

La gestion financière de l'Etat

*Retour d'expérience de la réforme
budgétaire et comptable en France*

David Litvan - Contrôleur budgétaire et
comptable près du Premier ministre

Alain Caumeil, Administrateur général des
finances publiques

Les enjeux de la réforme financière de l'Etat

- Favoriser **la transparence** sur la situation financière
- Favoriser **une plus grande performance** publique
- Conforter **la soutenabilité** des finances publiques et la **maîtrise de la dépense publique**
- Moderniser les procédures de la **gestion publique**

L'origine de la réforme financière de l'Etat

- Une **loi organique de 2001** relative aux lois de finances adoptée à l'initiative du Parlement (la « LOLF »)
- Un système avec une double comptabilité :



La trajectoire de la réforme financière (« LOLF »)

Vote de la loi par le Parlement

Adoption des normes comptables

Première certification par la Cour des comptes (avec 13 réserves)

Fin de la mise en place du système SAP avec la bascule comptable

2001

2002-03

2004-05

2006

2007

2008-11

2012

2013-15

Préparation (instructions, recensement, contrôle interne ...)

2006 : mise en œuvre de la LOLF sur le volet budgétaire et comptable

Déploiement du nouveau système d'information (système SAP)

Système d'information stabilisé et réduction des réserves (5 réserves)

Les étapes de la réforme financière

La réforme s'inscrit dans **une réforme globale** de modernisation de l'action publique. Une telle réforme implique **différentes phases** :

- une phase de préparation
- une phase de mise en œuvre
- une phase de « *maturité* » et de consolidation de la gestion publique ; c'est la recherche du « *retour sur investissement* »

Point à souligner : la réforme s'est traduite par **une évolution du rôle des acteurs** et une **modernisation des procédures** financières (évolution du système d'information, contrôle interne...)

La consolidation de la nouvelle gestion publique

Le nouveau décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique :

- Ce texte définit **le champ de la comptabilité publique** et la portée des **différentes comptabilités**. Il en récapitule les grandes règles
- Il décline l'objectif de **qualité des comptes** à l'ensemble du secteur public
- Il acte **le nouveau rôle des acteurs**, en particulier :
 - ✓ les ordonnateurs ont des obligations de déployer le contrôle interne comptable et budgétaire.
 - ✓ le comptable est le garant de la qualité des comptes.
Le contrôleur budgétaire veille à la soutenabilité budgétaire.

La réforme budgétaire

La réforme comptable

La modernisation de la gestion
publique

Les grandes étapes de la gestion budgétaire

- **L'adoption de la loi de finances** avec les « *projets annuels de performance* » (dépôt avant le 1^{er} mardi d'octobre)
- **La programmation au sein des ministères :**
 - ✓ le document de **répartition initiale des crédits et des emplois** (par ministère)
 - ✓ le document prévisionnel de gestion des emplois et des **crédits de personnel** (au niveau du programme)
 - ✓ la programmation par budget opérationnel de programme
- **Le suivi en exécution : les comptes rendus de gestion**
- **Les comptes de l'Etat : la loi de règlement** (dépôt au plus tard le 31 mai de l'année suivante)

Une fonction financière partagée

La fonction financière est partagée entre **différents acteurs**. Elle conduit à définir les rôles d'**ordonnateur** et de **comptable** selon un principe dit de « séparation »

- Les « **gestionnaires** » :
 - ✓ les responsables de programmes
 - ✓ les responsables de budget opérationnel de programme
 - ✓ le responsable de la fonction financière ministérielle

- Le **contrôleur budgétaire et comptable ministériel** qui exerce un double rôle :
 - ✓ de contrôleur budgétaire de soutenabilité de la dépense
 - ✓ de comptable (paiement des dépenses et de tenue des comptes pour le ministère)

Le rôle de prévention du contrôle budgétaire

- Le rôle contrôle budgétaire est **centré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances**
- Il a notamment pour objet d'**apprécier la soutenabilité** de la programmation budgétaire, et de son exécution
- Il concourt à la **prévention des risques financiers** et à la **maîtrise de la dépense de l'Etat**
- Son action se traduit par :
 - **un avis** ou **un visa**,
 - un **contrôle a priori**, ou potentiellement a posteriori
 - des alertes et, au besoin, d'éventuels blocages

Le rôle de suivi du contrôleur budgétaire

Concrètement, son rôle porte sur les points suivants :

■ **La validation de programmation :**

- ✓ le visa de la répartition initiale des crédits (DRICE) du ministère après prise en compte d'une réserve de précaution
- ✓ le visa du schéma prévisionnel sur les emplois et les crédits de personnel (DPGECP) des programmes
- ✓ l'avis sur les documents de programmation des programmes et des budgets opérationnels de programme

■ **Le contrôle des actes de gestion : recrutements, décisions d'engagements de dépenses au-delà de seuils**

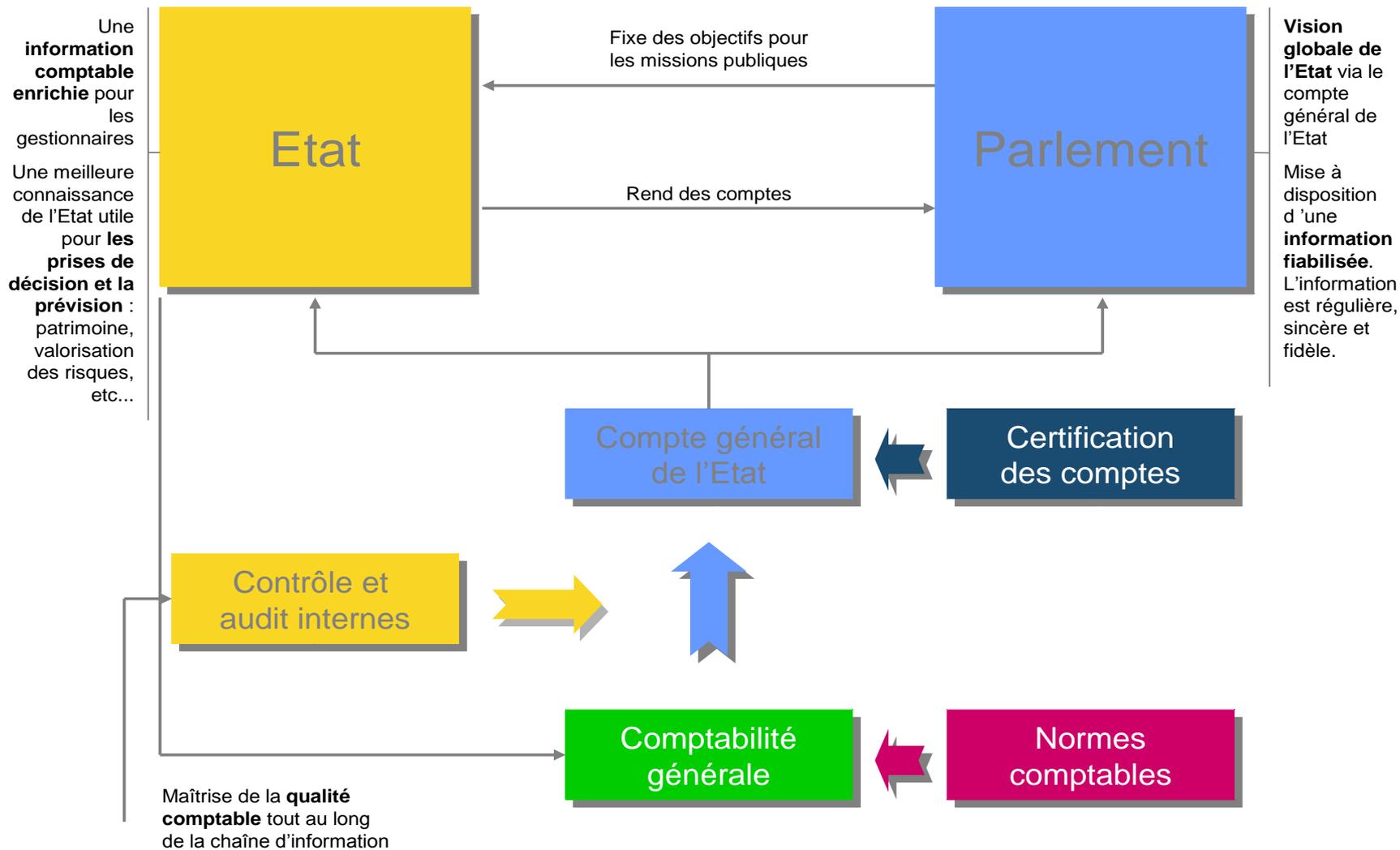
■ **Le suivi de la gestion : comptes rendus de gestion**

La réforme budgétaire

La réforme comptable

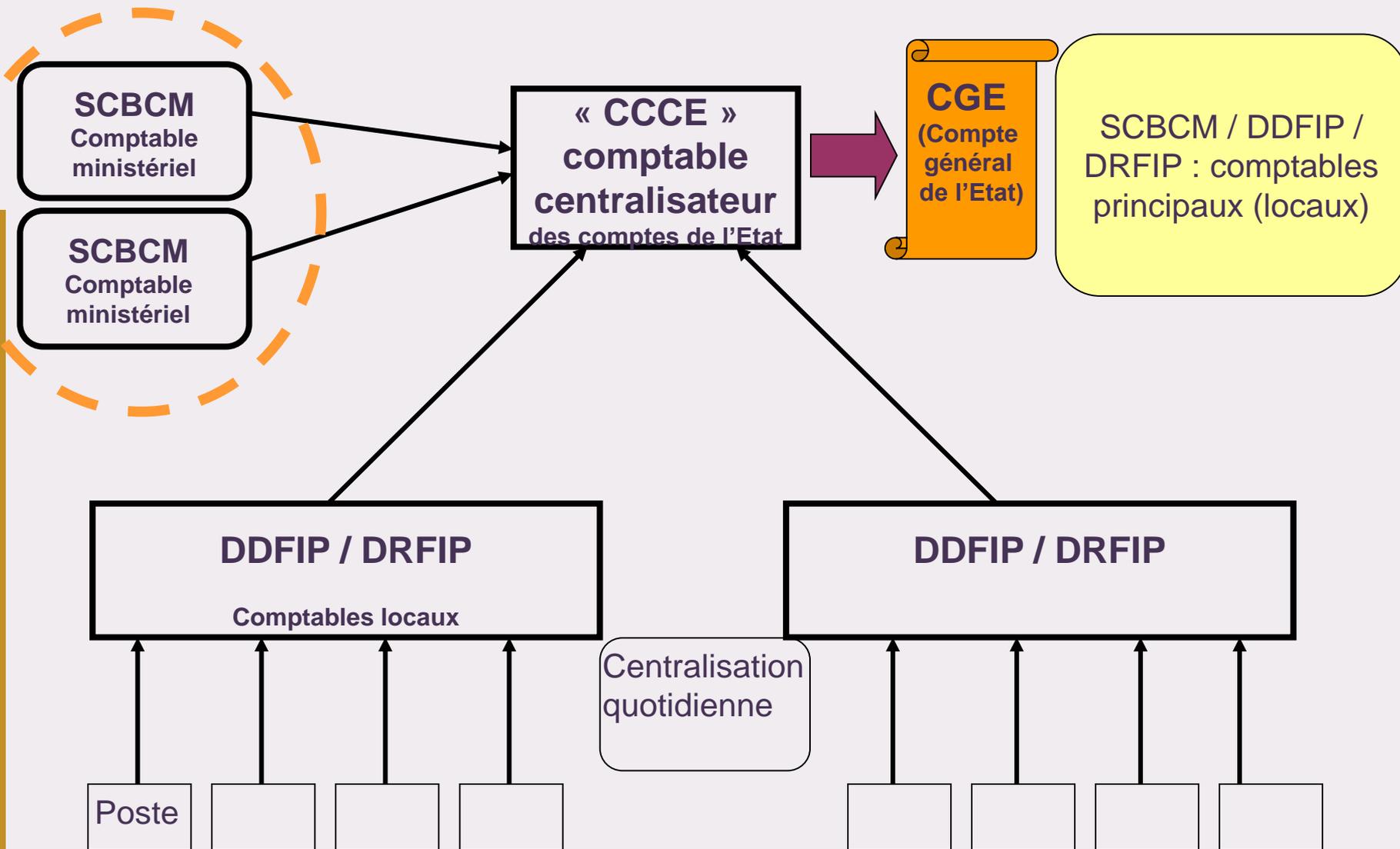
La modernisation de la gestion
publique

L'élaboration des comptes de l'Etat



La centralisation des comptes de l'Etat

le SCBCM contribue pour son périmètre ministériel



Chiffres clés *(comptes annuels 2014)*

989 milliards €

Total des actifs de
l'État

2 007 milliards €

Total des passifs de
l'Etat

1 551 milliards €

Dette financière de
l'Etat

- 77 milliards €

Le résultat
patrimonial de
l'exercice

- 86 milliards €
(hors FMI)

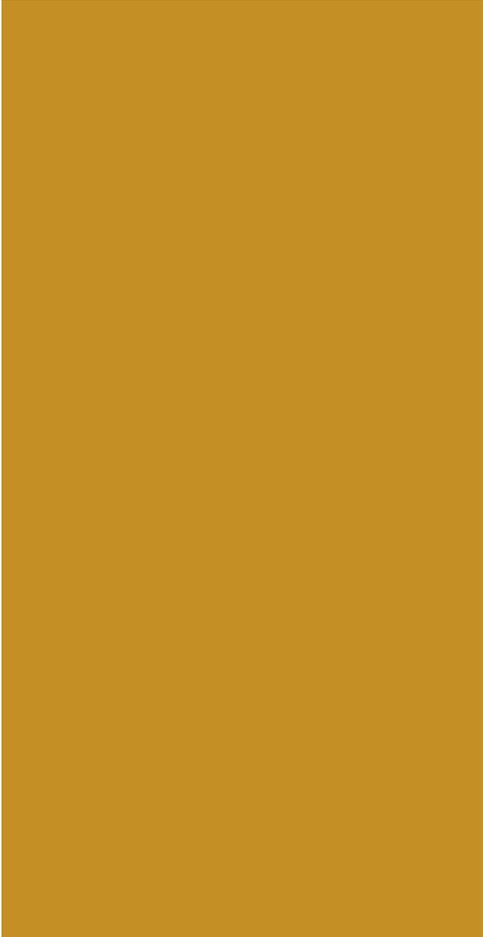
Le résultat
budgétaire de
l'exercice

1 561 milliard €

Les engagements de
retraite (hors bilan)

Qualité et certification des comptes

- **La Cour a certifié les comptes de l'Etat** avec 5 réserves sur les comptes de l'État 2014 contre 13 sur les comptes 2006. Elles portent sur les éléments suivants :
 - ✓ le système d'information financière
 - ✓ les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne
 - ✓ les produits régaliens
 - ✓ les actifs et les passifs du ministère de la défense
 - ✓ les participations et les autres immobilisations financières
- La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leurs sont applicables, **les comptes de l'État sont réguliers et sincères et donnent une « image fidèle » de la situation financière et du patrimoine.**



La réforme budgétaire

La réforme comptable

La modernisation de la gestion
publique

Un nouveau système d'information partagé

- La France a commencé par adapter son système d'information lors du « **Palier LOLF** » (2006-2008)
- Il a été ensuite décidé d'adopter **un nouveau système d'information intégré (PGI)** fondé sur un standard d'entreprise (SAP). C'est le progiciel CHORUS
- **Le déploiement du nouveau système s'est fait sur plusieurs années** (2009-2012) d'abord par la bascule de la dépense, puis par celle de la comptabilité de l'Etat
- **Ce nouveau système est partagé entre les acteurs de la fonction financière.** Il est très structurant

L'optimisation des procédures

Optimiser le « *retour sur investissement* » de la réforme :

- **La refonte de la chaîne de la dépense** et la mise en place d'organisations dédiées, comme **les services facturiers**, pour améliorer les délais de paiement. Les délais de paiement sont **inférieurs à 20 jours**
- Le déploiement des processus de **dématérialisation** (factures) pour gagner en délais et en productivité
- **La refonte des processus pour renforcer la performance** : le déploiement du **contrôle interne** et de l'audit interne pour optimiser dans la durée le rôle des acteurs et des procédures

Le levier du contrôle interne

- Le contrôle interne est un dispositif de **maîtrise des risques** comptables et budgétaires
- C'est **le levier de la qualité des comptes**
- C'est aussi **un levier de sécurisation des procédures et de maîtrise de la dépense** ; plus globalement, il rejoint un objectif de performance
- La **gouvernance** du dispositif est essentielle
- Il repose sur **différents facteurs de déploiement** : l'organisation ; la documentation et la traçabilité

Le contrôle interne: une approche par processus

- Le contrôle interne permet de **sécuriser le processus de tenue de la comptabilité budgétaire et générale**
- Il doit s'appréhender selon **une logique transversale**, de « *bout en bout* » du processus.
- Il concerne **l'ensemble des acteurs** qui participent à la fonction financière, les différents ministères, les ordonnateurs et les comptables
- Le **ministère des finances** a un rôle de coordination.

Le contrôle en interne, en pratique

Pour fiabiliser les comptes, le contrôle interne suppose :

- de déterminer **les processus, les risques clés et les plans d'action** pour maîtriser les risques de soutenabilité et de qualité des comptes
- d'**inscrire la démarche dans le temps** avec une priorisation et une actualisation
- de **procéder à des contrôles** (revues analytiques, dossiers de contrôle...) et à **des audits**
- de veiller à des **contrôles proportionnés aux enjeux et aux risques**. Exemple : le contrôle « hiérarchisé » de la dépense

Une gouvernance de la fonction financière

La gouvernance de la fonction financière passe par :

- un **comité d'audit** sur le périmètre ministériel
- des **comités de pilotage** au plan budgétaire
- un **comité de contrôle interne** et la création d'un réseau dédié de référents
- un **comité de modernisation** de la dépense publique.

Perspectives de la gestion publique

- Conforter dans la durée la trajectoire de **soutenabilité des comptes publics** :
 - ✓ la sécurisation de l'exécution et identification des voies d'optimisation (Etat et opérateurs)
 - ✓ un plan d'économies en France (50 milliards d'€ sur 3 ans)
- Poursuivre la **dynamique d'amélioration de la qualité des comptes** avec le levier du contrôle interne et de l'audit
- **Consolider la gestion publique** :
 - ✓ la **modernisation des procédures** avec le développement de la dématérialisation
 - ✓ une **meilleure utilisation de la comptabilité** patrimoniale pour optimiser la gestion

MERCI DE VOTRE ATTENTION

Pour en savoir plus :

www.performance-publique.budget.gouv.fr

Principaux documents mis en ligne

- *Recueil des normes comptables de l'Etat*
- *Recueil des règles de comptabilité budgétaire*
- *Compte général de l'État 2014 (CGE)*
- *Rapport sur le contrôle interne comptable et financier de l'État et de ses établissements publics*