

# 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**.

« 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

## ENGAGEMENTS PRIS

### Engagement pris lors du 2<sup>e</sup> CITP (octobre 2018) : 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, 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 des ordonnateurs.

### Engagement pris lors du 3<sup>e</sup> CITP (juin 2019) : mettre en place un nouveau régime de responsabilité financière des ordonnateurs et des comptables publics

« Ce dispositif jamais revu en profondeur depuis le XIX<sup>e</sup> 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. »

## Engagement pris lors du 5<sup>e</sup> CITP (février 2021) : 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 ministère chargé du Budget. »

## BILAN À DATE

**4** entités en contrat pluriannuel couvrant + de : **107 000** agents et **8,5** milliards d'euros de budget

### Depuis le 6<sup>e</sup> CITP, les chantiers engagés ont connu une forte accélération pour une concrétisation en fin d'année 2021 :

- la loi de finances pour 2022 porte la réforme du régime de responsabilité de gestionnaires publics qui vise à créer un régime unifié et rénové permettant de renforcer la responsabilisation effective des agents publics
- deux ministères se sont engagés dans l'expérimentation de l'internalisation des contrôles budgétaires *a priori*.

### 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, 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 (fin novembre plutôt que fin décembre) pour permettre une meilleure consommation des crédits ouverts
- **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<sup>er</sup> janvier 2019 en mode expérimental, puis pérenne à partir du 1<sup>er</sup> 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 ministère 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).

**-71 %** des visas sur les actes de personnel

**Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, expérimentations dans quatre ministères de ces allègements, progressivement étendus à de nouvelles entités:**

- 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 adaptées 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 et en 2022 à certains programmes des ministères de la Transition écologique et de la Mer.

**Depuis le 5 février 2021, de nouvelles expérimentations ont été définies dans des ministères pilotes et sont mises en œuvre depuis le début de gestion 2022 :**

- rapprochement progressif des directions financières ministérielles et du contrôle budgétaire externe
- internalisation au sein des DAF des contrôles externes sur la programmation et les actes.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'intégralité du périmètre budgétaire du ministère des Armées et un quart des programmes du ministère de la Transition écologique sont entrés dans cette expérimentation, internalisant près de 2 800 visas externes sur des actes. En parallèle, le dialogue de gestion et la transparence de l'information ont été renforcés entre ces ministères et la direction du budget.

**Unification du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables :**

- les travaux avec la Cour des comptes et le Conseil d'État, annoncés au 6<sup>e</sup> CITP, ont abouti à la définition d'une **évolution ambitieuse des régimes d'engagement de la responsabilité des agents publics, avec la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et la création d'un régime unifié de responsabilité des ordonnateurs et des comptables**. Cette réforme a été portée par un article d'habilitation dans le cadre de la loi de finance initiale pour 2022 pour une mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Il s'agit d'une réforme d'ampleur dont les conséquences concrètes attendues sont un meilleur engagement de la responsabilité des agents publics, au bon niveau, tout en garantissant le recentrage des contrôles sur les principaux enjeux afin de ne pas paralyser l'action publique.

*« 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



## PROCHAINES ETAPES

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).

Enfin, l'adaptation du cadre de gestion budgétaire aux spécificités de chaque ministère se poursuivra dans un cadre expérimental.