



## **Sujet n° 1 Depuis l'instauration du décret relatif à la Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP), comment évoluent l'autonomie et la responsabilité des ordonnateurs ?**

Après l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF) au 1er janvier 2006, une réforme du décret portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP) de 1962 était devenue indispensable. Il fallait donner un support juridique aux gestionnaires, ce que le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 fait, en consacrant le responsable de la fonction financière ministérielle (Rffim), le responsable de programme (Rprog), le responsable de budget opérationnel (Rbop) et le responsable d'unité opérationnelle (Ru0). Il était également nécessaire de faire le point sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, qui a semblé dépassé du fait du nouveau contexte managérial de la LOLF, mais qui a été logiquement maintenu par le GBCP, qui consacre toutefois de nouvelles possibilités d'assouplissement opérationnel. Le décret GBCP réaffirme par ailleurs la séparation entre ordonnateurs et comptables publics.

Dès lors, dans quelle mesure le décret GBCP fait-il davantage de l'ordonnateur un gestionnaire de crédit ?

### **I) La clarification d'une responsabilité juridique accompagnant une autonomie accrue de l'ordonnateur**

#### **A) La responsabilité de l'ordonnateur**

Les ordonnateurs ont un rôle important dans la gestion financière des deniers publics. De manière pourtant particulièrement évasive, l'article 12 du décret GBCP explique simplement que, "à raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi". Classiquement, les ordonnateurs sont soumis à la juridiction de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Toutefois, les ministres et, dans la plupart des cas, les élus locaux sont placés hors-champ de sa compétence. Aussi la CDBF a une activité assez restreinte. La CDBF inflige, le cas échéant, des amendes aux ordonnateurs. Les montants maximum et minimum de ces amendes sont fixés par le législateur (art. L313-6 du Code des juridictions financières ; minimum fixé à 300€, maximum fixé au double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui était alloué à l'agent condamné, à la date de l'infraction). En outre, la procédure devant la CDBF n'est pas exclusive d'une éventuelle procédure pénale. Les arrêts de relaxe de la CDBF ne sont pas publiables. La publicité des arrêts de condamnation est laissée à l'appréciation de la juridiction.

Au-delà de cette responsabilité juridictionnelle, qui reste assez marginale, les développements de la culture managériale depuis le début des années 2000 posent la question de la responsabilité des ordonnateurs par rapport aux objectifs qui leur sont assignés. Somme toute, la LOLF repose sur l'équation accordant plus de liberté de décision aux gestionnaires, en échange d'une responsabilité accrue par rapport à la satisfaction de leurs objectifs. Le statut de ces "gestionnaires" a été clarifié par l'article 73 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, duquel il résulte qu'ils ont nécessairement la qualité d'ordonnateur ou qu'ils agissent sous sa responsabilité.



B) Une autonomie accrue de l'ordonnateur qui souligne son rôle de gestionnaire budgétaire

Le décret de 2012 reprend presque mot pour mot les dispositions du décret de 1962 concernant les ordonnateurs. Comme par le passé, il distingue trois catégories d'ordonnateurs : les ordonnateurs principaux, les ordonnateurs secondaires, les ordonnateurs délégués ou suppléants. Toutefois, ces similitudes n'excluent une autonomie accrue pour l'ordonnateur. Il convenait aussi d'intégrer les développements de l'informatique comptable (pour l'État, le logiciel Chorus) qui permet de traiter de manière globale une opération financière, de l'engagement par le service ordonnateur jusqu'au contrôle des comptes des comptables par le juge financier. Autrement dit, l'évolution technique permet le décloisonnement des phases de gestion financière, ce qui conduit à atténuer la distinction classique entre le budgétaire et le comptable. Ainsi, si la séparation « fonctionnelle » entre ordonnateur et comptable semble respectée avec une chaîne de traitement appelée ELOP (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement – art 29 et suivant du GBCP), la séparation « organique » est abandonnée avec les services facturiers. Par ailleurs, certaines opérations ont déjà un système dérogatoire à ELOP (par exemple les régies financières, régies de recettes et régies d'avances).

La LOLF a également modifié en profondeur les conditions de l'exécution budgétaire, notamment le rôle des différents acteurs de la dépense à travers deux mécanismes : la fongibilité asymétrique des crédits et le dialogue de gestion. Le décret GBCP a entériné la mise en œuvre de ces nouveaux mécanismes par les ordonnateurs.

II) **Mettre en cohérence les règles de la gestion budgétaire et comptable publique avec les évolutions du cadre de la gestion des finances publiques issues de la LOLF et des exigences de maîtrise pluriannuelle des comptes publics.**

A) Un ordonnateur au rôle mis en cohérence avec les objectifs de la LOLF

La mise en œuvre de la nouvelle comptabilité d'exercice prévue par la LOLF devait être mieux encadrée. Le nouveau cadre budgétaire et comptable introduit par la LOLF (missions, programmes) et sa déclinaison en gestion devaient être précisés, qu'il s'agisse des règles de gestion des autorisations budgétaires, du rôle et des responsabilités des acteurs désormais impliqués tant du point de vue comptable que budgétaire, des outils de pilotage et de contrôle de la gestion ou encore des exigences de qualité de la production des comptes.

Le décret actualise par ailleurs les modalités de la gestion publique au regard des évolutions récentes, comme le passage à la pluriannualité et le déploiement du système d'information financière et comptable de l'État Chorus, qui ont induit de nouvelles modalités opérationnelles de la gestion publique et de nouvelles organisations. Il fonde une démarche innovante de programmation par les gestionnaires de l'utilisation des crédits et emplois autorisés par le Parlement sur plusieurs années.

B) La responsabilité et l'autonomie de l'ordonnateur aux limites de la responsabilité managériale



Le contexte « managérial » de la LOLF a participé aux volontés de décloisonner des phases de gestion financière (pour l'État via l'application CHORUS), d'atténuer la distinction « classique » entre budgétaire et comptable.

Si l'ordonnateur a obtenu une responsabilité de type managériale, le contenu de cette responsabilité managériale reste à définir. La puissance publique ne peut simplement se désinvestir d'une de ses missions dont les résultats seraient insatisfaisants, et elle ne peut pas licencier le gestionnaire défaillant, car celui-ci est soit un élu soit souvent un fonctionnaire. Aussi la question de la responsabilité des ordonnateurs ouvre vers celle, encore en friche juridique, de la responsabilité managériale, sanctionnant la réalisation des objectifs. Les difficultés à développer cette dernière forme de responsabilité sont révélatrices des importantes limites de la convergence entre gestion publique et privée.

#### Conclusion

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'État, dans l'optique d'une meilleure maîtrise de l'exécution budgétaire et d'une optimisation de la dépense publique. Le devenir du régime de responsabilité des gestionnaires publics reste à écrire.



## Sujet n° 2 La réduction de la dépense publique : obstacles et leviers

Depuis la première tentative de « *rationalisation des choix budgétaires* » en 1968 (la RCB) jusqu'aux « *revues de dépenses* » du dernier quinquennat, les dispositifs visant à améliorer la « *performance* » des administrations publiques, parmi lesquels la LOLF occupe une place centrale, ont pourtant été très nombreux. Ils ont largement échoué alors que l'information budgétaire et comptable est très riche en France.

La France est au deuxième rang de l'Union européenne pour son déficit public et au premier rang pour ses dépenses publiques, dont l'utilité est souvent trop faible. Cette incapacité à maîtriser nos finances publiques et à optimiser nos dépenses est souvent imputée à un manque de rationalité des choix budgétaires, qui tiendrait lui-même à l'insuffisance des informations disponibles et des évaluations.

Dans quelle mesure la rationalisation de la dépense publique peut-elle être améliorée ?

- I) Les essais de rationalisation des choix budgétaires ont été nombreux et ont échoué malgré la richesse de l'information disponible
- A) Les tentatives de rationalisation des choix budgétaires ont été nombreuses

Créée en mai 1968, en s'inspirant de démarches semblables mises en œuvre aux Etats-Unis, la RCB a été la première grande réforme en France visant à éclairer les choix budgétaires par des évaluations des politiques publiques. Parmi les successeurs de la RCB figurent notamment la « *circulaire Rocard* » de 1989, la « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP) de la période 2007-2012 et la « *modernisation de l'action publique* » (MAP) des années 2012 à 2017.

Ces démarches visaient néanmoins toutes une plus grande efficacité des politiques publiques grâce à des décisions mieux éclairées par des évaluations reposant elles-mêmes sur des données budgétaires et comptables complètes et fiables. Cette ambition a atteint un sommet avec la loi organique relative aux lois de finances (la LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001. Elle avait ainsi notamment pour objectifs de : rénover profondément le système budgétaire et comptable de l'Etat, autour d'une comptabilité générale inspirées de la comptabilité des entreprises ; accroître ses « *performances* », en les mesurant par des « *indicateurs de performances* » présentés dans des « *projets et rapports annuels de performance* » (les PAP et RAP), en justifiant les dépenses publiques « *au premier euro* » et en rendant les gestionnaires des programmes budgétaires « *responsables* » de la réalisation de ces performances.

- B) Ces tentatives ont largement échoué

La LOLF a certes contribué à améliorer la gestion publique, par exemple en ventilant le budget en 118 programmes correspondant à des actions et des objectifs mieux identifiés et dotés de crédits fongibles, au lieu de 800 chapitres. Son « *dispositif de performance* » n'a toutefois aucun impact sur la gestion publique. La répartition des crédits budgétaires n'a ainsi aucun rapport avec les indicateurs des PAP et RAP. S'agissant des démarches les plus récentes de rationalisation des choix budgétaires, la RGPP a certes permis de réaliser des économies significatives, notamment grâce au non-remplacement d'un départ en retraite sur deux dans les services de l'Etat, mais leur ampleur est restée limitée au regard des enjeux. Les effets de la MAP et des dernières revues de dépenses ont été encore plus faibles.



Aucun pays n'a établi de lien automatique entre performances des services et dotations budgétaires mais une mission d'information de l'Assemblée nationale soulignait en 2009 que « *si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer* », ce qui n'est pas le cas. Selon ce rapport, le dispositif de performance « *est vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion* ». En 2011, la Cour des comptes concluait un rapport sur le bilan des dix premières années de la LOF en soulignant que « *la déception est réelle* » au regard de l'ambition portée par les débats parlementaires d'une contribution de la LOLF à la réforme de l'Etat. Ces observations, qui sont des euphémismes, restent d'actualité en 2020.

II) L'information doit encore être améliorée et l'évaluation des politiques publiques doit être renforcée

A) L'information doit encore être améliorée

Les informations publiées par certaines administrations publiques sont encore insuffisantes. C'est notamment le cas des collectivités territoriales. Leurs restitutions comptables pourraient être améliorées. Les données relatives au coût des services publics locaux ou à leurs interventions dans le domaine économique et social sont limitées. Quand elles existent, elles sont souvent établies en utilisant des méthodes hétérogènes si bien qu'il est très difficile d'en tirer des statistiques nationales.

Les informations publiées par les services de l'Etat restent elles-mêmes perfectibles. C'est par exemple le cas des statistiques fiscales disponibles sur le site de la direction générale des finances publiques, qui pourraient être plus récentes, plus détaillées et mieux documentées. Comme le rappelait récemment la Cour des comptes, les données produites en France par le système public de santé sont uniques au monde par leur richesse mais difficilement accessibles.

B) L'évaluation des politiques publiques doit être renforcée

Le renforcement de l'évaluation des politiques publiques est une demande récurrente depuis très longtemps du Parlement, de la Cour des comptes, de l'Université. Tous les gouvernements qui se sont succédés ont eu à cœur de satisfaire cette demande et des progrès ont été réalisés, en partie parce que les données produites par les administrations sont plus facilement accessibles aux chercheurs. La systématisation des études d'impact des projets de loi ou encore l'inscription de plus en plus fréquente d'une obligation d'évaluation a posteriori dans les nouvelles lois peuvent également, par exemple, être signalées. Il reste que beaucoup de progrès sont encore nécessaires et possibles.

Il est évidemment préférable d'appuyer les réformes sur des évaluations approfondies, mais il ne faut pas que l'insuffisance des évaluations disponibles soit un alibi pour les reporter. Il s'agit de mettre en œuvre des mesures permettant une réduction significative des dépenses publiques pour réduire le déficit public, puis les prélèvements obligatoires.

## Conclusion

L'information disponible sur les finances publiques doit certes encore être améliorée et les évaluations de politiques publiques doivent devenir beaucoup plus systématiques, mais il ne faut pas trop en attendre. L'information ne rendra jamais suffisamment compte de la complexité des interventions



publiques et des phénomènes économiques ; les conclusions des évaluations seront toujours fragiles. En dépit des incertitudes sur leurs effets, des mesures fortes de réduction des dépenses publiques doivent être décidées. Elles peuvent s'appuyer sur les très nombreux rapports et études qui existent déjà et qui suffisent largement.