Intervention de clôture du ministre délégué au Budget
Journée d'études du contrôle financier
Alençon, 18 novembre 2002

Mesdames et messieurs,

J'ai souhaité ce matin un débat nourri et sans tabou sur la dépense publique. Je crois que tel a été le cas et je vous en remercie tous vivement. Il nous faut en effet être audacieux sur la dépense publique, trop souvent décriée ici ou là et donc renverser la vapeur.

Pour y parvenir, voici quelques lignes-forces.

D'abord, avancer sans peur, regarder devant nous et prendre l'initiative.

Nous sommes entrés depuis deux ans dans une période de réforme ambitieuse et exigeante pour tous. Aucun des acteurs de la dépense publique ne peut rester à l'écart de cette réforme, sous peine d'être définitivement mis à l'écart.

Notre ministère a fait le choix de prendre l'initiative afin d'éviter que les pistes d'évolution lui soient imposées de l'extérieur. Je m'en félicite car je sais que, comme tout changement, ce changement peut inquiéter, tant il remet en cause les modalités d'exercice d'un métier, le vôtre. Je souhaite donc aujourd'hui vous donner de la visibilité, vous soutenir et lever les inquiétudes légitimes qui sont les vôtres.

Les acteurs de la chaîne de la dépense

Ensuite, Nous devons bouger de façon coordonnée avec tous les autres acteurs de la dépense, qui vont connaître également un changement complet d'exercice de leur métier, à l'instar du contrôleur financier et du comptable.

Le gestionnaire ministériel : il doit définir sa stratégie et ses objectifs et désormais considérer qu'un bon budget n'est pas nécessairement un budget qui augmente mais un budget qui alloue les moyens nécessaires pour garantir la performance des missions qu'il finance. Il doit ainsi développer des outils de pilotage.

Au demeurant, je profite de la présence des TPG de région pour leur dire que, conformément à ce que je leur ai indiqué fin juin, j'ai récemment

confirmé au DGCP mon accord pour engager avec la directrice du budget les travaux devant conduire à un contrat de performance 2003-2005 pour le Trésor public. Ceci doit conforter les expérimentations de globalisation des crédits prévues pour 2003.

Le gestionnaire opérationnel : la globalisation lui impose de mettre en place les systèmes de suivi de la dépense, d'allocation des moyens et de mesurer l'utilisation effective des moyens, pour pouvoir bénéficier des avantages de la globalisation. Réciproquement, ces avantages supposent que lorsqu'une insuffisance se manifeste, il soit à même de réallouer ses dotations sans avoir à demander à son ministère des moyens nouveaux.

La Cour des comptes : elle va devoir se concentrer sur la certification des comptes de l'Etat.

S'agissant des acteurs de ce ministère, le contrôleur financier et le comptable vont prendre toute leur part au sein de la nouvelle chaîne de la dépense publique, qui doit être simplifiée de façon significative. C'est une révolution copernicienne que nous devons accomplir de ce point de vue. Simplifions tout ce qui peut l'être dans nos procédures actuelles, trop lourdes et complexes, pour répondre véritablement à l'objectif d'efficience dicté par la LOLF. Le Premier ministre nous y invite d'ailleurs avec sa demande récente d'un plan de simplification de la chaîne budgétaire et comptable de l'Etat.

Le contrôleur financier restera indispensable au ministre chargé du budget, étant donné le rôle fondamental qu'il joue dans la maîtrise de la dépense mais il doit concentrer son activité sur ce qui va désormais devenir sa fonction majeure : le contrôle budgétaire.

Une telle évolution est indispensable dans un contexte où l'autonomie des gestionnaires est accrue pour s'assurer que la gestion des ministères reste soutenable au plan budgétaire : contrôle des capacités de gestion prévisionnelle des gestionnaires, contrôle de la prise en compte des dépenses inéluctables, contrôle de la « soutenabilité » budgétaire des décisions des gestionnaires, contrôle sur comptes-rendus de ce qui hier et encore parfois aujourd'hui est contrôlé a priori : l'examen global des crédits doit être généralisé.

La régulation budgétaire, qui est désormais expressément prévue par la LOLF, devra être organisée en amont par le gestionnaire : c'est un des objets du dialogue que devrait avoir, en début d'exercice, le contrôleur financier et le gestionnaire, sur la base du projet d'emploi des crédits établi par ce dernier.

Second axe, le désengagement significatif sur le contrôle juridique des actes individuels : le contrôle de régularité ne devra porter que sur les

actes juridiques à risques et à enjeux budgétaires. C'est la fin du contrôle exhaustif *a priori*, compensée par l'extension du terrain d'intervention du contrôle financier : valider en amont les circuits et les procédures de production des actes et vérifier en aval la qualité des actes produits. Le visa spécifique doit ainsi devenir l'exception. Cette évolution repose sur l'établissement d'un schéma de contrôle concerté et adapté aux caractéristiques du gestionnaire, impliquant de nouvelles méthodes de vérifications, comme le contrôle *a posteriori* par sondages.

Je me félicite que les contrôleurs financiers centraux et régionaux aient participé à la réflexion approfondie qui est à l'origine de ces orientations, qui ont fait l'objet d'une concertation interministérielle. Je suis donc confiant dans la capacité du réseau de contrôle financier à se mobiliser pour ce changement. Je sais que le contrôle financier a déjà démontré sa capacité, notamment dans le cadre du volet régional mis en place depuis 1996, à créer les conditions durables d'un dialogue de gestion renforcé avec les gestionnaires.

Je veux généraliser au plus vite la mise en place de ces expérimentations dans tous les ministères raccordés à Accord, notre progiciel de dépense. Je compte sur vous pour engager sans délai les travaux qui nécessitent de nouer un partenariat étroit indispensable avec les ministères gestionnaires.

Le comptable va lui aussi évoluer. Les dispositions contenues dans la LOLF conduisent à élargir très sensiblement le champ de la comptabilité de l'Etat en lui donnant tout son sens à la fois comme instrument d'information et comme instrument de décision. Pour atteindre cet objectif, le comptable public aura à jouer un rôle essentiel.

Bien qu'il soit prématuré de fixer des orientations définitives dès à présent car ce sujet doit être présenté prochainement à la concertation interministérielle par le directeur général de la comptabilité publique, je souhaite tracer quelques perspectives devant vous sur le rôle du comptable.

Il trouve son fondement dans la LOLF elle-même puisqu'elle fait du comptable public le responsable de la tenue des comptes de l'Etat et le garant de leur qualité, rapprochant en cela la fonction des comptables publics du droit commun, tant en matière de dépense que de recette et de trésorerie.

En même temps, nous voyons bien que le rôle futur des comptables publics passe par une rénovation très marquée du mode d'exercice de leur fonction : la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice, liée à

l'utilisation d'outils de gestion intégrée (de type Accord) conduira à rapprocher le comptable public de l'ordonnateur et à faire assurer certaines tâches comptables par les gestionnaires, ce qui passe par l'instauration de nouvelles relations entre le comptable et ses partenaires, basée sur la confiance et le partenariat.

Cette réforme nous conduira aussi à envisager des évolutions de l'organisation comptable, avec probablement des conséquences différentes au plan central et pour les services déconcentrés.

Au niveau central, la création d'un comptable ministériel. Ce comptable, rattaché à Bercy, devra être indépendant vis-à-vis de l'ordonnateur et du gestionnaire. Une expérimentation est conduite en ce sens avec le ministère de l'intérieur.

Au niveau local, l'évidence conduira à maintenir le TPG comme comptable principal des services déconcentrés de l'Etat. Cela permettra au préfet, comme aujourd'hui, de disposer d'un interlocuteur unique dans le domaine financier et comptable, ainsi que d'optimiser les moyens et les compétences.

S'agissant de la dépense, qui retient particulièrement notre attention aujourd'hui, il ne faut pas opposer fonction comptable et contrôle de la dépense : dans de nombreux cas, on doit même relever que ces contrôles rejoignent les attentes exprimées par la LOLF en matière de qualité comptable, tout en conservant bien entendu une finalité propre au contrôle des fonds publics.

Par ailleurs, je fonde de grands espoirs sur le contrôle hiérarchisé de la dépense effectué dans un cadre partenarial avec le gestionnaire. Il nous faut aller de l'avant sur ce projet, qui nécessite également un effort organisationnel du gestionnaire. Sous réserve d'évaluation, je veux amplifier largement cette pratique à partir de 2004.

A présent, je veux insister devant vous sur un point qui me tient particulièrement à cœur : *l'articulation des contrôles entre le contrôleur financier et le comptable*. Ceux-ci doivent être complémentaires et non redondants, comme cela peut encore s'opérer parfois, pour ne pas léser le gestionnaire. J'attends des deux directeurs des propositions précises et concrètes sur ce sujet, après la concertation interministérielle que j'ai évoquée. Je prendrai quant à moi mes responsabilités, notamment vis-à-vis de la Cour si nécessaire.

De la sorte, la chaîne de la dépense deviendra plus simple, plus fluide avec des responsabilités davantage partagées, ne reposant plus sur celles du contrôleur financier ou du comptable, situé en bout de chaîne.

La simplification de la réglementation de la dépense

Au-delà du rôle fondamental des acteurs de la dépense, la simplification de la réglementation de la dépense m'apparaît comme le second pilier pour assurer l'efficience de la dépense publique. Cette simplification suppose, là aussi, plus de responsabilité pour les gestionnaires, pour alléger voire supprimer nos contrôles actuels.

A cet égard, il nous faut capitaliser des avancées concrètes récentes : la suppression du contrôle du seuil des marchés publics formalisés par le comptable, qui est le prélude à une évolution prochaine du code des marchés publics, dont j'attends beaucoup pour une véritable efficience de l'achat public et faire respirer les acteurs de la commande publique ou du plan de simplification de la gestion des fonds structurels européens.

Tout ne peut être fait d'emblée mais un cap doit être fermement fixé : d'autres exemples doivent suivre pour mettre à bas des réglementations tatillonnes. Je pense en particulier aux frais de déplacement.

La dynamique des nouvelles technologies

Troisième et dernier pilier, les nouvelles technologies, qui nous permettent de gagner considérablement en productivité dans les processus de dépense.

Je pense à *Accord, l'outil partagé de la dépense de l'Etat*, dont les premiers ministères gestionnaires raccordés depuis quelques mois commencent à mesurer les bénéfices et sera généralisé à tous les ministères d'ici 2004 pour la version centrale et en 2006 à l'échelon déconcentré.

Je pense à *la carte d'achat*, qui permet de simplifier le processus de passation des commandes publiques de petit montant, et dont les expérimentations se déroulent jusque fin 2003.

Je pense à la carte « affaires », carte de paiement à débit différé, qui permet de régler les frais professionnels.

Je suis impatient d'en tirer partie au maximum mais je sais toute l'importance des expérimentations pour leur bonne mise en œuvre, impérative. Il y va de la crédibilité même de notre ministère.

En conclusion, mon ambition est que les praticiens de la dépense publique, comme vous et vos collaborateurs, soient fiers de leur métier et heureux de l'exercer pleinement. C'est ainsi qu'ils seront à la pointe du changement qui doit s'opérer au sein de l'Etat pour passer d'une culture de moyens à une culture de résultats à partir de 2006. Je sais pouvoir compter sur vous comme vous pouvez compter sur moi et vous en remercie sincèrement.

Alain Lambert, ministre délégué au Budget
et à la Réforme budgétaire