**LES CONTRÔLES**

Les contrôles de l’exécution des lois de Finances sont une étape essentielle qui repose sur l’article 15 de la DDHC du 26 août 1789 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Cet article signifie que les Finances publiques doivent être contrôlées car elles sont publiques. Elles ne sont ni la propriété des ordonnateurs ni celle des comptables qui ne sont que des gestionnaires mais la propriété des citoyens et du peuple qui est la source de tout pouvoir démocratique.

Toutefois, ces contrôles peuvent revêtir plusieurs formes. D’un côté, on trouve un contrôle interne qui est opéré par l’administration sur elle-même (auto-contrôle) et de l’autre un contrôle externe ce qui signifie un contrôle par un corps totalement distinct et différent de l’administration : cela peut être le contrôle parlementaire ou le contrôle effectué par des juridictions. Voilà pourquoi, on divisera la leçon en 3 chapitres : les contrôles internes, le contrôle parlementaire et le contrôle juridictionnel. Les deux derniers chapitres correspondent au contrôle externe.

**Chapitre I : Les contrôles internes**

Chaque ministère dispose de son propre corps de contrôle mais il a une compétence limitée au seul département ministériel. On peut citer par exemple : pour le ministère de l’éducation nationale, les inspecteurs généraux de l’éducation nationale ; pour le ministère de l’intérieur, l’inspection générale de l’administration ; pour les ministères sociaux, l’inspection générale des affaires sociales. On ne s’intéressera pas à ces inspections car elles sont propres à chaque ministère. On dirigera notre propos vers les contrôles correspondant à une compétence d’ensemble. Comme le système a beaucoup changé avant et après la LOLF, on propose de séparer les données en deux : avant et après la LOLF ce qui va permettre de mesurer le chemin parcouru.

**Section 1 : Le système qui existait avant la LOLF**

Avant la LOLF, les contrôles internes se faisait à 3 niveaux.

A/ Le contrôle financier central :

C’était un système qui a été institué par la Loi du 10 août 1922 (quelques années après la création de la direction du Budget en 1919). La direction du budget devait désigner un contrôleur financier central chargé de surveiller chaque ministre. Tous les actes du ministre ayant une portée budgétaire devaient être revêtus du visa du contrôleur financier, c’est-à-dire sa signature. Ce système a pu être jugé paralysant car le contrôleur financier central pouvait bloquer des décisions importantes ce qui pouvait perturber la continuité du travail gouvernemental.

B/ Le contrôle d’État :

C’était un système moins ancien institué par l’ordonnance du 23 novembre 1944 et complété par le décret du 26 mai 1955. C’était un corps qui contrôlait les établissements publics, les entreprises publiques, les sociétés d’économie mixtes et d’une manière générale tout organise bénéficiant d’une subvention de l’État. Par ce biais, le ministre des finances pouvait contrôler un périmètre très large d’organismes dotés de la personnalité morale et de l’autonomie financière. Leurs compétences étaient très étendues et ils pouvaient contrôler l’ensemble de l’activité de l’organisme et participer aux conseils d’administration et comités organisés au sein des organismes contrôlés. Ils disposaient d’un droit de véto.

C/ Le contrôle de l’inspection générale des Finances :

L’inspection générale des Finances est un grand corps de l’État qui existe depuis le début du XIXème siècle. Les premiers inspecteurs ont été créés par Napoléon mais c’est le Baron Louis qui a réuni les différents corps d’inspection en un seul dénommé inspection générale des finances en 1816. Actuellement, les membres de ce grand corps sont issus du concours de l’ENA. Valéry Giscard d’Estaing, Emmanuel Macron, Michel Rocard et Maurice Couve de Murville en sont des membres célèbres. Le contrôle de l’IGF a toujours été très étendu. Il porte sur l’ensemble des administrations publiques. La tournée est une pratique dans laquelle les inspecteurs contrôlent les postes comptables, vérifient la caisse et font un rapport au ministre sur leurs constats mais ils n’ont aucun pouvoir de sanction.

**Section 2 : Le système actuellement en vigueur depuis 2006**

Contrairement à ce qui se passait avant 2006, le contrôle interne comporte désormais quatre niveaux que nous allons reprendre un par un.

A/ Le Contrôleur Budgétaire et comptable ministériel (CBCM) :

Il remplace le contrôleur financier central. Le décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 crée le service et le décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 fixe les missions du service qui dépend de la direction du budget et de la DGFIP. Au départ, il existait 15 CBCM, ils ne sont plus que 10 actuellement car ils sont compétents pour un gros ministère ou pour un ensemble de ministères. Ils exercent deux missions : une mission de **contrôle budgétaire** dans laquelle ils vérifient tous les documents prévisionnels des ministères et contrôlent tous les points majeurs du budget (voir articles 88 et suivants du Décret du 7 novembre 2012 GBCP). Une seconde mission qui consiste à **être à la tête de tous les services comptables du ministère** pour l’encaissement des recettes et le paiement des dépenses. Il est responsable de la tenue de la comptabilité de l’État pour le périmètre ministériel dont il a la charge. Le CBCM a donc deux missions fort différentes : une mission budgétaire et une mission comptable.

B/ Le contrôle général économique et financier :

Il a remplacé le contrôle d’État à partir du décret n°2005-436 du 9 mai 2005 qui crée le corps de contrôle. Son périmètre porte sur plus de 400 organismes dont la plupart ont le statut d’établissement public ou d’entreprise publique ainsi que des organismes subventionnés par l’État. Le service est réparti en 5 sections correspondant aux grands domaines de compétences des organismes : agriculture, territoire et développement durable, recherche et développement des entreprises, industrie et services et pour terminer santé, emploi et protection sociale. Les plus grosses entreprises du périmètre du CGEF sont EDF, La Poste, SNCF et RATP. Le décret n°2017-510 du 7 avril 2017 donne trois compétences au CGEF : contrôle, audit et conseil. Par ce biais, le ministère contrôle tous les opérateurs de l’État, les caisses nationales de sécurité sociale et les entreprises publiques.

C/ Le contrôle de l’Inspection générale des Finances :

L’IGF a été modernisée par le décret n°2006-1213 du 4 octobre 2006. Elle reste un grand corps de l’État comportant un peu moins de 300 membres dont seulement 80 exercent des fonctions de contrôle. Les autres sont dans les cabinets ministériels, les administrations ou les entreprises privées ou publiques. Parmi les 80 membres qui exercent des activités de contrôle, on compte 30 inspecteurs généraux des finances et 50 inspecteurs des finances plus jeunes qui constituent les effectifs de la tournée. Les missions de l’IGF se sont développées et correspondent de plus en plus à des demandes de la part du ministre des finances ou du premier ministre. La compétence des membres de l’inspection n’a pas changé mais les missions consistent de plus en plus en la rédaction de rapports et études pour le compte du gouvernement comme par exemple l’évaluation du plan France Relance. La part des contrôles et des audits s’est réduite à 7% de l’activité de l’IGF, au contraire, la part consacrée à l’évaluation et au conseil représente 61% et ce qui reste (32%) correspond aux missions d’assistance qui émanent principalement de Bercy avec ou sans le soutien des ministres concernés.

D/ Le contrôle interne ministériel :

Le décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l’audit interne dans l’administration a rendu obligatoire pour chaque ministère de détenir un **service de contrôle interne**. Certains ministères étaient plus en avance que d’autres et il était important que des règles communes soient fixées en la matière. Le contrôle interne ministériel désigne l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministère ou entité concernée et mis en œuvre par les acteurs de tous les niveaux, qui visent à **maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs fixés** (décret du 28 juin 2011). Le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique précise cette obligation en son article 170. Chaque ministère doit se concentrer sur la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire tenue et de soutenabilité de la programmation et de son exécution. C’est donc un contrôle interne budgétaire qui relève du responsable de la fonction financière ministérielle. Malgré cette volonté, la Cour des comptes formule depuis longtemps une réserve substantielle sur ce point et c’est d’ailleurs la première réserve qui est renouvelée chaque année en raison des insuffisances constatées.

Mais ces contrôles internes ne comportent pas de dimension suffisamment objective. Ils sont suspects et doivent être complétés par des contrôles externes que nous allons présenter dans les deux chapitres suivants.

**Chapitre 2 : Le contrôle parlementaire**

**Section 1 : le pouvoir général de contrôle des commissions des Finances**

A/ L’article 57 de la LOLF attribue aux deux commissions des Finances de l’AN et du Sénat un pouvoir de suivi et de contrôle de l’exécution des lois de finances. Elles procèdent à l’évaluation de toute question relative aux FP. Ce pouvoir appartient au président de chaque commission des Finances (choisi dans l’opposition), à chaque rapporteur général (choisi dans la majorité) et aux rapporteurs spéciaux (45 pour l’AN et un peu moins pour le Sénat). Ils peuvent se faire communiquer tout document et peuvent contrôler sur pièce et sur place les finances des ministères. En cas d’organisation d’une mission de contrôle et d’évaluation, si l’administration refuse de fournir un document, les présidents des commissions des finances peuvent saisir la justice pour contraindre l’administration sous astreinte (art. 59 LOLF). Le gouvernement est obligé de répondre par écrit dans un délai maximal de 2 mois aux demandes d’une mission de contrôle et d’évaluation (art. 60 LOLF).

B/ Le gouvernement peut opposer le secret pour empêcher le contrôle parlementaire (art. 57 al.2 LOLF). Dans ce cas, il doit s’agir du secret de la défense nationale, le secret tenant à la sécurité intérieure et extérieure de l’État, le secret de l’instruction et le secret médical. C’est une limite non négligeable à l’étendue des pouvoirs des commissions des finances.

**Section 2 : Le contrôle parlementaire à l’occasion du vote de la loi de règlement.**

A/ La procédure :

Le calendrier vertueux de l’article 41 de la LOLF oblige le gouvernement à déposer le Projet de loi de règlement avant le 1er juin (art. 46 LOLF) de même que toutes les annexes obligatoires dont l’article 54 fait la liste. Parmi ces annexes obligatoires, figurent notamment les comptes de l’État, les rapports annuels de performance (donnant les résultats de chaque indicateur de performance des différents programmes du budget) ainsi que le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l’État. Depuis 2020, le gouvernement a déposé le projet de loi de règlement non pas en mai mais en avril pour faciliter le travail parlementaire de contrôle. Mais le calendrier vertueux de l’article 41 de la LOLF précise que le projet de loi de finances de l’année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci en première lecture du projet de loi de règlement. En 2022, pour la première fois de la Vème République le parlement a rejeté le projet de loi de règlement. Le Sénat en nouvelle lecture le 2 août 2022 et l’Assemblée nationale le 3 août 2022. On aurait pu croire que ce rejet permettait de paralyser la procédure budgétaire mais il n’en a rien été dès lors que le vote a été organisé en première lecture.

B/ Le désintérêt des parlementaires pour cette procédure :

Ce contrôle des résultats des lois de finances aurait dû intéresser les parlementaires mais la discussion du projet de loi de règlement se fait en quelques heures dans l’urgence avec un hémicycle très clairsemé. Depuis le mois de mai 2018, le parlement a organisé le printemps de l’évaluation pour discuter de l’évaluation des politiques publiques. En effet, le parlement est titulaire d’un pouvoir d’évaluation des politiques publiques. Mais les parlementaires n’utilisent que très peu les Rapports annuels de performance joints au projet de loi de règlement. Ils sont davantage intéressés par la discussion du PLF de l’année future. Le fait de s’intéresser au passé et aux résultats ne passionne pas les parlementaires. La loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (article 1-K) a donc décidé d’avancer le débat d’orientation des finances publiques au mois d’avril pour qu’il porte sur l’avenir des finances publiques. C’est la preuve que l’enjeu de la loi de règlement n’intéresse pas les parlementaires français à la différence des parlementaires du Nord de l’Europe.

En conclusion, on peut dire que le pouvoir de contrôle du parlement est limité par l’absence de moyens des assemblées qui ne disposent pas de services compétents pour réaliser des études contradictoires pour contrer le gouvernement. Aux États-Unis, le congrès dispose depuis 1974 du *Congressional Budget Office* qui est un organe spécialisé dans les études économiques, juridiques et financières composé de 263 experts ce qui permet aux parlementaires américains de discuter avec l’administration présidentielle sur un pied d’égalité. Les parlementaires français ne disposant pas de cet organisme[[1]](#footnote-1), ils peuvent solliciter la Cour des comptes. Par ailleurs, les parlementaires ne sont pas très motivés par le travail d’analyse des résultats des lois de règlement.

**Chapitre 3 : Les contrôles juridictionnels**

Les juridictions ont été longtemps organisées en fonction du grand principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. En effet, la Cour des comptes a, dès l’origine interdiction de juger les ordonnateurs. Il y avait traditionnellement une juridiction pour juger les comptables (la Cour des comptes) et une autre pour juger les ordonnateurs (la Cour de discipline budgétaire et financière).

Section 1 : La Cour de discipline budgétaire et financière :

Il s’agit d’une juridiction administrative spécialisée qui est adossée à la Cour des comptes. En effet, elle statue et travaille dans les locaux de la Cour des comptes à Paris. Son président est le premier président de la Cour des comptes, son ministère public est assuré par le procureur général près la Cour des comptes et ses moyens sont confondus avec ceux de la Cour des comptes. La CDBF a été créée par la loi du 25 septembre 1948 à la demande de la Cour des comptes qui avait constaté des malversations des ordonnateurs pendant l’occupation.

A/ Composition et saisine :

§1 composition : Il s’agit d’une juridiction paritaire composée pour moitié de magistrats de la Cour des comptes et de conseillers d’État.

§2 saisine : la CDBF peut être saisie par un nombre limité de personnes : les présidents des assemblées parlementaires, le premier ministre, le ministre des finances, les ministres, la Cour des comptes ou le parquet général près la Cour des comptes. L’immense majorité des saisines émane de la Cour des comptes. Un nombre important d’affaires sont classées sans suite car elles sont prescrites. En effet la prescription des faits est de 5 ans. Or les faits, découverts par les juridictions financières ne sont pas toujours récents. Par ailleurs, si un ordonnateur produit un ordre écrit du ministre, il sera exonéré de toute responsabilité. Les ministres ne sont pas susceptibles d’être condamnés par la CDBF car ils sont responsables devant le parlement.

B/ Infractions et sanctions :

§1 : infractions : La CDBF réprime les infractions aux règles d’exécution des recettes et des dépenses de l’État et des personnes publiques, l’octroi d’avantage injustifié à autrui, le défaut d’exécution des décisions de justice et la faute de gestion.

§2 : sanctions : La CDBF ne prononce que des peines d’amendes plafonnées à 12 mois de salaire brut. Dans la pratique, ces amendes sont souvent symboliques et sans rapport avec les sommes litigieuses ce qui rend la sanction peu dissuasive.

Au 1er janvier 2023, la CDBF sera supprimée en raison de la réforme initiée par l’ordonnance du 23 mars 2022.

**Section 2 : La Cour des comptes :**

La Cour des comptes a été créée par Napoléon en 1807. Elle est composée de magistrats inamovibles recrutés par la voie du concours de l’ENA (devenu Institut national du service public depuis 2022). La Cour des comptes est aussi un grand corps de l’État. Elle joue un rôle de plus en plus important dans notre société car elle assume une mission de contrôle de l’ensemble des finances publiques : finances de l’État, finances locales et finances sociales. La devise de la Cour des comptes est l’article 15 de la DDHC de 1789. L’article 47 de la Constitution fixe la place de la Cour des comptes au sein des organes de l’État. On dit qu’elle est à équidistance entre le parlement et le gouvernement. La Cour exerce 4 missions : juger, contrôler, certifier et évaluer. On peut dire que les deux premières missions sont traditionnelles alors que les deux dernières sont plus modernes.

A/ Les missions traditionnelles :

§1 Le jugement des comptes des comptables publics :

**L’ancien système valable jusqu’au 31 décembre 2022 :**

Il s’agit de la mission la plus ancienne consistant à juger non les comptables mais leurs comptes. Si le compte est en ordre, la Cour prend un arrêt de décharge de responsabilité. Si le compte présente un manque, c’est la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable qui sera engagée. Il sera mis en débet c’est-à-dire condamné à payer une somme d’argent. Ce système de responsabilité des comptables est un système de justice retenue qui repose sur la théorie du ministre-juge. En effet, non seulement le ministre des finances peut condamner les comptables mais surtout, il peut accorder une remise totale ou partielle à un comptable alors même qu’il a été condamné au paiement d’une somme d’argent par le juge des comptes.

**Le nouveau système qui s’appliquera à partir du 1er janvier 2023 :**

La réforme découle de l’article 168 de la loi de finances pour 2022 qui a habilité le gouvernement à prendre une ordonnance ayant valeur de loi : ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Désormais l’ordonnance institue un nouveau régime de responsabilité unifiée. Elle est unifiée car elle porte non seulement sur les comptables mais aussi les ordonnateurs. Par ailleurs, elle est assumée par une seule et unique juridiction : la Cour des comptes. La CDBF est supprimée car la Cour est compétente pour juger les ordonnateurs. Qui peut saisir la Cour ? non seulement les personnes qui pouvaient saisir la CDBF mais également les préfets, les directeurs de la DGFIP, les chefs d’inspections de l’État et les commissaires aux comptes. La prescription reste fixée à 5 ans mais peut être étendue à 10 ans dans certains cas. La Cour sanctionnera seulement les infractions les plus graves qui sont constitutives d’un préjudice financier significatif. Les sanctions seront non seulement des amendes plafonnées à 6 mois de traitement d’un directeur d’administration centrale du grade le plus élevé mais aussi une peine d’interdiction d’exercer des fonctions financières pendant 5 ans. Les amendes ne seront plus assurables ni rémissibles par le ministre. Dans les cas les plus graves, la Cour pourra ordonner la publication de l’arrêt pour faire une publicité du cas. Pour prononcer ces condamnations, une chambre du contentieux sera créée au sein de la Cour, en cas de contestation, une Cour d’appel financière est créée avec une composition paritaire de 4 conseillers d’État et 4 magistrats de la Cour des comptes. Un pourvoi en cassation restant toujours possible devant le Conseil d’État.

§2 Le contrôle de la gestion des ordonnateurs :

Ce contrôle consiste à vérifier le bon emploi des fonds publics. Comment les ordonnateurs utilisent-ils les finances publiques ? La Cour applique la règle des 3 E : contrôle de l’économie (les achats sont-ils faits aux plus bas prix, l’utilisation des ressources humaines est-elle raisonnable et non pas excessive ?), contrôle de l’efficience (contrôle du rapport qualité-prix ou du rapport coût efficacité) et contrôle de l’efficacité qui renvoie à l’atteinte des objectifs fixés. Et justement, dans la LOLF, on est dans un budget par objectifs qui facilite ce type de contrôle avec des objectifs et des indicateurs de performance. Lorsque la Cour exerce ce type de contrôle elle respecte le principe du contradictoire et applique une procédure particulière dans laquelle le contrôlé doit toujours être en mesure de se défendre et de répondre aux reproches qui lui sont adressés. La Cour ne sanctionne pas directement mais envoie des rapports aux services, des lettres aux ministres et s’il convient de modifier les textes en vigueur des référés du premier président qui ne sont pas des actes juridictionnels mais des éléments d’une procédure administrative. Dans les cas les plus graves, la Cour pourra insérer des observations au sein de son rapport public qui est publié annuellement en février.

B/ Les missions modernes

§1 La certification des comptes de l’État :

La certification est une opinion écrite et motivée émanant d’un organe indépendant qui certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes (article 58 al. 5 de la LOLF). Le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l’État est joint au projet de loi de règlement qui doit être déposé sur le bureau de l’AN avant le 1er juin de l’année N+1. Lorsque la Cour a dû certifier pour la première fois les comptes de l’État, elle avait le choix entre 4 possibilités : 1 dire que les comptes ne sont pas en état d’être certifiés, 2 dire que la Cour refusait la certification en raison de graves défauts, 3 dire que la Cour certifiait les comptes sans réserve, 4 dire que la Cour certifiait les comptes en formulant des réserves sur des points importants. C’est cette 4ème position qui a été adoptée par la Cour en juin 2007 concernant les comptes de l’État pour l’exercice 2006. La Cour a formulé 13 réserves substantielles ce qui a permis d’attirer l’attention des services comptables de l’État sur 13 graves difficultés portant sur la qualité comptable. En raison des progrès de la qualité comptable de la comptabilité de l’État, le nombre de réserves a progressivement diminué. En 2021, la Cour n’a plus formulé que 4 réserves substantielles qui sont : 1 les limites générales dans l’étendue des vérifications. Ce qui renvoie à l’utilisation du progiciel *Chorus* et à l’efficacité encore insuffisante du dispositif de maîtrise des risques, découlant de la mauvaise organisation du contrôle interne ministériel. 2 Les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles, ce qui pose le problème de l’évaluation du patrimoine de l’État. 3 Les anomalies relatives aux immobilisations financières, ce qui montre des incertitudes et des désaccords sur les participations de l’État dans les sociétés et entreprises dont il est actionnaire. 4 Les anomalies relatives aux charges et produits régaliens de l’État, ce qui veut dire qu’on ne sait pas exactement combien l’État encaisse de recettes et paye de dépenses. Ces 4 réserves portent sur des points majeurs de la comptabilité de l’État. La Cour vérifie toute la comptabilité de l’État. Pour les comptes de l’exercice 2020, voici ce qu’elle a constaté : Le compte général de l’État (CGE) décrit l’ensemble des opérations de l’État, c’est-à-dire aussi bien celles touchant à ses produits (449,2 Md€) et à ses charges (614,8 Md€) bruts que celles relatives à ses actifs (1 169,0 Md€), à ses passifs (2 705,2 Md€) et à ses engagements hors bilan (5 038,6 Md€).

§2 L’évaluation des politiques publiques :

L’article 24 de la Constitution révisé en 2008 indique que le parlement est titulaire d’une mission nouvelle : évaluer les politiques publiques. L’article 58 de la LOLF institue pour sa part une mission d’assistance de la Cour des comptes au parlement. Cette mission signifie que la Cour est obligée de répondre à toute demande d’assistance émanant des présidents des commissions des finances dans le cadre des missions de contrôle et d’évaluation (art 58-1°). La Cour est tenue de réaliser toutes les enquêtes demandées par les commissions des finances (art. 58-2°). La Cour des comptes doit fournir au parlement deux rapports sur les résultats de l’encaissement des recettes et du paiement des dépenses de l’exercice clos. On le voit très clairement, la Cour des comptes est largement associée à l’évaluation des politiques publiques et travaille en étroite collaboration avec les commissions des Finances des deux assemblées parlementaires.

**Vous pouvez consulter le site de la Cour des comptes :** [**https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites**](https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites)

1. Certes, en 1983, il a été créé un office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques mais ses moyens sont réduits. [↑](#footnote-ref-1)