

**REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE**

**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE**

**ECOLE SUPERIEURE DE COMMERCE**

**Mémoire de fin d'études en vue de l'obtention d'un diplôme de master en  
sciences commerciales et financières**

**Spécialité : Comptabilité et Finance**

**Thème**

**Le système de contrôle budgétaire de l'Etat  
Cas : Le service du contrôle financier du  
Ministère des Finances**

**Réalisé par :**

BENDINE Rima Djaouida

SLIMI Nesrine

**Encadré par :**

Pr DAHIA Abdelhafid

**Lieu de stage :** Ministère des Finances « DGB »

**Période de stage :** Du 02 mai au 31 mai 2019

**Année universitaire 2018/2019**



**REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE**

**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE**

**ECOLE SUPERIEURE DE COMMERCE**

**Mémoire de fin d'études en vue de l'obtention d'un diplôme de master en  
sciences commerciales et financières**

**Spécialité : Comptabilité et Finance**

**Thème**

**Le système de contrôle budgétaire de l'Etat  
Cas : Le service du contrôle financier du  
Ministère des Finances**

**Réalisé par :**

BENDINE Rima Djaouida

SLIMI Nesrine

**Encadré par :**

Pr DAHIA Abdelhafid

**Lieu de stage :** Ministère des Finances « DGB »

**Période de stage :** Du 02 mai au 31 mai 2019

**Année universitaire 2018/2019**

# Remerciements

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 chers 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 Professeur « **DAHIA Abdelhafid** », notre promoteur pour sa disponibilité, son écoute, ses orientations et conseils qui nous ont aidées tout au long de notre travail.
- ✿ Au Docteur « **OUDAI Moussa** », pour ses conseils et ses suggestions.

Nous remercions également tous les membres de personnel du service de contrôleur financier du ministère des finances d'Alger, plus particulièrement Mr « **BAHRI** », Mlle « **AMEL** », pour leurs accueils, bienveillants et leurs conseils avisés.

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

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 tous le corps pédagogique de l'école supérieure de commerce.

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

**Merci infiniment**

## *Dédicace*

*Merci Allah de m'avoir donné la capacité d'écrire et de réfléchir et la patience d'aller jusqu'au bout.*

*Je dédie ce travail :*

*A mes très chers **parents** qui ont toujours cru en moi et n'ont cessé de me soutenir, qui m'ont permis de suivre les chemins que je désirais dans ma vie ; Chers **parents**, je vous aime plus que tout et tous les mots du l'univers sont incapable d'exprimer mon amour et mon affectation pour vous, merci d'avoir fait de moi une femme et pour vos sacrifices pour m'élever dignement et assurer mon éducation dans les meilleures conditions ; Que dieu vous protège et vous rendre en bonne santé.*

*A ma grande mère Meriem et ma tante Aïcha, que Dieu, vous prête une longue vie pleine de bonheur et de santé.*

*A ma très chère sœur « Marmar » qui a toujours cru en moi et n'a jamais cesser de me soutenir.*

*A mon très cher frère Dhia pour son encouragement et soutien.*

*A mes très chères amies Khawla et Sarra.*

*A tous les étudiants de ma promotion, ainsi qu'à mes plus proches amies Feyrouz, Nesrine, Yesmine, Sabrina et Sabrine, de m'avoir permis de passer des très belles années universitaire.*

*A tous ceux qui me connaît et qui m'ont encouragé de près ou de loin.*

**Rima**

# Remerciements

*Nous tenons en tout premier lieu à remercier le bon Dieu le tout-puissant qui nous a donné la force, le courage et la santé pour pouvoir mener à terme notre travail et accomplir notre formation avec succès.*

*Nous tenons à exprimer notre reconnaissance envers notre encadreur «DAHIA ABDELHAFID » pour avoir accepté l'encadrement de ce travail, merci pour votre aide, et vos conseils.*

*Nos sincères gratitudees à l'ensemble du personnel du service de contrôleur financier du ministère des finances, plus particulièrement Mr «BAHRI », Mlle «AMEL» pour leur patience, leurs conseils pleins de sens et pour le suivi et l'intérêt qu'ils ont portaient à notre travail.*

*Nous exprimons également nos gratitudees à l'ensemble du Corps enseignant de l'Ecole Supérieure de Commerce pour la qualité de la formation dispensée.*

*Enfin, un grand remerciement pour tous ceux qui nous ont aidé de près ou de loin dans la réalisation de ce travail.*

# *Dédicace*

*J'ai l'honneur de dédier ce travail à :*

*MES CHERS PARENTS :*

*A vous ma très chère mère (Naïma), la prunelle de mes yeux, pour votre amour, aide morale et votre compréhension. Puisse Dieu, le tout puissant, vous préserver et vous accorder santé, longue vie et bonheur Inchallah.*

*A vous mon très cher père (Hassan), vous étiez toujours derrière moi et vous m'avez toujours encouragé. Aucun remerciement n'est trop grand pour vous.*

*A mes chers grands parents*

*A ma source du bonheur ma chère sœur Sarah*

*A mes formidables frères Amine, Aymen, Hamza*

*A mes cousins et cousines.*

*A toute ma famille.*

*A toutes mes amies : Feyrouz, Sabrine , yasmine, Sabrina*

*Au fait mes dédicaces seraient incomplètes, si je ne fais pas mentionner mon binôme et ma chère amie: Rjma*

*Et sans oublier, toutes mes amies de promotion 2014/2019*

*Nesrine*

# Sommaire

# Sommaire

Remerciement	
Dédicace	
Sommaire .....	<b>I</b>
Liste des abréviations .....	<b>III</b>
Liste des tableaux .....	<b>IV</b>
Liste des figures .....	<b>V</b>
Liste des annexes.....	<b>VI</b>
Résumé .....	<b>VII</b>
<b>Introduction générale.....</b>	<b>A</b>
<b>Chapitre 01 : Généralités sur le budget de l'Etat .....</b>	<b>01</b>
<b>Section 01 : Notion de base sur le budget de l'Etat.....</b>	<b>02</b>
<b>Section 02 : La structure de budget de l'Etat.....</b>	<b>14</b>
<b>Section 03 : L'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat.....</b>	<b>20</b>
<b>Conclusion du premier chapitre.....</b>	<b>32</b>
<b>Chapitre 02 : Le contrôle des dépenses engagées .....</b>	<b>33</b>
<b>Section 01 : Les types de contrôle des dépenses de l'Etat.....</b>	<b>34</b>
<b>Section 02 : Le contrôle préalable du contrôleur financier sur les dépenses engagées .....</b>	<b>44</b>
<b>Section 03 : Le marché public.....</b>	<b>53</b>
<b>Conclusion du deuxième chapitre .....</b>	<b>67</b>
<b>Chapitre 03 : Le contrôle de marché public par le contrôleur financier.....</b>	<b>68</b>
<b>Section 01 : présentation du Ministère des Finances.....</b>	<b>69</b>
<b>Section 02 : Procédure de contrôle d'un marché public exercé par le contrôleur financier....</b>	<b>80</b>

<b>Section 03 : Avantages et limites de contrôle financier sur l'exécution des dépenses</b>	
publiques.....	<b>90</b>
<b>Conclusion du troisième chapitre.....</b>	<b>97</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>98</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>i-xv</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>XI</b>

## Liste des abréviations

<b>APN</b>	<b>Assemblée Populaire Nationale</b>
<b>AP</b>	<b>Autorisation de Programme</b>
<b>CNA</b>	<b>Conseil de la Nation</b>
<b>CF</b>	<b>Contrôleur Financier</b>
<b>CP</b>	<b>Crédit de Paiement</b>
<b>EPE</b>	<b>Etablissements Publics à caractère Economique</b>
<b>EPIC</b>	<b>Etablissements Publics à caractère Industriel ou Commercial</b>
<b>LOLF</b>	<b>La Loi Organique relative aux Lois de Finances</b>

## Liste des tableaux

<b>N°</b>	<b>Intitulé du tableau</b>	<b>Page</b>
<b>01</b>	La procédure générale d'exécution des dépenses publiques	<b>28</b>
<b>02</b>	La procédure générale d'exécution des recettes publiques	<b>30</b>
<b>03</b>	Les contrôles internes et externes à l'administration	<b>43</b>
<b>04</b>	Les seuils réglementaires de passation des marchés publics	<b>53</b>
<b>05</b>	Le résultat d'examen approfondi des offres techniques et financières	<b>81</b>

## Listes des figures

<b>N°</b>	<b>Intitulé de la figure</b>	<b>Page</b>
<b>01</b>	Nomenclature des dépenses de fonctionnement de budget de l'Etat	<b>15</b>
<b>02</b>	Nomenclature des dépenses d'équipement de budget de l'Etat	<b>17</b>
<b>03</b>	Les divers ordonnateurs	<b>25</b>
<b>04</b>	Les cautions dans les marchés publics	<b>65</b>
<b>05</b>	Organigramme du Ministère des Finances	<b>73</b>
<b>06</b>	Organigramme du service du contrôle financier (cas 01)	<b>78</b>
<b>07</b>	Organigramme du service du contrôle financier (cas 02)	<b>79</b>
<b>08</b>	Organigramme du service du contrôle financier (cas 03)	<b>79</b>

## Liste des annexes

<b>N°</b>	<b>Intitulé de l'annexe</b>	<b>Page</b>
<b>01</b>	Modèle de déclaration de probité	<b>i</b>
<b>02</b>	Modèle de déclaration de candidature	<b>ii</b>
<b>03</b>	Modèle de déclaration à souscrire	<b>iii</b>
<b>04</b>	Modèle de déclaration de sous-traitant	<b>iv</b>
<b>05</b>	Modèle de lettre de soumission	<b>v</b>
<b>06</b>	Exemple d'un fascicule budgétaire	<b>vi</b>
<b>07</b>	Fiche d'engagement d'un projet de convention avec son rapport de présentation	<b>vii</b>
<b>08</b>	Etat matrice Initiale (feuillet N°1 et feuillet N°2)	<b>viii</b>
<b>09</b>	Rejet provisoire	<b>ix</b>
<b>10</b>	Etat matrice Complémentaire (feuillet N° 1et feuillet N°2)	<b>x</b>
<b>11</b>	Note d'observation	<b>xi</b>
<b>12</b>	exemple d'un décret exécutif	<b>xii</b>
<b>13</b>	Exemple d'un crédit de paiement	<b>xiii</b>
<b>14</b>	Fiche d'engagement de dépense d'équipement	<b>xiv</b>
<b>15</b>	Exemple d'une autorisation de programme	<b>xv</b>

## Résumé :

Le but de notre recherche est de développer la notion de système de contrôle budgétaire de l'Etat et de présenter ses différents types avec ses organes pour arriver à déterminer leur importance dans la protection des deniers publics.

On parle précisément sur l'un de ces types de contrôle qu'est le contrôle préalable des dépenses engagées exercé par le contrôleur financier, qui vise à s'assurer que l'exécution des dépenses se fait suivant le plan définit d'avance en respectant les normes et les règlements pour permettre à l'autorité du contrôle d'empêcher toute irrégularité.

Cependant, ce type de contrôle fait l'objet de plusieurs critiques et limites. A cet effet, des perspectives et des recommandations peuvent être proposés afin d'améliorer l'efficacité de ce contrôle.

**Mots clés :** budget, dépenses publiques, deniers publics, engagement, contrôle préalable, contrôleur financier, visa, rejet, efficacité.

## الملخص

يهدف بحثنا هذا، الى تطوير مفهوم نظام مراقبة الموازنة العامة وتقديم أنواعه المختلفة مع أجهزته لتحديد أهميتها في حماية الأموال العامة.

تحدثنا بالتحديد عن احد هذه الانواع من الرقابة وهي الرقابة القبليّة للنفقات الملتزم بها الممارسة من طرف المراقب المالي، التي تهدف الى ضمان ان تنفيذ النفقات يكون وفقا للخطة المحددة مسبقا من خلال احترام القواعد و القوانين، من اجل السماح لسلطة المراقبة بمنع حدوث اي مخالفة.

و مع ذلك، هذا النوع من الرقابة يخضع لعدة انتقادات و قيود، لهذا الغرض، يمكن اقتراح وجهات نظر و توصيات لتحسين فعالية هذه الرقابة.

**الكلمات المفتاحية :** الميزانية، النفقات العامة، الاموال العمومية، الالتزام، الرقابة القبليّة، المراقب المالي، التأشيرة، الرفض، الكفاءة.

# **Introduction Générale**

## **Introduction générale :**

Le budget de l'Etat est une nécessité pour tous les pays quel que soit leurs régimes politiques pour gérer l'économie nationale vers la bonne direction. Il se considère comme un instrument essentiel par lequel l'Etat prélève et redistribue la richesse nationale vers des projets et des programmes de développement économique et social afin d'assurer le bon fonctionnement des services publics.

En fait, le budget de l'Etat constitue un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de l'Etat pour une période d'une année. L'essentiel des recettes provient des prélèvements fiscaux destinés à la couverture des dépenses qui correspondent à l'argent que l'Etat dépense pour financer l'action publique : éducation, santé, sécurité,...etc.

Au plan macroéconomique, le budget de l'Etat se traduit juridiquement dans la loi des finances. Cette dernière comporte des dispositions afférentes aux recettes et aux dépenses publiques afin de traduire les objectifs économiques et financiers du gouvernement.

En effet, une discipline s'est développée au fil du temps, intitulée la science des finances publiques, cette dernière relève du droit public et des règles précises encadrent les actions financières et comptables des acteurs publics.

L'objet principal des finances publiques est la dépense car elle représente une part importante du produit intérieure brut (PIB) et joue un rôle essentiel dans la croissance économique. Cette dépense est la consommation de budget par les administrations publiques afin de satisfaire les besoins des citoyens

Dans le but d'assurer une gestion rationnelle des fonds publics, l'exécution d'une dépense est encadrée par des textes législatif et réglementaire. Les procédures d'exécution des dépenses publiques font intervenir principalement des acteurs qui exercent des fonctions distinctes, aux différentes étapes de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

En raison de l'importance de la dépense et dans le souci de garantir son exécution dans des meilleures conditions, l'Etat a instauré un système de contrôle qui assure une protection des deniers de l'Etat.

Le contrôle est l'action visant à s'assurer que l'exécution de la dépense se fait suivant le plan défini d'avance en respectant les normes et les règles qui la régissent. Il peut être à priori lorsqu'il est exercé avant l'exécution des dépenses ou à posteriori lorsqu'il est exercé après le

fait. A cet effet l'Etat a mis en place des organes de contrôle afin d'assurer la bonne gestion et la préservation des deniers publics.

Le contrôle à priori des dépenses engagées est un contrôle administratif, préalable et de régularité portant sur les actions et les procédures réglementaires de vérification des pièces d'engagement de dépenses publiques introduites par les ordonnateurs. Ce contrôle est exercé par le contrôleur financier comme étant un garant de la régularité des engagements, car les vérifications effectuées sur chaque acte d'engagement de l'ordonnateur avant le paiement, constituent l'assurance d'une utilisation régulière des deniers publics, il intervient avant que la décision financière publique ne soit devenue exécutoire, il permet d'empêcher toutes irrégularités et les dépassement des crédits et de veiller à ce que l'utilisation de ses crédits soit conformes aux objectifs assignés. Ce type de contrôle fait l'objet de notre travail.

### **1. Choix et intérêt de sujet :**

Cette étude est très importante pour les raisons suivantes :

- En premier lieu, c'est un sujet intéressant compte tenu du rôle de budget dans la réalisation et l'atteinte les objectifs économiques et financiers du gouvernement en Algérie.
- En second lieu, La hausse remarquable des dépenses publiques ces dernières années qui se traduisent par un déficit budgétaire.
- En dernier lieu, c'est un sujet de préoccupation en Algérie qui résulte le gaspillage et la mauvaise gestion des deniers publics.

### **2. L'objectif de l'étude :**

Le but de ce mémoire est de donner une vision générale sur le budget de l'Etat et les différents types de contrôle, en essayant de mettre la lumière sur le contrôle financier afin de tirer l'importance et le rôle de ce contrôle dans la rationalisation et l'efficacité des dépenses publiques pour assurer la protection des deniers publics. Et on essaiera de déceler les points faibles et d'en proposer des suggestions et recommandations qui peuvent améliorer l'efficacité de ce contrôle.

### **3. La problématique :**

Le système de contrôle occupe une place importante dans l'exécution du budget ce qui nous mène à poser la problématique suivante :

**En quoi consiste le système de contrôle budgétaire de l'Etat, et comment l'améliorer afin de protéger les deniers publics ?**

De cela découlent quelques questions :

- Quel est le cadre théorique du budget de l'Etat ?
- Comment se fait-il le contrôle préalable des dépenses ?
- Quelle est la démarche adoptée pour contrôler le marché public par le contrôleur financier ?

#### **4. Les hypothèses :**

Pour répondre à la problématique et aux questions secondaires précédentes, nous posons les hypothèses suivantes :

**Hypothèse n°1 :** Le cadre théorique du budget de l'Etat comprend un ensemble de textes législatifs et réglementaires permettent de protéger les fonds publics en empêchant tout engagement entaché des irrégularités.

**Hypothèse n°2 :** Le contrôle préalable des dépenses engagées est exercé en amont par le contrôleur financier se basant essentiellement sur la conformité des opérations budgétaires aux lois et règlements en vigueur mais il reste encore inefficace.

**Hypothèse n°3 :** Le contrôleur financier examine les dossiers relatifs aux marchés publics par l'application du code des marchés publics et l'utilisation des moyens matériels et humains nécessaires pour atteindre un contrôle plus efficace.

#### **5. La méthodologie de travail :**

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

- La recherche bibliographique englobant : ouvrage, cours des enseignants, manuels, textes législatifs et réglementaires, articles, thèses.
- Intervention sur le terrain pour bien comprendre la réalité de contrôle préalable exercé par le contrôleur financier en Algérie.

A l'aide de ces recherches des méthodes descriptive et analytique sont utilisées dans le but de mener à bien l'étude et de décrire les différents éléments de contrôle des dépenses engagées.

## **6. La structure du travail :**

Pour arriver au terme de notre travail, nous adoptons un plan scindé en trois (03) chapitres :

- Le premier chapitre est un chapitre préliminaire qui va traiter la notion de la loi de finance, du budget de l'Etat, la structure de ce dernier, ainsi que son élaboration et son exécution.
- Le second chapitre qui va porter sur les différents types de contrôle où on va traiter l'un de ces types qui est le contrôle préalable des dépenses engagées exercé par le contrôleur financier.
- Le dernier chapitre sera consacré sur le cas pratique de contrôle du marché public exercé par le contrôleur financier au niveau du service du contrôle financier du Ministère des Finances où nous allons essayer de proposer des suggestions pour améliorer le contrôle du CF.

**Chapitre 01 :**  
**Généralités sur le**  
**budget de l'Etat**

## **Introduction du chapitre 1 :**

Le budget de l'Etat est un instrument essentiel pour le fonctionnement financier de l'Etat. Sans un budget de l'Etat, il est difficile de gérer les institutions publiques, assumer convenablement sa mission, ou gérer l'économie nationale vers la bonne direction. Le budget de l'Etat est donc considéré comme l'axe autour duquel tourne toute l'activité de l'Etat, dans sa diversité. Sa forme juridique est celle d'une loi de finances.

Il est aussi un document d'évaluation de l'ensemble des recettes et des dépenses publiques de fonctionnement ou d'équipement autorisées pour une année budgétaire. C'est aussi l'instrument par lequel l'Etat prélève et redistribue la richesse nationale vers des projets et des programmes de développement économique et social.

Ce budget doit être représenté sous forme d'un processus qui comporte des étapes : l'élaboration, l'exécution et à la fin le contrôle.

Dans ce chapitre nous allons présenter des généralités sur le budget de l'Etat, en donnant quelques définitions, des caractéristiques, les composants, les principes de budget de l'Etat. Nous aborderons également la structure de budget de l'Etat et nous terminerons par le processus d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat.

## **Section 1 : Notions de base sur le budget de l'Etat**

Le budget de l'Etat est une prévision d'activité. Il exprime les objectifs économiques et financiers du gouvernement, et il est arrêté par le parlement dans la loi de finances.

### **1. La présentation des lois de finances :**

La loi de finances 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. Définition de la loi de finances :**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances définit plus précisément les lois de finances : « 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>1</sup>

#### **1.2. Les différentes lois de finances :**

A chaque étape de la procédure budgétaire et à chaque type d'autorisation correspond une loi de finances. D'où la loi n° 84-17 précitée distingue trois types de loi de finances :

- La loi de finances de l'année.
- La loi de finances complémentaire modificative.
- La loi de règlement budgétaire.

##### **1.2.1. La loi de finances de l'année :**

« Elle 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 autorise, en outre, les dépenses destinées aux équipements publics avec les dépenses en capital ». <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Article 1 de la loi n°84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, journal officiel n° 28 du 10 juillet 1984.

<sup>2</sup> Idem, Article 3.

### **1.2.2. La loi de finances complémentaire ou modificative :**

Seules les lois de finances complémentaires ou modificatives peuvent, en cours d'année, compléter ou modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.<sup>1</sup>

### **1.2.3. 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>2</sup>

### **1.3. La structure de la loi de finances :**

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>3</sup> Elles se composent impérativement de deux parties et d'un ensemble des documents budgétaires :

- Voies et moyens de l'équilibre financier.
- Budget et opérations financières de l'Etat.
- Les Etats annexes à la loi de finances.

#### **1.3.1. La première partie : Voies et moyens de l'équilibre financier :**

Le contenu de la première partie de la loi de finances est précisé par les articles 2 jusqu'à l'article 114 de loi n° 16-14 portant loi de finances pour 2017. Elle « 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) »<sup>4</sup>, elle comporte 04 chapitres.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 84-17, **Op.cit.**

<sup>2</sup> Idem, Article 5.

<sup>3</sup> Gilbert ORSONI et Céline VIESSANT, **Elément de finances publiques**, Edition ECONOMICA, Paris (2005), p 46

<sup>4</sup> Omar AIT MOKHTAR, **l'évolution de la politique des dépenses publiques dans le contexte de mondialisation cas Algérie 1999-2014**, thèse de doctorat en sciences économiques, université Abou Bakr Belkaid Tlemcen, (2014), p 57

<sup>5</sup> Articles 2-114 de la loi n° 16-14 du 28 décembre 2016 pour tant loi de finances pour 2017, journal officiel n° 77 du 29 décembre 2016.

Chapitre 1 : Dispositions relatives à l'exécution du budget et aux opérations financières du trésor.

Chapitre 2 : Dispositions fiscales.

Section 1 : Impôts directs et taxes assimilées.

Section 2 : Enregistrement.

Section 3 : Timbre.

Section 4 : Taxes sur le chiffre d'affaire.

Section 5 : Impôts indirects.

Section 6 : Dispositions fiscales diverses.

Chapitres 3 : Autres dispositions relatives aux ressources.

Section 1 : Dispositions douanières.

Section 2 : Dispositions domaniales.

Section 3 : Fiscalité pétrolière.

Section 4 : Dispositions diverses.

Chapitre 4 : Taxes parafiscales.

### **1.3.2. La deuxième partie : Budget et opérations financières de l'Etat**

Le contenu de cette partie est précisé par les articles 115 jusqu'à l'article 140 de la loi n° 16-14 précité. Elle « 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 »<sup>1</sup>. Elle est constituée de quatre chapitres<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Omar AIT MOKHTAR, **Op.cit.** (2014), p 58.

<sup>2</sup> Articles 115-140 de la loi n° 16-14, **Op.cit.**

Chapitre 1 : Budget général de l'Etat.

Section 1 : Ressources.

Section 2 : Dépenses.

Chapitre 2 : Divers budgets.

Section 1 : Budgets annexes.

Section 2 : Autres budgets.

Chapitre 3 : Comptes spéciaux de trésor.

Chapitre 4 : Dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat.

### **1.3.3. Les Etats annexes à loi de finances :**

Plusieurs états sont annexés à la loi de finances<sup>1</sup> :

- Etat « A » recettes définitives appliquées au budget général de l'Etat : ressources ordinaires et fiscalité pétrolière.
- Etat « 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.
- Etat « 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.
- Etat spécial : liste des organismes bénéficiaires des taxes parafiscales : montants prévisionnels des recettes.

---

<sup>1</sup> Omar AIT MOKHTAR, **Op.cit.**, (2014), p 58.

## **2. Concept du budget de l'Etat :**

Pour mieux comprendre la notion de budget, il convient de donner une vue générale sur cette notion et dans ce point nous aborderons quelques éléments.

### **2.1. Définition du budget de l'Etat :**

Un budget englobe l'ensemble des dépenses et des recettes d'une personne, d'une entreprise ou dans le cas qui nous concerne ici d'un Etat.

« Le budget de l'Etat est l'acte politique par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat. Il est élaboré par le gouvernement et voté par le parlement à la session d'automne de l'année civile précédant son application. Il s'agit d'une loi qui autorise la perception des recettes et l'affectation des dépenses, appelée “ La loi de finances initiales ” ».<sup>1</sup>

### **2.2. Les caractéristiques de budget de l'Etat :**

D'après l'article 4 du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 62 :

« Le budget où, le cas échéant, l'état des prévisions de recettes et de dépenses est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics. Le budget où l'état des prévisions de recettes et de dépenses est élaboré, proposé, arrêté et exécuté conformément aux lois, règlements et instructions en vigueur »<sup>2</sup>.

#### **2.2.1. Un acte de prévision :**

Le budget est un acte de prévision, c'est-à-dire un tableau évaluatif des dépenses et des recettes à effectuer, il est toujours établi avant son exécution effective. Cette première étape du mécanisme de budget se présente comme une opération à la fois systématique et obligatoire quelle que soient les difficultés de la prévision et la nécessité de l'adapter en cours d'exécution.

---

<sup>1</sup>Le cadre général du budget, [www.maxicours.com](http://www.maxicours.com), consulté le 15 février 2019 à 11 h.

<sup>2</sup> Article 4 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 62. Journal officiel du 30 décembre 1962.

### **2.2.2. Un acte d'autorisation :**

Le budget est un acte qui donne l'autorisation d'engager les dépenses et de percevoir des recettes, il s'apparente également à une sorte de délégation limitative accordée aux gouvernements pour effectuer ces dépenses et réaliser ces recettes. Il faut noter en plus que non seulement cet acte d'autorisation est délivré par le parlement (à travers le vote de la loi de finances), mais également et surtout le gouvernement se soumet aux sanctions liées au non-respect du budget.

### **2.3. Objectifs du budget de l'Etat :**

Le budget de l'Etat constitue un outil important qu'utilise le gouvernement pour mener à bien ses actions pour réaliser deux objectifs de politiques financières : les politiques structurelles et les politiques conjoncturelles.

#### **2.3.1. Les politiques structurelles :**

Avec le développement de la gouvernance les domaines et les moyens d'action sont devenus multiples et complexes. L'action financière des pouvoirs publics touche aussi bien les structures économiques que les structures sociales<sup>1</sup>.

- **Action sur les structures économiques :**

Il s'agit d'avancer cinq préoccupations essentielles<sup>2</sup> :

- Les investissements : on pense traditionnellement d'abord aux investissements matériels tels que les équipements collectifs et le logement qui conditionnent largement le développement économique et la cohésion sociale. Ensuite aux investissements intellectuels (immatériels) ils vont particulièrement des dépenses consacrées à l'éducation (au sens large) et de l'aide à la recherche-développement.

- La deuxième préoccupation réside dans l'aménagement du territoire et le développement régional visant à assurer une répartition géographique équilibré et une croissance économique profitant aux populations et aux régions les plus défavorisées.

---

<sup>1</sup> Saidj Luc, ALBERT Jean- Luc, **Finances publiques**, Editions DALLOZ, paris, (2007), P. 205.

<sup>2</sup> Mohamed Harakat, **Les finances publiques**, à l'épreuve de la transparence et de la performance, Paris (2011), p 210.

- La protection de l'environnement : c'est la troisième préoccupation, plus récente, d'un développement durable, c'est-à-dire non destructeur de son cadre. Aujourd'hui on l'accorde une priorité par le développement des services publics (eau, assainissement, déchet, pollution)

- La quatrième préoccupation essentielle est constituée de l'intérêt accordé à la compétitivité des entreprises et à la restructuration des entreprises publiques. Cet intérêt se manifeste notamment par l'aide publique (fiscalité et soutien divers) apportée aux secteurs stratégiques (industrie de défense, exportation, tourisme, agriculture) ou touchés par la crise.

- Cinquième préoccupation : il s'agit des réformes initiées en matière de la gouvernance et la gestion publique (réforme des structures budgétaires, comptables et de contrôle).

▪ **Action sur les structures sociales :**

Elle revêt des aspects divers. Elle s'étend aux politiques publiques de développement (sécurité, lutte contre l'analphabétisme, pauvreté, monde rural, cohésion sociale).

Les moyens d'action pour mener ces politiques sont complexes. Les pouvoirs publics disposent à la fois de l'arme financière (commandes publiques, subvention, bonification d'intérêt, politique salariale) et de l'arme fiscale (aménagement du système fiscal, dépenses fiscales, utilisées selon les cas, d'ordre stratégique ou tactique).

### **2.3.2. Les politiques conjoncturelles :**

On utilise le terme « conjoncturel » car la conjoncture décrit un état caractérisé par l'ensemble des variations (chômage, taux d'intérêt, inflation, croissance...etc.) d'une économie à un instant donné.

Les politiques conjoncturelles sont menées à des fins d'actions conjoncturelles par le biais de la politique du solde budgétaire (déficit budgétaire) ou par la politique monétaire (taux directeurs de monnaie) pour garder la stabilisation de la situation économique sur le court terme.

### **2.4. Le rôle du budget de l'Etat :**

Le gouvernement utilise le budget général de l'Etat pour évaluer les divers besoins et décider comment accorder les ressources disponibles en fonction des priorités qui reflètent les besoins des citoyens.

Le budget économique permet de présenter les comptes nationaux prévisionnels pendant une année. Par conséquent, il constitue un outil indispensable d'analyse dans le processus de prise de décision.

Il constitue une base fondamentale d'élaboration de la loi des finances, parce qu'il permet de prendre en compte l'environnement économique et social.<sup>1</sup>

## **2.5. Les composants de budget de l'Etat :**

### **2.5.1. Le budget général :**

Le budget général est la principale composante de l'Etat, il comporte deux parties : la première partie concerne les recettes (recettes fiscales, recettes non fiscales, prélèvement sur recettes), la seconde partie est relative aux dépenses (les dépenses y sont classées en fonction des missions auxquelles elles se rattachent).

### **2.5.2. Les budgets annexes :**

Dans la loi organique (LOLF), il est indiqué que les budgets annexes servent à « retracer les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services »<sup>2</sup>

Deux caractéristiques importantes sont définies par cet article :

- Les budgets annexes s'adressent à des services non dotés de la personnalité morale (ce ne sont pas des entités liées à l'Etat).
- Les budgets annexes s'adressent à des services poursuivant un but économique.

Les budgets annexes doivent être présentés en équilibre, leur déficit est automatiquement comblé par subvention du budget général et leur excédent de recettes reversées au budget général.

Ils sont reliés au budget général par leur solde. Ainsi, ses opérations sont prévues, autorisées et exécutées selon les mêmes principes régissant le budget général.

Les budgets annexes sont au nombre de six :

- Les journaux officiels.
- Aviation civil (1992) remplace l'ancien budget annexe de la navigation aérienne.

---

<sup>1</sup> Mohamed Harakat, **Op.cit**, p 26.

<sup>2</sup> Article 18 LOLF.

- Monnaies et médailles.
- Budget annexe de présentations sociales et agricoles.
- Grande chancellerie de la légion d'honneur.
- Grande chancellerie de l'ordre de la libération<sup>1</sup>.

### **2.5.3. Les comptes spéciaux du trésor :**

Ce sont des comptes budgétisés dans la loi des finances mais dotés d'une individualité budgétaire. Ils sont prévus et autorisés et exécutés au même temps que le budget général et les budgets annexes. Il s'agit donc d'une mise hors budget de certains services justifiés par l'idée qu'il est inutile de les faire apparaître dans le budget annuel compte tenu du caractère exceptionnel ou provisoire de ces opérations destiné à s'équilibrer à plus ou moins longue échéance.<sup>2</sup>

- **Les comptes d'affectation spéciale :**

Ils retracent les opérations de dépenses budgétaires par nature mais financées au moyen de recettes particulières qui sont en relation directe avec les dépenses concernées, par suite d'une disposition de loi de finances.

- **Les comptes de prêts :**

Ce sont des comptes distincts ouverts pour toute catégorie de débiteur. Ils décrivent les versements sous forme de prêts faits par l'Etat sur les ressources du trésor et accordés pour des raisons d'intérêt publics.

- **Les comptes d'avance :**

Ils décrivent les avances (les concours) que le Ministre des Finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Ces avances sont productives d'intérêts, il s'agit par exemple des avances aux collectivités locales aux banques et établissements publics généralement il n'y a pas de différence de nature entre un prêt et une avance seule leur durée qui permet de la distinction (l'avance est un procédé de crédit à court terme, et le prêt est un procédé à moyen et terme).

---

<sup>1</sup> Article 05, LOLF, **Op.cit.**

<sup>2</sup> Mohamed Harakat, **Op. cit.**, p 131.

- **Les comptes d'adhésion aux organismes internationaux :**

Ce sont des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers qui enregistrent les opérations effectuées en applications d'accords internationaux approuvés par la loi.

- **Les comptes d'opérations monétaires :**

Ils retracent les recettes et les dépenses de caractères monétaires par exemple la différence de change sur ventes et achats de devises.

- **Les comptes de commerce :**

Ils retracent les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les comptes de commerce diffèrent des budgets annexes en ce que les opérations sont effectuées à titre accessoire et non principal. Les comptes de commerce ne sont déterminés ni par l'évaluation des recettes ni par les prévisions de dépenses mais par le découvert fixé pour chacun d'entre eux.

### **3. Les principes budgétaires :**

Les principes budgétaires sont des principes qui régissent l'objet de l'autorisation, le respect de ces principes est obligatoire dans l'élaboration et le vote du budget. Leur but est de :

- Contribuer à assurer une bonne gestion.
- Garantir le pouvoir budgétaire du parlement.

Ce sont des règles concernant le fond et la forme de l'action.

#### **3.1. Le principe d'annualité budgétaire :**

##### **3.1.1. La base juridique :**

L'article 3 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

Ainsi que, la LOLF dans son article 6 rappelle que « le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat ».

### **3.1.2. La portée du principe :**

Cette règle a une double dimension :

- Elle signifie tout d'abord que l'autorisation budgétaire donnée par la loi des finances n'est valable que pour une année.
- Elle signifie ensuite que le gouvernement doit utiliser dans l'année les autorisations accordées.

### **3.2. Le principe d'universalité :**

#### **3.2.1. La base juridique :**

L'article 8 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

#### **3.2.2. La portée du principe :**

Ce principe signifie que les recettes et les dépenses doivent être inscrites au budget de l'Etat de façon séparée, chacune d'entre elles figurant pour son montant intégral. L'universalité se décompose en deux règles :

- La règle de non-affectation qui interdit qu'une recette particulière soit affectée à une dépense particulière.
- La règle de non contraction qui oblige à inscrire dans le budget toutes les dépenses et les recettes, sans contraction entre-elles.

### **3.3. Le principe d'unité :**

#### **3.3.1. La base juridique :**

Les articles 67 et 68 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

#### **3.3.2. La portée du principe :**

Il oblige à faire apparaître l'ensemble des recettes et des dépenses du budget dans un document unique permettant aux parlementaires de prendre connaissance de la structure globale du budget. Leur but est de :

- Assurer une présentation claire du budget.
- La facilité du contrôle.

### **3.4. Le principe de spécialité :**

#### **3.4.1. La base juridique :**

L'article 20 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

#### **3.4.2. La portée du principe :**

Le principe de spécialité conduit à une présentation détaillée de l'autorisation budgétaire par catégories de crédit et non pas de manière globale et générale.

Selon ce principe les crédits sont ouverts et votés par chapitres ou par articles. Les dépenses et les recettes sont ainsi classées, dans chacune des sections, par chapitres et par articles.

### **3.5. Le principe d'équilibre :**

Un budget est dit équilibré si les recettes sont égales aux dépenses, c'est-à-dire des dépenses doivent être couvertes par les recettes.

Un déficit budgétaire est la situation dans laquelle les recettes de l'Etat sont inférieures à ses dépenses au cours d'une année. C'est donc un solde négatif, ce déficit doit être financé soit par des emprunts, soit par des excédents des ressources logés dans un compte spécial.

### **3.6. Le principe d'autorisation :**

#### **3.6.1. La base juridique :**

Les articles 3 et 12 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

#### **3.6.2. La portée du principe :**

Les recettes et les dépenses budgétaires doivent être autorisées par le parlement et qui se traduit par l'inscription des crédits budgétaires au titre des lois de finances. Ce principe résulte de l'application la souveraineté financière du parlement sur l'exécutif. En outre, l'autorisation de dépense est limitée aux crédits autorisés et l'autorisation de percevoir les recettes porte sur le respect de l'assiette et des taux autorisés.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Eric OLIVA, finances publiques, éditions DALLOZ, 2ème édition, Paris, (2008), p132

## **Section 02 : La structure de budget de l'Etat**

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

### **1. Les dépenses du budget de l'Etat :**

Les dépenses du budget de l'Etat est un ensemble des charges qui représentent les moyens d'actions dont dispose l'Etat pour réaliser ses missions.

Elles sont groupées sous trois types : de fonctionnement, d'équipement et de transfert

#### **1.1. Les dépenses de fonctionnement :**

La base juridique des dépenses de fonctionnement est l'article 24 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

En outre, le budget de fonctionnement désigne la partie du budget général de l'Etat comprenant les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement assurent la couverture des charges ordinaires nécessaires au fonctionnement des services publics.

Dans le budget général de l'Etat, les dépenses de fonctionnement sont groupées en quatre titres.

Les décrets de répartition des crédits ventilent par titres, parties et chapitres, les enveloppes budgétaires contenues dans l'état (B) annexé à la loi de finance et ouvertes au profit des différents départements ministériels. La ventilation détaillée par chapitres et articles, des crédits contenus dans les décrets de répartition est retracé par des fascicules budgétaires.

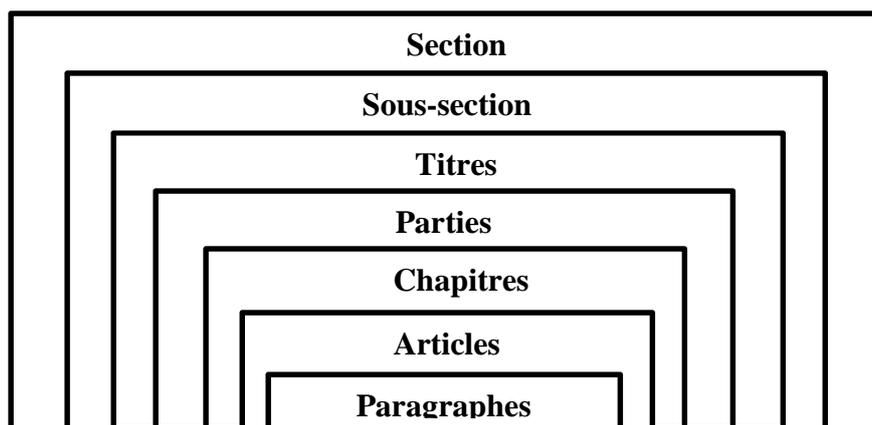
La répartition des crédits budgétaires par titre a pour objet de présenter les dépenses de fonctionnement de chaque ministère en catégories homogènes et uniformes.

Les dépenses de fonctionnement se répartissent en sections, sous-sections, titres, parties, chapitres, articles et paragraphes :

- ❖ **Sections** : englobe les dépenses courantes par grandes administrations.
- ❖ **Sous-sections** : groupe les dépenses courantes par services des grandes administrations.
- ❖ **Titres** : chaque titre couvre une des quatre (04) catégories des dépenses de fonctionnement<sup>1</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.
- ❖ **Chapitres** : Les parties sont subdivisées en chapitres, chacun regroupe les dépenses par leur nature ou leur destination d'un service ou plusieurs.
- ❖ **Articles** : 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.

La figure suivante illustre la nomenclature des dépenses de fonctionnement de budget de l'Etat.

**Figure n° 01** : Nomenclature des dépenses de fonctionnement de budget de l'Etat.



**Source** : Elaborer par nous-mêmes sur la base de documentation interne de service d'accueil.

<sup>1</sup> Article 24 de la loi n° 84-17, **Op.cit.**

## **1.2. Les dépenses d'équipement :**

La base juridique des dépenses d'équipement est l'article 35 de la loi n° 84-17 du 07 Juillet 1984, relative aux lois de finances.

En outre, le budget d'équipement c'est la partie du budget général de l'Etat comprenant les dépenses d'équipement à caractère définitif.

Les dépenses d'équipement à caractère définitif sont constituées par les dépenses non remboursables mises à la charge de l'Etat dans le cadre de l'exécution du programme annuel de développement économique et social de la nation.

Les crédits budgétaires ouverts au titre du budget général de l'Etat conformément au plan annuel de développement, pour la couverture des dépenses d'investissement mises à la charge de l'Etat.

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

La répartition, entre les secteurs, des autorisations de programme et des crédits de paiement apparaît dans l'état (C) annexé à la loi de finances.

Cette répartition distingue :

- D'une part, les AP et les CP affectés aux investissements.
- D'autre part, les AP et les CP affectés aux opérations en capital.

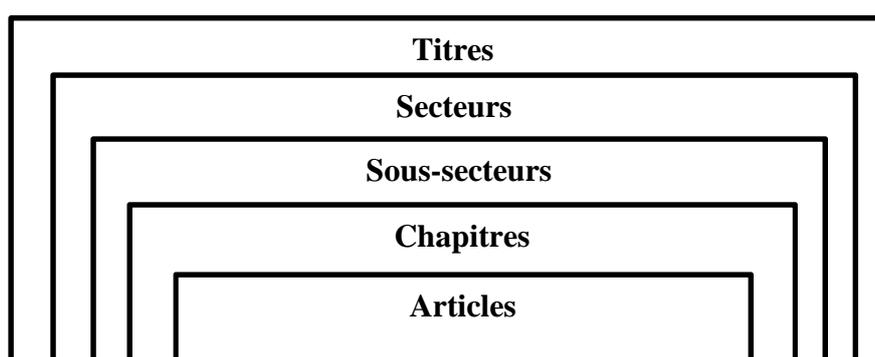
Les autorisations de programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des programmes d'équipements publics. Elles appelées également crédits d'engagement ou encore autorisations d'engagement permettent à l'ordonnateur de procéder à l'engagement des dépenses d'équipement à caractère définitif, mais non de les payer.

La 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-secteurs, chapitres et articles :

- ❖ **Titres** : Les dépenses d'équipements et d'investissements sont regroupées en trois titres<sup>1</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 nombres 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.
  - Secteur 9 : Plans communaux de développement (PCD).
- ❖ **Sous-secteur** : Il décompose le secteur en familles d'activités, de branches ou de programmes.

La figure suivante illustre la nomenclature des dépenses d'équipement de budget de l'Etat.

**Figure n° 02** : Nomenclature des dépenses d'équipement de budget de l'Etat.



**Source** : Elaborer par nous-mêmes sur la base de documentation interne de service d'accueil.

<sup>1</sup> Article 35 de la loi n° 84-17, **Op.cit.**

## **2. Les recettes du budget de l'Etat :**

La base juridique des recettes du budget est l'article 11 de la loi n°84-17 du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

Pour exécuter le budget, l'exécutif doit posséder des ressources suffisantes pour cela, il dispose principalement du produit de l'impôt.

Les recettes de l'Etat proviennent de deux sources :

- Les recettes fiscales c'est-à-dire les impôts, qui forment plus de 95% des recettes totales. Les trois formes de recettes fiscales sont :
  - Les impôts sur la consommation c'est-à-dire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), Taxe Inférieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE), autres taxes (alcool, tabac).
  - Les prélèvements sur les revenus : Impôts sur le revenu (IR), Impôts sur les sociétés (IS), Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), Contribution Sociales Généralisée (CSG).
  - Les impôts sur la propriété et le capital composés de la taxe foncière (prélevée par les collectivités territoriales), des impôts sur les plus-values (immobilières et mobilières), de l'ISF et des droits de mutation (enregistrement, donation, succession).
- Les recettes non fiscales. Ce sont principalement les revenus du patrimoine de l'Etat, les revenus de l'activité industrielle et commerciale de l'Etat, les rémunérations des services rendus (redevance audiovisuelle par exemple) et les emprunts contractés par l'Etats.

## **3. Les méthodes de prévision budgétaires <sup>1</sup>:**

Il existe deux méthodes classiques de prévisions de 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 MSB ».

---

<sup>1</sup> Ministère des Finances, **Manuel de contrôle des dépenses engagées**, Imp. Alger Print, Alger (2007), p 15.

### **3.1. Le système de la pénultième année (méthode automatique) :**

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.

### **3.2. La méthode d'évaluation directe (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.

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.

### **3.3. 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 MSB ».

La méthode « MSB » 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 des finances.

## **Section 03 : L'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat.**

Le processus de budget de l'Etat se déroule suivant deux phases : l'élaboration et l'exécution de budget.

### **1. L'élaboration du budget de l'Etat :**

Le budget de l'Etat est un acte majeur qui traduit financièrement la politique du gouvernement pour une année. Sa forme juridique est celle d'une loi de finances.

L'élaboration d'une loi de finance porte sur une présentation du budget, adoption et enfin le vote du budget.

#### **1.1. Présentation du budget :**

Le budget de l'Etat fait l'objet d'une double élaboration : l'élaboration du projet de la loi de finances puis l'élaboration de la loi de finances :

- **L'élaboration du projet de la loi de finances :**

Le projet de loi de finance de l'année est préparé par les différents ministères parmi lesquels le ministère des finances peut interroger les départements ministériels sur leur besoin de crédits budgétaires. C'est ainsi qu'il peut assigner des indicateurs financiers, définir le plafond des dépenses et donner des instructions pour établir le projet. Le ministère qui a en charge plusieurs administrations leur demande de formuler des propositions budgétaires préalables. Le ministère des finances vérifie la conformité des propositions formulées par les autres ministères aux objectifs fixés.

En cas de désaccord, on procède à des négociations pour étudier les problèmes litigieux du budget. Une fois la décision prise ; le projet de budget est soumis au parlement afin que celui-ci exprime son point de vue sur les orbitassions budgétaires proposées. En effet ; le gouvernement présente au parlement un rapport sur l'évaluation de l'économie national et sur l'orientation des finances publiques contenant une analyse de situation économique du pays.

- **L'élaboration de la loi de finances :**

Le budget est élaboré et formalisé dans une série de documents formant la loi de finances de l'année suivante.

Une fois imprimé, le projet de la loi de finances initial est transmis au conseil d'Etat pour avis ; puis soumis à la délibération de la commission des finances du parlement.

Le Gouvernement dépose alors le projet de loi de finance sur le bureau de l'Assemblée nationale.

## **1.2. L'adoption du budget par le pouvoir législatif :**

Le projet est d'abord soumis à l'examen des « parlementaires spécialistes » de la question budgétaire, puis le projet est discuté en assemblée plénière et fait l'objet d'un vote par tous les parlements.

Autrement dit, Puisque le projet arrive sur le bureau de l'assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre, le vote définitif doit nécessairement intervenir entre le 10 et le 15 décembre.

### **▪ L'examen en commission :**

Le projet de loi de finance est d'abord examiné par les commissions des finances et d'assemblée nationale et du sénat, ces deux commissions ont possibilité d'adresser des questionnaires budgétaires au gouvernement avant le 10 juillet. Le gouvernement a l'obligation de répondre par écrit au plus tard le 10 octobre.

Les commissions des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois des finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

A cet effet, elles peuvent procéder à toutes investigations sur pièce et sur place et à toutes auditions qu'elles jugent utiles.

### **▪ La discussion en science publique :**

Après avoir transité par les commissions des finances le projet de la loi des finances est soumis à la discussion publique.

Au cours d'un débat, le rapporteur général de la commission des finances livre son analyse des choix budgétaires, tandis que le président de la commission rend compte des travaux réalisés par celle-ci, par ailleurs, le ministre de l'économie vient au parlement expliquer sa politique budgétaire.

### **1.3.Le vote :**

Le projet est voté article par article, tout parlementaires peut formuler des modifications à l'article en question lors de sa discussion, ce droit d'amendement est relativement limité.

Le projet de la loi de finances est définitivement adopté lorsque le parlement a voté le texte à la majorité absolue. En fin, le projet est obligatoirement publié au journal officiel avant le 31 décembre.

## **2. L'exécution du budget de l'Etat :**

L'exécution des opérations budgétaires (les recettes et les dépenses) de l'Etat joue un rôle déterminant dans l'économie nationale, le traitement de ces opérations se fait en deux faces administrative et comptable qui nécessitent l'intervention de deux catégories d'agents que la loi a défini sous le terme les ordonnateurs et les comptables publics qui exercent des fonctions différentes mais complémentaires.

### **2.1. Les acteurs d'exécution des opérations budgétaires :**

L'exécution du budget repose sur le principe fondamentale de séparation, il signifie que les ordonnateurs n'ont pas le droit d'exécuter les fonctions du comptable public et inversement.

Ce principe consacré par l'article 55 de loi n°90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique stipule : « les fonctions de l'ordonnateurs et celles du comptable public sont incompatibles ». <sup>1</sup>

#### **2.1.1. L'ordonnateur :**

##### **A. La base juridique :**

Les articles de 16 à 21 de la loi n°90-21 du 15 août 1990, modifié et complété, relative à la comptabilité publique.

---

<sup>1</sup> Article 55 de la loi n° 90-21 du 15/08/1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique, journal officiel n°35, du 15 août 1990.

## **B. Définition :**

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 usages, tout en respectant la réglementation.<sup>1</sup>

Les opérations d'ordonnateur appelées les phases administratives.

## **C. Les différentes catégories d'ordonnateurs :**

Aux termes des dispositions de l'article 25 de la loi n° 90-21, «les ordonnateurs sont soit des ordonnateurs primaires ou principaux soit des ordonnateurs secondaires soit des ordonnateurs uniques».<sup>2</sup>

### **▪ Les ordonnateurs principaux :**

Ils sont ceux auxquels les autorisations budgétaires sont directement données et qui sont placés à la tête de la personne morale publique pour décider des recettes et des dépenses du budget.

En vertu de l'article 26 de la loi n° 90-21 du 15/08/1990, les ordonnateurs principaux sont :

- Les responsables chargés de la gestion financière du conseil constitutionnel, de l'assemblée populaire nationale, du conseil de la nation et de la cour des comptes.
- Les ministres.
- Les walis, lorsqu'ils agissent pour le compte de la wilaya.
- Les présidents des APC agissant pour le compte des communes.
- Les responsables dûment désignés des E.P.A.
- Les responsables des fonctions définies à l'alinéa 2 de l'article n°23 de la loi 90-21 du 15/08/1990.

---

<sup>1</sup> Ali BISSAAD, **Droit de la comptabilité publique**, Edition distribution HOUMA, bouzaréah Alger, (2004), p 84

<sup>2</sup> L'article 25 de la loi 90-21, **Op.cit.**

▪ **Les ordonnateurs secondaires :**

Selon l'article 27 de la loi n° 90-21 DU 15/08/1990, les ordonnateurs secondaires sont responsables, en leur qualité de chefs de services déconcentrés, des fonctions définies à l'article 23 de la loi n° 90-21 du 15/08/1990.

On peut donc considérer que les ordonnateurs secondaires sont des responsables au niveau local, auxquels les ordonnateurs principaux délèguent la gestion des crédits budgétaire pour faciliter leurs tâches.

▪ **Les ordonnateurs uniques :**

Les walis sont ordonnateurs uniques, lorsqu'ils exécutent les programmes d'équipements publics déconcentrés prévus annuellement par voie réglementaire.

▪ **Les ordonnateurs délégués ou suppléants :**

Les articles 28 et 29 de la loi 90-21 du 15/08/1990 prévoient que, les ordonnateurs primaires ou principaux, secondaires et uniques peuvent être :

- **Les ordonnateurs suppléants :** C'est un fonctionnaire désigné par l'ordonnateur pour le remplace en cas d'absence ou d'empêchement.
- **Les ordonnateurs délégués :** Sont des fonctionnaires titulaires placés sous l'autorité de l'ordonnateur et disposent une délégation de signature.

**D. Les responsabilités d'ordonnateurs :**

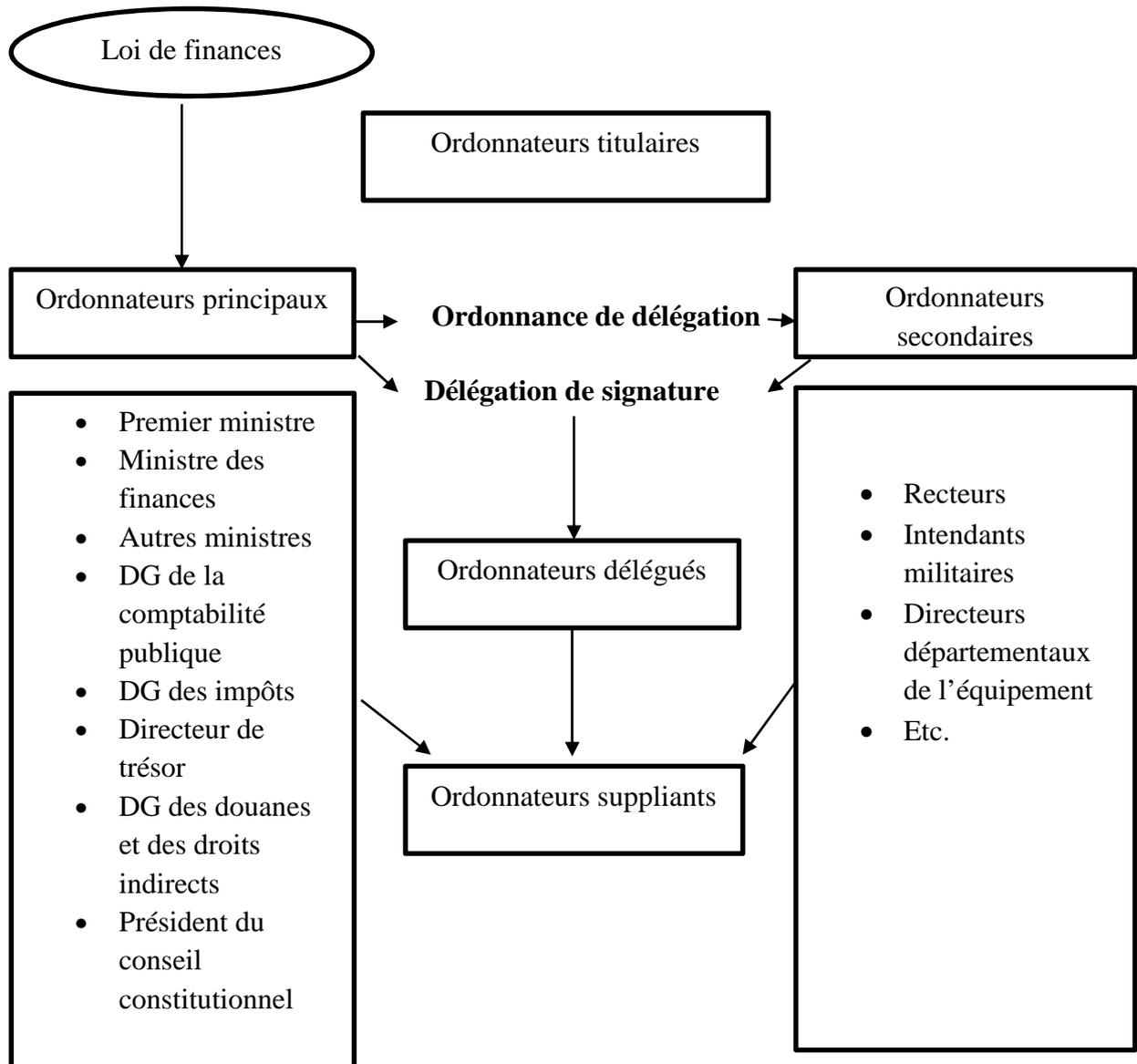
Les ordonnateurs supportent une responsabilité politique, financière, civile et pénale. La responsabilité politique est engagée au regard de l'organe délibérant. La responsabilité financière devant la cour des comptes en raison des irrégularités constatées sur les recettes ou les dépenses. La responsabilité civile c'est le code civil lors de la survenance d'un préjudice qui nécessite une répartition. La responsabilité pénale c'est le code pénal dans le cas détournement de fonds publics.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Stéphane DAMAREY. Exécutive et contrôle des finances publiques, Gualino éditeur, Paris, (2007), p 80

La figure suivante résume les divers types d'ordonnateurs

**Figure n °03 : Les divers ordonnateurs.**



**Source : Michel PAUL. Finances publiques, Guarlino éditeur, paris, (2001), p 166**

## **2.1.2. Le comptable public :**

### **A. La base juridique :**

Les articles 33 et 63 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.

### **B. Définition :**

Un comptable public est un fonctionnaire nommé ou agréé par le ministère des finances, il gère les fonds publics par l'encaissement des recettes et le décaissement des dépenses à la suite d'une décision dressé par l'ordonnateur principal :

Ces opérations appelées phases comptables.

### **C. Les différentes catégories des comptables publics :**

Conformément à la réglementation en vigueur, les comptables publics sont principaux ou secondaires.

#### **▪ Les comptables principaux :**

Ils sont chargés de l'exécution des opérations financières exécutées par les ordonnateurs principaux, ont cette qualité :

- L'agent comptable du trésor.
- Le trésorier central.
- Le trésorier principal.
- Les trésoriers de wilayas.
- Les agents comptables des budgets annexes.

#### **▪ Les comptables secondaires :**

Ils sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal, ont cette qualité :

- Les trésoriers communaux.
- Les trésoriers des secteurs sanitaires.
- Les trésoriers des centrales hospitalo-universitaires.
- Les receveurs des impôts.
- Les receveurs des domaines.

- Les receveurs des douanes.
- Les conservateurs des hypothèques.
- Les receveurs des postes et télécommunications.
- Les chefs des centres des postes et télécommunications

### **Le principe de séparation entre les ordonnateurs et les comptables publics :**

L'organisation financière des administrations publiques exige la séparation entre les services de l'ordonnateur et les services du comptable public. Cette distinction de prérogative entre ces deux acteurs pose le principe de distinction entre l'opportunité et la régularité.

#### **➤ L'opportunité :**

Les ordonnateurs ont pour compétence de prescrire les recettes et les dépenses publique et plus particulièrement pour constater et liquider les droits, engager, liquider et ordonnancer ou mandater les obligations de l'administration publique.

Le pouvoir dévolu à l'ordonnateur est important en matière de dépenses puisqu'il se présente comme l'autorité administrative habilité à engager les finances publiques. L'ordonnateur est habilité à décider de l'opportunité, du montant et du moment de la dépense sous réserve du respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur. A titre d'exemple, l'appréciation de l'octroi de frais de missions à un fonctionnaire est du ressort exclusif de l'ordonnateur .Le comptable public ne s'occupe que de la régularité de cette action.

#### **➤ La régularité :**

La fonction du comptable public se limite à l'examen de la régularité ou encore de la conformité de l'opération. Dans le même sillage, le comptable dispose d'un pouvoir de contrôle qui se limite sur la régularité des pièces justificative au regard :

- Des lois et règlements en vigueur
- De la qualité de l'ordonnateur
- Au regard du budget (exactitude de l'imputation et disponibilité des crédits)
- Service fait et exactitude des calculs

## 2.2.L'exécution des opérations budgétaires :

L'exécution des opérations budgétaires nécessite deux phases administrative et comptable.

### 2.2.1. Les phases d'exécution des dépenses publiques :

La base juridique d'exécution des dépenses publiques est les articles de 19 à 22 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique. L'exécution des dépenses publiques se déroule en deux phases : la phase administrative qui comprend trois étapes (engagement, liquidation, ordonnancement) et la phase comptable qui comprend l'étape de paiement.

Le tableau suivant illustre le processus d'exécution des dépenses publiques.

**Tableau n° 01** : La procédure générale d'exécution des dépenses publiques.

Phases d'exécution	Phase administrative			Phase comptable
	Acteurs	Ordonnateur Contrôleur financier	Ordonnateur	Ordonnateur
Ordre des opérations	1. Engagement	2. Liquidation	3. Ordonnancement ou mandatement	4. Paiement
Opérations réelles	Fiche d'engagement + Pièces justificatives	+Justificatifs de la livraison des biens et services	+ Ordonnance ou mandat de paiement	Fiche d'engagement + Ordonnance ou mandat de paiement +Pièces justificatives

Source : OUDAI MOUSSA, Cours de comptabilité publique 1, page 66.

## **A. La phase administrative :**

C'est la phase au cours de laquelle sont prises des décisions pour réaliser l'opération, elle relève de la responsabilité exclusive de l'ordonnateur

### **▪ L'engagement :**

Est l'acte par lequel est donnée la naissance de la dette sur le plan pratique, cette étape se traduit par l'envoi d'une fiche d'engagement qui contient à l'ensemble des notions obligatoires ( Annexe 14) accompagné des pièces justificatives nécessaires au contrôleur financier pour un visa de conformité.

### **▪ La liquidation :**

Elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépenses au vu des titres établissent les droits acquis des créanciers.

### **▪ Ordonnancement ou mandatement :**

Est l'acte par lequel est donné l'ordre de payer la dépense publique, si la liquidation rend la dette publique certaine, elle n'est pas force exécutoire. C'est la raison pour laquelle, la liquidation doit être suivie par un acte administratif appelé ordonnancement qui établit la liaison entre l'ordonnateur et le comptable public en permettant de passer du stade des opérations administratifs au stade des opérations comptables.

## **B. La phase comptable :**

Cette phase est à la charge de comptable public qui porte sur le paiement de la dépense selon les différents modes de paiement prévu.

### **▪ Le paiement :**

Selon l'article 22 de la loi 15 août 1990 ; le paiement est l'acte libératoire de la dépense publique ; il représente une opération matérielle ; le versement de l'argent ; le rôle du comptable est de s'assurer de l'identité du créancier en faveur de l'ordonnateur.

Le paiement des dépenses publiques doit obligatoirement s'effectuer par un virement à un compte postal, bancaire ou de trésor est fixé par arrêté du ministre des finances.

### 2.2.2. L'exécution des recettes publiques :

L'exécution des recettes publiques se déroule en deux phases : la phase administrative qui comprend deux étapes (constatation, liquidation) et la phase comptable qui comprend l'étape de recouvrement.

Le tableau suivant illustre le processus d'exécution des dépenses publiques.

**Tableau n° 02 :** La procédure générale d'exécution des recettes publiques.

<b>Phases d'exécution</b>	<b>Phase administrative</b>		<b>Phase comptable</b>
<b>Acteurs</b>	Ordonnateur		Comptable
<b>Ordres des opérations</b>	1. Constatation	2. Liquidation	3. Recouvrement
<b>Opération Réelles</b>	Pièces justificatives	+ Exactitude du montant	Ordre de recettes + Pièces justificatives

**Source :** OUDAI MOUSSA, Cours de comptabilité publique 1.

#### **A.La phase administrative :**

Cette phase est à la charge de l'ordonnateur, elle comporte deux étapes la constatation et la liquidation.

- **La constatation :**

La constatation des droits est une opération qui consiste à s'assurer de la réalité des faits générateurs des créances publiques.

- **La liquidation :**

Après avoir constaté leur existence juridique, l'ordonnateur doit arrêter le montant de créances publiques, et émettre un ordre de recette adressé au comptable public pour le recouvrement.

**B.La phase comptable :**

- **Le recouvrement :**

Est l'acte libératoire de la créance publique avant la prise en charge d'ordre de recette, le comptable public doit s'assurer la conformité de l'opération avec les lois.

## **Conclusion du premier chapitre :**

Dans le premier chapitre de notre travail, nous avons montrés que le budget de l'Etat peut être considéré comme une traduction financière de plan d'action de l'Etat qui permet d'assurer le bon fonctionnement des services publics.

Le processus de budget suit un enchainement ordonné d'étapes qui sont : élaboration, exécution et à la fin le contrôle.

Dans la phase d'élaboration, le ministre des finances établit un calendrier budgétaire, définissant les différentes étapes de cette phase.

Après on a la phase d'exécution qui est réparti entre un ensemble des acteurs qui exécutent les opérations de recettes et de dépenses publiques pour assurer la bonne gestion des deniers publics.

Ce qui concerne la dernière phase du processus de budget qui est le contrôle, il sera bien détaillé dans le chapitre suivant.

**Chapitre 02 :**  
**Le contrôle des**  
**dépenses engagées**

## **Introduction du chapitre 2 :**

Le contrôle des finances de l'Etat est l'une des opérations prises en charge par les pouvoirs publics et ayant pour principale mission de protéger les deniers publics.

Le contrôle en matière d'exécution budgétaire porte sur la régularité des opérations de dépenses et de recettes. Néanmoins, le contrôle des dépenses publiques est jugé plus important car la dépense représente une part importante du produit intérieure brut (PIB) et joue un rôle essentiel dans la croissance économique.

Le contrôle financier est une forme particulière de contrôle, à priori, a pour objet de garantir le respect des autorisations budgétaires afin d'empêcher l'utilisation irrégulière des dépenses publiques avant leur paiement, il est effectué par le contrôleur financier (CF).

De ce fait on a divisé ce travail en trois sections, la première porte sur Les types de contrôle des dépenses de l'Etat, la seconde est intitulée Le contrôle préalable du contrôleur financier sur les dépenses engagées, la dernière sera consacré au contrôle des marchés publics.

## **Section 01 : Les types de contrôle des dépenses de l'Etat**

Le contrôle est l'action visant à s'assurer que l'exécution des dépenses publiques se fait suivant le plan défini d'avance en respectant les lois, pour détecter les insuffisances, dont l'objectif principal est de sauvegarder les deniers publics en vue de s'assurer que leur utilisation s'est faite dans le but auquel elle est destinée.

Donc, le contrôle a pour objet précisément ; de vérifier la conformité d'un acte ou d'une situation avec une règle préétablie.

Dans cette section nous allons traiter les différents types de contrôle au quel le budget de l'Etat est soumis : un contrôle à priori et un contrôle à posteriori.

### **1. Introduction au concept de contrôle des dépenses engagées :**

#### **1.1. Définition :**

Le contrôle peut être défini comme étant celui qui vise la régularité des actes touchant les finances de l'Etat, décèle les défaillances au cas où elles existent et veille à l'application de la réglementation en vigueur.

#### **1.2. Les principes du contrôle :**

D'une part, le contrôle des dépenses engagées s'applique dans le respect de plusieurs objectifs dont :

1. 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.

2. Le principe de rendement : un contrôle « rationnel » devrait assurer moins de dépenses pour le plus d'efficacité possible.

3. Le principe d'efficacité : Il faut que le contrôle mène à une rationalisation des choix budgétaires de l'Etat.

### **1.3.Les objectifs du contrôle :**

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.

## **2. Le contrôle à priori des dépenses engagées :**

Le contrôle préalable des dépenses engagées peut être défini comme étant un contrôle qui s'effectue avant l'exécution de la dépense. Ce type de contrôle est de régularité, il a pour objet de vérifier la conformité des engagements avec les lois et réglementations.

Il s'applique aux budgets des institutions et administration de l'Etat, aux budgets annexes, aux comptes spéciaux du trésor, aux budgets de wilaya et des établissements publics à caractère administratif.<sup>1</sup>

Il peut être qualifié de préventif, il est pris en charge par :

- Le contrôleur financier.
- Le comptable public.
- La commission du marché public.

### **2.1.Le contrôleur financier :**

#### **2.1.1. La base juridique :**

L'article 58 de la loi n° 90-21 du 15 Aout 1990 modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique. Le décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992, modifié et complété, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées.

---

<sup>1</sup> Article 02, décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992, modifié et complété, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, journal officiel n° 82 du 15 novembre 1992.

### **2.1.2. Le contrôle exercé par le CF :**

On appelle « contrôle financier de l'Etat », le contrôle administratif interne exercé à priori par les contrôleurs financiers sur les finances publiques, afin de vérifier la disponibilité des crédits ainsi que la régularité des propositions publiques au moment de leur engagement par les gestionnaires publics.

Au niveau de chaque ministère, ce contrôle est assuré par service dont le chef est nommé par le ministre des finances. Ce service doit apposer un visa préalable sur les actes portant les engagements de dépenses, ainsi que sur les ordonnances de paiement ou de délégation.

### **2.2. Le comptable public :**

#### **2.2.1. La base juridique :**

La loi n°90-21 du 15 Aout 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique.

#### **2.2.2. Le contrôle exercé par le comptable public :**

Avant d'admettre toute dépense, le comptable public doit s'assurer<sup>1</sup> :

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

Ainsi, la sanction du contrôle du comptable est soit :

- Le paiement dans le cas où la dépense est régulier.
- Un refus de payer lorsqu'il s'agit d'une dépense entachée d'irrégularité.

Les délais de vérification accordée aux comptables étaient de 10 jours ils doivent signifier tous les rejets aux ordonnateurs au maximum au bout de 20 jours.

---

<sup>1</sup> Article 36 de la loi n° 90-21, **Op.cit.**

En cas de refus de payer par le comptable public et selon l'article 45 et 48 de la loi 90-21 relatives à la comptabilité publique l'ordonnateur peut requérir par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre à ce refus :

Lorsque le comptable public défère à la réquisition sa responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve dégagée.

Cependant, tout comptable public doit refuser de déférer à la réquisition, lorsque le refus est motivé par<sup>1</sup> :

- L'indisponibilité des crédits et sauf pour l'Etat, l'indisponibilité de trésorerie.
- L'absence de justification du service fait.
- Le caractère non libératoire du paiement.
- L'absence du visa du contrôle des dépenses engagées ou de la commission des marchés habilitée, lorsqu'un tel visa est prévu par la réglementation en vigueur.

### **2.3.La commission des marchés publics :**

#### **2.3.1. La base juridique :**

Décrit exécutif n°11-118 du 16 mars 2011 portant approbation du règlement intérieur type de la commission des marchés publics.

#### **2.3.2. Le contrôle exercé par la commission des marchés publics :**

Selon l'article n°3 du décret présidentiel 02-250 du 24 juillet 2002 modifié et complété par le décret présidentiel n°08-338 du 26 octobre 2008, le marché public est un contrat écrit en vue de la réalisation, pour le compte du service contractant, de travaux, d'acquisition, de fourniture, de services et d'études, dont le montant atteint seuil de passation réglementaire des marchés publics.

Donc, la commission des marchés est une commission de contrôle externe à priori dont la mission consiste à examiner les projets de marchés et d'avenants.

Elle est chargée, en outre, d'examiner les projets de cahier des charges de l'appel d'offres ainsi que les candidats aux marchés publics.

Le marché public est conclu au regard des principes de transparence des procédures de liberté d'accès aux marchés publics et d'égalité de traitement des candidats.

---

<sup>1</sup> Ministère des Finances, Manuel des procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques, Alger, (2007), p 31.

Tous les marchés publics conclus par les services contractants sont préalablement soumis à un contrôle qui s'exerce sous forme de contrôle interne, externe ou de tutelle.

- Le contrôle interne est pris en charge par la commission d'ouverture des plis et la commission d'évaluation des offres.
- Le contrôle externe a pour objet de vérifier la conformité des marchés et leur soumission à une action régulièrement programmée il est effectué par des commissions locales ou ministérielles.
- Le contrôle tutelle a pour objet de vérifier la conformité des marchés passés aux objectifs d'efficacité et d'économie. C'est l'autorité de tutelle qui le pratique.

### **3. Le contrôle à postériori :**

Intervenant après l'exécution de la dépense, ou du budget lui-même, ce contrôle est pris en charge par les organes suivants :

- La cour des comptes.
- L'inspection générale des finances (IGF).
- Le parlement.

#### **3.1. La cour des comptes :**

##### **3.1.1. La base juridique :**

Les articles de 55 à 68 de l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée, relative à la cour des comptes. Les articles 6 et 7 du décret exécutif n° 96-56 du 22 janvier 1996 fixant à titre transitoire, les dispositions relatives à la reddition des comptes à la cour des comptes.

##### **3.1.2. Le contrôle exercé par la cour des comptes :**

C'est une institution supérieure de contrôle à postériori des finances de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements, institutions soumis aux règles de la comptabilité publique, organismes de sécurité sociale (depuis 1950), elle peut aussi contrôler tous les organismes privés bénéficiant d'aides publiques contrôlés par des organismes publics en plus des EPIC, EPE.

Elle vérifie à ce titre, les conditions d'utilisations et apprécie la gestion des ressources et moyens matériels les fonds publics des organismes entrant dans son champ de comptables tout en s'assurant de la conformité de leurs opérations financières et comptables aux lois et règlements en vigueur.

La cour des comptes est une juridiction puisqu'elle juge et sanctionne les irrégularités qu'elle constate en prononçant des peines pécuniaires.

De plus, elle a des attributions administratives à travers lesquelles elle exerce un contrôle sur la qualité de gestion des deniers publics au triple plan de l'économie, l'efficacité et l'efficience.

Au plan de la composition, elle comprend le premier président, sept présidents de chambres et environ 100 conseillers-maitres, 80 conseillers référendaires ainsi que des auditeurs. Elle comprend un parquet composé d'un procureur général et de quatre avocats généraux qui exercent le ministère public près la Cour des comptes.

On l'a dit, la mission essentielle de la Cour des comptes est de contrôler, certifier la régularité, la sincérité et la fidélité les comptes des comptables publics de l'Etat et des ordonnateurs, dans la mesure où ces derniers sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leurs incombent à l'occasion du maniement des deniers publics.

La Cour des comptes exerce une mission d'assistance, notamment à travers ses rapports publics annuels, déposés au Parlement et remis au président de la République. Elle établit aussi chaque année un rapport sur l'exécution des lois de finances, transmis au Parlement au mois de juillet. Enfin, la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a précisé les conditions et renforcé les moyens de l'assistance apportée par la Cour des comptes au Parlement dans le contrôle et l'exécution des lois de finances.

### **3.2.L'inspection Générale des Finances :**

#### **3.2.1. La base juridique :**

Décrit exécutif n° 08-272 du 6 septembre 2008 fixant les attributions de l'inspection.  
Décrit exécutif n°08-273 du 6 septembre 2008 portant organisation des structures centrales de l'IGF.

#### **3.2.2. Le contrôle exercé par l'IGF :**

C'est un organe dépendant du Ministère des Finances, rattaché directement au ministre et intervenant en fin de l'exercice budgétaire. Elle a le pouvoir de vérifier la gestion financière et comptable de tout service de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises des mutualités,

assurances, des caisses de sécurité sociale ainsi que les établissements à caractère administratif, et désormais des entreprises économiques publiques.

Créée par décret n°80-53 du 1er mars 1980, l'IGF est placée directement sous l'autorité du Ministère des Finances. Au terme de son statut modifié en 2008, l'IGF exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. Sa mission essentielle est de contribuer par les enquêtes et audits qu'elle réalise à une gestion rigoureuse et efficace des deniers publics, à la modernisation de l'administration et à améliorer les outils de régulation de la vie économique.

Le contrôle de l'Inspection Générale des finances s'exerce dans le cadre d'un programme d'action arrêté chaque année. Ce programme est arrêté selon des objectifs déterminés et en fonction des demandes des membres du Gouvernement ou des organes et institutions habilités. Toutefois, des opérations de contrôle peuvent être effectuées en hors programme à la demande des autorités et instances publiques.

L'exécution du contrôle de l'IGF, s'effectue par des vérifications sur pièce et sur place qui donnent lieu à la rédaction d'un rapport de mission. Leur interventions s'effectuent après notification préalable ou d'une manière inopinée. Ainsi donc, la vérification est caractérisée par des règles à savoir la règle de l'improviste et la règle de vigilance<sup>1</sup> :

➤ **La règle de l'improviste :**

La règle de l'improviste concernant les missions de vérifications et d'enquêtes caractérise le contrôle traditionnel de l'IGF dans la mesure où les missions inopinées constituent la base du contrôle de régularité. A noter que cette règle n'est pas absolue et même dans certains cas déconseillée du fait qu'elle ne suscite pas une collaboration efficace des audités. En effet, les missions d'études, d'évaluation ou d'expertises font l'objet d'une notification préalable auprès de l'organisme à contrôler.

➤ **La règle de vigilance :**

Au cours de sa mission, l'inspecteur doit avoir une attitude de vigilance sans pour autant porter des accusations, car l'inspecteur des finances a accès à tous les documents administratifs et à tous les renseignements dont il a besoin. En cas de refus de communication, des dispositions sont prévues par l'article n°19 du DE n° 08- 272 fixant les

---

<sup>1</sup> Article 14 du décret exécutif n°08-272 du 6 septembre 2008 fixant les attributions de l'Inspection Générale des Finances.

attributions de l'IGF consistant notamment en l'établissement d'un procès verbal de carence à l'encontre de l'agent concerné et de son supérieur hiérarchique. Le procès-verbal est transmis à l'autorité hiérarchique ou à la tutelle, lesquelles doivent y donner suite.

### **3.3.Le parlement :**

#### **3.3.1. La base juridique :**

La loi n° 84-17 du 7 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances.

#### **3.3.2. Le contrôle exercé par le parlement :**

Le parlement est composé de deux chambres, L'assemblée populaire nationale (APN) et Le conseil de la nation (CNA).

Il doit vérifier que l'autorisation donnée par le budget a été respectée. Le contrôle est organisé sous forme de loi de règlement. C'est le pendant de loi de finances correspondante qui compare les prévisions et les résultats. Il faut que la loi de règlement ne soit pas trop éloignée de l'année considérée. En cours d'année, il y'a possibilité de contrôle par voies d'interprétation, de demandes de renseignements sur l'exécution de telle ou telle partie du budget, ceci notamment en cas de présentation de loi de finances complémentaire. <sup>1</sup>

Le Parlement a pour vocation originelle de voter le budget et d'en contrôler la bonne exécution. Ce contrôle, qui s'exerce en cours d'exécution du budget et a posteriori, lors du vote de la loi de finances de règlement, est renforcé par les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001.

Les pouvoirs de contrôle du Parlement sont confiés, pour l'essentiel, aux membres des commissions des Finances des deux assemblées, ils peuvent :

- procéder à des investigations sur pièces et sur place, ou à des auditions, auxquelles les personnes convoquées sont tenues de se présenter.
- demander la communication de renseignement ou de document d'ordre financier et administratif, sous réserve des sujets à caractère secret.
- adresser, à la suite d'une mission de contrôle et d'évaluation, des observations notifiées au gouvernement, qui y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

Ils peuvent désormais aussi bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes.

---

<sup>1</sup> Riou, Cours de finances publiques, CFA, Oran (1973).

Les questions des parlementaires au gouvernement et les commissions d'enquête constituent également un moyen de contrôle.

Les ministères présenteront des rapports annuels de performance détaillant l'exécution budgétaire et les résultats obtenus par programme. Ces documents compléteront le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances. Le Parlement approfondira donc son contrôle sur la gestion des crédits.

Le Parlement autorise chaque année par le vote du budget les dépenses de l'État et ratifie les ouvertures de crédits décidées par le gouvernement dans des circonstances exceptionnelles (ex : décret d'avance). Avec l'ordonnance de 1959, ce vote s'effectuait en deux temps :

- un seul vote sur les « services votés », correspondant au montant des dépenses récurrentes des années précédentes ;
- un vote par titre et par ministère pour les « mesures nouvelles » proposées par le Gouvernement, économies ou dépenses supplémentaires.

Parallèlement, le Parlement contrôle l'exécution des dépenses. Les commissions des Finances disposent ainsi de pouvoirs étendus pour s'assurer du bon emploi des deniers publics et du respect de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

Avec l'ordonnance de 1959, le Parlement ne pouvait avoir aucune autre initiative en matière de dépenses que de proposer des économies ou de modifier la nomenclature budgétaire afin de mieux identifier certaines dépenses. Avec la LOLF, à partir de 2006, les parlementaires pourront proposer des redéploiements de crédits entre programmes d'une même mission.

Le tableau suivant illustre les types de contrôles.

**Tableau n° 03** : Les contrôles internes et externes à l'administration.

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

**Source** : Christian BIGAUT, finances publiques droit budgétaires, le budget de l'Etat, paris, (1995), p 193

## **Section 2 : Le contrôle préalable du contrôleur financier sur les dépenses engagées**

Dans la réglementation régissant la comptabilité publique l'engagement est la phase préliminaire d'exécution des dépenses qui constitue l'acte primordiale dans l'emploi de crédit.

Pour cette raison, un contrôle préalable portant sur les opérations d'engagement par l'intervention des agents qui sont les contrôleurs financiers.

### **1. Le contrôleur financier :**

#### **1.1. Définition du CF :**

Le Contrôleur Financier est un administrateur nommé par le Ministre en charge des Finances parmi les fonctionnaires exerçant au sein de la Direction Générale du Budget et appartenant à l'un des grades suivants :

- Inspecteur central du budget ou fonctionnaire d'un grade équivalent.
- Inspecteur central du budget ou fonctionnaire appartenant à un grade de même niveau et justifiant de 05 années d'ancienneté en cette qualité dans les services du Ministère chargé des finances.

Il est nommé auprès de chaque ministère ou institution de l'Etat, pour l'assister dans sa mission de contrôle permanent des dépenses publiques.

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

- La compétence professionnelle.
- L'indépendance.
- Attribuer le soin nécessaire

#### **1.2. Le rôle du CF:**

Le contrôleur financier joue un triple rôle :

- **En tant que contrôleur :** Le contrôle consiste à apprécier la régularité des opérations d'engagement effectuées par les ministères dépensiers. 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.

- **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.
- **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.

### **1.3. Les missions du CF :**

Le contrôleur financier a pour principale mission de contrôler et d'apposer son visa sur :

- Tout acte relevant de la gestion des personnels sauf l'avancement d'échelon.
- Les états nominatifs établis à la fin de l'exercice et états matrices établis au début de l'année en plus des modifications qui peuvent intervenir au cours de l'année.

De même, les actes suivants sont eux aussi soumis à son visa :

- Tout engagement appuyé de bon de commande ou de facture pro-forma (hormis les marchés publics)
- Toute décision ministérielle portant subvention, délégation de crédits, rattachement et transferts de crédits.
- Tout engagement relatif aux remboursements de frais, aux charges annexes et dépenses sur régie<sup>1</sup>.

En plus, le contrôleur financier, vise les engagements de dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'investissement.

Le contrôleur financier a d'autres missions liées à sa mission de contrôle, il s'agit de :

- Tenir des registres de consignation des visas et des rejets.
- Tenir une comptabilité des engagements.

---

<sup>1</sup> Riou, **Op.cit.**

- Transmettre des situations périodiques sur l'évolution des engagements au Ministre chargé du budget en plus des rapports sur les conditions de l'exécution de la réglementation.

## **2. Intervention du contrôleur financier :**

### **2.1. Le moment d'intervention :**

Le contrôleur financier intervient dans la première phase de l'exécution de la dépense qui est l'engagement.

#### **Ñ L'engagement :**

Du point de vue juridique, c'est l'acte qui rend l'Etat débiteur ; au point de vue administratif, l'engagement résulte d'une décision prise par une autorité et qui entraîne une dépense pour l'Etat. Du point de vue comptable, l'engagement est la mise en réserve de Crédits<sup>1</sup>.

Tout engagement donne lieu à l'établissement par l'ordonnateur d'une fiche d'engagement appropriée. Elle est accompagnée des pièces justificatives de la dépense. Le contrôle des dépenses engagées est sanctionné par l'apposition d'un visa sur la fiche d'engagement ainsi que sur les documents justificatifs pour authentification.

#### **Ñ Comptabilité des engagements :**

Comme toute autre comptabilité, celle-ci a pour objet de déterminer à tout moment le montant des engagements effectués sur les crédits alloués lorsqu'il s'agit de dépenses de fonctionnement, à l'autorisation de programme, pour les dépenses d'équipement ou d'investissement et le montant des soldes disponibles.

1. La comptabilité des dépenses de fonctionnement : Elle retrace :

- Les crédits : leur délégation par chapitre et article, leur rattachement, transferts et virements.
- Les engagements effectués.
- Les soldes disponibles.

2. La comptabilité des dépenses d'équipement : En matière de dépenses d'équipement, et investissement, la comptabilité retrace pour chaque opération :

---

<sup>1</sup> Riou, **Op.cit.**

- Les autorisations de programme et les réévaluations successives accordées.
- Les délégations de crédit de paiement et les soldes disponibles.

- **Clôture des engagements :**

Pour les dépenses de fonctionnement, elle est fixée au 10 Décembre de l'année à laquelle elle se rapporte. Cette date est prolongée au 20 décembre de la même année pour les dépenses suivantes :

- Equipement et investissement.
- Dépenses effectuées par régie.
- Actes relatifs à la gestion de carrière des fonctionnaires.
- Etats de salaires des personnels vacataires et journaliers.

## **2.2. Moyen de l'intervention :**

Le visa et le rejet du contrôleur financier peuvent être considérés comme étant ses moyens d'intervention :

### **2.2.1. Définition du visa :**

Après avoir minutieusement vérifié les propositions d'engagements, le contrôleur financier appose son visa sans lequel aucune dépense ne peut être engagée, donc, le visa est un acte par lequel est confirmée la régularité de la dépense sur les documents qui y sont relatifs.

Le contrôle est sanctionné par le visa apposé sur la fiche d'engagement et le cas échéant sur les documents justificatifs. Par contre, ceux frappés d'irrégularité ou non conformes à la réglementation, font l'objet d'un rejet provisoire ou définitif selon le cas.

### **2.2.2. Les cas de rejet :**

**A. Le rejet provisoire :** Il est notifié dans les cas suivants :

- Proposition d'engagement frappée d'irrégularité susceptible d'être corrigée.
- Absence ou insuffisance des pièces justificatives requises.
- Omission d'une mention substantielle sur les documents y annexés (date, prix unitaire...)

Ce rejet, est expressément motivé et a pour effet de suspendre les délais d'exécution du contrôle préalable des dépenses de 10 ou 20 jours selon le cas.

**B. Le rejet définitif :** Il est motivé par :

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

En cas de rejet définitif, l'ordonnateur peut passer outre sous sa responsabilité.

**C. Le passer outre :**

Il peut intervenir en cas de rejet définitif prononcé en raison de :

- La qualité de l'ordonnateur.
- L'indisponibilité des crédits ou postes budgétaires.
- L'absence des visas ou des avis préalables prévus par la réglementation exemple : visa de la commission des marchés.
- L'absence des pièces justificatives relatives à l'engagement.
- L'imputation régulière d'un engagement dans le but de dissimuler soit un dépassement de crédit ou de concours budgétaires.

L'engagement accompagné de la décision de passer outre est adressé au contrôle financier pour visa de prise en compte avec références (date et numéro du passer outre).

Dans ce cas précis, le contrôleur financier transmet pour information une copie du dossier d'engagement ayant fait l'objet du passer outre au Ministre chargé du budget qui le transmettra aux institutions spécialisées de contrôle.

### **3. Pratique du contrôle préalable sur les dépenses d'équipement et de fonctionnement :**

#### **3.1. Les procédures de contrôle :**

Il existe pour chaque catégorie de dépenses, des procédures de contrôle appropriées :

##### **3.1.1. Le contrôle des actes de gestion des personnels :**

Le contrôleur vérifie dans ce sens, les dépenses relatives aux actes de nomination, recrutement, confirmation et de rémunération.

Les engagements de dépenses relatifs à la gestion de carrière des personnels doivent recueillir le visa du contrôleur financier après vérification de :

- La qualité de l'ordonnateur.
- La 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 du visa ou des avis préalablement délivrés par une autorité administrative habilitée (commission paritaire, fonction publique).

Le contrôleur financier vérifie les documents relatifs à la gestion des ressources humaines sont soumis au visa, à savoir :

#### **A. Les états matrices :**

C'est un document composé de 05 feuillets décrit par l'instruction inter-direction numéro 10 du 09 Mai 1995 (Direction Générale du Budget, Direction Générale de la comptabilité) afin d'uniformiser la présentation des données. Ces états peuvent être :

- **Initiaux :** Ils comportent les rémunérations et indemnités de toute nature allouées aux agents en fonction et doivent être établis pour 12 mois lorsque les crédits alloués suffisent ou dans le cas contraire, à concurrence des crédits alloués.
- **Complémentaires :** Ils sont établis au cours de l'exercice et obéissent aux mêmes procédures.

## **B.Les états nominatifs :**

Ce sont des états qui doivent comprendre tous les agents dont le recrutement a été visé au contrôle financier et sont établis par chapitre budgétaire à la clôture de chaque exercice. Ils doivent comporter l'indication du :

- Nom, grade ou fonction de chaque agent.
- La référence du numéro et date de visa du contrôleur financier.

## **C.Le plan de gestion :**

Il est dès son adoption définitive, notifié obligatoirement par l'institution ou l'Administration publique concernée au contrôleur financier qui doit veiller que, toutes les modifications qui sont opérées, sont visées par ses soins après l'avis préalable des services compétents de la fonction publique. Il peut à tout moment solliciter leurs concours pour tout acte de gestion des ressources humaines nécessitant des informations complémentaires. Il peut également solliciter toute interprétation réglementaire qu'il juge utile à ce sujet.

### **3.1.2. Le contrôle des 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 de l'Etat.

Les crédits nécessaires pour cette catégorie de dépenses sont mis à la disposition des ordonnateurs secondaires par les ordonnateurs principaux. Il s'agit de délégations de crédits de fonctionnement.

Les ordonnateurs principaux transmettent au contrôleur financier placé auprès de chacun d'eux, quatre exemplaires de l'ordonnance de délégation de crédits accompagnant la fiche d'engagement aux fins de visa. Le dossier comptable comporte :

- Un bordereau d'émission d'ordonnance de délégation de crédits.
- Une ordonnance de délégation de crédits.
- Une fiche d'engagement.

Une copie visée de ces documents est conservée par le dit contrôleur financier. Les autres sont renvoyées à l'ordonnateur principal qui adresse l'une d'elle au trésorier central, l'autre aux ordonnateurs secondaires et conserve la troisième.

Les fiches d'engagement sont accompagnées de bon de commande, de devis ou de facture pro-forma mentionnant le détail des fournitures, travaux ou prestations envisagés ainsi que les prix unitaires et le coût total correspondant, portant des numéros d'ordre.

Les ordonnateurs doivent porter toutes les précisions utiles dans la fiche des engagements et exactement sur la partie de la première page qui est réservée aux observations des services. Sur la quatrième page, doivent être énumérés, les bons de commandes, les devis ou les factures pro-forma ainsi que leurs montants.

### **3.1.3. Le contrôle des dépenses d'équipement et d'investissement :**

Les dépenses d'équipement et d'investissement sont financées par des autorisations de programme qui ont un caractère annuel ou pluriannuel, s'exécutent par des crédits de paiements qui représentent les dotations annuelles pour la couverture des engagements contractés dans le cadre d'autorisation de programme.

Les ordonnateurs primaires peuvent attribuer des délégations d'autorisation de programme au profit des ordonnateurs secondaires. Il doivent alors établir en 04 exemplaires une ordonnance de délégation ou de retrait d'autorisation de programme qu'ils transmettent pour visa au contrôleur financier compétent, ainsi qu'aux différents intervenants (trésorier central, ordonnateurs secondaires...).

Les fiches d'engagement des dépenses d'équipement et d'investissement sont accompagnées de pièces justificatives qui doivent comporter :

- 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.
- Elle est établie en deux exemplaires de couleurs différentes :

Un feuillet blanc daté et signé et un autre bleu sont adressés au contrôleur financier en plus de l'acte de l'engagement. Le contrôleur financier vise le feuillet blanc et l'acte d'engagement et les renvoient à l'ordonnateur et conserve le feuillet bleu.

Le contrôle consiste dans une première phase à assurer la concordance entre les renseignements figurants sur la fiche d'engagement et la décision de prise en compte.

Notons qu'en cas de retrait d'engagement, il sera établi une fiche de retrait d'engagement écrite en rouge.

Le contrôleur financier doit ouvrir, pour chaque opération, une fiche comptable sur laquelle il reproduit les éléments figurant sur l'autorisation de programme et comptabilise son montant. Après avoir effectué ces opérations, il délivre un visa de prise en compte qui peut être de réévaluation, de dévaluation ou de modification.

Le marché public est un type des dépenses d'équipements, qu'il sera bien détaillé par la suite.

## Section 03 : Le marché public

Face à la nécessité de protéger les deniers publics, l'Etat encadre la commande publique par une réglementation qui soumet les contrats, appelés les marchés publics.

### 1. Généralités sur le marché public :

Les marchés publics sont des contrats utilisés pour l'achat public à des règles strictes, concernant notamment leur passation.

#### 1.1.La base juridique :

Les marchés publics sont régis actuellement par le décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015.

#### 1.2.Définition du marché public :

Les marchés publics sont des contrats écrits passés dans les conditions prévues par la réglementation des marchés publics en vue de la réalisation , pour le compte d'un service contractant, de réalisation de travaux, d'acquisition de fournitures, prestation de services et réalisation d'études.

Le tableau suivant résume les seuils réglementaires de passation des marchés publics.

**Tableau n° 04 :** Les seuils réglementaires de passation des marchés publics

<b>Seuil</b> <b>Nature</b>	<b>Marché public</b> <b>(contrat)</b>	<b>Consultation</b> <b>(convention)</b>	<b>Bon de commande</b>
<b>Travaux</b>	>12 000 000 DA	=< 12 000 000 DA =>1 000 000 DA	< 1 000 000 DA
<b>Fournitures</b>	>12000000 DA	=<12 000 000 DA =>1 000 000 DA	< 1 000 000 DA
<b>Etudes</b>	>6000000 DA	=<6 000 000 DA =>5 000 000 DA	< 500 000 DA
<b>Services</b>	>6000000 DA	=<6 000 000 DA =>500 000 DA	< 500 000 DA

**Source :** Etabli par nous-même sur la base de code des marchés publics (2015).

### **1.3. Les principes fondamentaux régissant la commande publique :**

Pour que les marchés soient en mesure d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des fonds publics, ils doivent respecter le principe de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.<sup>1</sup>

#### **A. Libre accès à la commande publique :**

Ce principe suppose l'impartialité de l'administration quant à l'accès des candidats aux marchés publics, en ce sens qu'elle ne peut écarter un soumissionnaire en se fond sur des conditions et critères non prévus dans la réglementation ou non fixé dans le cahier des charges de l'appel d'offres .

#### **B. Egalité des chances et du traitement des cahiers :**

Ce principe est corollaire du principe d'égalité de tous devant la loi, l'égalité de traitement des candidats n'est qu'une simple transposition adaptée au droit des marchés publics.

Les services contractants ont alors l'obligation de traiter de façon strictement identique tous les candidats à la commande publique par la communication des mêmes informations, lors du lancement de l'avis d'appel à concurrence et par l'application rigoureuse des critères insérés dans le cahier des charges de l'appel d'offres, lors de l'évaluation des offres.

#### **C. Transparence des procédures d'appel à concurrence :**

La réglementation prévoit un formalisme précis en matière de procédures de passation, dont la finalité est d'assurer toute la transparence voulue. Ces procédures ne doivent pas être compliquées et les différentes phases de la procédure doivent écarter toute discrimination et donner lieu à une information et à une concurrence loyale entre les candidats.

### **1.4. La passation du marché public :**

La passation d'un marché public nécessite l'établissement d'un contrat entre deux parties dont l'une est toujours une personne publique admise à conclure des marchés publics en vertu des dispositions de la réglementation en la matière. De plus, pour assurer l'efficacité de la commande publique, la même réglementation prévoit que les marchés publics doivent respecter certains principes. Contrairement aux contrats de droit privé dont les dispositions et

---

<sup>1</sup> Article 05 du décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public.

les conditions sont librement négociées, les stipulations d'un marché public découlent, en bonne partie, de mentions obligatoires instituées dans le cadre du code des marchés publics.

#### **1.4.1. Les intervenants dans le processus de la passation des marchés publics :**

##### **A. Personnes publiques soumises au code des marchés publics (le service contractant) :**

Sont constituées par :

- Les administrations publiques (administrations centrales de ministères etc.)
- Les collectivités locales constituées par les wilayas et les communes.
- Les institutions nationales autonomes (L'APN, régulation de la poste et des télécommunications etc.).
- Les établissements publics à caractère administratif.
- Les centres de recherche et de développement, des établissements publics spécifiques à caractère scientifique et technologique, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, des établissements publics à caractère scientifique et technique, des établissements publics à caractère industriel et commerciale et des entreprises publiques économiques, lorsque ceux-ci sont chargés de la réalisation d'une opérations financée, totalement ou partiellement, sur concours temporaire ou définitif de l'Etat.

##### **B. Partenaire contractant:**

Le partenaire contractant peut être une ou plusieurs personnes physiques ou morales s'engageant au titre du marché soit individuellement, soit dans le cadre d'un groupement d'entreprise. Par ailleurs, le partenaire contractant peut être une entreprise de droit algérien ou une entreprise étrangère.

#### **1.4.2. Documents constitutifs d'un marché public :**

Dans le schéma d'un marché public, c'est la personne publique qui détermine l'ensemble des règles contractuelles et l'initiative du partenaire cocontractant ne peut se manifester que l'élaboration de la proposition du prix. Sa liberté ne porte que sur l'acceptation ou le refus en bloc des conditions posées.

Le contrat proprement dit doit contenir les cahiers des charges où sont définies les clauses permettant la réalisation des prestations projetées, comprendre l'acte d'engagement et doit être assorti des documents sur les prix.

## **A. Cahiers des charges :**

En vertu des dispositions du décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015, les cahiers des charges précisent les conditions dans lesquelles les marchés sont passés et exercés. Ils comprennent notamment :

1. Les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés de travaux, de fournitures, d'études et de services, approuvés par arrêté interministériel.
2. Les cahiers des prescriptions communes (CPC), qui fixent les dispositions techniques applicables à tous les marchés portant sur une même nature de travaux, de fournitures, d'étude ou de services et approuvés par arrêté du ministre concerné.
3. Les cahiers des prescriptions spéciales (CPS), qui fixent les clauses propres à chaque marché.

## **B. l'acte d'engagement :**

L'acte d'engagement du partenaire cocontractant est concrétisé dans la déclaration à souscrire et dans la lettre de soumission. Ces pièces contractuelles sont très importantes, car c'est par elles que le partenaire contractant atteste avoir accepté les clauses de cahier des charges et prend l'engagement de le réaliser les prestations pour le prix qu'il propose et dans des délais déterminés.

## **C. Documents sur les prix :**

Sont considérés comme documents constitutifs du marché les documents fournissant le détail des prix conclu sur la base d'une ou plusieurs prix forfaitaires ou d'un marché à prix unitaires.

Le détail quantitatif et estimatif prévoit les quantités d'ouvrages à exécuter et une évaluation du montant total du marché calculé en fonction de ces quantités prévisionnelles. Dans le cas des prix forfaitaires, chacun des prix forfaitaires est appliqué à chaque ouvrage, ou à chaque partie d'ouvrages prévus. Dans le cas de prix unitaires, l'estimation est faite en appliquant chaque prix unitaire aux quantités prévisionnelles de chaque nature d'ouvrage ou de chaque élément d'ouvrage.

## **2. Procédures de passation des marchés publics :**

Les marchés publics sont passés selon les procédures d'appel d'offre ou de gré à gré, ils se déroulent selon des étapes bien déterminés dans le code de marché public.

### **2.1. Modes et procédures de passation :**

Les modes de passation prévus par le code des marchés publics sont constitués par l'appel d'offres et le gré à gré.

#### **A. L'appel d'offres :**

L'appel d'offres qui constitue la règle générale réalise la mise en concurrence de plusieurs soumissionnaires et permet d'attribuer le marché à celui qui présente une offre favorable. Il peut être national et/ou international et peut se faire selon l'une des formes suivantes : l'appel d'offres ouvert, l'appel d'offres restreint, la consultation sélective, l'adjudication et le concours.

- **L'appel d'offres ouvert national et/ou international :**

C'est la procédure qui offre à tout candidat qualifié la possibilité de présenter une offre.

- **L'appel d'offres restreint national et/ou international :**

Consiste en la définition au préalable, par le service contractant, des conditions minimales d'éligibilité auxquelles les candidats doivent répondre pour déposer leurs offres.

- **La consultation sélective :**

C'est la procédure selon laquelle les candidats, dont le nombre minimum est de trois candidats, sont présélectionnés et invités à le faire.

Le service contractant peut, également, procéder à une consultation sélective directe d'opérations économiques renouvelable tous les trois (03) ans, établie par après le lancement préalable, par celui-ci, d'un appel à la présélection.

Le choix de la procédure de la consultation sélective peut être assuré pour des opérations d'ingénierie complexes ou d'importance particulière et/ou d'acquisition de fournitures spécifiques à caractère répétitif.

- **L'adjudication :**

Les marchés à conclure selon cette procédure portent sur des opérations simples de type courant et sont attribués aux entreprises les moins-disant. L'adjudication ne concerne que les entreprises de droit algérien.

- **Le concours :**

Cette procédure est utilisée pour une mise en concurrence d'hommes de l'art en vue de la réalisation d'une opération comportant des aspects techniques, économiques, esthétiques ou artistiques particuliers.

### **B. Le gré à gré :**

Le gré à gré a un caractère dérogatoire de l'appel d'offres qui est la procédure de principe puisqu'il vise à attribuer un marché à un partenaire cocontractant sans appel formel à la concurrence. Le gré à gré peut prendre deux formes :

- **Le gré à gré simple :**

C'est la procédure par laquelle le service contractant choisit le cocontractant sans une publicité ni une mise en concurrence. Il ne peut être mis en œuvre que dans les cas suivants :

- A.** Quand les prestations ne peuvent être exécutées que par un partenaire cocontractant unique qui détient soit une situation monopolistique, soit à titre exclusif, le procédé technologique retenu par le service contractant.
- B.** Dans les cas d'urgence impérieuse motivée par un danger imminent que court un bien ou un investissement déjà matérialisé sur le terrain et qui ne peut s'accommoder des délais de l'appel d'offres et dans le cas d'un approvisionnement urgent destiné à sauvegarder le fonctionnement de l'économie ou les besoins essentiels de la population à condition que les circonstances à l'origine de cette urgence n'aient pu être prévues par le service contractant et n'aient pas été le résultat de manœuvres dilatoires de sa part.
- Quand il s'agit d'un projet prioritaire et d'importance nationale. dans ce cas ; le recours à ce mode de passation exceptionnel doit être soumis à l'accord préalable du conseil des ministres.
- Quand un texte législatif ou réglementaire attribue à un établissement public un droit exclusif pour exercer une mission de service public. La liste des établissements

concernés est déterminée par un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné.

- Quand il s'agit de promouvoir l'outil national public de production. Dans ce cas, le recours à ce mode de passation exceptionnel doit être soumis à l'accord préalable du conseil des ministres.

- **Le gré à gré après consultation :**

Cette procédure permet de conclure un marché sur simple consultation restreinte par tous moyens écrits appropriés.

Le recours à la procédure du gré à gré après consultation se justifie dans les cas suivants :

- Quand l'appel à la concurrence s'avère infructueux : si seulement une offre est réceptionnée ou si, après évaluation des offres reçues, seulement une offre est pré qualifiée techniquement.
- Pour les marchés d'études, de fournitures et de services spécifiques dont la nature ne nécessite pas le recours à un appel d'offre.
- Pour les marchés de travaux relevant directement des institutions nationales de souveraineté de l'Etat.
- Pour les opérations réalisées dans le cadre de la stratégie de coopération du gouvernement, ou d'accords bilatéraux de financement concessionnels, de conversion de dettes en projets de développement ou de dons, lorsque lesdits accords de financement le prévoient.

## **2.2. Déroulement des procédures correspondant au mode de passation basé sur la concurrence :**

Après définition des besoins du service contractant, rédaction du cahier des charges et visa de celui-ci par la commission des marchés compétente, la passation d'un marché public se déroule selon les étapes suivantes :

### **A. Publicité de l'avis d'appel d'offres :**

La procédure d'appel d'offres commence par la publication d'un avis d'appel d'offres, rédigé en langue nationale et au moins dans une langue étrangère, dans le bulletin officiel des marchés de l'opérateur public (BOMOP) et au moins dans deux quotidiens nationaux.

En vertu de la réglementation régissant les marchés publics, l'avis d'appel d'offres doit comporter les mentions obligatoires suivantes :

- La dénomination, l'adresse et le numéro d'identification fiscal(NIF) du service contractant.
- Le mode d'appel d'offres.
- Les conditions d'éligibilité ou de présélection.
- L'objet de l'opération.
- La liste sommaire des pièces exigée avec un renvoi aux disponibles y afférentes du cahier des charges pour la liste détaillée.
- La durée de préparation des offres et le lieu de dépôt des offres.
- La durée de validité des offres.
- L'obligation de caution, s'il y a lieu
- La présentation sous double pli cacheté avec mention « à ne pas ouvrir » et les références de l'appel d'offres.
- Le prix de la documentation, le cas échéant.

#### **B. Retrait du dossier d'appel d'offres :**

Le dossier d'appel d'offres est constitué par l'ensemble des documents et informations préparés par le service contractant pour définir l'objet, les caractéristiques et les conditions d'exécution du marché.

Pour faciliter le retrait du dossier d'appel d'offres par les candidats intéressés, le service contractant doit indiquer avec précision dans l'avis d'appel d'offres ; le lieu où l'on peut retirer le cahier des charges y afférent.

#### **C. Dépôt des offres et ouverture des plis :**

Les offres doivent être déposées au lieu et au jour et heure de dépôt correspondant au dernier jour de la durée de préparation des offres , fixés par le service contractant dans le cahier des charges et dans l'avis d'appel d'offres , et ce , dans des enveloppes anonymes ;cachetées comportant la mention « à ne pas ouvrir » , avec indication des références et de l'objet de l'appel d'offres. Chaque enveloppe doit comprendre deux enveloppe séparées comportant, l'une l'offre technique, l'autre, l'offre financière.

Les plis réceptionnés sont numérotés, datés et inscrits dans leur ordre d'arrivée sur un registre spécial.

L'ouverture des plis est assurés aussi à la l'heure et au jour correspondant à la date de dépôt des offres en séance publique par la commission d'ouverture des plis du service contractant.

#### **D. Evaluation et examen des offres :**

La commission d'évaluation des offres du service contractant procède, au préalable, à l'élimination des offres qui ne sont pas conformes au cahier de charges. Cette commission analyse ensuite les offres et procède à leur notation sur la base du barème de notation figurant au cahier des charges de l'appel d'offres pour rejeter celles qui ont obtenu la note éliminatoire qui y est prévue. Les offres n'ayant pas obtenu de note éliminatoire sont évaluées financièrement selon le barème prévu au cahier des charges pour donner lieu à un classement. Le soumissionnaire dont l'offre a obtenu la note la plus élevée (classe en première position) sera déclaré attributaire provisoire du marché.

#### **E. Attribution provisoire du marché :**

Le choix effectué par la commission d'évaluation des offres donne lieu à la publication, par le service contractant, dans le BOMOP et les organes de presse ayant publié l'avis d'appel d'offres, lorsque cela est possible, d'un avis d'attribution provisoire de marché .Cet avis doit comporter les résultats de l'évaluation des offres ainsi que la commission des marchés compétente en matière de recours. Les soumissionnaires contestant le choix opéré par le service contractant peuvent ; dans un délai de dix (10) jours suivant la première parution de l'avis d'attribution provisoire du marché dans le BOMOP ou dans la presse, introduite un recours auprès de cette commission.

#### **F. Présentation du projet de marché au visa de la commission des marchés compétente :**

Après épuisement du délai ouvert pour l'introduction des recours, le service contractant soumet le dossier du projet de marché à l'examen de la commission des marchés compétente, aux fins de visa.

Ce dossier comprend les documents suivants :

- Le projet de contrat proprement dit contenant toutes les clauses et assorti d'un devis quantitatif et estimatif, et le cas échéant ; un bordereau de prix unitaires. Il devra également contenir une lettre de soumission et une déclaration à souscrire.

- Les procès-verbaux des réunions de la commission d'ouverture des plis et de la commission d'évaluation des offres.
- Une fiche analytique du projet de contrat.
- Un rapport de présentation du dossier qui résume le projet de marché et donne les éléments d'informations complémentaires susceptibles d'éclairer les membres de la commission des marchés.

#### **G. Notification du marché :**

La notification de marché au cocontractant consiste en la transmission à celui, par le service contractant, du marché visé par la commission des marchés compétente, signé par le service contractant.

La passation des marchés publics est un domaine très sensible qui nécessite en particulier plus de simplification des procédures, de transparence, d'intégrité et de traçabilité.

### **3. Exécution des marchés publics :**

#### **3.1. Les modalités de paiement :**

Les articles de 108 à 123 du décret présidentiel n°15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public qui parlent sur les modalités de paiement.

Selon l'article 109 les modalités de paiement sont :

- Avance : toute somme versée avant exécution des prestations, objet du contrat et sans contrepartie d'une exécution physique de la prestation.
- Acompte : tout versement consenti par le service contractant correspondant à une exécution partielle de l'objet du marché.
- Règlement par solde : le paiement à titre provisoire ou définitif du prix prévu dans le marché, après exécution entière et satisfaisante de l'objet du marché.

#### **3.2. Les cautions :**

Les articles de 124 à 134 du décret présidentiel n°15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public qui parlent sur les cautions.

Les cautions sont des garanties financières permettant d'assurer l'exécution des marchés publics dans les meilleures conditions. Elles sont émises par une banque de droit algérien ou

par la caisse de garantie des marchés publics. Les modalités de leur constitution ou restitution sont fixées dans le cahier des charges par référence à la réglementation des marchés publics.

Globalement, ces cautions sont en sont en nombre de quatre :

- La caution de soumission.
- La caution de restitution d'avances.
- La caution de bonne exécution.
- La caution de garantie.

### **3.2.1. La caution de soumission :**

La caution de soumission est destinée à assurer l'exécution du marché. Elle est obligatoire aux marchés de travaux et de fournitures dont les montants sont supérieurs respectivement à (01) Milliards de DA et (300) Millions de DA.

Le taux de cette caution doit être supérieur à (1%) du montant de la soumission et dit être prévu dans le cahier des charges de l'appel à la concurrence.

Selon l'article 125 la libération de la caution de soumission se présente dans les cas suivants :

- La caution du soumissionnaire non retenu, et qui n'introduit pas de recours, est restituée un jour après l'expiration du délai de recours tel que défini à l'article 82 ci-dessus.
- La caution du soumissionnaire non retenu, et qui introduit un recours, est restituée, à la notification, par la commission des marchés compétente, de la décision de rejet du recours.
- La caution de soumission de l'attribution du marché public est libérée après la mise en place de la caution de bonne exécution.

### **3.2.2. La caution de restitution d'avance :**

La caution de restitution d'avances est destinée à assurer le remboursement des avances forfaitaires et des avances sur approvisionnement, consenties par le service contractant à l'attribution du marché.<sup>1</sup>

Elle doit être constituée au plus tard à la date à laquelle le partenaire cocontractant remet la première demande d'avances. Elle s'applique à toutes les catégories de marchés.

La caution de restitution d'avance est libérée après la réception provisoire de l'objet du marché.

### **3.2.3. La caution de bonne exécution :**

La caution de bonne exécution a pour objet d'assurer le service contractant contre l'incapacité du titulaire du marché de mener celui-ci dans les délais et conditions fixées.<sup>2</sup>

Le taux de cette caution est fixé entre (5%) et (10%) du montant du marché, selon la nature et l'importance des prestations à exécuter.

Selon l'article 130 du décret présidentiel n °15-247, la caution de bonne exécution s'applique à toutes les catégories de marchés dans les cas suivants :

- Lorsque de délai d'exécution du marché ne dépasse pas 03 mois.
- Lorsque la bonne exécution est vérifiée avant le paiement des prestations de certains marchés d'études et de services.
- Lorsque le marché est conclu en gré à gré simple ou avec des établissements publics.

La caution de bonne exécution se transforme à la réception provisoire, en caution de garantie.

### **3.2.4. La caution de garantie :**

La caution de garantie a pour objet de couvrir les réserves éventuelles formulées lors de la réception provisoire ou pendant le délai de garantie.<sup>3</sup>

Elle s'applique à toutes les catégories de marchés. Cette caution est restituée dans un délai d'un mois à compter de la date de réception définitive du marché.

---

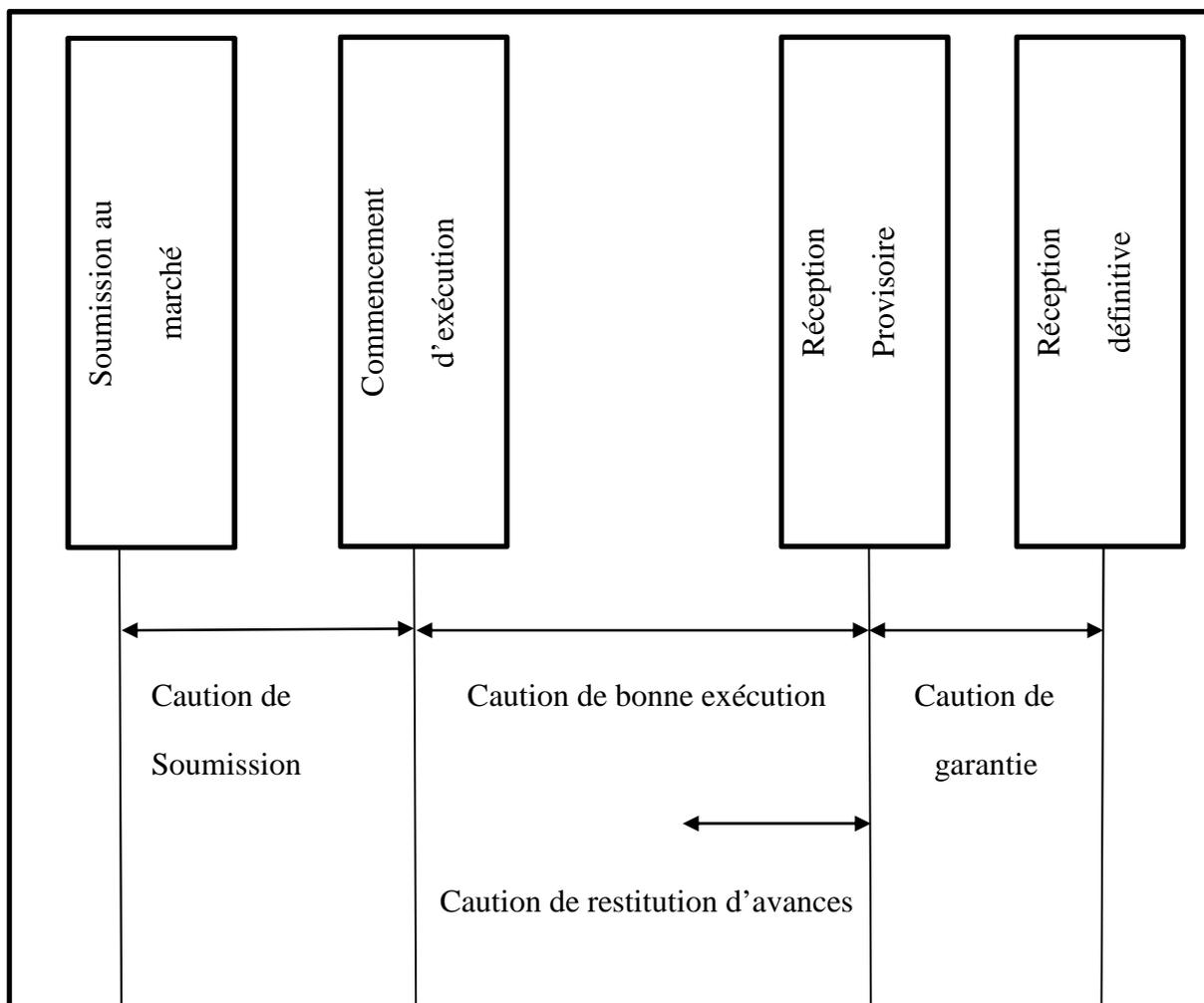
<sup>1</sup> BOULIFA Brahim, **Marchés publics**, BERTI Editions, Alger, (2016), p. 288.

<sup>2</sup> Idem, p. 289.

<sup>3</sup> BOULIFA Brahim (2016), **Op.cit.**, p 291.

La figure suivante illustre le processus de mise en place des différentes cautions.

**Figure n° 04 :** Les cautions dans les marchés publics.



Source : OUDAI MOUSSA, Cours de comptabilité publique 1, page 83.

### **3.3.Les avenants :**

Les articles de 135 à 139 du décret présidentiel n°15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public qui parlent sur les avenants.

Dans le cas où le service contractant souhaite augmenter ou diminuer les prestations et/ou modifier une ou plusieurs clauses contractuelles, il conclut un avenant. Ce dernier est un document contractuel accessoire au marché, qui obéit, d'une façon générale, aux conditions économiques de base du marché.

Aussi, lorsque la continuité du service public l'exige, le service contractant peut proroger, par avenant, un marché de prestations de services ou d'acquisition de fournitures, après décision du responsable de l'institution nationale autonome, du ministre ou du wali concerné, à condition que les circonstances à l'origine de cette prorogation n'aient pu être prévues par le service contractant et n'aient pas été le résultat de manœuvres dilatoires de sa part. Le délai de prorogation ne peut dépasser trois mois.

Deux observations peuvent être faites en ce qui concerne l'existence d'avenant à un marché :

- L'avenant peut être le résultat d'une mauvaise appréciation prévisionnelle des quantités.
- Du fait que l'avenant est soumis à la même procédure de contrôle de marchés publics, il est peut être à l'origine des coûts de transaction additifs au projet concerné.

## **Conclusion du deuxième chapitre :**

Après avoir, présenté un aperçu général sur le budget d l'Etat dans le premier chapitre, où nous avons vu l'importance des dépenses qui constitue l'outil d'interventions du contrôle pour la protection des deniers publics.

Dans ce chapitre, après qu'on a traité les différents organes de contrôle des dépenses budgétaires de l'Etat, qu'ils constituent un moyen d'assurance de la bonne gestion des fonds publics nous avons abordé l'une des modalités de contrôle, qui s'exerce avant l'exécution de budget de l'Etat qui est le contrôle financier, permettant de déceler les éventuelles erreurs et d'assurer la rectification des décisions budgétaires avants qu'elles soient définitives.

De cela, nous allons essayer de comprendre dans notre cas pratique comment contrôler le projet d'un marché public par le contrôleur financier.

**Chapitre 03 :**  
**Le contrôle de**  
**marché public par le**  
**contrôleur financier**

### **Introduction du chapitre 3 :**

Après avoir présenté la partie théorique pour donner un aperçu général sur le budget de l'Etat où nous avons vu l'importance des dépenses qui exige la mise en place des organes de contrôle ,nous allons essayer dans ce chapitre d'exposer la procédure de contrôle préalable d'une dépense qui est le marché public à travers ce que nous avons appris dans notre formation de stage au niveau du service du CF du Ministère des Finances.

De ce fait, nous avons divisé ce travail en trois sections, la première porte sur la présentation générale du Ministère des Finances, la seconde est intitulée la procédure de contrôle d'un marché public par le contrôleur financier et la dernière traite les avantages ainsi que les limites de contrôle préalable des dépenses engagées.

## **Section 01 : Présentation du Ministère des Finances**

Le ministère des finances est une institution qui joue un rôle très important dans l'économie nationale, il est composé de plusieurs directions générales liées aux domaines des ressources humaines, du domaine national, de la comptabilité, du trésor public, des impôts, etc.

Cette composition est présentée au décret exécutif n° 07-364 de la 28/11/2007 portant organisation de l'administration central du ministère des finances.

### **1. Historique du Ministère des Finances :**

Dès la constitution de l'Etat Algérien, à l'aboutissement des accords d'ENVIAN en date du 06 avril 1962, ce dernier a procédé à la constitution de son gouvernement dont le Ministère des Finances.

De ce fait et au sein de cet exécutif, était prévue une direction des affaires financière entièrement algérienne, et à l'application du décret n°1 de la République Algérienne Démocratique et Populaire a été nommé Ministère des Finances, le docteur : AHMED FRANCIS.

Cependant, un décret est apparu le 4 septembre 1963 dont le but est le regroupement des administrations financière, de l'industrialisation et de l'énergie ainsi que la direction du plan et des études économiques pour donner naissance au ministère de l'économie nationale.

Au cours de son histoire, le ministre des finances a connu plusieurs organisation et appellations, dont les plus importantes se résument comme suit :

#### **De 1965 à 1971 :**

En cette période, l'institution a pour appellation le ministère des finances et de la planification, il a été scindé en juillet 1970 en deux départements :

- ✓ Le ministère des finances
- ✓ Le secrétaire d'Etat au plan

## **De 1971 à 1990 :**

Il figure dans l'organisation des structures gouvernementales sous la forme du ministère des finances, cependant, en juin 1990, le ministère de l'économie a été créé pour remplacer le ministère des finances et regrouper : les finances, le commerce, la petite et moyenne entreprise (PME).

## **De 1990 à 1995 :**

En avril 1994, le ministère de l'économie a été supprimé tout en conservant l'ancienne organisation qui existait avant juin 1990, à savoir :

- ✓ Le ministère des finances.
- ✓ Le ministère du commerce, le ministère de la petite et moyenne entreprise.

Cette organisation qu'est fixée par le décret exécutif n° 95-55 du février 1995a été maintenue jusqu'au 2007.

Cette organisation est maintenue à ce jour, par le décret 07-364 du 28 novembre 2007.

## **2. Attribution du ministre des finances :**

Conformément au décret exécutif N°95-54 du février 1995, le ministre des finances propose les éléments de la politique nationale en matière financière et en assure la mise en œuvre, conformément aux lois et règlements en vigueur.

Le décret exécutif N°95-54 fixant attributions du ministre des finances, stipule que « le ministre des finances exerce ses attributions dans les domaines ci-après »:

### **1. Les finances publiques :**

- La fiscalité.
- La douane.
- Le domaine national et les affaires foncières.
- Les dépenses publiques, le budget et la comptabilité publique.

### **2. la monnaie**

### **3. l'épargne, le crédit et les assurances économiques.**

### **4. les ressources du trésor public**

### **5. les interventions financières de l'Etat**

### **6. la politique nationale en matière d'endettement extérieur.**

7. le contrôle des changes.
8. le contrôle financier relatif aux utilisations des crédits du budget de l'Etat et des ressources du trésor public.
9. les relations économiques et financières extérieures.

### **3. Organisation du Ministère des Finances :**

Sous l'autorité du ministre des finances, l'administration centrale du ministre des finances comprend :

#### **3.1. Secrétariat générale :**

Auquel sont rattachés le bureau du courrier et le bureau ministériel de la sûreté interne, assisté de quatre (4) directeurs d'études et de trois (3) chefs d'études.

#### **3.2. Le chef de cabinet :**

Assisté de huit (8) chargés d'études et de synthèse, respectivement chargés :

- Des relations avec les instances législatives
- Des affaires juridiques
- Des relations avec les instances exécutives
- De la coopération internationale
- Des relations avec le mouvement associatif
- Des bilans et programmes d'activité du ministère
- Des dossiers inscrits aux conseils des ministres et aux conseils du gouvernement
- Du suivi des réformes économiques et financières.

Et de six (6) attachés de cabinet.

#### **3.3. Les structures suivantes :**

- La direction générale de la prévision et es politique
- La direction générale du budget
- La direction générale de 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

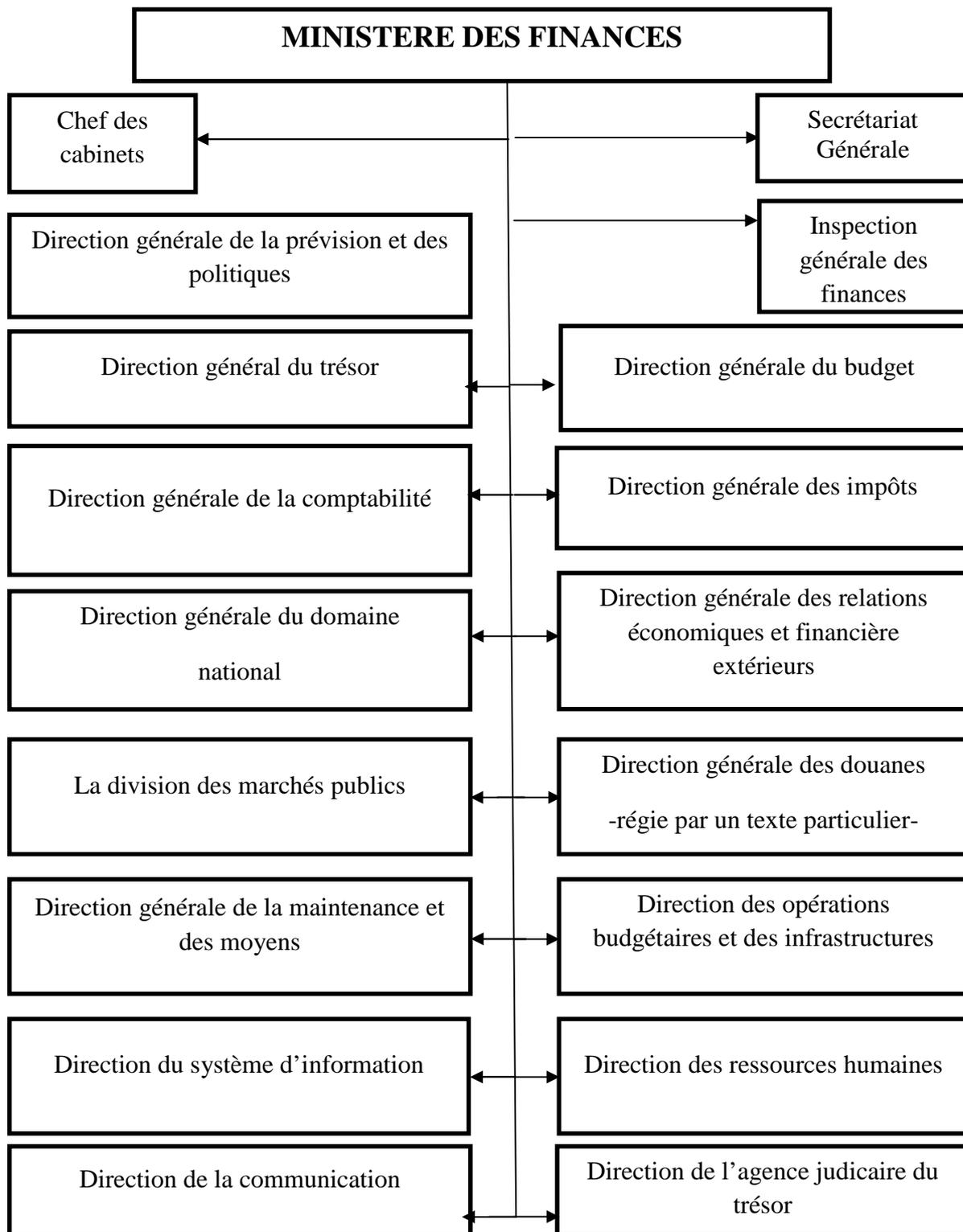
- La direction générale des douanes, régie par un texte particulier
- La direction générale de la prospective
- La direction des marchés publics
- La division des investigations fiscales
- La direction des opérations budgétaires et des infrastructures
- La direction de la maintenance et des moyens
- 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.

**Figure n° 05** : « Organigramme du Ministère des Finances ».



**Source** : Elaboré par nous-mêmes sur la base du **décret exécutif n° 07-364** du 28 novembre (2007) portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Finances.

## **4. La direction générale du budget :**

### **4.1. Présentation et fonctions :**

La direction générale du budget est l'une des neuf directions générales que compte le ministère des finances, elle est chargée :

- De participer, en relation avec les structures et institutions concernées, à l'élaboration de la politique budgétaire.
- D'initier tout texte législatif ou réglementaire relevant de son domaine de compétence.
- D'étudier et de proposer toute mesure nécessaire à la normalisation des dépenses de l'Etat et à l'amélioration de leur efficacité.
- D'élaborer le projet du budget
- D'assurer la mise en œuvre et le suivi de l'exécution du budget, de son contrôle et de son évaluation.
- 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 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.

### **4.2. Organisation :**

#### **4.2.1. Administration centrale :**

La direction générale du budget est composée de :

##### **A.Cinq (5) division :**

- 1- Division du développement humain.
- 2- Division du développement de l'action économique et sociale.
- 3- Division du développement administratif et de la régulation.
- 4- Division du développement des infrastructures.

Chargées, chacune en ce qui la concerne :

- D'élaborer les projets de budgets annuels et pluriannuels.
- De mettre en œuvre et de suivre l'exécution des budgets.

- D'évaluer l'exécution du budget.
- 5- Division de la synthèse budgétaire.

Est chargée :

- D'élaborer la synthèse des données budgétaires.
- D'élaborer les textes réglementaires portant répartition des crédits prévus par la loi de finances.

## **B. Quatre (4) directions :**

### **1- Direction de la réglementation budgétaire et du contrôle préalable de la dépense.**

Est chargée :

- De proposer et de participer à la formation de toute disposition législative et réglementaire relative au budget et notamment aux contrôles des dépenses engagées par les institutions et administrations publiques.

### **2- Direction de l'information.**

Est chargée :

- De mettre en œuvre le schéma directeur informatique de la direction générale.
- D'assurer le développement des applications informatiques.

### **3- Direction de l'administration des moyens et des finances.**

Est chargée :

- D'assurer la gestion des personnels de la direction générale.
- D'assurer la gestion des budgets et des moyens de la direction générale.

### **4- Direction de la modernisation du système budgétaire.**

Est chargée :

- Suivre le projet de modernisation du processus budgétaire.
- Proposer tout texte à caractère législatif et réglementaire lié aux réformes du processus budgétaire.

### **C. Une (1) inspection :**

- ✓ Une inspection des services du budget.

Est chargée :

- L'application de la législation et de la réglementation en vigueur ainsi que des normes techniques des finances publiques et de la réglementation du budget pour améliorer l'efficacité et de la dépense publique.
- La mise en œuvre, le suivi et l'exécution du budget selon les objectifs fixés.

### **D. Trois (3) assistants du directeur général :**

- ✓ Deux directeurs d'études.
- ✓ Un (1) chef d'études.

## **4.2.2. Les services extérieurs de la direction générale du budget :**

### **A. La direction régionale du budget :**

Elle est organisée en trois (3) sous-direction et deux (2) bureaux rattachés directement au directeur régional du budget :

- ✓ La sous-direction de l'application de la réglementation du budget de l'Etat, des collectivités locales et du contrôle financier de wilaya et des communes.
- ✓ La sous-direction des prévisions budgétaires et du développement régional.
- ✓ La sous-direction du suivi budgétaire des projets et des programmes locaux.
- ✓ Le bureau des moyens et de la formation.
- ✓ Le bureau des recours, de l'inspection et du contentieux.

### **B. La direction de programmation et de suivi budgétaire :**

Elle est organisée en quatre (4) services et un (1) bureau rattaché directement au directeur :

- ✓ Le service du développement humain et de l'action socioéconomique.
- ✓ Le service du développement des programmes locaux.
- ✓ Le service du développement des infrastructures et régulation.
- ✓ Le service de synthèse budgétaire
- ✓ Le bureau des moyens et de la formation.

### **C. Les services de contrôle financier des institutions, administrations et organismes publics, des wilayas et des communes :**

Ils comprennent de trois (3) à cinq (5) contrôleurs financiers adjoints. Ils sont organisés en bureaux dont le nombre varie de deux (2) à quatre (4) et subdivisés en sections dont le nombre maximal est trois(3) :

- ✓ Le bureau de la comptabilité des engagements.
- ✓ Le bureau des marchés publics.
- ✓ Le bureau des opérations d'équipement.
- ✓ Le bureau de l'analyse et de la synthèse.

### **5. Statut du contrôle financier :**

Conformément au décret exécutif n°11-381 du 21 novembre 2011 relatif aux services du contrôle financier, sous l'autorité du directeur générale du budget, le service du contrôle financier est dirigé par un contrôleur financier .A ce titre, le contrôleur financier exerce ses missions de contrôle auprès :

- De l'administration centrale.
- De la wilaya.
- De la commune.
- Outre les administrations prévues ci-dessus , les établissements publics soumis aux formes de contrôle prévus aux articles 2 et 2 bis du décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992, susvisé ainsi que les institutions et administrations publiques , peuvent être rattachés à l'un des services du contrôle financier.

Le contrôleur financier a pour mission de veiller à l'application de la législation et de la réglementation relatives à la dépense publique.

A ce titre, il est chargé, notamment :

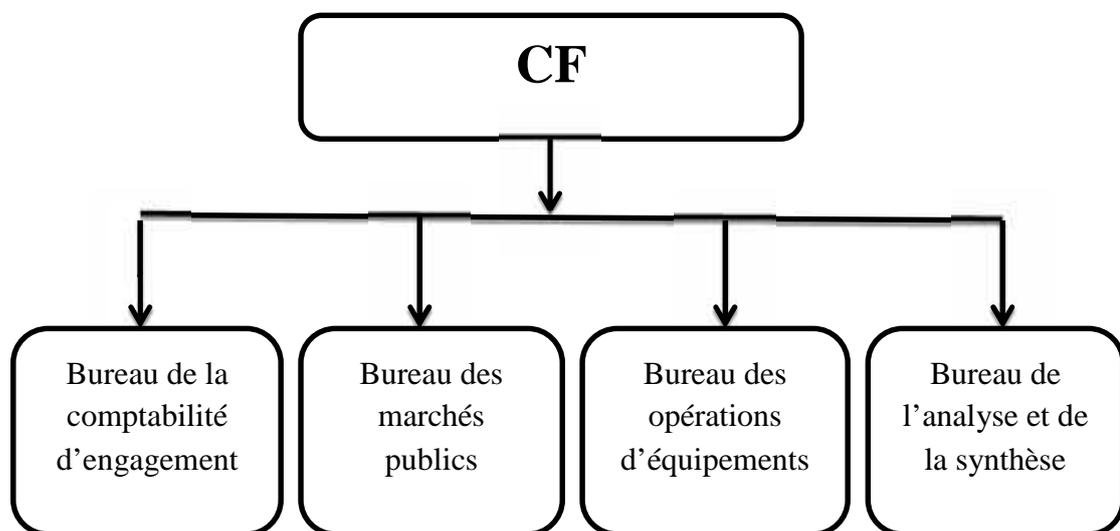
- ✓ D'organiser, de diriger et d'animer les activités du service du contrôle financier.
- ✓ De mettre en œuvre les dispositions légales et réglementaires en matière de contrôle des dépenses engagées.
- ✓ D'assumer toute autre mission découlant des processus budgétaires.

- ✓ De représenter le ministre chargé des finances auprès des commissions des marchés publics, auprès des conseils d'administration des conseils d'orientation des établissements publics à caractère administratif et autres établissements.
- ✓ D'élaborer des rapports annuels des activités et comptes rendus périodiques exhaustifs destinés au ministre chargé des finances.
- ✓ D'exécuter, sur décision du ministre chargé des finances, toutes missions de vérification ou de contrôle portant sur les aspects inhérents à l'application de la législation et de la réglementation relatives aux finances publiques.
- ✓ D'exercer le pouvoir hiérarchique sur le personnel placé sous son autorité et de l'encadrer.
- ✓ De participer à la vulgarisation de la législation et de la réglementation liées aux dépenses publiques.

Il existe trois cas pour l'organisation de service du contrôle financier :

**Cas 01** : Doté de cinq (5) CF adjoints.

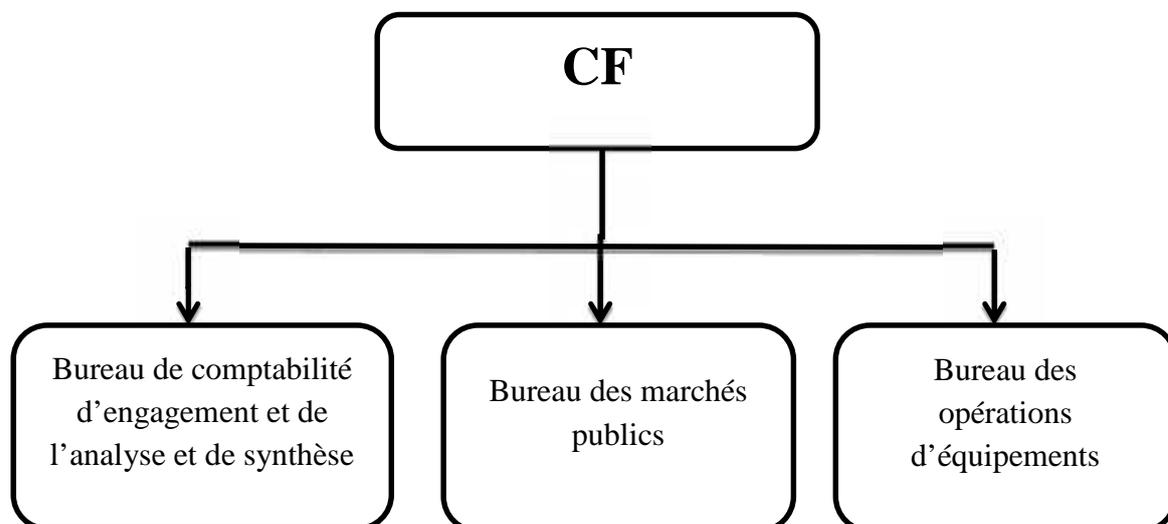
**Figure n°06** : Organigramme du service du contrôle financier (cas01).



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

Cas 02 : doté de quatre (4) CF adjoints.

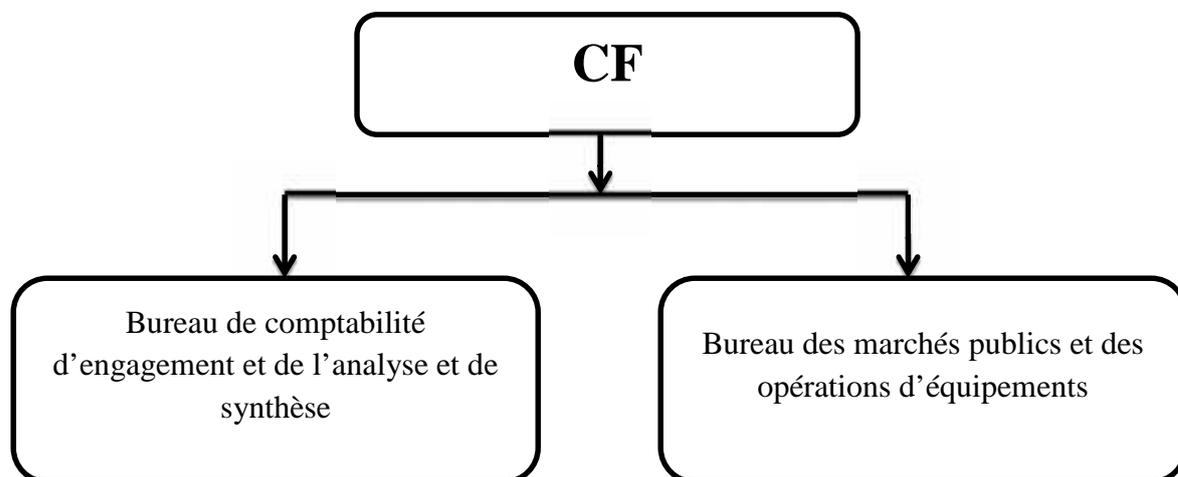
Figure n°07 : Organigramme du service du contrôle financier (cas 02).



Source : Elaboré par nous-mêmes sur la base des articles 05,07 du décret exécutif n°11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service de contrôle financier

Cas 03 : doté de trois (3) CF adjoints.

Figure n°08 : Organigramme du service du contrôle (cas 03).



Source : : Elaboré par nous-mêmes sur la base des articles 05,07 du décret exécutif n°11-381 du 21 novembre 2011, relatif au service de contrôle financier

## **Section 02 : Procédure de contrôle d'un marché public exercé par le contrôleur financier**

Afin de bien comprendre la procédure du contrôle d'un marché public exercé par le contrôleur financier, on va prendre un cas réel d'une dépense d'équipement soumise à la réglementation des marchés publics et dont le montant est supérieur à 12 millions de DA pour travaux afin de traiter ce marché.

On doit d'abord noter que le visa de CF est précédé par celui de la commission des marchés publics. Cette dernière est chargée d'examiner les projets des marchés publics.

### **1. La phase préliminaire du contrôle de CF :**

A travers l'étude de notre cas pratique, on va expliquer la mission de la commission des marchés publics.

D'abord, présentant notre marché, d'après le dossier de marché donné par le service du CF :

Dans le besoin de la rénovation de la tuyauterie du réseau de chauffage et de climatisation du siège du ministère des finances ,le présent marché est passé selon le mode d'avis d'appel d'offres national ouvert avec exigence de capacités minimales, conformément aux dispositions du décret présidentiel n° 15-247 du 16 Septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public, notamment ses articles 39, 40, 42 et 44.

Donc L'appel d'offres a été destiné aux bureaux d'études agréés à titre individuel ou constitués en société ayant réalisé au cours des dix(10) dernières années, des prestations de suivi de travaux pour au moins, deux(02) opérations de rénovation du système de chauffage et de climatisation( réseau de climatisation type centralisée), justifiée par des attestations de bonne exécution délivrée par les maîtres d'ouvrage concernés.

L'appel d'offres a été lancé en date du 18/04/2017 à travers la presse nationale (el Moudjahid et el Chaab) et au Bulletin Officiel des Marchés de L'Opérateur Public(BOMOP) et ce, suivant le visa du cahier des charges par la commission sectorielle des marchés, attribué sous le N°004/2017 du 10/04/2017.

Suite à la fin du délai de préparation des offres qui est arrivé à terme le 17/05/2017, la commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres a siégé et a procédé à l'ouverture

du seul pli de la société qui a soumissionné parmi les quatre (04) qui ont retirés le cahier des charges.

Les entreprises qui ont retirés le cahier des charges sont les suivantes :

- 1- Entreprise X : spécialisée dans la réalisation des projets de transformation et de distribution de produits de Métallurgie.
- 2- Entreprise Y : spécialisée dans la maintenance et la construction en bâtiment.
- 3- Entreprise Z : spécialisée dans la réalisation des travaux hydrauliques, fabrication de tuyaux en Béton, extraction d'agrégats.
- 4- Entreprise W : un bureau d'étude concernant tous les types de structure et de matériaux

La seule société qui a soumissionné est la société « X ».

Le 31/05/2017, les membres de la commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres se sont réunis, et après vérification de l'offre, les membres ont considérés que l'offre de la société « X » est conforme aux exigences du cahier des charges.

Après examen approfondi et analyse détaillé des offres techniques et financières, les membres de cette commission ont décidés ce qui suit :

La société « X » est retenue avec 100 points comme s'est indiqué dans le tableau suivant :

**Tableau n°05** : Le résultat d'examen approfondi des offres techniques et financières

<b>Entreprise</b>	<b>Note Technique</b>	<b>Note Financière</b>	<b>Montant mensuel en DA/TTC</b>	<b>Note Globale</b>
Société X	60/60	40/40	1 130 500,00	100/100

**Source** : Rapport de présentation concernant le marché.

Le marché a été attribué provisoirement à cette société avec un montant mensuelle de Un Millions Cent Trente Mille Cinq Cent Dinars Algériens en toutes taxes comprises (1 130 500,00 DA/TTC).

L'avis d'attribution provisoire a été publié comme suit :

- Journal el Chaab le 19/06/2017
- Journal el Moudjahid le 20/06/2017
- Bulletin Officiel des Marchés de l'Opérateur Public (BOMOP) la semaine du 25/06/2017 au 01/07/2017.

Après l'expiration de délai de dix (10) jours qui a suivi la date de la première parution de l'avis d'attribution provisoire du marché dans la presse nationale et Bulletin Officiel des Marchés de l'Opérateur Public (BOMOP), la commission Sectorielle des marchés du ministère des finances n'a reçu aucun recours.

A l'issue de ce délai, la société « X » a été appelée pour l'optimisation de son offre en terme de prix et ce, à travers une commission qui a été mis en place.

Le dossier de la société « X » doit être transféré au service de contrôle financier pour délivrer son visa.

Dans notre formation de stage au niveau de service de contrôle financier de ministère des finances, nous avons eu la chance de voir comment se fait le contrôle d'un marché public dont nous allons essayer de l'exposer par la suite.

## **2. Vérification du visa de la commission des marchés publics :**

Dans notre cas, le CF participe dans les réunions de la commission des marchés publics comme étant un rapporteur, donc il soit plus responsable sur le contenu et la régularité des marchés.

A cet effet, le rapporteur doit contrôler l'existence et la conformité des pièces constitutives du marché.

## **2.1. Le contrôle de l'existence des pièces constitutives du marché :**

Chaque dossier de marché va comporter les pièces suivantes<sup>1</sup> :

### **Les pièces relatives au dossier de candidature :**

- La déclaration de candidature.
- Les attestations fiscales.
- Les attestations sociales.
- Le registre de commerce ou registre de l'artisanat et des métiers, pour les artisans d'art ou détenant la carte professionnelle d'artisan.
- L'attestation de dépôt légal des comptes sociaux auprès du centre national du registre de commerce (CNRC).
- La carte d'identification fiscale.
- La déclaration de probité.
- Les statuts pour les sociales.
- Les documents relatifs aux pouvoirs habilitant les personnes à engager l'entreprise.
- Le certificat de qualification et de classification, le cas échéant.
- L'agrément et certificat de qualité, le cas échéant.
- Les bilans et les références bancaires.

### **Les pièces relatives à l'offre technique :**

- La déclaration à souscrire.
- La caution de soumission.
- Le cahier des clauses administratives générales (CCAG).
- Le cahier des prescriptions techniques communes (CPTC).
- Le cahier des prescriptions spéciales (CPS).

### **Les pièces relatives à l'offre financière :**

- La lettre de soumission.
- Le bordereau des prix unitaires (BPU).
- Le détail quantitatif et estimatif (DQE).
- La décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF).
- Le sous-détail des prix unitaires (SDPU), le cas échéant.

---

<sup>1</sup> OUDAI Moussa, cours de comptabilité publique 1.

- Le devis descriptif et estimatif détaillé (DDED), le cas échéant.

#### **Les pièces relatives à la publicité du marché :**

- L'avis d'appel d'offres publié dans deux quotidiens.
- L'avis d'appel d'offres publié dans le Bulletin Officiel des Marchés de l'Opérateur Public (BOMOP).
- L'avis d'attribution provisoire publié dans deux quotidiens.
- L'avis d'attribution provisoire publié dans le BOMOP.

#### **Les pièces relatives aux commissions des marchés :**

- La décision de création de la commission des marchés compétente.
- La décision de création de la commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres.
- Le procès-verbal de la commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres.
- La décision d'attribution de visa par la commission des marchés compétente.

#### **Les avenants :**

- Avenant de prorogation de délais.
- Avenant de clôture.
- Avenant de mise en conformité.
- Avenant de transfert.

#### **Les ordres de service :**

- L'ordre de service de notification du marché approuvé.
- L'ordre de service de commencement des travaux du marché.
- L'ordre de service d'arrêt des prestations du marché.
- L'ordre de service de reprise des prestations du marché.
- L'ordre de service de révision du planning d'exécution.

#### **Les cautions :**

- La caution de soumission.
- La caution de bonne exécution.
- La caution de restitution d'avances.
- La caution de garantie.

### **Les procès-verbaux :**

- Le procès-verbal de réception provisoire.
- Le procès-verbal de réception définitive.

### **Les facturations :**

- La facture.
- Les attachements.
- Les situations.

### **Les décomptes provisoires et définitifs :**

- Les décomptes provisoires.
- Le décompte définitif.

## **2.2. Le contrôle de la conformité de pièces constitutives du marché :**

Le rapporteur doit contrôler aussi la conformité du marché par rapport au code des marchés publics portant les éléments suivants :

- La conformité d'objet de marché avec l'appel d'offres.
- Le montant de marché.
- Devis quantitatif et estimatif.
- Les articles du marché.
- L'appel d'offres.
- Le cahier des charges.
- Le dossier de candidature.
- L'intitulé de l'opération par rapport au projet.
- La dotation de crédits.
- La conformité des offres par rapport au cahier des charges.
- La prestation.
- La durée.
- La délégation de présentation.
- La conformité de registre de commerce au l'activité de marché.
- Le délai de dépôts des dossiers des candidats.

Après la vérification d'existence et de conformité des pièces constitutives du marché, le rapporteur doit établir un rapport d'analyse prenant toutes les observations qui sont portées au dossier de marché.

Dans notre cas, après la constatation des irrégularités portées au dossier, le rapporteur a établi le rapport d'analyse suivant :

**Rapport d'analyse :**

**Nom et prénom du rapporteur :** Monsieur X

**Numéro du dossier soumis :** 15/17

**Nature du dossier soumis :** Marché public (contrat).

- **Objet :** Projet de marché ayant objet pour de la rénovation de la tuyauterie du réseau de chauffage et de climatisation du siège du ministère des finances.
- **Le service contractant :** Le ministère des finances.
- **Le financement :** Budget d'équipement 2017
- **Le contractant :** L'entreprise X
- **Procédure de passation :** Avis d'appel d'offre national ouvert avec exigence de capacités minimales.
- **Montant total en toutes taxes comprises :** 518 535 389,99
- **Délai de réalisation :** 42 mois.
- **Date d'examen par la Commission Sectorielle des Marchés :** 27/12/2017.

**Les documents joints :** Cahier des charges, rapport de présentation, la fiche analytique, procès verbale de réunion de la commission d'ouverture des plis, procès verbale de la commission d'évaluation des offres, dossier de candidature, l'avis d'appel d'offres publié dans deux quotidiens, l'évaluation administrative, la décision d'octroi de visa pour le cahier des charges.

**Réserves émises par le rapporteur :**

- Manque d'avis d'attribution provisoire publié dans la presse nationale (el Moudjahid).
- Manque d'avis d'attribution provisoire publié dans le Bulletin Officiel des Marchés de L'Opérateur Public (BOMOP).
- L'absence d'offre technique.
- L'absence d'offre financière.

- Le montant de l'offre du projet déclarer est erroné car il doit être déclaré avant la correction et non pas après.
- L'absence de la caution de garantie.
- La fiche analytique n'est pas conforme à celui présenté sur le PV de négociation des prix (optimisation de l'offre).
- La spécialité du chef de projet et des ingénieurs n'est pas justifiée conformément au cahier des charges.
- La délégation de pouvoir de la signature du projet de marché n'est pas justifiée.
- Le PV de la commission technique est incomplet.
- Les pièces jointes à l'annexe du projet de ce marché ne sont pas datées.
- L'attributaire provisoire de marché a fourni des attestations de bonne exécution au lieu de la note descriptive de référence similaire à l'opération exigée dans le cahier des charges de l'appel d'offre.
- La spécialité de ce projet qui est chauffage et climatisation n'est mentionnée sur le certificat de qualification et de classification.
- Le procès verbale de la science d'ouverture des plis fait mention d'une attestation de dépôt légal des comptes sociaux année 2016, alors que le cahier des charges exige le document celui de l'année 2015.
- La lettre de soumission et la déclaration à souscrire non renseignées par le service contractant.
- Le nom du signataire du marché n'apparaisse pas dans le statut de la société.

Dans le rapport d'analyse, le rapporteur a déclaré un rejet provisoire après cette constatation des anomalies.

Cette note doit être destinée aux membres de la commission des marchés publics pour les informer des anomalies constatées. Les membres de la commission des marchés publics doivent réunir pour discuter le contenu du rapport, corriger les anomalies et contacter le soumissionnaire pour compléter l'insuffisance des pièces. Après cette discussion, la commission délivre son visa.

Après cette étape le dossier va transférer au CF pour apposer son visa.

### **2.3. Vérification de la fiche d'engagement et des pièces justificatives :**

Une fois la fiche d'engagement a été élaborer par l'ordonnateur, elle doit être présentée avec des pièces justificatives au niveau du CF pour son visa.

Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret exécutif n°92-414 du 14 novembre 1992, modifié et complété, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, le contrôleur financier doit délivrer son visa après la vérification de :

- L'existence du visa de la commission des marchés publics et la décision d'octroi de visa.
- La qualité de l'ordonnateur : à travers le contrôle de l'existence de signature et de caché de l'ordonnateur sur la fiche d'engagement ainsi que les pièces justifiant la dépense.
- Leur stricte conformité avec les lois et règlements 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 budget primitif (BP) et les fiches de présent en compte qui contient la dotation ouverte pour l'article concerné.
- La disponibilité des postes budgétaires : en se référant à l'état nominatif précité.
- L'imputation régulière de la dépense : à travers la comparaison avec les décisions de programme.
- La concordance du montant avec les documents justificatifs : en assurant l'exactitude du montant de l'engagement avec les pièces justificatives.
- L'année : qui exprime le principe d'annualité budgétaire car le budget doit être exécuté au cours de cette année.
- La dotation budgétaire : ce qui concerne le montant de l'opération qui exprime la dépense, l'ancien et le nouveau solde.
- La conformité des pièces jointes avec la fiche d'engagement.
- Le numéro de la fiche.
- Le numéro de d'identification de l'opération.
- Le libellé de l'opération.
- L'objet de l'engagement.

La fiche d'engagement est établie en deux 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. Lorsque le dossier de la dépense est régulier par rapport à la réglementation, le CF appose obligatoirement son visa sur le feuille blanc et sur l'acte d'engagement, il renvoi ces deux documents à l'ordonnateur et conserve le feuille bleu ainsi qu'un exemplaire de l'acte d'engagement. Dans le cas où le CF constate des anomalies il établit une note d'observation destinée au ministre chargé de budget ,au président de la commission des marchés compétent et à l'ordonnateur concerné, pour ne pas assumer la responsabilité de ces anomalies.

## **Section 03 : Avantages et 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 fonds publics, mais il a fait objet de plusieurs limites.

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

Le contrôle préalable des dépenses engagées à des particularités par rapport aux autres types de contrôles exercés par l'Etat. Ces caractéristiques sont détaillées comme suit :

#### **1.1. Contrôle préventif de la régularité :**

Le CF 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 mandatement 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>1</sup>

#### **1.2. Contrôle prohibitif :**

Le visa du CF 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 de la dépense, afin que les ordonnateurs veillent, avant de procéder à son engagement, à sa régularité, et qu'ils octroient par la suite leur visa.<sup>2</sup>

#### **1.3. 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-outre, 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-outre, (accompagné d'un rapport circonstancié), au ministre

---

<sup>1</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, colloque international, **Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'Etat sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).**

<sup>2</sup> Idem.

chargé du budget<sup>1</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>2</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 fait préjudiciables pour le trésor public, par le biais de son caractère prohibitif (visa de régularité).<sup>3</sup>

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

La diversité et la complexité des opérations budgétaires, en plus du manque de moyens dans l'accomplissement de la mission des organes du contrôle financier du Ministre des Finances sur les dépenses engagées dans l'exécution des programmes d'investissements publics, font ressortir l'existence de plusieurs insuffisances et limites, lesquelles diminuent son efficacité.

### **2.1.L'ambiguïté de l'objet du contrôle préalable dans la pratique :**

Le contrôle préalable est essentiellement un contrôle de régularité. Il porte sur un certain nombre d'aspects de la dépense. Mais l'exercice du contrôle a montré que ce dernier porte sur un nombre d'éléments indéfinissables. L'élément qui entraîne le plus des conflits entre les ordonnateurs et les CF est l'objet de la dépense.<sup>4</sup>

Pour l'objet de la dépense, le CF doit s'assurer de son caractère régulier, l'article 9 du décret exécutif 92-414 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées a illustré les conditions de la régularité en six points. 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 la prestation.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Article 21 de décret exécutif n°92-414, **Op.cit.**

<sup>2</sup>Idem, Article 22.

<sup>3</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **OP.cit.** p 08.

<sup>4</sup> Idem, p 09

<sup>5</sup>Ibid, pp. 09-10.

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>1</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 concrètes. En effet, « la définition des frontières entre l'opportunité et de la régularité demeure une des grandes problématiques de notre système financier public »<sup>2,3</sup>

D'ailleurs, si nous examinons les récentes modifications<sup>4</sup> du texte principal qui régit la fonction du contrôle préalable des dépenses engagées (Décret exécutifs 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>5</sup>

En effet, cet éclaircissement réglementaire n'a pas résolu la problématique de la zone de limite entre la régularité (de forme et de fond) et l'opportunité. Par contre, il a ajouté des zones d'ombre déjà existantes, lorsqu'il exclut la responsabilité des CF s'ils délivrent des visas sur des dépenses entachées d'anomalies, considérées comme des fautes de gestion des ordonnateurs. Toutefois, est-ce qu'une surfacturation d'une dépense est considérée comme une faute de gestion de l'ordonnateur ? A notre avis, il s'agit d'une atteinte aux deniers publics plutôt que d'une faute de gestion.<sup>6</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>7</sup>. Ainsi, ces deux agents chargés d'exécution des opérations budgétaires des

---

<sup>1</sup>Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **Op.cit.**, p 10.

<sup>2</sup> Ali BISSAD, **Op.cit.**, (2001), p 27.

<sup>3</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **Op.cit.**, p 10.

<sup>4</sup> Décret exécutif n°09-374 du 16 novembre 2009, modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, journal officiel n°67 du 19 novembre (2009).

<sup>5</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **Op.cit.**, p 10.

<sup>6</sup> Idem, p 11.

<sup>7</sup> Article 6 du décret exécutif n° 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.

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>1</sup>

Cependant, dans le domaine des marchés publics, le législateur a tranché sur cette 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 réponse. 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>2</sup>

En réalité, dans la pratique, certains contrôleurs financiers se trouvent en face d'un dilemme. D'une part, s'il conteste les décisions des ordonnateurs sur le plan de la régularité de fond, ceci entraînera inmanquablement des conflits qui se traduiront par une paralysie dans l'exécution des programmes d'investissements et une confusion générale.<sup>3</sup>

D'autre part, s'il constate des irrégularités dans le fond de la dépense (comme par exemple les surfacturations ou d'autres infractions similaires), alors que la régularité de forme de l'engagement est bonne, et après l'octroi de son visa, sa responsabilité est susceptible d'être remise en cause en cas d'inspection de la cour des comptes, qui est habilitée à statuer sur l'efficacité économique de la dépense grâce à l'extension de sa compétence à la lutte contre les diverses formes de fraudes ou pratiques illégales portant atteinte aux deniers 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>4</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>5</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

---

<sup>1</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **Op.cit**, pp 10-11

<sup>2</sup> Idem, pp 10-11.

<sup>3</sup> BARILARI André, **les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques**, LGDJ, paris, (2003), p 43.

<sup>4</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **Op.cit**, p 11.

<sup>5</sup> André BARILARI, **OP.cit**, (2003), p 43.

gestionnaires. La plupart de ces types de conflits relèvent de l'appréciation de la régularité de fond ainsi que ceux de l'opportunité.<sup>1</sup>

## **2.2.Effectif insuffisant :**

L'exercice de la fonction du contrôle préalable est caractérisé par un déséquilibre entre l'effectif du contrôle et le nombre des opérations contrôlées. La décision d'étendre ce type de contrôle à l'exécution du budget communal va aggraver cette situation.

Le manque d'effectif actuellement présent dans les structures de la Direction Générale du Budget concerne en particulier les contrôleurs financiers déconcentrés, qui ont la charge d'effectuer la mission du contrôle des communes, en plus de leur mission initiale de contrôler les budgets des administrations locales déconcentrées ainsi que les différents établissements à caractère administratif (EPA). Leurs effectifs s'avèrent donc très insuffisants pour exercer cette mission avec efficacité, qui exige un effectif quantitatif ainsi que qualitatif plus grand, 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>2</sup>.

## **2.3. La lenteur du système actuel :**

Il est évident que le contrôle préalable des dépenses engagées a pu dissuader des gestionnaires à prendre de 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 (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>3</sup>

De ce fait, la durée accordée légalement au contrôleur financier pour statuer sur une proposition d'engagement est de 10 jours<sup>4</sup>. Ainsi cette même durée est accordée au comptable

---

<sup>1</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **Op.cit**, p 11.

<sup>2</sup> Idem, p 12.

<sup>3</sup> Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, **Op.cit**, p 12.

<sup>4</sup> Article 14 de décret exécutif n° 92-414, **Op.cit**.

public. Toutefois, elle est prolongée jusqu'à 20 jours si le comptable constate des irrégularités de mandat de paiement.<sup>1</sup>

En conclusion, la durée du contrôle avant et en cour d'exécution d'une dépense publique s'étale sur 20 jours, si cette dépense n'a pas été rejetée par les deux contrôleurs. Si on rajoute à ces deux durées précitées, la durée de la procédure de liquidation par l'ordonnateur (on peut l'imaginer de 10 jours), l'exécution de cette dépense s'étalera sur un mois (30 jours). Cette durée a fait l'objet de diverses critiques de la part des gestionnaires du budget de l'Etat, car elle est considérée comme une source de retard dans l'exécution de la dépense.<sup>2</sup>

### **3. Propositions d'amélioration de l'efficacité de contrôle :**

L'objectif de notre étude est d'insister sur l'importance du contrôle financier, en vue de contribuer à instaurer une discipline budgétaire rigoureuse dans l'exécution des dépenses, tout en mettant l'accent sur les insuffisances de contrôle susceptibles d'être soulevées afin d'atteindre un contrôle plus efficace. Cela exige la mise en place des nouvelles modalités et des méthodes de contrôle qui doit viser son efficacité. Néanmoins, nous proposons l'utilisation des méthodes suivantes :

#### **3.1. L'évaluation de l'efficacité du contrôle financier de l'Etat :**

Le système de contrôle des dépenses a besoin d'un cadre d'évaluation de son efficacité afin d'augmenter sa performance, c'est la raison pour laquelle il est important de s'interroger non seulement sur la manière de faire, mais aussi sur l'ultime objectif. Il a également besoin d'une évaluation des résultats obtenus.

Pour cela on peut assurer cette évaluation à partir de l'utilisation des indicateurs. Cependant, ces indicateurs ont deux aspects :

- Le premier est fonctionnel : Evaluation de la qualité de fonctionnement du service de contrôle.
- Le deuxième est subjectif : Evaluation du rendement des contrôleurs.

##### **3.1.1. Evaluation de la qualité de fonctionnement du service de contrôle :**

Elle fondée sur des indicateurs de performance et d'efficacité, on propose des indicateurs

---

<sup>1</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>2</sup> Samir AIT ISSAD et Adberraouf ABAD, **Op.cit**, p 13.

ci-dessous :

- Le rapport entre le volume d'actes et des engagements soumis au visa, et le nombre de visa octroyé.
- Le volume d'actes et le nombre d'engagement soumis au visa, en comparant avec le nombre d'agents chargé du contrôle.
- La durée de d'octroi de visa en comparant avec la date de réception d'engagement et la date d'octroi de visa.
- Le nombre de rejets provisoires et définitifs, classés par les types d'opérations, objets de ces rejets.
- Le nombre de recours sur les rejets et l'appréciation du bien-fondé de ces rejets par la hiérarchie.

Après cette évaluation par les deux aspects, il est nécessaire de mettre des actions pour remédier aux insuffisances constatées. C'est le principe de l'amélioration continue qui nous permettra d'aller de l'efficacité vers l'efficience.

### **3.1.2. Evaluation du rendement des CF :**

Des indicateurs de l'évaluation du rendement des CF à partir des résultats obtenus sur l'évaluation de ses services ainsi qu'à partir de diverses techniques de management des ressources humaines.

### **3.2. La protection de CF :**

Cette protection nécessite d'un renforcement des moyens humains et matériels :

L'indépendance du contrôle préalable de dépenses engagées par le CF est fondamentale pour un organe qui contrôle à titre préventif l'exécution de toutes les dépenses publiques. Ils sont soumis constamment à des pressions de toutes natures (Ministres, Wali ....), et cette situation les amène parfois à ne pas accomplir leurs missions objectivement, en se limitant à ne sanctionner que les actes ou les dépenses entachées d'une grave irrégularité.

Il n'y a aucun doute que cette situation va aboutir à un relâchement du contrôle des engagements divers, laissant la porte ouverte aux violations de la réglementation et aux irrégularités impardonnables. C'est donc le moment approprié de renforcer les moyens mis à la disposition des contrôleurs financiers (humains et matériels), qui leurs permettent d'exercer leurs missions en toute indépendance et toute objectivité.

## **Conclusion du troisième chapitre :**

Notre stage, au sein du service du contrôle financier du Ministère des Finances, nous a permis de mettre en pratique notre fondement théorique sur le contrôle des finances publiques d'une part et de connaître le monde professionnel d'autre part.

A travers, notre recherche nous avons vu que le contrôle est l'action visant à s'assurer que l'exécution se fait suivant le plan défini d'avance en respectant les normes et les règlements pour empêcher d'engager toutes dépenses irrégulières, dont l'objectif principale est de sauvegarder les deniers publics à travers la prévention et la détection de la corruption et de la mauvaise gestion.

Cependant, ce contrôle fait l'objet de plusieurs critiques, insuffisances et limites à cause de la complexité et la diversité des opérations budgétaires. Cela exige la mise en place des nouvelles méthodes et des propositions dans le but d'améliorer l'efficacité de contrôle.

Notre objectif n'est pas d'apporter des solutions définitives pour dépasser toutes les insuffisances, mais plutôt tracer des pistes de réflexion sur les meilleures modalités pour améliorer le contrôle afin d'augmenter son efficacité.

# Conclusion Générale

## **Conclusion générale :**

De nos jours les dépenses publiques deviennent l'un des principaux instruments budgétaires pour l'action financière de l'Etat, et l'un des moyens d'atteindre l'objectif de développement économique en vue de favoriser la croissance, créer des emplois, lutter contre les déséquilibres régionaux et améliorer les conditions de vie de la population.

Pour cette raison le contrôle d'exécution budgétaire occupe une place primordiale, qui assure une protection des deniers de l'Etat contre la perte ainsi la satisfaction des besoins publics. A cet effet l'instauration d'un système de contrôle préalable de la dépense engagée s'impose dans la politique financière. L'utilité de ce type de contrôle réside dans l'empêchement de commettre des irrégularités ou bien des erreurs de gestion.

L'objectif de notre étude était donc d'insister sur l'importance de contrôle financier en vue d'analyser les procédures d'exécution de ce contrôle, tout en mettant l'accent sur ses avantages, limites et proposer des perspectives afin d'améliorer son efficacité. A cet effet, nous avons tout au long de ce travail de répondre à la problématique suivante :

### **En quoi consiste le système de contrôle budgétaire de l'Etat, et comment l'améliorer afin de protéger les deniers publics ?**

L'étude de cette problématique nous a conduit à supposer trois (03) hypothèses qui ont été testées dans trois chapitres.

#### **Le résultat de test des hypothèses :**

- La première hypothèse : Le cadre théorique du budget de l'Etat comprend un ensemble de textes législatifs et réglementaires permettent de protéger les fonds publics en empêchant tout engagement entaché des irrégularités, est **confirmé** car le budget de l'Etat doit être cadré par des textes législatifs et réglementaires pour son élaboration, son exécution et son contrôle dans le but d'améliorer la gestion des dépenses publiques.
- La deuxième hypothèse : Le contrôle préalable des dépenses engagées est exercé en amont par le contrôleur financier se basant essentiellement sur la conformité des opérations budgétaires aux lois et règlements en vigueur mais il reste encore inefficace, **est confirmé** d'après ce que nous avons vu, ce contrôle intervient à la phase d'engagement avant que la dépense soit réalisé, il doit être basé non seulement

sur la régularité de la dépense, mais aussi sur l'évaluation de ses résultats qui permet d'augmenter son efficacité.

- La troisième hypothèse : Le contrôleur financier examine les dossiers relatifs aux marchés publics par l'application du code des marchés publics et l'utilisation des moyens matériels et humains nécessaires pour atteindre un contrôle plus efficace, est **confirmé** d'après ce que nous avons vu, le CF contrôle la conformité des pièces constitutives relatives aux marchés selon la réglementation des marchés publics à l'aide de l'utilisation des moyens matériels et humains, car l'insuffisance de ces moyens influe directement et d'une façon négative sur le contrôle car elle réduit son efficacité.

### **Les résultats d'étude :**

D'après cette étude, les résultats constatés peuvent être résumés comme suit :

- Insuffisance quantitative des effectifs du service du contrôle financier du Ministère des Finances par rapport au nombre des entités et des opérations soumises à son contrôle.
- Incompatibilité du délai de contrôle préalable fixé par la réglementation en vigueur avec l'organisation des services du contrôle financier et la charge qui leur incombe.
- 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 numériques.
- Notification des contrôleurs financiers des rejets provisoires répétitifs et la non notification des rejets définitifs.
- Respect non rigoureux de la réglementation.
- Risque de perte des deniers publics par l'application de la mesure du passer outre.
- Non actualisation des textes régissant le contrôle préalable.
- Alourdissement d'exécution des dépenses par le double contrôle, celui de CF et de comptable public.

### **Recommandations et propositions :**

D'après cette étude et les observations perçues sur terrain on a pu constater plusieurs failles dans le contrôle, donc nous nous permettons, dans cette recherche de formuler quelques recommandations afin de rendre cette mission de contrôle plus efficace :

- Disjoindre les logiques du contrôle et de l'évaluation, c'est-à-dire les institutions de contrôle doivent dépasser le cadre systématique du contrôle pour aller à l'évaluation de son efficacité.
- La bonne répartition entre les comptables publics et les contrôleurs financiers, soit de laisser le contrôle de régularité seulement au comptable public, ou bien le contraire à condition de préciser la responsabilité de chaque agent.
- Instauration de nouveaux textes réglementaires en vue d'un meilleur encadrement du contrôle préalable.
- Amélioration de la gestion des dépenses publiques à travers le développement des modalités du contrôle préalable des dépenses engagées ainsi que les techniques de l'évaluation de ce système de contrôle.
- Avoir plusieurs délais de contrôle pour l'adaptation de la durée de contrôle à chaque type de dépenses.
- La mise en place d'un programme de formation spécifique pour les contrôleurs financiers dans les nouvelles méthodes et procédures d'exécution du contrôle des dépenses engagées afin minimiser les erreurs.
- L'utilisation des moyens informatisés au lieu des moyens humains et matériels pour faciliter le contrôle.

#### **Les difficultés rencontrées au cours de cette recherche :**

Au terme d'élaboration de ce présent mémoire, quelques contraintes ont été relevées :

- D'abord, nous avons rencontré des difficultés sur le plan théorique notamment, l'insuffisance de documentation qui traite ce sujet.
- Le manque d'encouragement des travaux de recherches scientifiques de la part des acteurs de terrain a créé des difficultés et des contraintes pour les étudiants chercheurs.
- L'insuffisance de temps a été une vraie difficulté pour la réalisation de notre recherche.
- La difficulté de trouver un lieu pour notre stage pratique, car les entreprises n'acceptent pas facilement les étudiants.

#### **Perspectives de la recherche :**

Comme tout travail réalisé, il y a toujours des limites, des insuffisances et de points qui ne sont pas abordés. Ces limites peuvent être considérées des perspectives de recherche :

- Le renforcement du contrôle interne.
- Le contrôle de gestion dans les établissements publics.
- Mettre en place des normes d'audit, comptable et financier conformes aux standards internationaux spécifiques au secteur public.

# **Bibliographie**

## **I. Ouvrages :**

1. Ali BISSAAD, **Droit de la comptabilité publique**, Edition distribution HOUMA, bouzaréah Alger, (2004).
2. BARILARI André, **les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques**, LGDJ, paris, (2003),
3. BOULIFA Brahim, **Marchés publics**, BERTI Editions, Alger, (2016).
4. Christian BIGAUT, **finances publiques droit budgétaires, le budget de l'Etat**, paris, (1995).
5. Gilbert ORSONI et Céline VIESSANT, **Elément de finances publiques**, Edition ECONOMICA, Paris (2005).
6. Mohamed Harakat, **Les finances publiques**, à l'épreuve de la transparence et de la performance, Paris (2011).
7. OLIVA Eric, **finances publiques**, éditions DALLOZ, 2ème édition, Paris, (2008).
8. OUDAI Moussa, **cours de comptabilité publique 1**.
9. Riou, **Cours de finances publiques**, CFA, Oran (1973).
10. Saidj Luc, ALBERT Jean-Luc, **Finances publiques**, Editions DALLOZ, paris (2007).
11. Stéphane DAMAREY. **Exécutive et contrôle des finances publiques**, Gualino éditeur, Paris, (2007),

## **II. Thèses et mémoires :**

1. Omar AIT MOKHTAR, **l'évolution de la politique des dépenses publiques dans le contexte de mondialisation cas Algérie 1999-2014**, thèse de doctorat en sciences économiques, université Abou Bakr Belkaid Tlemcen, 2014.
2. OUDAI Moussa, **Impact de la gouvernance financière par la performance sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie**, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Ecole Supérieure de Commerce, 2015/2016.

## **III. Colloque :**

1. Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABAD, colloque international, **Evaluation de l'efficacité Du Contrôle Financier de L'Etat sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2001-2014).**

#### **IV. Manuels :**

1. Ministère des Finances, **Manuel de contrôle des dépenses engagées**, Imp. Alger Print, Alger (2007).
2. Ministère des finances, **Manuel des procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques**, Alger, (2007).

#### **V. Textes législatifs et réglementaires :**

1. **Loi n° 84-17** du 07 juillet 1984, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, journal officiel n° 28, du 10 juillet 1984.
2. **La loi n° 90-21** du 15/08/1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique, journal officiel n° 35, du 15 août 1990.
3. **Loi n° 16-14** du 28 décembre 2016 pourtant loi de finances pour 2017, journal officiel n° 77 du 29 décembre 2016.
4. **Décret n° 62-1587** du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 62. Journal officiel du 30 décembre 1962.
5. **Décret exécutif n° 92-414** du 14 novembre 1992, modifié et complété, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, journal officiel n° 82 du 15 novembre 1992.
6. **Décret exécutif n° 08-272** du 6 septembre 2008 fixant les attributions de l'Inspection Générale des Finances.
7. **Décret exécutif n° 07-364** du 28 novembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances.
8. **Décret exécutif n°09-374** du 16 novembre 2009, modifiant et complétant le décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, journal officiel n°67 du 19 novembre 2009
9. **Décret présidentiel n° 15-247** du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public.
10. **La loi organique des lois de finances (LOLF).**

11. **Décret exécutif n° 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.
12. **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.
13. Ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée, relative à la cour des comptes.

## **VI. Sites internet :**

1. [www.maxicours.com](http://www.maxicours.com)

**Anneke's**

# **Table des matières**

# Table des matières

Remerciement	
Dédicace	
Sommaire.....	I
Liste des abréviations .....	III
Liste des tableaux .....	IV
Liste des figures .....	V
Liste des annexes .....	VI
Résumé .....	VII
<b>Introduction générale.....</b>	<b>A</b>
<b>Chapitre 01 : Généralités sur le budget de l'Etat.....</b>	<b>01</b>
<b>Section 01 : Notions de base sur le budget de l'Etat.....</b>	<b>02</b>
1. La présentation des lois de finances.....	02
1.1.Définition de la loi de finances.....	02
1.2.Les différentes lois de finances .....	02
1.2.1. La loi de finances de l'année .....	02
1.2.2. La loi de finances complémentaire ou modificative .....	03
1.2.3. La loi de règlement budgétaire .....	03
1.3.La structure de la loi de finances .....	03
1.3.1. La première partie : Voies et moyens de l'équilibre financier.....	03
1.3.2. La deuxième partie : Budget et opérations financières de l'Etat.....	04
1.3.3. Les Etats annexes à loi de finances .....	05
2. Concept du budget de l'Etat .....	06
2.1. Définition du budget de l'Etat.....	06
2.2.Les caractéristiques de budget de l'Etat .....	06
2.2.1. Un acte de prévision .....	06
2.2.2. Un acte d'autorisation.....	07
2.3.Objectifs du budget de l'Etat .....	07
2.3.1. Les politiques structurelles .....	07
2.3.2. Les politiques conjoncturelles .....	08

2.4.Rôle du budget et l'Etat.....	08
2.5.Les composants de budget de l'Etat .....	09
2.5.1. Le budget général .....	09
2.5.2. Les budgets annexes .....	09
2.5.3. Les comptes spéciaux du trésor .....	10
3. Les principes budgétaires .....	11
3.1.Le principe d'annualité budgétaire .....	11
3.1.1. La base juridique .....	11
3.1.2. La portée du principe .....	12
3.2.Le principe d'universalité .....	12
3.2.1. La base juridique .....	12
3.2.2. La portée du principe .....	12
3.3.Le principe d'unité .....	12
3.3.1. La base juridique .....	12
3.3.2. La portée du principe .....	12
3.4.Le principe de spécialité .....	13
3.4.1. La base juridique .....	13
3.4.2. La portée du principe .....	13
3.5.Le principe d'équilibre .....	13
3.6.Le principe d'autorisation .....	13
3.6.1. La base juridique .....	13
3.6.2. La portée du principe .....	13
<b>Section 02 : La structure de budget de l'Etat.....</b>	<b>14</b>
1. Les dépenses du budget de l'Etat .....	14
1.1.Les dépenses de fonctionnement .....	14
1.2.Les dépenses d'équipement .....	16
2. Les recettes du budget de l'Etat .....	18
3. Les méthodes de prévision budgétaires .....	18
3.1.Le système de la pénultième année (méthode automatique) .....	19
3.2.La méthode d'évaluation directe (évaluation analytique).....	19
3.3.La modernisation des systèmes budgétaires (M.S.B) .....	19
<b>Section 03 : L'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat .....</b>	<b>20</b>
1. L'élaboration du budget de l'Etat .....	20
1.1.Présentation du budget .....	20
1.2.L'adoption du budget par le pouvoir législatif .....	21

1.3.Le vote .....	22
2. L'exécution du budget de l'Etat .....	22
2.1.Les acteurs d'exécution des opérations budgétaires .....	22
2.1.1. L'ordonnateur.....	22
2.1.2. Le comptable public .....	26
2.2.L'exécution des opérations budgétaires .....	28
2.2.1. Les phases d'exécution des dépenses publiques .....	28
2.2.2. L'exécution des recettes publiques .....	30
<b>Conclusion de premier chapitre .....</b>	<b>32</b>
<b>Chapitre 02 : Le contrôle des dépenses engagées.....</b>	<b>33</b>
<b>Section 01 : Les types de contrôle des dépenses de l'Etat .....</b>	<b>34</b>
1. Introduction au concept de contrôle des dépenses engagées .....	34
1.1.Définition.....	34
1.2.Les principes du contrôle .....	34
1.3.Les objectifs du contrôle .....	35
2. Le contrôle à priori des dépenses engagées.....	35
2.1.Le contrôleur financier .....	35
2.1.1. La base juridique .....	35
2.1.2. Le contrôle exercé par le CF .....	36
2.2.Le comptable public .....	36
2.2.1. La base juridique .....	36
2.2.2. Le contrôle exercé par le comptable public.....	36
2.3.La commission des marchés publics.....	37
2.3.1. La base juridique .....	37
2.3.2. Le contrôle exercé par la commission des marchés publics.....	37
3. Le contrôle à posteriori .....	38
3.1.La cour des comptes .....	38
3.1.1. La base juridique .....	38
3.1.2. Le contrôle exercé par la cour des comptes.....	38
3.2.L'inspection Générale des Finances .....	39
3.2.1. La base juridique .....	39
3.2.2. Le contrôle exercé par L'IGF.....	39
3.3.Le parlement .....	41
3.3.1. La base juridique .....	41
3.3.2. Le contrôle exercé par le parlement.....	41

<b>Section 02 : Le contrôle préalable du contrôleur financier sur les dépenses engagées.....</b>	<b>44</b>
1. Le contrôleur financier .....	44
1.1.Définition du CF.....	44
1.2.Le rôle du CF .....	44
1.3.Les missions du CF .....	45
2. Intervention du contrôleur financier .....	46
2.1.Le moment d'intervention .....	46
2.2. Moyen de l'intervention .....	47
2.2.1. Définition du visa .....	47
2.2.2. Les cas de rejet.....	47
3. Pratique du contrôle préalable sur les dépenses d'équipement et de fonctionnement.....	49
3.1.Les procédures de contrôle .....	49
3.1.1. Le contrôle des actes de gestion des personnels .....	49
3.1.2. Le contrôle des dépenses de fonctionnement .....	50
3.1.3. Le contrôle des dépenses d'équipement et d'investissement .....	51
<b>Section 03 : Le marché public.....</b>	<b>53</b>
1. Généralités sur le marché public .....	53
1.1. La base juridique.....	53
1.2. Définition du marché public .....	53
1.3. Les principes fondamentaux régissant la commande publique .....	54
1.4. La passation du marché public .....	54
1.4.1. Les intervenants dans le processus de la passation des marchés publics .....	55
1.4.2. Documents constitutifs d'un marché public .....	55
2. Procédures de passation des marchés publics .....	57
2.1. Modes et procédures de passation .....	57
2.2. Déroulement des procédures correspondant au mode de passation basé sur la concurrence.....	59
3. Exécution des marchés publics .....	62
3.1. Les modalités de paiement .....	62
3.2. Les cautions .....	62
3.2.1. La caution de soumission .....	63
3.2.2. La caution de restitution d'avance .....	64
3.2.3. La caution de bonne exécution .....	64

3.2.4. La caution de garantie .....	64
3.3. Les avenants .....	66
<b>Conclusion de deuxième chapitre .....</b>	<b>67</b>
<b>Chapitre 03 : Le contrôle de marché public par le contrôleur financier.....</b>	<b>68</b>
<b>Section01 : Présentation du Ministère des Finances.....</b>	<b>69</b>
1. Historique du ministère des finances .....	69
2. Attribution du ministre des finances .....	70
3. Organisation du Ministère des Finances .....	71
3.1.Secrétaire générale .....	71
3.2.Le chef de cabinet .....	71
3.3.Les structures suivantes .....	71
4. La direction générale du budget .....	74
4.1.Présentation et fonctions .....	74
4.2.Organisation .....	74
4.2.1. Administration centrale .....	74
4.2.2. Les services extérieurs de la direction générale du budget .....	76
5. Statut du contrôle financier .....	77
<b>Section 02 : Procédure de contrôle d'un marché public exercé par le contrôleur financier.....</b>	<b>80</b>
1. La phase préliminaire du contrôle de CF .....	80
2. Vérification du visa de la commission des marchés publics.....	82
2.1. Le contrôle de l'existence des pièces constitutives du marché .....	83
2.2.Le contrôle de la conformité de pièces constitutives du marché.....	85
2.3.Vérification de la fiche d'engagement et des pièces justificatives.....	88
<b>Section 03 : Avantages et limites de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques.....</b>	<b>90</b>
1. Avantages de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques .....	90
1.1.Contrôle préventif de la régularité .....	90
1.2.Contrôle prohibitif .....	90
1.3.Contrôle inévitable par les ordonnateurs .....	90
2. Limites de contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques.....	91
2.1.L'ambiguïté de l'objet du contrôle préalable dans la pratique .....	91

2.2.Effectif insuffisant .....	94
2.3.La lenteur du système actuel.....	94
3. Propositions d'amélioration de l'efficacité de contrôle .....	95
3.1. L'évaluation de l'efficacité du contrôle financier de l'Etat .....	95
3.1.1. Evaluation de la qualité de fonctionnement du service de contrôle .....	95
3.1.2. Evaluation du rendement des CF.....	96
3.2.La protection de CF .....	96
<b>Conclusion du troisième chapitre.....</b>	<b>97</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>98</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>i-xv</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>XI</b>