

**EVOLUTION DU CONTRÔLE FINANCIER
ET ARTICULATION DES CONTRÔLES**

NOTE D'ORIENTATION

- septembre 2002 -

AVERTISSEMENT

Le projet de note d'orientation traite de l'évolution du contrôle financier, mais il n'aborde ni le développement du contrôle interne ni la question de l'évolution du rôle du comptable public qui fera par ailleurs l'objet d'expérimentations (département comptable ministériel, contrôles partenariaux).

La première version de la note a été modifiée afin d'intégrer les remarques émises par les DAF au cours du COPIL du 16 juillet et les équipes-projet LOLF ministérielles lors de la réunion préparatoire au COPIL du 30 septembre. Cette deuxième version s'efforce également d'intégrer les observations écrites transmises par les ministères à l'EPLO.

Rappel

La reconfiguration de la chaîne des contrôles réunit trois catégories d'acteurs de la dépense : le gestionnaire-ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable. Le présent projet de note traite la question à travers l'évolution du contrôle financier et son articulation avec le comptable, pour les fonctions d'intérêt commun aux deux contrôles. Il donne ainsi une vision nécessairement partielle de la future chaîne des contrôles de la dépense dans la mesure où son évolution dépend tout autant de la réflexion en cours sur la fonction comptable que de la définition et de la mise en œuvre par les gestionnaires de nouvelles modalités de contrôle interne. C'est au fur et à mesure de l'avancement de ces différents chantiers et de leur nécessaire articulation que se dessineront progressivement les contours de la future chaîne de la dépense.

L'approche présentée ici permettra de lancer les expérimentations nécessaires à la poursuite de la réflexion. L'évaluation qui sera faite des expérimentations permettra de valider les présentes orientations sur l'exercice du contrôle financier ou de faire émerger les modifications qui devraient leur être apportées sur l'exercice de ce contrôle.

- La réflexion récente sur l'évolution du contrôle financier comporte deux éléments de référence interministériels.

- D'abord, les travaux du groupe de travail réuni au premier semestre de l'année 2001.

Alors que le Parlement examinait la proposition de loi qui allait devenir la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, six groupes interministériels ont procédé à un premier examen des principales questions de budgétisation et de gestion induites par le futur dispositif de gestion des finances publiques.

Le groupe n° 4 intitulé « contrôles a priori et a posteriori » était plus particulièrement mandaté pour fixer le cadre de réflexion sur l'évolution du contrôle financier et pour évoquer la possibilité de l'associer de manière plus ou moins étroite à l'exercice du contrôle de gestion et de la mesure de la performance.

Prenant en considération les évolutions en cours (contrôle financier déconcentré, développement du contrôle interne, piste d'audit sur les fonds structurels européens, automatisation de certains contrôles...) et les perspectives offertes par la réforme de l'ordonnance organique de 1959 (gestion axée sur les résultats, nécessité de développer le contrôle interne, professionnalisation de la fonction gestionnaire), le groupe de travail n° 4 a formulé deux séries d'orientations.

La première orientation consiste à donner un nouveau positionnement au contrôle financier, d'une part en le recentrant sur les risques et les enjeux les plus importants, d'autre part en lui assignant un rôle accru en matière d'information et d'alerte sur l'utilisation des crédits.

La seconde, qui se comprend par sa seule énonciation, tend à faire participer dans certains cas le contrôle financier à des missions d'audit. Cette orientation n'est pas reprise ici. Les fonctions de contrôle de gestion et d'audit interne relèvent par nature de la responsabilité du gestionnaire. Associer le contrôleur financier à leur exercice irait sans doute à l'encontre de la nécessaire démarche de clarification des compétences entre les acteurs de la chaîne de la dépense.

- Ensuite, plus récemment, le relevé de décisions du CIRE du 15 novembre 2001 a défini trois groupes de chantiers associés à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ils sont ordonnés autour des nouveaux modes de gestion interne, des nouveaux contenus des budgets ministériels et des nouveaux standards et outils des procédures financières. Au titre de ce dernier chantier, le relevé de décisions du CIRE invite à concevoir une reconfiguration de la chaîne des contrôles internes et externes du processus de dépense.

Le champ des travaux à conduire est défini en ces termes : « *Le développement du contrôle interne des ordonnateurs, impliqué par la constitution de larges enveloppes fongibles d'emplois et de crédits, doit accompagner un repositionnement des contrôles externes du contrôleur financier et du comptable (rapport d'étape pour le 1^{er} juin 2002).* »

« La simplification du contrôle des crédits sera recherchée dans le sens d'un allègement des étapes successives, que favorisera la création de procédures budgétaires internes et le déploiement d'un système d'information intégré. Au regard des progrès des systèmes de gestion de l'ordinateur, une forte décroissance du contrôle externe a priori sur les actes individuels sera organisée au profit du développement de l'examen global, dans une optique de prévention et de conseil. »

En fonction de ce cadrage général, une réflexion interne d'ensemble a été conduite au sein du ministère des finances, chargé de la maîtrise d'ouvrage du chantier. La note d'orientation présentée constitue le produit de cette réflexion. Elle décline les éléments essentiels de la réforme du contrôle financier.

Elle a été soumise à la discussion interministérielle, en premier lieu, au comité de pilotage de la LOLF associant les directeurs chargés des affaires financières dans les ministères, en second lieu aux équipes-projet ministérielles.

I. Orientations générales

1. Deux éléments structurants modèlent la configuration d'un contrôle financier rénové.

- Le premier réside évidemment dans la loi du 1^{er} août 2001.

En organisant un schéma de responsabilisation des gestionnaires à partir de programmes constitués de larges enveloppes de crédits fongibles mises en place en vue de la réalisation d'objectifs mesurables, la loi organique rend nécessaire le développement des dispositifs de contrôle interne.

Dans ce cadre de gestion renouvelé, le respect de l'autonomie du gestionnaire et le simple souci d'efficacité administrative conduisent à examiner l'agencement des contrôles exercés respectivement par les services et par le contrôle financier.

- Le deuxième élément structurant la réflexion sur l'avenir du contrôle financier repose sur le déploiement du système d'information comptable et budgétaire ACCORD qui présente des caractéristiques de nature à rationaliser l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble de la chaîne de la dépense.

2. Partant de ce cadre général de structuration, les orientations proposées s'ordonnent autour de quatre axes : concentrer l'activité du contrôle financier sur la fonction de contrôle budgétaire, adapter son exercice aux enjeux financiers et aux caractéristiques du gestionnaire, assurer une bonne articulation entre les contrôles et, enfin, sur le plan de la méthode, engager le processus d'évolution par des expérimentations.

a) Premier axe : concentrer l'activité du contrôle financier sur le contrôle budgétaire.

- La fonction essentielle du contrôle financier consiste à «contrôler les crédits». Le contrôle des crédits ne se résume pas au contrôle de leur disponibilité. Il implique aussi de veiller à la couverture des dépenses inéluctables, d'informer sur les risques financiers et d'éclairer la prise de décision sur les conditions de maîtrise de l'exécution des lois de finances.

La loi du 1^{er} août 2001 ne prive cette fonction ni de sa légitimité, ni de son utilité. Bien au contraire : la globalisation des enveloppes, la fongibilité des crédits, le caractère indicatif des répartitions d'effectifs constituent autant de mécanismes de souplesse dont la maîtrise impose une amélioration des dispositifs de suivi et de contrôle contradictoires.

Concernant la disponibilité des crédits, le schéma repose sur un contrôle d'enveloppes globalisées. Il intègre les fonctionnalités d'Accord qui permettent de réduire très fortement le flux des actes comptables et d'assurer ainsi une meilleure fluidité du circuit de la dépense. Outil partagé entre les acteurs de la dépense, il assure une liaison automatique entre l'enregistrement des engagements juridiques et la consommation des crédits. Il rend inutile le visa du contrôle financier sur les engagements comptables et sur les ordonnances de paiement. La suppression de ces actes, en tant que supports matériels, sera traitée à l'occasion des études de conception de la version II d'Accord.

- Affirmer la primauté du contrôle budgétaire associé à la fonction de contrôle financier par rapport au contrôle des actes conduit aussi à réexaminer l'étendue et la portée du contrôle sur les actes juridiques.

La loi du 10 août 1922 a mis en place un dispositif dans lequel le contrôle des crédits s'opère à travers le contrôle des actes. Une telle approche était légitime à l'origine en raison de la séparation organique des ordonnateurs et des contrôleurs et de l'absence d'outil automatisé et partagé de contrôle des crédits. Elle a toutefois conduit progressivement à conférer au visa des actes le statut d'une activité autonome et importante quantitativement. Les effets défavorables de cette évolution ont été corrigés en partie par deux séries d'inflexions. D'abord au niveau central, avec les engagements provisionnels et les mesures de recentrage de visa adoptées depuis 1997. Ensuite, au niveau local avec les engagements globaux (décret du 16 juillet 1996) et l'expérimentation des budgets globaux des préfetures.

Trois arguments plaident en faveur de la diminution sensible du contrôle des actes.

- Le contrôle de la régularité des actes est une activité qui relève par nature du gestionnaire. L'intervention du contrôle financier sur une multitude d'actes d'une importance inégale est de ce point de vue lourde et quelque peu déresponsabilisante. Un transfert progressif et ordonné de compétence vers le gestionnaire est souhaitable et possible en la matière.

- Pour les raisons précédemment exposées, le contrôle de la disponibilité des crédits est assuré indépendamment du contrôle des actes. Il faut donc prendre acte du « découplage » entre les deux types de contrôles.

- En cohérence avec la primauté de la fonction budgétaire du contrôle financier, le visa doit être réservé aux actes qui présentent, par leur nature ou par leur montant, un réel enjeu financier.

Une telle approche emporte, en cohérence avec le relevé de décisions du CIRE, une forte décroissance du contrôle a priori des actes. Elle libère le contrôle financier de la charge que représente un contrôle proche de l'exhaustivité et dégage une capacité d'expertise sur les dossiers essentiels.

En revanche, le maintien d'un visa sur un périmètre d'actes reconfiguré trouve sa légitimité dans la préoccupation financière. Il donne en même temps du corps à l'exercice du contrôle sur les crédits en évitant que le dialogue entre le contrôleur et le gestionnaire ne soit, en quelque sorte, désincarné et détaché de la réalité de la dépense ministérielle.

b) Deuxième axe : adapter l'exercice du contrôle financier aux enjeux financiers et aux caractéristiques des gestionnaires.

Les développements précédents conduisent à l'abandon définitif d'un contrôle exhaustif sur les actes. Les suivants tendent à promouvoir la différenciation des contrôles.

Par nature, le traitement uniforme ne tient pas compte de la diversité des situations et des enjeux. Or il existe entre les services et les ministères de grandes disparités dans les budgets, la qualité de la programmation, les enjeux financiers s'attachant aux actions et dans les outils de gestion.

Il est proposé à cet égard de s'inspirer des principes en vigueur pour les crédits déconcentrés et pour les établissements publics en ajustant au cas par cas le dispositif le plus approprié au service et aux crédits concernés. Cette logique de traitement « sur mesure » obéit à un double impératif : répondre à l'objectif de responsabilisation des gestionnaires et rechercher les modes d'intervention les plus efficaces. Autrement dit, chaque fois que le contrôle interne est d'efficacité équivalente à celle du contrôle financier, l'intervention de ce dernier n'est pas utile.

Elle emporte une diversification des modes de contrôle. La modularité répond au principe de réalité par un ajustement des dispositifs de contrôle *en fonction*, non pas d'un jugement sur la qualité de gestion des ministères, mais de l'efficacité de leurs procédures internes de contrôle au regard des enjeux juridiques et financiers.

Sur le plan opérationnel, elle repose sur l'établissement d'un schéma de contrôle concerté entre le gestionnaire et le contrôleur financier.

c) Troisième axe : mieux articuler les contrôles.

La reconfiguration de la chaîne des contrôles internes et externes du processus de la dépense recouvre deux évolutions à conduire de manière coordonnée et proportionnée.

D'abord, une redistribution progressive et partielle des fonctions de contrôle entre les services gestionnaires et les instances de contrôle qui lui sont extérieures : services ordonnateurs, contrôleurs financiers et comptables. La réussite de cette transformation repose sur la diffusion des compétences gestionnaires. Elle implique non seulement une professionnalisation des personnels en charge de la gestion - et donc, en particulier, une vaste action de formation- mais aussi la reconnaissance de cette fonction comme essentielle à la conduite des politiques publiques.

Ensuite, une optimisation de l'intervention des instances des contrôles relevant du ministère des finances. Souhaitable dans son principe, comme toute mesure tendant à l'amélioration de l'efficacité administrative, la recherche d'une meilleure articulation des contrôles s'impose dans la perspective du développement de la fonction comptable (articles 27 et 31 de la loi du 1^{er} août 2001) et du renouvellement des conditions du contrôle de la dépense exercés par le contrôleur financier et le comptable.

Cette double évolution doit être entreprise en gardant la préoccupation de supprimer les contrôles inutiles ou redondants, mais aussi d'instaurer ceux qui font défaut ou de renforcer ceux qui sont insuffisants. Il n'est sans doute pas possible en la matière de raisonner seulement en termes d'allègement.

d) Quatrième axe : engager le processus d'évolution par des expérimentations.

Procéder à la rénovation du contrôle suivant une démarche expérimentale répond principalement à trois objectifs.

- Ne pas figer prématurément le futur mode de contrôle alors même que les schémas de budgétisation et de gestion dans lesquels ils s'inséreront restent, pour une très large part, à construire collectivement. Il est indispensable d'éprouver, au cours des trois prochaines années, la faisabilité et la pertinence des mesures susceptibles d'être mises en œuvre en diversifiant les schémas de contrôle selon les ministères et les services.

- Anticiper rapidement de manière concrète une des orientations générales exposée plus haut et qui consiste à concevoir des dispositifs adaptés aux enjeux et, partant, susceptibles d'être modulés.

- Ouvrir des champs d'évolution sans modification préalable des textes qui serait inopportune sans avoir recueilli au préalable les enseignements à tirer des expérimentations. En outre, l'élaboration d'un texte avant le lancement des expérimentations en retarderait l'enclenchement.

II. Développement des orientations générales.

Pour la clarté de la présentation, les développements qui suivent distinguent le contrôle budgétaire et le contrôle des actes. Cependant, il faut insister sur l'approche générale qui est fondée sur la primauté du contrôle budgétaire par rapport au contrôle des actes. Le contrôle des actes n'en constitue qu'une modalité d'exercice et ne correspond donc pas à une activité spécifique indépendante du suivi des crédits.

Précision : l'expression « primauté du contrôle budgétaire » ne signifie pas que le contrôleur financier aurait une quelconque suprématie sur les autres acteurs de la dépense, ni que toute autre considération de gestion devrait être subordonnée à cette fonction. Elle tend à exprimer que par rapport à la situation actuelle caractérisée par la prééminence de la fonction relative au contrôle des actes, il convient de recentrer le contrôle financier sur le suivi des crédits.

a) Le contrôle budgétaire

Il répond à trois objectifs.

- Le cadre de budgétisation et de gestion ouvert par la loi du 1^{er} août 2001 ainsi que les fonctionnalités du futur système d'information budgétaire et comptable rendent caduques les modalités actuelles de contrôle sur les crédits. Un nouveau mode de contrôle doit être substitué au système actuel qui repose sur le visa d'actes comptables individuels (et, par exception, provisionnels ou globaux).

- La maîtrise des crédits constitue un impératif fondamental que la loi du 1^{er} août 2001 consacre en son article 14. Cette exigence, par nature permanente, n'interdit pas que le schéma guidant le contrôle de l'exécution budgétaire soit amélioré. Il est possible de le rendre plus simple, plus clair et mieux en accord avec la responsabilisation accrue des gestionnaires.

- La mesure de l'efficacité de la gestion et l'appréciation des résultats de la gestion reposent notamment sur la qualité de la prévision et du compte rendu de l'exécution du budget. Il est indispensable que la direction du Budget soit associée, par l'intermédiaire du contrôle financier, à ces deux phases essentielles de la gestion budgétaire.

Pour la réalisation de ces objectifs, le contrôle financier intervient lors des deux phases de la gestion budgétaire: mise en place des crédits en début d'année et suivi d'exécution budgétaire.

- La mise en place des crédits

Le schéma proposé consiste à prévoir la présentation par les services gestionnaires de programmes au contrôleur financier, avant le début de la gestion, d'un projet d'emploi des crédits (ou budget annuel). La prévision d'engagement est complétée par un calendrier estimatif des paiements.

Le projet de budget est construit en intégrant les impératifs de maîtrise et de régulation budgétaire de telle sorte que les crédits inscrits dans le budget prévisionnel soient effectivement et entièrement disponibles dès qu'il a reçu un visa du contrôleur financier.

L'examen du contrôle financier porte principalement, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, sur la prise en compte du dispositif de régulation, sur l'échéancier des paiements et sur la couverture des dépenses inéluctables. La notion de dépenses à caractère inéluctable recouvre les dépenses juridiquement obligatoires par l'effet de l'application directe de dispositions légales ou réglementaires, ou de décisions antérieures à la gestion en cours et qui sont reconduites tant qu'une nouvelle décision ne vient pas les modifier. Cette définition stricte exclut toute forme d'appréciation, et a fortiori, d'intervention sur les choix de gestion du ministère. Afin d'harmoniser les interprétations et les pratiques en ce domaine, un document de référence sera établi au vu du résultat des expérimentations.

Ce schéma appelle une réflexion complémentaire afin d'en préciser les conditions techniques de mise en œuvre : niveau d'agrégation des budgets, contenu et degré de précision des éléments d'information fournis lors de la présentation du projet de budget, conditions techniques du dialogue entre les services et le contrôleur financier...

Dans son principe, il répond à l'esprit de la loi et à une logique d'efficacité. Il confère par ailleurs une visibilité de gestion en assurant le respect de l'intégrité du budget validé. Après sa validation, le budget est donc exécuté sous la seule responsabilité des gestionnaires.

Il est applicable au niveau territorial pour les crédits déconcentrés sous réserve que la question de la mise en réserve de crédits, traitée au niveau central, ne se pose plus pour les crédits mis à disposition dans le cadre des budgets locaux (étant précisé que la notion de budget local peut s'appliquer à des budgets gérés par des services opérationnels au niveau central).

Deux questions particulières méritent d'être évoquées.

- La première question a trait à la répartition des crédits à l'intérieur des programmes.

Sous réserve du respect de la règle d'asymétrie, le mécanisme de la fongibilité offre aux gestionnaires une grande latitude d'action. Les mouvements de crédits au sein des programmes s'en trouvent grandement simplifiés par rapport à la situation actuelle où les crédits d'un chapitre ne peuvent être ventilés entre articles que par une répartition visée par le contrôle financier.

Les programmes regroupent des crédits couvrant selon les cas des dépenses discrétionnaires ou obligatoires. Dans cette mesure, il est souhaitable de pouvoir maintenir un visa sur les abondements de crédits discrétionnaires afin d'apprécier par un examen conjoint les disponibilités réelles sur les crédits de dépenses inéluctables. Les conditions de mise en œuvre dépendront de l'appréciation contradictoire de la gestion passée sur les dotations en cause.

- La deuxième question est relative au mode de traitement des actes comptables : engagements comptables, ordonnances de paiement et ordonnances de délégation.

Au stade actuel de la réflexion, le devenir de ces actes doit être appréhendé de manière différenciée.

. L'engagement comptable est appelé à disparaître en tant qu'acte matériel distinct de l'engagement juridique, dans la version II d'ACCORD. Les crédits disponibles seront consommés par la saisie du montant des engagements juridiques, étant précisé qu'un traitement particulier devra être étudié pour les crédits de rémunérations et les actes qui, par exception, ne sont pas enregistrés dans le système d'information (ordres de mission...).

Le contrôle financier ne visera donc plus d'engagements comptables. Il visera un projet d'emploi des crédits, qui permettra l'utilisation effective des crédits, et les projets d'engagement juridiques qui continueront à relever d'un visa.

. L'ordonnance de paiement demeure évidemment en tant qu'acte juridique, mais n'est plus matérialisée en tant que telle dans ACCORD (elle apparaît sous la forme d'un bordereau regroupant un ou plusieurs dossiers de liquidation). A terme, l'option principale de travail, telle qu'elle est d'ores et déjà mise en œuvre à travers les expérimentations, est de supprimer le visa sur les ordonnances de paiement. Le visa des ordonnances avait une double justification : assurer au comptable que le paiement était couvert par des crédits et que l'objet du paiement correspondait à celui de l'engagement. Le système ACCORD effectue ces deux vérifications qui sont accessibles au comptable puisqu'il s'agit d'un outil partagé.

. Les ordonnances de délégations sont également affectées par ACCORD. Le système informatique assure une transmission « dématérialisée » des crédits avec un gain de temps très sensible par rapport au circuit traditionnel sur support papier. La question de savoir si le visa des ordonnances de délégation peut être supprimé ne peut être tranchée dans l'immédiat. La réflexion sur ce point doit être approfondie. Elle dépend principalement de l'applicabilité du schéma décrit plus haut de mise en place des crédits en début d'année, et plus précisément de l'intégration des contraintes de l'exécution budgétaire au stade du projet d'emploi des crédits.

- Le suivi d'exécution budgétaire

La simplification des mécanismes de mise en place des crédits et la très forte réduction du nombre d'actes comptables sont en cohérence avec la logique de responsabilisation et de globalisation.

Ce nouvel environnement implique en contrepartie un suivi rigoureux des crédits de la part des administrations.

Le suivi budgétaire excède le champ de la vérification de la disponibilité immédiate des crédits qui, pour l'essentiel, est assuré par le système d'information. Il englobe aussi le suivi des dépenses inéluctables ainsi qu'une action d'analyse et de prévention des risques financiers associés aux actes de gestion. A cet égard, le suivi de l'évolution des effectifs et des crédits de rémunérations constitue, par les enjeux et risques associés à leur gestion, un champ d'élection de cette activité de veille.

Par sa connaissance de la dépense du ministère auprès duquel il est placé, le contrôle financier constitue à cet égard une instance contribuant à éclairer les gestionnaires et la direction du Budget. Le contrôle financier ne peut remplir cette fonction, qui n'emporte pas l'exercice d'un visa¹, que s'il est convenablement informé au travers d'un dialogue étroit avec les services. Ce dialogue peut naturellement emprunter des formes variées à définir de manière pragmatique au cas par cas. Il est en tout cas indispensable au maintien d'un niveau d'information suffisant du Budget.

La diminution progressive mais forte du champ du visa des actes comptables et juridiques doit s'accompagner, pour les services comme pour le Budget, par le maintien d'une information de qualité sur les conditions réelles d'exécution de la dépense ministérielle.

b) Le contrôle des actes

L'examen du contrôle sur les actes conduit à définir le visa, à délimiter son champ d'intervention et à décrire ses modalités d'exercice.

- La définition du visa

Bien qu'elle ne soit pas posée dans le relevé de décisions du CIRE du 15 novembre 2001, l'éventualité d'un remplacement du visa par un avis consultatif a donné lieu à un examen interne.

¹ Sous réserve du dispositif décrit page précédente dans le chapitre consacré à la « mise en place des crédits »

Une telle solution peut paraître séduisante, notamment en ce qu'elle prendrait acte du caractère aujourd'hui exceptionnel des refus de visa.

Elle n'est toutefois pas retenue pour la raison principale qu'elle repose de manière presque inévitable sur le maintien d'un large champ d'intervention du contrôle financier sur les projets d'engagements juridiques. L'avis relève d'une activité de consultation qui, par nature, appréhende nécessairement de plus nombreuses catégories d'actes que celles répondant à l'objectif de réduire progressivement le visa aux actes essentiels. A défaut, elle devient sans portée ni réelle signification.

Le mandat du CIRE est de proposer une orientation permettant d'aboutir à une « forte décroissance du contrôle externe a priori ». Maintenir un large périmètre d'actes donnant lieu à des avis n'est pas compatible avec cet objectif d'une réduction importante du nombre de visas.

Les actes soumis obligatoirement à l'examen du contrôle financier demeurent donc traités suivant la procédure du visa. Cela n'empêche évidemment pas le gestionnaire, s'il le souhaite, de recueillir le conseil du contrôleur financier sur un dossier ne relevant pas du champ du visa.

Par ailleurs, il existe plusieurs modalités d'exercice du visa qui permettent d'apporter des solutions d'assouplissement et de traitement plus global.

- Le champ et les modalités du visa.

Les contrôles réalisés lors du visa ne sont pas modifiés (même si les conditions pratiques sont affectées par les nouveaux modes de gestion et par ACCORD). Ce sont ceux prévus par l'article 5 de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle des dépenses engagées : imputation de la dépense, disponibilité des crédits, exactitude de l'évaluation, application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques. Ce dernier chef de contrôle est particulièrement explicite en ce qui concerne la liaison nécessaire entre le contrôle des actes et le contrôle budgétaire

En revanche, de larges modifications sont apportées en ce qui concerne le champ des actes soumis au visa et ses modalités d'exercice (cf infra & d) 2^{ème} tiret).

Une doctrine commune peut se dégager pour délimiter un périmètre minimum d'actes essentiels par leur portée financière relevant par nature d'un visa (recrutements, marchés, subventions supérieures à un montant).

Cependant, le sens général de la démarche consiste à titre principal à ne pas déterminer par avance, de manière générale, uniforme et intangible dans le temps, une liste des actes soumis à visa. Les évolutions précédemment rappelées (engagements provisionnels et globaux, budgets des préfectures expérimentatrices) ont répondu à la nécessité de tenir compte des enjeux de la dépense et de la qualité des outils de gestion. Cette approche doit être systématisée et structurée.

La procédure préconisée consiste donc, au cas par cas, à établir le champ des actes à présenter au visa et à définir les modalités du visa.

Ce schéma ou plan de contrôle est établi conjointement par le contrôle financier et le ou les services gestionnaires à partir d'un référentiel méthodologique commun à l'ensemble des ministères. Il précise les modalités de visa et fixe les conditions de gestion à satisfaire en contrepartie des levées de visa. La diversification des modalités de visa peut conduire à des contrôles par sondage ou échantillonnage, a priori ou a posteriori, à la validation de documents-types ou de procédures de contrôle interne, à l'association du contrôle financier en amont de la phase d'engagement et à tout autre mode de vérification interne d'une efficacité équivalente à celle du visa. Ce dernier peut ainsi prendre la forme d'une approbation du dispositif de contrôle qui s'y substitue.

Le schéma de contrôle est évidemment adaptable dans le temps et peut être soumis à une révision périodique.

Tout comme le contrôle sur les crédits, ce nouveau mode de contrôle sur les projets d'engagements juridiques commande un renforcement et une rénovation qualitative des échanges entre le contrôle et les services.

Sa mise en œuvre relève d'un rythme déterminé par l'existence de procédures de contrôle interne et la vérification de leur fiabilité.

Dans son ensemble, le dispositif de contrôle financier ainsi mis à jour repose sur des équipes de contrôle resserrées composées de collaborateurs moins nombreux mais plus qualifiés. De ce point de vue, le contrôle financier n'échappe pas à l'un des défis majeurs pour les toutes prochaines années : élever le niveau de compétence individuel et collectif de notre administration.

c) Mieux articuler les contrôles

L'articulation des contrôles entre le contrôleur financier et les gestionnaires doit se régler dans le cadre du contrôle budgétaire, y compris dans sa dimension relative au contrôle des actes.

L'amélioration de l'articulation des contrôles entre le contrôle financier et le comptable revêt quant à elle trois aspects.

- Le premier est directement lié à la loi du 1^{er} août 2001 dans ses dispositions relatives au développement de la fonction comptable et à la mise en place d'une comptabilité d'exercice.

Le suivi des engagements constitue une question d'intérêt commun pour le gestionnaire, comme pour le contrôleur financier et comptable. Même si la notion d'engagement budgétaire n'a pas une signification identique à celle d'engagement en droits constatés, il est indispensable qu'une information sûre circule entre le comptable et le contrôleur financier. En première analyse, la coordination peut être organisée de manière aisée et fructueuse dans le sens d'une fiabilité renforcée des données budgétaires et comptables.

- Les deux autres aspects sont largement indépendants du texte organique mais méritent d'être réexaminés à la lumière de sa mise en œuvre.

. Il convient d'abord de porter une appréciation sur la distribution des compétences en matière de contrôle de régularité de la dépense. A cette fin, il faut regarder si les textes applicables en la matière - article 5 de la loi du 10 août 1922 et articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962- recèlent des ambiguïtés et s'ils donnent lieu à une application exacte et homogène.

Sur ce premier point, une réflexion est menée actuellement par la direction du Budget et la direction générale de la comptabilité publique. Elle tend à dresser un inventaire des questions posées en les éclairant par une étude sur les pratiques en cours. Il s'agit par ailleurs de dégager des pistes de clarification avec la préoccupation d'optimiser les contrôles. L'optimisation, qui ne requiert pas nécessairement une modification des textes, consiste au cas particulier à identifier les contrôles inutiles ou redondants et, le cas échéant, les dépenses ne faisant l'objet d'aucun contrôle.

. Il est ensuite indispensable d'assurer une bonne coordination des démarches du contrôleur financier et du comptable qui, selon des techniques diverses, seront amenés à fixer et moduler les conditions d'exercice de leur contrôle respectif. A cet égard, la perspective de départements comptables placés auprès des ministères, par la proximité physique et fonctionnelle qu'elle offre, est de nature à faciliter la rationalisation des procédures d'examen des conditions de contrôle sur les engagements et les ordonnances de paiement.

Sur ces deux questions, tout comme sur la première, la réflexion n'est pas encore suffisamment aboutie pour formuler un schéma plus précis. Il est nécessaire de le préciser au cours des prochains mois par une investigation complémentaire sur les pratiques en vigueur et par l'approfondissement de la réflexion sur la meilleure efficacité possible des contrôles. Il semble toutefois souhaitable de poser d'emblée le principe que le contrôle de régularité doit naturellement s'exercer de manière privilégiée en amont du processus de la dépense.

d) Engager le processus d'évolution par des expérimentations.

Deux expérimentations sont en cours au ministère de l'intérieur et au SGDN. Elles comportent plusieurs mesures traduisant une évolution sensible des conditions d'exercice du contrôle financier et comportant à des degrés variables des éléments préfigurant les modes de gestion induits par la loi organique.

Les principales mesures sont :

- la globalisation de crédits de fonctionnement et d'investissement avec un relèvement du seuil de visa aligné, sauf exception, sur celui du code des marchés (90.000 €) ;

- la suppression du visa sur des actes considérés comme sans enjeu (avancements d'échelon, positions statutaires hors détachement et toutes les décisions sans effet sur les emplois) ou pour lesquels le dispositif de contrôle du gestionnaire, validé par le contrôleur financier, offre des garanties suffisantes. Par exemple, le visa sur les ordres de missions à l'étranger au ministère de l'intérieur est supprimé dans la mesure où la dépense s'impute sur un marché donnant lieu à un suivi auquel est associé le contrôle financier ;

la suppression du visa sur les ordonnances de paiement ;

- des modifications de nomenclature. Les premières auront lieu au SGDN avec la fusion progressive des chapitres limitatifs et évaluatifs sur lesquels s'imputent les crédits de rémunérations principales, d'indemnités, de cotisations et de prestations sociales.

Ces mesures s'accompagnent d'un renforcement du dialogue entre le contrôleur financier et les services gestionnaires qui s'appuie sur divers documents de prévision et de suivi d'exécution budgétaire élaborés en commun. Au SGDN, le budget prévisionnel et le suivi d'exécution des crédits de fonctionnement ne sont pas structurés selon la nomenclature classée d'exécution, mais en fonction de la nomenclature associée au code des marchés publics.

La rénovation du contrôle financier est qualitative. Elle est également quantitative. Sur le ministère de l'intérieur, le nombre de visas devrait diminuer de plus de la moitié. Les trois-quarts des actes de gestion du personnel ne seront plus visés. Le visa est maintenu sur les actes déterminants du point de vue budgétaire, c'est à dire, pour l'essentiel, les actes de recrutement.

Il est envisagé de généraliser et diversifier les expérimentations à la plupart des ministères afin de disposer en 2006 d'une vision claire des contours d'un contrôle financier en harmonie avec les objectifs de la loi organique. La généralisation s'opère de manière progressive, au rythme du raccordement des ministères au système ACCORD. Pour les ministères faisant partie de la vague de raccordement 2003, la préparation des dispositifs expérimentaux est engagée dès l'automne.

Sur un plan technique, les expérimentations mises en œuvre en 2002 ont donné lieu à l'établissement d'un protocole de contrôle établi d'un commun accord entre le ministère et le contrôleur financier. Ce dernier a reçu du ministre chargé du Budget instruction de mettre en œuvre le protocole. L'instruction ministérielle a autorisé de manière expresse le contrôleur financier et le comptable à ne plus viser certains des actes relevant de leur champ de compétence, en particulier les ordonnances de paiement.

Compte tenu de leur généralisation, il est prévu, à partir de 2003, d'assurer la couverture juridique des expérimentations, par un décret en Conseil d'État. En effet, la levée du visa sur les engagements déroge à des dispositions de forme législative qui ressortissent aujourd'hui au pouvoir réglementaire.

Une nouvelle rédaction de la loi du 10 août 1922 interviendra au terme de la période d'expérimentation que le projet fixe au 31 décembre 2005.