

DIRECTION
DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Sous-direction C
BUREAU C3

Sous-direction M
BUREAU M4

Service des Études
et de la Coordination
SE1-SE2

INSTRUCTION N° 88-142-B1
du 20 décembre 1988

NOR : BUD R 88 00164 J

(Texte publié au *Bulletin officiel de la Comptabilité publique*)

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° du
n° du
n° du
n° du

Cette instruction a été abrogée par l'instruction :

n° du

ANALYSE

Attributions du service C.F.L. et description des tâches qui lui incombent

DOCUMENT À ANNOTER

Néant

Dans la perspective de la réorganisation des services Contrôle financier local et Dépense des trésoreries générales, il a paru opportun de rappeler les missions incombant au Contrôle financier local.

Il est, en effet, fondamental de préserver la spécificité de cette mission au sein de la fonction générale d'exécution de la dépense de l'État et d'en garantir ainsi l'efficacité. Ce rappel offre, en outre, l'occasion de préciser à nouveau, dix-sept ans après son institution, le contenu et la portée d'une activité dont certains traits ont pu avoir été perdus de vue.

Tel est l'objet de la présente instruction, qui présente le contenu de la mission du Contrôle financier local (titre I), décrit les principales tâches dévolues au service du Contrôle financier local (titre II) et souligne les caractéristiques spécifiques à cette activité (titre III).

DIFFUSION

CS1

11

8 578825 P 61

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

ACT	RGP	PGT	TPGR	TPG	DOM
-----	-----	-----	------	-----	-----

TITRE PREMIER

LE CONTENU DE LA MISSION DU CONTRÔLE FINANCIER LOCAL

A. Les objectifs généraux

Le Contrôle financier local a pour mission essentielle d'éclairer le décideur sur la qualité de sa décision au plan de la régularité financière et de lui apporter, dans le respect de sa liberté et de sa responsabilité de gestionnaire, les éléments d'appréciation indispensables :

- ainsi, le Contrôle financier local doit en premier lieu faciliter l'exercice des contrôles qui incomberont ultérieurement au trésorier-payeur général en sa qualité de comptable, puisqu'il lui appartient d'examiner des éléments pouvant entraîner une suspension de paiement (par exemple, disponibilité des crédits et imputation budgétaire);
- en second lieu, le Contrôle financier local doit prévenir la naissance de situations irrégulières susceptibles d'entraîner une lourde charge pour les finances de l'État (par exemple, passation d'un marché irrégulier pour lequel la suspension de paiement entraînera le paiement d'intérêts moratoires);
- par ailleurs, le Contrôle financier local est chargé de veiller au respect des choix opérés par le Gouvernement et le Parlement en matière budgétaire. À cette fin, il s'assure que les engagements de dépenses qui lui sont présentés sont conformes aux directives élaborées ou approuvées par le ministère des Finances;
- enfin, les observations émises au titre du Contrôle financier local doivent conduire l'ordonnateur secondaire soit à appliquer pour l'avenir les règles sur lesquelles son attention aura été appelée, soit à modifier l'action entreprise dans le cas où l'irrégularité constatée constitue un motif de suspension de paiement.

B. Rappel des procédures

I. L'étendue du contrôle.

Le Contrôle financier local porte sur :

- a. La conformité budgétaire de la dépense. À ce titre, le trésorier-payeur général vérifie :
 - la régularité de l'imputation de la dépense, en contrôlant le respect des règles relatives à la spécialité des crédits et à l'annualité budgétaire,
 - la disponibilité des autorisations budgétaires, en s'assurant que l'engagement n'excède pas la limite des délégations d'autorisation d'engagement et des délégations et subdélégations d'autorisation de programme mises à la disposition des ordonnateurs secondaires; le contrôle au niveau des subdélégations globales est limité à la disponibilité des autorisations de programme et des crédits;
- b. Le contrôle de la régularité de la dépense. À ce titre, le trésorier-payeur général apprécie :
 - la régularité juridique de l'affectation ou de l'engagement, au regard des dispositions d'ordre législatif et réglementaire,
 - la régularité financière de la dépense projetée, en examinant l'exactitude de l'évaluation de la dépense (s'assurer, d'une part, de la réelle adéquation entre le montant de l'affectation ou de l'engagement envisagé et le montant de la dépense projetée et, d'autre part, du respect du principe de la fonctionnalité des tranches, en matière d'affectation d'autorisations de programmes), ainsi que les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances de l'État.

II. Les formes du contrôle.

1. Le contrôle a priori.

Pour les dépenses autres que celles prévues par l'arrêté modifié du 13 janvier 1975, le contrôle s'effectue préalablement à l'engagement ou à l'affectation de l'autorisation de programmes. Le contrôle consiste en un avis qui doit être donné dans les quinze jours de la réception de la demande accompagnée de toutes les pièces justificatives mentionnées par la circulaire CD 5001 du 27 décembre 1974.

Après avoir examiné la proposition d'engagement de dépense ou d'affectation d'autorisation de programme et réclamé, le cas échéant, des justifications complémentaires, le contrôleur financier local peut :

- Émettre un avis favorable.

Lorsque l'avis est favorable ou lorsque aucun avis n'a été donné dans le délai de quinze jours, l'ordonnateur secondaire peut engager la dépense ou affecter l'autorisation de programme ;

- Émettre un avis favorable avec observations.

En cas d'avis favorable avec observations, la dépense peut être engagée ; cette procédure a seulement pour but d'appeler l'attention de l'ordonnateur secondaire sur certaines anomalies dont la gravité ne justifie cependant pas dans l'immédiat un avis défavorable ;

- Émettre un avis défavorable.

En cas d'avis défavorable, l'ordonnateur secondaire, s'il estime fondés les arguments soutenus par le contrôleur financier, adresse une proposition de dégagement comptable d'un montant identique à la proposition d'engagement ayant fait l'objet de l'avis défavorable.

En revanche, et à condition que l'avis défavorable ne soit pas motivé par l'indisponibilité des crédits, l'ordonnateur secondaire a la possibilité, s'il le conteste, de recourir à la procédure de « passer outre ». Celle-ci revêt la forme d'une décision motivée qui doit répondre à tous les arguments développés dans l'avis défavorable. Le contrôleur financier local informe alors le ministre des Finances.

2. Le contrôle a posteriori.

L'arrêté modifié du 13 janvier 1975 énumère, en application de l'article premier du décret n° 70-1049 du 13 novembre 1970, des actes qui, par leur nature (actes ayant un caractère de permanence ou d'obligation) ou par leur montant (ne dépassant pas certains seuils), sont dispensés de l'avis préalable du contrôleur financier local. Ce dernier doit cependant être informé immédiatement après l'engagement des dépenses concernant ces actes, afin que celui-ci fasse l'objet d'un enregistrement comptable et que soit exercé l'examen *a posteriori*. Le contrôle *a posteriori* n'est pas systématique, il s'effectue par sondage à l'initiative du contrôleur financier local, dans les mêmes conditions que le contrôle préalable.

TITRE II

DESCRIPTION DES TÂCHES INCOMBANT AU CONTRÔLE FINANCIER LOCAL

Il s'agit, ici, de décrire les principaux travaux qui sont confiés au service du Contrôle financier local.

A. Les tâches relatives aux dépenses d'investissement

I. Attributions propres aux trésoreries générales de région.

1. Délégations d'autorisations de programmes et subdélégations.

Comptabilisation par enregistrement au terminal de toutes les décisions (ministérielles ou préfectorales) visant à modifier la situation des autorisations de programmes disponibles et utilisées au niveau régional (délégations, subdélégations, reliquats et excédents d'A.P. affectées dans l'année, repris par le préfet de région).

Visa de la fiche-navette de délégations globales, document de liaison entre les comptabilités de délégations et subdélégations tenues contradictoirement par le préfet de région et le trésorier-payeur général de région, et renvoi au préfet de région.

Transmission d'un exemplaire des fiches de subdélégation, de retrait de subdélégation ou de reprise de reliquat pour l'information au trésorier-payeur général assignataire de l'ordonnateur secondaire concerné.

Contrôle de la situation annuelle des A.P. disponibles au niveau régional pour reprise en balance d'entrée de la gestion suivante des restes à subdéléguer et/ou à affecter de catégories II et III.

2. *Vérification des situations périodiques de mise en place et de consommation des autorisations de programmes éditées par le département informatique en données brutes à partir des fichiers locaux (séries régionales).*

II. Attributions communes à toutes les trésoreries générales.

1. Délégations et subdélégations d'A.P.

Comptabilisation par enregistrement au terminal des notifications d'A.P. affectées (N.A.P.A.) et délégations d'A.P. individualisées (D.A.P.I.) de catégorie I ou de retraits.

Réception des fiches de subdélégations, retrait de subdélégation, reprise de reliquat = enregistrement éventuel au terminal.

Contrôle de la situation annuelle des A.P. disponible au niveau départemental pour reprise en balance d'entrée de la gestion suivante des restes à affecter de catégorie III.

Vérification des situations périodiques de consommation des A.P. éditées par le département informatique en données brutes à partir des fichiers locaux (séries départementales); il est à noter que cette dernière tâche prend en compte toutes les phases d'exécution de la dépense depuis la mise à disposition des crédits jusqu'au paiement.

2. Affectations d'A.P. et engagements.

Réception des fiches, de la proposition ou de la notification d'affectation ou d'engagement et des pièces justificatives; ouverture du dossier de l'opération.

Vérification des codifications; contrôle de l'imputation budgétaire et de l'existence des crédits de paiement au moyen de l'attestation de l'ordonnateur.

Visa de la fiche-navette et de la fiche d'opération (système D.E.P.) ou visa des copies d'écran (système G.E.C.).

Examen du dossier d'affectation ou d'engagement.

Inscription de l'avis du trésorier-payeur général sur les fiches et sur la proposition d'affectation ou d'engagement.

Écriture d'affectation ou d'engagement (saisie au terminal de validation, système G.E.C.).

Éventuellement, note d'observations ainsi que réception et retrait d'affectation ou d'engagement, en cas d'avis défavorable, ou notification au ministère chargé du Budget du « passer outre ».

Renvoi à l'ordonnateur de la fiche, de la proposition d'affectation ou d'engagement, d'un exemplaire du dossier et, éventuellement, sur la note d'observations.

Contrôle des fiches de situation d'opération et des fiches d'engagements individuels établies par le département informatique.

3. Mandatements : réception des mandats et contrôle de conformité avec les engagements.

4. *Travaux divers : rapports concernant les dossiers soumis à une C.S.M., demandes de dérogation à l'article 10 du décret de 1972, contrôle des situations trimestrielles établies par les départements informatiques, contrôle des journaux quotidiens, etc.*

B. Les tâches relatives aux dépenses ordinaires

1. Délégations de crédits.

Réception et vérification des extraits d'ordonnances de délégations de crédits.

Enregistrement des délégations de crédits au terminal ou validation (système G.E.C.).

2. Engagements.

Réception de la fiche d'engagement et des pièces justificatives.

Contrôle de l'imputation budgétaire et de la disponibilité des crédits.

Examen du dossier d'engagement.

Inscription de l'avis sur la fiche et le projet d'engagement.

Enregistrement de l'engagement au terminal ou validation (système G.E.C.).

Éventuellement, rédaction d'une note d'observations et, en cas d'avis défavorable, enregistrement du retrait d'engagement ou notification au ministère du Budget du « passer outre ».

3. *Mandatement : réception des mandats et contrôle de la conformité avec les engagements.*

4. *Travaux divers : contrôle des journaux quotidiens.*

Telles sont les tâches essentielles qui ressortissent à l'activité du Contrôle financier local. Certains travaux particuliers relèvent également de ce secteur : on peut citer le Contrôle financier de certains établissements publics, le contrôle exercé sur les opérations commerciales du service des Domaines, etc.

TITRE III

LA SPÉCIFICITÉ DE LA MISSION DU CONTRÔLE FINANCIER LOCAL

Il est essentiel de souligner quelle est la vocation profonde du rôle du trésorier-payeur général, en tant que contrôleur financier local, et de mettre en relief les différences d'attributions qui existent, selon que le contrôle de la dépense est effectué au niveau de l'engagement ou au stade du paiement.

Certes, il existe quelques similitudes entre les deux types de contrôles :

- le contrôle de la disponibilité des crédits intervient aux deux stades;
- il en est de même pour le contrôle de l'imputation budgétaire de la dépense;
- il y a un certain nombre de contrôles des pièces justificatives qui est exercé aux deux niveaux;
- dans les deux cas, le contrôle ne porte jamais sur l'opportunité des opérations.

En réalité, les deux types de contrôles sont profondément différents, à plusieurs points de vue :

- le Contrôle financier local, parce qu'il intervient en amont du processus de la dépense, permet au trésorier-payeur général d'exercer à plein sa fonction de conseil, à un moment où les choses ne sont pas irrémédiables; le contrôle du visa, même s'il permet également de mener une action de conseil, n'en débouche pas moins sur la conséquence extrême que constitue la suspension de paiement;

- le contrôle de l'engagement intervient avant le service fait, le contrôle du mandatement intervient après. Ainsi, le contrôleur financier local apprécie l'exacte évaluation de la dépense ainsi que les conséquences que l'opération proposée peut entraîner pour les finances de l'État, tandis que le payeur s'assure de l'exactitude des calculs de liquidation et de la justification du service fait. L'optique du contrôle est donc essentiellement différente : dans un cas il s'agit de vérifier qu'on engage suffisamment, dans l'autre qu'on ne paie pas trop;

- le Contrôle financier, du point de vue de la régularité, examine l'élaboration des clauses et conditions de la dépense projetée, telles qu'elles vont s'appliquer par la suite. Le contrôle de payeur, lui, consiste à vérifier l'application de ces clauses et conditions;

- en matière de disponibilité des crédits, le Contrôle financier local s'exerce à un niveau plus fin que le contrôle de payeur. Celui-ci s'exerce au niveau du chapitre alors que le contrôle financier se situe, en général, au niveau de l'article de prévision;

- le contrôleur financier local émet un avis, alors que le payeur appose sur les mandats un visa qui engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Par ailleurs, contrairement aux sanctions du contrôle du mandatement où le comptable n'a pas d'autre choix que de mettre en paiement ou de suspendre la mise en paiement, une des spécificités du rôle du contrôleur financier réside dans la possibilité de donner un avis favorable avec observations lorsque le dossier suscite des réserves; dans ce cas, le trésorier-payeur général attire l'attention de l'ordonnateur, qui garde toutefois toute latitude pour poursuivre son projet.

*
* *

Telles sont les différences entre les deux types de contrôle. Du point de vue du processus d'exécution de la dépense, il y a donc bien complémentarité des contrôles : le trésorier-payeur général est associé à ce processus, de la programmation des dépenses jusqu'à leur paiement, afin d'en vérifier sans redondance, sa complète régularité.

*
* *

Indépendamment de cet aspect technique du rôle du contrôleur financier local, il convient de souligner que le trésorier-payeur général est également chargé d'une mission générale d'information des acteurs locaux et singulièrement du préfet, sur l'exécution des investissements publics dans son département. Cette mission doit être assurée régulièrement en étroite collaboration entre les services C.F.L.-Dépense et les cellules d'action économique et financière (lettre SE2 n° 24372 du 11 mars 1988).

INSTRUCTION N° 88-142-B1
du 20 décembre 1988

— 6 —

De même, les trésoriers-payeurs généraux de région doivent participer aux travaux de la conférence administrative régionale dans le cadre de leur rôle de conseiller du préfet en matière d'évaluation de l'effort financier de l'État dans la région. Cette tâche, tout comme la précédente, requiert l'association entre les services C.F.L.-Dépense et les départements des Études économiques et financières.

Par ailleurs, une telle association apparaît nécessaire dans le domaine de l'octroi des aides publiques : l'avis financier donné par le trésorier-payeur général en tant que contrôleur financier local et l'avis économique donné par le trésorier-payeur général en tant que conseiller du préfet doivent être complémentaires.

Enfin, de façon générale, le trésorier-payeur général, contrôleur financier local, doit être l'antenne locale du pouvoir central et, à ce titre, alerter celui-ci sur les insuffisances ou sur l'obsolescence de la réglementation financière.

Le directeur de la Comptabilité publique,

René BARBERYE.