

Les acteurs de la gestion budgétaire et comptable de l'Etat

Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit, pour l'Etat, les rôles des acteurs de la gestion issue de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF).

I- Les nouveaux acteurs de la gestion budgétaire et comptable de l'Etat voient leurs responsabilités précisées

1) Les responsables de programme, de budget opérationnel de programme et d'unité opérationnelle

Si la notion de programme est définie dans la LOLF et ne nécessite pas de précision supplémentaire, la fonction de responsable de programme (RPROG) a besoin d'être précisément établie, ainsi que celle de responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) et de responsable d'unité opérationnelle (RUO).

Le responsable de programme (RPROG), désigné par son ministre,

- établit le **projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances annuelle** qui présente les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandé; le responsable de programme rend compte des engagements pris dans le PAP lors de l'établissement du **rapport annuel de performances (RAP)**, annexé au projet de loi de règlement.
- définit, par ailleurs, le **périmètre des budgets opérationnels de programme (BOP¹)** et des **unités opérationnelles (UO)** et en désigne les responsables.
- établit la **programmation budgétaire** et décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme, dans le cadre d'un dialogue de gestion, en liaison avec les responsables de BOP ;
- **détermine enfin les crédits** et, le cas échéant, les autorisations d'emplois, qu'il met à **la disposition des responsables de BOP**, sous réserve des compétences des préfets de région et de département pour la gestion déconcentrée.

Le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) :

- propose au responsable de programme la programmation des crédits et des emplois du budget opérationnel de programme,
- arrête la **répartition des crédits** des budgets opérationnels de programme entre les unités opérationnelles et met ces crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois - à la disposition de leurs responsables, sans préjudice des compétences des préfets de région et de département pour la gestion déconcentrée,
- rend compte au responsable de programme de l'exécution du budget opérationnel de programme ainsi que des résultats obtenus.

¹ Un budget opérationnel de programme décline les objectifs et les résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique.

Le responsable d'unité opérationnelle (RUO) :

- prescrit l'exécution des recettes et des dépenses de l'unité opérationnelle dont il a la responsabilité et en rend compte au responsable du budget opérationnel de programme, sans préjudice des compétences des préfets de région et de département pour la gestion déconcentrée.

2) Le responsable de la fonction financière ministérielle

De la même manière, le décret définit les fonctions financières centrales qui doivent être exercées dans chaque ministère. Il conforte le rôle des actuels directeurs des affaires financières en introduisant dans chaque ministère un **responsable de la fonction financière ministérielle** (RFFIM). Sur un périmètre d'intervention élargi, sans préjudice d'autres fonctions que peut lui confier son ministre, le responsable de la fonction financière ministérielle :

- **assure un rôle de coordination et de synthèse budgétaire et comptable au niveau du ministère concerné**: il coordonne l'élaboration des PAP et des RAP ; il établit, en lien avec le RPROG, le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) et le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) ; il propose au ministre les mouvements de crédits ... ;
- **veille au caractère soutenable du budget du ministère** : il valide la programmation effectuée par le RPROG et suit sa réalisation ; il propose le cas échéant des mesures nécessaires au respect du plafond de crédits et des emplois... ;
- **coordonne et met en œuvre les dispositifs de qualité, de conformité et d'efficience de la fonction financière** : il s'assure ainsi de la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire et comptable - et, le cas échéant, de la comptabilité analytique - ; il veille à la mise en œuvre des règles de gestion budgétaires et comptables, notamment dans les systèmes d'information financière, ...

II- Les rôles du contrôleur budgétaire et du comptable public sont confortés

1) Le contrôleur budgétaire,

La mission du contrôleur budgétaire, exercée pour le compte du ministre chargé du budget, est réaffirmée. Elle porte sur la surveillance du caractère soutenable de la gestion au regard des autorisations budgétaires votées et sur la qualité de la comptabilité budgétaire. Le contrôle porte également sur le respect des dispositions statutaires et indemnitaires applicables aux personnels, lorsque les projets d'actes sont soumis à son visa, tout autre contrôle de légalité des actes étant exclu.

Les moyens dont dispose le contrôleur budgétaire pour s'en assurer sont rénovés et explicités, notamment les modalités du contrôle du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, et du caractère soutenable de la programmation budgétaire.

Le décret prévoit que les modalités de délivrance du visa du contrôleur budgétaire peuvent être adaptées en fonction de la qualité du contrôle interne budgétaire des services.

2) Le comptable public

L'article 31 de la loi organique du 1^{er} août 2001 confère au comptable public de l'Etat un rôle de garant du respect des principes et règles de tenue des comptabilités en lui confiant la charge de veiller notamment à la sincérité des enregistrements comptables et à la bonne application des procédures.

Cette obligation trouve toute sa signification dans la tenue de la comptabilité générale, véritable clé de voûte de l'architecture des comptes, dont le comptable public détient l'exclusivité. Aux termes du décret, la comptabilité générale « retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Elle est tenue par exercice s'étendant sur une année civile. Elle inclut, le cas échéant, l'établissement de comptes consolidés ou combinés ».

Placé au cœur du processus de gestion budgétaire et comptable publique de l'Etat et participant à la maîtrise des risques financiers, le comptable public de l'Etat, appuyé sur les garanties d'indépendance et un régime de responsabilité exorbitant du droit commun adossés à son statut, a vu, en un peu plus d'une décennie, ses fonctions passer du rôle de simple teneur des comptes à celui d'expert des comptes publics.

*
* *

La réforme budgétaire introduite par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a entraîné une mutation profonde de l'organisation de la gestion budgétaire et comptable de l'Etat.

L'émergence de nouveaux acteurs, la redéfinition des chaînes de travail et les nouvelles exigences de qualité comptable, modifient les relations traditionnelles entre l'ordonnateur et le comptable en instituant un nouveau mode de gestion partagée de la mise en œuvre du dispositif de production de l'information budgétaire et comptable de l'Etat, dans l'optique d'une meilleure maîtrise de l'exécution budgétaire, d'une gestion plus efficace de la comptabilité patrimoniale et d'une optimisation de la dépense publique.