



**Université Mouloud MAAMERI de Tizi-Ouzou**



**Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences des sciences  
de gestion**

**Filière des sciences financières et comptabilité**

**Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Mastère**

**Spécialité : Audit et contrôle de gestion**

## **Intitulé du mémoire**

***Le contrôle préalable des dépenses  
engagées***

***Cas : Ministère des finances***

*Réalisé par*

***BELHADEF Lynda***

***BENSLIMANE Fares Abdelkhalek***

*Promoteur*

***Mme DAHLAB Ania***

*Encadrant*

***Mr SARAOUI Abdalhamid***

***Membres du jury :***

**Président de jury :** Mr AMIAR Habib, MAA à l'UMMTO

**Examineur :** Mr OUSSAID Aziz, MAA à l'UMMTO

**Rapporteur :** Mme DAHLAB Ania, MCB à l'UMMTO

***ANNEE UNIVERSITAIRE : 2020-2021***

# Remerciement

Au terme de ce projet de fin d'études, nous tenons à remercier avant tout, Dieu le tout puissant et miséricorde, qui nous a donné la force, la volonté et le courage pour terminer nos études et acquérir un certain niveau de savoir, ainsi nous devons un énorme remerciement à nos chères parents et tous les membres de nos familles, qui nous ont témoigné d'une grande patience et un grand sacrifice pour l'achèvement et l'aboutissement de ce travail.

Nous avons également l'honneur de présenter nos remerciements les plus sincères :

- ✚ Au madame DAHLAB Ania, notre promotrice pour sa disponibilité, son écoute, ses orientations et conseils qui nous ont aidées tout au long de notre travail.
- ✚ A Mr SAHRAOUI, notre encadreur de stage pour ses conseils, ses suggestions et son haut encadrement.

Nous remercions également tous les membres de personnel de service de contrôleur financier, plus particulièrement **Mr BAHRI**, **Mr Smail** et **Mr Anis** ainsi que ceux de la Direction Générale du ministère de finances, pour leurs accueils bienveillants et leurs conseils avisés.

Nous tenons également à remercier les membres de jury d'avoir accepté d'évaluer ce travail.

Nos remerciements s'étendent également à tous les professeurs qui nous ont enseigné et qui par leurs compétences nous ont soutenu dans la poursuite de nos études, ainsi que tout le corps pédagogique de l'UMMTO.

Enfin, nous remercions tous ceux qui, de près ou de loin contribué à la réalisation de ce travail.

*Merci infiniment*

## *Dédicace Lynda*

Je dédie ce travail qui n'aura jamais pu voir le jour sans le soutien indéfectible et sans limite de mes chers parents qui ne cessent de donner avec amour et fournir le nécessaire pour que je puisse arriver à ce que je suis aujourd'hui ; que dieu les protège et que la réussite soit toujours à ma porte pour que je puisse les combler de bonheur.

A ceux qui m'ont offert le bonheur familial, la fraternité et toute la sympathie du monde, je m'adresse à mes sœurs Faiza, Nassima, Ratiba et leurs maris, Nora, Siham et mon cher frère Mohammad et sa femme.

A mes très chères nièces Nihel et Alaa et mes chers neveux Adam, Chahin, Samy, Aylane, Dany, yasser.

A mes grands-parents, oncles et tantes et leurs familles.

A B.Hocine qui m'a soutenu tout au long de mon parcours par ses engagements.

Je dédie également ce travail à mes chers ami(e)s : Abdelhakim, Imane, Samia, Boussad, Bilal, Sofia, Célia, Yasmine, Tinhinane, yousra , Nessrine ....

A tous les étudiants de ma promotion, ainsi qu'à mes plus proches ami(e)s Djamila, Dihia, Salah, Mahdi, Salem, boussad, Said et mon binôme Fares, de m'avoir permis de passer des très belles années universitaires au sein d'un groupe d'une grande richesse humaine.

À tous mes camarades et à ceux qui me connaît et qui m'ont encouragé de près ou de loin

**Lynda BELHADEF**

## *Dédicaces fares*

Je dédie ce travail

À mes très chers parents, pour tous leurs sacrifices, leur amour, leur tendresse, et leur soutien tout au long de mes études.

À mes chers frères, ma chère sœur, son marie et mes neveux (Dania, Amir, Wassim) pour leurs encouragements permanents,

et leurs soutien moral.

À tous mes amis, de At home deco (Hamza, Imade, Hichame, Sekcho.) Djamel, Rafik, Mehdi, Salem, Raouf, Wahid, Massi, Samo, khadidja, Mina, Lilia, Liza, Sarena, Hacene, Salah, Bachir, Rezki, Saleh et mon binôme Lynda pour leurs soutien et pour les bons moments et les divers aventures.

Que ce travail soit l'accomplissement de vos vœux tant allégués, et le fruit de votre soutien infallible. Merci d'être toujours là pour moi.

Fares.A.B

## Sommaire

<b>Introduction Générale</b> .....	08
<b>Chapitre I</b> : Aspects théoriques des dépenses publiques .....	13
<b>Section 01</b> : Généralité sur la loi de finances.....	13
<b>Section 02</b> : L'exécution des dépenses publiques.....	33
<b>Section 03</b> : Contrôle des dépenses publiques .....	42
<b>Chapitre II</b> : Le contrôle préalable des dépenses engagées .....	49
<b>Section 01</b> : Présentation générale de contrôle financier .....	49
<b>Section 02</b> : Champ d'application et mission du contrôle préalable des dépenses engagées .....	54
<b>Section 03</b> : Les mécanismes du fonctionnement de contrôle financier .....	65
<b>Chapitre III</b> : Le contrôle préalable des dépenses engagées (cas ministère de finance).....	77
<b>Section 01</b> : Présentation de l'organisme d'accueil .....	77
<b>Section 02</b> : Procédure de contrôle au sein de service de contrôle financier .....	87
<b>Section 03</b> : Les mécanismes du fonctionnement de contrôle financier.....	103
<b>Conclusion Générale</b> .....	110

### Liste des abréviations

Abréviations	Acronymes
APN	Assemblée populaire nationale
BP	Budget primitif
BS	Budget supplémentaire
CF	Contrôle financier
CN	Conseil de nation
CS	Contrôle spécifique
DE	Décret exécutif
DG	Direction générale
DGB	Direction générale du budget
DPSB	Direction de la programmation du suivi budgétaire
DRB	Direction du budget régional
EPA	Etablissement public administratif
EPSCP	Etablissement à caractère scientifique culturel et professionnel
IGF	Inspection Générale des Finances
LF	Loi de finance
MSB	Modernisation des systèmes budgétaires
PCD	Plans communaux de développement
PSC	Programme sectionnel centralisé
PSD	Programme sectionnel déconcentré

**Liste des figures**

<b>Numéro</b>	<b>Intitulé des figures</b>	<b>Page</b>
01	La procédure d'adoption de la loi de finance	25
02	Les divers ordonnateurs	34
03	Les règles à respecter par le contrôleur financier lors de l'exercice de ses fonctions	52
04	Mission du contrôle financier	63
05	L'organigramme de ministère de finances	79
06	Organigramme de la direction générale du budget	82
07	Rattachement du service du contrôle financier à la direction général de budget	83
08	Organigramme de service du contrôle financier (cas1)	84
09	Organigramme de service du contrôle financier (cas2)	85
10	Organigramme de service du contrôle financier (cas2)	86
11	Charge permanente du budget Etat	88
12	Nomenclature des dépenses de fonctionnement du budget Etat	89
13	Nomenclature des dépenses d'équipement du budget Etat	90
14	Les étapes de contrôle préalable des dépenses engagées	92

**Liste des tableaux**

<b>Numéro</b>	<b>Intitulé de tableau</b>	<b>Page</b>
01	Les phases de la prévision budgétaire	20
02	Les contrôles internes et externes à l'administration	45
03	La combinaison des contrôles	47

# Introduction Générale

---

La finance recouvre un domaine d'activité, celui du financement qui consiste à fournir l'argent nécessaire à la réalisation d'une opération économique, ce domaine concerne aussi bien les individus, les ménages que les entreprises publiques ou privées, mais aussi les Etats. Pour le bon déroulement de chaque opération économique, il faut trouver un certain équilibre financier et cela est plus crucial lorsqu'on parle des finances d'un Etat, en effet pour qu'un Etat ait une stabilité financière correcte, il met en place des lois financières régies et rédigées par le parlement.

La loi de finance traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement, elle retrace les ressources et les charges de l'Etat. Elle constitue un acte de prévision et d'autorisation périodique du budget de l'Etat, qui correspond à une assiette englobant toutes ses dépenses et ses recettes.

« Le budget général de l'Etat est l'acte qui prévoit et autorise pour l'année civile l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement dont celles relatives à l'équipement public et celles relatives aux dépenses en capital »<sup>1</sup>. Le budget constitue donc le programme d'action du gouvernement pour l'année considérée. L'essentiel des recettes provient des impôts et taxes payés par les citoyens et les entreprises et les dépenses correspondent à l'argent que l'Etat dépense pour financer l'action publique : éducation, santé, recherche, défense nationale...etc.

De nos jours les Etats sont confrontés aux booms sans précédent des dépenses publiques, ces accroissements donnent naissance à de multiples procédures sensibles aux irrégularités. Afin de parer à ces écarts, une maîtrise des dépenses publiques est impérative et essentielle pour répondre aux besoins de la croissance économique tout en évitant les phénomènes de détournement et de dilapidation.

Pour pallier aux innombrables fléaux qui détériorent l'aspect financier de l'Etat, un contrôle efficace des dépenses a été mis en place pour contrer tous les abus possibles, mais aussi garantir l'accomplissement des actes de dépenses de l'Etat sans oublier d'assurer une exploitation efficace des deniers publics.

Dans le souci de garantir l'exécution des dépenses dans des meilleures conditions et de façon à assurer une utilisation plus efficace et transparente des deniers publics, l'Etat a mis en

---

<sup>1</sup> L'article 03 de la loi 90-21 relative à la comptabilité publique.

# Introduction Générale

---

place des dispositifs de contrôle des dépenses qui ont pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme et lois et règlements en vigueur et de prendre des mesures correctives, des mesures pour empêcher la perpétration et de préciser les responsabilités des intervenants sans aucune dilution et sans confusion.

En Algérie, le contrôle de l'exécution des dépenses publiques occupe une place primordiale dans les politiques budgétaires de l'Etat. Le domaine du contrôle des finances publiques, en Algérie, a connu une évolution remarquable, par l'instauration de plusieurs organes chargés du contrôle. A ce titre, le contrôle des dépenses publiques se présente, d'une manière générale, comme suit<sup>2</sup> :

- Le contrôle parlementaire exercé par l'APN ;
- Le contrôle juridictionnel assuré par la Cour des Comptes ;
- Le contrôle administratif, dont on distingue trois principaux organes, le Contrôleur Financier qui exerce un contrôle préventif, le comptable public qui exerce un contrôle avant décaissement et l'Inspection Générale des Finances exerçant un contrôle a posteriori.

Ces différents types de contrôle se distinguent suivant trois critères : le moment d'intervention, leurs finalités et l'appartenance du corps de contrôle. Toutes ces formes s'appliquent dans l'objectif d'assurer, d'une part, plus de rationalisation des dépenses publiques, la conformité des opérations budgétaires aux lois et règlements en vigueur ; d'autre part, dans la recherche davantage d'efficacité et d'efficience de la gestion des deniers publics, de lutter contre la corruption et les manœuvres dilatoires.

Le contrôle a priori est le contrôle plus important car il est de nature préventif, il intervient avant l'exécution de la dépense, intitulé le contrôle préalable des dépenses engagées, exercé par des agents nommés par le ministre chargé des finances. Ces derniers sont rattachés à la Direction générale du budget et sont appelés « Contrôleurs Financiers » ainsi que par les contrôles des comptables publics, qui s'assurent de la régularité des actes qui leurs sont transmis par les ordonnateurs, il permet d'empêcher toutes irrégularités et les dépassements des crédits alloués et de veiller à ce que l'utilisation de ses crédits soit conforme aux objectifs assignés. Ce type de contrôle fait l'objet de notre travail.

---

<sup>2</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministre de Finances, Alger, 2007, P 17.

# Introduction Générale

---

## **Problématique**

L'objectif de notre thèse porte dans un premier temps sur la définition de quelques notions primordiales à la compréhension de notre thématique telle que la loi de finance, le budget et son exécution ; dans un second temps sur l'étude, l'analyse et la réalisation d'un contrôle préalable des dépenses engagées en prenant comme référentiel la bonne application des procédures et règles édictées par les impératifs dans le but de déceler les insuffisances, apporter des recommandations et préserver par la même les deniers de l'Etat, et ce sous la tutelle d'un contrôleur financier au sein de la Direction Générale du Budget. Il convient alors de formuler la problématique suivante :

**En quoi consiste le contrôle préalable des dépenses engagées ? Quelles sont les procédures poursuivies pour le réaliser et dans quels objectifs on le concrétise ?**

Pour pouvoir cerner notre étude et répondre à la problématique on a posé les sous questions suivantes :

- **Quelles sont les procédures d'exécution des dépenses publiques, et quels sont les agents chargés de leur engagement ?**
- **Comment se fait-il le contrôle préalable des dépenses engagées ?**
- **Comment ce contrôle contribue à la préservation des deniers publics ?**
- **Est-ce que ce contrôle est efficace ?**

## **Hypothèses**

**Au regard de la question soulevée dans notre problématique, nous pouvons avancer ce qui suit sous forme d'hypothèses :**

- L'exécution de la dépense passe par quatre (4) étapes successives : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement ou le mandatement, qui constituent la phase administrative de la dépense et sont du ressort des ordonnateurs, le paiement, qui constitue la phase comptable de la dépense, qu'est une attribution du comptable public.
- Au moment de l'engagement, le contrôleur financier doit s'assurer de l'exacte imputation de la dépense aux crédits concernés, et doit vérifier également la disponibilité de crédit de même que l'exacte évaluation des dépenses.
- Le contrôle préalable contribue à la protection des fonds publics en empêchant tout engagement entaché des irrégularités.

# Introduction Générale

---

- Le contrôle préalable par son caractère préalable et préventif contribue à la rationalisation des dépenses publiques, mais il reste encore insuffisant pour une exécution efficace des dépenses publiques, car il ne peut pas être exercé d'une manière approfondie, d'où il n'est que superficiel et il ne porte que sur la légalité et la régularité, ce qui a fait l'objet de critique de son efficacité.

## **Méthodologie de recherche**

Dans l'optique de répondre à notre problématique, nous avons eu recours à deux méthodes de recherche à savoir :

- Une démarche théorique qui s'appuie sur une recherche bibliographique et documentaire portant sur le thème, visant à exploiter tous les ouvrages, cours des enseignants, manuels, textes législatifs et réglementaires, articles et thèses ; ce qui nous permettra de bien cerner le sujet en abordant ses aspects les plus essentiels.
- Une démarche pratique porte essentiellement sur un stage pratique de quatre mois réalisé au niveau de ministère de finance dans le but de collecter plus d'information sur le contrôle préalable des dépenses engagées, cette démarche nous permet à la fois de faire le rapprochement entre le cadre théorique et le cadre pratique de notre sujet et le maîtriser sur le terrain.

Cette étude a pour but de donner une vision précise sur les différents types des dépenses publiques, leur exécution et leur contrôle, en développant leur contrôle préalable, les agents chargés de ce contrôle afin de tirer son rôle et importance dans la rationalisation et l'efficacité des dépenses publiques et de cerner les limites et insuffisances de ce contrôle. Et on essayera enfin de donner un ensemble des recommandations et suggestions qui peuvent améliorer la réalisation de ce type de contrôle.

La démarche méthodologique que nous avons suivie afin de répondre aux questions posées et de vérifier les hypothèses émises, est une démarche hypothético-déductive (dans la mesure où nous avons émis des hypothèses sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour aboutir à des déductions et conclusions.)

# Introduction Générale

---

## Structure de travail

Pour tenter de répondre à la problématique posée, nous avons jugé nécessaire de scinder le travail en trois chapitres divisés chacun en trois sections, comme suit :

- Le premier, sera consacré au cadre conceptuel des dépenses publique ;
- Le second, traitera le déroulement du contrôle préalable des dépenses publiques ;
- Le troisième portera sur les procédures de contrôle préalables des dépenses engagées au niveau du ministère de finances.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## Introduction au chapitre I

Au niveau de l'Etat, le terme "budget" ne doit pas faire référence à l'acte d'autoriser les ressources et les dépenses. L'autorisation législative est incluse dans la loi de finances, et le budget n'est qu'une partie de la comptabilité : le budget est le contenu, la loi de finance est le contenant. La loi de finances autorise ce que le budget se borne à décrire.

Dans ce présent chapitre, nous allons tenter de présenter un aperçu général sur les dépenses publiques, où nous allons scinder ce dernier en trois sections. La première intitulée généralités sur la loi de finances, la seconde portera sur l'exécution des dépenses publiques et la dernière section sera consacrée au contrôle des dépenses publiques.

## Section1 : Généralités sur la loi de finance

Le budget est une prévision d'activités. L'Etat, les établissements et les collectivités publiques sont toutes amenés à établir des programmes financiers, sous la forme d'états prévisionnels de leurs recettes et de leurs dépenses. Il exprime les objectifs économiques et financiers du gouvernement, et il est arrêté par le parlement dans la loi de finance.

### 1. La présentation de la loi de finance

La loi de finance est votée en fin d'année par le parlement, elle prévoit les dépenses et les recettes de l'Etat pour l'année suivante.

#### 1.1. Notion de la loi de finance

La loi de finance, appelée couramment « budget », est la traduction chiffrée d'un programme d'action économique et sociale établi selon les indications Plan.

Dans cette perspective, la loi de finances détermine le montant des dépenses et des moyens financiers propres à les satisfaire.

En raison des dépenses qu'elle autorise et en raison des moyens financiers auxquels elle recourt, la loi de finances est une loi spéciale qui occupe une place centrale au sein des principes budgétaires<sup>3</sup>.

La définition légale de la loi de finance est comme suite : « Les lois de finances, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministre de Finances, Alger, 2007, P05.

<sup>4</sup> Article 1 de la loi de finance N°84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 1.2. Catégories de la loi de finance

Les lois de finances sont groupées en trois catégories <sup>5</sup> :

- La loi de finances de l'année : elle est votée pour l'année suivante ;
- La loi de finances complémentaire ou modificative : elle intervient en cours d'année ;
- La loi de règlement budgétaire : elle se produit après exécution de la loi de finances de l'année et de la loi de finances complémentaire ou modificative.

### 1.2.1. La loi de finance de l'année

« La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics. Elle prévoit et autorise, en outre, les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital<sup>6</sup> ».

D'après cette définition on constate que les principaux caractères de la loi de finances de l'année se trouvent précisés sur six points <sup>7</sup>:

- Le terme « loi de finances » évoque, d'une part, l'acte voté par le Parlement selon une procédure particulière et, d'autre part, le caractère impératif de cet acte ;
- Le terme « prévoit » indique que la loi de finances commande une évaluation préalable de la nature et du montant des dépenses à effectuer ainsi que des recettes à réaliser pour l'année à venir : cette prévision est le préalable à toute possibilité d'autorisation parlementaire ;
- Le terme « autorise » indique que l'autorisation parlementaire par son caractère préalable conditionne toutes les opérations budgétaires ;
- Le terme « année civile » marque la limitation à une année de la durée de l'autorisation parlementaire afin de la rendre par sa brièveté plus efficace ;
- Le terme « ensemble des ressources, des charges et autres moyens financiers » énonce, d'une part, l'objet de l'autorisation parlementaire qui réunit la totalité des opérations financières à la charge de l'Etat et des ressources supportées par l'Etat et, d'autre part, l'ordre dans laquelle elle doit intervenir : antériorité des ressources publiques sur les dépenses publiques ;

---

<sup>5</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Op.cit.2007, P13.

<sup>6</sup> Article 3 de la loi de finance N°84-17, Op.cit.

<sup>7</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Op.cit. P12 - P13.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

- Les termes « fonctionnement des services » et « équipements publics » indiquent que les ressources et les autres moyens financiers sont destinés aussi bien à l'accomplissement d'opérations de fonctionnement nécessaires à l'exercice des services publics qu'à la réalisation d'opérations d'investissement assurant les interventions de l'Etat, notamment dans le domaine économique et social.

La loi de finances est un plan financier qui comporte des estimations chiffrées en recettes et en dépenses, et pour ce faire elle doit :

- Être claire et constituer l'acte juridique d'autorisation des opérations financières ;
- Fixer la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat ;
- Déterminer l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat ainsi que l'équilibre financier qui en résulte.

**Remarque** : Lors de son exécution la loi de finances initiale peut faire l'objet de certaines modifications ou changements pour des raisons externes ou internes :

- Des perturbations de la sphère économique internationale ; Des fluctuations des prix internationaux tels que les prix du pétrole ;
- Des prévisions erronés ou exagérés (telle que la pression fiscale) pouvant causer des préjudices sociaux ;
- Des catastrophes imprévues.

Les lois de finances complémentaires ou modificatives peuvent être adoptées pour pallier aux insuffisances ou lacunes liées aux prévisions ou à la gestion.

## 1.2.2. La loi de finance complémentaire ou modificative

C'est une loi qui complète ou modifie en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

La loi de finances complémentaire ou modificative est une dérogation aux principes d'annualité et d'unité budgétaires. Elle a pour objet d'adapter, en fonction de la conjoncture, les prévisions budgétaires, de satisfaire des besoins nouveaux et de rectifier les mesures inscrites dans les dispositions de la loi de finances de l'année<sup>8</sup>.

La loi de finances complémentaire ou modificative est soumise à la même procédure législative que la loi de finances de l'année.

---

<sup>8</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministre de Finances, Alger, 2007. p23.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 1.2.3. La loi de règlement budgétaire

La loi de règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution d'une loi de finances et, le cas échéant, des lois de finances complémentaires ou modificatives afférentes à chaque exercice<sup>9</sup>.

Le vote de la loi de règlement budgétaire intervient dans les trois ans qui suivent l'année d'exécution de la loi de finances. Pour ce faire, le projet de loi de finances de l'année doit être accompagné du projet de loi portant règlement budgétaire de l'exercice N-3.

La loi de règlement budgétaire est un moyen de contrôle qui permet au Parlement de comparer les autorisations qu'il a allouées et les opérations que le Gouvernement a réellement exécutées. Le projet de la loi de règlement budgétaire présenté doit être accompagné :

- D'un rapport explicatif faisant ressortir les conditions d'exécution du budget général de l'Etat de l'année considérée ;
- De l'état d'exécution des crédits votés.

La loi de règlement budgétaire établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

- L'excédent ou le déficit résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat ;
- Les résultats constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du trésor ;
- Les résultats de la gestion des opérations de trésorerie<sup>10</sup>.

## 2. Formulations de la loi de finance

L'élaboration du projet de loi de finances par le gouvernement suppose une succession d'étapes dans lesquelles le parlement est associé par jeu du débat d'orientation budgétaire.

### 2.1. La phase administrative

La préparation du projet de la loi de finances est une phase administrative relevant du pouvoir exécutif. Elle suppose une intervention gouvernementale et des travaux ministériels.

La préparation de la loi de finances est liée à la prévision budgétaire<sup>11</sup>:

#### 2.1.1. La prévision budgétaire

La prévision budgétaire consiste à fixer le montant probable des ressources publiques et à évaluer le montant des dépenses publiques, susceptibles d'être inscrites dans la loi de finances.

---

<sup>9</sup> Article 5 de la loi de finance N°84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances.

<sup>10</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministre de Finances, Alger, 2007, P 24.

<sup>11</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, op.cit., p14-p17.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 2.1.1.1. Les organes chargés de la prévision budgétaire

La prévision budgétaire appartient au ministre des finances : il procède à l'évaluation des ressources, établit les prévisions de dépenses de fonctionnement et de dépenses d'équipement à caractère définitif relatives aux besoins des différents départements ministériels et met en œuvre les procédures et les actions relatives à la présentation et au vote de la loi de finances.

## 2.1.1.2. Les méthodes de prévision budgétaire

Il existe deux méthodes classiques de prévision des recettes et des dépenses : le système de la « pénultième année et le système de l'évaluation directe » et une méthode nouvelle appelée « modernisation des systèmes budgétaires » (M.S.B.)

### a. Le système de la pénultième année (ou méthode automatique)

C'est un mode d'évaluation des recettes qui consiste à inscrire comme produit probable du prochain exercice budgétaire les résultats effectifs du dernier budget exécuté.

Le budget étant préparé en cours d'année pour l'année suivante, les prévisions budgétaires sont établies forfaitairement en prenant pour base les résultats du dernier exercice connu.

Les « tantièmes de majoration » constituent des corrections mathématiques au système de la « pénultième année ». Dans ce système, aux recettes de la « pénultième année, on ajoute la moyenne des pourcentages d'augmentation qui se sont produits d'une année à une autre pendant les cinq années précédentes.

### b. L'évaluation directe (ou évaluation analytique)

Le système de la « pénultième année » est remplacé par une méthode plus souple appelée « évaluation directe ».

Cette méthode, liée à la prévision économique, se fonde à la fois sur l'évaluation des recettes et sur l'évaluation des dépenses.

En ce qui concerne les recettes : le ministre des finances se livre à une évaluation préalable aussi précise que possible. Cette évaluation est effectuée à partir des résultats des douze mois connus et à l'aide des statistiques et des perspectives économiques.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

Toutefois, il convient d'y apporter des corrections, en tenant compte de l'évaluation de la matière imposable, des perspectives de recouvrement, des prévisions économiques, etc.

En ce qui concerne les dépenses : la méthode consiste à les évaluer directement à partir des crédits précédemment ouverts (budget de l'année en cours) et des besoins exprimés par les divers départements ministériels.

## **c. La modernisation des systèmes budgétaires (M.S.B.)**

Les systèmes de la « pénultième année » et de « l'évaluation directe » se sont avérés limités par rapport à l'accroissement considérable du montant des dépenses publiques et aussi par rapport aux exigences de l'efficacité et de la transparence.

Ces limites ont donc conduit à instituer une nouvelle méthode de prévision appelée « modernisation des systèmes budgétaires » (« M.S.B. »).

La méthode « M.S.B. » consiste à remplacer à terme les procédures traditionnelles de prévision fondées sur des moyens par une démarche objective et cohérente d'évaluation des ressources et des charges budgétaires fondée sur des objectifs et des résultats et leur traduction sous forme de crédits budgétaires à inscrire dans la prochaine loi de finances.

Située dans une perspective à moyen terme, cette méthode vise à concilier le caractère annuel de la loi de finances avec la programmation pluriannuelle du plan de développement économique et social de la Nation.

### **2.1.1.3. Les phases préliminaires de la prévision budgétaire**

La prévision budgétaire nécessite, au préalable, l'accomplissement de travaux préliminaires.

#### **a. Le cadre budgétaire annuel**

Pour établir les prévisions budgétaires, le ministre des finances adresse chaque année à l'ensemble des ordonnateurs du budget général de l'Etat et des walis une directive portant « cadre budgétaire annuel » indiquant les éléments et les orientations générales devant servir de base à l'élaboration des propositions budgétaires.

Le « cadre budgétaire annuel » est fixé compte tenu, d'une part, de la politique budgétaire du Gouvernement et, d'autre part, du montant probable des ressources publiques.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## **b. L'expression des besoins par les ordonnateurs**

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions relatives à l'élaboration des propositions budgétaires, les ordonnateurs procèdent à une évaluation de leurs besoins comprenant aussi bien les dépenses courantes nécessaires au fonctionnement de leurs services que les dépenses d'équipement de l'Etat,

Ces besoins sont exprimés à travers des canevas joints au cadre budgétaire annuel et transmis au ministre des finances dans le respect des délais prescrits, en vue de la finalisation du projet de la loi de finances.

La finalisation consiste en l'évaluation du montant des dépenses publiques susceptibles d'être inscrites dans ce projet.

### **2.1.1.4. Les phases de la prévision budgétaire**

La prévision budgétaire s'effectue en trois phases par les services du ministère des finances.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

**Tableau N°1 : Les phases de la prévision budgétaire**

<b>La première phase</b>	Consiste à définir la politique budgétaire pour l'année à venir, en tenant compte de l'évolution des recettes et des dépenses. Pour ce faire, le ministre des finances se fonde sur les informations économiques et statistiques (perspectives de croissance, taux d'inflation prévisible, perspectives des recettes et dépenses, etc.).
<b>La deuxième phase</b>	Chaque ministre fait parvenir ses demandes de crédits au ministre des finances : des négociations entre les différents représentants des ministères et les fonctionnaires de la direction générale du budget ont pour objet d'arrêter les grandes masses de dépenses pour chaque département ministériel (dépenses de fonctionnement) et pour chaque secteur (dépenses d'investissement et dépenses en capital).
<b>La troisième phase</b>	<p>Consiste à effectuer des mises au point puis à dresser un état évaluatif des recettes et des dépenses susceptibles d'être inscrites dans le projet de la loi de finances :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- L'évaluation des crédits destinés aux dépenses de fonctionnement repose sur la Nature des crédits : crédits évaluatifs, crédits provisionnels, crédits limitatifs ;</li><li>- L'évaluation des crédits destinés aux opérations d'investissements est dédoublée : Autorisations de programme et crédits de paiements ;</li><li>- Aux termes de la troisième phase le ministre des finances, élabore le projet de la loi de finances conformément à une structure appropriée.</li></ul> <p>Une fois élaboré, ce projet fait l'objet d'un examen en Conseil du Gouvernement puis en Conseil des ministres et devient programme du Gouvernement soumis à l'adoption du Parlement.</p>

**Source :** Effectuer selon une lecture sur le manuel de contrôle des dépenses engagées. Ministère de finances.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 2.2. La phase parlementaire

Le projet de loi de finances est discuté en commissions puis en séance plénière. Son examen et son vote sont soumis aux règles générales de la procédure législative et à des règles particulières<sup>12</sup>.

### 2.2.1. Le dépôt du projet de la loi de finances auprès du bureau de l'assemblée populaire nationale

Le projet de la loi de finances doit être déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée populaire nationale au plus tard le trente (30) septembre de l'année précédant l'exercice en cause.

Aussitôt après, le projet de loi de finances est envoyé par le président de l'assemblée populaire nationale (A.P.N.), devant la commission des finances et du budget, aux fins d'examen.

Cet examen se traduit, après audition des ministres, par l'élaboration de rapports portant sur tous les aspects de la loi de finances et sont destinés à être exposés en séance plénière de l'assemblée populaire nationale (A.P.N.).<sup>13</sup>

### 2.2.2. La compétence financière du pouvoir législatif

La compétence financière du pouvoir législatif est définie par la Constitution. En effet, l'article 122 réserve notamment au domaine de la loi <sup>14</sup>:

- L'adoption du plan national ;
- Le vote du budget de l'Etat ;
- La création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature ;
- Le régime douanier ;
- Le règlement d'émission de la monnaie et le régime des banques, du crédit et des assurances.

Cependant, les droits des parlementaires, en matière d'initiatives, ont été limités par l'article 121 de la Constitution qui déclare : « est irrecevable toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques,

---

<sup>12</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Op.cit. p18.

<sup>13</sup> Idem p18.

<sup>14</sup> Ibid.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'Etat ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de dépenses publiques »<sup>15</sup>.

## 2.2.3. L'information générale du Parlement

Le projet de la loi de finances a une structure bien précise qui doit être respectée ; il ne doit contenir que des dispositions financières : il est interdit d'y introduire des cavaliers (ou adjonctions) budgétaires, c'est-à-dire des dispositions législatives étrangères, par leur nature, au domaine des lois de finances.

Le document portant projet de loi de finances, présenté dans une forme complète et dont le contenu permet d'en faciliter la lisibilité, comprend deux parties distinctes<sup>16</sup> :

- **La première partie**

Dans la première partie du projet de loi de finances, sont prévues :

- Les propositions relatives à la perception des ressources publiques ;
- Les voies et moyens qui garantissent le fonctionnement des services publics et qui permettent d'assurer les équilibres financiers internes et externes prévus par le plan annuel de développement.

- **La deuxième partie**

Dans la deuxième partie du projet de loi de finances, sont proposés :

- Le montant global des crédits applicables au titre du budget général de l'Etat ventilés, par chapitre, pour les dépenses de fonctionnement et, par secteur, pour les équipements publics ;
- Le montant global des dépenses en capital ;
- Les autorisations globales de recettes et de dépenses au titre de chaque budget annexe ;
- Les mesures d'ordre législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor.

- **Les documents annexes**

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné lors de sa présentation au Parlement, de documents ayant pour objet d'en exposer l'esprit et d'apporter aux parlementaires les informations jugées nécessaires.

---

<sup>15</sup>Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministre de Finances, Alger, 2007, p18.

<sup>16</sup> Idem.P19.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 2.2.4. Le vote des lois de finance

Pour simplifier et accélérer les procédures de vote des lois de finances par le Parlement, il a été institué le système du vote global.

### 2.2.4.1. Documents soumis au vote

Dans ce cadre, sont votés globalement <sup>17</sup>:

- Les recettes du budget général de l'Etat ;
- Les dépenses de fonctionnement, réparties par département ministériel ;
- Les dépenses à caractère définitif du plan annuel, par secteur ;
- Les recettes et les dépenses de chaque budget annexe ;
- Les plafonds des dépenses autorisées dans les conditions fixées par la loi relative aux lois de finances, pour chaque catégorie de comptes spéciaux du trésor.

Après son adoption par l'Assemblée populaire nationale, le projet de loi de finances est soumis au vote du Conseil de la Nation.

### 2.2.4.2. Le délai d'adoption de la loi de finance

Le Parlement (APN et CN) adopte la loi de finances dans un délai de soixante-quinze (75) jours au plus tard à compter de sa date de dépôt<sup>18</sup>.

### 2.2.5. La sanction des délais

Des dispositions spéciales permettent de pallier les retards dans le vote de la loi de finances<sup>19</sup>:

- En cas de non adoption de la loi de finances dans le délai imparti, le Président République promulgue le projet du Gouvernement par ordonnance ;
- Dans le cas où la date d'adoption de la loi de finances de l'année ne permet pas l'application de ses dispositions à la date du premier janvier de l'exercice en cause ;
- Les recettes du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées, conformément aux conditions, aux taux et aux modalités de recouvrement en vigueur. en application de la loi de finances précédente;

---

<sup>17</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, op.cit., p20.

<sup>18</sup> Idem p20.

<sup>19</sup> Ibid. p20-p21.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

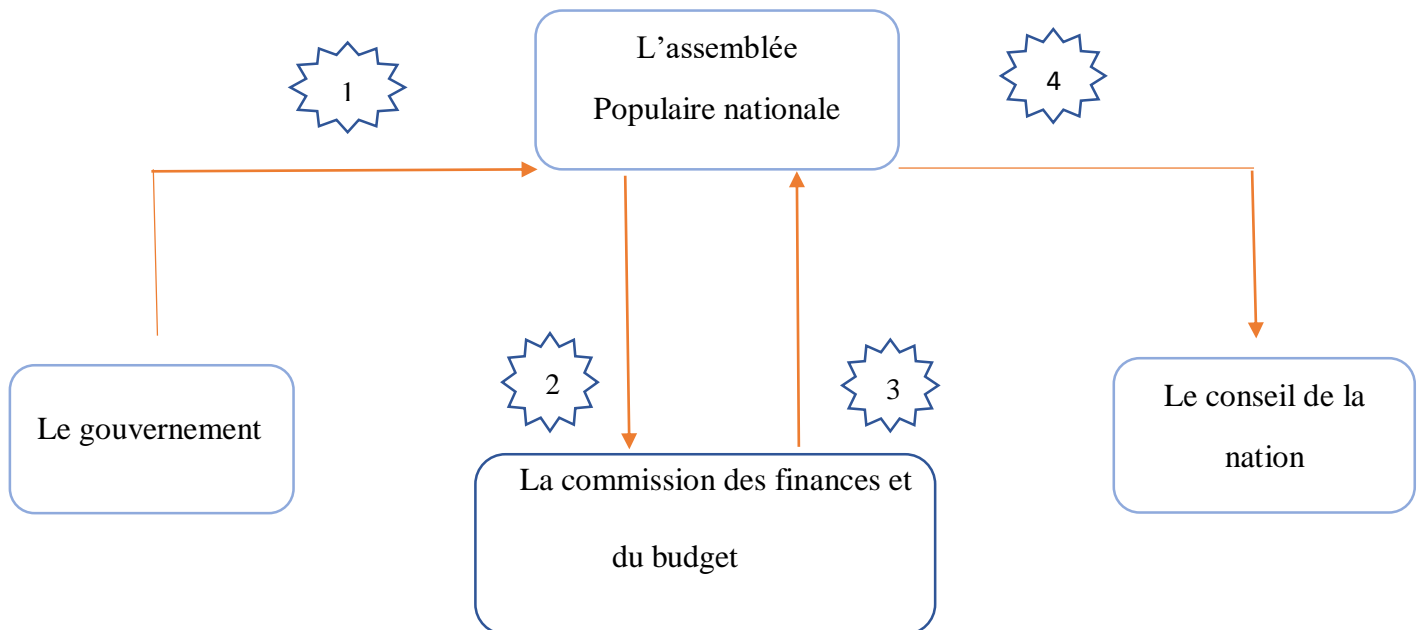
---

- Les dépenses de fonctionnement du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées, à concurrence d'un douzième mensuellement et pendant une durée de trois mois, du montant des crédits ouverts au titre de l'exercice budgétaire précédent ;
- Les crédits d'investissement du budget général de l'Etat continuent provisoirement à être exécutées, à concurrence du quart de la dotation par secteur et par gestionnaire, telle que celle-ci résulte de la répartition des crédits de paiement relative au plan annuel de l'exercice précédent ;

Les projets de budgets annexes et les dispositions à caractère législatif applicables aux comptes spéciaux du trésor continuent à être exécutés conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent avant le début du nouvel exercice budgétaire.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

Figure N°1 : La procédure d'adoption de la loi de finance



1 ➡ Le gouvernement prépare le projet de la loi de finances, et le dépose au le bureau de l'assemblée populaire nationale ;

2 ➡ L'assemblée populaire nationale transmet le dossier à la commission des finances et du budget ;

3 ➡ Le dossier sera renvoyé au bureau de L'APN, là où il sera discuté et voté ;

4 ➡ Le dossier sera transmis, pour adoption, au conseil de la nation

Source : Etablis selon la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances

## 3. La structure de la loi de finance

Nous avons divisé la structure de la loi de finance en deux parties :

- La structure juridique de la loi de finance ;
- La structure organique de la loi de finance.

### 3.1. La structure juridique de la loi de finance

Les lois de finances sont caractérisées par une forme spécifique, qui les distingue des lois ordinaires, cette dernière « permet au parlement d'avoir une vision claire de contenu réel des propositions financières »

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

Les lois de finances sont caractérisées par une forme spécifique, qui les distingue des lois ordinaires, cette dernière « permet au parlement d'avoir une vision claire de contenu réel des propositions financières »<sup>20</sup>.

Elles se composent impérativement de deux parties et d'un ensemble des documents budgétaires <sup>21</sup>:

- La première partie : Voies et moyens de l'équilibre financier ;
- La deuxième partie : Budget et opérations financières de l'Etat ;
- Les Etats annexes à la loi de finances.

## 3.1.1. La première partie

La première partie intitulée « voies et moyens de l'équilibre financier » donne au Gouvernement les autorisations fondamentales (perception des ressources publiques) et comporte les voies et les moyens qui assurent l'équilibre financier (évaluation des ressources, plafonds des charges).

Cette partie comporte quatre chapitres :

Chapitre I : Dispositions relatives à l'exécution du budget et aux opérations financières du trésor ;

Chapitre II : Disposition fiscales

Section 1 : Impôts directs et taxes assimilées ;

Section 2 : Droits d'enregistrement ;

Section 3 : droits de timbre ;

Section 4 : Taxes sur le chiffre d'affaires ;

Section 5 : Impôts indirects ;

Section 6 : Dispositions fiscales diverses.

Chapitre III : Autres dispositions relatives aux ressources.

Section1 : Dispositions douanières ;

Section2 : Dispositions domaniales ;

Section3 : Fiscalité pétrolière ;

Section4 : Dispositions diverses.

Chapitre IV : Taxes parafiscales.

---

<sup>21</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Op.cit. p21-p22.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 3.1.2. La deuxième partie

La seconde partie, intitulée « budgets et opérations financières de l'Etat » détermine le montant global des ressources et des dépenses de l'Etat et énonce les dispositions législatives qui doivent entraîner des charges nouvelles, en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère permanent de celles qui ont un caractère temporaire.

Cette partie comprend également quatre chapitres :

Chapitre I : Budget général de l'Etat.

Section1 : Ressources ;

Section2 : Dépenses.

Chapitre II : Divers budgets.

Section1 : Budget annexe ;

Section2 : Autres budgets.

Chapitre III : Comptes spéciaux du trésor.

Chapitre IV : Dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat.

## 3.1.3. Les états annexes

Plusieurs états sont annexés à la loi de finances :

- État « A » recettes définitives appliquées au budget général de l'Etat : ressources ordinaires et fiscalité pétrolière ;
- État « B » répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement : cette répartition comprend également les crédits ouverts au titre du budget de la Présidence de la République et le budget des charges communes ;
- État « C » répartition par secteur des dépenses à caractère définitif du plan national : montant des autorisations de programme et montant des crédits de paiement destinés aux investissements et aux opérations en capital ;
- État spécial : liste des organismes bénéficiaires des taxes parafiscales : montants prévisionnels des recettes.

## 3.2. La structure organique de la loi de finance

La loi de finances comprend :

- Le budget général de l'Etat ;
- Les comptes spéciaux du trésor ;
- Le budget annexe.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 3.2.1. Le budget général de l'Etat

Le budget de l'Etat est l'acte qui prévoit et autorise pour une année civile, l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement dont les dépenses d'équipements publics et les dépenses en capital<sup>22</sup>.

Le budget comprend les recettes et dépenses définitives de l'Etat, fixées annuellement par la loi de finances et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur<sup>23</sup>.

### 3.2.1.1. Les principes budgétaires

Les principes budgétaires sont des règles techniques, destinées à assurer la bonne gestion des finances publiques. Ces règles président à l'élaboration, au vote et à l'exécution de la loi de finances. On les dénombre sous forme de sept principes fondamentaux<sup>24</sup>:

- L'autorisation préalable ;
- L'équilibre budgétaire ;
- L'annualité budgétaire ;
- L'unité budgétaire ;
- L'universalité budgétaire ;
- La spécialité des crédits ;
- Le principe de sincérité.

#### 3.2.1.1.1. Le principe de l'autorisation préalable

La règle de l'autorisation préalable (ou autorisation parlementaire) signifie, d'une part, que la loi de finances doit être adoptée par le parlement (assemblée populaire nationale et conseil de la nation) avant le premier janvier et, d'autre part, que l'autorisation doit précéder les opérations d'exécution.

#### 3.2.1.1.2. Le principe de l'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire signifie l'égalité entre les dépenses publiques et les ressources définitives prévues pour les financer, c'est-à-dire les ressources autres que l'emprunt, les moyens de trésorerie ou les manipulations monétaires. Ce principe qui n'est pas une nécessité juridique mais un des plus importants principes techniques du droit budgétaire, n'admet ni déficit, ni excédent. Actuellement, le principe de l'équilibre budgétaire subit une véritable entorse avec ce qu'on appelle le « découvert budgétaire » et le « déficit budgétaire »

---

<sup>22</sup> Article 03 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relatives à la comptabilité publique, Journal officiel n°35 du 15 août 1990.

<sup>23</sup> Article 06 de la loi 84-17, Op.cit.

<sup>24</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Op.cit. p06 - p13.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

- **Le découvert budgétaire (ou de la loi de finance) :** Il correspond à l'excédent éventuel de l'ensemble des charges inscrites dans la loi de finances de l'année (charges définitives et charges temporaires) sur l'ensemble de ses ressources (ressources définitives et ressources temporaires) ;
- **Le déficit budgétaire :** Il correspond à une insuffisance des ressources par rapport aux dépenses prévues dans le budget, résultant des seules opérations à caractère définitif imputées à un exercice budgétaire.

### 3.2.1.1.3. Le principe de l'annualité budgétaire

Principe de droit budgétaire selon lequel les autorisations de dépenses, les prévisions de recettes ne sont valables que pour une année. La mise en œuvre de ce principe implique :

- Les autorisations budgétaires sont données pour un ensemble de dépenses et de recettes, correspondant aux besoins d'une année : cela implique que, passé ce délai, il sera interdit d'engager une dépense ou de percevoir une recette, jusqu'à nouvelle autorisation ;
- La loi de finances doit être établie chaque année ;
- La loi de finances doit être exécutée au cours de cette même année.

Le principe de l'annualité budgétaire a été imposé pour des raisons politiques et techniques :

- Sur le plan politique, en contraignant le Gouvernement à se présenter tous les ans devant le parlement, celui-ci est assuré de contrôler, dans des délais raisonnables, la gestion des deniers publics ;
- Sur le plan technique, la prévision budgétaire, au-delà d'un an, deviendrait difficile, complexe et approximative.

### 3.2.1.1.4. Le principe de l'unité budgétaire

Principe de droit budgétaire selon lequel tous les éléments budgétaires doivent être rassemblés dans un seul document. La signification de ce principe est double :

- **Comme règle de fond :** Il exige que soit soumise à l'approbation du parlement la totalité des ressources publiques et des charges prévisibles de l'Etat pour l'année à venir ;
- **Comme règle de forme :** Il postule que les ressources publiques et les charges prévisibles soient toutes présentées simultanément au parlement, afin qu'il puisse, lors du vote du budget, avoir, d'une part, une vision globale et complète sur les moyens et les charges de l'Etat et, d'autre part, arrêter ses options en pleine connaissance de cause.

Les raisons d'être et la signification de ce principe sont politiques et techniques :

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

- **Une raison politique** : La présentation d'un document unique, clair, précis et accessible à tous les parlementaires, permet un contrôle efficace et une appréciation valable des recettes et des dépenses ;
- **Une raison technique** : Seule une vue globale du budget permet d'en connaître la masse totale des recettes et des dépenses, sans être contraint de recourir à une multitude de documents.

## **3.2.1.1.5. Le principe de l'universalité budgétaire**

Principe de droit budgétaire selon lequel le budget doit réunir en une seule masse toutes les ressources publiques et doit imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses publiques, pour leur valeur réelle, sans limite, contraction ou affectation. Ce principe présente, dans sa conception, deux aspects :

- D'un point de vue comptable, il interdit toute compensation entre les dépenses et les recettes en vue de faire apparaître seulement le solde d'une opération génératrice de recettes ou de dépenses : c'est la règle de non compensation ;
- D'un point de vue juridique, il s'oppose à ce qu'une recette soit affectée au financement privilégié d'une dépense particulière : c'est la règle du non affectation des recettes.

## **3.2.1.1.6. Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**

Principe de droit budgétaire selon lequel les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Cette incompatibilité s'étend également aux conjoints des ordonnateurs qui ne peuvent être, en aucun cas, leurs comptables assignataires.

Ce principe a été imposé pour permettre d'obtenir une saine gestion des finances publiques.

## **3.2.1.1.7. Le principe de la spécialité des crédits**

Le principe de la spécialité des crédits signifie que les crédits prévus et autorisés dans le budget ne constituent pas une masse globale permettant de faire face indifféremment aux dépenses, mais une série de crédits correspondant à une opération précise, avec un montant fixé. Cette règle concerne la présentation, mais surtout l'exécution des dépenses publiques :

- Les crédits sont affectés et spécialisés par chapitre ou par secteur, selon le cas, groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ;
- Dans une conception stricte de cette règle, les crédits budgétaires inscrits à un chapitre ou à un secteur ne peuvent être utilisés dans un autre chapitre ou dans un autre secteur.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 3.2.1.2. Le contenu de budget de l'Etat

Le budget de l'Etat se compose de deux titres, l'un concerne les recettes (les ressources) de l'Etat et l'autre concerne les dépenses (les charges) de l'Etat.

- **Les recettes**

Les ressources du budget général de l'Etat comprennent<sup>25</sup> :

- Les recettes de nature fiscale ainsi que les produits des amendes ;
- Les revenus des domaines de l'Etat ;
- La rémunération des services rendus et les redevances ;
- Les fonds de concours et les dons et legs ;
- Les remboursements en capital des prêts et avances consentis par l'Etat sur le budget général et les intérêts y afférents ;
- Les produits divers de budget dont le recouvrement est prévu par la loi ;
- Les revenus des participations financières de l'Etat légalement autorisées ;
- Les versements effectués par les fonds de participation au titre de la gestion de portefeuille d'actions qui leurs sont confiés par l'Etat.

- **Les dépenses**

Les dépenses de l'Etat sont des charges supportées par l'Etat, afin de satisfaire les besoins publics, elles comprennent les dépenses d'investissement, de fonctionnement ...etc.

## 3.2.2. Les comptes spéciaux de trésor

Ce sont des comptes ouverts dans les écritures du trésor pour retracer les opérations de recettes et les opérations de dépenses des services de l'Etat, faites-en exécution de la loi de finances, mais hors du budget général de l'Etat en raison des conditions particulières de leur financement ou de leur caractère provisoire.

En raison de leur nature particulière, les opérations des comptes spéciaux du trésor. Couramment appelés « comptes hors budget », sont réalisées par dérogation aux principes d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes.

A cette fin, les opérations des comptes spéciaux du trésor sont inscrites dans des comptes dits « spéciaux » par opposition aux comptes de trésorerie ordinaires ouverts normalement dans la comptabilité publique (opérations de trésorerie).

---

<sup>25</sup> Article 11 de loi n° 84-17, Op.cit., modifié et complété par article 1 de la loi 88-05, journal officiel n°02 du 13 janvier 1988.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

Les opérations des comptes spéciaux du trésor, à l'exception des comptes de prêts et des comptes d'avances, sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général de l'Etat<sup>26</sup>.

### 3.2.3. Le budget annexe

Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes (par exemple, l'ex des postes et télécommunications).

Le budget annexe est une dérogation aux règles de l'unité budgétaire (le budget annexe est séparé du budget général de l'Etat) et de l'universalité budgétaire (non-affectation des recettes aux dépenses).

Cette dérogation est justifiée par le souci de permettre à certains services publics auxquels une gestion commerciale s'impose, sans leur attribuer la personnalité morale (s'ils avaient la personnalité morale, ils seraient dotés de l'autonomie financière), de retracer les activités des biens ou des services qu'ils vendent (ce qui les rapprochent de l'activité économique) et d'en contrôler la rentabilité.

Pour toutes ces raisons, les dépenses et les recettes des budgets annexes sont présentées en dehors du budget général de l'Etat afin d'opérer une comparaison entre elles pour déterminer si leur gestion est saine ou déficitaire.

Les opérations du budget annexe sont exécutées dans les mêmes conditions que le budget général de l'Etat<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministère de Finances, Alger, 2007. p62.

<sup>27</sup> Idem. p67.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## Section 02 : L'exécution des dépenses publiques

Cette section est consacrée à la présentation des acteurs chargés d'exécuter les dépenses publiques ainsi les conditions et le contenu d'exécution.

### 1. Les agents d'exécution

Les agents publics principaux chargés de l'exécution du budget de l'Etat sont :

#### 1.1. Les ordonnateurs

L'ordonnateur est toute personne ayant qualité au nom de l'Etat, d'une collectivité locale, d'un établissement public pour contracter, constater, liquider une créance ou une dette et pour prescrire, soit le recouvrement (créance), soit le paiement (dette). Généralement placé à la tête d'un service public, l'ordonnateur a pour mission principale, le fonctionnement de son service dans les meilleures conditions. Il doit normalement associer ses efforts pour assurer la prise en charge des besoins des usagers, tout en respectant la réglementation<sup>28</sup>.

Les fonctions de l'ordonnateur ne sont pas toutes de l'ordre financier, il est d'abord le gestionnaire principal ou secondaire du service (au plan du droit administratif), il est l'ordonnateur (vu sous l'angle de la comptabilité publique)<sup>29</sup>.

Un ordonnateur, peut-être principal, secondaire ou unique, ils peuvent<sup>30</sup> :

- En cas d'absence ou d'empêchement, se faire suppléer par un acte de désignation régulièrement établi et notifié au comptable assignataire ;
- Dans la limite de leur attribution et sous leur responsabilité, donner délégation de signature à des fonctionnaires titulaires placés sous leur autorité directe.

---

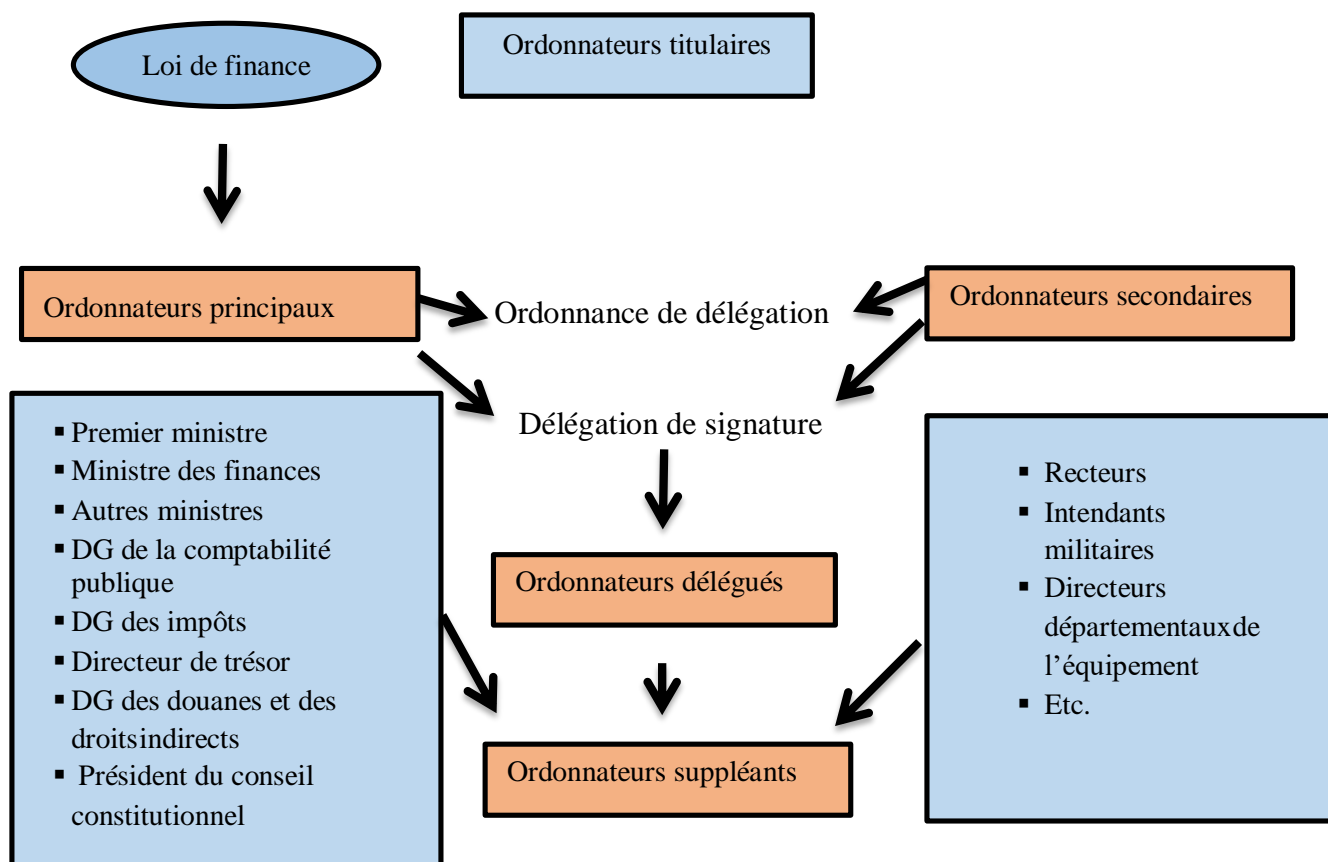
<sup>28</sup> Ali BISSAAD, Droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, bouzaréah Alger, 2004, p 84.

<sup>29</sup> Idem, p84.

<sup>30</sup> Ibid., p93.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

Figure N°02 : Les divers ordonnateurs



Source : Michel PAUL, finances publiques, Guarlino éditeur, paris, 2001, p 166.

## 1.2. Les comptables publics

Le comptable public est « toute personne régulièrement nommée pour effectuer, outre les opérations suivantes :

- Recouvrement de recettes et paiement de dépenses ;
- Garde et conservation des fonds, titres, valeurs, objets ou matières dont il a la charge ;
- Maniement de fonds, titres, valeurs, biens, produits et matières ;
- Mouvement de comptes de disponibilité »<sup>31</sup>.

Les comptables publics sont nommés par le ministre chargé des finances. Ils relèvent exclusivement de son autorité. Certains comptables publics peuvent être agréés par le ministre chargé des finances. Les modalités de nomination ou d'agrément des comptables publics sont

<sup>31</sup> Article 33 de la loi n° 90-21, journal officiel n°02 du 13 janvier 1988.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

fixées par voie réglementaire<sup>32</sup>.

On peut distinguer les catégories des comptables suivantes<sup>33</sup>:

- Les comptables principaux et les comptables secondaires ;
- Les comptables directs du Trésor et les autres comptables publics ;
- Les comptables d'ordre et les comptables en deniers ;
- Les comptables patents et les comptables de fait ;
- Les comptables supérieurs et les comptables subordonnés ;
- Les comptables assignataires et les comptables mandataires.

La plupart de ces concepts, et donc de ces distinctions existent dans la réglementation algérienne.

## 1.3. Les régisseurs

Les régisseurs peuvent être chargés d'effectuer pour le compte d'un comptable public, des opérations d'encaissement ou de paiement, sont personnellement et pécuniairement responsables de ses opérations<sup>34</sup>.

Les régies de recettes et des dépenses sont créées par l'ordonnateur du budget de l'organisme public concerné après accord de comptable assignataire<sup>35</sup>.

## 1.4. Les contrôleurs financiers

Le contrôleur financier (et le contrôleur financier adjoint) est nommé par le ministre chargé des finances parmi les fonctionnaires exerçant au sein de la direction générale du budget et appartenant aux grades d'inspecteur central ou inspecteur principal ou tout grade équivalent et justifiant une ancienneté de 05 années en cette qualité<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Article 34 De la loi n° 90-21, journal officiel n°02 du 13 janvier 1988.

<sup>33</sup> Ali BISSAAD, Droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, bouzaréah Alger, 2004. p108-110.

<sup>34</sup> Article 49 de la loi n°90-21, Op.cit.

<sup>35</sup> Ali BISSAAD, Op.cit. p 111.

<sup>36</sup> Idem, p 116.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 2. Les conditions d'exécution des dépenses publiques

L'exécution régulière des dépenses publiques suppose réunies deux conditions :

### 2.1. Une condition de forme

Une condition de forme, de droit budgétaire : l'autorisation annuelle donnée par le budget des organismes publics. La nécessité du vote du budget comme condition préalable de l'exécution régulière des dépenses publiques ressort de la définition du budget telle qu'elle est présentée (en Algérie) dans l'article 03 de la loi 90-21 « le budget est l'acte qui prévoit et autorise pour l'année civile l'ensemble des recettes, des dépenses... ». D'où les opérations de dépenses consistent en l'utilisation des crédits autorisés<sup>37</sup>.

### 2.2. Une condition de fond

Une condition de fond, de droit administratif ou civil : l'existence de dettes des organismes publics.

Les dettes des organismes publics ont deux origines<sup>38</sup>:

- Une origine volontaire : les actes juridiques par lesquels les organismes publics créent des obligations ;
- Une origine involontaire : les faits créateurs d'obligations à la charge des organismes publics, que ceux-ci ne font que constater.

## 3. Le contenu d'exécution des dépenses publiques

Les dépenses publiques comprennent, notamment :

- Les dépenses de fonctionnement ;
- Les dépenses d'équipement à caractère définitif.

### 3.1. Les dépenses de fonctionnement

Elle repose sur la distinction entre deux phases successives : la phase administrative relevant de l'ordonnateur et la phase comptable qui est la compétence exclusive du comptable public.

---

<sup>37</sup> Jacques MAGNET, *Eléments de la comptabilité publique*, Edition L.G.D.J., 5<sup>ème</sup> édition, paris, 2001, pp 65-66.

<sup>38</sup> Jacques MAGNET, *op.cit* . p 70-71.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 3.1.1. La phase administrative

Phase préalable à l'exécution comptable, elle comporte trois catégories d'opérations :

### 3.1.1.1. L'engagement

L'engagement est défini par la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, comme étant « l'acte par lequel est constatée la naissance d'une dette »<sup>39</sup>; c'est-à-dire l'acte qui rend l'administration débitrice et qui se traduira nécessairement au plan comptable, par une sortie de deniers publics.

C'est un acte générant une obligation, de laquelle résultera une charge. Mais cet acte doit être pris dans le strict respect des autorisations budgétaires et des lois et règlements en vigueur<sup>40</sup>.

L'ordonnateur est tenu au strict respect de la réglementation en vigueur en matière d'engagement préalable des dépenses.

Les ordonnateurs tiennent une comptabilité des engagements destinée à déterminer à tout moment le montant des engagements pris par rapport aux autorisations de programmes ou aux crédits de paiement et le montant des soldes disponibles<sup>41</sup>. Cette comptabilité retrace :

- **En matière de dépenses de fonctionnement<sup>42</sup>:**
  - Les crédits ouverts ou délégués par chapitre et article ;
  - Les délégations de crédits accordées aux ordonnateurs secondaires ;
  - Les engagements effectués et les soldes disponibles.
- **En matière de dépenses d'équipement et d'investissement<sup>43</sup>:**
  - Les engagements effectués sur les autorisations de programme et leurs modifications successives ;
  - Les engagements effectués au titre des délégations d'autorisations de programme ;
  - Les soldes disponibles.

---

<sup>39</sup>Article 19 de la loi n°90-21, Op.cit.

<sup>40</sup> Manuel de procédures d'exécution des recettes et dépenses publiques, op.cit., p10-11

<sup>41</sup> Article 16 de décret exécutif n°91-313 du 07 septembre 1991 fixant les modalités et le contenu de la comptabilité des engagements et comptes publics, journal officiel n°43 du 18 septembre 1991.

<sup>42</sup> Article 17, décret exécutif n°91-313, Op.cit.

<sup>43</sup> Article 19, idem.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 3.1.1.2. La liquidation

La liquidation permet la vérification sur pièces et la fixation du montant exact de la dépense publique<sup>44</sup>. C'est en fait une opération qui consiste à arrêter le montant justifié des droits acquis par le créancier du service public. La liquidation n'a pas pour effet de créer la dette publique, mais de la déclarer. La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense qui résulte. La liquidation est effectuée après constatation du service fait<sup>45</sup>.

## 3.1.1.3. L'ordonnancement

L'ordonnancement ou le mandatement est l'acte par lequel est donné l'ordre de payer la dépense publique<sup>46</sup>. En pratique, c'est l'ordre de payer adressé par l'ordonnateur au comptable public assignataire, à travers un titre en vertu duquel, le créancier du service public va pouvoir obtenir le paiement des sommes liquidées à son profit<sup>47</sup>.

Ce titre prend la forme d'une ordonnance de paiement lorsque ce dernier est émis par un ordonnateur principal, et d'un mandat de paiement lorsqu'il émane d'un ordonnateur secondaire.

L'ordonnance de paiement est assignée payable sur la caisse du trésorier central ou de trésorier principal, tandis que le mandat de paiement est assigné payable sur la caisse des trésoriers de wilayas<sup>48</sup>.

L'ordonnance ou le mandat de paiement doivent être appuyés de tous les documents justifiants la dépense à payer notamment la facture établie selon les dispositions réglementaires relatives à la facture et revêtue impérativement de la mention de service fait<sup>49</sup>.

L'ordonnance ou le mandat de paiement sont soumis avant leur signature, au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées (contrôleur financier de l'Etat).

---

<sup>44</sup> Article 20 de la loi 90-21 du 15 août 1990 relatives à la comptabilité publique, Journal officiel n°35, du 15 août 1990.

<sup>45</sup> Manuel de procédures d'exécution des recettes et dépenses publiques. Op.cit., p 10.

<sup>46</sup> Article 19 de la loi 90-21. Journal officiel n°02 du 13 janvier 1988.

<sup>47</sup> Manuel de procédures d'exécution des recettes et dépenses publiques. Op.cit., p 11.

<sup>48</sup> Articles 25 et 26 de décret exécutif 91-313 Op.cit.

<sup>49</sup> Manuel de procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques, op.cit., p10.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## ➤ **Comptabilité des ordonnancements et des mandatements des ordonnateurs :**

La comptabilité des ordonnancements et des mandatements tenus par les ordonnateurs retrace <sup>50</sup>:

- Les crédits ouverts ou délégués ;
- Les engagements effectués ;
- Les délégations de crédits accordées aux ordonnateurs secondaires ;
- Les montants des ordonnances ou mandats émis ;
- Les crédits disponibles.

## ➤ **Procédures particulières d'exécution des dépenses publiques :**

Certaines dépenses peuvent être effectuées sans ordonnancement préalable et d'autres, sans ordonnancement.

En effet, en vertu des dispositions de l'article 153 du décret précité, les dépenses ci-après sont payables<sup>51</sup> :

- **Sans ordonnancement préalable :**
  - les paiements par voies de régies d'avances ;
  - le principal et les intérêts dus au titre des emprunts de l'Etat ainsi que les pertes de change sur le principal ;
  - les dépenses à caractère définitif exécutées au titre des opérations d'équipements publics bénéficiant d'un financement sur concours extérieurs.
- **Sans ordonnancement :**
  - Les pensions des moudjahidine et les pensions de retraite servies sur le budget de l'Etat ;
  - Les rémunérations des membres de la direction politique et du Gouvernement ;
  - Les frais et fonds spéciaux.

Les ordonnateurs ne peuvent ordonner l'exécution de dépense sans ordonnancement préalable qu'en vertu de dispositions de la loi de finances.

---

<sup>50</sup> Articles 23 de décret exécutif 91-313 Op.cit.

<sup>51</sup> Manuel de procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques, op.cit., p12.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 3.1.2. La phase comptable

Elle intervient dès la transmission de l'ordre de paiement au comptable par l'ordonnateur.

Le paiement est l'acte par lequel un organisme public se libère de sa dette. Il est du ressort exclusif des comptables conformément au principe de séparation des tâches administratives des tâches comptables. Toutefois, le paiement n'est pas une simple opération de caisse, le comptable exerce un rôle important en matière de contrôle de la régularité de la dépense<sup>52</sup>.

En tant qu'agent payeur, le comptable doit s'assurer avant d'admettre une dépense au paiement<sup>53</sup>:

- De la conformité de l'opération avec les lois et règlements en vigueur ;
- De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- De la régularité des opérations de liquidation de la dépense ;
- De la disponibilité des crédits ;
- Que la créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'opposition ;
- De caractère libératoire de paiement ;
- Des visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur ;
- De la validité de l'acquis libératoire.

Une fois le comptable payeur admet la dépense au paiement, il doit dans ce cas exercer son rôle de caissier, c'est-à-dire procéder au règlement de la dépense.

Le règlement doit libérer l'organisme public de sa dette. Pour qu'il soit ainsi, le comptable public est tenu de s'assurer que le paiement sera effectué au véritable créancier de l'organisme public ou à son représentant légalement désigné ou au représentant désigné par le créancier (représentation conventionnelle) par un acte reconnu valable (procuration)<sup>54</sup>.

Le règlement de la dépense peut intervenir suivant les modes de règlement prévus par la réglementation : remise d'espèces (dans la limite des montants autorisés par la réglementation), chèque sur le trésor, mandat carte postale, virement postal ou bancaire »<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Ali BISSAAD, droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, Bouzaréah Alger, 2004, P 179.

<sup>53</sup> Ali BISSAAD, op.cit., 2004, P 179.

<sup>54</sup> Idem, P179-P180.

<sup>55</sup> Ibid., p180.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 3.2. Exécution des dépenses d'équipement à caractère définitif

Ces dépenses s'inscrivent au budget général de l'Etat sous la forme d'autorisations de programme et s'exécutent à travers les crédits de paiement.

On distingue <sup>56</sup>:

- Les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés aux investissements;
- Les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés aux opérations en capital.

## 3.3. Les autorisations de programme

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs autorisés à engager pour l'exécution des programmes d'équipements publics.

Les autorisations de programme, appelées également crédits d'engagement ou encore autorisations d'engagement, permettent à l'ordonnateur de procéder à l'engagement des dépenses d'équipement à caractère définitif, mais non de les payer.

La consommation des autorisations de programme exige avant engagement, la notification, par le ministre des finances (D.G.B.), aux responsables compétents d'une autorisation de programme répartie par sous-secteur de la nomenclature des investissements publics.

Cette notification traduit la décision prise par le ministre des finances d'autoriser l'engagement de la dépense d'équipement à caractère définitif et prend, à cet effet, le nom de décision-programme

## 3.4. Les crédits de paiement

Les crédits de paiement représentent les dotations annuelles susceptibles d'être ordonnancées, mandatées ou payées pour la couverture des contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

L'autorisation de programme n'est qu'un crédit d'engagement. Pour que la dépense d'équipement puisse être réglée, il faut que l'ordonnateur dispose d'un crédit d'une autre nature, résultante obligatoire de l'autorisation de programme, appelé crédit de paiement.

Les crédits de paiement sont votés et accordés en plusieurs budgets successifs, en fonction d'un échéancier prévisionnel des paiements à assurer.

Ces crédits sont notifiés par les responsables compétents aux comptables publics assignataires et servent aux paiements des dépenses d'équipement à caractère définitif.

---

<sup>56</sup> Manuel de contrôle des dépenses engagées, op.cit.2007 p 41-42.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## Section 03 : Contrôle des dépenses publiques

Le contrôle peut se définir comme étant un processus qui permet de s'assurer de l'efficacité et l'efficience des opérations, la fiabilité des informations communiquées et le respect des lois et réglementations en vigueur.

### 1. Principes généraux

Le contrôle des finances publiques ne doit pas être confondu avec l'autorisation budgétaire. Celle-ci est normalement préalable à toute exécution des dépenses et des recettes, alors que le contrôle n'intervient qu'une fois l'exécution entamée<sup>57</sup>.

Le contrôle porte à la fois sur les recettes et sur les dépenses. Son objet est d'assurer de l'autorisation budgétaire en veillant à la régularité d'exécution des recettes et des dépenses publiques et « au bon emploi des crédits, fonds et valeurs».

Mais le contrôle porte surtout sur les dépenses publiques car, s'agissant des recettes, on peut compter sur la vigilance des débiteurs des personnes publiques (notamment sur les contribuables) pour veiller au respect de la régularité de l'exécution<sup>58</sup>.

Le contrôle des finances publiques est indispensable pour assurer une bonne gestion des services publics et éviter des gaspillages voir des détournements de deniers publics. Il est également nécessaire au point de vue pratique. Le budget étant une autorisation préalable d'effectuer des dépenses et des recettes, il faut que des contrôles s'exercent pour vérifier si les autorisations données par les assemblés délibérantes en bien été respectés. Enfin, le contrôle en dévoilant des irrégularités ou des détournements permet de prendre des sanctions afin d'éviter le renouvellement<sup>59</sup>.

### 2. Classification des contrôles des dépenses publiques

Différents critères d'étude des modalités de contrôle de l'exécution des lois de finances peuvent être indiqués :

- Moment du contrôle : contrôle a priori, en cours et a posteriori ;

---

<sup>57</sup> Ali BISSAAD, Droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, bouzaréah Alger, 2004. P 27-28.

<sup>58</sup> LOÏC Philip et autres, Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, tome 02, Edition Economica, Paris P 475.

<sup>59</sup> LOÏC Philip et autres. Op.cit., p 476.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

- La nature du contrôle ; contrôle politique, juridictionnel et administratif ;
- Lien avec le service contrôlé : contrôle interne ou externe à l'administration.

## 2.1. Classification selon le critère du moment du contrôle

C'est le critère qui prend en considération le facteur temporel. Il s'agit de positionner le contrôle vis-à-vis de l'opération contrôlée. On distingue ainsi selon ce critère trois types de contrôles :

### 2.1.1. Le contrôle préalable ou à priori

C'est un contrôle qui se réalise avant l'exécution de l'opération. En principe, il s'agit d'un contrôle très souvent politique comme par exemple le vote du budget (acte d'autorisation et de prévision) par l'autorité délibérante. En conséquence, ce contrôle est très souvent un contrôle d'opportunité. C'est le droit budgétaire qui organise le plus souvent ce contrôle à priori<sup>60</sup>.

### 2.1.2. Le contrôle en cours d'exécution

C'est un contrôle qui intervient pendant la réalisation concrète de l'opération considérée. Ce contrôle qui concerne l'exécution, se réalise très souvent au regard de respect des règles d'exécution et en particulier des règles de la comptabilité publique. C'est un contrôle de régularité comme par exemple celui qui est réalisé par le comptable public. Mais il peut s'agir également d'un contrôle d'opportunité notamment lorsque c'est l'ordonnateur qui examine cette question<sup>61</sup>.

### 2.1.3. Le contrôle à posteriori

C'est un contrôle qui intervient après la réalisation de l'opération. Juridiquement, c'est le contrôle le plus complet puisqu'il permet d'apprécier d'intégralité de l'opération financière de sa mise en œuvre à son achèvement. La manifestation la plus éclatante de cette forme de contrôle et le contrôle juridictionnel réalisé par les juridictions financières : cours des comptes, cours de discipline budgétaire et financière et chambres régionales des comptes. Mais il existe également des contrôles par l'autorité délibérante a posteriori<sup>62</sup>.

## 2.2. Classification en fonction de la qualité de l'organe chargé de contrôle

On prend ici en considération la qualité de l'organe de contrôle par rapport à l'organisme contrôlé suivant que cet organe est ou n'est pas extérieur à l'organisme qui effectue l'opération contrôlée. On distingue ainsi deux types de contrôles.

---

<sup>60</sup> Éric OLIVA, finances publiques, Edition DALLOZ, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 2008, pp 393-394.

<sup>61</sup> Ibid., pp 393-394.

<sup>62</sup> Idem.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## 2.2.1. Les contrôles internes

Ce sont les contrôles qui sont effectués par des agents de l'organisme dépensier. Le plus souvent, les organismes publics sont dotés de services financiers plus au moins étoffés selon l'importance dudit organisme. Ces services financiers vont être chargés de contrôler les opérations notamment en cours d'exécution. Les organismes les plus développés possèdent un corps interne spécialisé dans le contrôle. Le plus souvent les compétences de ce corps ne se limitent pas aux seuls aspects financiers<sup>63</sup>.

## 2.2.2. Les contrôles externes

Ce sont les contrôles qui sont réalisés par des agents extérieurs aux organismes dépensiers. Par exemple, des agents du ministère des finances vont être chargés de contrôler les opérations réalisées dans les ministères « dépensiers ». Mais, il existe de nombreux contrôles externes tels que ceux réalisés par les juridictions financières ou les autorités délibérantes. Dans ce dernier cas du reste le caractère interne ou externe prête à discussion. Le contrôle est externe à l'opération généralement réalisées par l'exécutif, mais interne à l'organisme contrôlé<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> OLIVA Eric, finances publiques, Edition DALLOZ, 2emeedition, paris, 2008 .P 394-395.

<sup>64</sup> Éric OLIVA et autres, op.cit., 2008, P 394-395.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

**Tableau N°02** : les contrôles internes et externes à l'administration

		Nature du contrôle	Catégories d'agents publics contrôlés	Moment du contrôle	Objet de contrôle
<b>Contrôle internes</b>	Contrôle financier	Non juridictionnel	Ordonnateurs	A priori	Théoriquement régularité seule mais...
	Inspection générale des Finances	Non juridictionnel	Comptables	A posteriori et en cours d'exécution	Opportunité
<b>Contrôles externes</b>	La cour des comptes	Juridictionnel	Comptables	A Posteriori	Régularité
		Non juridictionnel	Ordonnateurs + entreprises publiques	A Posteriori	Opportunité
	La cour de discipline budgétaire et financière	Juridictionnel	Ordonnateurs	A Posteriori	Régularité
	Parlement	Non juridictionnel	Ordonnateurs et Comptables	A Posteriori	Opportunité

Source : Christian BIGAUT, finances publiques droit budgétaires, Paris, 1995, p 193.

Le tableau permet de constater une coexistence de types de contrôle dont les conceptions sont profondément différentes, qui se complètent les uns les autres puisqu'ils s'adressent à deux catégories d'agents de l'Etat : les comptables publics et les ordonnateurs.

### 2.3. Classification selon la nature du contrôle

On distingue suivant les caractères du contrôle qui est réalisé sur les opérations et on peut ainsi distinguer selon leur nature trois types de contrôles :

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## **2.3.1. Le contrôle politique**

C'est un contrôle démocratique qui se réalise directement par le peuple soit indirectement par ses représentants. En général, le contrôle politique correspond au contrôle effectué par l'autorité délibérante de l'organisme considéré<sup>65</sup>.

## **2.3.2. Le contrôle administratif**

Principaux agents qui assurent ce contrôle. Mais les juridictions financières ont également des attributions dites administratives notamment lorsqu'elles exercent le contrôle de gestion d'un organisme<sup>66</sup>.

## **2.3.3. Le contrôle juridictionnel**

C'est un contrôle qui est réalisé par les juridictions en particulier financière, mais il peut comprendre des juridictions plus générales comme le conseil constitutionnel ou le juge administratif. Le contrôle juridictionnel permet de faire juger les abus ou les fraudes et de sanctionner les irrégularités commises. Il est très complet en ce sens qu'il porte sur l'ensemble des opérations financières et il est bien entendu exclusivement juridique<sup>67</sup>.

## **2.4. La combinaison des contrôles**

Les contrôles des finances publiques se combinent essentiellement en ce qui concerne le moment de contrôle et la nature du contrôle. Ce tableau ci-dessous représente la combinaison des contrôles.

---

<sup>65</sup> Éric OLIVA et autres, op.cit., 2008, P 395-396.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Ibid.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

**Tableau N°03:** La combinaison des contrôles

Type de contrôle	Contrôle a priori	Contrôle en cours d'exécution	Contrôle a posteriori
<b>Contrôle politique</b>	<b>Oui : autorité délibérante vote du budget.</b>	Oui: autorité délibérante suivi et modification du budget.	Oui : autorité délibérante : exécution de budget.
<b>Contrôle administrative</b>	Oui : contrôle avant l'engagement.	<b>Oui:contrôle budgétaire et comptable ministériel.</b>	Oui: inspection des finances et corps spécialisés.
<b>Contrôle juridictionnel</b>	Oui : rare : contrôle budgétaire par les chambres régionales des comptes	Non	<b>Oui: jugement des comptes et les ordonnateurs.</b>

Source : Éric OLIVA, finances publiques, édition DALLOUZ, 2<sup>ème</sup> éditions.

Les cases en caractère gras présentent le contrôle qui revêt pour chaque cas le plus d'intensité. Ainsi, le contrôle politique est plutôt un contrôle a priori, le contrôle administratif, un contrôle en cours d'exécution, le contrôle juridictionnel un contrôle a posteriori.

# Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques

---

## Conclusion du chapitre I

Nous avons vu à travers ce chapitre que le budget de l'Etat peut être considéré comme une traduction financière de plan d'action de l'Etat, c'est-à-dire l'état de prévision des recettes et des dépenses annuelles de l'Etat. Et vu que ces dernières constituent une composante essentielle dans le budget de l'Etat et dans l'économie, des mécanismes du contrôle ont été imposés sur l'exécution du budget.

La diversité des contrôles selon les différentes classifications, devraient permettre de réduire le nombre d'infractions commises et constituer un moyen d'assurance de la bonne gestion des deniers publics.

Le contrôle financier est une forme du contrôle a priori qui permet de déceler les éventuelles erreurs et d'assurer la rectification des décisions budgétaires avant qu'elles soient définitives. De cela, dans le prochain chapitre, nous allons essayer de développer ce type de contrôle qui s'exerce sur les dépenses engagées.

# Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

## Introduction au chapitre II

Le contrôle financier est une forme particulière de contrôle qui s'exerce sur les décisions financières de certains ordonnateurs et constitue la principale modalité de contrôle à priori. Cette forme de contrôle est née du besoin ressenti de veiller à la régularité des engagements de dépenses<sup>68</sup>.

Ce contrôle est exercé par des agents placés sous l'autorité du ministre des finances appelés contrôleurs financiers (CF), ces derniers sont assistés par des contrôleurs financiers (CF) adjoints. Le champ d'application de ce contrôle préalable est prévu par l'article 2 du décret exécutif n° 09-374 du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées.

Le contrôle financier intervient dans des délais limités et suivant des procédures et mécanismes qui peuvent assurer la réglementation en vigueur.

De ce fait, nous allons consacrer ce chapitre pour une présentation générale de contrôle financier des dépenses engagées, voir le champ d'application et mission du contrôle préalable de ces dépenses et les mécanismes du fonctionnement de contrôle financier.

## Section 1 : présentation générale du contrôle financier

Le contrôle financier est un contrôle préventif a priori des dépenses publiques mis en œuvre par des agents publics appelés contrôleurs financiers. Il s'agit des dispositions du DE n°92-414 du 14 novembre 1992, qui ont été révisées et complétées, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, qui régissent ce contrôle préalable des opérations d'engagement.

### 1. Définition et particularités du contrôle financier

Etant un axe principal de notre étude, et vu son importance dans la compréhension de notre travail, le concept de contrôle financier doit être défini tout en présentant ses particularités.

---

<sup>68</sup> ORSONI Gilbert et VIESSANT Céline, *Eléments de finances publiques*, Edition ECONOMICA, paris, 2005. p 118.

# Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

## 1.1. Définition du contrôle financier

Le contrôle du CF s'intitule « Le contrôle préalable des dépenses engagées », il s'agit d'un contrôle administratif, à priori et de régularité. Il est a priori, parce qu'il est exercé avant l'accomplissement des actes administratifs ; c'est-à-dire, avant l'exécution de la dépense. Il est aussi, un contrôle de régularité, étant donné qu'il ne se base pas sur l'opportunité, donc il est défini 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 soit pris »<sup>69</sup>.

Le contrôle préalable des dépenses engagées « Il s'agit de prévoir au moment de l'engagement de la dépense les dépassements de crédits qu'elle risque d'entraîner, et d'évaluer d'éventuels risques délicats »<sup>70</sup>.

## 1.2. Les particularités du contrôle préalable des dépenses engagées

En comparant le contrôle préalable des dépenses engagées aux autres types de contrôle, nous constatons qu'il est caractérisé comme suit <sup>71</sup>:

- Contrôle préventif de la régularité : Le CF intervient dans la première phase du circuit de la dépense publique, a priori ; ceci constitue son aspect préventif. Dans ce cadre, il apprécie la régularité de la dépense, laquelle permettra son exécution légale ;
- Contrôle prohibitif : Le visa du CF a un caractère prohibitif car, aucune dépense ne peut être exécutée si elle n'est pas visée au préalable.

## 2. Rôle du contrôleur financier

Le contrôleur financier joue un triple rôle <sup>72</sup>:

### 2.1. En tant que contrôleur

Le contrôle consiste à apprécier la régularité des opérations d'engagement effectuées. Ainsi, le contrôleur financier vise toutes les propositions d'engagements après vérification de la régularité de la dépense (non pas son opportunité) dans le cas échéant, il doit motiver son rejet.

---

<sup>69</sup> BELHADEF Lilia, « Audit des commandes publiques au sein du service du contrôle financier de la wilaya de Tizi-Ouzou », mémoire de fin d'études, université de Mouloud Mammeri, Tizi Ouzou, 2017-2018, P.34.35

<sup>70</sup> Roland THESAUROS, le contrôle financier en Algérie, thèse pour le doctorat en droit, université d'Alger, 1968, p13.

<sup>71</sup> Roland THESAUROS, op.cit., 1968, p35

<sup>72</sup> Idem. P38

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### **2.2. En tant que comptable**

Le contrôleur financier tient une comptabilité des engagements pour les dépenses de fonctionnement et d'équipement. Il est aussi chargé d'assurer la tenue et le suivi des effectifs par chapitre budgétaire et tenir des registres de consignation des visas et des rejets.

### **2.3. En tant que représentant, informateur et conseiller**

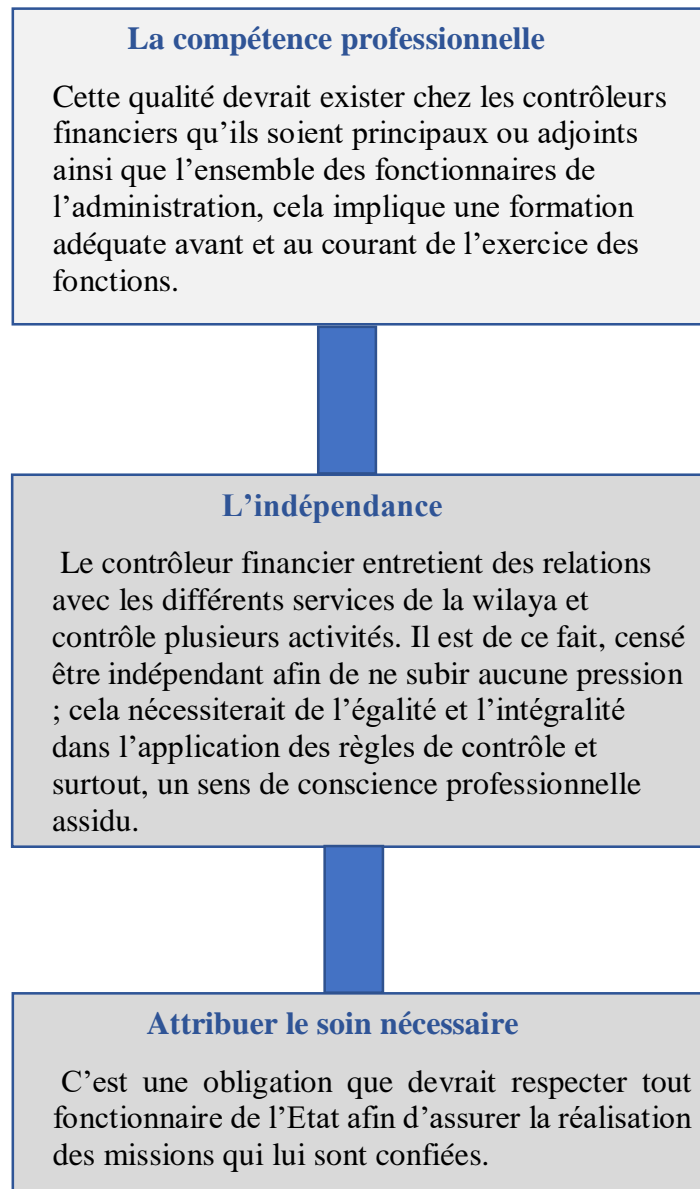
Le contrôleur financier participe avec les ordonnateurs et les services, aux prévisions budgétaires, aux travaux afférents à la préparation et aux discussions du budget. En tant que représentant, il représente le Ministre des finances auprès des commissions des marchés publics ainsi qu'auprès des conseils d'administration, d'orientation des organismes et des E.P.A. S'agissant de son rôle d'informateur, il transmet au Ministre chargé du budget des situations périodiques destinées à renseigner ses services compétents sur l'évolution des engagements de dépenses et des effectifs et propose des avis ayant pour objet notamment, une meilleure exécution des marchés publics par les ordonnateurs. Enfin, pour son rôle de conseiller de l'ordonnateur, Le CF collabore avec les ordonnateurs en vue de la bonne exécution du budget annuel, par ses conseils et observations, dans les aspects financiers de ses missions.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

### 3. Les règles à respecter par le contrôleur financier lors de l'exercice de ses fonctions

Il est tenu lors de l'exercice de ses fonctions de respecter un ensemble de règles notamment :

**Figure N°03** : Les règles à respecter par le contrôleur financier lors de l'exercice de ses fonctions



**Source** : établis selon une lecture d'un document du ministère de finance. « le contrôle préalable des dépenses engagées ».

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 4. Principes et objectifs du contrôle financier

Nous évoquerons d'abord les principes du contrôle financier puis nous passerons aux objectifs de ce dernier<sup>73</sup>:

#### 4.1. Les principes du contrôle financier

Le contrôle des dépenses engagées s'applique dans le respect de plusieurs principes dont <sup>74</sup>:

##### a. Le principe de légalité

L'opération de contrôle est en fait une vérification de :

- L'existence de la dépense, puisque cette dernière doit être citée expressément par la loi;
- L'application de la loi, des formes et des procédures qui y sont précisées et cela dans chaque phase de l'exécution de la dépense.

##### b. Le principe de rendement

Un contrôle « rationnel » devrait assurer moins de dépenses pour le plus d'efficacité possible.

##### c. Le principe d'efficacité

Il faut que le contrôle mène à une rationalisation des choix budgétaires de l'Etat.

#### 4.2. Les objectifs du contrôle financier

D'autre part, un contrôle efficient devrait atteindre les objectifs pour lesquels il a été conçu, il s'agit de :

- Protéger les finances de l'Etat de tous les abus possibles ;
- Garantir que les actes de dépenses de l'Etat soient accomplis dans les règles en vigueur ;
- Assurer une exploitation efficace des deniers publics ;
- Découvrir toutes les erreurs ou la fausse application des lois et procédures.

---

<sup>73</sup> BELHADEF Lilia, op.cit., P39-40.

<sup>74</sup> Ministère de finance, Direction Générale du Budget (DGB), Manuel de contrôle des dépenses engagées, 2007, P 88.

# Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

## Section 2 : champ d'application et mission du contrôle préalable des dépenses engagées

Etant donné dans la réglementation régissant la comptabilité publique, l'exécution d'une dépense se commence par l'engagement qui constitue l'acte primordial dans l'emploi des crédits budgétaires, « c'est donc au stade de l'engagement qu'il convient d'organiser un contrôle « préventif » ayant pour but d'empêcher l'engagement irrégulier des dépenses publiques »<sup>75</sup>.

Pour cette raison, un contrôle préalable portant sur les opérations d'engagement, et d'une manière générale, sur tous les actes susceptibles d'entraîner des dépenses a été institué et conféré au ministre des finances, gardien des deniers publics. Le ministre des finances examine ainsi, par l'intermédiaire de ses agents qu'il nomme par arrêté et qui ne relèvent que lui, les propositions d'engagements du point de vue de la régularité de la dépense au regard de la réglementation en général et spécialement de la réglementation financière. Ces agents, appelés contrôleurs financiers, ils sont rattachés à la direction générale de budget<sup>76</sup>.

### 1. Le champ d'intervention du contrôle préalable des dépenses engagées

D'après l'article 02 du décret exécutif n° 09-374 du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôle préalable des dépenses engagées s'applique aux :

- Budget des institutions et administrations de l'Etat ;
- Budget des établissements publics à caractère administratif ;
- Budget des wilayas ;
- Comptes spéciaux du trésor ;
- Budget annexes ;
- Budget des communes ;
- Budget des établissements publics à caractère scientifiques et cultural et professionnel ;
- Budget des établissements publics à caractère administratif assimilés.

---

<sup>75</sup> Ministère de finance, Direction Générale du Budget (DGB), Manuel de contrôle des dépenses engagées, 2007, p88.

<sup>76</sup> Idem.

# Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

## 1.1. Budget des institutions et administrations de l'Etat

Les budgets des institutions et administrations de l'Etat ce sont des fractions du budget général de l'Etat qui décrivent, pour une année civile, les crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement des institutions et des administrations de l'Etat (par exemple les budgets de la présidence de la république, du premier ministre, des ministres, des services déconcentrés).<sup>77</sup>

## 1.2. Budget des établissements publics à caractère administratif

Les budgets des établissements publics à caractère administratif sont des fractions du budget général de l'Etat qui décrivent les recettes et les dépenses de l'établissement. On distingue deux (02) types des établissements publics : des établissements publics à caractère administratif (EPA) ; les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).<sup>78</sup>

## 1.3. Budget des wilayas

Le budget de wilaya est l'état des prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la wilaya. Il est également un acte d'autorisation et d'administration qui permet le fonctionnement des services de la wilaya et l'exécution de son programme d'équipement et d'investissement.<sup>79</sup>

## 1.4. Comptes spéciaux du trésor

Les comptes spéciaux de trésor ne peuvent être ouverts que par la loi de finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes<sup>80</sup> :

- Comptes de commerce ;
- Comptes d'affectation spéciale ;
- Comptes d'avances ;
- Comptes de prêts ;
- Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.

---

<sup>77</sup> Ministère de finance, Direction Générale du Budget (DGB), Manuel de contrôle des dépenses engagées, 2007, p 89.

<sup>78</sup> Idem

<sup>79</sup> Article 157 de la loi n°12-07 du 21 février 2012, relative à la wilaya, Journal officiel n°12 du 29 février 2012.

<sup>80</sup> Article 48 de la loi n° 84-17, Op.cit.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 1.4.1. Comptes de commerce

Les comptes de commerce retracent, en recettes et en dépenses les montants relatifs à l'exécution des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées, à titre accessoire, par des services publics de l'Etat.<sup>81</sup>

### 1.4.2. Comptes d'affectation spéciale

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de la loi de finances, sont financées au moyen de ressources particulières. Une dotation inscrite au budget général de l'Etat peut compléter les ressources d'un compte d'affectation spéciale dans les limites fixées par la loi de finances.<sup>82</sup>

### 1.4.3. Comptes d'avances

Les comptes d'avances décrivent les opérations d'attribution ou de remboursement des avances que le trésor public est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.<sup>83</sup>

### 1.4.4. Comptes de prêts

Les comptes de prêts retracent les prêts consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet <sup>84</sup>:

- Soit à titre d'opérations nouvelle ;
- Soit à titre de consolidation d'avances.

### 1.4.5. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers

Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux dûment approuvés.<sup>85</sup>

## 1.5. Budget annexes

Le budget annexe, s'agit des opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire les biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix. Les créations ou suppressions des

---

<sup>81</sup> Article 54, de la loi n° 84-17, du 21 février 2012, relative à la wilaya, Journal officiel n°12 du 29 février 2012.

<sup>82</sup> Article 56, de la loi n° 84-17, op.cit.

<sup>83</sup> Article 58, Idem.

<sup>84</sup> Article 59, Idem.

<sup>85</sup> Article 61, de la loi n° 84-17, du 21 février 2012, relative à la wilaya, Journal officiel n°12 du 29 février 2012.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

budgets annexes sont décidées par les lois de finances. Ainsi les budgets annexes comprennent l'ensemble des recettes et dépenses, y compris les crédits affectés aux investissements ; les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que celles applicables aux dépenses de fonctionnement du budget général de l'Etat ; les dépenses d'investissements suivent les mêmes règles que celle applicables aux dépenses à caractères définitif du plan annuel.<sup>86</sup>

### 1.6. Budgets des communes

Le budget communal est l'état de prévisions des dépenses et recettes annuelles des communes. C'est un acte d'autorisation et d'administration qui permet le fonctionnement des services communaux et l'exécutions du programme d'équipement et d'investissement de la commune. La forme et le contenu du budget communal est fixé par voie règlementaire.<sup>87</sup>

### 2. Objet de la mission du contrôle préalable des dépenses engagées

- L'exercice de contrôle préalable des dépenses engagées a pour objet<sup>88</sup> :
- De veiller à la régularité des engagements des dépenses par rapport à la législation en vigueur ;
- De veiller préalablement à la disponibilité des crédits ;
- De confirmer la régularité par un visa sur les documents relatifs aux dépenses ou, le cas échéant, de motiver son refus dans les délais fixés par voie règlementaire qui tient compte de la nature de l'acte ;
- De conseiller l'ordonnateur au plan financier ;
- D'informer mensuellement le ministre chargé des finances sur la régularité des engagements et sur la situation d'ensemble des crédits ouverts et des dépenses engagées.

Selon le décret exécutif n° 92-414 précité le contrôle préalable des dépenses engagées est exercé par les contrôleurs financiers (CF) assistés de contrôleurs financiers adjoints. Les CF et les CF adjoints sont nommés par le ministre chargé du budget.

---

<sup>86</sup> Article 44-45, de la loi n° 84-17, du 21 février 2012, relative à la wilaya, Journal officiel n°12 du 29 février 2012.

<sup>87</sup>Article 176 de la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune, Journal officiel n° 37 du 03 juillet 2011.

<sup>88</sup>Article 58 de la loi n°90-21, Op.cit.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 3. Les niveaux d'exécution du contrôle financier

Le CF, comme l'indiquait son titre primitif du contrôleur des dépenses engagées, contrôle l'engagement de la dépense à l'**échelon central**. Ce contrôle est difficile à assurer étant donné qu'il s'agit de contrôler des opérations qui sont effectuées par le ministre par lui-même ou par ses délégués immédiats. Le contrôle de la gestion financière du ministre est assuré par le CF placé dans chaque ministère. Parfois plusieurs CF se partagent les attributions de contrôle au sein du même ministère, d'autres sont chargés du contrôle de certains grands services. Ces CF représentent le ministre des finances auprès des chefs des grandes administrations centrales et doivent donner leur visa sur les engagements de dépenses effectués par eux.<sup>89</sup>

Le contrôle financier sur l'engagement des dépenses et l'affectation des autorisations de programme à l'**échelon local** est effectué par le **trésorier payeur** général du lieu de résidence de l'ordonnateur secondaire. Ce contrôle doit porter sur la régularité de l'engagement, il est plus souple qu'à l'échelon central. Le trésorier payeur général doit donner un simple avis et non un visa.<sup>90</sup>

Pour éviter le cumul du contrôle central et du contrôle local, il a fallu tenter de déterminer avec précision la notion de « dépense déconcentrée » à laquelle seul le contrôle local s'applique<sup>91</sup>.

### 4. Les missions de CF

Le CF n'a pas qu'un rôle de contrôle strict des actes de dépenses. Sa mission est plus large et s'apparente à celle d'un conseiller financier, d'un comptable et d'informateur.

#### 4.1. La mission de contrôleur

En matière de contrôle des actes de dépenses le CF, doit exercer deux types de contrôle un contrôle au moment de l'engagement et un contrôle spécifique (CS).

##### 4.1.1. Contrôle au moment de l'engagement de la dépense

Le CF a pour fonction principale de contrôler et de « vérifier la régularité des dossiers d'engagement afférents aux dépenses imputables sur les budgets de fonctionnements et

---

<sup>89</sup> Paule Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, finance publique : politique financière : budget-trésor, éditions MONTCHRESTIEN, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, 1983, pp 402-403.

<sup>90</sup> Idem, p 403.

<sup>91</sup> Ibid., p 404.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

d'équipements, sur les comptes spéciaux du trésor ainsi que, tout acte administratif comporte une incidence financière et de délivrer les visas »<sup>92</sup>. De ce fait, tous les actes ayant pour effet d'engager une dépense, sont soumis au visa préalable de CF. Ces actes sont les suivants<sup>93</sup> :

- Les projets d'actes de nomination, de titularisation et ceux concernant la carrière et la rémunération des personnels, à l'exception de l'avancement d'échelon ;
- Les projets d'états nominatifs établis à la clôture de chaque exercice budgétaire ;
- Les projets d'**états matrices** initiaux établis dès la mise en place des crédits ainsi que les projets d'états matrices complémentaires intervenant au cours de l'année budgétaire<sup>94</sup>;
- Les projets de marchés publics et d'avenants ;
- Tout engagement appuyé de bons de commande, de factures proforma, de devis ou de projets de contrats, lorsque le montant ne dépasse pas le seuil prévu par la réglementation des marchés publics ;
- Tout projet d'acte portant allocation de dotation budgétaire, **délégation et modification de crédits budgétaires**<sup>95</sup>;
- Tout engagement relatif aux remboursements de frais, aux charges annexes ainsi qu'aux dépenses sur régies, justifié par des factures définitives.

Le CF doit examiner et vérifier les dossiers d'engagements présentés par l'ordonnateur dans un délai de dix (10) jours au maximum.

### 4.1.2. Le contrôle spécifique (CS)

Outre les attributions que lui sont conférées en matière de contrôle préalable, le CF exerce également CS en deux formes : un contrôle dit a posteriori et un contrôle dit approprié. Ces deux formes de contrôle visent à assouplir les règles d'exécution des dépenses publiques.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> BISSAAD Ali, Droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, Bouzaréah Alger, 2004, p118.

<sup>93</sup> Articles 5, 6,7 de décret exécutif n°09-374 du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées, Journal officiel n°67 du 19 novembre 2009.

<sup>94</sup> Etat matrice constitue un document comptable important, retraçant les éléments de la rémunération et des indemnités y rattachées, services aux fonctionnaires exerçant au sein des institutions et des administrations publiques : au titre des fonctions et des emplois supérieurs ; en qualité de titulaires ou contractuels, dans leurs grandes respectifs

<sup>95</sup> Délégation de crédits applicable aussi bien au crédit de fonctionnement qu'aux autorisations de programme, est subordonnée au visa préalable de CF qui constate leur disponibilité et en bloque le montant dans sa comptabilité.

<sup>96</sup> Ministère de finance, DGB, Op.cit., 2007, p111.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

- **Le contrôle approprié** tel que la procédure des engagements provisionnels<sup>97</sup>, qui permet à l'ordonnateur d'engager des dépenses sans justification préalable, cet engagement provisionnel est soumis au visa préalable du CF sans qu'il soit nécessaire de pièces justificatives.<sup>98</sup>
- **Le contrôle des dépenses engagées, dans sa forme a posteriori**, s'applique aux budgets des établissements publics à caractère scientifique et culturel et professionnel ; aux budgets des centres de recherche et de développement ; des établissements publics à caractère scientifique et technologique ; des EPIC et EPE, lorsque ceux-ci sont chargés de la réalisation d'une opération financée sur le budget de l'État.<sup>99</sup>

Le contrôle de ces dépenses s'effectue en deux phases <sup>100</sup>:

- D'abord, ces dépenses sont prises en charge sous formes d'engagement provisionnel dans la limite des crédits alloués ;
- Ensuite, à l'échéance de chaque semestre (pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel) et de chaque trimestre (pour les établissements de santé) de l'année budgétaire considéré, un **contrôle sur pièce**<sup>101</sup> est effectué par le CF et est sanctionné par un visa de régularisation.

### 4.2. La mission de conseiller de l'ordonnateur

Le CF assiste, dans la limite de sa compétence, les ordonnateurs en vue de la bonne exécution du budget annuel. Il est également le collaborateur de l'ordonnateur auprès duquel il est placé pour l'aider, par ces conseils et observations, dans les aspects financiers de sa tâche.<sup>102</sup>

### 4.3. La mission comptable

Le CF tient deux types de comptabilité : la comptabilité des engagements des dépenses et la comptabilité des effectifs budgétaire.

---

<sup>97</sup> Article 03 de décret exécutif n°09-374 du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées. Journal officiel n°67 du 19 novembre 2009.

<sup>98</sup> Articles 3,4 de l'arrêté du 05 mai 2011 fixant la procédure des engagements provisionnels, Journal officiel n°32 du 08 juin 2011.

<sup>99</sup> Article 02 bis de décret exécutif n°09-374, Op.cit.

<sup>100</sup> Ministère de finance, Direction Générale du Budget (DGB), Manuel de contrôle des dépenses engagées, 2007, p111.

<sup>101</sup> Le contrôle sur pièces consiste soit à transmettre à l'autorité supérieure les documents comptables et les pièces justificatives relatives aux opérations soumises au contrôle, soit à vérifier les pièces sur place.

<sup>102</sup> Ministère de finance, DGB, Op.cit., 2007, p 110.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

- Le CF tient **la comptabilité des engagements** qui a pour objet de déterminer à tout moment et pour chaque ligne budgétaire, le montant des engagements, par comparaison avec les crédits ouverts, crédits disponibles. Cette comptabilité est tenue par titre et chapitre et permet au CF de suivre au jour le jour la consommation des crédits et de suivre contradictoirement avec l'ordonnateur l'exécution du budget du département ou service placé sous son contrôle.<sup>103</sup>

En matière de dépenses de fonctionnement, la comptabilité des engagements retrace<sup>104</sup>:

- Les crédits ouverts ou délégués par chapitre et article ;
- Les rattachements de crédits ;
- Les transferts et les virements de crédits ;
- Les délégations de crédits accordées aux ordonnateurs secondaires ;
- Les engagements effectués ;
- Les soldes disponibles.

En matière des dépenses d'équipement et d'investissement la comptabilité des engagements retrace pour chaque opération<sup>105</sup>:

- Les autorisations de programme et, le cas échéant, les réévaluations successives ;
- Les délégations d'autorisation de programme ;
- Les soldes disponibles.

Sur la base de cette comptabilité, le contrôleur financier transmet au ministre des finances des situations périodiques retraçant l'évolution des engagements de dépenses.

- **La comptabilité des effectifs budgétaires** retrace la situation des effectifs, par ordonnateur et par chapitre budgétaire. Par la tenue de cette comptabilité, le CF possède une connaissance complète des activités de l'ordonnateur en matière des effectifs budgétaires. Sur la base de cette comptabilité le CF transmet au ministre des finances des situations périodiques retraçant l'évolution des effectifs budgétaires.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> BIGAUT Christian, finances publiques droit budgétaires, le budget de l'Etat, paris, 1995, p 197.

<sup>104</sup> Article 16 de décret exécutif n°91-313 Op.cit.

<sup>105</sup> Article 19, idem.

<sup>106</sup> Ministère de finance, DGB, Op.cit., 2007, p110

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 4.4. La mission de l'informateur de ministre de finances

En tant qu'agent placé sous l'autorité du ministre des finances, le CF est chargé de représenter le ministre des finances auprès des commissions et comités des marchés publics et auprès des conseils d'administration ou conseils d'orientation des organismes et établissements publics à caractère administratif. Il est également tenu d'élaborer annuellement un rapport destiné au ministre des finances. Dans ce cadre, les CF établissent chaque année un rapport d'ensemble retraçant les conditions d'exécution, les difficultés éventuelles rencontrées en matière d'application de la réglementation, les anomalies constatées dans la gestion des deniers publics ainsi que toute suggestion de nature à améliorer les conditions d'exécution des dépenses budgétaires.<sup>107</sup>

En outre, le CF adresse, chaque semestre, au ministre des finances un compte rendu retraçant les questions débattues au cours des réunions des conseils d'administration et d'orientation et transmet également au ministre des finances des situations mensuelles et trimestrielles portant sur les marchés publics examinés par la commission des marchés de service contractant.<sup>108</sup>

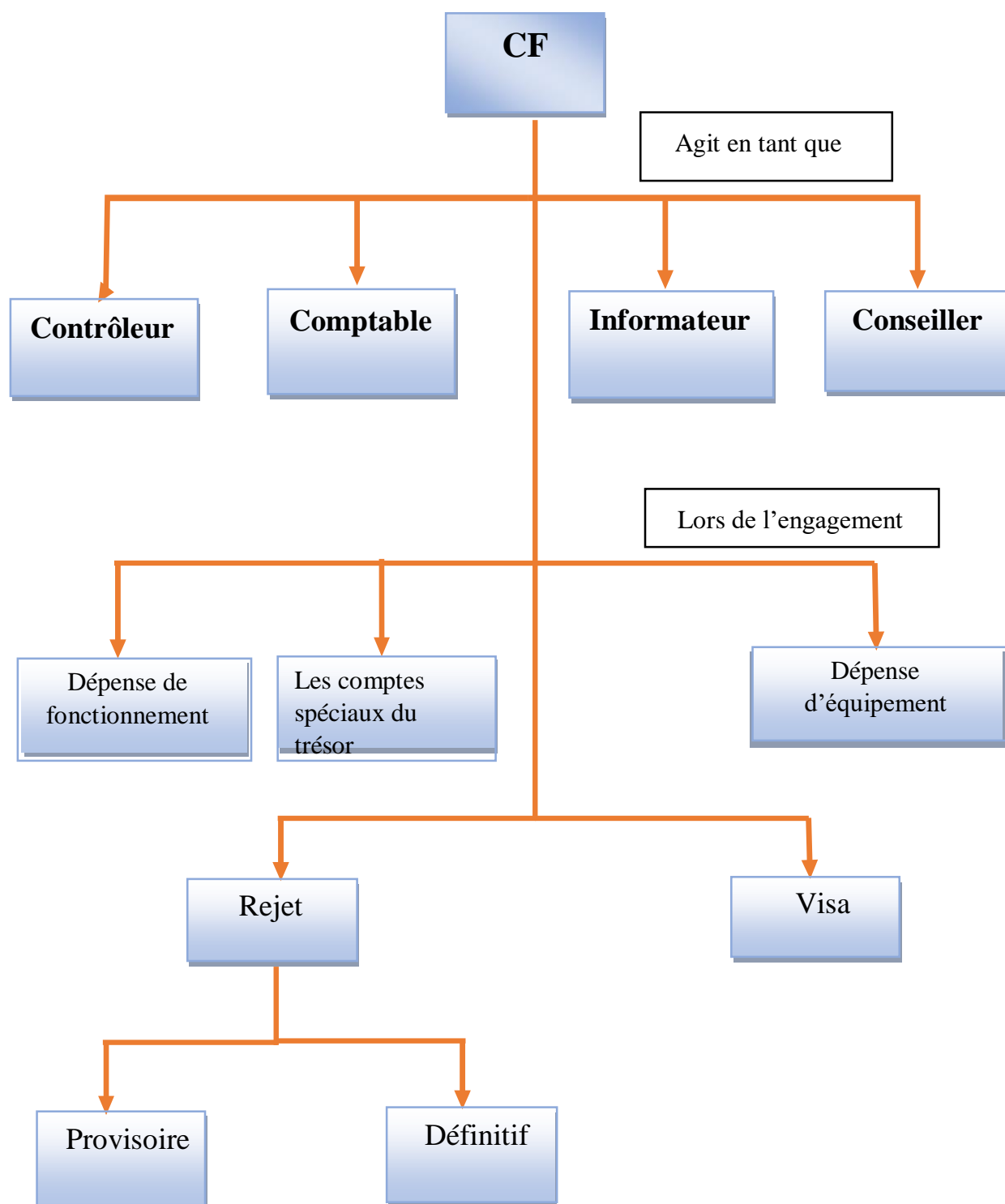
---

<sup>107</sup> BISSAAD Ali, Droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, Bouzaréah Alger, 2004, p117.

<sup>108</sup> Ministère de finance, DGB, Op.cit., 2007, p111.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

Figure N° 04 : Missions du contrôleur financier.



Source : établis selon les informations précédentes.

### 5. La responsabilité de Contrôleur financier et Contrôleur financier adjoint

Le CF est personnellement responsable du fonctionnement de l'ensemble des services placés sous son autorité, des visas qu'il délivre et des rejets qu'il notifie et le CF adjoint dans la limite des attributions qui lui sont déléguées par le CF, est responsable des actes qu'il accomplit et des visas qu'il délivre au titre du contrôle préalable. Les CF et CF adjoints sont tenus par le secret professionnel à l'occasion des dossiers examinés et des actes dont ils prennent connaissance. Dans l'exercice de ses missions, le contrôleur financier exclut l'appréciation sur l'opportunité des engagements de dépenses qui lui sont soumis par l'ordonnateur. A ce titre, la responsabilité du contrôleur financier n'est pas engagée à raison des fautes de gestion commises par l'ordonnateur. Toutefois, il doit en adresser un rapport circonstancié au ministre chargé du budget.<sup>109</sup>

La cour des comptes s'assure du respect des règles de discipline budgétaire et financière. A ce titre, elle peut sanctionner : Le refus de visas non fondé ou les entraves imputables aux organes de contrôle préalable ou les visas accordés dans des conditions irrégulières.<sup>110</sup>

La cour des comptes peut prononcer à l'encontre du contrôleur financier des amendes dont le maximum correspond à la rémunération annuelle brute allouée au contrôleur financier à la date de la commission de l'infraction. Le montant de l'amende est fixé au double, lorsque le CF aura agi en violation d'une disposition législative ou réglementaire et en méconnaissance de ses obligations, dans le but de se procurer à lui ou à autrui un avantage substantiel injustifié, pécuniaire ou en nature, au détriment de l'Etat ou d'un organisme public.<sup>111</sup>

Enfin, nous avons vu que le contrôle financier, à priori, a pour objet de garantir le respect des autorisations budgétaires votées par le parlement afin d'empêcher l'utilisation irrégulière des deniers publics, il est effectué par le CF, qui est choisi parmi les fonctionnaires spécialisés dans la politique budgétaire et remplit diverses fonctions en plus de fonction d'un simple contrôleur.

Lorsque le CF exerce ce contrôle il doit tenir ses différentes responsabilités et suivre certaines procédures et mécanismes, ces dernières feraient l'objet d'étude de la section suivante.

---

<sup>109</sup> Articles 31,32, 33 bis ,34 de décret exécutif n°92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées modifié et complété, Journal officiel n°82 du 15 novembre 1992.

<sup>110</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, P 111.

<sup>111</sup> Idem, P 110.

# Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

## Section 3 : les mécanismes du fonctionnement de contrôle financier

Le contrôle financier s'exerce sous la forme de différentes règles législatives et procédures réglementaires de vérification, sur le fond et la forme, d'engagement de dépenses publiques présenté par les ordonnateurs. Et ceci dans des délais prévus par la réglementation en vigueur.

### 1. Le contenu de contrôle préalable des dépenses engagées

D'après les dispositions de l'article 58 de la loi n°90-21 du 15/8/1990 relative à la comptabilité publique et des articles 9 et 23 du décret exécutif n°92-414 du 14/11 /1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôleur financier exerce, au stade des engagements, un contrôle complet, de fond et de forme, portant sur :

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

#### 1.1. La qualité de l'ordonnateur

Dans le cadre du contrôle des engagements des dépenses, il s'agit de définir les autorités qualifiées pour engager les finances de l'Etat (ou de la wilaya) : ce sont les autorités accréditées auprès du contrôleur financier (et auprès des comptables publics assignataires), auxquelles les crédits ont été ouverts ou délégués.

L'accréditation de l'ordonnateur auprès du contrôleur financier consiste en la communication à ce dernier de l'acte de nomination et au dépôt du spécimen de signature. Elle prend fin à la cessation de fonction de l'ordonnateur.

Les ordonnateurs peuvent, dans la limite de leurs attributions et sous leurs responsabilités, donner délégation de signature à des fonctionnaires titulaires placés sous leur autorité directe.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

Outre le dépôt du spécimen de signature, les suppléants et délégués des ordonnateurs sont accrédités auprès des contrôleurs financiers sur production de l'acte de délégation de signature pour les seconds.

L'accréditation du suppléant ou du délégué prend fin en même temps que cessent les fonctions de l'ordonnateur ou du délégataire<sup>112</sup>.

### 1.2. La conformité des engagements et des actes avec les lois et règlements

Le contrôle des dépenses engagées a pour but de garantir l'emploi régulier des crédits budgétaires, cependant tout engagement de dépenses injustifié ou qui ne respecte pas les lois et règlements en vigueur est interdit. « A ce titre, le contrôleur financier est chargé de veiller à la régularité des opérations d'engagements (obligations de faire, interdictions et procédures à suivre) sans toutefois empiéter sur l'appréciation de leur opportunité, c'est-à-dire sans s'immiscer dans la compétence de l'ordonnateur »<sup>113</sup>.

### 1.3. La disponibilité des crédits budgétaires

Ce contrôle a pour objet de faire respecter le principe selon lequel, d'une part, aucune dépense ne peut être effectuée sans disponibilité de crédits ou en dépassement des dotations limitatives et, d'autre part, les crédits ouverts ou délégués au titre d'un exercice budgétaire ne créent aucun droit de reconduction pour l'exercice suivant. Cependant la législation et la réglementation ont prévu certaines dérogations à ce principe notamment dans les cas des dépenses sur crédits évaluatifs<sup>114</sup>, ou s'agissant des comptes spéciaux du trésor<sup>115</sup>.

### 1.4. La disponibilité des postes budgétaires

La règle de la disponibilité des postes budgétaires signifie qu'aucune prise en charge ne peut être prononcée si le poste budgétaire n'est pas vacant<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Ministère de finance, Direction Générale du Budget (DGB), Manuel de contrôle des dépenses engagées, 2007, p 95.

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> « Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent ». Art 29 de la loi 84-17 Op.cit.

<sup>115</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, P 96.

<sup>116</sup> Idem.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 1.5. L'imputation régulière de la dépense

Ce contrôle est exercé au nom du principe de la spécialité des crédits, l'application de ce principe implique<sup>117</sup>:

- **En matière de budget de fonctionnement** : les dépenses doivent être correctement imputées aux chapitres et articles budgétaires pour lesquels elles ont été prévues et que ces dépenses sont bien inscrites au budget ;
- **En matière de budget d'équipement** : les dépenses ne peuvent être imputées que sur les crédits d'engagement affectés, par rubrique et, le cas échéant, par lots valorisés (en cas de fractionnement de l'opération par lots), à une opération individualisée dûment traduite par une décision d'inscription (ou d'individualisation) prise par le responsable concerné ;
- **En matière de budget de la wilaya** : les crédits budgétaires ne peuvent, d'une part, servir qu'aux dépenses pour lesquelles ils ont été ouverts et, d'autre part, ne doivent en aucun cas assurer la couverture des dépenses effectuées au profit des moyens humains et matériels des services déconcentrés de l'Etat.

### 1.6. L'existence des visas ou des avis prescrits par la réglementation

En examinant les actes d'engagement de dépenses, le CF doit s'assurer de l'existence de visas ou des avis préalablement délivrés par une autorité administrative habilitée à cet effet, lorsqu'un tel visa ou avis est prescrit par la réglementation en vigueur<sup>118</sup>.

### 1.7. La concordance du montant avec les documents justificatifs

Elle consiste en la vérification de l'exactitude de l'évaluation de la dépense par rapport aux documents fournis par l'ordonnateur. Dans le cadre de cette fonction, le contrôleur financier se chargera de procéder à la vérification arithmétique des montants proposés à l'engagement qui doivent, en outre, être en conformité avec les pièces justificatives produites par l'ordonnateur<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, P 99-100.

<sup>118</sup> BOUDJAIDI Djamilia et SMAILI Yasmina Le contrôle préalable des dépenses engagées Cas : service du contrôle financier de la wilaya d'Alger. P46.

<sup>119</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, p 100

# Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

## 2. La procédure de contrôle préalable des dépenses engagées

Le décret exécutif n°92/414 du 14/11/1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées a prescrit des procédures de contrôle qui s'imposent aussi bien à l'ordonnateur qu'au contrôleur financier. Ces procédures portent sur ;

### 2.1. L'engagement de la dépense

L'engagement est l'acte par lequel est constatée la naissance d'une dette, Du point de vue du créancier, l'engagement se présente comme une promesse d'être payé ; du point de vue de l'Administration, il s'analyse 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. C'est la raison pour laquelle l'engagement financier ou comptable (qui est l'affectation des crédits à l'opération résultant de l'engagement juridique), doit intervenir en même temps que naît l'engagement juridique (qui est l'acte par lequel l'ordonnateur crée une obligation de laquelle résultera une charge). Cependant l'engagement n'est budgétairement valable qu'après enregistrement dans la comptabilité des dépenses engagées et visa du contrôleur financier<sup>120</sup>.

### 2.2. La fiche d'engagement

La fiche d'engagement est un document prescrit par l'administration permettant l'identification de la nature de la dépense engagée et le suivi des crédits budgétaires. Tous les engagements donnent lieu à l'établissement par l'ordonnateur d'une fiche d'engagement appropriée, établie en deux exemplaires. Elle doit être signée et datée par l'ordonnateur qui y appose son sceau. Elle doit aussi énoncer l'exercice, le libellé de l'article et le crédit sur lequel est imputée la dépense. Cette fiche est accompagnée des pièces justificatives de la dépense. A l'issue de l'accomplissement des formalités de visa, le contrôleur financier renvoie un exemplaire de ces documents à l'ordonnateur. Une copie de la fiche d'engagement et des pièces justificatives sont conservées par le contrôleur financier<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Manuel de procédures d'exécution des recettes et dépenses publiques, Ministère de finance, Direction Générale de la Comptabilité, Alger, 2007, p 101.

<sup>121</sup> Idem, pp 101-102.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 2.3. Les pièces justificatives

Ce sont les pièces par lesquelles les ordonnateurs justifient de la régularité de leurs opérations. Elles sont celles qui sont prescrites par les lois et règlement en vigueur ; elles varient selon la nature de l'opération<sup>122</sup>.

### 2.4. Les délais d'exécution du contrôle

Les dossiers d'engagements diligentés par l'ordonnateur et soumis au contrôle préalable doivent être examinés et vérifiés dans un délai de 10 jours. Toutefois, ce délai est porté à 20 jours pour les dossiers qui de par leur complexité, nécessitent une étude approfondie. Ces délais courent à partir de la date de réception de la fiche d'engagement par le service du contrôle financier<sup>123</sup>.

### 2.5. La clôture des engagements

Dates prescrites au contrôleur financier d'arrêter de réceptionner les dossiers d'engagements de dépenses, à l'issue de l'exercice budgétaire. L'ordonnateur est tenu de soumettre au visa préalable du contrôleur financier les dossiers d'engagements, avant la date de clôture de l'exercice budgétaire, qui varie selon les budgets<sup>124</sup>.

- **Le budget de l'Etat**

Pour les dépenses de fonctionnement, la date est fixée à 10 décembre de l'année à laquelle elles se rapportent.

Les autres dépenses, « la date de clôture est fixée au 20 décembre de l'année à laquelleelles se rapportent. Toutefois, en cas de nécessité dûment justifiée, cette date peut être prorogée par décision du ministre chargé du budget »<sup>125</sup>.

- **Le budget des wilayas et communes**

Les dates de clôture des engagements de dépenses effectués par la wilaya et la commune demeurent soumises aux dispositions réglementaires qui les régissent. Toutefois, encas de

---

<sup>122</sup> Manuel de procédures d'exécution des recettes et dépenses publiques, Ministère de finance, Direction Générale de la Comptabilité, Alger, 2007, pp 103-104.

<sup>123</sup> Articles 14,15 de décret exécutif n°92-414, Op.cit.

<sup>124</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, p 105.

<sup>125</sup> Article 16 de décret exécutif n°09-374, Op.cit.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

nécessité dûment justifiée, ces dates peuvent être prorogées par décision du ministre chargé du budget<sup>126</sup>.

### 3. Les sanctions du contrôle préalable de dépenses engagées

Le contrôle des dépenses engagées est sanctionné par un visa « avis favorable », si le contrôleur, après examen et vérification, considère que le dossier de la dépense est conforme aux lois et règlements et à la situation budgétaire de l'organisme public. Par contre, si le contrôleur constate qu'il y a un manquement dans les éléments de dossiers soumis à la vérification, il procède soit au rejet provisoire, soit au rejet définitif. Dans ce dernier cas, l'ordonnateur peut passer outre, sous sa responsabilité, par décision motivée dont il tient informé le ministre des finances<sup>127</sup>.

#### 3.1. Le rejet provisoire

Le rejet provisoire est une procédure qui permet à l'ordonnateur de compléter le dossier de la dépense. Il est notifié dans les cas suivants<sup>128</sup> :

- Proposition d'engagement entachée d'irrégularités susceptibles d'être corrigées ;
- Absence ou insuffisance des pièces justificatives requises ;
- Omission d'une mention substantielle sur les documents y annexés.

#### 3.2. Le rejet définitif

Le rejet définitif est la seconde procédure sanctionnant le contrôle des dépenses engagées, il est motivé par <sup>129</sup>:

- La non-conformité des propositions d'engagement aux lois et règlements en vigueur ;
- L'indisponibilité des crédits ou postes budgétaires ;
- Le non-respect par l'ordonnateur des observations consignées dans la note de rejet provisoire.

---

<sup>126</sup> Article 17, de décret exécutif n°09-374, du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées. Journal officiel n°67 du 19 novembre 2009.

<sup>127</sup> BISSAAD Ali, Droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, Bouzaréah Alger, 2004.p121.

<sup>128</sup> Idem, pp 121-122.

<sup>129</sup> Article 12 de décret exécutif n°92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées, modifié et complété, Journal officiel n°82 du 15 novembre 1992 .

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 3.3. Le passer-outre

Le passer outre est une procédure exceptionnelle par laquelle l'ordonnateur oblige le contrôleur financier à viser un acte d'engagement de dépenses ayant fait l'objet d'un rejet définitif<sup>130</sup>.

La sanction du contrôle est le refus du visa du contrôleur financier dans le cas où ce dernier a relevé une irrégularité. Mais, la rigueur de cette règle est tempérée, dans une certaine mesure, par le pouvoir de la décision de passer outre qui habilite l'ordonnateur à substituer sa responsabilité à celle du contrôleur financier<sup>131</sup>.

Dans ce cadre, l'ordonnateur peut passer outre, sous sa responsabilité, par décision écrite et motivée dont il tient informé le ministre des finances. Le ministre ou le wali concerné, selon le cas, est systématiquement rendu destinataire du dossier ayant fait l'objet d'un passer outre<sup>132</sup>.

Cependant, le passer outre ne peut intervenir en cas de rejet définitif prononcé en raison de : la qualité de l'ordonnateur ; l'indisponibilité de crédits ou de postes budgétaires ; l'absence des visas ou des avis préalables prévus par la réglementation en vigueur ; l'absence des pièces justificatives relatives à l'engagement ; l'imputation irrégulière d'un engagement dans le but de dissimuler soit un dépassement de crédits, soit une modification des crédits ou de concours budgétaires<sup>133</sup>.

En outre, les actes énumérés ci-après, ne peuvent faire l'objet de décision de passer outre: les actes de nomination, de confirmation, ainsi que les actes concernant la carrière et la rémunération des fonctionnaires ; les états nominatifs ; les états matrices<sup>134</sup>.

La fiche d'engagement accompagnée de la décision de passer outre est adressée au contrôleur financier pour visa de prise en compte avec référence au numéro et à la date du passer outre. Le contrôleur financier transmet pour information, une copie du dossier d'engagement

---

<sup>130</sup> Ministère de finance, Direction Générale du Budget (DGB), Manuel de contrôle des dépenses engagées, 2007, p 108.

<sup>131</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, p 108.

<sup>132</sup> Article 18 de décret exécutif n°92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées, modifié et complété, Journal officiel n°82 du 15 novembre 1992..

<sup>133</sup> Article 19, idem.

<sup>134</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, p 108.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

ayant fait l'objet d'une décision de passer outre, à la direction générale du budget (direction de la réglementation et du contrôle), appuyée d'un commentaire suffisant<sup>135</sup>.

Dans tous les cas, les institutions spécialisées de contrôle sont rendues destinataires d'une copie du dossier par le ministre des finances<sup>136</sup>.

En plus, de contrôle exercé par les CF sur les actes d'engagement des ordonnateurs, un autre agent intervient aussi pour contrôler ces derniers, appelé le comptable public.

### 4. Le contrôle exercé par le comptable public

On a déjà noté, que le comptable public est toute personne régulièrement nommé par le ministre chargé des finances, pour effectuer les opérations suivantes : recouvrement des recettes et paiement de dépenses ; garde et conservation des fonds, titres, valeurs, objets ou matières dont il a la charge ; maniement de fonds, titres, valeurs, biens, produits et matières ; mouvement de comptes de disponibilité.

#### 4.1. Le rôle de comptable public en matière de contrôle des dépenses publiques

En matière des dépenses publiques et en tant que payeur, le comptable public consiste à vérifier la régularité de l'opération de dépenses depuis l'engagement, sur la base du titre de paiement (ordonnancement ou mandat de paiement) appuyé des pièces justificatives.

De ce fait, l'article 36 de la loi n° 90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique dispose que « avant d'admettre toutes dépenses le comptable public doit s'assurer :

- De la conformité de l'opération avec les lois et les règlements en vigueur ;
- De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- De la régularité des opérations de liquidation de la dépense ;
- De la disponibilité des crédits ;
- Que la créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'opposition ;
- Du caractère libératoire du paiement ;
- Des visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur ;
- De la validité de l'acquit libératoire ».

---

<sup>135</sup> Ministère de finance, DGB, op.cit., 2007, p 109.

<sup>136</sup> Idem.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 4.1.1. La conformité de l'opération avec les lois et les règlements en vigueur

Le comptable public doit vérifier les pièces justificatives relatives au paiement, pour s'assurer de la régularité et la conformité de l'opération des dépenses.

### 4.1.2. La qualité de l'ordonnateur ou de son délégué

C'est la régularité de l'assignation, l'ordonnateur doit être accrédité auprès de comptable assignataire. L'ordonnateur doit transmettre au comptable assignataire le spécimen de sa signature ainsi que l'acte de nomination. Cette signature permet au comptable de connaître l'ordonnateur avec lequel, il est en relation<sup>137</sup>.

### 4.1.3. La régularité des opérations de liquidation de la dépense

Le comptable public doit s'assurer de l'exactitude du montant de la dette.

### 4.1.4. La disponibilité des crédits

Selon l'article 75 de la loi 84-17 du 07 juillet 1988 modifiée et complétée relative aux lois de finances, aucune dépense ne peut être effectuée en dépassant des crédits ouverts sauf dispositions législatives expresses.

### 4.1.5. La créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'opposition

Pour pouvoir procéder au paiement le comptable doit s'assurer qu'il n'y a aucun acte empêchant le paiement notamment, une saisie-arrêt, cession, opposition et que le mandat de paiement n'est pas atteint de la **déchéance quadriennale**<sup>138</sup>.

### 4.1.6. Caractère libératoire du paiement

Le principe veut que le paiement ne puisse être fait qu'après constatation de service fait. Ceci nous amène à dire que le fournisseur ne peut être payé qu'après livraison de la marchandise. Le service fait est traduit par un cachet portant mention « service fait », plus le numéro de l'inventaire porté au verso de la facture<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Ali BISSAAD, manuel de la comptabilité publique, ENI, 1<sup>ère</sup> Edition, Alger, 2001, p 37

<sup>138</sup> La déchéance quadriennale signifie que les dettes de l'Etat sont prescrites dans un délai de quatre ans (quatre exercices).

<sup>139</sup> Ali BISSAAD, manuel de la comptabilité publique, op.cit. p 37.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

### 4.1.7. Visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur

Il s'agit de s'assurer d'existence des visas des organes de contrôle à priori, notamment les visas des CF et des commissions des marchés publics.

### 4.1.8. La validité de l'acquit libératoire

Le paiement doit être effectué entre les mains de véritable créancier dans les conditions tel que l'Etat soit définitivement libéré. Le comptable doit donc avant le paiement s'assurer de l'identité de créancier et exigé de ce dernier un acquit libératoire (référence de la pièce d'identité de bénéficiaire, carte nationale d'identité, permis de conduire ou passeport)<sup>140</sup>.

## 4.2. Les résultats du contrôle de comptable public

Le contrôle du comptable public peut être un paiement ou un refus de

### 4.2.1. Le paiement

Conformément à l'article 37 de la loi 90-21 relative à la comptabilité publique « après avoir satisfait aux obligations fixées par les lois et règlements, le comptable public doit procéder au paiement de la dépense dans les délais fixés par voie réglementaire ».

### 4.2.2. Le refus de payer

Le comptable public refuse de payer la dépense, lorsqu'il constate des irrégularités ou le dossier de l'engagement ne remplit pas les conditions. Il doit mettre l'ordonnateur au courant de sa décision de non-paiement.

## 4.3. Responsabilités du comptable public

Le comptable public est personnellement et pécuniairement responsable des opérations dont il a la charge, ces responsabilités « s'appliquent à toutes les opérations du poste qu'il dirige depuis la date de son installation jusqu'à la date de cessation de ses fonctions »<sup>141</sup>.

- **La responsabilité pécuniaire :** le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu, a l'obligation de verser de ses deniers personnels, une somme égale au

---

<sup>140</sup> BISSAAD Ali, manuel de la comptabilité publique, ENI, 1ere Edition, Alger, p 37.

<sup>141</sup> Article 41 de la loi n°90-21, Op.cit.

## Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

débet mis à sa charge, ce débet peut être résulté d'une dépense payée à tort<sup>142</sup>. Elle se trouve engagée dès lors qu'un manquant en deniers ou en valeurs.<sup>143</sup>

- **La responsabilité personnelle** : le comptable public est personnellement responsable de toute irrégularité dans l'exécution des opérations dont il a charge<sup>144</sup>.

Dans tous les cas, la responsabilité personnelle et pécuniaire de comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre chargé des finances ou par la cour des comptes<sup>145</sup>.

Dans cette section, nous avons constatées que le contrôle préalable des dépenses engagées a pour objet de vérifier exclusivement le respect des lois et des règlements, et de sanctionner soit par un refus, soit par une sanction en cas d'irrégularité.

---

<sup>142</sup> Articles 03,04 de décret exécutif n°91-312 de 07 septembre 1991 fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, les procédures d'apurement des débits et les modalités de souscription d'assurance, couvrant la responsabilité civile des comptables publics, Journal officiel n°43 du 18 septembre 1991.

<sup>143</sup> Article 42 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relatives à la comptabilité publique, Journal officiel n°35, du 15 août 1990

<sup>144</sup> Article 43 de la loi n°90-21, Op.cit.

<sup>145</sup> Article 46 ; Idem.

# Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées

---

## Conclusion du chapitre II

Après avoir, exposé le cadre conceptuel des dépenses publiques dans le premier chapitre, où nous avons vu l'importance des dépenses dans le budget général de l'Etat qui constitue l'outil d'intervention de l'Etat dans la société, et les différents types de contrôle mise en place par l'Etat, afin d'assurer la protection des deniers publics.

Dans ce 2<sup>ème</sup> chapitre nous avons abordé l'une des modalités de contrôle, qui s'exerce avant l'exécution de budget d'Etat, qui est le contrôle préalable des dépenses engagées. Son caractère préalable permet de suspendre toute utilisation irrégulière des crédits budgétaires ainsi, il contribue à la bonne gestion des fonds publics, d'où on a jugé important de tenter à présenter et à éclaircir ce type de contrôle en Algérie, les agents chargés de son exercice, son contenu et ses mécanismes de fonctionnements.

Etant donné l'importance des montants que l'Etat emploie pour ses commandes publiques, et pour s'assurer de la bonne gestion des deniers publics, la présentation théorique de la procédure de contrôle par le CF ne suffit pas, il serait meilleur de présenter cette démarche en pratique tout en vérifiant sa conformité au manuel des procédures, ce qui constitue l'objet de notre chapitre suivant.

# Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

## Introduction au chapitre III

Après avoir, exposé le cadre conceptuel des dépenses publiques dans le premier chapitre, où nous avons vu l'importance des dépenses dans le budget général de l'Etat qui constitue l'outil d'intervention de l'Etat dans la société, et les différents types de contrôle mise en place par l'Etat, afin d'assurer la protection des deniers publics.

Dans ce chapitre nous allons d'abord, présenter la structure de l'organisme d'accueil de notre stage à savoir le service du contrôle financier en évoquant son organisation, les formes de contrôle qu'il exerce...etc. puis nous présenterons dans le détail la procédure de contrôle préalable de certaines dépenses exercée par le contrôleur financier, et à la fin nous traiterons les avantages ainsi que les limites de contrôle préalable des dépenses engagées.

## Section 1 : Présentation de l'organisme d'accueil

Depuis sa création en 1962, Le ministère des finances joue un rôle central au sein du gouvernement, il a pour mission de favoriser le développement économique et de conseiller le gouvernement dans les domaines budgétaire, fiscal, financier et comptable, En Algérie le service du contrôle financier a toujours été rattaché au ministère des finances et en particulier à la direction du budget.

# Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

## 1. L'organisation de l'administration centrale du Ministère des Finances

Est régie par le décret exécutif n° 07-364 du 28 novembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances modifiée et complétée. Elle comprend <sup>146</sup>:

- Le secrétariat,
- Le cabinet
- La direction générale de la prévision et des politiques ;
- La direction générale du budget ;
- La direction générale du Trésor ;
- La direction générale des impôts ;
- La direction générale de la comptabilité ;
- La direction générale des relations économiques et financières extérieures ;
- La direction générale du domaine national ;
- La direction générale des douanes, régie par un texte particulier ;
- La division des marchés publics ;
- La direction des opérations budgétaires et des infrastructures ;
- La direction de la maintenance et des moyens ;
- La direction des ressources humaines ;
- La direction du système d'information ;
- La direction de l'agence judiciaire du Trésor ;
- La direction de la communication ; L'inspection générale des finances, régie par un texte particulier.

---

<sup>146</sup>Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire N° 75 du 2 décembre 2007 Page 5.

# Chapitre III : Contrôle préalables des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

## 1.1. L'organigramme de ministère de finances

Fig n° 5

# Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

## 2. L'organisation de la direction générale du budget

Parmi l'ensemble des structures du ministère des finances, la direction générale du budget reste la véritable plaque tournante du processus budgétaire.

Conformément à l'article n° 03 du décret suscité, la direction générale du budget est chargée <sup>147</sup>:

- De participer, en relation avec les structures et institutions concernées, à l'élaboration de la politique budgétaire ;
- D'initier tout texte législatif ou r glementaire relevant de son domaine de compétence ;
- D'étudier et de proposer toutes mesure nécessaire à la normalisation des dépenses de l'Etat et à l'amélioration de leur efficacité ;
- De procéder à l'ouverture, à la transformation, à l'annulation et au redéploiement des postes budgétaires des institutions et administrations publiques ;
- De participer, en ce qui la concerne, à l'étude, à la préparation et à la mise en œuvre des conventions et accords internationaux ayant une incidence financière sur le budget de l'Etat ;
- De suivre la réforme budgétaire et de la mettre en œuvre ;
- D'élaborer le projet de budget ;
- D'assurer la mise en œuvre et le suivi de l'éxecution du budget, de son contrôle et de son évaluation.

Elle est composée de cinq (5) divisions dont quatre (4) exerçant des missions communes<sup>148</sup>, et quatre (4) directions, et une inspection des services du budget :

- La division du développement humain ;
- La division du développement de l'action économique et sociale ;
- La division du développement administratif et de la régulation ;
- La division du développement des infrastructures ;
- La division de la synthèse budgétaire ;
- La direction de l'informatique ;
- La direction de l'administration des moyens et des finances ;

---

<sup>147</sup> Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire N  75 du 2 décembre 2007 Page 6.

<sup>148</sup> Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire N  75 du 2 décembre 2007 Page 7.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- La direction de la modernisation des systèmes budgétaires ;
- L'inspection des services du budget.
- La direction de la réglementation budgétaire et du contrôle préalable de la dépense ;

Sachant que cette dernière est organisée de sorte à veiller à l'exécution et le contrôle du budget de l'Etat.

# Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

## 1.1. Organigramme de la direction générale du budget

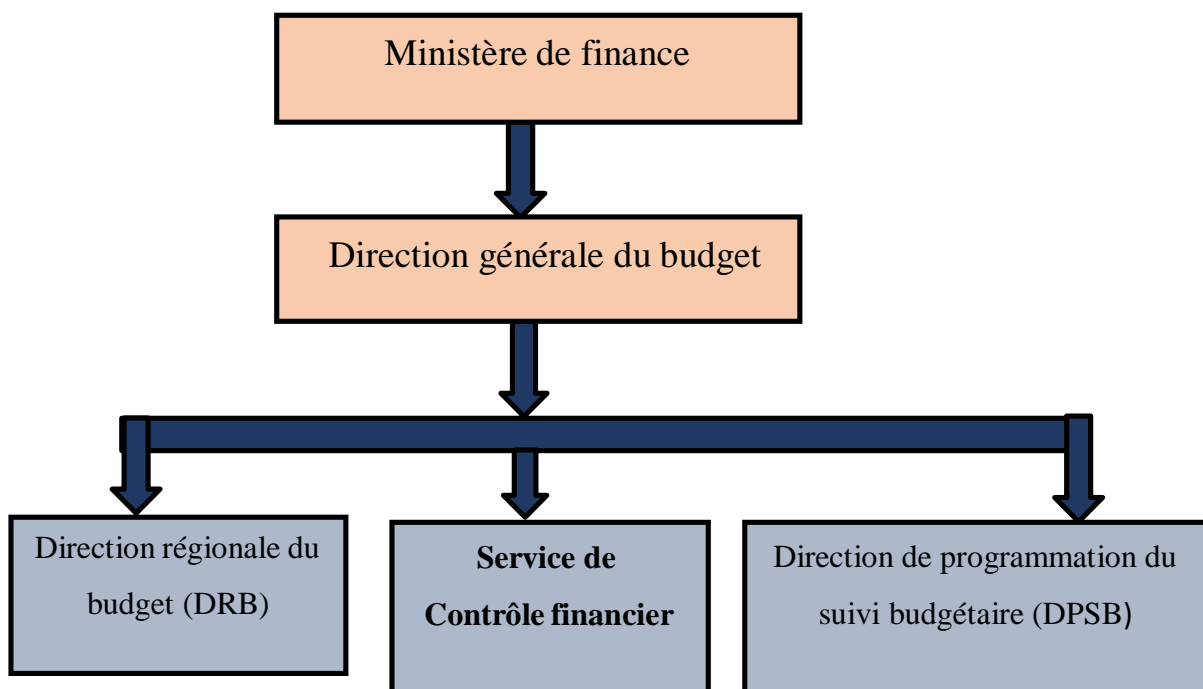
**Fig6 :**

# Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

## 3. Présentation générale de service de contrôle financier

Le service de contrôle financier a toujours été rattaché au ministère de finance et plus particulièrement à la direction générale du budget.

**Figure N° 07 :** Rattachement du service de contrôleur financier à la direction générale du budget.



**Source :** Elaboré sur la base des informations publiées sur le site officiel de ministère des finances ([www.mf.gov.dz](http://www.mf.gov.dz)).

Sous l'autorité du directeur général du budget le service de contrôle financier est dirigé par un CF. Ce dernier exerce ses missions de contrôle auprès :

- De l'administration centrale ;
- De la wilaya ;
- De la commune.

### 3.1. Organisation du service de contrôle financier

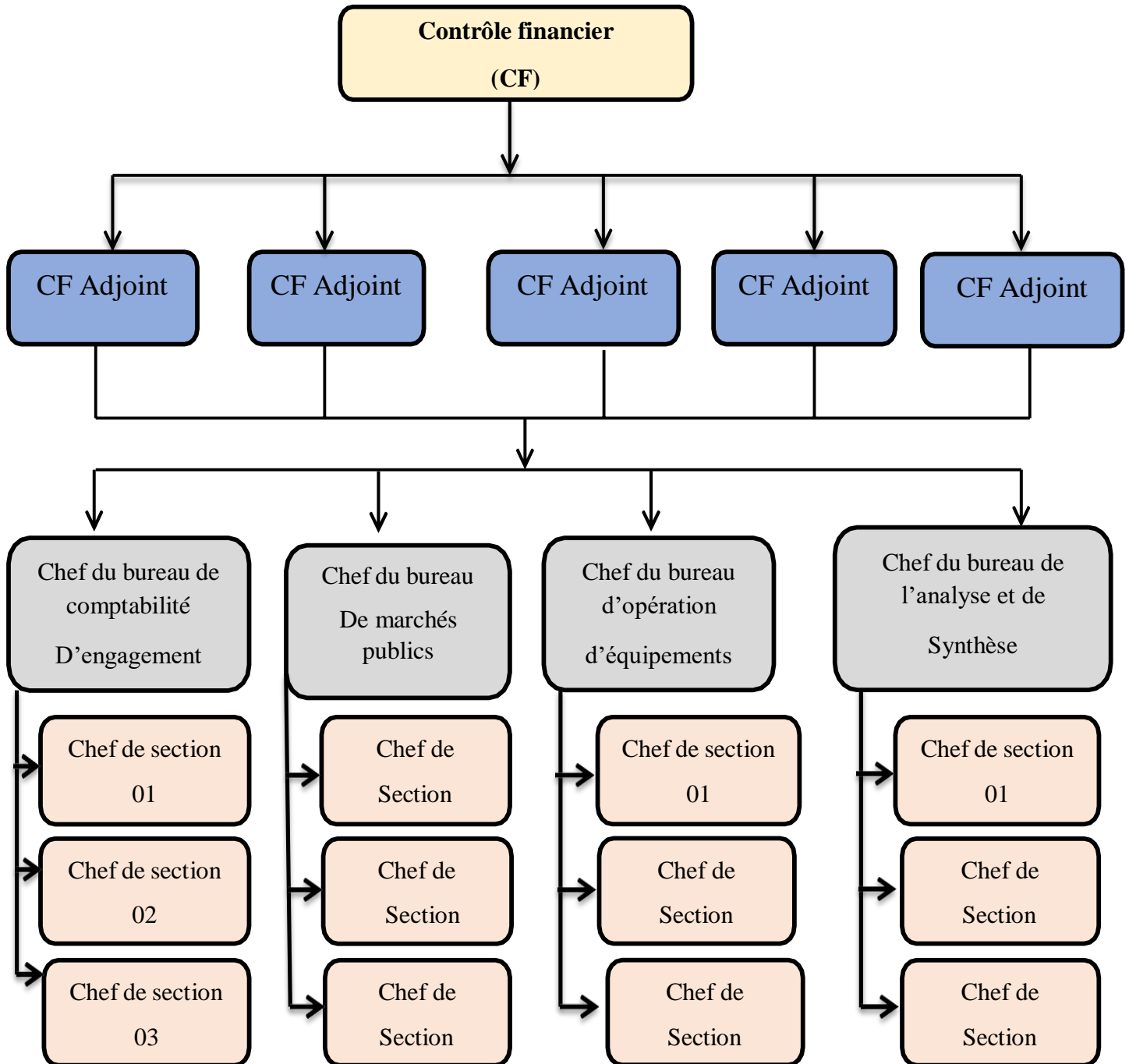
Il existe trois cas pour L'ORGANISATION de service du contrôle financier :

**Cas 01 :** sous l'autorité du CF, assisté de cinq (05) CF adjoints, le service de contrôle financier

# Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

Comprend quatre bureaux, qui peuvent être subdivisés en trois sections au maximum<sup>149</sup>.

Figure N° 08 : Organigramme du service du contrôle financier (cas 01)



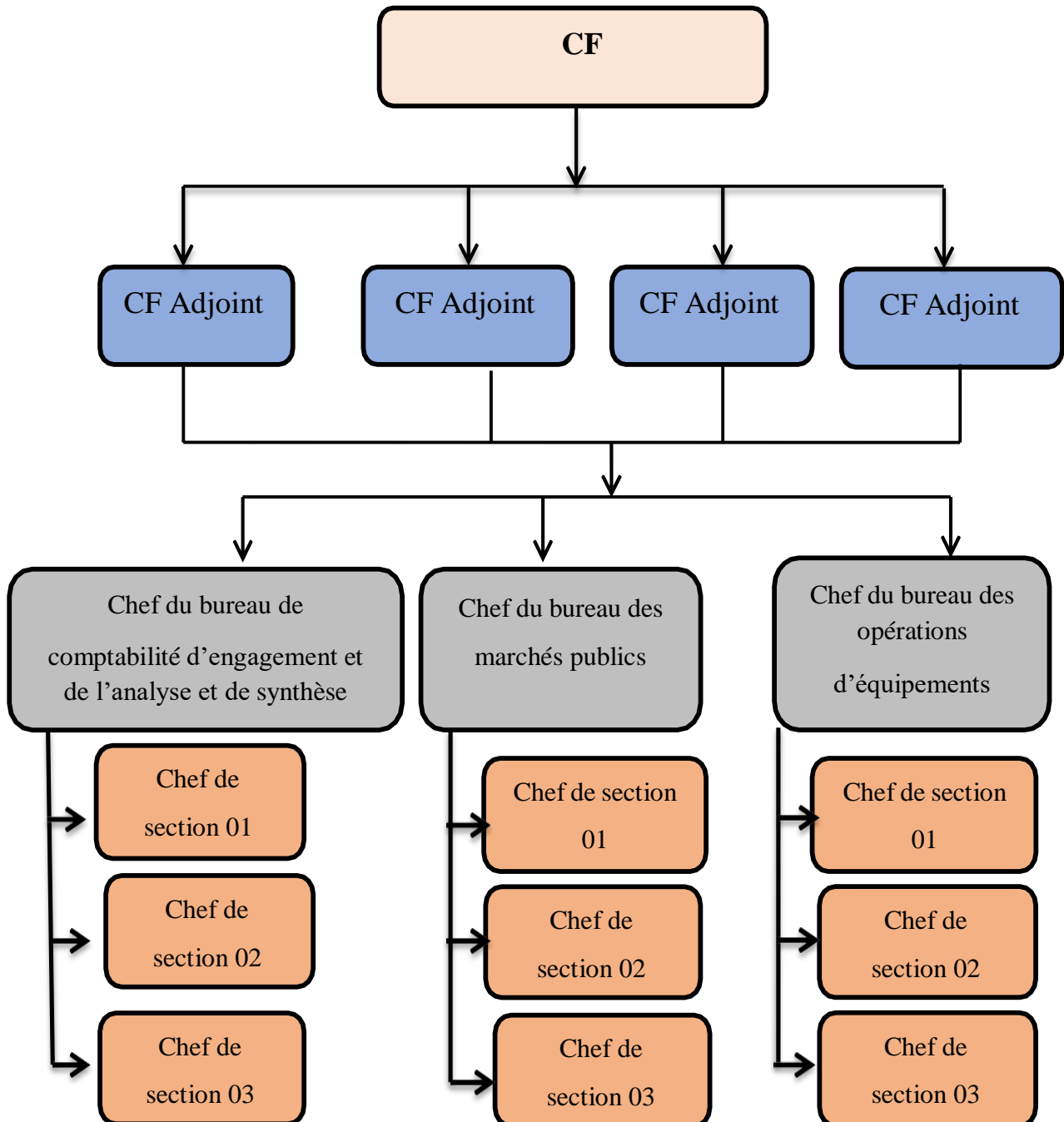
Source : Elaboré sur la base des articles 05,06 du décret exécutif n° 11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service de contrôle financier.

<sup>149</sup> Articles 05 et 06 de décret exécutif n° 11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service de contrôle financier, journal officiel n° 64 du 27 novembre 2011.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

**Cas 02** : le service de contrôle financier, doté de quatre (04) CF-Adjoint, et organisé en trois (03) bureaux, et chaque bureau est subdivisé en trois (03) sections au maximum<sup>150</sup>.

**Figure N° 09** : Organigramme du service du contrôle financier (cas 02)



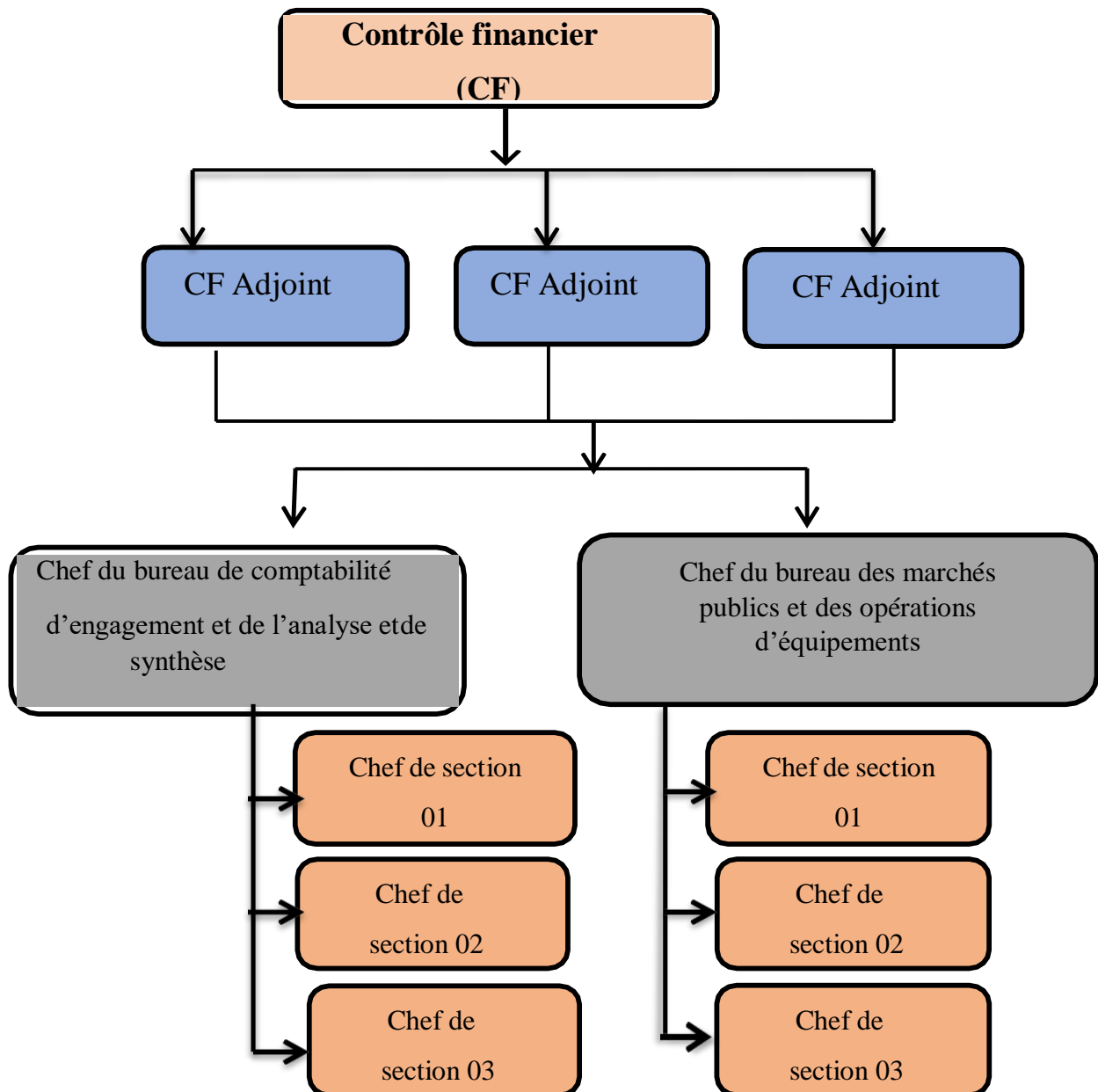
**Source** : Elaboré sur la base des articles 05,07 du décret exécutif n° 11-381 du décret exécutif n° 11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service du contrôle financier, journal officiel n° 64 du 27 novembre 2011

<sup>150</sup> Articles 05,07 du décret exécutif n° 11-381, Op.cit.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

**Cas 03** : le service de contrôle financier, doté de trois (03) CF-adjoint, et organisé en deux (02) bureaux, chaque une est subdivisée en trois sections au maximum<sup>151</sup>.

**Figure N° 10** : organigramme du service du contrôle financier (cas 03)



**Source** : Elaboré par nous-mêmes sur la base des articles 05 et 07 du décret exécutif n° 11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service du contrôle financier, journal officiel n° 64 du 27 novembre 2011.

<sup>151</sup> Articles 05,08 du décret exécutif n° 11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service de contrôle financier, Journal officiel n° 64 du 27 novembre 2011.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

Le nombre de CF auprès de l'administration centrale, de la wilaya et de la commune, le nombre de CF adjoints attachés à chaque CF, ainsi que l'organisation des services du contrôle financier en bureaux et, le cas échéant, en sections sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et de l'autorité chargée de la fonction publique<sup>152</sup>.

### Section 2 : procédures de contrôle au sien de service de contrôle financier

Dans le cadre de la réalisation du thème intitulé « Contrôle préalable des dépenses engagées », nous nous sommes présentés au niveau de la direction générale du budget dans le but de pouvoir effectuer un stage pratique. Le directeur a bien voulu répondre à notre demande et nous a orientés vers le sous-directeur du budget qui nous a initiés à différentes notions, notamment la loi de finance, les décrets exécutifs mais plus précisément à deux différents manuels, le premier est le manuel de contrôle des dépenses engagées qui est un document qui retrace les règles et procédures budgétaires et comptables, destiné à l'ensemble des agents chargés de l'exécution du budget et, plus particulièrement, aux ordonnateurs et aux contrôleurs des dépenses engagées; le deuxième est le manuel des procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques qui a pour objectif de faire un rappel de l'ensemble des règles et procédures de gestion des opérations financières et comptables de l'Etat, afin de permettre une compréhension générale et cohérente des mécanismes et des instruments liés à la gestion des deniers publics.

Pour une meilleure compréhension de ces notions et l'utilité des manuels, ainsi que pour pouvoir amener à bien notre stage pratique et surtout la réalisation de notre thèse, le sous-directeur nous a dirigés vers le service de contrôle financier (Direction général du budget) afin l'observer un cas réel de déroulement d'un contrôle financier et ce, sous la supervision du contrôleur financier mais aussi savoir les tenants et aboutissants de ce métier.

#### 1. Nomenclature des dépenses de budget Etat

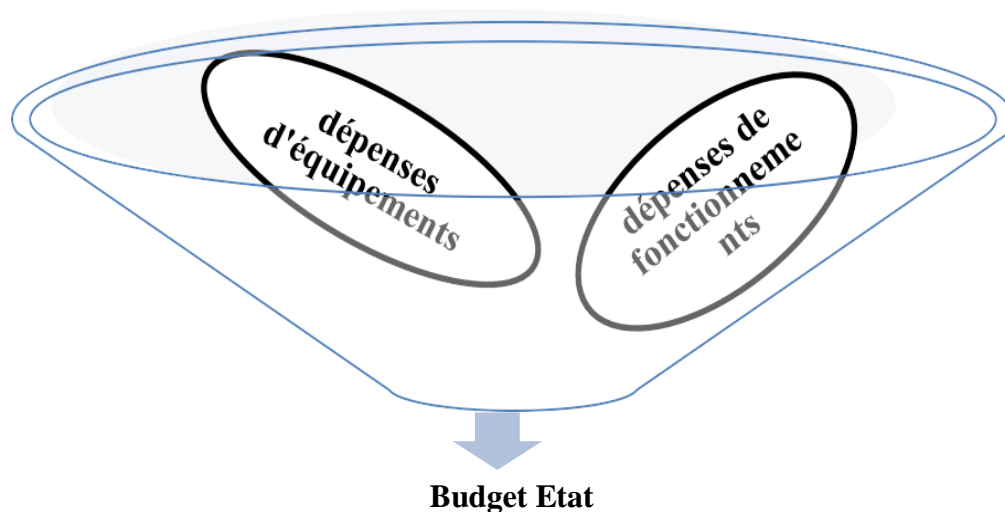
Afin de bien comprendre comment se fait le contrôle au sein de service du contrôle financier, on doit d'abord noter que ce service exerce un contrôle sur deux types des budgets : budget Etat et budget wilaya et chaque budget, prévoit selon la pratique actuelle de la loi de finance deux types de dépenses : dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement.

---

<sup>152</sup> Article 09 du décret exécutif n° 11-381, 381 du 21 novembre 2011, relatif au service de contrôle financier, Journal officiel n° 64 du 27 novembre 2011.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

**Figure N° 11:** Charges permanentes de budget Etat



**Source :** élaboré sur la base de l'article 23 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relatives aux lois de finances modifiée et complétée, journal officiel n°28 du 10 juillet 1984.

- **Dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement assurent la couverture des charges ordinaires nécessaires au fonctionnement des services publics dont les crédits sont inscrits au budget général d'Etat ou de la wilaya<sup>153</sup>.

- **Dépenses d'équipements**

Les dépenses d'équipements sont les dépenses destinées aux investissements exécutés soit par l'Etat au titre de budget d'équipement (programmes sectoriels centralisés (PSC), programmes sectoriels déconcentrés (PSD), plans communaux de développement (PCD), soit par la wilaya au titre de son programme d'équipement et d'investissement<sup>154</sup>.

La nomenclature des dépenses de fonctionnement, inscrites au budget l'Etat n'est pas pareille à celle des dépenses d'équipement inscrites au même budget.

### **1.1. Dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement se répartissent en section, sous-section, titres, parties,

<sup>153</sup> Article 05 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relatives à la comptabilité publique, Journal officiel n°35, du 15 août 1990.

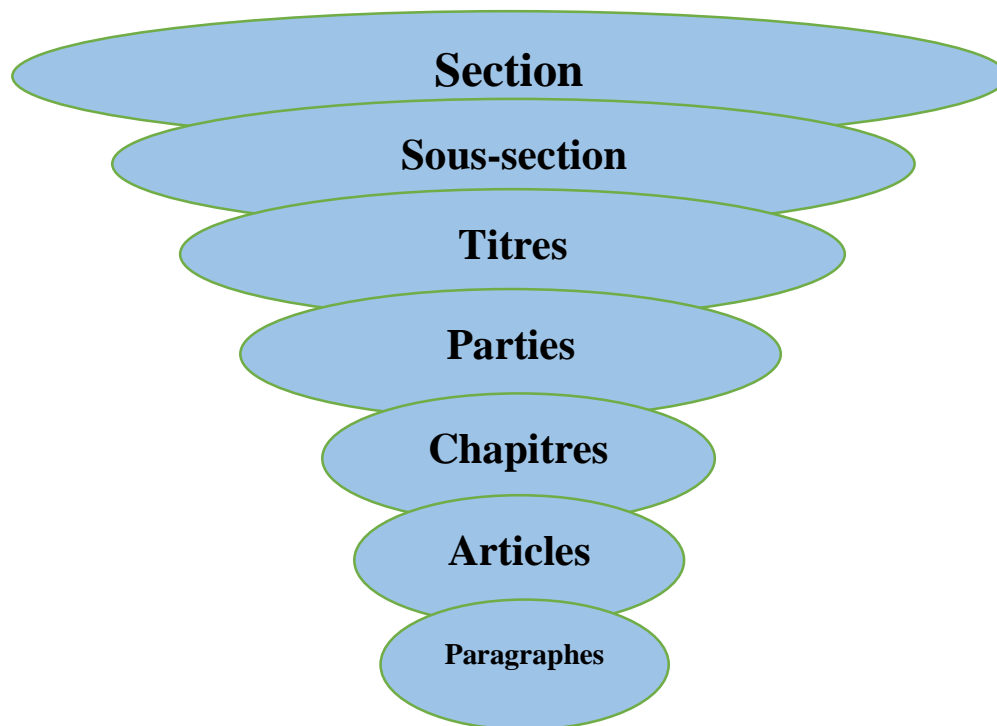
<sup>154</sup> Article 04 de décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, Journal officiel n°51 du 15 juillet 1998.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

chapitres, articles et paragraphes.

**Figure N° 12:** Nomenclature des dépenses de fonctionnement de budget Etat



**Source :** Elaboré sur la base de documentation interne de service d'accueil.

- **Section** : englobe les dépenses courantes par grandes administrations.
- **Sous-section** : groupe les dépenses courantes par services des grandes administrations.
- **Titres** : chaque titre couvre une des quatre (04) catégories des dépenses de fonctionnement<sup>155</sup> :
  - Charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes ;
  - Dotations des pouvoirs publics ;
  - Dépenses relatives aux moyens de services ;
  - Interventions publiques.
- **Parties** : les titres sont subdivisés en parties, chacune englobe les dépenses par nature dans un titre, par exemple personnel- rémunération de l'activité, pensions des moudjahidine...etc. ;
- **Chapitre** : les parties sont subdivisées en chapitres, chacun regroupe les dépenses par

---

<sup>155</sup> Article 24 de la loi n° 84-17, Op.cit.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

leur nature ou leur destination d'un service ou plusieurs ;

- **Article** : les chapitres sont décomposés en articles, qui constituent le détail des dépenses par rubrique, par exemple le type des charges sociales ;
- **Paragraphes** : Détail de la rubrique de dépenses par bénéficiaire et par catégorie.

### Exemple

35-11 : service des concentrés de l'Etat-entretien des immeubles ;

Titre 03 : moyens de service ;

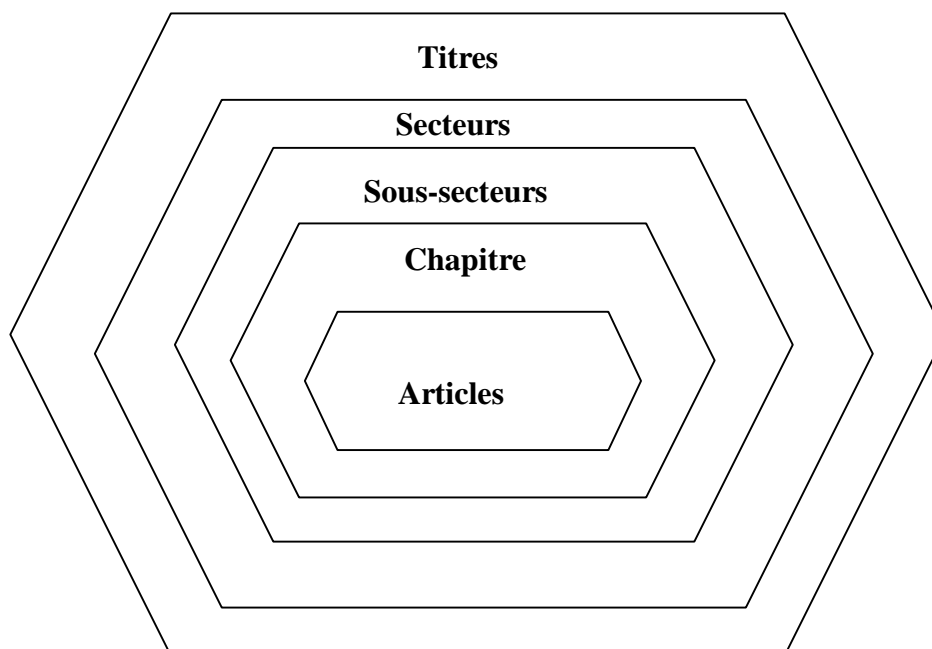
Partie 5 : travaux d'entretien ;

Chapitre 11 : entretien d'immeubles.

### 1.2. Dépenses d'équipements

La nomenclature des dépenses d'équipement se caractérise par une nomenclature qui se diffère à celles des dépenses de fonctionnement dans certains éléments, elles se répartissent en titres, secteurs, sous-secteur, chapitre et article.

**Figure N° 13** : Nomenclature des dépenses d'équipements de budget Etat



**Source** : Elaboré la base de l'article 24 de décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, Journal officiel n°51 du 15 juillet 1998.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- **Titres** : les dépenses d'équipements et d'investissements sont regroupées en trois titres<sup>156</sup> :
  - Investissements exécutés par l'Etat ;
  - Subventions d'investissement accordées par l'Etat ;
  - Autres dépenses en capital.
- **Secteurs** : les titres sont décomposés en secteurs, qui correspondent à une fonction ou à une grande activité, ils sont en nombre de dix (10) :
  - Secteur 0 : Hydrocarbures ;
  - Secteur 1 : Industries manufacturières ;
  - Secteur 2 : Mines et énergie ;
  - Secteur 3 : Agriculture et hydraulique ;
  - Secteur 4 : Services productifs ;
  - Secteur 5 : Infrastructures économiques et administratives ;
  - Secteur 6 : Education et formation ;
  - Secteur 7 : Infrastructures socio-culturelles ;
  - Secteur 8 : Construction et moyens de réalisation (habitat) ;
  - Secteur 9 : plans communaux de développement (PCD).
- **Sous-secteur** : il décompose le secteur en familles d'activités, de branches ou de programmes.

**Exemple** : l'opération n° 6233 : (si on a un exemple on le fait sinon on nous laisse)

6 : numéro de secteur : éducation-formation ;

623: Numéro de sous-secteur : éducation ;

6233: Numéro de chapitre : enseignement fondamental ;

6233 : numéro de l'article : internes et cantines.

### 2. L'exécution du contrôle

Afin de bien comprendre la procédure d'exécution de contrôle préalable des dépenses engagées, nous allons d'abord essayer d'exposer les différentes étapes de contrôle

---

<sup>156</sup> Article 35 de la loi n° 84-17, 17 du 07 juillet 1984 relatives aux lois de finances modifiée et complétée, journal officiel n°28 du 10 juillet 1984.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

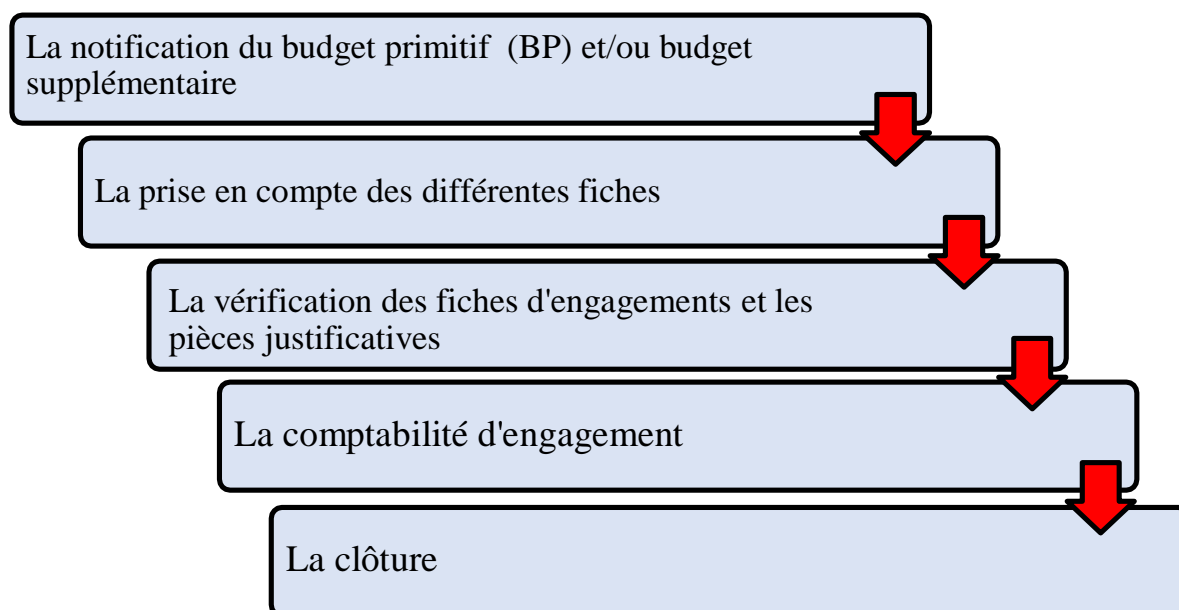
---

durant toute l'année budgétaire.

### 2.1. Les différentes étapes du contrôle

Elles se résument dans les cinq étapes suivantes :

**Figure N° 14** : Les étapes de contrôle préalable des dépenses engagées



Source : élaboré par nous-mêmes sur la base des informations fournies par le service d'accueil.

#### 2.1.1. La notification du budget primitif (BP)

Pour effectuer le contrôle à priori des dépenses, le CF se base principalement et premièrement sur le document du BP, qui lui permet de : vérifier d'abord l'autorisation de l'Assemblée délibérante ; de vérifier l'existence des crédits budgétaires ; de s'assurer de l'imputation régulière des dépenses engagées par les ordonnateurs. Ainsi que sur « un état nominatif »<sup>157</sup> du personnel, qui lui permet de s'assurer de l'existence des postes budgétaires et des postes vacants...etc.

Donc l'ordonnateur, après l'approbation de BP par le ministre concerné, doit soumettre le document de BP au CF pour notification.

---

<sup>157</sup> **Etat nominatif** : sont établis à la clôture de chaque exercice budgétaire par chapitre budgétaire et font apparaître les noms, prénoms, grade ou fonction de chacun des agents ainsi que la référence de numéro et date de visa de CF.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

Au cours de l'année budgétaire, les établissements publics peuvent bénéficier d'un budget supplémentaire (BS) qui est préparé et approuvé selon des modalités fixées par lois et règlements en vigueur. Le BS est aussi notifié par le CF avant d'être exécuté.

### 2.1.2. La prise en compte des différentes fiches

En plus de la notification de BP par le CF, l'ordonnateur doit transmettre les fiches de prise en compte afin d'être visées et comptabilisées par le CF, ces fiches contiennent entre autres :

- Le crédit ouvert pour chaque article ;
- Le numéro du chapitre, du sous-chapitre et article (ces numéros sont établis grâce aux chapitres et articles budgétaires) ;
- La signature et le cachet de l'ordonnateur ;
- La date d'établissement de la fiche.

### 2.1.3. La vérification des fiches d'engagement et des pièces justificatives

Une fois les fiches de prise en compte ont été visées et comptabilisées par le CF, l'ordonnateur peut procéder à l'engagement de ses dépenses, en établissant des fiches d'engagement et des pièces justificatives des dépenses qui devraient être présentées au CF pour le visa.

Conformément aux dispositions de l'article 58 de la loi n°90-21 du 15/8/1990 relative à la comptabilité publique et des articles 9 et 23 du décret exécutif n°92-414 du 14/11 /1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôleur financier doit délivrer son visa après la vérification de :

- La qualité de l'ordonnateur : à travers le contrôle de l'existence de signature et de cachet de l'ordonnateur (accréditée auprès de CF) sur la fiche d'engagement ainsi que les pièces justifient la dépense ;
- La conformité de la dépense avec loi et règlement en vigueur ;
- La disponibilité des crédits budgétaires : le CF doit s'assurer que la proposition d'engagement ne dépasse pas le crédit ouvert en vérifiant dans le BP et les fiches de prise en compte qui contiennent la dotation ouverte pour l'article concerné ;
- La disponibilité des postes budgétaires : en se référant à l'état nominatif précité ;

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- L'imputation régulière de la dépense : à travers la comparaison avec la nomenclature budgétaire officielle ;
- L'existence des visas ou des avis prescrits par le règlement : par exemple dans le cas d'un marché public, le CF doit s'assurer de l'existence du visa de la commission des marchés publics ;
- La concordance du montant avec les documents justificatifs : en assurant l'exactitude du montant de l'engagement avec les pièces justificatives.

### 2.1.4. La comptabilité d'engagement

« ..., le CF est chargé : de tenir des registres de consignation des visas et des rejets ; de tenir une comptabilité des effectifs budgétaires ; de tenir une comptabilité des engagements de dépenses ; de conseiller, au plan financier, l'ordonnateur »<sup>158</sup>.

Donc le CF est tenu de comptabiliser (fonction comptable) et d'enregistrer chaque engagement de dépenses dans le registre de consignation des visas ou des rejets. La comptabilisation se fait sur des fiches comptables qui permettent le suivi des mouvements des crédits (les montants des engagements effectués et les soldes disponibles).

### 2.1.5. La clôture des engagements

Nous avons déjà vu dans le chapitre précédent, les dates de clôture des engagements qui se diffèrent selon la nature de budget et le type des dépenses. Une fois tous les engagements arrêtés, le CF doit établir des situations de fin d'année qui retracent la situation d'ensemble des crédits ouverts et des dépenses engagées, lesquelles doivent être ensuite transmis au ministre des finances (fonction d'informateur).

Donc dans ce point, on constate que, pour que le contrôle arrive à maintenir la régularité des dépenses soit celles inscrites au budget de l'Etat, des documents obligatoires notamment, la fiche d'engagement qui contient la nature et les montants relatifs à la dépense, doivent être présentés par les ordonnateurs auprès du service de contrôle financier.

---

<sup>158</sup> Article de décret exécutif n°09-374 de décret exécutif n°09-374 du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées. Journal officiel n°67 du 19 novembre 2009.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

Dans notre formation de stage au niveau du service de contrôle financier de ministère de finances (service DGB) nous avons eu la chance de voir comment se fait le contrôle de certaines dépenses dont on va essayer d'exposer par la suite.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

### 3. Contrôle préalable cas de contrôle des dépenses de fonctionnement / contrôle des dépenses d'équipement et d'investissement

Afin de bien comprendre comment ce fait le contrôle préalable des dépenses engagées on a exercé ce dernier sur deux types de dépenses à savoir les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement et d'investissement.

#### 3.1. Contrôle des dépenses de fonctionnement

La fiche d'engagement présentée par l'ordonnateur au CF se compose de quatre (04) pages, elle doit contenir les indications suivantes :

- Première page contient :
  - Numéro de la fiche ;
  - Numéro de l'opération ;
  - Date ;
  - Montant global ;
  - Libellé de l'opération ;
  - L'objet de l'opération ;
  - L'ancien solde, le montant de l'engagement et le nouveau solde par chapitre et par article ;
  - Signature de l'ordonnateur.
- La deuxième et la troisième page sont vides.
- La quatrième page contient les références des documents engagés et leurs montants et montant global en chiffre et en lettre.

Dans le cas de la régularité de l'engagement, le CF appose son visa sur la fiche d'engagement et dans le cas échéant sur les pièces justificatives, et garde une copie de la fiche d'engagement et des pièces justificatives.

Après avoir présenté la forme et indications portés dans la fiche d'engagement pour les dépenses de fonctionnement, on va illustrer dans ce qui suit, comment elle se contrôle et les pièces justificatives qui doivent l'accompagner en prenant l'exemple des dépenses relatives à l'entretien des immeubles, dépenses qui font objet d'une facturation et aussi le contrôle des dépenses relative aux fournitures.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

### 3.1.1. Contrôle de dépenses relatives à l'entretien des immeubles

Ce sont des travaux d'entretien, de réparation, de réfection effectuée aux immeubles occupés par les institutions et administrations publiques consistant à les remettre dans un meilleur état.

- **Fascicule budgétaire**

Après l'élaboration des fascicules budgétaires par chapitre et articles par le ministre ordonnateur, conformément à la nomenclature budgétaire, le service du ministère des finances (DGB) approuve le fascicule budgétaire. L'ordonnateur transmet une copie de ce dernier au contrôleur financier.

Dans notre cas le montant de l'entretien des immeubles est de 6 500 000.00. (Voir Annexe 1)

- **Prise en compte**

L'ordonnateur élabore des fiches de prise en compte et les transmet au contrôleur financier, à des fins de visa. (Voir Annexe 2)

Le CF s'est bien assuré que cette fiche comporte :

- Le libellé exact de l'opération qui est l'entretien des immeubles ;
- Année 2021 ;
- Le numéro de la prise en compte est 1 ;
- Le numéro de la prise en charge (chapitre 35-11) et (article 1) ;
- Le solde des engagements déjà effectués est de 0.00 DA étant donné que c'est la première fiche de la dépense ;
- Le montant de la dépense correspond à celui porté sur le fascicule budgétaire (dans notre cas est de 6 500 000.00 DA) ;
- Signature de l'ordonnateur.

Le solde figurant sur la prise en compte est calculé comme suit :

$$0 + 6\,500\,000.00 = 6\,500\,000.00$$

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- **Fiche d'engagement**

La fiche d'engagement accompagnant cette décision d'inscription doit être visée si elle comporte tout particulièrement les indications suivantes : (voir Annexe 3)

- Le libellé de l'opération ;
- Les numéros d'inscription de l'équipement public de l'Etat ;
- Le solde des engagements déjà effectués ;
- Le montant de l'engagement envisagé, par rubrique.

La fiche d'engagement est établie en deux exemplaires de couleurs différentes (feuille blanc et feuille bleu) ; la fiche de retrait d'engagement est imprimée en rouge.

Le CF s'est bien assuré que cette fiche Comporte :

- La date ;
- Le libellé exact de l'opération qui est l'entretien des immeubles ;
- Le numéro de la fiche d'engagement (dans notre cas est 5) ;
- Le solde des engagements déjà effectués (dans notre cas est de 4 039 169.25 DA) ;
- Le montant de l'opération (dans notre cas est de 922 964.00 DA) est écrite lettre par lettre ;
- La nature des engagements ;
- Le nouveau solde (dans notre cas correspond à 3 116 205.25 DA) ;
- Le montant de la dépense ne dépasse pas le seuil ;
- La signature de l'ordonnateur.

Le nouveau solde figurant sur la fiche d'engagement est calculé comme suit :

Ancien solde - le montant de l'engagement = le nouveau solde

$$4\ 039\ 169.25 - 922\ 964.00 = 3\ 116\ 205.25\ DA$$

**Remarque :** le solde de 4 039 169.25 est la sole de l'opération précédente (voir Annexe n°3)

A l'issue de toutes ces vérifications le CF accorde son visa par le contrôleur financier (apposition du cachet et de la signature sur la fiche d'engagement et apposition du cachet sur les pièces justificatives). (Annexe via)

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- **Bon de commande**

L'ordonnateur doit joindre à l'appui de la fiche d'engagement avec un bon de commande indiquant : (voir annexe 4)

- Le numéro ;
- La date ;
- La signature ;
- La quantité ;
- La nature ;
- La valeur des marchandises ;
- La totalisation ;
- L'arrêté en toutes lettres ;
- Les droits et taxes grevant les prix, etc.

- **Consultation**

Le bon de commande doit être accompagné le cas échéant, du procès-verbal de consultation des fournisseurs faisant apparaître l'ensemble des offres des soumissionnaires. (Voir Annexe 5)

Dans notre cas l'ordonnateur envoyé la première consultation avec un manque de document et aussi sans critères d'évaluation sur le rapport de présentation.

Donc le contrôleur financier ne lui a pas donné son visa, mais il a répondu à la requête avec un rejet provisoire.

- **Rejet provisoire**

Les engagements frappés d'irrégularités ou non conformes à la réglementation doivent faire l'objet, selon le cas, soit d'un rejet provisoire soit d'un rejet définitif.

Le rejet provisoire doit contenir les mentions suivantes :

- Lieu et date de rejet ;
- Numéro de fiche de rejet ;
- Nom de l'ordonnateur concerné par le rejet ;
- Type de budget et l'année ;
- La nature de l'opération ;
- Désignation de chapitre et article ;

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- Montant ;
- Les anomalies constatées ;
- Les textes réglementaires de références que le CF utilise pour établir le rejet ;
- Le visa de CF.

Dans notre cas, le contrôleur financier refuse l'admission de l'engagement de cette dépense à cause : (Voir Annexe 6)

- D'un manque d'un agrément préalable délivré par les services du ministère charge de l'intérieur conformément au décret exécutif N° 09-410 fixant les règles de sécurité applicable aux activités portant sur les équipements sensibles notamment son article 04.
- L'absence de précision des critères d'évaluation citée sur le présent rapport de présentation.

A cet égard, l'ordonnateur a complété son dossier avec un agrément et aussi une consultation avec critères d'évaluation bien précise, afin de l'obtenir d'un visa de contrôleur financier. (Voir Annexe 3)

### 3.1.2. Contrôles des dépenses relatives aux fournitures (frais d'impression et de confection d'imprimés divers)

Le dossier de l'ordonnateur délivré au contrôleur financier devrait consister en ce que nous avons déjà mentionné dans l'exemple précédent.

Dans notre cas l'ordonnateur envoyé un fichier qui comprend :

- **Une fiche d'engagement**

Le solde figurant sur la fiche d'engagement est comme suit : (Voir Annexe7)

L'Ancien solde- le montant de l'engagement = le nouveau solde

$$15\,500.00 - 15\,500.00 = 00.00\text{DA}$$

Le montant de l'engagement a dépassé le seuil donc l'ordonnateur doit faire une consultation.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- **Bon de commande**

L'ordonnateur a joint à l'appui de la fiche d'engagement un bon de commande pour un montant égale à 15 500.00DA : (Voir Annexe 8)

- Un bon de commande achat N°0000551 du 01/06/2021 avec un montant du : 3000.00DA.
- Un bon de commande achat N°0000568 du 11/07/2021 avec un montant du : 12500.00DA.

Le contrôleur financier lui a attribué un rejet provisoire à cause d'un manque de justification (consultation).

- **Le rejet provisoire**

Le contrôleur financier refuse l'admission de l'engagement de cette dépense et il a mentionné que le dossier de cette dernière doit être accompagné par un rapport de prestataire justifiant la consultation et le choix du prestataire retenu. (Voir Annexe 9)

En cas de rejet provisoire l'ordonnateur doit accompagner le dossier d'engagement, lors de sa réintroduction pour visa, par la présente note de rejet provisoire signée et datée par le contrôleur financier.

- **Consultation**

L'ordonnateur a complété son dossier avec une consultation pour justifier la dépense relative à la prestation de service confection des cachets au titre de l'exercice budgétaire 2021.

Le contrôleur financier a donné le visa pour cette dépense pour l'ordonnateur après que ce dernier ait complété le dossier d'engagement avec un rapport de prestation. (Voir Annexe10)

### 3.1.3. Dépenses qui font l'objet de la facturation

Dans le cas des dépenses qui font l'objet de la facturation, on va prendre comme exemple des charges annexe (facture de l'électricité).

- **Charges annexes**

Les charges annexes sont constituées principalement par les frais relatifs à la consommation d'eau, d'énergie électrique, de gaz, aux redevances téléphoniques, aux publications, à la publicité par voie de presse.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

Pour justifier l'engagement des charges annexes l'ordonnateur doit ramener avec la fiche d'engagement des pièces justificatives selon le cas :

La facture (consommation d'eau, d'énergie électrique, de gaz, ou redevances téléphoniques) faisant apparaître le montant à payer pour les prestations reçues au cours d'une période déterminée, accompagnée d'un état spécial établi sous la responsabilité de l'ordonnateur, indiquant l'identification des prestations (numéros des lignes téléphoniques, à l'exception des lignes spécialisées, des compteurs de gaz, d'électricité, leur affectation précise, etc.), Ou bon de commande (publications, publicité par voie de presse).

Si le CF constate la conformité de la fiche d'engagement avec pièces jointes, il finalise son contrôle par un visa sur la fiche d'engagement. (Voir Annexe 11).

### **3.2. Contrôle des dépenses d'équipement et d'investissement**

La fiche d'engagement des dépenses d'équipement et d'investissement comporte les mentions suivantes (Voir Annexe 12) :

- L'indication du gestionnaire ;
- Le numéro de la fiche ;
- Le numéro d'identification de l'opération ;
- Le libellé de l'opération ;
- L'objet de l'engagement ;
- L'ancien solde ;
- L'engagement proposé (montant global) ;
- Le montant de chacune des rubriques (ventilation de l'engagement proposé) ;
- Le nouveau solde ;
- Signature et cachet e de gestionnaire.

La fiche d'engagement est établie en deux (2) exemplaires de couleurs différentes (feuille blanc et feuille bleu).

Le feuille blanc daté et signé ainsi que le feuille bleu, sont adressé au CF accompagné de l'acte d'engagement. Le CF appose son visa sur le feuille blanc et sur l'acte d'engagement, il renvoie ces deux documents à l'ordonnateur et conserve le feuille bleu ainsi qu'un exemplaire de l'acte d'engagement.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

L'engagement des opérations d'équipement et d'investissement est toujours précédé d'un visa de prise en compte des décisions d'individualisation ou d'inscription, de réévaluation, de dévaluation, de modification des Caractéristiques, de modification de structure du coût ..., délivré par le CF, ces décisions ne sont pas soumises au visa préalable du CF, mais sert de base aux opérations de contrôle des engagements de dépenses.

En cas de retrait de l'engagement, le CF établit une fiche de retrait d'engagement imprimé en rouge.

### **Section 03 : Avantages, limites de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques**

Le contrôle préalable des dépenses engagées est certainement avantageux pour la préservation et la gestion des deniers publics, mais il a fait objet de plusieurs limites et critiques.

#### **1. Avantages de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques**

La nature et les caractéristiques du contrôle préalable des dépenses permettent à l'autorité du contrôle d'empêcher toute irrégularité. Ces caractéristiques sont résumées comme suit :

- **Contrôle préventif**

Le contrôleur financier intervient dans la première phase du circuit de la dépense publique, ceci constitue son aspect préventif. Il en est ainsi des autres étapes surtout le contrôle des mandatements par les comptables publics. Le CF a donc la prérogative d'apprécier la régularité de la dépense, laquelle permettra son exécution légale. Par contre, si ce contrôle est mal fait, ceci aura des conséquences négatives sur la gestion des deniers publics. Le contrôle de la régularité permet aussi de déceler toute infraction aux lois et règlements en vigueur<sup>159</sup>.

- **Contrôle prohibitif**

Le visa du contrôleur financier à un caractère prohibitif. En effet, aucune dépense ne peut être mandatée si elle n'a pas son visa au préalable. Cette sanction bloque l'exécution

---

<sup>159</sup>AIT ISSAD Samir et ABBAD Abderraouf, colloque international, Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'état Sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

dela dépense, afin que les ordonnateurs veillent, avant de procéder à son engagement, à sa régularité, et qu'ils octroient par la suite leur visa<sup>160</sup>.

- **Contrôle de régularité**

L'objet principal du contrôle des dépenses engagées est de veiller à la régularité des engagements par rapport à la réglementation en vigueur, et ce, conformément aux dispositions de l'article n° 58 de la loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée. De manière générale, c'est la vérification de la conformité de la dépense avec les lois et règlements. De ce fait, le CF ne peut pas viser un engagement qui n'est pas conforme aux lois et règlements en vigueur.

- **Contrôle inévitable par les ordonnateurs**

Le caractère prohibitif de ce type de contrôle est relatif. Toutefois, le législateur a permis son dépassement par les ordonnateurs, sous leur responsabilité, par la procédure du passer-outré, mais avec des conditions renforcées et à haut risque, susceptibles d'entraîner de graves conséquences pour l'ordonnateur. Suite à la transmission par le CF du dossier d'engagement ayant fait l'objet d'un passer-outré, (accompagné d'un rapport circonstancié), au ministre chargé du Budget<sup>161</sup>, ce dernier transmet une copie de ce dossier à toutes les institutions spécialisées chargées du contrôle des dépenses publiques, en particulier la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances (IGF).<sup>162</sup> L'utilité de ce type de contrôle réside dans l'empêchement de commettre des irrégularités ou bien des erreurs de gestion, en les arrêtant avant qu'elles entraînent des faits préjudiciables pour le Trésor Public, par le biais de son caractère prohibitif (visa de régularité)<sup>163</sup>.

### 2. Limites de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques

Au niveau de l'exercice du contrôle, on peut soulever certaines défaillances qui ont

---

<sup>160</sup> AIT ISSAD Samir et ABBAD Abderraouf, colloque international, Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'état Sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).

<sup>161</sup> Article 21 de décret exécutif n°92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées, modifié et complété, Journal officiel n°82 du 15 novembre 1992.

<sup>162</sup> Article 22 de décret exécutif n°92-414 Op.cit.

<sup>163</sup> AIT ISSAD Samir et ABBAD Abderraouf, colloque international, Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'état Sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014). p 08

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

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 quelques aspects de ces limites.

- **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 cette dernière porte sur un nombre d'éléments indéfinissables. L'élément qui entraîne le plus des conflits entre les ordonnateurs et les CF est l'objet de la dépense<sup>164</sup>.

Pour l'objet de la dépense, le CF doit s'assurer de son caractère régulier. L'article 09 du décret exécutif n° 92-414 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées a illustré les conditions de la régularité en six points (la qualité de l'ordonnateur, leur stricte conformité 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 de l'engagement avec les éléments contenus dans les documents y annexés, l'existence des visas ou des avis préalablement délivrés par une autorité administrative habilitée). Mais le point le plus ambiguë d'entre eux est le deuxième point, « leur stricte conformité avec les lois et règlements en vigueur », et ceci dans la pratique. 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 prestation<sup>165</sup>.

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 CF la considère comme un examen de régularité de la dépense<sup>166</sup>.

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

---

<sup>164</sup> AIT ISSAD Samir et ABAD Abderraouf, colloque international, Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'état Sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).. p 09.

<sup>165</sup> Idem.P09-P10.

<sup>166</sup> Ibid.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

concrètes. En effet, « la définition des frontières entre l'opportunité et la régularité demeure une des grandes problématiques de notre système financier public »<sup>167, 168</sup>.

D'ailleurs, si nous examinons les récentes modifications<sup>169</sup> du texte principal qui régit la fonction du contrôle préalable des dépenses engagées (décret exécutif n° 92-414), nous constatons que le législateur a ajouté un nouvel article (33 bis), qui interdit au CF 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.<sup>170</sup>

En effet, cet éclaircissement réglementaire n'a pas résolu la problématique de la zone délimitée 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 CF s'ils délivrent des visas sur des dépenses entachées d'anomalies, considérées comme des fautes de gestion des ordonnateurs. Toutes fois, est-ce qu'une surfacturation d'une dépense est considérée comme une faute de gestion de l'ordonnateur ? À notre avis, il s'agit d'une atteinte aux deniers publics plutôt que d'une faute de gestion.<sup>171</sup>

Par ailleurs, l'ordonnateur est soumis au respect de la régularité de la dépense au même titre que le CF, en plus de l'aspect opportunité, dont il est responsable personnellement et pécuniairement<sup>172</sup>. Ainsi ces deux agents chargés d'exécution des opérations budgétaires des communes (CF/ordonnateur), 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.<sup>173</sup>

Cependant, dans le domaine des marchés publics, le législateur a tranché sur cette

---

<sup>167</sup> Ali BISSAD, manuel de la comptabilité publique ; ENI 2001 ; page 27.

<sup>168</sup> AIT ISSAD Samir et ABAD Abderraouf, colloque international, Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'état Sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).p 10.

<sup>169</sup> Décret exécutif n°09-374 du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées. Journal officiel n°67 du 19 novembre 2009.

<sup>170</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD.Op.cit., p 10.

<sup>171</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD.Op.cit., p 10.

<sup>172</sup> Article 6 du décret exécutif 97-268 du 21 juillet 1997 fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs, journal officiel n° 48 du 23 juillet 1997.

<sup>173</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, Op.cit., pp 10-11.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

question en limitant la compétence du CF, d'une part grâce à la non opposabilité de son visa au visa des commissions de marchés compétents, et d'autre part par l'interdiction d'appréciation sur l'opportunité de la dépense. Cependant, au cas où il constate des anomalies, et après octroi de visa, il doit informer par note d'observation le ministre chargé du budget et le président de la commission des marchés compétent ainsi que l'ordonnateur concerné.<sup>174</sup>

En réalité, dans la pratique, certains CF 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 dans l'exécution des programmes d'investissements et une confusion générale<sup>175</sup>.

D'autre part, s'il constate des irrégularités dans le fond de la dépense (comme par exemple les surfacturations ou d'autres infractions 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 dépenses grâce à l'extension de sa compétence à la lutte contre les diverses formes des fraudes ou pratiques illégales portant atteinte aux deniers publics. 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<sup>176</sup>.

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 »<sup>177</sup>.

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<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, Op.cit., pp 10-11

<sup>175</sup> André BARILARI, les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, Paris, 2003, p 43.

<sup>176</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, Op.cit., p 11

<sup>177</sup> André BARILARI, Op.cit., 2003, p 43.

<sup>178</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, Op.cit., p 11.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

- **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 CF 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 EPA. Leurs effectifs s'avèrent donc très insuffisants pour exercer cette mission avec efficacité, qui exige un effectif quantitatif ainsi que qualitatif plus, compte tenu de volumineux programme d'investissement et l'urgence de son exécution. Ceci peut entraîner des retards dans l'exécution de ces types des dépenses, et ce aussi bien au niveau central que locale<sup>179</sup>.

- **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 public. Le circuit normal de la dépense publique n'est pas le même pour toutes les catégories de dépenses.

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 (le contrôle d'engagement par le CF et contrôle des mandats de paiement par le comptable). Ces deux types de contrôle ont une limite réglementaire<sup>180</sup>.

De ce fait, la durée accordée légalement au CF pour statuer sur une proposition d'engagement est de 10 jours<sup>181</sup>. Ainsi cette même durée est accordée au comptable public. Toutes fois, elle est prolongée jusqu'à 20 jours si le comptable constate des irrégularités de

---

<sup>179</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, Op.cit., p 12.

<sup>180</sup> Idem 12.

<sup>181</sup> Article 14 de Décret exécutif n°92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées, modifié et complété, Journal officiel n°82 du 15 novembre 1992.

## Chapitre III : Contrôle préalable des dépenses engagées (cas du Ministère des Finances)

---

mandat de paiement<sup>182</sup>.

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 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'Etat, car elle est considérée comme une source de retard dans l'exécution de la dépense<sup>183</sup>.

### Conclusion du chapitre III

Notre stage au sein du service de contrôle financier, nous a permis de concrétiser notre fondement théorique sur le contrôle préalable des dépenses engagées d'une part et de nous familiarisé avec le monde professionnel d'autre part.

A travers, notre recherche nous avons vu, que le contrôleur financier est un organe de contrôle à priori, qui exerce un contrôle préalable sur les dépenses publiques, ce contrôle par son caractère préalable et prohibitif, a pu instaurer le respect des lois et règlements en vigueur, dans l'exécution des dépenses publiques et d'empêcher les ordonnateurs d'engager toutes dépenses irrégulières. Il intervient avant qu'une irrégularité dans l'engagement soit commise, ce qui lui permet d'être un contrôle préventif et avantageux.

Cependant, la complexité et la diversité des opérations budgétaires, ainsi que le manque des moyens et des compétences qui empêche le bon fonctionnement de l'organe de contrôle préalable, d'où ce contrôle fait l'objet de plusieurs insuffisances, critiques et limites par plusieurs gestionnaires publics.

---

<sup>182</sup> Article 03 et 04 du décret exécutif n° 93-46 du 16 février 1993, fixant les délais de paiement des dépenses, de recouvrement des ordres de recettes et des états exécutoires et la procédure d'admission en non valeurs, journal officiel n° 9 du 10 février 1993

<sup>183</sup> AIT ISSAD Samir et ABAD Abderraouf, colloque international, Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'état Sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).p 13.

Lors des dernières années, les prix des hydrocarbures ont considérablement baissé ce qui a conduit à une diminution des recettes pétrolières, qui est nul autre que la ressource principale du pays. Pour pallier le manque des fonds, l'Etat sait trouver devant l'obligation d'adopter la politique d'austérité budgétaire, qui apparait essentiellement dans la loi de finance 2017, où le gouvernement a pris des mesures concrètes pour faire face à la baisse du prix du pétrole, tel que limitation de création d'entreprises et établissements à caractère administratif, report des projet non prioritaires et non encore lancés, le gel des recrutements dans la fonction publique...etc. Toutes ces mesures visent essentiellement la maîtrise, la réduction et la rationalisation des dépenses publiques. C'est dès lors que le contrôle préalable des dépenses engagées intervient, celui-ci a pour objet la préservation des deniers publics, en évitant toute dépense irrégulière par le refus d'apposition du visa de CF sur les engagements illégaux des ordonnateurs, par biais d'un rejet soit provisoire ou définitif, afin de protéger les fonds publics contre la perte et garder ainsi la satisfaction des besoins publics.

Notre travail a donc consisté à développer et analyser les procédures d'exécution de contrôle préalable des dépenses engagées dans le but de comprendre son rôle et son importance dans la rationalisation et l'efficacité des dépenses publiques et enfin de cerner ses limites et de proposer des perspectives d'amélioration. A cet effet, nous avons essayé tout au long de ce travail de répondre à la problématique suivante :

## **Dans quelle mesure le contrôle préalable des dépenses engagées contribue à la rationalisation et à l'efficacité des dépenses publiques ?**

L'étude de cette problématique nous a conduits à supposer quatre (04) hypothèses qui ont été testées dans trois chapitres.

### **Le résultat de test des hypothèses**

- En premier, nous avons supposés que l'exécution de la dépense publique passe par quatre (4) étapes successives : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement ou le mandatement, qui constituent la phase administrative de la dépense et sont du ressort des ordonnateurs, le paiement, qui constitue la phase comptable de la dépense, qu'est une attribution du comptable public. En effet, d'après la récolte, la constatation et la vérification des textes et lois qui régissent la procédure d'exécution des dépenses publiques, nous pouvons affirmer que notre première hypothèse est **confirmée**.

# CONCLUSION

---

- En second, nous avons émis l'hypothèse que le contrôleur financier doit s'assurer de l'exacte imputation de la dépense aux crédits concernés, et doit vérifier également la disponibilité de crédit de même que l'exacte évaluation des dépenses. En effet, après avoir minutieusement étudié la manière d'exécution d'un contrôle préalable, et ce auprès de notre contact direct avec le service du contrôle financier du ministère des finances, nous pouvons affirmer que notre deuxième hypothèse est **confirmée**.
- En troisième, nous avons supposé que le contrôle préalable contribue à la protection des fonds publics en empêchant tout engagement entaché des irrégularités. En effet, le CF notifie des rejets provisoires ou définitifs pour tous les engagements non conformes aux lois et règlements, nous pouvons affirmer que notre troisième hypothèse est **confirmée**.
- En dernier, cette hypothèse lance que le contrôle préalable par son caractère préalable et préventif contribue à la rationalisation des dépenses publiques, mais il reste encore insuffisant pour une exécution efficace des dépenses publiques, car il ne peut pas être exercé d'une manière approfondie, d'où il n'est que superficiel et il ne porte que sur la légalité et la régularité, ce qui a fait l'objet de critique de son efficacité. En effet, d'après ce que nous avons vu, ce contrôle constitue un moyen de lutte contre toute utilisation irrégulière des crédits budgétaires et leur dépassement, mais il induit des complications administratives en multipliant inutilement les niveaux de contrôle ce qui provoque l'alourdissement d'exécution des dépenses et qui défavorise l'efficacité d'exécution des dépenses publiques. Ainsi que de nombreuses faiblesses sont relevées dans ce type de contrôle qui portent essentiellement sur l'ambiguïté de son objet et sur son intervention qui se limite à la constatation de la bonne imputation de la dépense sans avoir apporté jugement sur son efficacité. Enfin, après toutes ces observations nous pouvons affirmer que notre quatrième et dernière hypothèse est **confirmée**.

## Les résultats d'étude

A la lumière de l'étude effectuée, les résultats constatés peuvent être résumés comme suit :

- Un contrôle pénible, car il se fait manuellement dû à l'absence d'un réseau informatique qui fait la liaison entre le service de contrôle financier et les différentes administrations soumises à son contrôle, qui va faciliter les tâches des contrôleurs en recevant des documents à vérifier de format numérique ;

# CONCLUSION

---

- Notification des contrôleurs financiers des rejets provisoires répétitifs et la non notification des rejets définitifs ;
- Risque de perte des deniers publics par l'application de la mesure du passer outre ;
- Alourdissement d'exécution des dépenses par le double contrôle, celui de CF et de comptable public.

## **Perspectives de la recherche**

Comme tout travail réalisé, il y a toujours des limites, des insuffisances et des points qui ne sont pas abordés. A partir de ce qu'on a vu dans notre travail de recherche nous pouvons dire que le contrôle préalable des dépenses engagées rencontre quelques faiblesses qu'on peut les considérer des perspectives de recherche à dénoncer :

- Le contrôle des opérations financières publiques selon les normes internationales des institutions de contrôle des finances publiques ;
- Evaluation des rapports des contrôles établis par les différents organes de contrôle ;
- Le contrôle de gestion dans les établissements publics ;
- L'audit des marchés publics.

## **Recommandations et propositions**

D'après notre intervention sur le terrain et les insuffisances décelées nous proposons ce qui suit:

- Révision de la forme et contenu de contrôle préalable ;
- Modernisation et actualisation de certains textes régissant le contrôle préalable ;
- Assouplissement du contrôle préalable de certaines dépenses à caractère obligatoire, urgent ou répétitif et le renforcer pour certains d'autres ;
- Fusion de la fonction de CF et celle de comptable public ;
- Instauration de nouveaux textes réglementaires en vue d'un meilleur encadrement du contrôle préalable ;
- Adaptation de la durée de contrôle à chaque type de dépenses, c'est-à-dire avoir plusieurs délais de contrôle ;
- Le renforcement des moyens humains et matériel du service de contrôle financier et aller vers l'utilisation des moyens informatisés pour faciliter le contrôle ;

## CONCLUSION

---

- Mettre en œuvre un programme de formation spécifique pour les gestionnaires et mêmes pour les vérificateurs dans les procédures et les nouvelles méthodes d'exécution et de gestion des deniers publics afin d'éviter les erreurs et les retards.

Pour terminer, on suggère qu'il est nécessaire de rendre cette mission de contrôle plus efficace et plus flexible pour permettre son adaptation aux changements et aux spécificités des secteurs contrôlés. Ce contrôle sert à protéger et sauvegarder les deniers publics, donc il est toujours nécessaire pour les différents établissements publics, ainsi l'importance de ce contrôle préventif dans les finances publiques peut être tiré de l'expression qui dit « **il vaut mieux prévenir que guérir** ».

# CONCLUSION

---

## **Bibliographie**

### **I. Ouvrages**

1. BARILARI André, les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, paris, 2003.
2. BIGAUT Christian, finances publiques droit budgétaires, le budget de l'Etat, paris ,1995.
3. BISSAAD Ali, manuel de la comptabilité publique, ENI, 1ere Edition, Alger, 2001
4. BISSAAD Ali, Droit de la comptabilité publique, Edition distribution HOUMA, Bouzaréah Alger, 2004,
5. BOUDET Jean-François, fiches de finances publiques, Ellipses Edition, 2eme Edition Marketing S.A, paris, 2015.
6. BOUVIER Michel et autres, finance publiques, Edition L.G.D.J, 5e édition, paris, 2000.
7. GAUDEMET Paule Marie et MOLINIER Joël, finance publique : politique financière: budget-trésor, éditions MONTCHRESTIEN, 4eme édition, Paris, 1983.
8. LOÏC Philip et autres, Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, tome 02, Edition Economica, Paris.
9. MAGNET Jacques, Eléments de la comptabilité publique, Edition L.G.D.J, 5eme édition, 2001.
10. OLIVA Eric, finances publiques, Edition DALLOZ, 2emeedition, paris, 2008.
11. ORSONI Gilbert et VIESSANT Céline, Eléments de finances publiques, Edition ECONOMICA, paris, 2005.
12. PAUL Michel, finances publiques, Guarlino éditeur, paris, 2001.

### **II. Thèses et mémoires**

1. BELHADEF Lilia, « Audit des commandes publiques au sein du service du contrôle financier de la wilaya de Tizi-Ouzou », mémoire de fin d'études, université du Tizi Ouzou, 2018 ;
2. BOUDJAIDI Djamila et SMAILI Yasmina, « Le contrôle préalable des dépenses engagées Cas : service du contrôle financier de la wilaya d'Alger ». Mémoire de fin d'études, Ecole supérieur de commerce, Alger, 2017 ;
3. THESAUROS Roland, « le contrôle financier en Algérie », thèse pour le doctorat en droit, université d'Alger, 1968.

### **III. Guides et Manuels**

1. Manuel des procédures de contrôle des dépenses engagées, ministère des finances, direction générale du budget, Alger, 2007 ;

2. Manuel de procédures d'exécution des recettes et dépenses publiques, Ministère de finance, Direction Générale de la Comptabilité, Alger, 2007.

#### IV. Colloques

1. AIT ISSAD Samir et ABAD Abderraouf, colloque international, Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'état Sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).

#### V. Textes législatifs et réglementaires

1. loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relatives aux lois de finances modifiée et complétée, journal officiel n°28 du 10 juillet 1984.

2. loi n°90-21 du 15 août 1990 relatives à la comptabilité publique, Journal officiel n°35, du 15 août 1990.

3. loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune, journal officiel n° 37 du 03 juillet 2011.

4. loi n°12-07 du 21 février 2012, relative à la wilaya, Journal officiel n°12 du 29 février 2012.

5. Décret exécutif n°91-312 du 07 septembre 1991 fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, les procédures d'apurement des débits et les modalités de souscription d'assurance, couvrant la responsabilité civile des comptables publics, Journal officiel n°43 du 18 septembre 1991.

6. Décret exécutif n°91-313 du 07 septembre 1991 fixant les modalités et le contenu de la comptabilité des engagements et comptables publics, journal officiel n°43 du 18 septembre 1991.

7. Décret exécutif n°92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées, modifié et complété, Journal officiel n°82 du 15 novembre 1992.

8. Décret exécutif n° 93-46 du 16 février 1993, fixant les délais de paiement des dépenses, de recouvrement des ordres de recettes et des états exécutoires et la procédure d'admission en non valeurs, journal officiel n° 9 du 10 février 1993.

9. Décret exécutif 97-268 du 21 juillet 1997 fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs, journal officiel n° 48 du 23 juillet 1997.

**10.** Décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, Journal officiel n°51 du 15 juillet 1998.

**11.** Décret exécutif n°09-374 du 16/11/2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14/11/1992 relative au contrôle préalable des dépenses engagées. Journal officiel n°67 du 19 novembre 2009.

**12.** Décret exécutif n° 11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service de contrôle financier, Journal officiel n° 64 du 27 novembre 2011.

## **VI. Sites internet**

1. [www.mf.gov.dz](http://www.mf.gov.dz). (Site officiel de ministère de finance) consulté le 26/11/2021 à 12h.

## Remerciements

## Dédicaces

<b>Sommaire .....</b>	<b>I</b>
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>II</b>
<b>Liste des figures .....</b>	<b>III</b>
<b>Liste des tableaux .....</b>	<b>IV</b>
<b>Introduction générale .....</b>	<b>08</b>
<b>Chapitre I : Aspects théorique des dépenses publiques.....</b>	<b>13</b>
Introduction au chapitre I .....	13
<b>Section1 : Généralités sur la loi de finances .....</b>	<b>13</b>
1. La présentation de la loi de finances .....	13
1.1. Notion de la loi de finances .....	13
1.2. Catégories de la loi de finance .....	14
1.2.1. La loi de finance de l'année .....	14
1.2.2. La loi de finances complémentaire ou modificative .....	15
1.2.3. La loi de règlement budgétaire .....	16
2. Formulations de la loi de finance .....	16
2.1. La phase administrative.....	16
2.1.1. La prévision budgétaire .....	17
2.1.1.1. Les organes chargés de la prévision budgétaire .....	17
2.1.1.2. Les méthodes de prévision budgétaire .....	17
2.1.1.3. Les phases préliminaires de la prévision budgétaire .....	18
2.1.1.4. Les phases de la prévision budgétaire .....	19
2.2. La phase parlementaire.....	21
2.2.1. Le dépôt du projet de la loi de finances auprès du bureau de l'assemblée populaire nationale .....	21

## Tables des matières

---

2.2.2. La compétence financière du pouvoir législatif .....	21
2.2.3. L'information générale du Parlement .....	22
2.2.4. Le vote des lois de finances.....	23
2.2.4.1. Documents soumis au vote.....	23
2.2.4.2. Le délai d'adoption de la loi de finances .....	23
2.2.5. La sanction des délais.....	23
3. La structure de la loi de finances .....	25
3.1. La structure juridique de la loi de finance .....	25
3.1.1. La première partie .....	26
3.1.2. La deuxième partie .....	26
3.1.3. Les états annexes :.....	27
3.2. La structure organique de la loi de finances.....	27
3.2.1. Le budget général de l'Etat .....	28
3.2.1.1. Les principes budgétaires .....	28
3.2.1.1.1. Le principe de l'autorisation préalable.....	28
3.2.1.1.2. Le principe de l'équilibre budgétaire .....	28
3.2.1.1.3. Le principe de l'annualité budgétaire.....	29
3.2.1.1.4. Le principe de l'unité budgétaire .....	29
3.2.1.1.5. Le principe de l'universalité budgétaire .....	30
3.2.1.1.6. Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables .....	30
3.2.1.1.7. Le principe de la spécialité des crédits .....	30
3.2.1.2. Le contenu de budget de l'Etat.....	31
3.2.2. Les comptes spéciaux de trésor .....	31
3.2.3. Le budget annexe .....	32
<b>Section 02 : L'exécution des dépenses publics .....</b>	<b>33</b>
1. Les agents d'exécution .....	33
1.1. Les ordonnateurs .....	33
1.2. Les comptables publics .....	34

## Tables des matières

---

1.3. Les régisseurs .....	35
1.4. Les contrôleurs financiers .....	35
2. Les conditions d'exécution des dépenses publiques .....	36
2.1. Une condition de forme .....	36
2.2. Une condition de fond .....	36
3. Le contenu d'exécution des dépenses publiques .....	36
3.1. Les dépenses de fonctionnement .....	36
3.1.1. La phase administrative.....	37
3.1.1.1. L'engagement.....	37
3.1.1.2. La liquidation .....	38
3.1.1.3. L'ordonnancement .....	38
3.1.2. La phase comptable .....	39
3.2. Exécution des dépenses d'équipement à caractère définitif.....	40
3.3. Les autorisations de programme .....	41
3.4. Les crédits de paiement .....	41
<b>Section 03 : Contrôle des dépenses publiques.....</b>	<b>42</b>
1. Principes généraux .....	42
2. Classification des contrôles des dépenses publiques.....	43
2.1. Classification selon le critère du moment du contrôle .....	43
2.1.1. Le contrôle préalable ou à priori .....	43
2.1.2. Le contrôle en cours d'exécution .....	43
2.1.3. Le contrôle à posteriori.....	43
2.2. Classification en fonction de la qualité de l'organe chargé de contrôle .....	44
2.2.1. Les contrôles internes .....	44
2.2.2. Les contrôles externes .....	44
2.3. Classification selon la nature du contrôle.....	46
2.3.1. Le contrôle politique .....	46
2.3.2. Le contrôle administratif .....	46
2.3.3. Le contrôle juridictionnel .....	46
2.4. La combinaison des contrôles .....	46

## Tables des matières

---

<b>Conclusion du chapitre I .....</b>	<b>48</b>
<b>Chapitre II : Le contrôle préalable des dépenses engagées .....</b>	<b>49</b>
Introduction au chapitre II .....	49
<b>Section 1 : présentation générale du contrôle financier.....</b>	<b>49</b>
1.1. Définition du contrôle financier .....	49
1.2. Les particularités du contrôle préalable des dépenses engagées .....	50
2. Rôle du contrôleur financier.....	50
2.1. En tant que contrôleur .....	50
2.2. En tant que comptable .....	51
2.3. En tant que représentant, informateur et conseiller.....	51
3. Les règles à respecter par le contrôleur financier lors de l'exercice de ses fonctions.....	52
4. Principes et objectifs du contrôle financier .....	53
4.1. Les principes du contrôle financier .....	53
4.2. Les objectifs du contrôle financier .....	53
<b>Section 2 : champ d'application et mission du contrôle préalable des dépenses engagées .....</b>	<b>54</b>
1. Le champ d'intervention du contrôle préalable des dépenses engagées .....	54
1.1. Budget des institutions et administrations de l'Etat .....	55
1.2. Budget des établissements publics à caractère administratif .....	55
1.3. Budget des wilayas.....	55
1.4. Comptes spéciaux du trésor.....	55
1.4.1. Comptes de commerce .....	56
1.4.2. Comptes d'affectation spéciale .....	56
1.4.3. Comptes d'avances.....	56

## Tables des matières

---

1.4.4. Comptes de prêts .....	56
1.4.5. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	56
1.5. Budget annexes .....	56
1.6. Budgets des communes .....	57
2. Objet de la mission du contrôle préalable des dépenses engagées.....	57
3. Les niveaux d'exécution du contrôle financier .....	58
4. Les missions de CF .....	58
4.1. La mission de contrôleur .....	58
4.1.1. Contrôle au moment de l'engagement de la dépense .....	58
4.1.2. Le contrôle spécifique (CS).....	59
4.2. La mission de conseiller de l'ordonnateur.....	60
4.3. La mission comptable.....	60
4.4. La mission de l'informateur de ministre de finances .....	62
5. La responsabilité de Contrôleur financier et Contrôleur financier adjoint.....	64
<b>Section 3 : les mécanismes du fonctionnement de contrôle financier .....</b>	<b>65</b>
1. Le contenu de contrôle préalable des dépenses engagées .....	65
1.1. La qualité de l'ordonnateur .....	65
1.2. La conformité des engagements et des actes avec les lois et règlements.....	66
1.3. La disponibilité des crédits budgétaires .....	66
1.4. La disponibilité des postes budgétaires .....	66
1.5. L'imputation régulière de la dépense .....	67
1.6. L'existence des visas ou des avis prescrits par la réglementation.....	67
1.7. La concordance du montant avec les documents justificatifs.....	67
2. La procédure de contrôle préalable des dépenses engagées.....	68

## Tables des matières

---

2.1. L'engagement de la dépense .....	68
2.2. La fiche d'engagement .....	68
2.3. Les pièces justificatives .....	68
2.4. Les délais d'exécution du contrôle .....	69
2.5. La clôture des engagements .....	69
3. Les sanctions du contrôle préalable de dépenses engagées .....	70
3.1. Le rejet provisoire .....	70
3.2. Le rejet définitif .....	70
3.3. Le passer-outre .....	71
4. Le contrôle exercé par le comptable public .....	72
4.1. Le rôle de comptable public en matière de contrôle des dépenses publiques .....	72
4.1.1. La conformité de l'opération avec les lois et les règlements en vigueur .....	73
4.1.2. La qualité de l'ordonnateur ou de son délégué .....	73
4.1.3. La régularité des opérations de liquidation de la dépense .....	73
4.1.4. La disponibilité des crédits .....	73
4.1.5. La créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'opposition .....	73
4.1.6. Caractère libératoire du paiement .....	73
4.1.7. Visas des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur .....	74
4.1.8. La validité de l'acquit libératoire .....	74
4.2. Les résultats du contrôle de comptable public .....	74
4.2.1. Le paiement .....	74
4.2.2. Le refus de payer .....	74
4.3. Responsabilités du comptable public .....	74

## Tables des matières

---

<b>Conclusion du chapitre II</b> .....	<b>76</b>
<b>Chapitre III : le contrôle préalable des dépenses engagées cas du ministère de finances</b> .....	<b>77</b>
Introduction au chapitre III .....	77
<b>Section 1 : Présentation de l'organisme d'accueil</b> .....	<b>77</b>
1. L'organisation de l'administration centrale du Ministère des Finances .....	78
1.1. L'organigramme de ministère de finances .....	79
2. L'organisation de la direction générale du budget .....	80
2.1. Organigramme de la direction générale du budget .....	82
3. Présentation générale de service de contrôle financier .....	83
3.1. Organisation du service de contrôle financier.....	83
<b>Section 2 : procédures de contrôle au sien de service de contrôle financier</b> .....	<b>87</b>
1. Nomenclature des dépenses de budget Etat.....	87
1.1. Dépenses de fonctionnement.....	88
1.2. Dépenses d'équipements .....	90
2. L'exécution du contrôle .....	91
2.1. Les différentes étapes de contrôle .....	92
2.1.1. La notification du budget primitif (BP).....	92
2.1.2. La prise en compte des différentes fiches.....	93
2.1.3. La vérification des fiches d'engagement et des pièces justificatives .....	93
2.1.4. La comptabilité d'engagement .....	94
2.1.5. La clôture des engagements .....	94
3. Contrôle des dépenses de fonctionnement .....	96
3.1. Contrôle de dépenses relatives à l'entretien des immeubles .....	96
3.2. Contrôles des dépenses relatives aux fournitures (frais d'impression et de confection d'imprimés divers) .....	100
3.3. Dépenses qui font l'objet de la facturation .....	101

## Tables des matières

---

4. Contrôle des dépenses d'équipement et d'investissement.....	102
<b>Section3 : Avantages, limites de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques</b> .....	<b>103</b>
1. Avantages de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques .....	103
2. Limites de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques.....	104
<b>Conclusion du chapitre III</b> .....	<b>109</b>
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>110</b>
<b>Bibliographie</b>	
<b>Annexe</b>	
<b>Table des matières</b>	

## Résumé

Le but de notre recherche est de développer la notion de système de contrôle préalable des dépenses engagées, son contenu, son champ d'intervention, ses missions, ses caractéristiques et ses procédures d'exécution..., pour enfin arriver à déterminer son rôle et importance dans la rationalisation et l'efficacité des dépenses publiques. Le contrôle préalable consiste en la vérification de la régularité et de la légalité des dépenses engagées. Il est nécessaire pour toutes les administrations publiques, vu ses différentes caractéristiques (préalable, préventif...), et son objectif qui consiste à protéger et à préserver les deniers publics. Toutefois, ce contrôle a fait l'objet de plusieurs critiques, insuffisances et limites sur le plan réglementaire ainsi que dans sa mise en œuvre, par plusieurs gestionnaires publics. Pour y remédier, des suggestions et recommandations peuvent être proposées.

**Mots clés :** budget, deniers publics, dépenses publique, engagement, contrôleur financier, contrôle préalable, visa, rejet.

## Abstract

The aim of our research is to develop the concept of a prior checking system of the expenses incurred, its content, scope, missions, characteristics and its execution procedures ..., to finally determine its role and importance in the rationalization and efficiency of public spending. Prior checking consists of verifying the regularity and legality of expenditures. It is necessary for all public administrations, given its different characteristics (preliminary, preventive, etc.), and its objective which is to protect and preserve public funds. However, this control has been the subject of several criticisms, shortcomings and limitations on the regulatory plan as well as in its implementation, by several public managers. For remedy, suggestions and recommendations can be made.

**Keywords :** budget, public funds, public expenditure, commitment, financial controller, prior check, visa and rejection



# *Sommaire*



---



---

*Liste des abréviations*

---



---



# *Liste des figures*



---



*Liste des  
tableaux*

---



---



***Introduction***  
***Générale***

---





# *Chapitre I*







## *Chapitre II*



---



---

# Chapitre III

---



---

---



***Conclusion***  
***Générale***

---





# ***Bibliographie***



---



---

# *Annexes*

---



---

---



*Table des  
matières*

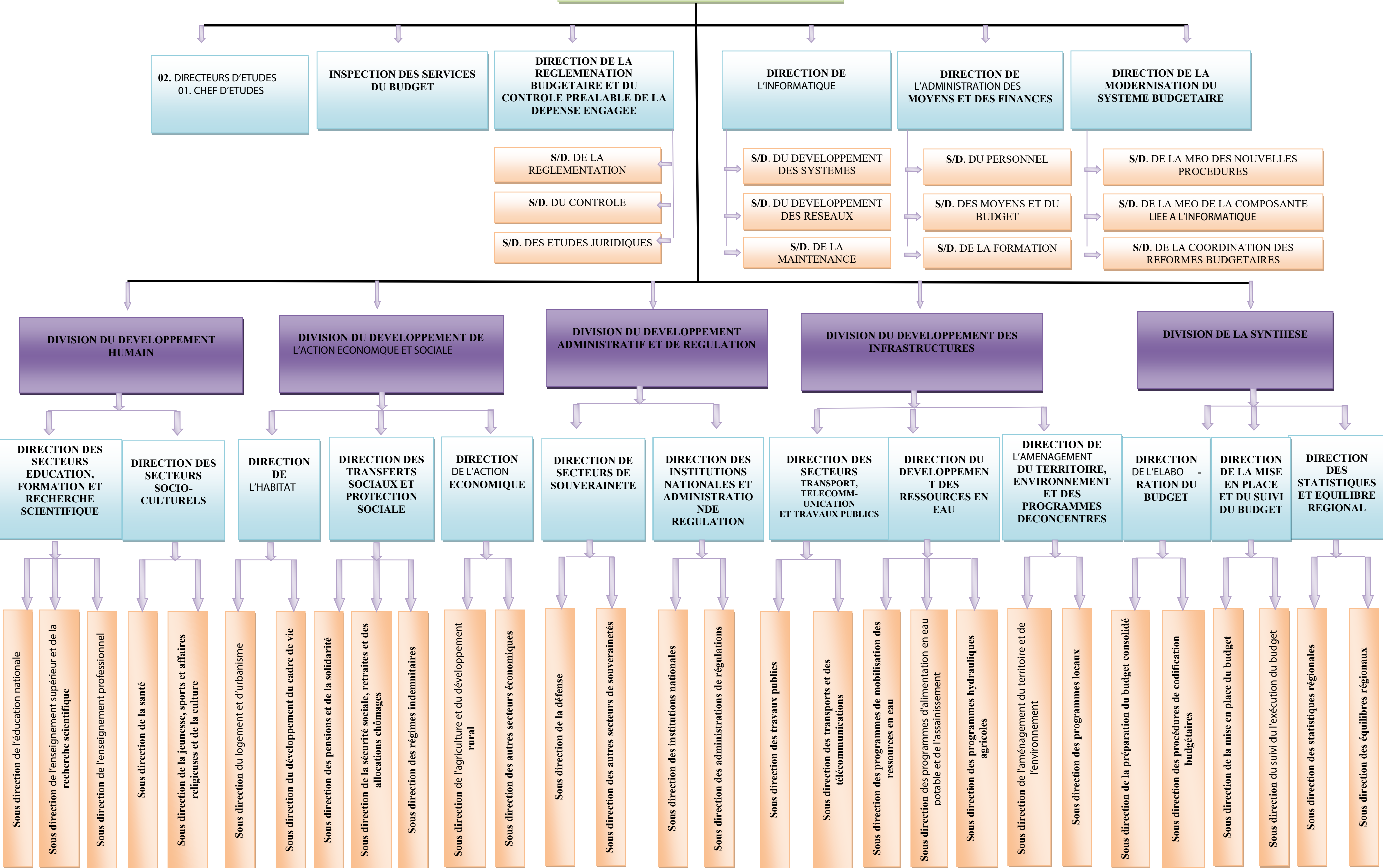
---



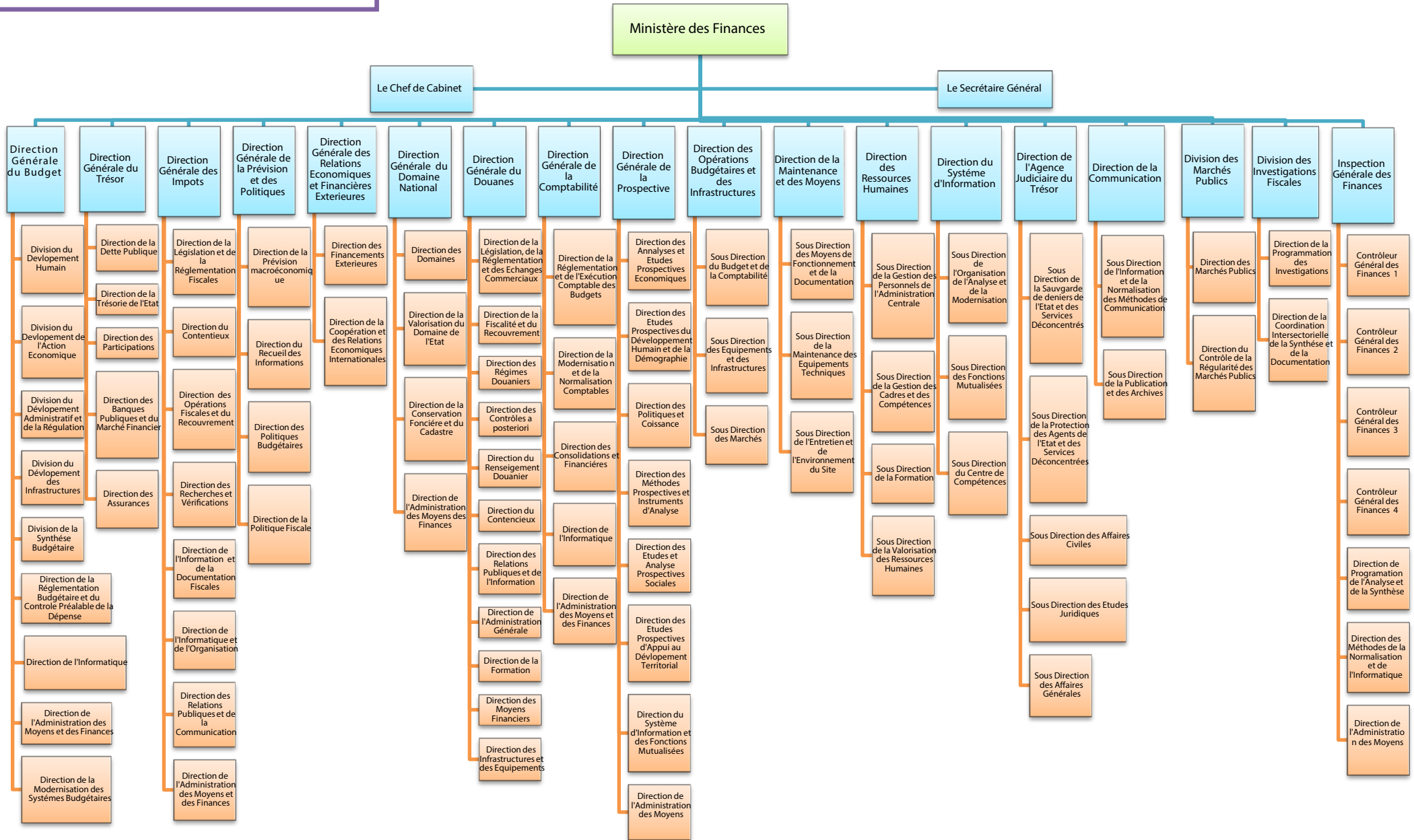
**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET (DGB)**

Vu le décret exécutif N° 07-364 du 18 Dhou El Kaada 1428 correspondant au 28 Novembre 2007 Portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Finances, notamment son article 03 ;

**DIRECTION GENERALE DU BUDGET (DGB)**



# Organigramme de Ministère des Finances



Décret exécutif N° 07 -364 du 28 Novembre 2007 Portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Finances .  
 Décret exécutif N° 08-63 du 24 Février 2008 Portant organisation de l'administration centrale de la Direction Générale des Douanes.  
 Décret exécutif N° 0 8-273 du 06 Septembre 2008 Portant organisation de structures centrales de l'Inspection Générale des Finances .  
 Décret exécutif N° 13-423 du 18 Décembre 2013 Portant organisation de la Direction Générale de la Prospective et du Division des Investigations Fiscales.