



Avis n° 2011-08
du 17 octobre 2011
afférent au projet de décret
relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

Le Conseil de normalisation des comptes publics réuni le 17 octobre 2011 a rendu l'avis suivant sur le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui lui a été soumis le 1^{er} septembre 2011 par le directeur du budget et le directeur chargé de la gestion publique des ministères économique et financier.

Remarques liminaires

S'agissant des organismes qui seront soumis aux dispositions de ce projet de décret, la saisine du directeur du budget et du directeur chargé de la gestion publique précise que leur périmètre exact reste à finaliser, notamment du fait des consultations ministérielles en cours, et sera communiqué ultérieurement au Conseil.

Le Conseil note par ailleurs que les références des articles législatifs et réglementaires visant le décret n° 62-1587 portant règlement général sur la comptabilité publique et devant être abrogés lors de l'adoption du nouveau décret ne lui ont pas été communiquées.

Avis du Conseil

Le Conseil a examiné le projet de décret joint à la lettre de saisine du 1^{er} septembre 2011 (version du 21 juillet 2011) ainsi que les amendements rédigés postérieurement par la direction du budget et la direction générale des finances publiques¹, à la suite de diverses observations formulées par le Conseil lors de ses séances préparatoires au présent avis.

Sous réserve des remarques liminaires mentionnées *supra*, le Conseil donne un avis favorable sur ce projet de décret.

¹ Le texte des articles amendés entrant dans le champ de compétence du Conseil est présenté en annexe 2 du présent avis.

ANNEXE 1

COMPOSITION DU COLLEGE DU CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS

Les membres de droit sont :

- le premier président de la Cour des comptes ou un magistrat désigné par celui-ci ;
- le président du comité des finances locales ou son représentant ;
- le secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale ou son représentant ;
- le chef du service de l'inspection générale des finances ou son représentant ;
- le directeur général des collectivités locales ou son représentant ;
- le directeur de la sécurité sociale ou son représentant ;
- le directeur général du Trésor et de la politique économique ou son représentant ;
- le directeur général des finances publiques ou son représentant ;
- le directeur du budget ou son représentant.

Les personnalités qualifiées sont :

- le président de l'Autorité des normes comptables ;
- deux membres du collège de la même autorité ;
- trois personnalités qualifiées en matière de comptabilité privée ;
- trois personnalités qualifiées en matière de finances publiques.

ANNEXE 2

ARTICLES AMENDES ENTRANT DANS LE CHAMP DE COMPETENCE DU CONSEIL

Article 1^{er}

Les dispositions communes définies en première partie du présent décret forment le corps des principes fondamentaux de la gestion budgétaire et comptable publique applicables aux personnes morales suivantes :

1° L'État ;

2° Les collectivités territoriales, leurs établissements publics; les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole, les établissements publics locaux d'enseignement maritimes et aquacoles ;

3° Les établissements publics de santé ainsi que, lorsqu'ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique, les groupements de coopération sanitaire et les groupements de coopération sociale et médico-sociale ;

4° Les autres administrations publiques, au sens du Règlement (CE) du 25 juin 1996 susvisé, qui ont la personnalité morale de droit public et dont la liste est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget ;

5° Après avis conforme du ministre chargé du budget et lorsque leur texte institutif le prévoit, les personnes morales de droit privé relevant de la catégorie des administrations publiques au sens du Règlement (CE) du 25 juin 1996 susvisé ;

6° Les autres personnes morales de droit public, sauf si leur texte institutif les en dispense.

Ces dispositions s'appliquent également aux groupements d'intérêt public lorsqu'ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique dans les conditions prévues par l'article 112 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Article 2

Les dispositions propres à l'État sont fixées en deuxième partie.

Les dispositions propres aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics; aux établissements publics locaux d'enseignement, aux établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole et aux établissements publics locaux d'enseignement maritimes et aquacoles sont fixées au Code général des collectivités territoriales, au code de l'action sociale et de la famille, au code de la construction et de l'habitation, au code de l'éducation, au code rural et de la pêche maritime et par les autres lois et règlements en vigueur.

Les dispositions propres aux établissements publics de santé ainsi qu'aux groupements de coopération sanitaire et aux groupements de coopération sociale et médico-sociales, mentionnés au 3° de l'article, sont fixées au code de la santé publique et au code de l'action sociale et de la famille.

Les dispositions propres aux personnes morales mentionnées au 4° de l'article 1er sont fixées en troisième partie.

Les dispositions propres aux personnes morales mentionnées aux 5° et 6° de l'article 1er ainsi qu'aux groupements d'intérêt public mentionnés au huitième alinéa de l'article 1er sont également fixées en troisième partie dans les conditions prévues par les textes ou conventions les instituant.

Article 15

Dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé :

1° De la tenue de la comptabilité générale ;

2° De la tenue de la comptabilité des valeurs inactives ;

3° Sous réserve des compétences de l'ordonnateur, de la tenue de la comptabilité budgétaire ;

4° De la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui leur sont remis par les ordonnateurs ;

5° Du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre ou document dont ils assurent la conservation ;

6° De l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer ;

7° Du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ;

8° De la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations ;

9° De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux personnes morales mentionnées à l'article 1er ;

10° Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;

11° De la conservation des justificatifs des opérations transmis par l'ordonnateur et des documents de comptabilité, dans les conditions prévues à l'article 50.

Article 51

La comptabilité publique est un système d'organisation de l'information financière permettant :

1° De saisir, de classer, d'enregistrer et de contrôler les données des opérations budgétaires, comptables et de trésorerie afin d'établir des comptes réguliers et sincères ;

2° De présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice ;

3° De contribuer au calcul du coût des actions ou des services et, le cas échéant, des coûts de revient.

Article 53

La comptabilité publique comporte une comptabilité générale et, sous des formes adaptées à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1er, une comptabilité budgétaire.

En outre, selon les besoins et les caractères propres à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1er, il est également tenu :

1° Une comptabilité d'analyse des coûts ;

2° Une comptabilité analytique ;

3° Une comptabilité des valeurs inactives.

Les comptabilités mentionnées au présent article sont complémentaires et cohérentes entre elles.

Article 56

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.

Article 78

Sous l'autorité du ministre chargé du budget, les comptables publics, principaux ou secondaires de l'État, exécutent toutes opérations de recette et de dépense du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, toutes opérations de trésorerie et, d'une manière générale, toutes opérations financières dont l'État est chargé. Ils s'assurent de la sincérité des enregistrements comptables et veillent au respect des procédures comptables de l'Etat. Les comptables publics principaux centralisent les opérations

faites pour le compte de l'État par les autres comptables publics, les régisseurs et les correspondants locaux du Trésor ainsi que les opérations faites pour leur compte par d'autres comptables publics. Par dérogation au principe énoncé au premier alinéa de l'article 6, les comptables publics de l'État qui ont en charge le recouvrement d'impositions de toutes natures et recettes assimilées, ainsi que des pénalités fiscales et frais de poursuites et de justice y afférents, sont habilités à exercer, certaines des opérations dévolues aux ordonnateurs. Les comptables publics de l'État relèvent de la direction générale des finances publiques et, pour les matières qui lui incombent, de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Article 81

Sans préjudice des dispositions de l'article 80, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'économie exécute et comptabilise les opérations relatives à la dette de l'État ou garantie par celui-ci, les opérations de couverture des risques financiers de l'État, ainsi que les opérations relatives à la trésorerie de l'État effectuées avec les instituts d'émission, les correspondants du Trésor de caractère national et les institutions internationales dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget.

Il comptabilise les participations financières de l'État et les créances rattachées à ces participations.

Il assure la tenue du compte de la Commission européenne retraçant l'intégralité des versements entre la France et l'Union européenne.

Article 85

Le comptable centralisateur des comptes de l'État est chargé :

1° De centraliser la comptabilité des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux ;

2° D'enregistrer les opérations permettant au ministre chargé du budget d'arrêter le compte général de l'État ;

3° D'effectuer des écritures complémentaires pour le compte et au nom des comptables principaux dans le cadre des opérations de fin d'exercice ;

4° De produire les documents périodiques retraçant la situation de l'exécution budgétaire, la trésorerie et la situation patrimoniale et financière de l'État.

Par dérogation à l'article 12, le comptable centralisateur des comptes de l'État n'a ni la qualité de comptable principal ni celle de comptable secondaire. Les dispositions prévues aux articles 11, 14 et 63 ne lui sont pas applicables.

Article 163

La qualité des comptes de l'État est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis dans les règles arrêtées par le ministre chargé du budget, dans les conditions fixées à l'article 52. Elle repose sur le contrôle interne comptable défini à l'article 166.

Article 166

Sont mis en place dans chaque ministère un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable.

Le contrôle interne budgétaire a pour objet de maîtriser les risques afférents à la qualité de la comptabilité budgétaire et la soutenabilité budgétaire de la programmation et de son exécution.

Le contrôle interne comptable a pour objet la maîtrise des risques afférents à la qualité des comptes depuis le fait générateur jusqu'à son dénouement comptable. Elle implique le respect des critères de qualité comptable de réalité, de justification, de présentation et bonne information, de sincérité, d'exactitude, de totalité, de non compensation, d'imputation et de rattachement à la bonne période comptable et au bon exercice.

Le ministre chargé du budget définit les cadres de référence interministériels des contrôles internes budgétaire et comptable. Il s'assure de leur bonne mise en œuvre dans les ministères.

Le comptable public de l'État met en œuvre un dispositif de contrôle interne comptable ayant pour objet de maîtriser les risques afférents à l'activité de ses services. Sans préjudice des compétences de l'ordonnateur, il s'assure de la qualité du contrôle interne mentionné au troisième alinéa et afférent aux opérations assignées sur son poste comptable.

Article 193

Lorsque l'établissement de ceux-ci est prescrit, l'agent comptable élabore les comptes consolidés ou combinés en liaison avec l'ordonnateur.