

Association Internationale des Services du Trésor- Séminaire annuel

KIEV - 10 et 11 novembre 2011

Projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique





PRESENTATION GENERALE

INTRODUCTION

- La comptabilité publique française repose sur un certain nombre de règles fondamentales, héritées pour l'essentiel du XIX^{ème} siècle :

Le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public dont les premiers fondements réglementaires remontent à la monarchie. Ce principe a été élevé au rang de norme législative par l'article 60 de la loi du 23 février 1963,

Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable introduit par une Ordonnance du roi du 14 septembre 1822,

La règle du paiement après « service fait », également posée par l'Ordonnance du roi du 14 septembre 1822,

Le principe de l'unité de caisse, institué par une Loi du 27 Pluviôse an X, ie 16 février 1802).

Introduction (suite)

- Ces principes fondamentaux ont été réaffirmés par le décret impérial portant règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862.
- Le décret du 29 décembre 1962 (dit « décret du centenaire ») portant règlement général sur la comptabilité publique, aujourd'hui en vigueur, constitue le texte de référence qui consacre l'ensemble des règles de comptabilité publique applicables à l'État, aux établissements publics et aux collectivités territoriales.
- La direction générale des finances publiques et la direction générale du budget ont entrepris de réformer ce texte en vue de lui substituer un nouveau décret en Conseil d'État relatif « à la gestion budgétaire et comptable publique »; appelé à devenir le « décret du cinquanteenaire ».

La révision du Décret de 1962 : Pourquoi ?

- **Depuis 1962, l'environnement et le contexte de la gestion des Finances publiques a profondément évolué sous les effets liés:**
 - à la mutation du cadre conceptuel et la convergence des normes comptables applicables à la gestion publique,
 - aux lois de décentralisation et à l'émergence du secteur public local,
 - à l'intervention de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, abrogeant l'ordonnance du 2 janvier 1959,
 - à la réforme en cours de l'État, inscrite dans le cadre du processus de révision générale des politiques publiques (RGPP),
 - à l'évolution des méthodes, des pratiques et des outils introduits dans le management des entités publiques.

Les objectifs de la réforme

- Redéfinir la notion de comptabilité publique sur un périmètre élargi
- Regrouper le corpus des règles budgétaires et comptables dans un texte unique qui pourrait être par la suite codifié
- Traduire dans la gestion publique le « droit applicatif » dérivé de la loi organique du 1^{er} août 2001 et les évolutions liées au passage à la pluriannualité budgétaire
- Prendre en compte la modernisation des processus et circuits financiers

Les objectifs de la réforme (suite)

- Généraliser l'objectif de qualité comptable à toutes les comptabilités
- Rénover en profondeur le cadre de la gestion financière applicable aux établissements publics nationaux et autres organismes en le rapprochant de celui de l'État
- Instituer un contrôle interne budgétaire et comptable comme élément à part entière concourant à la qualité et l'efficacité de la gestion publique
- Réaffirmer et conforter le contrôle budgétaire dans ses missions et ses objectifs

L'économie générale du projet de décret : Un cadre formel inchangé

- Le projet de décret conserve l'articulation en 3 parties tirée de l'actuel décret de 1962 :

Partie I : Les principes fondamentaux

- Une réaffirmation et une actualisation de ces principes

Partie II : L'État

- Une profonde refonte, inspirée de la loi organique d'août 2001, intégrant un important volet sur l'organisation budgétaire et les acteurs

Partie III : Les organismes associés

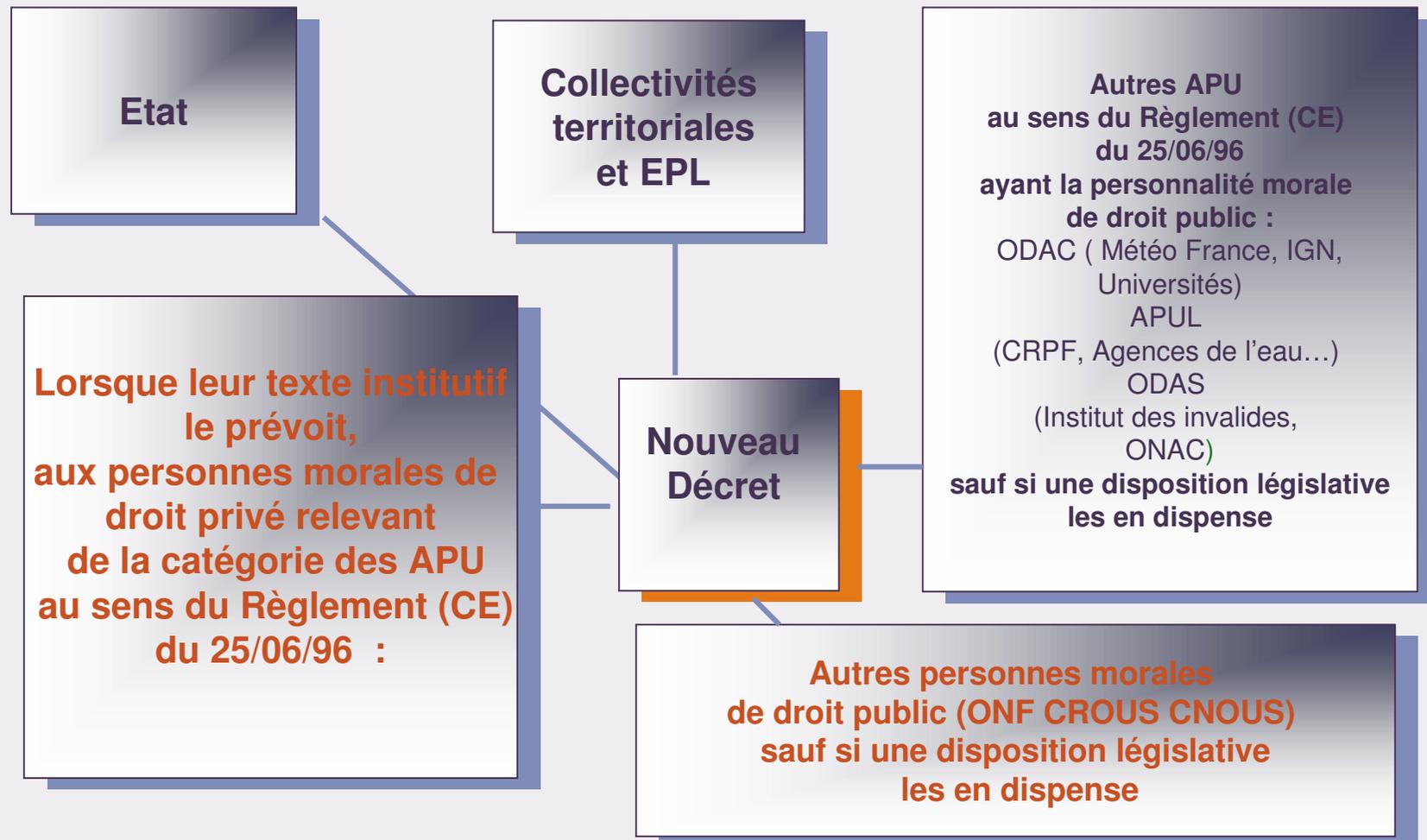
- L'unification et modernisation du cadre budgétaire et comptable

L'économie générale du projet :

la modification du champ d'application

- Redéfinir la notion de comptabilité publique sur un périmètre élargi
- Un périmètre fondé sur la notion « d'administrations publiques » (APU) et de personne morale de droit public, tirée des concepts de la comptabilité nationale (système européen des comptes nationaux)
- Les règles de la comptabilité publique s'appliqueront à l'ensemble des structures et organismes majoritairement financés par des fonds publics

Le nouveau champ d'application



Partie I – Les principes fondamentaux

- **Les principes fondateurs de la comptabilité publique sont réaffirmés**
 - Séparation ordonnateur / comptable, responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, unité de caisse et de trésorerie, règle du service fait.
- **Des reformulations et précisions sont introduites :**
 - Définition et attributions des ordonnateurs et des comptables,
 - Définition des comptabilités et organisation de l'architecture des comptes,
 - Insertion d'une disposition relative à la dématérialisation des documents de comptabilité,
- **Les nouvelles modalités d'exécution des dépenses et les modes d'organisation financière, issus de la réingénierie des processus associée au déploiement du système d'information financière de l'État (CHORUS) sont prises en compte :**
 - redéfinition des phases d'ordonnancement et de liquidation
 - définition du service facturier

Partie I – Les principes fondamentaux

- Les modes de contrôle rénovés sont consolidés: **Contrôle hiérarchisé de la dépense, contrôle allégé en partenariat**
- L'obligation de dépôt de fonds au Trésor est élargi et renforcé, **en lien avec l'extension du périmètre**
- Une nouvelle définition de la comptabilité publique, assortie d'une définition de la comptabilité budgétaire est introduite

Partie II

La gestion budgétaire et comptable de l'État

- **L'organisation budgétaire issue de la loi organique est consacrée :**
Un ministère, un budget opérationnel de programme, une unité opérationnelle
- **Le Rôle et les attributions des nouveaux gestionnaires de la dépense sont consolidés :**
Le Responsable de la fonction financière ministérielle
Le Responsable de Budget Opérationnel de Programme
Le Responsable de Programme
Le Responsable d'Unité Opérationnel
- **Les catégories de comptes publics de l'État sont actualisées :**
Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel
Comptable centralisateur des comptes de l'État,
Comptables des services déconcentrés à compétence territoriale ou fonctionnelle.
- **Les nouveaux outils de la gestion budgétaire rénovée sont confortés :**
Le document de répartition initiale des crédits et des emplois
Le document prévisionnel de gestion ministériel du titre 2
- **Les modes de contrôle rénovés sont introduits: contrôle interne budgétaire et comptable, audit interne**

Partie II

La gestion budgétaire et comptable de l'État

Les missions et les objectifs du contrôleur budgétaire sont réaffirmés :

- **Au plan des documents prévisionnels soumis à visas :**
 - Document de répartition initiale des crédits et des emplois
 - Document prévisionnel de gestion ministériel du titre 2
 - Des actes de répartition de crédits pris en diminution des dépenses de personnel (fongibilité asymétrique)
- **Au travers des avis rendus sur la soutenabilité des BOP**
 - Harmonisation de la définition des dépenses obligatoires et inéluctables
 - Avis appuyé sur la programmation
 - Avis sur la soutenabilité complété par un avis sur le programme
- **Par le biais des visas rendus sur les engagements juridiques et les décisions d'affectation**
 - Un contrôle *a priori* ou *a posteriori*
 - Un contrôle modulable en fonction de la soutenabilité et de la qualité budgétaire

Partie III

La gestion budgétaire et comptable des organismes

Quelle que soit leur catégorie juridique, les organismes sont soumis à des dispositions identiques caractérisées par :

La suppression de la distinction traditionnelle entre EPA et EPIC

La création d'un ensemble cohérent de règles budgétaires (enveloppe limitative en crédits de paiements, autorisation d'engagement, plafond d'emplois, budget « encaissements/décaissements » en équilibre)

Un contrôle budgétaire rénové (révision du décret de 2005) adossé à la qualité et à la « soutenabilité » de la comptabilité budgétaire ainsi qu'au visa des documents prévisionnels de gestion

L'établissement d'un système de contrôle interne budgétaire et comptable et d'un audit interne budgétaire et comptable rénové

Partie III

La gestion budgétaire et comptable des organismes

Les principales innovations comptables

- Raccourcissement de certains délais
 - Délai de vote par l'organe délibérant du compte financier
 - Délai d'approbation des comptes
 - Délai de transmission du compte financier au juge des comptes

- Définition de certaines notions
 - Contrôle interne comptable
 - Audit comptable

- Introduction de la notion de comptes consolidés ou combinés

- Suppression de la mise en état d'examen des comptes

- Conservation des pièces justificatives dans l'établissement

Le calendrier prévisionnel de la réforme

Juin - Juillet 2011	Concertation avec la Cour des comptes, la délégation générale à l'outre-mer, recueil des avis des comités techniques paritaires et du comité des finances locales
Septembre - Octobre 2011	Recueil de l'avis de la commission de simplification de droit, du Conseil de normalisation des comptes publics et de l'Autorité des normes comptables
Automne 2011	Saisine du secrétariat général du gouvernement-arbitrage interministériel et saisine du Conseil d'État
Fin 2011 - début 2012	Publication au J.O.