

PRESENTATION GENERALE
DE LA REVISION DU DECRET N° 2012-1246 DU 7 NOVEMBRE 2012
RELATIF A LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE

Pris en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP ») constitue le texte de référence organisant l'ensemble des procédures d'exécution financière de l'État (titre II) et des organismes publics nationaux (titre III).

Ses principes généraux (titre premier) s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques (collectivités locales et leurs établissements, établissements publics de santé...).

Les évolutions portées par le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations s'inscrivent dans le cadre du chantier transversal relatif à la modernisation de la gestion budgétaire et comptable du programme de transformation « Action publique 2022 », dont le comité interministériel du 1er février 2018 a fixé les grandes orientations visant notamment à une plus grande responsabilisation des managers publics.

Fruit d'un travail collaboratif de plusieurs mois avec les ministères et directions partenaires, le nouveau décret traduit pour la gestion budgétaire et comptable de l'Etat et des organismes trois orientations majeures :

- la **simplification des règles et procédures** et l'amélioration de l'**efficience de la gestion** ;
- la **responsabilisation** des gestionnaires et l'**allègement des contrôles** ;
- la **souplesse** liée à la possibilité de mener des **expérimentations**.

La simplification des règles et procédures et l'amélioration de l'efficience de la gestion

La suppression de la comptabilité spécifique à l'analyse des coûts des actions

Simplification très attendue, cette suppression sera mise en œuvre dès le projet de loi de finances pour 2019. La comptabilité analytique est désormais reconnue comme la comptabilité permettant pour l'Etat l'analyse des coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes, telle que mentionnée à l'article 27 de la LOLF. Cette évolution supprime une dualité de concepts de comptabilité peu lisible et met un terme à un processus de comptabilité dédié, coûteux et peu valorisé.

Cette réforme majeure favorise la mise en œuvre plus systématique d'une comptabilité analytique adaptée et proportionnée aux enjeux financiers tout en valorisant, pour l'ensemble des dépenses, le dispositif de « Justification au Premier Euro » traduisant dans des documents budgétaires remaniés et simplifiés l'emploi des deniers publics.

L'harmonisation de certaines règles relatives au recouvrement des recettes non fiscales

L'article 73 de la loi de finances rectificative pour 2017 du 28 décembre 2017 a prévu la mise en place d'un acte de recouvrement unique dénommé SATD (saisie administrative à tiers détenteur). Le décret GBCP a donc été mis à jour afin de permettre l'utilisation de ce nouvel outil juridique pour les recettes non fiscales.

A compter du 1^{er} janvier 2019, les articles du décret GBCP réguleront, comme actuellement, les contestations relatives aux titres de perceptions. Les contestations relatives aux actes de poursuites seront, quant à elles, régies par les articles L. 281 et R. 281 et suivants du livre des procédures fiscales.

Les critères et le régime des remises sont également harmonisés et précisés.

La simplification du mode de désignation des ordonnateurs secondaires de l'Etat

L'amendement introduit la possibilité de désigner les ordonnateurs secondaires de l'État par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et des ministres intéressés, sans qu'il soit nécessaire que des décrets en Conseil d'État définissent préalablement les catégories d'agents publics auxquels cette qualité peut être conférée.

Des simplifications propres aux organismes publics

Parmi les évolutions significatives, le nouveau texte apporte :

- une clarification et une harmonisation du régime des budgets annexes ;
- un assouplissement des règles relatives à la fongibilité asymétrique ;
- la sécurisation juridique du régime de comptabilité budgétaire simplifié pour les organismes de taille modeste ;
- la sécurisation juridique des modalités de fixation des seuils de visa ou d'avis applicables.

Deux dispositions sont par ailleurs introduites avec la possibilité offerte au contrôleur budgétaire d'inclure des audits dans son programme annuel de contrôle a posteriori et la faculté pour le ministre chargé du budget de procéder au mandatement d'office de sa propre initiative ou à la demande du créancier, après mise en demeure préalable restée sans effet, en cas de refus de l'ordonnateur d'honorer les dettes de l'organisme.

La responsabilisation des gestionnaires et l'allègement des contrôles

La suppression du contrôle de régularité des actes de personnel exercé par les contrôleurs budgétaires

Cet amendement vise à faire des gestionnaires de l'Etat et des organismes les seuls garants de la régularité juridique des actes RH. Il vient par ailleurs parachever l'évolution du contrôle budgétaire avec la priorité donnée à l'appréciation de la soutenabilité budgétaire, de la qualité de la comptabilité et des risques et la fin des contrôles de régularité, déjà effective depuis 2005 pour les actes hors dépenses de personnel.

La modulation des contrôles exercés par les contrôleurs budgétaires au regard des dispositifs de contrôle interne budgétaire et des résultats de leurs propres contrôles

Les règles fixées par le décret GBCP en matière de contrôle budgétaire sont notamment détaillées dans les arrêtés pris en application des articles 105 (pour l'Etat) et 220 (pour les organismes) de ce décret. La modification des articles 106 et 215 vise à favoriser l'émergence d'un dispositif de contrôle budgétaire a priori qui peut être modulé (dans son périmètre et sa périodicité) sur proposition des contrôleurs budgétaires, en fonction de leur évaluation de la maturité du dispositif de contrôle interne budgétaire des ministères ou des organismes et des résultats des contrôles a priori et a posteriori, notamment sur la qualité et la sincérité de la programmation budgétaire.

La suppression du contrôle de l'intervention des contrôles réglementaires préalables lors de l'examen de la validité de la dette par le comptable public

La disposition permet de supprimer un double contrôle (contrôle par le comptable du contrôle préalable de la dépense par le contrôleur budgétaire) tout en sécurisant les relations contractuelles entre d'une part l'Etat ou les organismes soumis au décret GBCP et d'autre part, leurs fournisseurs ou prestataires de service en limitant les blocages tardifs de paiement.

Cette simplification n'exonère pas les ordonnateurs du respect des arrêtés et documents de contrôle budgétaire. Elle ne supprime ni l'interdiction faite aux ordonnateurs de « passer outre » un refus de visa du contrôleur budgétaire sans autorisation du ministre du budget, ni le régime de sanctions prévu par le code des juridictions financières.

Par ailleurs, afin de conserver la portée des refus de visa, ces derniers feront l'objet d'une information par les contrôleurs budgétaires des comptables publics qui procéderont à la suspension des paiements correspondants qui leur seraient éventuellement présentés.

La modulation des contrôles exercés par l'ordonnateur sur la conformité du service fait

Cette mesure de simplification permet à l'ordonnateur de pouvoir présumer, au regard de la nature des dépenses ou de l'analyse des risques, de la conformité du service fait sous des conditions qui seront précisées par arrêté du ministre chargé du budget.

Cette réforme majeure vise à permettre d'adapter l'intensité des contrôles de conformité du service fait à l'enjeu de la dépense, en passant d'une logique de contrôle unitaire à une logique de contrôle systémique intégrant l'ensemble de la chaîne de la dépense. Elle introduit ainsi la possibilité de mieux proportionner le contrôle et le moment où il est réalisé aux risques qu'il vise à couvrir.

La souplesse liée à la possibilité de mener des expérimentations

En application de l'article 37-1 de la Constitution et pour la première fois en matière budgétaire et comptable, le nouveau décret autorise, pour une durée maximale de quatre ans, diverses expérimentations permettant d'éprouver, avant d'envisager de modifier les règles portées par le décret, de nouvelles méthodes de travail ou de nouvelles organisations.

Ces expérimentations seront menées dans les domaines suivants :

Les règles relatives à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires

L'objectif est de pouvoir expérimenter par exemple un document de programmation unique ou un allègement du contrôle sur le schéma d'emplois.

Les règles relatives à l'exercice de la tutelle financière sur les organismes soumis au titre III du décret GBCP

Il s'agit de pouvoir expérimenter une modulation de l'exercice de la tutelle en fonction des enjeux ou une délégation de son exercice.

L'organisation de la chaîne d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat

Il s'agit de permettre de mutualiser, à titre expérimental, certaines tâches dévolues aux centres de services partagés et aux services facturiers.

Ces expérimentations seront précisées par arrêté du ministre chargé du budget.

A l'exception de quelques articles qui nécessitent un arrêté d'application et qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2019, la plupart des dispositions du nouveau texte entrent en vigueur au 1^{er} octobre 2018.