du comptable qui lui a fourni l'avance.

2° Les fonds spéciaux du Premier ministre

Le Premier ministre dispose de ces fonds qui lui sont remis par un comptable. Ainsi il pourra les utiliser sans que leur caractère secret soit mis en cause. En quelque sorte les fonds secrets fonctionnent comme une régie d'avances un peu particulière, puisque aucun contrôle n'est pratiqué ici.