



HAL
open science

Du contrôle des dépenses engagées au contrôle financier dans la LOLF

Sébastien Kott

► **To cite this version:**

Sébastien Kott. Du contrôle des dépenses engagées au contrôle financier dans la LOLF. Les Notes bleues de Bercy, 2005, 295, pp.3-9. hal-04017934

HAL Id: hal-04017934

<https://hal.science/hal-04017934v1>

Submitted on 7 Mar 2023

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.

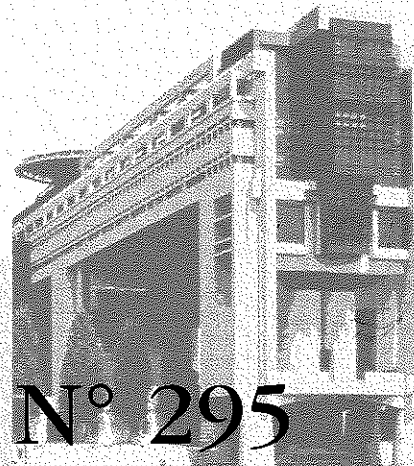
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Les **N**otes Bleues



N° 295

DU 1^{ER} AU 31 AOÛT 2005

PRIX DE VENTE : 5,50 €

**Du contrôle des dépenses engagées
au contrôle financier dans la LOLF**

Le débat d'orientation budgétaire (suite)

La protection des consommateurs

Du contrôle des dépenses engagées au contrôle financier central

1890 - 2005

Communication de Sébastien Kott lors de la conférence du 18 avril 2005 organisée par le Comité pour l'histoire économique et financière à l'occasion de la publication de sa thèse « Le contrôle des dépenses engagées - Évolutions d'une fonction ».

Quatre étapes importantes marquent l'évolution du contrôle des dépenses engagées :

- L'article 59 de la loi du 26 décembre 1890 met en place une comptabilité des dépenses engagées.
- La loi du 10 août 1922 fige les attributions des contrôleurs des dépenses engagées.
- Les contrôleurs des dépenses engagées deviennent contrôleurs financiers centraux avec le décret du 23 janvier 1956.
- Le décret du 27 janvier 2005 met fin au contrôle financier de 1922.

Le moment est venu de dresser un bilan de cette fonction et de son évolution. Cette histoire retrace l'évolution du contrôle administratif des dépenses de l'État. Elle témoigne aussi d'une évolution de l'administration des finances. C'est enfin l'histoire d'une fonction délicate voire ingrate si l'on en croit les contrôlés. Alain Peyrefitte décrit le caractère tatillon à l'excès du contrôle financier central. « La directrice d'une grande école féminine s'était vue renvoyer, sans l'indispensable visa, une commande de produits pharmaceutiques pour son infirmerie. Elle avait fini par obtenir le contrôleur financier au téléphone et lui demandait les raisons de ce refus. « Cette liste comporte une eau de mélisse qui ne me paraît pas s'imposer ». Il arrive, protesta la directrice, que des élèves se trouvent mal. L'eau de mélisse les fait revenir à elles ! »¹. Claude Allègre insiste : « En réalité, le ministre ne peut pratiquement rien tout seul. Êtes-vous au courant qu'il ne peut pas signer un chèque ? La seule personne habilitée, c'est le contrôleur financier du ministère, qui n'est pas l'un de ses agents mais qui dépend du ministère des Finances. Anecdote : il est arrivé dans le passé qu'un contrôleur financier ne veuille pas payer les salades destinées aux cobayes de l'animalerie de Paris VI, sous prétexte qu'on n'avait pas précisé s'il fallait des laitues, des scaroles ou des romaines ! »²

Le contrôle financier central serait caractéristique de l'antagonisme entre l'efficacité des procédures administratives et l'impératif de régularité juridique des procédures de dépense publique.

Pourquoi avoir établi un contrôle préalable à l'intervention de l'ordonnateur ? Une fois institué, comment expliquer qu'un outil si puissant ait été confié au ministère des Finances ?

I - Une institution portée par le Parlement

Le contrôle des dépenses engagées est une institution portée par le Parlement. A l'origine, le contrôle des dépenses engagées est bien nommé. En 1890 il s'agit bien d'un contrôle *a posteriori* qui porte sur des dépenses déjà engagées juridiquement. Les parlementaires comprennent l'enjeu très important de ce contrôle et vont en faire un contrôle des dépenses à engager, c'est-à-dire un contrôle *a priori*.

¹ Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Paris, Plon, 1977, page 301

² Claude Allègre, *Toute vérité est bonne à dire*, Paris, Fayard, septembre 2000, page 185 et 186

A - L'apparition de la comptabilité des dépenses engagées

L'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 impose aux ministres la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées. Cet outil comptable a pour vocation d'éviter les dépassements de crédits. Il permet en théorie, d'informer le ministre du montant des crédits réellement disponible au sein de « son » budget.

1 - Différentes conceptions du contrôle

C'est la République parlementaire qui exige le contrôle. La représentation nationale vote le budget et entend qu'il soit respecté. La forme du contrôle ne va pas de soi. Des missions parlementaires observent les systèmes comptables européens, la Belgique et l'Italie sont particulièrement étudiées.

Diverses propositions sont débattues au sein des Chambres. Les plus marquantes sont celles de Brisson en 1881, Rivière et Roches en 1882, Pradon en 1888, Faure en 1890, Proust et Gotteron la même année.

Ces propositions poursuivent un même objectif : il s'agit de contraindre l'Administration à respecter la décision financière matérialisée par le Budget de l'État. Il s'agit bien de peser sur le pouvoir exécutif.

On envisage alors de confier un contrôle plus poussé à la Cour des comptes. Cette dernière pourrait intervenir en cours d'exécution de la dépense publique et non plus *a posteriori* comme elle le fait depuis 1807.

On évoque aussi la possibilité de placer le contrôle financier sous la houlette du Parlement lui même. Des commissions de la comptabilité recevraient et contrôlèrent les pièces comptables en cours d'année.

2 - L'autonomie des ministres

Finalement la tenue de cette comptabilité est confiée aux ministères dépensiers. Chaque ministre doit mettre en place au sein de son administration une comptabilité des dépenses engagées. Les données générées permettent d'opérer un contrôle qui repose en définitive sur la capacité de l'ordonnateur à s'imposer auprès de ses services. Ce contrôle est perçu comme technique. Il s'implante à un niveau administratif. On sacrifie le concept de contrôle, qui implique l'extériorité, à l'autonomie de l'ordonnateur. Il s'agit aussi d'assurer le respect d'une acception stricte du principe de la séparation des pouvoirs.

3 - La technique comptable

Cette comptabilité peut sembler peu contraignante. Elle est pourtant vécue par les ministères dépensiers comme la préfiguration du règne de la technique comptable au sein de leurs services. Ils s'opposent à cette mesure.

Le règlement d'administration publique, qui précise les modalités de la tenue de cette comptabilité, n'intervient que le 14 mars 1893. Ce sont deux années de difficiles négociations. Alors qu'il est censé définir les modalités d'applications de la comptabilité des dépenses engagées, il ne fera qu'en encadrer les grandes lignes. On laisse aux ministères concernés le soin d'aller plus en avant.

Les ministres démontrent alors le peu d'intérêt qu'ils attachent à ce nouvel outil. Les instructions sont adoptées avec un retard variable. Si le ministère des Finances expérimente le système depuis 1889, seul le ministère des Travaux publics adopte son instruction en 1893. Il faudra entre trois et sept années aux autres ministères pour mettre en œuvre leurs comptabilités.

B - Un contrôle confié au ministère des Finances

Très rapidement, les parlementaires comprennent que les ordonnateurs sont peu enclins à la mise en œuvre du contrôle des dépenses engagées. On voit s'opposer d'un côté, les ministères dépensiers qui résistent au développement du contrôle des dépenses engagées et de l'autre, le Parlement qui pousse à son renforcement.

Les parlementaires décident logiquement de se tourner vers le ministère des Finances et plus particulièrement vers l'Inspection des Finances.

- La nomination d'inspecteurs des finances

On procède par étapes. L'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 dispose que « La nomination des contrôleurs des dépenses engagées dans chaque ministère est faite conjointement par le ministre intéressé et par le ministre des Finances ». L'origine de cette disposition est remarquable. Il s'agit d'un amendement de la commission du Budget de la Chambre des députés, adopté sans intervention du Gouvernement³.

Une fois encore, les ministères vont marquer leurs réticences. Les nouvelles nominations sont reportées. Cela permet de maintenir dans leurs fonctions des contrôleurs originaires des administrations contrôlées. Ici encore, on constate une lente implantation de la réforme. Sur les 13 contrôles alors en place, 3 nominations interviennent en 1904 et 1905.

La nomination de Joseph Caillaux au poste de ministre des Finances, de mars à juin 1911, et surtout à la présidence du Conseil de juin 1911 à janvier 1912 marque un temps fort. La vague de nominations de 1911, au cours de laquelle sept postes changent de titulaires en est une des manifestations.

A partir de cette date et sauf de rares exceptions, les postes de contrôleurs financiers centraux sont confiés à des agents du ministère des Finances.

C - Un contrôle préalable à la naissance de l'engagement juridique

Parallèlement à l'extraction du contrôle des « griffes » des bureaux, il s'est opéré un renforcement sensible de ses prérogatives. C'est entre 1903 et 1911 que va se mettre en place un véritable contrôle des dépenses à engager, ou un contrôle des propositions d'engagements de dépenses.

Le décret du 14 mars 1893 avait institué un avis préalable à l'engagement. Cet avis est remplacé par un visa obligatoire. Le contrôle devient une étape obligée avec l'article 147 de la loi de finances pour 1911.

1 - Un contrôle étendu

Parallèlement à l'affirmation de son caractère préalable, le visa voit son fondement conforté. Le décret de 1893 faisait reposer l'avis sur des éléments matériels « objectifs ». Il s'agissait pour le contrôleur d'identifier une erreur d'imputation, une indisponibilité de crédit ou une mauvaise évaluation de la proposition. À partir de 1911, le contrôleur fonde son visa sur le cadre financier au sein duquel se situe la proposition d'engagement. Le texte évoque le respect des dispositions d'ordre financier des lois et règlements et les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets des autres ministères. La formulation sera précisée par la loi du 10 août 1922. Dès lors, il s'agit pour le contrôleur de maintenir la dépense publique dans le cadre fixé par les parlementaires. Pour ce faire, il dispose du pouvoir de bloquer une proposition de dépense, avant qu'elle n'acquière une valeur juridique, que naisse l'engagement juridique.

³Il sera précisé l'année suivante que cette nomination intervient par décret. Article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 modifiant l'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 « Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des Finances et par le ministre intéressé ».

Pour parfaire l'édifice, la loi de finances pour 1911 introduit le visa des ordonnances de paiements et de délégations.

Le visa est certes une obligation préalable, mais il est surtout le moment de la négociation : il incite au compromis. C'est en ces termes que le ministre des Finances présente les choses à ses collègues. « Je suis convaincu que [...], dans la pratique, l'accord s'établira facilement entre le contrôleur des dépenses engagées et les services, soit que ceux-ci renoncent d'eux mêmes ou sur vos ordres aux mesures qui ont motivé les observations, soit qu'en présence de nouveaux arguments qui lui auront été fournis, le contrôleur reconnaisse la possibilité de viser la proposition dont ils avaient cru devoir suspendre l'enregistrement dans sa comptabilité. »⁴

2 - Le respect du visa

Dès lors, les contrôleurs sont rattachés au ministère des Finances et dotés d'un outil juridique adéquat, mais jusqu'en 1922, aucune contrainte ne pesait sur l'ordonnateur. Le ministre pouvait parfaitement décider de ne pas suivre l'avis du contrôleur. Plus simplement, il pouvait décider de ne pas lui transmettre les engagements délicats. Il convenait d'assortir l'édifice d'une sanction. La proposition de loi Marin, qui aboutit à la loi du 10 août 1922, évoquait la responsabilité civile de l'ordonnateur peu scrupuleux. Le Parlement surenchérit. La responsabilité sera civile et personnelle. Elle sera de surcroît pénale et assimilée à la forfaiture en cas de violation volontaire de la loi.

Une fois encore, une fois de trop peut-être, les parlementaires marquent leur attachement à la fonction. Cependant, en 1922, il n'existe pas de juridiction capable de mettre en œuvre la responsabilité civile des ordonnateurs. De plus leur responsabilité pécuniaire est disproportionnée : les sommes en jeu ne sont pas à l'échelle humaine. En ce qui concerne la responsabilité pénale, la forfaiture paraît bien sévère et la saisine de la Haute cour bien hypothétique. Victor Marcé pouvait écrire, en 1928, que l'article 9 de la loi du 10 août 1922 « exagère vraiment et fait figure de croque mitaine pour les petits enfants »⁵.

II - Une fonction qui évolue avec l'administration

A partir de la loi du 10 août 1922, les prérogatives du contrôle des dépenses engagées sont établies. Si le texte évolue peu entre 1922 et 2005, le contexte, lui, change.

Ce contexte est évidemment institutionnel :

- la Troisième République est parlementaire et politique;
- la Cinquième République est « rationalisée » et technique.

Le contexte est aussi administratif :

- les contrôleurs étaient des agents d'exécution des ministères dépensiers;
- ils deviennent des experts de la direction du Budget.

Ces mouvements de fonds influent sur l'idée que les différentes parties se font de la mission et corollairement sur son évolution.

⁴ Instruction du 1^{er} mars 1912, SAEF B 13383

⁵ Victor Marcé, *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, Paris, F. Alcan, 1928, tome 1 page 109

A - Contrôler, conseiller, informer

1 - Le Parlement et la direction du Budget face à l'information

Le contrôle financier central est incontestablement un lieu de détention d'informations. Tous les engagements de dépenses y transitent, il en va de même des ordonnancements. Dès 1922, le Parlement entend bien tirer profit de cette situation pour soumettre les administrations.

Le contrôle des dépenses engagées établit des situations trimestrielles. Ces situations comptables sont destinées tant au ministère des Finances qu'au Parlement. Les parlementaires réclament à l'époque que cette transmission soit mensuelle.

Les comptabilités sont tenues à la plume, reproduites à la main, le surcroît de travail génère une réaction très forte des contrôleurs. Les comptabilités ne seront transmises que tous les trois mois. C'est avec l'informatisation que l'on parviendra 80 ans plus tard à mensualiser ces données. Les parlementaires réalisent vite que l'information fournie est très technique. Elle n'est que difficilement exploitable à des fins de contrôle politique. Ils se désintéressent rapidement des situations trimestrielles.

Les contrôleurs rédigent aussi des rapports annuels sur l'exécution du budget des ministères dont ils ont la charge. Ces rapports détaillent la vie financière des administrations. Ils sont adressés à la direction du Budget mais aussi aux commissions financières. Jusqu'à la rationalisation du parlementarisme, les liens entre les commissions des finances et la rue de Rivoli sont très étroits. Les rapports décrivent les conditions de l'exécution du budget et détaillent les heurts entre le contrôleur et les administrations. Ils s'adressent autant à la direction du Budget qu'au Parlement auquel ils dénoncent les tentatives de dépassement ou de détournement d'affectation. Après 1958, le Parlement continue à obtenir la transmission de ces documents. Mais la forme change, les rapports deviennent une photographie de la situation financière du ministère. Ce sont des synthèses qui s'adressent en fait de plus en plus explicitement à la direction du Budget quand bien même les commissions des Finances y trouvent des informations intéressantes.

2 - Conseiller la direction et les administrations

La mission de la direction du Budget et du contrôle financier est à l'origine de préparer et de veiller sur l'exécution du budget. Cette tâche nécessite de posséder de l'information.

Placé au cœur des ministères dépensiers, le service du contrôle est au fait de leur activité. Il était perçu comme un agent de renseignement : l'espion des Finances. L'information sur les conditions d'exécution du budget permettait de tenter de dégager des marges de manœuvre et d'anticiper certaines mesures nouvelles. La direction du Budget leur a même confié des études spécifiques.

Ce rôle de conseiller de la direction est renforcé à l'origine par l'obligation qui lui est faite de transmettre un avis sur toutes les propositions en provenance du ministère contrôlé. L'étendu de cet avis, très large à l'origine, a été restreint par la pratique. Depuis la seconde guerre mondiale, les avis ne portent plus que sur les « propositions budgétaires ». Le contrôle n'est pratiquement plus consulté sur les conséquences éventuelles des mesures réglementaires.

Moins consultés par leur direction de rattachement, les contrôleurs ont acquis une nouvelle légitimité vis-à-vis des administrations contrôlées. Le contrôleur est parfois devenu un conseiller financier des services dépensiers. Sa formation et son expérience lui permettent de prévenir les irrégularités et corollairement d'accroître l'efficacité des procédures administratives. Pour cela, il faut réunir deux conditions : que le service du contrôle bénéficie de la confiance des services techniques et que le contrôleur accepte ce rôle de pédagogue.

Le contrôleur occupe en fait une position extrêmement ambiguë. Il s'apparente à un diplomate placé entre deux administrations aux volontés antagonistes : la dépense d'un côté, le carcan budgétaire de l'autre.

Le contrôle de la régularité de la dépense apparaît alors une fois encore comme le moment de la discussion, du dialogue entre les services et *in fine*, de la négociation entre les ministres.

B - Le contrôle financier local

1 - La déconcentration financière sous la Troisième République

Avec le développement administratif, le mouvement de déconcentration financière devient une nécessité. On voit rapidement apparaître des ordonnateurs délégués et secondaires. Ils sont considérés comme des relais de l'action administrative exercée au niveau central. En tant que relais ils bénéficient d'une relative autonomie. La délégation de crédits est considérée comme un cadre juridique suffisamment contraignant. Les ordonnateurs secondaires ne sont donc soumis qu'à un contrôle comptable et juridictionnel *a posteriori*.

C'est avec la prise de conscience de l'importance que revêt l'acte d'engagement que les choses vont changer du tout au tout. Dès 1903, les députés préconisent d'intégrer les engagements opérés au niveau « déconcentré » plus rapidement au sein de la comptabilité des dépenses engagées. Il s'agissait évidemment d'en accroître l'efficacité. Une fois encore, c'est du Parlement que vient l'impulsion nécessaire à un meilleur contrôle financier. Le mouvement initié au niveau central en 1911 ne peut se concrétiser au niveau déconcentré avant la première guerre mondiale.

2 - Le décret du 1^{er} septembre 1936

En 1930, le ministère des Finances relaye la revendication de contrôle des ordonnateurs secondaires au sein d'un cadre plus large. Il s'agit de remettre de l'ordre au sein de la comptabilité de l'État en grande difficulté depuis 1914.

Après avoir repris en main les comptes de prévision et les comptes de gestion, le ministère des Finances s'attaque au problème de la comptabilité administrative. Les ministères mettent une telle mauvaise volonté à tenir leurs comptes que le ministère des Finances est contraint de le faire à leur place. Cela passe évidemment par la prise en compte des dépenses déconcentrées.

Les résistances administratives furent telles qu'il fallut attendre 1936 pour formaliser un contrôle local des dépenses. Après cette naissance difficile, le contrôle local est dès sa mise en œuvre moribond : manque de moyens, absence de personnel qualifié. Il se résume en une formalité administrative, en une opération matérielle d'apposition automatique de visa sur des titres non vérifiés. Le contrôle est confié aux Trésoreries générales, à des comptables focalisés sur les opérations susceptibles d'entraîner leur responsabilité pécuniaire. La première expérience de contrôle financier local disparaît au lendemain de la seconde guerre mondiale.

3 - Le décret du 13 novembre 1970

Inéluctable, la déconcentration devient une volonté politique à la fin des années 1960. La déconcentration du contrôle apparaît comme un facteur capable de favoriser l'émergence d'une nouvelle gestion publique. Le ministère des Finances y voit une occasion d'opérer un rapprochement entre le contrôleur et le payeur. Le contrôle reste un contrôle comptable qui porte principalement sur la disponibilité des crédits.

4 - Le décret du 16 juillet 1996

En 1996 apparaît une troisième forme de contrôle financier des ordonnateurs secondaires. Il réalise une synthèse entre le contrôle local de 1970 et le contrôle central de 1922. Il reste confié à un comptable, le Trésorier-payeur général de région, mais on lui adjoint un contrôleur financier en titre ou en droit. Il s'agit d'un contrôle particulier exercé au niveau des ordonnateurs secondaires et non d'une déconcentration des prérogatives du contrôle financier central vers le TPG de région. Ce contrôle est

doté d'un visa en lieu et place de l'avis de 1970. Mais la portée de ce visa est encadrée et laisse moins de marge de manœuvre au contrôleur qu'au niveau central.

C - Le bras armé de la direction du Budget

1 - L'opportunité des dépenses publiques

La difficulté du contrôle financier résulte de ce qu'un agent du ministère du Finances dispose du pouvoir de s'opposer à la décision d'un ordonnateur. Il convient de circonscrire la notion de régularité financière qui ne doit pas interférer avec l'appréciation de son opportunité. La loi de 1922 n'a pas pris la précaution d'exclure explicitement l'appréciation de l'opportunité des missions du contrôle des dépenses engagées. L'instruction de 1924 l'a fait. Cette prohibition est reprise par le décret de 1970 relatif au contrôle financier local. Les contrôleurs affirment pour la plupart d'entre eux ne pas porter d'appréciation sur l'opportunité des engagements qui leur sont soumis.

Mais l'immixtion du contrôleur dans le champ de la décision est difficile à admettre pour les ordonnateurs. Les services dépensiers ont bien conscience que l'opportunité ne peut pas motiver un refus de visa. Mais le regard porté sur l'opportunité de leurs dépenses les place en situation parfois difficile. Cette position est d'autant plus difficile que leur interlocuteur est un agent de la direction du Budget avec laquelle ils sont en négociation permanente.

2 - La régulation budgétaire

Ce sentiment s'est accru avec le développement de la régulation budgétaire. Le contrôle des dépenses engagées est plus que le point de passage obligé de la dépense publique. Il est l'axe autour duquel la dépense acquiert un caractère d'exécution par opposition à la phase de décision. En marge de sa mission de contrôle, le contrôleur financier a été donc logiquement chargé de mettre en place la régulation budgétaire. Au cœur du ministère contrôlé, il est aussi le meilleur interlocuteur et surtout le mieux à même de permettre des « gels » opératoires. Tant que cette régulation avait une vocation économique elle restait neutre, à partir du moment où elle devient plus politique elle est de moins en moins supportable.

Conclusion

La construction du contrôle des dépenses engagées qui conduit à la loi du 10 août 1922 est caractéristique d'une approche empirique de la construction du droit.

- La loi de 1922 se pose comme une synthèse des diverses étapes franchies par une revendication politique.

- Le lent perfectionnement de cette mesure témoigne des résistances administratives.

L'apparition de la direction du Budget en novembre 1919 est emblématique de la distinction entre une approche « comptable » et une approche « budgétaire » des finances publiques. Héritier d'une tradition comptable, le contrôle des dépenses engagées évolue vers un environnement budgétaire. La forme de ses rapports, les difficultés à mettre en œuvre un contrôle local, les conflits liés à sa présence au cœur de la procédure de dépense publique en sont autant d'illustrations.

En dépit de cette difficulté structurelle, la fonction a concouru durant plus d'un siècle à asseoir la notion de régularité financière de la dépense publique. L'évolution du contrôle financier central au regard de son positionnement originel ne peut pas être analysé comme traduisant son échec. Elle illustre le passage de témoin du Parlement à l'Administration dans le domaine financier. Elle témoigne aussi du changement de paradigme qui pousse l'Administration à favoriser l'approche « managériale » au détriment du droit public.