

ACTION N° 5-7

PILOTES : DIRECTION DU BUDGET
DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Moderniser la gestion budgétaire et comptable de l'État

Objectif

Mettre en place un cadre de gestion **budgétaire et comptable plus efficace qui responsabilise les gestionnaires publics.**

-71 %

de visas

sur les actes de personnel

4 entités

en contrat

pluriannuel

couvrant + de

107 000

agents

et 8,5

milliards d'euros

de budget

« Notre action doit s'appuyer sur tous les acteurs de l'action publique et en leur faisant confiance. Je pense bien sûr aux gestionnaires publics, le cadre budgétaire et la comptabilité publique dans lequel ils travaillent doit être réinterrogé, il s'agira notamment de réfléchir à une plus grande responsabilisation de ces gestionnaires.[...] Il n'y a pas d'action publique efficace s'il y a une dilution de la responsabilité. Et nous avons, ces dernières décennies, conduit, collectivement, à l'évolution de notre système en créant une forme d'irresponsabilité relative du quotidien. Ce système, si nous le laissons prospérer, conduira au triomphe des prudents, peut-être même des inefficaces. »

Emmanuel Macron, président de la République
Discours à la Cour des Comptes le 22 janvier 2018



© Présidence de la République

ENGAGEMENT PRIS

Engagement pris lors du 2^e CIP : engager une refonte complète du cadre de gestion

- allègements significatifs des contrôles pour l'ensemble des gestionnaires (notamment nouvelles marges de manœuvre en matière RH, projection pluriannuelle des moyens, pilotage par la masse salariale, suppression des schémas d'emploi, liberté de recrutement des contractuels dès lors que la rémunération respecte un référentiel, etc.)
- allègements spécifiques pour les opérateurs et les administrations de réseau (approche pluriannuelle et contractualisée, nouvelle autonomie pour les gestionnaires publics)
- réflexion plus large sur la mise en place d'un nouveau régime de responsabilité et d'intéressement des ordonnateurs.

Engagement pris lors du 3^e CIP : mettre en place un nouveau régime de responsabilité financière des ordonnateurs et des comptables publics

« Ce dispositif jamais revu en profondeur depuis le XIX^e siècle, alors même que les progrès de l'informatique ont été considérables, est jugé par tous comme peu efficace, inéquitable et contreproductif. Il ne répond pas aux objectifs d'une gestion publique efficiente. C'est pour répondre à ce constat partagé que le Gouvernement a engagé une réflexion sur la responsabilité financière du comptable public et de l'ordonnateur. Il travaillera avec la Cour des Comptes à la mise en place d'un nouveau régime qui corrige les effets négatifs de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable et vise à une plus forte responsabilité des gestionnaires publics, corollaire indispensable de l'assouplissement des contrôles. »



« Un exemple réussi de modernisation de la gestion budgétaire de l'État est le contrat budgétaire à 3 ans signé entre l'INSEE, la direction du budget et le secrétariat général de Bercy. Cette contractualisation permet d'un côté un large allègement des procédures et des réunions, et de l'autre une responsabilisation de la gestion budgétaire de la direction au regard de la stratégie et des projets. Le pilotage des investissements étant permis sur une période de 3 ans, les retombées des investissements sont visibles en fin de contrat. Enfin, en termes de gestion, la souplesse donnée d'adapter les trajectoires salariales et d'emplois sur 3 ans facilite la gestion des ressources humaines par les compétences et les métiers. »

Karine Berger, secrétaire générale de l'INSEE

Engagement pris lors du 5^e CIP : accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics grâce à une réforme de l'organisation financière

« La direction financière ministérielle et le contrôle budgétaire externe devront être progressivement rapprochés afin d'accélérer la constitution d'une fonction financière ministérielle forte, partenaire stratégique de son ministre et des responsables de programmes.

Elle permettra de tester la responsabilisation complète des gestionnaires tout en faisant du directeur financier le garant de la régularité et de la soutenabilité budgétaire en lien avec le ministre chargé du Budget ».

BILAN À DATE

Depuis 2018, une gestion « apaisée » pour donner une visibilité réelle aux gestionnaires sur les moyens à disposition pour mettre en œuvre les politiques publiques :

- **assurer la sincérité des budgets**, ce qui a rendu possible une baisse drastique du taux de mise en réserve initiale (de 8 % à 3 %) et une gestion saine de la mise en réserve : positionnement de la mise en réserve initiale en priorité sur des dépenses modulables, dégels en fin de gestion uniquement, absence de rabots en cours de gestion
- **absence de décrets d'avance hors circonstances exceptionnelles et de taxation en gestion**, annulations en loi de finances rectificative portant en grande majorité sur des crédits mis en réserve
- loi de finances rectificative de fin d'année concentrée sur les seuls ajustements de crédits et avancée dans le temps pour permettre une meilleure consommation des crédits ouverts (du 29 décembre en 2016 au 30 novembre en 2020)
- **reports automatiques** dans la limite des 3 % prévus par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), publication avancée des arrêtés de reports (du 27 mars 2018 au 16 février 2020 en moyenne)
- **recul de la date de fin de gestion** (du 9 décembre en 2016 au 15 décembre en 2020).

Depuis le 1^{er} janvier 2019 en mode expérimental, puis pérenne à partir du 1^{er} janvier 2021, l'allègement des contrôles *a priori* :

- fin des contrôles de régularité résiduels exercés par les contrôleurs budgétaires pour responsabiliser les ministères (2018)
- allègement transversal des visas *a priori*, selon des modalités adaptées à chaque ministère, tenant compte de la maturité financière et du « reporting » communiqué au ministre chargé du Budget (exemple de critères : seuil d'opération en montant, certains programmes entièrement exonérés de visa préalable, etc.)
 - 71 % de visas sur les actes de personnel
 - 23 % de visas sur les autres actes
- développement de l'accès à l'information des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, dont le rôle d'appui, soutien et conseil a été renforcé et qui sont en capacité de mener des analyses *a posteriori*, au bénéfice du ministre chargé du Budget et des ministres auprès desquels ils sont rattachés
- développement, encore à amplifier, du contrôle interne (cf. fiche dédiée).

Depuis le 1^{er} janvier 2020, expérimentations dans quatre ministères :

- simplification de la mise en place de la gestion (75 % à 90 % des crédits sont rendus disponibles dès le 2 janvier)
- développement de la programmation infra- et pluriannuelle, base d'un dialogue de gestion renforcé ; ajustement des demandes en comptes-rendus de gestion
- les conséquences tirées des avis sur la programmation sont plus adaptés aux situations :
 - allègements complémentaires des visas si avis positif
 - renforcements ponctuels des contrôles et échanges d'informations si des zones de risques sont identifiées
- quatre ministères en expérimentation : Armées, Intérieur, Justice et Économie, Finances et Relance et extension en 2021 à l'Outre-mer, à la DILA et à la Cour des comptes.

PROCHAINES ETAPES

Depuis le 5 février 2021, de nouvelles expérimentations sont en cours de définition dans 5 ministères pilotes, pour mise en œuvre en début de gestion 2022 :

- rapprochement progressif des directions financières ministérielles et du contrôle budgétaire externe
- internalisation au sein des DAF des contrôles externes sur les actes et la programmation
- redéfinition de la relations DAF et DB sur la base de la confiance et du principe de la gestion apaisée
- cadre réglementaire expérimental.

Poursuivre l'intégration de la fonction financière :

Mener à bien l'exercice de définition, avec les ministères pilotes, de ce nouveau mode d'organisation et en définir précisément les critères d'évaluation.

Dans ce contexte de responsabilité accrue, les ministères doivent se doter d'un système de contrôle interne robuste, fondé sur une analyse des risques plus systématique et structurée (cf. fiche dédiée).

Par ailleurs, la constitution de centres de gestion financière sera poursuivie (cf. fiche dédiée).



© MEFR / Gézein Grée

Unification du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables :

- le Gouvernement a engagé une réflexion sur la responsabilité financière du comptable public et de l'ordonnateur et confié une mission sur le sujet à Jean Bassères
- une consultation avec la Cour des comptes et le Conseil d'État est en cours sur les conclusions de ce rapport, dans le but de **faire évoluer le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics vers un régime unifié de responsabilité des ordonnateurs et des comptables dans le projet de loi de finances pour 2022.**