

Comment les contrôleurs budgétaires ministériels sont passés de “gardiens rigides” à “boussoles stratégiques”

ACTEURS PUBLICS - 16 décembre 2025

Acculturation des décideurs à la comptabilité générale, prévention des risques budgétaires, mission de conseil renforcée : les chantiers ne manquent pas pour faire évoluer le métier de contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Lors d'un colloque organisé lundi 15 décembre à Bercy, experts et professionnels ont dessiné les perspectives d'une fonction qui doit encore consolider son rôle de partenaire stratégique dans le pilotage des finances publiques.

“Votre rôle est de plus en plus reconnu comme un levier de performance pour l'ensemble de l'administration.” À l'occasion d'un colloque organisé pour célébrer les 20 ans de l'institution des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), la directrice du Budget, Mélanie Joder, a tenu à saluer, ce lundi 15 décembre, les travaux de ces agents chargés du respect des procédures comptables de l'État. Car au-delà du seul contrôle budgétaire, ces comptables publics sont devenus de véritables *“partenaires stratégiques des ministères”*, capables d'éclairer les décisions, leurs incidences et de peser ainsi concrètement en matière de gestion.

Mais de quelle manière les CBCM se sont-ils saisis des nouvelles prérogatives issues de la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) ? Comment leurs missions de contrôle interne et de maîtrise des risques ont-elles, et surtout pourraient-elles, évoluer ? Lors de la rencontre organisée à Bercy par la direction du Budget (DB) et la direction générale des finances publiques (DGFIP), experts et professionnels de l'action publique financière sont revenus sur cette fonction au cœur des procédures budgétaires, qui demeure pourtant largement méconnue du grand public.

Dimension de conseil prépondérante

Le contrôle des finances publiques revient à analyser les dépenses, les recettes et l'équilibre global des comptes de l'État, mais le métier a aussi une dimension de conseil prépondérante, dont les atouts sont mis en valeur en période de tension budgétaire. Services votés, annulation de crédit par voie réglementaire, gel et dégel, blocage de crédits... L'année 2024 a été plus que particulière pour les directions financières ministérielles. *“Les CBCM ont vu tout passer, mais ils ont été le gardien fidèle de l'exécution de la loi de finances, et en cela un partenaire très efficace à la fois des ministères et de la direction du budget”*, a assuré Mélanie Joder.

À l'heure où les compétences financières se raréfient au sein de l'administration et que les métiers connaissent une problématique d'attractivité, la directrice du Budget a salué *“l'expertise précieuse”* détenue par les CBCM. Une expertise qu'il *“convient de reconnaître mais aussi de développer”*, tant au niveau central que déconcentré.

Les CBCM ont notamment pour atout de jouer le rôle d'intermédiaires entre tous les échelons de la chaîne comptable, des directions métiers aux certificateurs incarnés par la Cour des comptes. Immergés dans des départements ministériels ou d'opérateurs, ils ont une connaissance sectorielle des dispositifs qui échappe aux seuls agents de la direction du Budget. *“La qualité comptable n'est*

pas qu'un exercice formel : c'est aussi un moyen d'apporter au décideur, au gestionnaire des informations utiles", a ainsi partagé Bastien Llorca, administrateur général de l'État. Le défi, aujourd'hui, serait de faire contribuer cette vaste connaissance au pilotage concret des comptes publics. *"On doit maintenant travailler à faire comprendre l'importance de cette comptabilité générale et l'usage qu'on peut en faire"*, a soutenu Bastien Llorca.

"Pendant des décennies le contrôleur a été perçu comme un gardien un peu rigide du visa préalable, le dernier rempart procédural avant l'engagement de la dépense, a résumé Mélanie Joder. Mais ce temps-là est maintenant derrière nous : aujourd'hui le contrôleur expérimente, il innove, se transforme et devient au final une forme de boussole stratégique".

Mobiliser concrètement leur expertise

Les rapports des CBCM représentent en effet une source d'information financière qu'il conviendrait de davantage mobiliser dans la mesure où ils permettent de garantir la soutenabilité de la programmation et d'alerter en cas de dérapage. La Cour des comptes s'en saisit déjà, mais le Parlement pourrait être plus acculturé à cette matière qui gagne en technicité, notamment car elle offre des données budgétaires et comptables sur la gestion des opérateurs de l'État. *"La force du CBCM est la durée, ce que souvent ses interlocuteurs n'ont pas"*, a notamment pointé Christine Buhl, partageant son expérience en tant que CBCM à Bercy.

Tout l'enjeu de la comptabilité budgétaire est de rendre des comptes. Hélène Phaner, contrôleur budgétaire et comptable au ministère de l'Agriculture, définit la fonction à travers le triptyque *"conseil, alerte, contrôle"*. C'est cette mission de conseil qui permet aux CBCM de jouer un rôle concret d'aide à la gestion financière, en recherchant des solutions. *"Même si l'on s'oppose parfois, on propose autre chose. C'est une posture à conserver à chaque instant"*, selon la professionnelle.

Mais pour Bastien Llorca, il faudrait aller *"encore plus loin"*. L'expert appelle à continuer à valoriser la comptabilité générale, considérant que l'administration n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la Lolf. *"Il faut encore en faire un outil décisionnel et d'information, c'est un chantier devant nous"*, a-t-il soutenu. Pour le chef du service de la fonction financière et comptable de l'État au sein de la DGFIP, un travail d'acculturation demeure à effectuer au niveau des administrateurs et des parlementaires afin de présenter l'intérêt de la comptabilité générale.

Une prévention des risques de soutenabilité à améliorer

Un autre enjeu d'avenir de la fonction est celui de la maîtrise des risques, dans la mesure où les CBCM apportent de la lisibilité concernant les données financières. Ils peuvent ainsi jouer un rôle d'alerte et mobiliser leur expertise en amont, aussi bien sur les programmes ministériels que les opérateurs, et aider à la mise en place d'une cartographie des risques. *"La dynamique de dépenses n'est pas uniquement liée aux arbitrages budgétaires, mais aussi à un certain nombre de risques qui apparaissent qu'on a pu soit mal évaluer, soit ne pas voir qu'ils auraient un impact budgétaire durant l'année"*, a partagé Louis Pasquier de Franclieu, sous-directeur à la direction du Budget.

Les CBCM sont notamment invités à être plus fermes lorsque l'équilibre budgétaire pourrait être menacé. Pour Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement, le contexte budgétaire implique qu'il faudrait *"à nouveau être capable de dire non"* à travers un *"durcissement de la posture"* de ces agents.

“Qui dit contrôle interne dit identification, et donc appropriation, des responsabilités”, a de son côté soutenu Vianney Bourquard, secrétaire général de l’Agence de services et de paiement (ASP). Fort de ses 20 ans d’expérience en direction financière et gestion des risques, il plaide pour que le CBCM joue un rôle essentiel dans l’évolution du partage des responsabilités, et pour qu’il veille à la mise en place des instruments de maîtrise des risques, en matière de lutte antifraude comme de dérapages budgétaires. “Le pilotage de cette maîtrise des risques mériterait consolidation entre les parties prenantes”, estime-t-il. “Le contrôle interne sera un enjeu managérial, de responsabilisation des agents et des équipes vers des objectifs communs dans les années à venir, estime également Vianney Bourquard. Je pense que cette transformation est en cours et que les CBCM ont tout leur rôle à jouer pour l’accompagner et la stimuler.”

Pour que le CBCM devienne un “prestataire de service”

Enfin, pour Bastien Llorca, tout l’enjeu est que les CBCM deviennent de véritables prestataires de services, en mettant leurs compétences au service des autres acteurs de la chaîne financière. *“Il faut que ces pôles d’expertise deviennent des pôles de soutien, a-t-il affirmé. Ils doivent devenir des vecteurs de formation, d’information voire de diffusion de bonnes pratiques”*. La relation des CBCM avec les services prescripteurs, qui existe déjà, devrait ainsi davantage s’exercer dans cette optique. *“C’est un changement de position du comptable, qui se met au service des prescripteurs”,* a résumé le chef du service de la fonction financière et comptable de l’État à la DGFIP. La coanimation de la chaîne financière, par bloc ministériel, fait actuellement l’objet de réflexion au sein de ses services.

La directrice générale des Finances publiques se dit néanmoins confiante dans le fait que les différentes parties prenantes finiront par s’intéresser aux enjeux de la comptabilité générale, *“justement en faisant dialoguer le budgétaire et le comptable”*. Amélie Verdier compte ainsi pleinement sur les CBCM, qui représentent, selon elle, *“à la fois un outil de lucidité sur l’état de nos finances publiques et un outil d’aide à l’action”*.