

Le contrôle financier des communes

Vers l'instauration d'une discipline budgétaire des dépenses communales

Dr Boudellal ali
Université de Flemcen

Mr aïtissad samir
Ministère des Finances

Mr Benabed mokhtar
Université de Flemcen

Résumé :

L'objectif de notre étude sera d'insister sur l'importance de l'extension du contrôle préalable des dépenses engagées aux communes, et ce en vue de contribuer à instaurer une discipline budgétaire rigoureuse dans l'exécution des dépenses locales, tout en mettant l'accent sur les divers avantages et forces de ce type de contrôle, et surtout en relevant les insuffisances susceptibles d'être soulevées dans le contrôle sur le budget de l'État, celles-ci pouvant se répercuter sur la nouvelle mission de cette organe de contrôle (CF) et sur le budget de la commune, lequel est, rappelons le, déjà assez compliqué.

المخلص :

الهدف من ورقتنا البحثية هته، هو التأكيد على الأهمية القصوى لتوسعة الرقابة المالية للنفقات الملتزم بها التي تُوسَم للمراقبين الماليين على صعيد البلديات، الأمر الذي يساهم في تأسيس ضبط ميزاني دقيق في إطار تنفيذ النفقات المحلية. نختص في هذا الصدد بتوضيح كافة المزايا ونقاط القوة التي من شأن هذا النوع من الرقابة إتاحتها على مستوى البلدية باعتبارها اللبنة الأساسية للتقسيم الإداري المعتمد على الصعيد الوطني (قانون رقم 84 - 09)، خصوصا مع أوجه القصور التي قد تنشأ في السيطرة على الموازنة العامة للدولة، والتي من شأنها التأثير على المهمة الجديدة للمراقبين الماليين على صعيد البلديات، باعتبارها عن بادئ ذي بدئ معقدة وتعرف رهانات جمة.

I- Introduction:

La législation financière/ finances publiques est une partie du droit public, elle se subdivise en trois branches qui sont:

- 1- Le droit budgétaire ;
- 2- Le Droit Fiscal ;
- 3- Le droit de la comptabilité publique.

Le droit de la comptabilité Publique concerne :

- Les opérations de dépenses et de recettes publiques.
- Les agents qui les effectuent.
- Les personnes publiques pour le compte desquelles elles sont effectuées.

Les opérations financières concernées sont les opérations financières des personnes morales de **Droit Public** qui sont **l'Etat**, les **Wilayas**, les **Communes** et les **Etablissements Publics à caractère Administratif sous leur tutelle**.

L'exécution des opérations financières publiques nécessite l'intervention deux agents d'exécution proprement dits, **les ordonnateurs et les comptables publics**. Cependant, il y a deux autres agents qui, soit par les visas qu'ils délivrent (contrôleurs des dépenses engagées) ou par le maniement des fonds (les régisseurs) concourent également à l'exécution des opérations financières publiques, malgré qu'ils n'apparaissent pas comme les deux principaux acteurs : les ordonnateurs et les comptables.

La commune est soumise actuellement à divers organes de contrôle, lesquels peuvent être classées de diverses manières :

- En fonction de leur finalité pour distinguer entre le contrôle de régularité et le contrôle d'opportunité ;
- En fonction de l'appartenance du corps de contrôle pour distinguer entre le contrôle interne et le contrôle externe ;
- En fonction du moment où le contrôle est exercé, pour distinguer entre le contrôle " a priori ", le contrôle " concomitant" et le contrôle " a posteriori".

Le contrôle préalable des dépenses engagées est un contrôle administratif, préalable et de régularité. Il est préalable parce qu'il est exercé avant l'accomplissement des actes administratifs; c'est à dire avant l'engagement de la dépense. Il est, de plus, un contrôle de régularité, étant donné qu'il ne se base pas sur l'opportunité.

Donc on peut le définir comme " **l'obligation de soumettre un acte, une décision administrative à l'examen d'une autorité de contrôle avant que cet acte ou cette décision ne soient pris** ". L'utilité de ce mode de contrôle réside dans son caractère préventif et prohibitif, par le fait qu'il garantisse la régularité de la gestion des deniers publics en sanctionnant les actes irréguliers et préjudiciables, dès qu'ils sont à l'état de projet.

Le contrôle financier est de nature préventive. Son utilité réside dans l'empêchement de commettre des irrégularités ou bien des erreurs de gestion, en les arrêtant avant qu'elles entraînent des fait préjudiciables pour le Trésor Public, par le biais de son caractère prohibitif (visa de régularité).

La nécessité d'un contrôle préalable de l'exécution des dépenses des communes réside dans le fait d'assurer la bonne gestion des deniers publics locaux, surtout avec la récession des ressources détenues par les communes.

Par ailleurs, **la problématique** de cette étude, est de savoir **comment le contrôle préalable des dépenses engagées, peut lutter contre le gaspillage et la mauvaise gestion des deniers publics, mais sans entraver l'efficacité et la célérité de l'acte de gestion.**

Cependant, ce mode de contrôle fait l'objet de plusieurs critiques de la part des gestionnaires publics (gestionnaires du budget de l'État) concernant, par exemple, l'ambiguïté de l'objet de contrôle : qui définit les limites de la régularité ? Peut-on étendre son contrôle vers la régularité de fond de la dépense ? Distinction aussi des limites entre la régularité de fond et de l'opportunité ? Ces questions font souvent l'objet d'interprétations différentes de la part du CF et des ordonnateurs. Cette situation arrive même à paralyser le circuit de la dépense publique.

Pour étudier l'utilité de l'extension de contrôle préalable sur l'exécution du budget communal, nous aborderons **les problématiques secondaires**, suivantes :

- En quoi consiste ce type de contrôle ?
- Quelles sont les forces et faiblesses de ce système de contrôle ?
- Quelles sont les limites de la régularité ?

- Comment le CF peut instaurer une discipline budgétaire dans l'exécution du budget communal ?
- Comment apprécier l'efficacité et la performance du fonctionnement de ce type de contrôle, ainsi que ses conséquences sur le rendement des contrôleurs financiers ?

Toutefois, notre préoccupation dans cette étude consistera à rechercher les meilleures formules pour augmenter l'efficacité du contrôle financier, et ce, en faisant apparaître qu'il existe une zone d'ombre ou une anomalie dans l'exercice de cette fonction. Cela nous amènera nécessairement à présenter, à chaque fois, des propositions qui, à notre humble avis, pourraient lever ces contraintes.

Enfin, nous utilisons dans cette étude **la méthode dialectique**¹. Le principe même de cette méthode est de reconnaître l'inséparabilité des contradictoires (**thèse, antithèse**) que l'on peut unir dans une catégorie supérieure (**synthèse**). En effet, nous estimons qu'elle est la plus appropriée à notre objet d'étude. Dans le même ordre d'idée, nous avons axé nos recherches sur la documentation traitant de cette question, en la complétant par des entretiens avec ceux chargés de mettre en exécution aux plans central et local cette nouvelle mission.

II- Le contrôle préalable des dépenses engagées, mécanisme de fonctionnement:

II-1- Définition et champ d'intervention du CF:

Le contrôle préalable des dépenses engagées est régi par les dispositions du Décret Exécutif n°92/414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées modifiées et complétées, pris en application de la Loi n°90/21 relative à la Comptabilité Publique, notamment ses articles 58 à 60. Les CF sont nommés par le ministre chargé du Budget, et sont assistés dans l'exercice de leurs fonctions par des contrôleurs financiers adjoints. Cependant, Le champ d'intervention du contrôle financier s'applique aux :

- ✓ budgets des institutions et administrations de l'Etat ;
- ✓ budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor ;
- ✓ budgets des wilayas et des communes ;

¹ Abdenour Nouiri ; *Réussir mon mémoire et ma thèse* ; guide méthodologique ; 2008 ; page 49.

- ✓ budgets des établissements publics à caractère administratif et assimilés.

Le contrôle financier déconcentré en Algérie est régi par le texte relatif à l'organisation des services extérieurs relevant de la Direction Général du Budget². Ces services sont constitués par :

- Les Directions Régionales du Budget (*DRB*) ;
- Les Directions de la Programmation et Suivi Budgétaire de wilayas (*DPSB*);
- Les Services de contrôle financier des institutions, administrations et organismes publics, des wilayas et communes.

En matière de sanction, le contrôleur financier est soumis au contrôle de la Cour des Comptes. En effet celle-ci s'assure du respect des règles de discipline budgétaire et financière. A ce titre, elle peut sanctionner :

- le refus de visas non fondé ;
- les entraves imputables aux organes de contrôle préalable ;
- les visas accordés dans des conditions irrégulières.

II-2- Les missions du contrôleur financier:

- ✚ Contrôle au moment de l'engagement; Le contrôleur financier a pour principale mission de contrôler et d'apposer son visa sur les engagements des dépenses. Il doit, en effet, donner son visa préalable pour toute dépense engagée par l'Administration Centrale ou Déconcentrée. Il a également pour mission de vérifier la régularité des dossiers d'engagement afférant aux dépenses imputables sur les budgets de fonctionnement et d'équipement, sur les comptes spéciaux du Trésor, ainsi que tout acte administratif comportant une incidence financière. De ce fait, tous les actes ayant pout effet d'engager une dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur financier
- ✚ Contrôle spécifique (approprié) : Outre les attributions qui lui sont conférées en matière de

² Article 2 du Décret exécutif 11-75 du 16 février 2011 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement des services extérieurs de la direction générale du budget.

contrôle préalable, le contrôleur financier exerce également un contrôle spécifique sous deux formes : un contrôle dit « a posteriori »³ et un contrôle dit « approprié »⁴. Ces deux formes de contrôle visent à assouplir les règles d'exécution des dépenses publiques.

✚ La fonction de comptable : Le CF joue aussi un rôle de comptable en tenant deux types de

comptabilité La comptabilité des engagements des dépenses et La deuxième comptabilité est celle des effectifs budgétaires.

✚ La fonction de conseiller de l'ordonnateur : Le CF assiste, dans la limite de ses

compétences, les ordonnateurs en vue de la bonne exécution du budget annuel, par ses conseils et observations, dans les aspects financiers de ses missions. Ce rôle de conseiller est prévu par l'article 23 du Décret Exécutif 09-374, précité.

✚ Les fonctions d'informateur et de représentant du ministre des Finances : Le contrôleur

financier auprès des Administrations Centrales et Déconcentrées, ainsi que dans les commissions de marchés et les conseils d'administration des EPA, représente le ministre des Finances, en tant que garant des deniers publics.

II-3- Le contenu du contrôle préalable des dépenses engagées:

le contrôleur financier exerce, au stade des engagements, un contrôle de régularité de forme, portant sur six points:

- La qualité de l'ordonnateur;
- La conformité des engagements et des actes avec les lois et règlements en vigueur;
- La disponibilité des crédits ou des postes budgétaires;
- L'imputation régulière de la dépense;
- La concordance du montant avec les documents justificatifs;
- L'existence des visas ou des avis prescrits par la réglementation.

³ Article 2 bis ; Décret Exécutif 09-374 modifiant et complétant le décret exécutif 92/414 relative au contrôle préalable des dépenses engagées..

⁴ Article 3 ; idem.

II-4- Les Procédures du contrôle préalable des dépenses engagées:

le décret exécutif 92-414 relatif au contrôle a priori, a prescrit des procédures de contrôle qui s'imposent aussi bien à l'ordonnateur qu'au CF, lesquelles portent sur:

- ✓ L'engagement de la dépense ;
- ✓ La fiche d'engagement ;
- ✓ Les pièces justificatives ;
- ✓ Les délais d'exécution du contrôle ;
- ✓ La clôture des engagements.

III- Les forces et l'importance du contrôle préalable des dépenses engagées, exercé sur le budget communal:**III-1- Les caractéristiques du contrôle préalable:**

Le contrôle préalable des dépenses engagées a des particularités par rapport aux autres types de contrôles exercés par l'État sur les collectivités locales. Parmi ces caractéristiques figure:

1. Contrôle au moment de l'engagement :

L'engagement est considéré comme le moment clé dans le processus d'exécution d'une dépense publique, Par ailleurs, du point de vue du créancier, l'engagement se présente comme une promesse d'être payé, et du point de vue comptable, il est perçu comme la consignation d'un crédit: *« il faut donc disposer du crédit nécessaire pour faire face à la dépense qui doit découler de l'engagement et réserver ce crédit afin que d'autres opérations ne soient pas engagées sur ce même crédit »*⁵.

Ainsi, *« l'engagement a deux aspects, un aspect juridique et un aspect comptable »*⁶:

A. Engagement juridique : *« c'est l'acte par lequel la commune créé ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge »*⁷ (un contrat, marché de travaux).

B. Engagement comptable : c'est l'affectation des crédits à l'opération résultant de

⁵ Aziz Faïd ; cour sur les finances locales ; IEDF 2011 ; page 24.

⁶ André Barilal ; les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques ; L.G.D.J 2003 ; page 22.

⁷ Abdelhamid GAS ; Le Budget Communal : Préparation et Exécution ; Revue Grand Maghreb ; page 14

l'engagement juridique, et qui consiste à réserver les crédits nécessaires à l'acquittement de ces dépenses. Ainsi, « le P/APC doit s'assurer, dès la naissance du projet, que les crédits sont disponibles pour lui permettre de payer cette dépense »⁸.

En définitive, le contrôle préalable intervient avant que la décision financière locale ne soit devenue exécutoire. Il peut permettre à l'autorité de contrôle d'empêcher que la décision n'accède à la vie juridique. « Il permet donc à l'État de s'opposer à la prise d'une décision irrégulière par la collectivité locale »⁹.

2. Contrôle préventif de la régularité :

contrôle préalable des dépenses publiques est qualifié de contrôle préventif, « Éviter les irrégularités est un objectif qui prend une dimension tout à fait particulière dans les objectifs du contrôle préalable, compte tenu de la matière des Finances Publiques. Dans tous les types d'organisation, le contrôle intègre une dimension de régularité. Il s'agit, en fait, de vérifier si les procédures internes instituées dans l'entreprise sont respectées »¹⁰.

3. Contrôle prohibitif :

aucune dépense ne peut être mandatée si elle n'a pas son visa au préalable, cette sanction bloque l'exécution de la dépense, afin que les ordonnateurs veillent, avant de procéder à son engagement, à sa régularité, et qu'ils octroient par la suite leur visa..

III-2- L'intérêt de l'extension du contrôle préalable aux communes: regard porté par des acteurs de l'exécution de budget communal:

L'extension du contrôle préalable des dépenses engagées a été instituée par l'article 2 du décret exécutif 09-374 du 16 novembre 2009 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, qui a étendu le champ d'intervention du CF aux dépenses des communes.

Actuellement, les services de contrôle financier de la wilaya exercent un contrôle sur les actes des communes chefs lieux de wi-

⁸ Chérif Rahmani ; *les finances des communes algériennes*, 2^e édition, casbah, 2002 ; page 113.

⁹ François Labie ; *finances locales* ; Dalloz 1995 ; page 46.

¹⁰ André Barilari ; *les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques* ; L.G.D.J 2003 ; page 22.

laya, et ce depuis le mois de mai 2010¹¹. Il a été relevé, durant cette courte période, des avis et observations des différents acteurs de cette mission, en l'occurrence le ministère de l'Intérieur, certains présidents des Assemblées Populaires Communales (P/APC) ainsi que des contrôleurs financiers, détaillés comme suit :

Paragraphe (1) : Avis du Ministère de l'Intérieur

La gestion financière et budgétaire des communes a été toujours parmi les premières préoccupations du ministère de l'Intérieur, étant donné que les déficits des communes handicapent considérablement leur fonctionnement ordinaire, et donc influencent sur leur développement local. Cependant, pour mettre fin à ces dysfonctionnements, les autorités publiques ont initié une commission ad-hoc dénommée : la commission nationale pour la réforme des finances et de la fiscalité locale.

Cette dernière, parmi ses recommandations, a proposé la nécessité d'étendre le contrôle préalable des dépenses engagées sur les dépenses des communes. Cette présentation signifie que le ministère de l'Intérieur est l'initiateur de l'extension de ce type de contrôle, en exprimant ainsi une volonté d'instaurer une discipline budgétaire et une rigueur dans l'exécution du budget communal.

Cette ambition est bien affichée dans la déclaration du ministre de l'Intérieur en marge d'une séance plénière au Conseil de la Nation, consacrée aux débats sur la loi relative à la commune, qui a annoncé que « le problème réside dans la gestion des ressources financières, d'où la nécessité d'un contrôle préalable de toutes les dépenses au niveau local ». Selon lui également, « certaines communes s'engagent dans des projets sans avoir la certitude d'en avoir les financements nécessaires,....un contrôle à priori pour éviter ce type de situation donnera un aperçu aux élus sur les frais à engager sur les projets ». Le ministre préconise aussi que « tout doit passer par le contrôleur financier du ministère des finances. Il contrôle à priori toutes formes des dépenses,c'est simple, la commune

¹¹ Arrêté interministériel du 09 mai 2010 fixant le calendrier de mise en œuvre du contrôle préalable des dépenses engagées applicable aux budgets des communes, modifiée et complétée.

doit dépenser en fonction de son budget,.....ce contrôle permet d'éviter les dérapages et le cumul de la dette ».

Paragraphe (2) : Les P/APC

Les présidents des Assemblés Communales sont les premiers concernés par cette extension de ce contrôle préalable. Ils revendiquent toujours que l'État central doit étendre les prérogatives des maires au détriment des pouvoirs des walis, étant donné qu'ils sont des élus du peuple et des représentants de l'État au niveau local.

Dans ce contexte, les P/APC ont des avis partagés sur ce nouveau type de contrôle. D'après les résultats de nos recherches, la majorité d'entre eux estiment qu'il s'agit d'une source supplémentaire de blocage en alourdissant davantage la gestion des communes. Par contre, d'autres P/APC ont des préjugés défavorables sur les pratiques des contrôleurs financiers de l'État (déjà existant auprès des Administrations Déconcentrées), et ceci en les rendant otages de l'interprétation personnelle du CF sur une dépense donnée.

En effet, lors d'une journée d'étude régionale à la wilaya de Boumerdès sur ce sujet, plusieurs responsables communaux (P/APC et Secrétaire Généraux des Communes) ont déclaré à la presse sur cette question¹²:

- ✓ « C'est un autre moyen de nous délester de nos prérogatives. Nous serons soumis au bon vouloir du contrôleur financier » ;
- ✓ « Les autorités publiques créent des problèmes aux P/APC. Elles alourdissent davantage la gestion des communes. Comment ferons-nous lorsque nous aurons à faire à une dépense urgente, imprévue et impérieuse ? » ;
- ✓ « Ce décret est en même temps un obstacle contre l'endettement des communes mais il alourdira la gestion du budget » ;
- ✓ « Un bon P/APC qui s'inquiète des intérêts de ses administrés et qui fait face à une demande forte de la part des citoyens ne pourra jamais gérer au mieux les affaires de sa commune en observant à 100% la loi ».

¹² Le soir d'Algérie du 15 juillet 2010 ; *Obligation de contrôle préalable des dépenses communales : les appréhensions des maires* ; page 4.

Paragraphe (3) : Les Contrôleurs Financiers

Ils sont les premiers responsables, sur lesquels repose actuellement cette extension. Ces derniers ont une grande expérience dans le contrôle d'exécution des dépenses de budget de l'État.

Après une année d'expérience vis-à-vis du contrôle sur l'exécution du budget communal, la majorité des agents chargés du contrôle des communes que nous avons pu rencontrés lors de cette étude, partagent un point commun, qui consiste dans le fait que les gestionnaires communaux ne maîtrisent pas bien la réglementation relative à la gestion budgétaire de la commune. D'où la nécessité d'un grand effort d'orientation et de conseil de la part des services du contrôle financier, voire d'un renforcement dans l'encadrement de ces entités (les communes).

Dans ce contexte, le directeur de la réglementation budgétaire à la DGB estime que ce contrôle a plusieurs volets positifs. Il affirme à cet effet que « ce nouveau dispositif n'est pas un contrôle à considérer dans le sens répressif. Il est préventif pour éviter le gaspillage des deniers publics et l'accumulation des créances de l'APC. Le P/APC ne peut en effet plus ordonner une dépense en l'absence de crédits. Les cas de force majeure sont pris en charge par la loi ».

IV- Les insuffisances et les limites du contrôle préalable des dépenses engagées:

Au niveau de l'exercice du contrôle, on peut soulever certaines défaillances qui ont entravé le fonctionnement ordinaire des services des CF et des ordonnateurs, affectant ainsi le rythme d'exécution des dépenses publiques. Dans cette sous-section, nous développerons trois aspects de ces limites.

Paragraphe (1) : L'ambiguïté de l'objet du contrôle préalable dans la pratique

Le contrôle préalable est essentiellement un contrôle de régularité. Il porte sur un certain nombre d'aspects de la dépense. Mais l'exercice du contrôle a montré que ce dernier porte sur un nombre d'éléments indéfinissables. L'élément qui entraîne le plus des conflits entre les ordonnateurs et les CF est l'objet du contrôle..

Pour l'objet de la dépense, le contrôleur financier doit s'assurer de son caractère régulier. L'article 9 du Décret Exécutif 92-414

relatif au contrôle préalable des dépenses engagées a illustré les conditions de la régularité en six points¹³.

Mais le point le plus ambiguë d'entre eux est le deuxième point, « **leur stricte conformité avec les lois et règlements en vigueur** », ainsi le CF peut poser les questions suivantes :

- Est-ce que cette dépense est en strict conformité avec les lois et règlements en vigueur, notamment les différents textes législatifs et les instructions, qui veillent à la rationalité et à l'économie dans les dépenses publiques ?
- la dépense n'est-elle pas excessive ? est-ce qu'elle répond vraiment aux besoins de l'administration ?

Les réponses qui peuvent être données au CF permettent de dépister les malversations, cachées par la régularité formelle, qui pourraient se répercuter sur la qualité de la prestation.

D'un autre côté, l'ordonnateur estime que ces questions appartiennent au domaine de l'opportunité, laquelle ne relève que de sa compétence, alors que le contrôleur financier la considère comme un examen de la régularité de la dépense.

Nous sommes donc devant une confusion entre la régularité et l'opportunité. Cette confusion est l'une des problématiques qui caractérisent le système de contrôle préalable des dépenses publiques. Elle trouve son origine dans l'absence d'une définition claire et précise de la notion de la régularité de la part de la réglementation, ainsi que ses limites réelles et concrètes. En effet, « la définition des frontières entre l'opportunité et la régularité demeure une des grandes problématiques de notre système financier public »¹⁴.

¹³Les conditions de régularité prévues par l'article 9 du décret exécutif 92-414 ; op cité ; sont :

1. *La qualité de l'ordonnateur ;*
2. *leur stricte conformité avec les lois et règlements en vigueur ;*
3. *la disponibilité des crédits ou des postes budgétaires ;*
4. *l'imputation régulière de la dépense ;*
5. *la concordance du montant de l'engagement avec les éléments contenus dans les documents y annexés ;*
6. *l'existence des visas ou des avis préalablement délivrés par une autorité administrative habilitée a cet effet, lorsqu'un tel visa est prescrit par la réglementation en vigueur.*

¹⁴ Ali Bissad ; manuel de la comptabilité publique ; ENI 2001 ; page 27.

D'ailleurs, si nous examinons les récentes modifications¹⁵ du texte principal qui régit la fonction du contrôle préalable des dépenses engagées (Décret Exécutif 92-414), nous constatons que le législateur a ajouté un nouvel article (33 bis), qui interdit au contrôleur financier d'apprécier l'opportunité des engagements, en leur assurant que leurs responsabilités sont dégagées en raison des fautes de gestion commises par l'ordonnateur. Toutefois, les CF doivent transmettre un rapport circonstancié au ministre chargé du Budget.

En effet, cet éclaircissement réglementaire n'a pas résolu la problématique de la zone de limite entre la régularité (de forme et de fond) et l'opportunité. Par contre, il a ajouté des zones d'ombre déjà existantes, lorsqu'il exclut la responsabilité des contrôleurs financiers s'ils délivrent des visas sur des dépenses entachées d'anomalies, considérées comme des fautes de gestion des ordonnateurs. Toutefois, est-ce qu'une surfacturation d'une dépense est considérée comme une faute de gestion de l'ordonnateur ? A notre avis, il s'agit d'une atteinte aux deniers publics plutôt que d'une faute de gestion.

Par ailleurs, l'ordonnateur est soumis au respect de la régularité de la dépense au même titre que le contrôleur financier, en plus de l'aspect opportunité, dont il est responsable personnellement et pécuniairement. Ainsi, ces deux agents chargés d'exécution des opérations budgétaires des communes (CF/P.APC), agissent à l'intérieur de deux zones qui apparaissent comme contradictoires alors qu'elles sont en réalité complémentaires. Ces deux zones en question font ressortir les interprétations diverses des deux agents.

En réalité, dans la pratique, certains contrôleurs financiers se trouvent en face d'un dilemme. D'une part, s'il conteste les décisions des ordonnateurs sur le plan de la régularité de fond, ceci entraînera inmanquablement des conflits qui se traduiront par une paralysie de l'administration et une confusion générale¹⁶.

D'autre part, s'il constate des irrégularités dans le fond de la dépense (comme par exemple les surfacturations ou d'autres infrac-

¹⁵ Décret exécutif 09-374 ; op cité.

¹⁶ André Barilari ; op cité ; page 43.

tions similaires), alors que la régularité de forme de l'engagement est bonne, et après l'octroi de son visa, sa responsabilité et susceptible d'être remise en cause en cas d'inspection de la Cour des Comptes, qui est habilitée à statuer sur l'efficacité économique de la dépense grâce à l'extension de sa compétence à la lutte contre les diverses formes de fraudes ou pratiques illégales portant atteinte aux deniers publics¹⁷. Donc elle peut remettre en cause la régularité d'octroi de ce visa, et engager ainsi la responsabilité du CF, en application de l'article 88 de l'Ordonnance 95-20 modifié et complété, relatif à la Cour des Comptes.

D'un autre côté, « ce risque de conflit n'est pas écarté totalement par la distinction entre régularité et opportunité, l'interprétation des règles est parfois délicate. Elle peut laisser place à une marge d'appréciation et entraîner des prises de positions divergentes »¹⁸.

Il est donc très difficile de tracer une frontière claire entre le contrôle de la régularité et le contrôle de l'opportunité, des zones de questionnement persistent chez une bonne partie des gestionnaires. La plupart de ces types de conflits relèvent de l'appréciation de la régularité de fond ainsi que ceux de l'opportunité.

Paragraphe (2) : Doléances formulées à l'endroit du contrôle préalable des dépenses

L'exercice du contrôle préalable des dépenses engagées fait apparaître plusieurs griefs.

Ces derniers résident dans : le caractère prohibitif de son visa, les effectifs insuffisants par rapport au nombre des opérations à

¹⁷ Article 2 d'ordonnance 10-02 du 26 août 2010 modifiant et complétant l'ordonnance 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la cour des comptes, qui dans son article 2, a ajouté toute un paragraphe qui est :

« La cour des comptes contribue, dans son domaine de compétence et à travers l'exercice de ses attributions, au renforcement de la prévention et de la lutte contre les diverses formes de fraudes et de pratiques illégales ou illicites constituant des manquements à l'éthique et au devoir de probité ou portant atteinte au patrimoine et aux deniers publics ».

¹⁸ André Barilari ; idem.

contrôler, ainsi que dans la lourdeur de cette vérification, si on ajoute le deuxième contrôle au niveau du comptable public.

1. **Un visa paralysant:** le visa du CF est prohibitif pour chaque engagement d'une dépense, ainsi le P/APC ne peut le dépasser que par la procédure du passer-outre, laquelle est susceptible de remise en cause de sa responsabilité. Dans ce cas de figure, le CF se présente comme étant celui qui détient la vérité sur la régularité de la dépense, ce qui lui permettra d'octroyer ou bien de refuser le visa. Dans cette situation, l'ordonnateur se trouvera dans une position " inconfortable ".

En effet, la concrétisation de son initiative dépend de l'appréciation du contrôleur financier qui pourra ainsi l'annuler, suite à son appréciation sur l'irrégularité de cette opération.

L'obligation de se soumettre complètement à l'avis du contrôleur oblige l'ordonnateur à l'exécuter, même s'il doute que ce refus du visa est infondé. Cette situation l'amène à laisser l'initiative totale au contrôleur pour décider à sa place, en le transformant ainsi en Co-gestionnaire. Il arrive même que le gestionnaire, avant de faire quoique ce soit, s'adresse au CF et lui dicte la solution à adopter.

La procédure du visa préalable est donc perçue comme un facteur démotivant par l'ordonnateur qui y voit un obstacle plus qu'un moyen de l'aider à mieux dépenser.

En conclusion, le visa préalable, au lieu d'assurer une bonne gestion, a plus au moins démotivé certains ordonnateurs qui n'agissent plus avec le dynamisme dont ils ont besoin dans leur gestion.

2. **Absence d'explication claire de l'objectif principal à chaque type de contrôle :** « La commune est soumise à divers types de contrôle : interne et externe, de régularité, de légalité des actes ainsi que l'audit sur sa gestion. La faiblesse de ces contrôles consiste dans l'ambiguïté sur l'objectif clair assigné à chacun »¹⁹. Cependant, on est en présence de plusieurs objectifs assignés à ces divers organes de contrôle des dé-

¹⁹ Antoinette Hastings-Marchadier ; *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales* ; L.G.D.J ; 2011 ; page 343.

penses publiques exercé sur les communes, notamment ceux concernant les questions suivantes :

- ✚ apporter un soutien et une expertise à des administrations locales parfois insuffisamment dotées en ressources humaines ;
- ✚ garantir la qualité et une certaine unité de la gestion locale, malgré l'extrême disparité des centres de pouvoir ;
- ✚ assurer le respect des décisions prises par l'État contre les risques de dérives des pouvoirs locaux.

Il s'agit là d'objectifs précis, que l'État doit approfondir davantage pour chaque organe de contrôle afin d'assurer l'efficacité de ces derniers, et d'éviter l'amalgame résultant du fonctionnement de ces organes :

- Soit ceux qui interviennent avant l'exécution (CF), et en cour d'exécution (comptable public) ;
- Ou ceux intervenant a posteriori (IGF et la Cour des Comptes).

3. Effectif insuffisant : L'exercice de la fonction du contrôle préalable est caractérisé par un déséquilibre entre l'effectif du contrôle et le nombre des opérations contrôlées.

La décision d'étendre ce type de contrôle à l'exécution du budget communal va aggraver cette situation.

Le manque d'effectif actuellement présent dans les structures de la Direction Générale du Budget concerne en particulier les contrôleurs financiers déconcentrés, qui ont la charge d'effectuer la mission du contrôle des communes, en plus de leur mission initiale de contrôler les budgets des administrations locales déconcentrées ainsi que les différents établissements à caractère administratif (EPA). Leurs effectifs s'avèrent donc très insuffisants pour exercer cette nouvelle mission qui exige un effectif quantitatif ainsi que qualitatif plus grand, compte tenu de la spécificité du budget communal. Ceci peut entraîner des retards dans l'exécution de la dépense, et ce aussi bien au niveau des administrations que des communes.

4. La lenteur du système actuel : Il est évident que le contrôle préalable des dépenses engagées a pu dissuader des gestionnaires à prendre des décisions préjudiciables au Trésor pu-

blic. Le circuit normal de la dépense publique n'est pas le même pour toutes les catégories de dépenses (dépenses de personnel ou matériel, dépenses sur bon de commande ou sur marché, dépenses courantes ou occasionnelles et non répétitives). Cependant, quelle que soit la catégorie de la dépense, la procédure d'octroi de visa ainsi que sa durée sont les mêmes.

L'aboutissement d'une dépense publique est soumis au double contrôle de la régularité, dans les deux phases de circuit de la dépense (contrôle d'engagement par le CF et contrôle des mandats de paiement par le comptable). Ces deux types de contrôle ont une limite réglementaire. De ce fait, la durée accordée légalement au contrôleur financier pour statuer sur une proposition d'engagement est de 10 jours.

Ainsi cette même durée est accordée au comptable public. Toutefois, elle est prolongée jusqu'à 20 jours si le comptable constate des irrégularités de mandat de paiement.

En conclusion, la durée du contrôle avant et en cours d'exécution d'une dépense publique s'étale sur 20 jours, si cette dépense n'a pas été rejetée par les deux contrôleurs. Si on rajoute à ces deux durées précitées, la durée de la procédure de liquidation par l'ordonnateur (on peut l'imaginer de 10 jours), l'exécution de cette dépense s'étalera sur un mois (30 jours). Cette durée a fait l'objet de diverses critiques de la part des gestionnaires du budget de l'État, car elle est considérée comme une source de retard dans l'exécution de la dépense.

5. un contrôle formel des marchés publics : Le contrôle préalable des projets de marchés publics se fait de façon formelle, en excluant toute appréciation de la régularité de ces marchés aux lois et règlements, et ce dans l'octroi de visa. Ainsi les modifications introduites en 2009²⁰ sur le décret exécutif 92-414 relatif au contrôle préalable, ont permis certains éclaircissements des compétences des contrôleurs financiers, surtout en ce qui concerne l'opposabilité de visas de commissions de marchés compétents au contrôleur financier, et l'interdiction faite au CF d'apprécier l'opportunité de la

²⁰ Article 10 du Décret exécutif 09-374 ; op cité.

dépense qui relève de la seule responsabilité du service contractant. Désormais, le CF ne contrôle que :

- ✓ La disponibilité de l'autorisation de programme ou des crédits budgétaires ;
- ✓ L'imputation de la dépense ;
- ✓ La concordance du montant de l'engagement avec les éléments contenus dans le projet de marché ;
- ✓ La qualité de l'ordonnateur.

En effet, le point de « **leur strict conformité avec les lois et règlement en vigueur** », existant dans les conditions d'appréciation de la régularité, a été supprimé, et remplacé par une note d'observation, dans laquelle le CF doit informer le ministre chargé du Budget, le président de la Commission des Marchés compétent et l'ordonnateur concerné.

Donc le contrôleur financier (qui est déjà membre dans les Commissions de Marchés Locaux), s'il constate des anomalies, ne peut pas rejeter l'octroi de visa, étant donné qu'il a déjà acquis le visa de la commission des marchés. Cette procédure d'allègement du contrôle préalable des projets de marchés publics est sollicitée par tous les gestionnaires publics, surtout compte tenu des volumineux programmes publics, durant cette dernière décennie, et le long circuit d'exécution des dépenses d'équipements publics.

Cependant, ce qui pose problème est le fait que le contrôle préalable des projets des marchés publics locaux n'a pas la même importance que celle des marchés gérés par les gestionnaires du budget de l'État, aussi bien dans leur volume que dans la qualité d'encadrement qui existe dans les administrations déconcentrées, différent de celui existant au niveau des communes. De ce fait nous concluons que les nouvelles prérogatives dévolues au CF concernant le contrôle des Marchés Publics ne sont pas appropriées pour la commune, vu que son contrôle est purement formel. Par ailleurs les Commissions des Marchés des Communes ont un sous-encadrement en comparaison aux autres commissions (par exemple : c'est le P/APC qui est lui même président).

D'ailleurs, les statistiques récentes du Ministère de la Justice font ressortir que durant l'année 2010, les tribunaux au niveau national avaient traité 948 affaires liées au phénomène de la corrup-

tion, et les collectivités locales viennent en tête des secteurs touchés par ce fléau, avec 146 affaires, ce qui représente en moyenne 1/5 des affaires traitées au niveau national. Sans être juge de la moralité des gestionnaire locaux, cette situation devrait attirer l'attention des Pouvoirs Publics sur la nécessité de renforcer les prérogatives des CF afin de mieux accompagner les responsables communaux, en vue d'optimiser l'exécution des dépenses publiques locales, surtout en matière de passation des marchés publics.

Pendant, ces statistiques précitées font ressortir les différentes causes de ces affaires, comme les cas de dilapidation des deniers publics et de mauvaises réalisations des projets publics, constituant la majeure partie de ces affaires judiciaires. En effet, si nous relient l'état actuel en matière d'exécution des marchés publics locaux avec les nouvelles prérogatives des contrôleurs financiers, nous concluons que le mode de contrôle préalable des projets de marchés des communes est à revoir.

Paragraphe (3) : Absence des indicateurs de performance du contrôle financier

Pour juger l'efficacité d'un organe de contrôle, les normes modernes en matière de management insistent sur l'existence d'un cadre logique d'évaluation du fonctionnement des organes de contrôle, à partir d'indicateurs de performances clairs, et appropriés à chaque type de contrôle.

Le système de contrôle préalable des dépenses engagées, tel qu'il existe actuellement, manque d'un cadre moderne d'évaluation de sa performance, à partir des objectifs tracés d'avance, et d'une évaluation des résultats obtenus par les différents contrôleurs financiers implantés dans chaque institution publique.

Cette mission est dévolue en Algérie à la Direction Générale du Budget (tutelle des CF), qui, à partir de sa Direction Centrale de Réglementation Budgétaire et de Contrôle Préalable des Dépenses Engagées (DRBCPDE), supervise tous les contrôleurs financiers de l'État, à l'aide aussi de ses structures déconcentrées (les Directions Régionale du Budget (DRB)).

Cette Direction Centrale (DRBCPDE) élabore annuellement un rapport de synthèse générale²¹, conçu à partir des rapports de chaque contrôleur financier²², chacun d'eux étant tenu de faire figurer les éléments d'appréciation ci après:

- Les conditions d'exécution des dépenses publiques ;
- Les difficultés éventuelles rencontrées en matière d'application de la législation et de la réglementation ;
- Les anomalies constatées dans la gestion des fonds publics ;
- Toutes suggestions de nature à améliorer les conditions d'exécution des dépenses publiques.

Étant entendu que ces appréciations serviront de base de référence pour évaluer ces contrôleurs financiers, ces indications aident le ministre des Finances à améliorer l'exercice de la fonction du contrôle préalable des dépenses engagées. Toutefois, elles restent insuffisantes pour évaluer efficacement le rendement de chaque contrôleur financier.

V- Modernisation des modalités de contrôle préalable : quelles perspectives ?

Parmi les questions relatives au financement même des collectivités locales ou aux relations financières qu'elles entretiennent avec l'État, il en est une qui prend aujourd'hui de plus en plus d'importance : « il s'agit de l'articulation souhaitable entre contrôle de régularité et contrôle de gestion. Le problème prend une ampleur toujours plus grande au fur et à mesure que se creuse le fossé entre des règles juridiques conçues en fonction d'un contexte, où prédominaient les liens de dépendance entre l'État et les Collectivités Territoriales, et le contexte actuel qui se caractérise par la recherche d'un optimum d'efficacité dans la gestion »²³.

L'exercice du contrôle des dépenses publiques, selon des modalités uniquement normatives et indifférenciées, quel que soit le montant et la nature des crédits, peut être assez formel et pour

²¹ Articles 26 du décret exécutif 92-414 ; op cité.

²² Articles 25 ; idem.

²³ Michel BOUVIER ; *Des finances locales en mutations* ; Revue Française de Finances Publiques N 38-1992 ; Page 5.

certains pesant²⁴. Toute réforme du contrôle financier doit viser son efficacité, et commencer par moderniser les modalités et méthodes de contrôle, ainsi que les indicateurs de performance qui évalueront son efficacité au fil de temps.

V-1- Entre régularité/opportunité : que doit contrôler le CF ?

Certes l'opportunité est de la compétence exclusive de l'ordonnateur, qui a un ensemble de choix formulés par lui, mais ce dernier tire ses choix à partir des éléments d'appréciation présents devant lui à un moment donné. Dans la pratique administrative, l'ordonnateur, qui est le chef du service, fait appel à ses collaborateurs qui lui présentent plusieurs formules de réalisation d'une opération tout en mettant en relief la formule qui présentera le plus d'avantages à l'administration.

Cependant, l'évaluation du degré de réussite du choix est difficile à évaluer au plan strictement réglementaire. C'est la raison pour laquelle l'opportunité a été dissociée de la régularité ; bien que l'ordonnateur reste tenu de formuler ses choix dans le cadre du respect de la régularité s'il veut que l'opération soit réalisée et que sa responsabilité ne soit pas engagée. Toutefois, le contrôleur financier ne peut apprécier l'opportunité, parce qu'il ne peut pas confronter un acte à l'idée qu'il se fait de son utilité, tant qu'il ne dispose pas des moyens techniques (le savoir technique, qui est de la spécialité de l'ordonnateur), ni des moyens matériels.

Par contre, le CF, dans le cadre du contrôle de la régularité (confrontation d'un acte à une norme supérieure préexistante), peut apprécier le fond de la dépense en la confrontant à la norme supérieure : lutter contre le gaspillage et l'abus dans les dépenses publiques. Ainsi les limites entre la zone de la régularité de forme et la zone de la régularité de fond sont difficiles à déterminer. Le problème a toujours existé entre les contrôleurs financiers et les ordonnateurs (qui confondent régularité de fond avec opportunité), comme ceci est illustré dans les exemples suivants :

²⁴ Marc Simmony ; *contrôle financier central/ contrôle financier déconcentré : deux niveaux d'exercice du contrôle, une même fonction avec des objectifs et un référentiel de règles communs* ; Revue Française de Finances Publiques (RFFP) N 61-1998 ; Page 43.

- ✚ En supposant que le contrôleur financier ne dispose que des compétences d'appréciation sur la régularité formelle, et qu'entre temps, il constate une anomalie dans une dépense (exemple : surfacturation), il ne pourra pas qualifier cette dépense comme étant irrégulière, et de ce fait, il doit octroyer le visa. Toutefois, il doit informer le ministre chargé du Budget, par un rapport circonstancié, et ainsi sa responsabilité sera dégagee, si nous considérons, bien sûr que la surfacturation est une faute de gestion.
- ✚ Toutefois, si le CF ne se limite dans son contrôle qu'à l'appréciation sur la régularité formelle de cette dépense, et constate cette même anomalie (ex : surfacturation), il peut l'apprécier comme étant irrégulière, sans qu'il soit accusé de s'immiscer dans l'opportunité de cette dépense.

Cette dernière interprétation est justifiée par les différentes lois, les règlements et les diverses instructions des différents responsables qui insistent sur l'utilisation optimale des deniers publics. Aussi, le risque de remise en cause de la responsabilité du CF par la Cour des Comptes est limité. Il peut considérer les cas de surfacturation ou d'abus dans les dépenses publiques comme étant des formes de fraudes pouvant porter atteinte aux deniers publics, et non pas comme une faute de gestion.

Cette synthèse nous amènera à conclure que la question relative à l'objet du contrôle sur la régularité exercé par les CF a besoin d'être clarifiée davantage par les pouvoirs publics. A cet effet, nous présentons les propositions suivantes:

- ✚ Il serait souhaitable de mieux réglementer les compétences dévolues aux CF, afin d'apprécier en plus de la régularité de forme, la régularité de fond. D'une part, il existe des contradictions flagrantes entre le texte régissant la fonction du contrôleur financier, et les différents autres textes régissant l'exécution de la dépense publique (cités plus haut). D'autre part, nous considérons cette proposition non pas comme un renforcement des compétences des CF, mais plutôt comme une légalisation de cette pratique, laquelle est utilisée par un très grand nombre de contrôleurs financiers, de façon tacite. Cependant, la mise en œuvre de cette proposition aura une grande importance pour les

CF chargés du contrôle préalable des communes, (plus que ceux s'occupant du budget de l'État), et ceci compte tenu de l'absence relative d'une rigueur budgétaire dans les collectivités locales.

Nous préconisons, avec cette dernière légalisation, de clarifier aussi les limites entre le contrôle de régularité de fond et l'opportunité (parce qu'ils sont complémentaires et très attachés), ainsi que de fixer les limites du contrôle de la régularité de fond, et de diminuer ainsi les confusions avec le contrôle d'opportunité, et ce pour éviter les conflits classiques (CF/Ordonnateurs).

V-2- Comment initier un contrôle préalable des dépenses des communes ?

En complément de ce que nous avons proposé, en matière de contrôle préalable des dépenses engagées en générale, nous préconisons de redynamiser les compétences spécifiques des contrôleurs financiers chargés des dépenses des communes, en matière d'assistance et de conseil aux gestionnaires locaux , tout en s'inspirant des expériences des pays avancés en la matière ,sur la base des exemples ci après :

- ✚ Dynamiser le rôle de conseil au profit des P/APC, par la présence du CF dans les différents débats, commissions ou délibérations, pour développer des contacts étroits et réguliers, et afin de donner un avis réglementaire en matière d'exécution des actes relevant de la gestion budgétaire.
- ✚ Créer un devoir d'alerte du CF, pour informer au préalable les P/APC par un avis écrit annexé à la note de refus de visa sur des actes susceptibles d'engendrer des préjudices pour les finances locales, sans pour autant être juge de son opportunité. Cette pratique est appliquée en France par les comptables publics, dans leur contrôle exercé sur les agences régionales de santé²⁵.

²⁵ Instruction N 10-023-M21 du 17 septembre 2010 relative au devoir d'alerte du comptable ; dont certains faits susceptible d'entraîné cette devoir sont énuméré comme suit : (après adaptation a notre système de fonctionnement locale):

1. non respect des règles et des procédures de gestion des ressources humaines à incidence financière ;
2. dissimuler un dépassement de crédit ;

✚ Concevoir une collaboration locale efficace, par les hiérarchies directes, entre deux agents, en l'occurrence les Directions Régionales du Budget pour les CF, ainsi que les Wali pour les communes, à partir de la création d'une commission locale ad-hoc (ou des rencontres régionales), afin de prévoir des éclaircissements soulevés dans la pratique, soit par les P/APC ou par les CF, dans l'exercice de leurs fonctions. Citons à titre d'exemple le cas d'une initiative d'un Directeur Régional du Budget au sud du pays, qui a proposé des rencontres avec le wali, pour étudier les dysfonctionnements soulevés lors de l'installation des CF aux communes chefs lieux de wilayas.

V-3- Passer des contrôles de régularité aux contrôles d'économie:

Le contrôle d'économie consiste à élaborer des standards physico-financiers de coûts des services ou d'équipements. L'établissement de ces standards de gestion nous apparaît souhaitable, même indispensable si l'on veut maîtriser les dépenses publiques locales et dégager des économies dans la réalisation des dépenses répétitives, mais indispensables pour la commune. Dans cet esprit, « la création de référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux pourrait aider les gestionnaires dans leur pilotage des dépenses des collectivités »²⁶.

Ce projet consiste à conserver des bases de données permettant de calculer autant que possible des fourchettes de coûts en fonction de typologies de services. Un travail important sera nécessaire pour rendre possible la mise en évidence des facteurs justificatifs des fourchettes observées. « Il se révélera un préalable indispensable si l'on veut faire le choix de progresser un jour, dans un objectif de maîtrise des dépenses, vers des formes de « prix sur éta-

3. engager des dépenses sans en avoir le pouvoir ou des PV de délibération entaché d'irrégularités.

4. Opérations budgétaire n'ayant pas intérêts pour la commune ou en dehors de sa compétence ;

5. Non respect des règles et procédures d'adoption des budgets et comptes.

²⁶ Pierre RICHAR ; *Solidarité et Performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publique locale*;2006 :p127.

gère» pour certaines prestations obligatoires soutenues par des dispositifs de financement nationaux, notamment en matière sociale »²⁷. L'objectif principal est de faire des économies et de freiner la dérive des dépenses locales. Ces standards sont envisagés comme un moyen de redéfinir les modalités de l'attribution de dotations de l'État, qui seraient ainsi calculées sur des critères réputés plus pertinents et équitables que ceux actuellement employés.

Toutefois, la mise en œuvre de cette proposition dépasse les prérogatives des CF, car elle représente une lourde charge de collecte d'informations, vérifications et comparaisons, au coût disproportionné par rapport au bénéfice retiré. Ceci étant, il est indispensable de faire intervenir les expertises et les compétences des autres intervenants dans la fixation des comparatifs des coûts de ces dépenses (surtout les secteurs concernés par ces dépenses, comme par exemple en impliquant le Ministère de l'Éducation Nationale pour la réalisation d'établissements scolaires). Bien évidemment, cette mission complexe s'effectuera sous l'initiative des contrôleurs financiers (représentants du ministre des finances, garant des deniers publics).

V-4- Revoir les compétences du CF dans le contrôle des marchés communaux:

La spécificité des marchés publics locaux nécessite un contrôle efficace. Par contre un contrôle formel de ces marchés risque d'augmenter les surcoûts de ces projets.

Pour cette raison nous proposons un contrôle approprié à l'exécution des marchés publics de nos communes. Celui-ci consiste à « vérifier » dans quelle mesure les modalités de passation et les clauses et conditions administratives, techniques et financières du marché sont :

- ✚ d'une part, de nature à répondre convenablement à l'objet du marché et aux contraintes sous-jacentes du besoin à la satisfaction de laquelle il est destiné ;
- ✚ et d'autre part, à assurer à l'achat, les conditions d'être réalisées dans les meilleures conditions de coût, de qualité et de délai.

²⁷ Robert HERTZOG ; *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales : difficilement mesurable, nécessairement perfectible* ; op cité ; page 354.

V-5- Initier des indicateurs de performance pour la fonction du contrôle préalable, et aux contrôleurs financiers eux-mêmes :

Le système de contrôle préalable des dépenses engagées, tel qu'il existe actuellement, a besoin d'un cadre moderne d'évaluation de sa performance. « *C'est la raison pour laquelle il est important de s'interroger non seulement sur la manière de faire, mais aussi sur l'ultime objectif* »²⁸. Il a également besoin d'une évaluation des résultats obtenus des différents contrôleurs financiers implantés dans chaque institution publique. Cependant, ces indicateurs ont deux aspects : le premier est fonctionnel (vise à évaluer la qualité de fonctionnement du service de contrôle préalable), le deuxième est subjectif (vise l'évaluation du rendement des contrôleurs financiers).

Le ministre des Finances, à partir de sa Direction Générale du Budget (DGB), a les moyens juridiques et fonctionnels, ainsi que l'encadrement humain, et ceci au niveau central ou régional, pour assurer avec efficacité la fonction d'évaluation et de la performance de fonctionnement des services du contrôle préalable, ainsi que l'évaluation du rendement des contrôleurs financiers. La DGB peut assurer cette mission à partir de trois organes exerçant sous sa tutelle, en l'occurrence :

- ✚ L'Inspection Générale du Budget (IGB) ;
- ✚ La Direction Centrale de la Réglementation Budgétaire (DRBCPDE) ;
- ✚ Les Directions Régionales du Budget (DRB).

Examinons en quoi consiste cette évaluation de ces performances :

Premièrement, l'évaluation de la fonction du contrôle préalable des dépenses engagées, à partir des indicateurs de performance ou d'efficacité, demeure une mission complexe et multidimensionnelle, compte tenu du champ d'intervention du contrôle a priori qui est exercé sur la majorité des dépenses publiques. Aussi, il est difficile de délimiter la fonction spécifique de contrôle, d'en énoncer les

²⁸ Michel BOUVIER ; *culture de la performance, équité et espace financier public durable* ; Revue française de finances publiques : RFFP N 99- 2007 ; page 3.

finalités exactes et d'établir une méthodologie d'évaluation fondée sur des indicateurs de résultats.

Néanmoins, nous proposons, en matière d'évaluation de fonctionnement des CF déconcentrés (en particulier le CF chargé du contrôle des communes), l'utilisation des indicateurs ci-dessus :

- ✚ Le rapport entre le volume d'actes et des engagements soumis au visa, et le nombre de visas octroyés ;
- ✚ Le volume d'actes et les nombre d'engagements soumis au visa, en comparant avec le nombre d'agents chargés du contrôle ;
- ✚ La durée d'octroi de visa en comparant avec la date de réception d'engagement et la date d'octroi de visa ;
- ✚ Le nombre de rejets provisoires et définitifs, classés par les types d'opérations objets de ces rejets ;
- ✚ Le nombre de recours sur les rejets et l'appréciation du bien fondé de ces rejets par la hiérarchie (le nombre d'appréciations positives ou négatives) ;
- ✚ Le nombre de demandes d'interprétation soit auprès des DRB ou de la DGB ;
- ✚ L'appréciation des relations fonctionnelles qu'entretiennent les CF avec les ordonnateurs, à partir soit des inspections ou des rapports des ordonnateurs.

Toutefois, ces indicateurs ne constituent pas une liste exhaustive, mais il convient de préciser qu'ils seront adaptés à chaque dépense et/ou à chaque secteur dépensier.

Le deuxième aspect porte sur l'évaluation du rendement des contrôleurs financiers, à partir des résultats obtenus sur l'évaluation de ses services, ainsi qu'à partir de diverses techniques de management des ressources humaines.

V-6- La conception d'un système d'information et d'aide à la décision budgétaire:

« Le développement des systèmes d'information et de communication axés sur l'utilisation des nouvelles technologies de

l'information doit être au centre du dispositif de modernisation de l'action publique »²⁹.

L'informatique constitue donc un des outils essentiels de modernisation de l'administration. Il contribue à moderniser les méthodes de travail, à développer les flux d'informations pour l'aide à la décision et à améliorer les services rendus par l'administration, comme c'est le cas dans l'administration des Douanes, ou il existe un système d'information fiable dénommé SIGAD.

En matière de gestion budgétaire, il n'existe pas un tel système d'information qui peut relier les acteurs de la dépense publique (Ordonnateurs, CF et Comptable Public). Ce système s'occuperait de la prise en charge des crédits autorisés et des crédits répartis par département dépensier, ainsi que du suivi de son exécution géré par les trois acteurs (chacun en ce qui le concerne). Il permet aussi de disposer constamment et à tout moment de toutes les informations budgétaires et comptables, nécessaires pour prendre les décisions car ces données seront centralisées dans un organe spécial relié directement au centre des décisions.

C'est également à travers une évaluation contradictoire faite avec le gestionnaire que doit être appréciée l'opportunité d'informatiser certaines tâches de contrôle. Le visa électronique en constitue l'une des modalités dans le cadre d'un diagnostic de l'ensemble de la chaîne de dépenses considérée³⁰.

Cependant, comme il a été avancé plus haut, ce système ne fournit à l'utilisateur que le traitement et les informations nécessaires et suffisantes. Le visa peut être octroyé par voie électronique à l'aide de ce système, après validation de l'ordonnateur de la proposition d'engagement, et complété par l'envoi de dossier complet au service de CF, pour vérification. Ce dernier effectue un contrôle sur ces pièces, et décidera d'octroyer ou de refuser l'engagement. Dans le cas d'acceptation, le système donnera un visa automatique.

²⁹ Belmihoub M.C ; *La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre* ; Forum Euro-méditerranéen sur les Innovations et les Bonnes Pratiques dans l'Administration Tunis 15-17 juin 2005 ; page 12.

³⁰ Marc Simmony ; idem; page 46. ■

VI- Conclusion générale :

L'extension du contrôle préalable des dépenses engagées à l'exécution des dépenses communales a constitué l'une des mesures rentrant dans le cadre de la politique des pouvoirs publics, en matière de réforme et de modernisation des finances locales (fiscalité locale et dépenses locales), et en vue d'instaurer une gestion rationnelle des deniers publics.

L'objectif principal recherché est de permettre :

- ✚ D'une part, à chaque commune, l'utilisation optimale de ses ressources, et d'éviter le gaspillage de l'exécution des dépenses locales ;
- ✚ D'autre part, le règlement définitif du phénomène du déficit chronique de ces communes. Ce dernier est causé par leur important endettement, qui se reporte d'année en année, situation qui a amené les pouvoirs publics à faire intervenir chaque foi, le Trésor Public pour éponger ces dettes.

Par ailleurs, la décision d'étendre ce contrôle préalable des dépenses engagées aux communes, d'une manière graduelle et progressive, a permis de garantir la réussite de cette nouvelle mission confiée aux CF sur le terrain. Et ceci, malgré les contraintes objectives rencontrées durant les premières phases de sa mise en œuvre (en application de l'arrêté interministériels du 09 mai 2010), relatives d'une part, à la complexité de la gestion budgétaire communale, et d'autre part, aux difficultés d'adaptation de ceux qui sont chargés de mettre en œuvre cette nouvelles mission (en l'occurrence les CF et les gestionnaires communaux).

Cet état de fait confirme et explique la raison pour laquelle le gouvernement a décidé de reporter l'installation des contrôleurs financiers de chefs-lieux de Daïra, et chefs-lieux de Circonscriptions Administratives relevant de l'autorité des walis délégués, prévue initialement en début de l'année 2011, reportée à l'année 2012³¹.

³¹ Arrêté interministériels du 02 mars 2011 modifiant l'Arrêté interministériels du 09 mai 2010 fixant le calendrier de mise en œuvre du contrôle préalable de dépenses engagées, applicable aux budget des communes.

Il demeure entendu que la réussite de cette nouvelle politique gouvernementale est conditionnée par des mesures de soutien énumérées comme suit :

- ✓ Meilleure clarification dans la définition de l'objet du contrôle préalable des dépenses engagées, ainsi que des modalités de ce contrôle, qui sera appliquée sur le budget communal afin de diminuer les ambiguïtés soulevées lors de son exécution sur le budget de l'État, et pour ne pas se répercuter sur le contrôle exercé sur les communes (surtout les confusions entre des pratiques spécifiques au contrôle de budget de l'État et le contrôle du budget communal).
- ✓ Ajouter dans le texte régissant la fonction du contrôle financier des éclaircissements, concernant des concepts fondamentaux tels que la régularité de forme et la régularité de fond d'une part, et la notion d'opportunité d'autre part ; ainsi que prévoir des mécanismes et modalités adaptés aux dépenses communales, surtout en matière de marchés publics (en l'occurrence les PCD) ;
- ✓ Recourir à l'évaluation de l'efficacité de fonctionnement des services de contrôle préalable, à des techniques modernes tels que les indicateurs de performances qui peuvent guider le ministre des Finances (à travers sa Direction Générale du Budget), à apprécier la performance de travail rendu par les contrôleurs financiers, et leur rendement personnel ;
- ✓ Prévoir les mécanismes d'application de la mission du conseil auprès de l'ordonnateur confiée aux Contrôleurs Financiers³², surtout dans le contrôle des communes, qui souffrent d'une faiblesse de niveau d'encadrement. Cependant, on préconise la participation des contrôleurs financiers aux délibérations qui portent sur des actes à enjeux financiers pour la commune, ainsi qu'au niveau des actes préparatoires pour l'élaboration des budgets communaux, afin d'assurer et aider la tutelle (qui a les compétences d'approbation) à lutter contre l'insincérité budgétaire.

Cette dernière mission confiée aux contrôleurs financiers exige un niveau de connaissance élevé des diverses pratiques bud-

³² Cf. Article 23 du décret exécutif 09-374 ; op cité.

gétaires des communes, et demande à la Direction Générale du Budget d'établir une stratégie de formation accélérée et de qualité pour les différents cadres qui seront chargés du contrôle des communes, car ils souffrent d'une faible maîtrise des concepts du budget communal, et font parfois la confusion entre des pratiques propres au budget de l'État et l'exécution des finances communales ;

- ✓ La nécessité de renforcer les moyens accordés aux contrôleurs financiers, que ça soit humains ou matériels, pour leur permettre d'exercer leur mission en toute indépendance et avec objectivité ;
- ✓ Prévoir dans le statut des contrôleurs financiers l'unification des fonctions des CF déconcentrés en une fonction (Contrôleurs Financier des administrations et organismes publics, des Wilayas et Communes). Ce dernier sera chargé du contrôle préalable des dépenses engagées de tous les administrations et collectivités publiques qui rentrent dans la circonscription territoriale appropriée, comme c'est le cas actuellement dans le statut des inspections divisionnaire des douanes ;
- ✓ Concevoir un système d'information et d'aide à la décision budgétaire qui relie les acteurs de la dépense publique (ordonnateurs/ CF / comptable publique) ;
- ✓ Concevoir un manuel de contrôle préalable des dépenses engagées appliqué aux communes tel qu'il est conçu actuellement par la Direction de Réglementation budgétaire (DGB), mais avec en plus l'exécution du budget communal afin de faciliter le travail des deux intervenants (CF/P.APC), ainsi que les procédures d'octroi de visas pour chaque dépense.
- ✓ Créer des commissions de recours au niveau local (DRB-Wali-CF-P.APC) pour régler rapidement les éventuels interprétations et litiges, qui peuvent être soulevés en cours de contrôle.

BIBLIOGRAPHIE :

1. **Abdenmour Nouri** ; *Réussir mon mémoire et ma thèse ; guide méthodologique* ; 2008.
2. **Aziz Faid** ; *cour sur les finances locales ; IEDF 2011* .
3. **André Barilai** ; *les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*.
4. **Abdelhamid GAS** ; *Le Budget Communal : Préparation et Exécution* ; Revue Grand Maghreb.
5. **Chérif Rahmani** ; *les finances des communes algériennes, 2^e édition, casbah, 2002* .
6. **François Labie** ; *finances locales* ; Dalloz 1995 .
7. **Ali Bissad** ; *manuel de la comptabilité publique* ; ENI 2001.
8. **Antoinette Hastings-Marchadier** ; *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales* ; L.G.D.J .
9. **Pierre RICHAR** ; *Solidarité et Performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publique locales* ; 2006.
10. **Robert HERTZOG** ; *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales : difficilement mesurable, nécessairement perfectible* .
11. **Michel BOUVIER** ; *Des finances locales en mutations* ; Revue Française de Finances publiques RFFP; N 38/1992 .
12. **Marc Simmony** ; *contrôle financier central/ contrôle financier déconcentré : deux niveaux d'exercice du contrôle une même fonction avec des objectifs et un référentiel de règles communs* ; Revue Française des Finances Publiques (RFFP) N 61-1998.
13. **Michel BOUVIER** ; *culture de la performance, équité et espace financier public durable* ; RFFP N 99- 2007 .
14. **Belmihoub M.C** ; *La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre* ; Forum Euro-méditerranéen sur les Innovations et les Bonnes Pratiques dans l'Administration ; Tunis 15-17 juin 2005.