

la lettre de la moderfie

février 2003 n° 2



Une réforme indispensable, des actions multiples

Pierre Méhaignerie,
*Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du plan
de l'Assemblée nationale*

La loi organique d'août 2001 régissant les lois de finances constitue la pierre de touche de deux innovations majeures concernant la gestion publique dans notre pays. En premier lieu, elle marque le souci consensuel d'améliorer réellement les conditions d'action et de fonctionnement de l'État, en prévoyant que les prélèvements obligatoires n'auront plus pour seule finalité de financer des dépenses publiques incompressibles, mais se justifieront par des objectifs déterminés au regard des priorités politiques. La liberté de gestion devra se combiner avec la responsabilisation. La réforme représente aujourd'hui le premier élément tangible de la modernisation de l'État et de la recherche d'une maîtrise raisonnée de la dépense publique. En second lieu, cette réforme témoigne du rééquilibrage institutionnel en faveur du Parlement dans les domaines du contrôle, mais aussi des choix budgétaires. Il implique une association étroite du Parlement à la mise en œuvre de cette loi : son suivi a été confié par la commission des finances de l'Assemblée nationale à une mission spécifique ; les assemblées participeront au choix des missions et des programmes. De ces nouvelles règles, la représentation nationale et, derrière elle naturellement, les citoyens attendent beaucoup. C'est pourquoi elle n'entend pas se désintéresser des conditions de sa mise en œuvre, mais veillera concrètement à la réalisation des objectifs qui la sous-tendent ; il serait paradoxal que le Parlement, qui en est à l'origine, ne prenne pas toute sa place dans le chantier de la réforme budgétaire. Je suis résolu, pour ma part, en tant que Président de la commission des finances à m'y engager totalement.



Sincérité et transparence

Jean Arthuis,
*Président de la commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes
économiques de la nation du Sénat*

La loi organique du 1^{er} août 2001 constitue une avancée majeure vers une plus grande sincérité et une plus grande transparence des finances de l'État. Ce sont des préalables indispensables pour réformer l'État, car une telle démarche ne pourra réussir sans une information fiable et complète.

Avec les nouvelles dispositions applicables à la comptabilité de l'État, nous disposerons d'un outil puissant d'analyse des charges et des ressources de l'État, ainsi que des coûts des politiques publiques. Il permettra de rompre avec l'opacité qui fait prospérer les conservatismes, les corporatismes et l'immobilisme au sein des administrations.

Le Parlement, dont le rôle de contrôleur est sanctuarisé et renforcé, devra être un aiguillon de la réforme budgétaire. Aiguillon pour la mise en œuvre des dispositions de la loi organique, mais également aiguillon de la réforme de l'État. Chacun devra trouver sa place dans la nouvelle organisation qui se dessine. En effet, si chacun exerce la plénitude de ses responsabilités dans la transparence vis-à-vis des contribuables, le choix politique devrait remplacer alors l'impuissance publique souvent dénoncée. Le devoir de réussite nous invite à l'intelligence et à la volonté politiques.

Comptables et gestionnaires : nouvelles missions, nouveau dialogue

La nouvelle constitution financière place les comptables publics de l'État au cœur du changement. Les services comptables et les services gestionnaires vont, dans certains cas, se rapprocher géographiquement. Les premières expérimentations de cette nouvelle fonction comptable démarrent cette année. ➤

Le champ d'action des comptables publics prend une toute d'une comptabilité à trois volets : comptabilité budgétaire, d'analyse du coût des actions des programmes.

Comptable public : quelles

Changer les procédures de gestion de toute l'administration conduit à faire évoluer le métier du comptable.

Une nouvelle comptabilité

Aujourd'hui, le comptable public exerce une fonction centrée sur les aspects budgétaires. Dès qu'il reçoit de l'ordonnateur mandat de régler un fournisseur, il effectue toute une série de contrôles, notamment l'adéquation du crédit budgétaire à la dépense, la conformité de l'ordonnateur et du créancier. Au final, il règle les factures et comptabilise les opérations.

Demain, le comptable public travaillera dans le cadre d'une comptabilité d'exercice. Il interviendra dès la création d'une recette ou d'une dépense et constatera les droits ou les obligations de l'État, avant même d'effectuer les opérations de caisse. En conséquence,

sera rattaché à une année civile, le montant des opérations réalisées au cours de cette année, alors même que les factures ne sont pas parvenues au 31 décembre. Pour les comptables publics et les gestionnaires, "c'est une véritable mutation culturelle", n'hésite pas à affirmer Bernard Adans, chef de la mission modernisation comptable à la direction de la réforme budgétaire.

Un rapprochement avec les gestionnaires

La mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice alignée sur celle des entreprises et les nouveaux dispositifs de contrôle envisagés militent en faveur du rapprochement géographique des comptables avec les gestionnaires. D'où le projet de créer dans des ministères un "département comptable ministériel", à l'image de l'expérimentation en cours

au ministère de l'intérieur. Toutes les missions dévolues à un comptable public y seraient exercées : tenue des comptes, paiement de la dépense et recouvrement de la recette.

La comptabilité des ministères de taille plus modeste serait assurée par une structure du Trésor public, dite "tête de réseau", chargée également de la coordination des départements comptables ministériels. Au niveau local, le trésorier-payeur général demeurerait le seul comptable des services déconcentrés de l'État.

Des contrôles hiérarchisés et partenariaux

Une partie des contrôles encore effectuée aujourd'hui par le comptable n'aura plus lieu d'être. Grâce à ACCORD, de nombreuses données auront déjà été entrées dans le système d'information par le comptable et le gestionnaire. Ce sera le cas, notamment, de l'habilitation des ordonnateurs ou de la disponibilité des crédits.

Avec la responsabilisation accrue des gestionnaires, de nouvelles modalités d'exercice des contrôles interviennent. Les contrôles hiérarchisés et partenariaux, actuellement en cours d'expérimentation, préfigurent le nouveau dispositif.

Les contrôles hiérarchisés seront effectués en fonction des risques liés à la nature de la dépense et des pratiques des ordonnateurs. Le comptable pourra décider, par exemple, de ne plus contrôler des dépenses de faibles montants.

Les contrôles partenariaux reposent sur une démarche d'audit menée conjointement par l'ordonnateur et le comptable. Si la qualité des procédures se révèle fiable, les contrôles ne seront plus effectués qu'à posteriori.

Accord, un système d'information intégré, vecteur d'une rénovation progressive de la chaîne de la dépense publique.



ACCORD* est une application informatique commune à tous les ministères et tous les acteurs de la dépense publique (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs financiers, comptables). Elle permet d'améliorer l'exécution et le suivi de la dépense : simplification des procédures pour accélérer le traitement des dossiers, diminution du nombre de contrôles, avec, pour contrepartie, la responsabilisation des services gestionnaires de crédits, ainsi que l'analyse des coûts dans tous les ministères. ACCORD permettra de

répondre d'ici 2006 aux exigences d'une gestion publique renouvelée, fondée sur la définition d'objectifs et l'évaluation de résultats.

Déployé aujourd'hui dans 12 ministères sur 15, ACCORD sera utilisé par l'ensemble des ministères d'ici 2004. Tous les services, y compris déconcentrés, bénéficieront de ce système d'information dans une seconde version adaptée aux exigences de la nouvelle constitution financière.

*ACCORD : Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État

missions ?



Claude Kupfer

Directeur de la programmation des affaires financières et immobilières au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

De la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice

► Aujourd'hui :

une comptabilité budgétaire

La **comptabilité budgétaire** est une comptabilité de caisse. Elle retrace l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (émission d'un virement au profit d'un fournisseur par exemple) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, traitement des chèques remis par les contribuables).

► Demain :

la conjugaison d'une comptabilité budgétaire, d'une comptabilité générale et d'une comptabilité d'analyse du coût des actions des programmes.

La **comptabilité générale**, respectant les règles d'une comptabilité d'exercice, vise à décrire la situation patrimoniale de l'État, c'est à dire l'ensemble de ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances...) et de ce qu'il doit (emprunts, dettes...).

La synthèse des informations contenues dans la comptabilité générale figure dans le compte de résultat et le bilan.

La **comptabilité d'analyse du coût des actions** ne doit pas être confondue avec une comptabilité analytique. Elle est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes. Elle permet également de mesurer la performance des administrations.

Département comptable ministériel : une première expérimentation

Comment a démarré l'expérimentation de création d'un département comptable au sein du ministère ?

La demande du ministère date de l'année dernière. Le Minéfi a accédé à notre requête et nous a rapidement délégué un chargé de mission, Jean-Paul Tarraso, receveur des finances qui appartient à la direction générale de la comptabilité publique.

Sur quoi porte l'expérimentation ?

Elle porte sur les nouvelles fonctions dévolues au comptable public par la loi organique et les modalités d'exercice et de contrôle de la dépense. Elle ne concernera pour cette année que les opérations de deux directions du ministère : la direction de la programmation des affaires financières et immobilières et la direction des systèmes d'information et de communication. L'objectif fixé est de commencer à traiter dès ce printemps les visas des dépenses, dans le cadre novateur des contrôles hiérarchisé et partenarial.

Le chargé de mission est en train d'établir avec la Paierie générale du Trésor, qui contrôle actuellement les dépenses du ministère, un plan de contrôle hiérarchisé basé sur les orientations définies par la DGCP. Le contrôle partenarial quant à lui procède d'une démarche volontaire et consensuelle de l'ordonnateur et du comptable. Mes services, avec le chargé de mission, travaillent à l'élaboration d'un plan de contrôle partenarial.

En ce qui concerne la comptabilité, nous prévoyons aussi de mettre en place un dispositif adéquat afin de rattacher les charges à l'exercice. Enfin, avec les deux directions concernées, nous élaborerons les outils qui permettront de suivre les comptabilités prévues par la loi organique du 1^{er} août 2001.

Qui fera partie de ce département comptable ministériel ?

Le département comptable ministériel, faisant partie du réseau du Trésor public, sera composé d'agents de cette administration qui travailleront en partenariat étroit avec le service ordonnateur.

La ligne directe de la moderfie est au service des chefs de projet, gestionnaires, expérimentateurs, correspondants communication et formation moderfie de tous les ministères. Elle a pour mission de leur fournir les outils nécessaires à l'information et la communication sur la réforme budgétaire, au fur et à mesure de leur disponibilité.

Modalités d'accès :

- **téléphone** : 01 44 43 77 50,
du lundi au vendredi de 9 H à 18 H,
- **messagerie électronique** :
com@moderfie.finances.gouv.fr
- **internet** :
www.moderfie.minefi.gouv.fr
rubrique contact

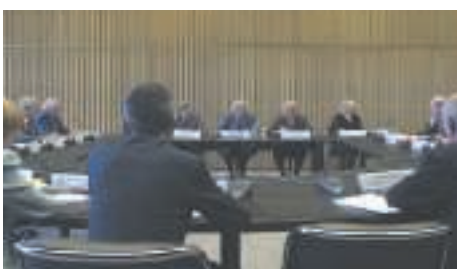
Le conseil pour la nouvelle constitution financière se tiendra, à Bercy, le 26 février. Alain Lambert réunira six parlementaires, trois chefs d'entreprise et cinq hauts fonctionnaires du Minéfi. Le conseil sera l'occasion de présenter l'état d'avancement du chantier moderfie et de partager les expériences et les attentes de chacun sur la réforme de la gestion publique.

Réunion des équipes projet moderfie de tous les ministères (chefs de projet, correspondants communication-moderfie et correspondants formation-moderfie), à l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), le 30 janvier dernier. Cette rencontre a permis aux pilotes de la réforme de rappeler les enjeux de la moderfie, l'importance de son accompagnement et de présenter les actions engagées au niveau interministériel. Les correspondants communication et formation vont mettre en œuvre un plan de communication et une stratégie de formation adaptés aux besoins de leurs administrations, en favorisant l'échange d'expériences et la mutualisation des meilleures pratiques.

► Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

En amont des projets de lois de finances, avant la présentation en septembre du budget de l'État au Parlement, le CIAP contrôle la qualité des programmes proposés par les ministères au Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Ces "audits initiaux" lui sont transmis dans le cadre de la validation du processus de la loi de finances.

L'année qui suit l'exécution budgétaire, avant le dépôt au Parlement de la loi de règlement, le CIAP procède à l'audit des rapports annuels de performance (RAP) remis par les ministères. Il garantit la fiabilité des résultats et l'objectivité des commentaires qui les accompagnent.



Alain Lambert, *Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire* ouvre la réunion du CIAP le 1^{er} octobre 2002.

Organisme interne à l'administration, le CIAP est composé de 14 inspecteurs généraux, chaque ministre désignant l'un d'entre eux au sein de son administration. Le président, André Barilari, inspecteur général des finances, est nommé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le CIAP diffuse auprès des ministères des outils méthodologiques. Un premier document d'analyse des programmes a été remis le 10 janvier 2003 à chaque ministère. Celui-ci sera suivi d'un guide "d'audit initial" à l'usage des auditeurs. Dès 2003, le CIAP pourra mettre au banc d'essai les programmes qui lui auront été soumis en préfiguration.

► Fongibilité

La fongibilité permet d'utiliser plus librement des crédits initialement destinés aux dépenses de fonctionnement, d'intervention ou d'investissement. En ce qui concerne les dépenses de personnel, la fongibilité est asymétrique : les crédits affectés aux dépenses de personnel ne peuvent pas être augmentés, alors que les autres dépenses peuvent l'être.

26 février - Conseil pour la nouvelle constitution financière (CNCF)

7 mars - Comité de pilotage interministériel : réunion mensuelle des directeurs des affaires financières et des chefs de projet de la moderfie.