

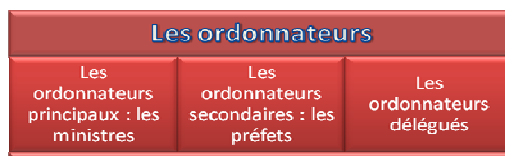
FICHE 10 - L'EXECUTION DU BUDGET

L'exécution du budget fait intervenir deux sortes d'agents : les ordonnateurs et les comptables.

I - L'INTERVENTION DES ORDONNATEURS

A - LES DIFFERENTS ORDONNATEURS

Ce sont des administrateurs qui, en plus de leurs fonctions propres, « *prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses publiques* ». Selon que les autorisations budgétaires seront ouvertes directement ou par délégation, ils seront principaux ou secondaires.



a) Les ordonnateurs principaux

L'article 63 du décret du 29 décembre 1962 précise que les ministres ont la qualité d'ordonnateur principal du budget général, des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor. Un ministre peut donc exercer la fonction d'ordonnateur principal à plusieurs titres.

S'agissant des budgets locaux ce sont les exécutifs des collectivités territoriales qui exercent cette fonction : les maires, les présidents des conseils généraux, les présidents des conseils régionaux.

b) Les ordonnateurs secondaires

Selon les décrets du 10 mai 1982, le préfet est « l'unique ordonnateur secondaire des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dans le département (dans la région) ». Cependant, il existe de rares exceptions.

Le **décret n° 2004-374 du 29 avril 2004** relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, a prévu que le préfet - qui reste l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat - sera destinataire des crédits des budgets opérationnels de programme (BOP) sauf s'il a désigné un ordonnateur secondaire délégué, qui pourra être un délégué interservices. Par ailleurs, « *le préfet s'assure de la prise en compte, par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, des objectifs* » figurant dans les projets annuels de performances ; « *à ce titre, il est le garant de la mesure des résultats obtenus. Celle-ci est appréciée à partir des éléments produits par ces services et destinés aux rapports annuels de performances* » prévus par la LOLF.

c) Les ordonnateurs délégués ou suppléants

Ils exercent leurs fonctions par délégation de signature et non de compétence comme les précédents. Elle émane, soit d'un ordonnateur principal, soit d'un ordonnateur secondaire. Ainsi, le directeur de cabinet du ministre dispose-t-il d'une telle délégation, de même que les directeurs départementaux ou régionaux.

B - LA FONCTION DES ORDONNATEURS

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

a) La fonction des ordonnateurs en matière de dépenses

- L'engagement de la dépense : l'article 29 du décret du 29 décembre 1962 le définit comme « *l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge* ». Il s'agit concrètement d'actes unilatéraux : une commande de matériel, un arrêté nommant tel fonctionnaire, ou d'actes multilatéraux : un contrat, un marché.

- La liquidation de la dépense. Elle « a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense » (décret du 29 déc. 1962).

- L'ordonnancement de la dépense. « L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public » (décret du 29 décembre 1962).

b) La fonction des ordonnateurs en matière de recettes

- La constatation des droits de l'Etat consiste dans la vérification de l'existence du fait générateur.
- La liquidation de la recette permet de fixer avec précision le montant de la dette du redevable.
- L'ordre de recette « Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette constitué par un extrait de décision de justice, un acte formant titre, un arrêté de débet ou, sauf dérogation autorisée par le ministre des Finances, un titre de perception émis par l'ordonnateur » (décret du 29 déc. 1962 art. 23).

II - L'INTERVENTION DES COMPTABLES

A - L'ORGANISATION COMPTABLE

Pour Romieu, « *tous ceux qui ont des deniers publics à leur disposition, qui les détiennent ou qui pourraient se les procurer* » sont des comptables. Ce sont tous des agents publics qui exercent leurs fonctions à titre exclusif et principal. Ils se répartissent en plusieurs réseaux et en plusieurs services.

a) La situation traditionnelle

Les comptables se répartissaient traditionnellement en deux réseaux relevant de deux grandes administrations : les comptables du Trésor et les comptables des impôts.

1° Les comptables directs du Trésor

Ces comptables appartenaient à la Direction générale de la comptabilité publique du ministère du Budget.

- Au niveau central, plusieurs comptables exercent leurs fonctions : l'agent comptable central de chaque ministère, l'agent comptable de la dette publique, le TPG pour l'étranger, le payeur général.

- Dans chaque département, il existe un trésorier-payeur général (TPG). Dans le département chef-lieu de région, le TPG est également TPG de région.

- Dans les arrondissements les plus importants sont nommés des receveurs

- Dans les cantons et en fonction de leur importance sont installés des trésoriers principaux, des inspecteurs.

2° Les comptables des impôts

Ils interviennent dans le recouvrement des impôts indirects. Depuis peu, les comptables de la DGI recouvrent des impôts directs qui ne font pas l'objet de déclaration. C'est le cas de l'impôt sur les sociétés et de quelques autres impôts directs.

Ces comptables sont plus précisément des receveurs divisionnaires, des receveurs principaux et des receveurs locaux des impôts.

3° Les comptables des douanes

Ils dépendent de la direction générale des douanes et procèdent au recouvrement des droits de douane, mais surtout de certains droits indirects.

4° Les autres comptables

Ce sont surtout les comptables des établissements publics qui, contrairement à tous les précédents, ne relèvent pas, pour la plupart, du ministre des Finances. On peut citer, par exemple, les intendants universitaires qui relèvent du ministre de l'Éducation nationale, ou encore les greffiers-comptables des établissements pénitentiaires qui relèvent du ministre de la Justice.

b) Les réformes

1° Les départements comptables ministériels (DCM)

Une quinzaine de départements comptables ministériels relevant de la direction générale des finances publiques ont vu le jour en 2004. Leur rôle est de tenir les comptes centraux du ministère (paiement des dépenses et recouvrement des recettes, tenue des comptabilités générale et budgétaire, au niveau central ; participation à l'analyse des coûts par programme et action), de consolider l'information comptable et financière par ministère et d'en garantir la qualité. Ces départements ministériels sont placés sous l'autorité d'un contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

2° La fusion Impôts-Trésor

Le décret du 3 avril 2008 a amorcé la fusion du Trésor et des Impôts en créant une direction générale des finances publiques. Au niveau départemental, une direction unique pilotera l'ensemble des services territoriaux. Des guichets fiscaux uniques seront progressivement mis en place sur l'ensemble du territoire. Dans les cinq cents villes où sont situés à la fois des centres des impôts et des trésoreries seront créés des services unifiés des impôts des particuliers par regroupement des équipes des deux services sur un même site, et à l'intérieur d'un même service.



B - LA FONCTION DES COMPTABLES

a) La fonction des comptables en matière de dépenses

1° La situation traditionnelle

• La fonction de payeur

Le comptable exerce divers contrôles énoncés par l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 :

- qualité de l'ordonnateur
- exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent
- disponibilité des crédits
- validité de la créance, c'est-à-dire vérification du service fait et des calculs de liquidation.

Le comptable vérifie également l'application des règles de la prescription quadriennale selon laquelle « sont prescrites au profit de l'Etat, des départements et des communes ... toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis » (art. 1 de la loi du 31 décembre 1968).

S'il apparaît une irrégularité par rapport à l'un ou l'autre de ces points, le comptable suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Celui-ci peut alors user de son droit de réquisition (art. 8 du décret du 29 -12- 1962).

• La fonction de caissier

Le comptable procède au règlement de la dette en payant :

- le bénéficiaire du paiement : le créancier lui-même, sinon le paiement n'aura pas de caractère libératoire, de plus le comptable s'assure qu'il n'y a pas d'opposition au paiement.

Les modes de paiement sont : espèces, virement, chèques.

Les autres modes d'extinction de la dette : la compensation est possible.

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** a été expérimenté en 2002 et 2003, puis généralisé, le 1^{er} janvier 2004 à toutes les dépenses après ordonnancement. Selon la direction de la comptabilité publique, il « consiste à proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux en modulant le moment, le champ et l'intensité du contrôle ».

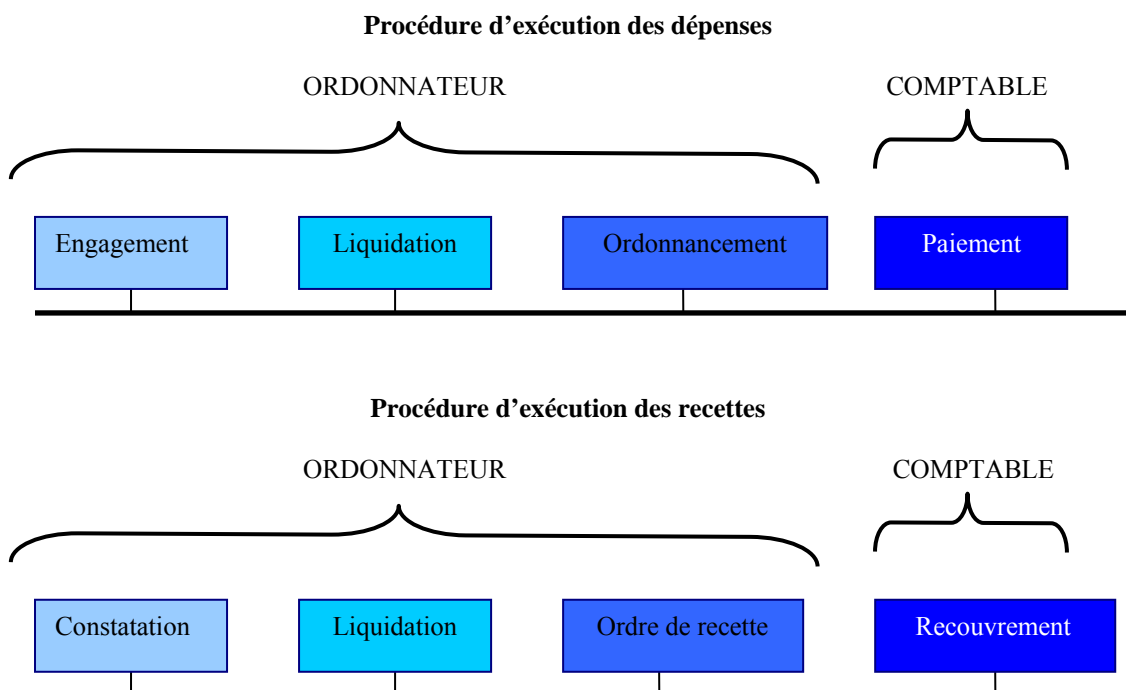
Plus précisément, on peut dire que dans le CDH, le comptable exerce toujours les vérifications sur pièces auxquelles il est tenu par le décret de 1962, mais il les module en fonction de la nature de la dépense et de la pratique des ordonnateurs. Le contrôle hiérarchisé de la dépense poursuit un triple objectif :

- une plus grande efficacité grâce à des contrôles recentrés sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants ;
- une plus grande responsabilisation des ordonnateurs en passant d'une logique de méfiance (contrôle a priori et exhaustif) à une logique de confiance fondée sur la réalité des risques ;
- une amélioration de l'ensemble de la procédure de dépense et notamment une réduction des délais de paiement et, dans certains cas, une simplification des procédures, sans sacrifier la maîtrise des risques.

• **Le contrôle partenarial** 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.**

Dès lors que l'audit ne révèle aucune défaillance importante, ou que des mesures ont été prises en conséquence, le comptable public doit en tirer toutes les conclusions en abandonnant les contrôles contemporains, en allégeant ses contrôles a posteriori et en les concentrant sur le respect de la qualité des procédures observées lors de l'audit.

Cette modulation - qui peut aller jusqu'à la suppression des vérifications en fonction de la qualité des contrôles internes mis en place par l'ordonnateur - doit en conséquence s'articuler avec la remise à plat de la chaîne des procédures organisationnelles internes.



b) La fonction des comptables en matière de recettes

- la prise en charge : au vu des ordres de recettes, les comptables intègrent la recette dans leurs écritures
- le contrôle de l'autorisation de percevoir la recette
- le recouvrement qui peut s'effectuer selon des procédures variables en fonction du type de recette.