

# MÉMENTO

# DES

# FINANCES

# PUBLIQUES

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2017



|  |    |  |
|--|----|--|
| LE CADRE NORMATIF DES FINANCES PUBLIQUES                       | 2  |  |
| DES LOIS DE FINANCES POUR AUTORISER INFORMER ET RENDRE COMPTE  | 4  |  |
| LES DYNAMIQUES DE LA DÉPENSE PUBLIQUE                          | 19 |  |
| LES LEVIERS DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE                 | 22 |  |
| DES OUTILS POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE | 25 |  |

# LE CADRE NORMATIF DES FINANCES PUBLIQUES



## LE CADRE EUROPÉEN

### Le pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Adopté en juin 1997, le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est le premier instrument dont les 15 États membres fondateurs de la zone euro se sont dotés pour coordonner leurs politiques budgétaires nationales et éviter l'apparition de déficits publics excessifs.

Il comporte des dispositions préventives et des dispositions correctrices. Le volet préventif prévoit et organise la transmission chaque année à la Commission européenne des programmes de stabilité ou de convergence qui définissent un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel pour chaque État membre. Le volet correctif vise, quant à lui, à éviter les écarts aux valeurs de référence (déficit maximum de 3 % du PIB et dette maximum de 60 % du PIB). En cas de non-respect, un État membre peut faire l'objet d'une procédure pour déficits excessifs, assortie le cas échéant de sanctions pouvant aller jusqu'à une amende.

**Le cadre européen des finances publiques a été progressivement renforcé, notamment après la crise des dettes souveraines de 2011.**

### Le « six-pack »

Ensemble de 6 textes européens adopté le 4 octobre 2011 et entré en vigueur en novembre de la même année, le « Six-pack » a substantiellement renforcé la gouvernance économique et budgétaire dans les 27 États membres de l'Union européenne. Concrètement, il renforce les volets préventif et correctif du PSC. Il permet une surveillance accrue des budgets des États membres, et prévoit des mécanismes de sanctions en cas de déficits excessifs et de non-respect de l'objectif budgétaire imposé par l'Union européenne. Le « Six-pack » donne également un cadre juridique au semestre européen de coordination des politiques économiques, mis en place pour la première fois au printemps 2011. Il assure la coordination *ex ante* des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'Union

européenne et renforce le contrôle des politiques budgétaires de chaque État au moment de la préparation du budget annuel.

### Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé en mars 2012 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, prévoit l'introduction par les États membres dans leur droit national de procédures garantissant le respect d'une « règle d'or », définie comme une règle de solde structurel ne pouvant excéder un déficit de 0,5 % du PIB.

### Le « two-pack »

Corpus constitué de deux règlements communautaires, le « two-pack », entré en vigueur le 30 mai 2013, complète le « six-pack » et consolide l'encadrement des politiques budgétaires au sein de la zone euro, notamment au cours du processus d'élaboration des budgets nationaux. Il représente une avancée supplémentaire en matière de surveillance budgétaire : il impose par exemple à tous les États membres de la zone euro un calendrier budgétaire commun, et prévoit également des dispositions particulières pour les États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif.



**Plafonds à ne pas dépasser par les États-membres :**

**3** % du PIB  
de déficit,

**60** % de PIB  
d'endettement,

**0,5** % de PIB  
de déficit structurel.



### LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (HCFP)

Le TSCG prévoit que le respect de la règle d'équilibre budgétaire soit surveillé par un organe national indépendant. En France, le Haut Conseil des finances publiques, autorité indépendante présidée par le premier Président de la Cour des comptes, a ainsi vocation à émettre des avis publics sur les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour construire les lois de finances ou sur la conformité des projets de lois à la trajectoire de solde structurel déterminée dans la loi de programmation. Il relève également les écarts importants en exécution et peut s'exprimer, le cas échéant, sur la nécessité de déclencher un mécanisme de correction.

En septembre 2017, le HCFP a été saisi par le Gouvernement, en application de l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, pour remettre un avis sur les prévisions macroéconomiques et les éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposent les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018.

## LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

### Le programme de stabilité

Institués par le pacte de stabilité et de croissance comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques, les programmes de stabilité existent depuis 1999. Ils sont transmis par tous les membres de l'Union européenne chaque année à Bruxelles et projettent l'état de leurs finances publiques à moyen terme. Ils doivent permettre une meilleure prise en compte des préconisations européennes par les États membres au moment du vote du budget d'une part et aboutir à une politique budgétaire agrégée mieux articulée avec les politiques de croissance de l'Union européenne d'autre part. Depuis 2011, dans le cadre du « semestre européen », les États transmettent leur programme avant la fin du mois d'avril. Par ailleurs, le Gouvernement adresse désormais au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne,

le projet de programme de stabilité. Le Parlement peut ainsi débattre du projet et se prononcer par un vote.

### La trajectoire, une perspective pluriannuelle retracée par les lois de programmation des finances publiques

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) sont prévues par l'article 34 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008 et encadrées par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, transposition du TSCG européen dans le droit national. Elles inscrivent la stratégie des finances publiques dans un cadre pluriannuel visant à l'équilibre. Ces lois ordinaires, sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire, définissent la trajectoire financière globale de l'ensemble des administrations publiques (APU) en précisant les soldes effectif et structurel des APU en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme (OMT).

# DES LOIS DE FINANCES POUR AUTORISER, INFORMER ET RENDRE COMPTE

### LE CADRE : LA LOLF

Les lois de finances sont encadrées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), texte de nature organique qui en fixe le contenu, en détermine la présentation et en régit l'examen et le vote. Les règles ainsi définies par la LOLF, votée en 2001 et appliquée à partir de la loi de finances pour 2006, se sont substituées à celles de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Véritable constitution financière de l'État, la LOLF a réformé en profondeur la construction et le suivi du budget de l'État. La LOLF propose un budget lisible, présenté par politiques publiques (sécurité, culture, éducation, justice, etc.) appelées « missions », et non plus exclusivement par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.). Ces missions sont elles-mêmes déclinées en programmes.

La LOLF propose un budget transparent et complet, permettant aux parlementaires et, à travers eux, aux citoyens, d'avoir une vision précise et étayée des politiques publiques et des dépenses de l'État associées. En effet, les administrations doivent expliquer comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition dès le premier euro – on parle de « justification au premier euro ». La LOLF propose en outre un budget axé sur la performance, c'est-à-dire précisant pour chaque politique publique des objectifs associés à des résultats attendus. Pour chaque programme sont ainsi déclinés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés. Ces éléments figurent dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances. Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme (RPROG) s'engage sur cette base. Il rendra compte au Parlement de la gestion effectuée et des résultats obtenus lors de l'examen de la loi de règlement, dans le rapport annuel de performances (RAP) du programme. La LOLF permet enfin de disposer de comptes plus sincères : « L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de ses opérations.

**Loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (La LOLF) Promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001 et mise en œuvre pour le projet de loi de finances 2006, la LOLF remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959 et devient la nouvelle constitution financière de l'État.**

En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». La comptabilité budgétaire se fonde, comme l'autorisation budgétaire, sur le principe d'annualité et permet de suivre et de restituer les dépenses au moment où elles sont engagées puis payées et les recettes au moment où elles sont encaissées. Elle rend ainsi compte des engagements pris au cours de l'exercice et dont le décaissement pourra intervenir sur un exercice ultérieur. Elle rend compte des effectifs employés par l'État. La vision de caisse ne permet pas de mesurer les amortissements, les provisions, les stocks, etc. L'approche patrimoniale des comptes de l'État portée désormais par le compte général de l'État (CGE) complète ainsi la vision budgétaire.



## QU'EST-CE QU'UNE MISSION ?

**Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Selon l'article 7-1 de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères. La mission peut donc être soit infraministérielle, soit ministérielle, soit interministérielle. La mission constitue l'unité de vote des crédits et les parlementaires ont la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. En revanche, en application de l'article 40 de la Constitution, le montant global des crédits de la mission ne peut être accru par le Parlement.**

## LES TYPES DE LOIS DE FINANCES

Il existe trois catégories principales de lois de finances :

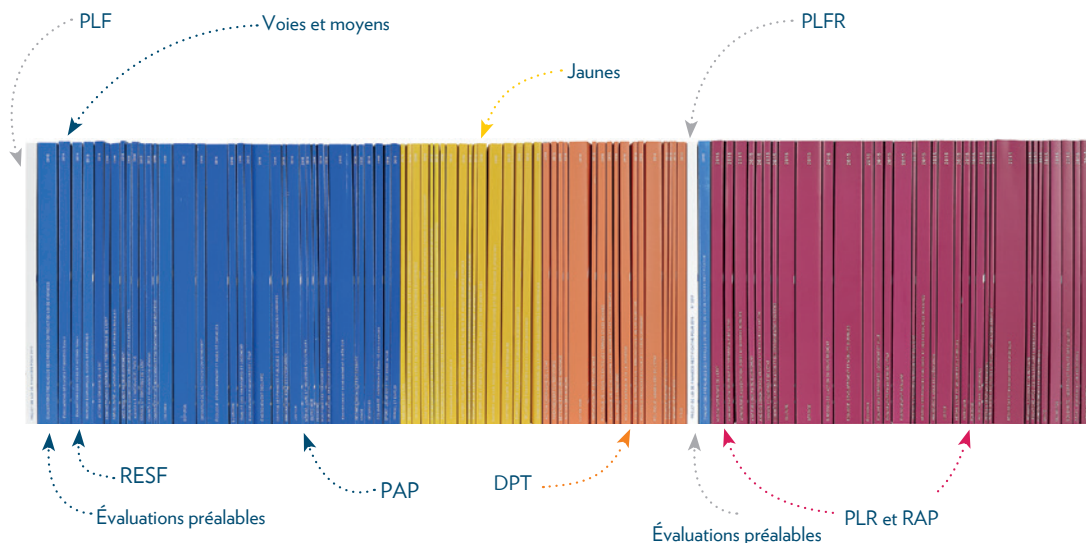
**1 La loi de finances de l'année, ou loi de finances initiale (LFI) :** le projet de loi de finances obligatoirement transmis au Parlement « au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget » (article 39 de la LOLF), fait l'objet d'un examen pendant les trois derniers mois de l'année précédente et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année concernée pour l'ensemble de l'année à venir. Il est accompagné des projets annuels de performance et d'annexes générales.

**2 Les lois de finances rectificatives (LFR)** ajustent les prévisions de recettes ainsi que les ouvertures de crédits de la loi de finances initiales en cours. Traditionnellement, une loi de finances rectificative est présentée en fin d'année, à la mi-novembre, pour corriger les prévisions et ajuster les niveaux de crédits au regard des besoins de l'exécution budgétaire (« collectif

budgétaire »). Sa préparation et son examen au Parlement se déroulent en parallèle de la discussion du projet de loi de finances de l'année.

**3 La loi de règlement et d'approbation des comptes de l'État** est impérativement transmise au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exécution concernée. Cette loi arrête le montant définitif des ressources et des charges du budget de l'État pour l'année considérée en comptabilité budgétaire, et porte le compte général de l'État, qui en exprime les comptes non plus en comptabilité budgétaire, mais en comptabilité patrimoniale. En vertu de la LOLF, ces comptes sont certifiés par la Cour des comptes.

Il existe également un 4<sup>e</sup> type de loi de finances : les lois spéciales. Elles s'appliquent dans le cas où le Parlement n'a pas adopté, en temps, le projet de loi de finances. Les lois spéciales autorisent le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants puis à ouvrir, au cas par cas, des crédits pour les différents services. Il s'agit d'une mesure d'urgence qui n'a pas vocation à être utilisée en temps normal.



Documents budgétaires d'un exercice.





## DES DOCUMENTS POUR INFORMER : LE PLF ET SES ANNEXES

Le budget de l'État s'organise autour des recettes, du solde budgétaire et de la dépense, selon, pour celle-ci, une structure lisible (missions, programmes, titres - natures de dépenses,), développant largement l'information du Parlement (actions qui sont des détails des programmes, justification au premier euro, opérateurs, dépenses fiscales), axée sur la performance (stratégie, objectifs, indicateurs).

### Le projet de loi de finances (PLF)

La LOLF dote le projet de loi de finances d'une structure qui donne corps au principe constitutionnel d'autorisation des recettes et des dépenses, et favorise la clarté du débat.

- En introduction, on trouve un exposé des motifs qui présente les orientations générales du projet.
- Ensuite, depuis la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, figure un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant pour l'année l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques. L'article liminaire expose également le scénario macroéconomique sous-jacent qui sert de base à la construction du projet de loi. Ainsi, l'article liminaire du PLF 2018 précise les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2018, les prévisions d'exécution 2017 et l'exécution 2016.

- La première partie, « Conditions générales de l'équilibre financier », a principalement trait aux recettes. Elle autorise la perception des impôts existants, comprend l'ensemble des mesures, notamment fiscales, ayant un impact sur le budget de l'État pour l'année du PLF. Elle détermine, dans un « article d'équilibre » les conditions de l'équilibre général du budget, autorise un niveau global de dépenses pour y parvenir, et en prévoit les modalités de financement. La première partie fait nécessairement l'objet d'un vote avant de passer à la seconde.
- La seconde partie, relative aux dépenses, porte principalement sur les moyens budgétaires des ministères. Elle fixe, pour chaque mission, c'est-à-dire un ensemble cohérent de politiques publiques, un plafond de crédits d'engagement et de paiement. Chaque mission fait l'objet d'un vote au Parlement. Éclairé par les documents budgétaires, celui-ci peut ainsi discuter des ressources publiques allouées chaque année aux différentes politiques publiques, et effectuer des réallocations entre programmes d'une même mission. Elle comporte également les emplois autorisés par ministère exprimés en ETPT (équivalents temps plein travaillés).

Par ailleurs, des états législatifs annexés développent certains articles du PLF.

### Évaluations préalables des articles du PLF

Pour chaque article soumis à une évaluation préalable sont notamment présentés :

- le diagnostic des difficultés à résoudre et les objectifs de la réforme envisagée ;
- les différentes options envisageables, leurs avantages et inconvénients respectifs ;
- le dispositif juridique retenu, son articulation avec le droit européen et ses modalités d'application dans le temps et sur le territoire ;
- l'impact de la disposition envisagée, en distinguant incidences (économiques, financières, sociales et environnementales) et les conséquences (budgétaires, sur l'emploi public et sur la charge administrative) pour les administrations.



## Évaluation des voies et moyens

L'évaluation des voies et moyens comprend deux tomes. Le tome 1 est remis au Parlement en amont du débat budgétaire. Ce document budgétaire présente de façon détaillée les recettes de l'État par nature d'impôt ou par ligne de recette non fiscale. Pour chacune de ces recettes, le document propose :

- un éclairage très pédagogique sur la nature de la recette, la méthode retenue pour son évaluation, ainsi que son évolution sur 3 années ;
- un rappel de l'exécution de l'exercice antérieur, un point sur le budget en cours d'exécution, et une actualisation de la prévision le cas échéant ;
- une prévision du montant des recettes attendues pour l'année à venir.

Le tome 2 permet de donner une information exhaustive sur les dispositifs de dépenses fiscales, en détaillant notamment leur impact global sur les recettes du budget de l'État et en expliquant l'évolution de leur coût depuis le dernier projet de loi de finances. Les dépenses fiscales

recouvrent l'ensemble des dispositions, de nature dérogatoire à la norme fiscale, dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes.

## Rapport économique et financier (RESF)

Le rapport économique, social et financier (RESF) détermine l'évolution prévisible des principales données macro-économiques et de finances publiques. Ces prévisions sont publiées sous la forme de deux fascicules : Le tome 1 décrit les perspectives économiques et l'évolution des finances publiques de l'année à venir, ainsi que la trajectoire prévue pour les quatre années à venir. Il comprend ainsi les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France.

Le tome 2 présente des tableaux de données statistiques sur les années passées.

## Les projets annuels de performance (PAP)

Les projets annuels de performances (PAP) retracent, mission par mission, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat. Les PAP permettent aussi, grâce à des informations sur la justification des crédits au premier euro et l'analyse des coûts, une meilleure compréhension de la dépense.

Ils comportent également une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois, ainsi que des emplois des ministères et leur structure.

## Les annexes générales : DPT et jaunes

Les documents de politique transversale (DPT), aussi appelés « orange budgétaires », portent sur des politiques publiques associant plusieurs programmes conduits par différents ministères. Le PLF 2018 comporte 21 DPT, portant notamment sur la politique immobilière de l'État, la lutte contre le changement climatique, et la politique en faveur de la jeunesse. Les « jaunes budgétaires » présentent l'effort financier de l'État, au profit de l'Union européenne, ou encore les transferts de l'État aux collectivités territoriales.



Chaque année, la direction du Budget produit en moyenne :

**151** documents budgétaires (projet de loi de finances, projets de lois de finances rectificatives, projet de loi de règlement et leurs annexes) soit 25 166 pages ;

**32** PAP ;

**28** jaunes ;

**19** documents de politique transversale (DPT).



## LE VOLET « OPÉRATEURS » DES PAP

La loi organique relative aux lois de finances prévoit que les projets annuels de performance (PAP) associés à chaque programme comportent une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public (opérateurs de l'État). L'information relative aux opérateurs de l'État fournie au Parlement dans le cadre des PAP, donnant lieu à un volet spécifique de ces documents, a été

enrichie. Au-delà de la présentation de leurs emplois, les volets opérateurs des PAP comprennent également la présentation détaillée de chaque opérateur ou catégorie d'opérateurs (missions, orientations, gouvernance et pilotage stratégique), la présentation des crédits qui leur sont versés (détaillés par mission, par programme et par imputation budgétaire), leur budget et leur contribution aux dépenses d'avenir.

L'article 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes prévoit que le Gouvernement présente désormais « en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ». Cette nouvelle

obligation d'information à destination du Parlement s'est traduite en 2017 par la refonte du jaune sur la gestion des autorités publiques indépendantes dont le périmètre a été étendu aux AAI et le contenu a été enrichi de nouveaux éléments d'information (répartition des emplois, parc immobilier, rémunération du président et des membres de l'autorité).



## LE JAUNE « OPÉRATEURS »

La loi de règlement pour 2005 a prévu que le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers. Cette obligation de publication prend la forme chaque année d'un « jaune Opérateurs » annexé au PLF, structuré en 2018 autour des trois parties suivantes : la notion d'opérateur, les éléments de synthèse du PLF sur les opérateurs (périmètre, financements, emplois, gouvernance) et des éléments relatifs aux organismes non opérateurs (synthèse des engagements financiers pris par les ODAC notamment).

À noter : la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a enrichi les exigences de publication dans le cadre du « jaune opérateurs », cette annexe au PLF devant depuis également présenter : un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs ressources propres, de leur fonds de roulement, du total des emplois



rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés et l'évolution, sur les trois derniers exercices, de la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi que du rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette de leur parc immobilier. Le jaune « Opérateurs » est également le support de la publication, chaque année, de la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, imposée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019.

## ÉLABORER LE BUDGET : UN ACTE POLITIQUE

### La phase administrative de la procédure budgétaire, ou la préparation du projet de loi de finances initiale

Le budget est pour le Gouvernement un exercice qui doit permettre le respect de notre trajectoire pluriannuelle de finances publiques et de nos engagements européens, tout en dégagant les moyens nécessaires au financement de ses priorités et en lui permettant de faire face aux imprévus.

Sa préparation débute par une phrase d'instruction administrative.



Si les mesures d'ajustement des recettes sont en grande partie instruites au sein même du ministère de l'Économie et des Finances, la détermination des plafonds des dépenses par programme nécessite une phase d'échanges avec l'ensemble des ministères.

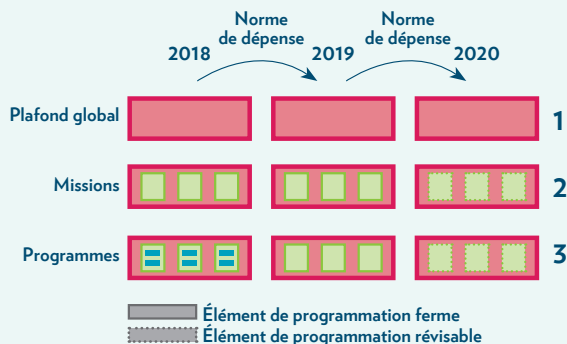
Cette phase d'échanges et de négociations est coordonnée par le ministère chargé du Budget, sous l'autorité du Premier ministre, qui reste l'arbitre entre les ministres sectoriels et le ministre chargé du Budget.

Le calendrier en est très précis : ces interactions commencent dès les premiers mois de l'année avec des réunions techniques, qui permettent des échanges entre services sur l'exécution, les tendancielles d'évolution des dépenses et l'actualité budgétaire.

## LE BUDGET PLURIANNUEL

Le budget pluriannuel est présenté au moment du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) avant l'été et intégré à la loi de programmation des finances publiques examinée à l'automne certaines années. La loi de programmation permet de définir la trajectoire des finances publiques sur la période, en définissant pour trois ans au moins, la programmation des dépenses, des recettes et du solde publics. Pour l'État, un plafond global de dépenses est fixé sur le périmètre de la norme de dépense ainsi que des plafonds de dépenses par missions (ou grandes politiques publiques). La préparation du projet de loi de finances (PLF) suit ainsi une procédure différente les années de préparation du budget triennal et les années suivantes où la loi de finances est une simple actualisation de la deuxième échéance du budget triennal.

### L'enchaînement des budgets triennaux : le « 2+1 »



1 - Fixation d'un double plafond de dépense :  
- Pour les dépenses totales de l'État  
- Pour les dépenses pilotables

2 - Détermination des plafonds par mission, fermes sur les deux premières années, révisables la 3<sup>e</sup> année, dans le respect des plafonds globaux

3 - Répartition par programme, ferme pour l'année 1 (PLF)

En avril ou en mai se tiennent traditionnellement les conférences budgétaires, au cours desquelles les ministères exposent leurs demandes de crédits pour le budget de l'année suivante à la direction du Budget.

S'ensuit une négociation qui débouche généralement sur un arbitrage du Premier ministre à la fin du mois de juin, qui est ensuite traduit dans des lettres dites « plafonds ».

À la fin de la session parlementaire, c'est-à-dire en général à la fin du mois de juin, le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), qui est transmis au Parlement, peut donc commencer à présenter les grandes lignes du futur budget.

En juillet puis en août, une dernière vague d'échanges permet de répartir les crédits dans le respect de ces enveloppes globales fixées par les lettres plafonds.

Enfin, les mois d'août et de septembre sont consacrés à la rédaction des dispositions législatives et des documents annexés du projet de loi de finances.

Les dispositions législatives du texte sont transmises au Conseil d'État, qui donne son avis, après une phase d'échanges avec l'administration, sur l'ensemble du texte de projet de loi dans le courant du mois de septembre. Depuis la loi organique du 17 décembre 2012, les hypothèses macroéconomiques et de finances publiques font par ailleurs l'objet d'un autre avis, celui du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) (cf. p. 3). À la différence de l'avis du Conseil d'État, qui est réservé au Gouvernement, celui-ci est public. Une fois le projet de loi délibéré en Conseil des ministres, il est remis avec l'ensemble de ses annexes au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre. Cette transmission ouvre la phase parlementaire de la procédure budgétaire.



## RÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT

**Le Conseil d'État est à la fois le juge administratif suprême et le conseil du Gouvernement en matière législative et réglementaire.**

C'est à ce deuxième titre qu'il intervient dans le processus d'élaboration des lois de finances. Tous les articles que le Gouvernement souhaite intégrer dans un projet de loi de finances initiale ou dans un projet de loi de finances rectificative doivent faire l'objet d'un examen préalable par le Conseil d'État, qui en vérifie la correction juridique et la bonne rédaction. Pour chaque article, cet examen implique tout d'abord une analyse par un membre du Conseil d'État – désigné en tant que rapporteur –, qui étudie le texte de l'article au cours de séances de travail avec les représentants du ou des ministères concernés, lesquels représentants sont appelés « commissaires du Gouvernement ». L'article



fait ensuite l'objet d'un examen collégial – en deux étapes (section des Finances puis assemblée générale du Conseil d'État) si les délais de remise de l'article le permettent, en une seule étape (commission permanente du Conseil d'État) si l'article a été transmis tardivement par le Gouvernement. Si l'avis rendu par le Conseil d'État diffère du texte de l'article proposé par le Gouvernement, ce dernier est néanmoins libre de maintenir sa rédaction initiale. En pratique toutefois, le Gouvernement suit le plus souvent l'avis rendu par le Conseil.



## CONFÉRENCES BUDGÉTAIRES

Les conférences budgétaires sont organisées en avril ou en mai et visent à rendre compte des positions en présence pour la négociation budgétaire : la position de la direction du Budget d'une part, issue de ses travaux de programmation à moyen terme sur l'ensemble du budget, la position du ministère « dépensier » d'autre part. Les conférences budgétaires sont des réunions entre services, destinées à dégager les points d'accord et de désaccord en vue des arbitrages du Gouvernement. Les conférences abordent à la fois le niveau des crédits, des emplois et des ressources affectées, informations synthétisées et transmises au cabinet du ministre en charge du Budget.



## LETTRES-PLAFOND

Lors du débat d'orientation des finances publiques (DOFP), le Gouvernement présente au Parlement le résultat des arbitrages, autrement dit le budget global de chaque ministère pour l'année ou le triennal à venir. Les lettres-plafonds traduisent les décisions du Premier ministre sur chacun des périmètres ministériels. Chaque ministre reçoit ainsi vers la mi-juillet un courrier signé du Premier ministre qui lui notifie plus en détail le niveau de ses crédits par mission et programme, le plafond des recettes affectées à ses opérateurs et son plafond d'emplois ministériel. Une annexe détaillée présente les données chiffrées arrêtées, tant en crédits qu'en emplois (plafonds d'emplois et schémas d'emplois du ministère et de ses opérateurs), ainsi qu'en matière de taxes affectées et leur associe les décisions requises dans la mise en œuvre des politiques publiques concernées.



## LES CONFÉRENCES DE RÉPARTITION

Les conférences de répartition sont organisées au cours de la deuxième quinzaine du mois de juillet à l'issue de la finalisation des lettres-plafonds. Elles visent à affiner la répartition des crédits et des emplois, et à procéder aux derniers arbitrages requis par la rédaction détaillée des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances.

C'est à cette occasion que sont ainsi parfois arbitrés les derniers différends en matière d'autorisations d'engagement. La budgétisation telle qu'elle ressort des conférences de répartition doit ainsi assurer le financement des politiques publiques et, en particulier, la couverture des dépenses obligatoires.

## La phase parlementaire de la procédure budgétaire

L'examen parlementaire du projet de loi de finances commence à l'Assemblée nationale, et s'ouvre en général par une série de questionnaires transmis à l'administration par les différents rapporteurs du texte (rapporteur général du projet de loi de la Commission des finances et rapporteurs spéciaux, chargés de l'examen d'une mission particulière, et connaisseurs du secteur concerné). Ensuite, les deux parties du projet de loi, respectivement relatives aux recettes et aux dépenses, sont examinés successivement en commissions, puis en séance, l'examen de la 2<sup>e</sup> partie ne pouvant intervenir avant le vote de la fin de la 1<sup>re</sup> partie. En effet, le dernier article de la 1<sup>re</sup> partie du PLF est un article récapitulatif, qui doit tenir compte de l'ensemble des votes intervenus

précédemment et qui déterminent les conditions de l'équilibre budgétaire et financier du budget de l'État pour l'année concernée (dit « article d'équilibre »). Hormis certaines dispositions « non rattachées », les articles de la 2<sup>e</sup> partie sont ordonnés en fonction de leur mission budgétaire de rattachement, ce qui permet de les examiner en commissions élargies, c'est-à-dire en associant les commissions concernées par la politique publique de la mission à la commission des finances. Une fois la première lecture du texte achevée à l'Assemblée nationale (un délai de 40 jours maximum est prévu par la LOLF), le texte est transmis au Sénat, qui procède lui-même à une lecture complète du projet, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, dans un délai de 20 jours. En cas de désaccord, une commission mixte paritaire est chargée de trouver une convergence sur le projet.



## RÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**Le Conseil constitutionnel juge la conformité de la loi à la Constitution.**

À ce titre, il apprécie la constitutionnalité des lois de finances, lorsque celles-ci lui sont déférées par un minimum de soixante députés ou sénateurs (en pratique, il s'agira de membres de l'opposition pour lesquels cette saisine est autant un moyen

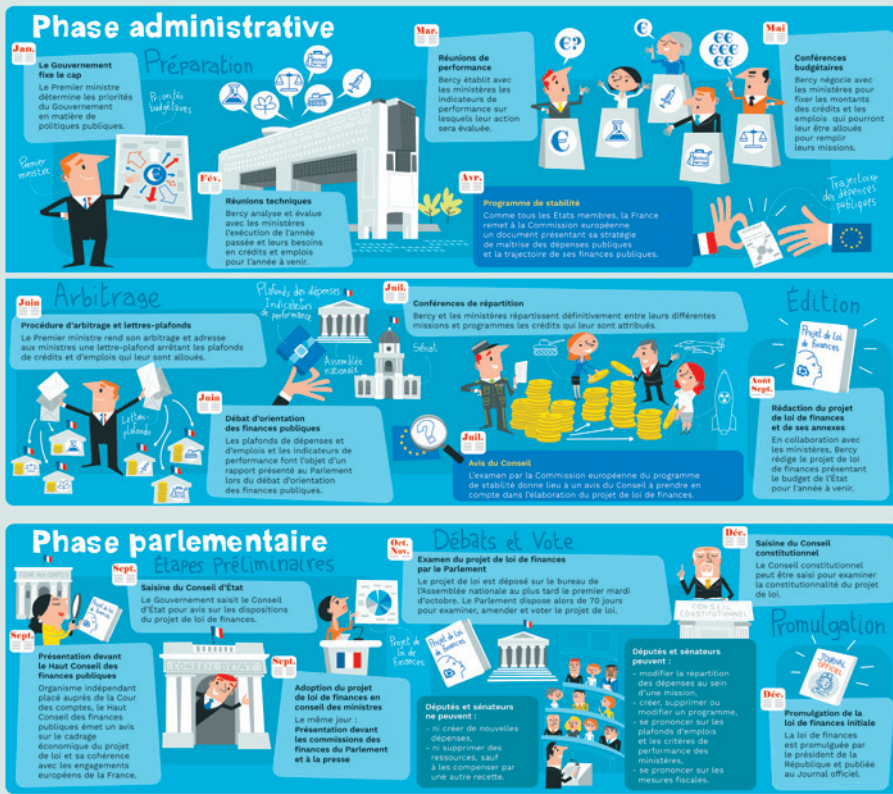
de manifester un désaccord politique qu'un acte juridique). La loi ne peut être promulguée qu'une fois l'avis du Conseil constitutionnel rendu, et le texte de loi publié au Journal officiel doit tenir compte des remarques formulées par le Conseil constitutionnel, *via* la suppression pure et simple des articles ou parties d'articles qu'il a jugés inconstitutionnels. La jurisprudence développée par le Conseil constitutionnel en matière budgétaire insiste tout spécialement sur le respect de la compétence des lois de finances (refus des « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire des dispositions qui n'ont pas leur place dans une loi de finances) et sur le respect du principe de sincérité (c'est-à-dire l'obligation pour la loi de finances de présenter une image aussi exacte que possible de la situation budgétaire anticipée).





# La fabrique du budget de l'État

Une année entière est nécessaire pour élaborer le budget de l'État. Celui-ci est adopté au plus tard le 31 décembre de chaque année, pour un an, à l'issue d'un long processus démocratique. De nombreux acteurs – le Gouvernement et les administrations (le Premier ministre, la direction du Budget, les ministères, les différents ministres et leurs cabinets), le Conseil d'État, le Haut Conseil des finances publiques, le Parlement, le Conseil constitutionnel – interviennent à différentes étapes de sa production, partagée en deux phases, l'une administrative, l'autre parlementaire, orchestrées par la direction du Budget. Il fait l'objet du projet de loi de finances, débattu, amendé et voté au Parlement, après quoi la loi est promulguée par le président de la République.



MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

DIRECTION DU BUDGET



## La phase parlementaire

**40** jours, c'est le délai maximum prévu par la LOLF pour la lecture du texte à l'Assemblée nationale avant transmission au Sénat

Si elle n'y parvient pas, le texte revient en 2<sup>e</sup> lecture à l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot. Cet examen met en terme à la procédure parlementaire.

### L'examen du texte par le juge constitutionnel

Une fois le texte adopté définitivement par le Parlement, les parlementaires peuvent le déférer devant le Conseil constitutionnel, ce qui est quasiment systématique dans la période récente s'agissant des lois de finances. La procédure devant le juge constitutionnel passe par un échange contradictoire avec l'administration. La décision du Conseil constitutionnel est rendue très rapidement, débouchant quelques fois sur la censure partielle de certaines dispositions du texte, jugées non conformes à la Constitution. Le texte est ensuite promulgué et publié au Journal officiel, avant d'entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année qu'elle concerne.

## L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET SON COMPTE RENDU

### La situation mensuelle du budget de l'État (SMB)

La direction du Budget analyse les recettes et les dépenses de l'État tout au long de l'exercice en partant de la maille budgétaire la plus fine, ligne par ligne, programme par programme et ministère par ministère. Ce suivi lui permet de produire

chaque mois un état des lieux qui sert de base au communiqué de situation budgétaire mensuelle élaboré par le cabinet du ministre. Le communiqué ministériel précise les éléments saillants par champ de dépenses et de recettes et sur l'ensemble du budget, en justifiant notamment les écarts avec l'année précédente. Ce point à date est réalisé par le bureau des recettes de la direction du Budget, avec l'appui du bureau de l'exécution, et celui des bureaux sectoriels pour les dépenses des ministères dont ils sont chargés. S'agissant du suivi de l'exécution des dépenses, la direction du Budget s'appuie principalement sur les données produites par le système d'information financière Chorus.

### La gestion des imprévus, des aléas

En cas de besoin avéré et urgent nécessitant des crédits supplémentaires pour faire face à une dépense non prévue, il est possible de réallouer les crédits entre ministères, par décret d'avance, acte réglementaire par lequel le Gouvernement se substitue au législateur financier pour modifier, en cours d'année, la répartition des crédits de la loi de finances en vigueur. Le décret d'avance est conçu comme un acte quasi-législatif : il s'agit d'une avance sur la prochaine loi de finances qui devra ratifier le décret d'avance dans un article de loi spécifique. Il doit être équilibré, des annulations de crédits compensant à due concurrence les ouvertures nécessaires. Il est également possible, par décret, de virer des crédits entre deux programmes d'un même ministère dans la limite de 2 % des crédits ouverts sur ces programmes, ou de transférer sans limite des crédits entre deux programmes de ministères distincts si l'objet de la dépense est identique. Des crédits de dépenses de personnel d'un programme donné peuvent également être utilisés pour des dépenses autres que des dépenses de personnel de ce même programme (l'inverse est cependant proscrit) ; c'est la fongibilité asymétrique.

### Les lois de finances rectificatives ou « collectifs budgétaires »

Les projets de loi de finances rectificative (PLFR) suivent les mêmes étapes de préparation que les projets de lois de finances. Un tel projet est

généralement délibéré en conseil des ministres par le Gouvernement mi-novembre, en vue d'organiser les opérations de fin de gestion : couverture des impasses budgétaires, annulation des crédits devenus sans objet ou nécessaires au respect de la norme de dépense en exécution. Environ deux mois s'écoulent entre la préparation d'un collectif budgétaire et sa publication au journal officiel. Outre le traditionnel collectif de fin de gestion, le dépôt par le Gouvernement d'un collectif budgétaire en cours d'année peut être motivé par des raisons très différentes de sorte que le nombre d'articles du texte varie fortement.

### Le pilotage de fin de gestion

Les objectifs de cet exercice sont définis fin septembre à l'issue des travaux de prévision d'exécution qui réunissent les directeurs

des affaires financières, responsables des fonctions financières ministérielles, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et les bureaux compétents de la direction du Budget et arbitrés par le Premier ministre. Dès les premiers jours du mois de décembre, la direction du Budget suit au quotidien l'évolution des dépenses de l'État. Son analyse porte non seulement sur les crédits effectivement dépensés à date, mais également sur l'identification des paiements à venir au cours des derniers jours de l'exercice. Ce travail de contrôle et de prévision, réalisé à l'aide des données du progiciel intégré de gestion des dépenses Chorus, permet à la direction du Budget, en lien direct avec les directeurs des affaires financières des ministères, de s'assurer de la tenue de la norme de dépense de l'État.



## COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE, COMPTABILITÉ GÉNÉRALE, ET COMPTABILITÉ NATIONALE

Trois types de comptabilités complémentaires sont nécessaires pour appréhender budget et comptes de l'État :

- la comptabilité budgétaire, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), permet de suivre l'exécution de l'autorisation budgétaire selon une logique d'engagement (enregistrement d'une consommation d'AE lorsque l'État prend un engagement juridique ferme) et « de caisse » (enregistrement des dépenses et recettes au moment où elles sont respectivement décaissées et encaissées) ;
- la comptabilité générale est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel

elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Le compte général de l'État issu de cette comptabilité retrace sa situation patrimoniale et détermine son résultat comptable dans les états financiers (bilan, compte de résultat, tableaux de flux de trésorerie, annexe) ;

- la comptabilité nationale, qui n'est pas mentionnée dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), retrace la situation macro-économique d'un État. Elle permet notamment le calcul des agrégats (comme le PIB) nécessaires au calcul des critères du pacte de stabilité et de croissance, dits de « Maastricht » (déficit et endettement publics) et d'appréhender la situation des finances publiques. Elle permet la comparaison entre les pays.

### Le projet de loi de règlement (PLR)

La LOLF prévoit les modalités d'une communication transparente sur l'exécution budgétaire via la loi de règlement et ses annexes, notamment les rapports annuels de performance (RAP). La loi de règlement arrête ainsi le montant définitif des dépenses et des recettes, et approuve le compte de résultat et le bilan de l'État. Cette communication répond à une exigence démocratique à l'égard du citoyen et de ses représentants, mais aussi de l'usager et du contribuable, et économique à l'égard des marchés. C'est aussi une contrepartie de la liberté de gestion dévolue par la LOLF aux gestionnaires. En application de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes arrête, *ex post*, le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. La LOLF prévoit également que la certification de la Cour des comptes portant sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État est également annexée au projet de loi de règlement. Elle doit être déposée au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> juin.

### Le compte général de l'État

Le Compte général de l'État (CGE) comprend l'ensemble des états financiers, c'est-à-dire le bilan, le compte de résultat, le tableau de flux de trésorerie et l'annexe qui contient notamment une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est établi selon les principes de la comptabilité générale et certifié par la Cour des comptes.

### Le rapport de la Cour des comptes et la certification des comptes de l'État

L'article 58 de la LOLF prévoit la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en annexe au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes. Dans ce cadre, la Cour

des comptes joue, pour l'État, un rôle analogue à celui des commissaires aux comptes pour les entreprises. Elle procède à des missions, notamment sur le contrôle du respect des procédures comptables et sur la fiabilité du contrôle interne. Au moment de la clôture des comptes, ces missions donnent lieu à la production de rapports soumis à la contradiction avec la direction générale des Finances publiques (DGFIP), l'administration en charge de l'établissement des comptes de l'État. La direction du Budget contribue également à ces échanges. La Cour des comptes a certifié les comptes de l'État 2017 ; les progrès réalisés permettent de lever 15 parties de réserve formulées sur les comptes de l'État de 2016. Les quatre réserves substantielles énoncées pour 2016 subsistent et portent sur les limites générales constatées dans l'étendue des vérifications, les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles, les anomalies relatives aux immobilisations financières et les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.



# LES DYNAMIQUES DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

## ÉVOLUTIONS TENDANCIELLES

On qualifie de « tendancielle » la progression d'une dépense liée à son évolution spontanée, à politique inchangée, c'est-à-dire en considérant que les règles et le contexte juridiques en vigueur n'évoluent pas. Cette estimation est fondée sur l'appréciation des déterminants de la dépense et de leur évolution. Le concept d'évolution tendancielle de la dépense publique permet d'apprécier la dynamique structurelle des dépenses. Il est le plus souvent à la base de la mesure des économies réalisées : les économies réalisées ou prévues sont déterminées en comparant l'exécution par rapport à une trajectoire de référence, dite « tendancielle », qui établit le rythme auquel la dépense aurait évolué en l'absence de mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics.

Sur le budget de l'État, les principales évolutions tendancielles résultent du dynamisme structurel de la masse salariale à effectifs constants, des dispositifs de guichet, en particulier les retraites, les engagements financiers internationaux, comme le financement de l'Union européenne. Ces évolutions sur le budget de l'État représentent environ 5 Md€ (source : RESF du PLF 2017) de dépenses supplémentaires par an.

## LES DISPOSITIFS DE GUICHET

Les dépenses de guichet correspondent à des dépenses d'intervention versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire en fait la demande et remplit les conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires pour leur octroi (allocation



## L'IMPACT DE L'INFLATION

### L'inflation a un double impact sur les finances publiques :

- sur les recettes, car les assiettes sont taxées en valeur ; par conséquent, la hausse de l'inflation entraîne une progression des bases taxables et un dynamisme des recettes (notamment la TVA, en raison de la dynamique des prix, et les cotisations sociales, en raison de la dynamique des salaires) ;
- sur les dépenses, qui progressent en valeur à volume inchangé, en particulier les dépenses de consommation intermédiaire et d'intervention, ou les prestations sociales lorsqu'elles sont indexées sur l'inflation.

Ainsi, une inflation plus ou moins dynamique affecte mécaniquement le rendement attendu de certaines économies, par exemple de gel du point d'indice de la fonction publique ou de désindexation des prestations sociales : le rendement d'une économie étant déterminé à partir du calcul d'un tendanciel, la révision de l'inflation sous-jacente à ce tendanciel augmente ou réduit le rendement de la mesure. Enfin, une inflation élevée tend à réduire le ratio d'endettement public par rapport au PIB, une grande partie de la dette n'étant pas indexée sur l'inflation et progressant donc moins vite que le PIB en valeur.

pour adultes handicapés, prime d'activité, aides personnelles au logement, bourses sur critères sociaux). Ces dépenses, qui représentent environ un quart des crédits du budget général de l'État, soit près de 60 Md€, sont relativement dynamiques en raison d'un double effet :

- en volume, le nombre de bénéficiaires évolue spontanément, notamment sous l'effet de la démographie de la population concernée, par exemple en fonction des évolutions du contexte socio-économique ;
- en valeur, ces prestations sont, pour certaines d'entre elles, revalorisées chaque année et indexées par exemple en fonction de l'inflation ou sous l'effet de revalorisations exceptionnelles.

### Les retraites

**Les pensions de retraite représentent 315 Md€ (de dépenses publiques) en 2017, soit 13,7 % du PIB.**

Avec l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom (nées au cours des années 1946 et suivantes), les retraites représentent le principal facteur de progression de la dépense publique, à raison d'environ 8 Md€ chaque année. Si l'essentiel de cette dépense est à la charge des administrations de sécurité sociale (ASSO), 20% (60 Md€) sont pris en charge par l'État, qui assure par ses contributions l'équilibre financier du régime de retraite des fonctionnaires de l'État et des régimes de retraite déséquilibrés par leur démographie (peu de cotisants en regard du nombre de retraités) : exploitants agricoles, marins, personnels des mines, agents SNCF et RATP, etc. Dans ce contexte, la direction du Budget participe, avec la sous-direction des retraites de la direction de la sécurité sociale, à définir la stratégie de long terme de l'État en matière de retraites. Elle assure la tutelle de nombreuses caisses de retraite et est le référent pour la gestion des retraites des agents publics : fonctionnaires de l'État (régime des pensions civiles et militaires), fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (régime de la CNRACL), contractuels (régime complémentaire Ircantec). La direction du Budget participe à la préparation puis à la mise en œuvre des réformes successives des retraites ; l'année 2017 a donné lieu à l'élaboration

de multiples propositions en vue d'une prochaine réforme des retraites et au lancement en décembre 2017 des travaux du Haut-commissariat à la réforme des retraites (HCRR), au sein desquels la direction du Budget est pleinement impliquée.

### Les minima sociaux

La politique des minima sociaux vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en soutenant le revenu des foyers les plus modestes. Les dépenses de minima sociaux sont partagées entre l'État, les organismes de sécurité sociale et les départements. Les neuf principaux minima sociaux représentaient une dépense totale d'environ 27 Md€ en 2016 et bénéficiaient à près de 4,1 millions de foyers allocataires. Ils contribuent à réduire de 1,8 point le taux de pauvreté (part des foyers dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian), qui s'élevait à 14,1 % en 2014. Y figurent notamment les quatre dispositifs suivants, qui concentrent à eux-seuls 96 % des allocataires :

- Le revenu de solidarité active (RSA), financé par les départements (11 Md€ en 2017) et bénéficiant à 1,9 million de foyers : cette prestation garantit un socle de ressources minimales à ses bénéficiaires (550 € par mois pour une personne seule et propriétaire) ;
- L'allocation pour adultes handicapés (AAH) s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail, et assure à ses bénéficiaires un revenu de 819 € par mois. Ce montant atteindra 860 € au 1er novembre 2018, puis 900 € au 1er novembre 2019, en vertu de la revalorisation exceptionnelle décidée par le Gouvernement. Elle est financée par le programme 157 du budget de l'État (9,4 Md€ en 2017) et bénéficie à 1,1 million de personnes.
- L'allocation de solidarité spécifique (ASS), financée par le programme 102 du budget de l'État (2,7 Md€) bénéficie à 450 000 demandeurs d'emploi.

## LES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS LIÉS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le financement de politiques portées par des outils multilatéraux (politique étrangère, recherche, spatial...) requiert anticipation et prise en compte de la dimension budgétaire dans les mandats de négociation et en amont des engagements pris à haut niveau, qui emportent des conséquences sur plusieurs exercices.



### LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTE AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE (PSR-UE), 7<sup>e</sup> POSTE DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2017

En 2017, la contribution de la France au budget de l'Union européenne s'élève à 16,4 Md€ (hors ressources propres traditionnelles) et la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2018 s'établit à 19,9 Md€. La France est le deuxième contributeur au budget de l'Union derrière l'Allemagne.

Cette contribution prend la forme d'un prélèvement sur les recettes du budget de l'État reversées au budget de l'Union dans les conditions prévues par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit de la « ressource TVA », qui correspond à 0,3 % d'une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres, et la « ressource RNB » qui constitue une ressource d'équilibre versée par les États membres au prorata de leur revenu national brut (RNB) dans le RNB total de l'Union. À ces deux ressources s'ajoute le financement du rabais britannique auquel la France contribue à hauteur de 26,3 % en 2017.

Depuis la loi de finances pour 2010, les versements au titre des ressources propres traditionnelles (RPT), c'est-à-dire les droits de douane et les cotisations sucre, ne sont plus intégrés dans le périmètre du PSR-UE et sont directement versés à l'UE. Ils s'élèvent à 1,6 Md€ en 2017, après déduction des frais de perception (20 %).

La contribution de la France au budget de l'Union européenne est estimée par la direction du Budget et inscrite en loi de finances. Le montant de cette contribution dépend de paramètres définis dans le cadre de la procédure budgétaire européenne qui suit un calendrier propre. Le point de départ est l'estimation du besoin de financement de l'Union en vue de couvrir ses besoins en crédits de paiement. Les recettes de l'Union sont ensuite ajustées pour couvrir ce besoin de financement, le budget devant impérativement être voté et exécuté à l'équilibre. La direction du Budget joue ainsi un rôle majeur dans la définition de la position française dans le cadre des négociations budgétaires européennes.

# LES LEVIERS DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

## DES NORMES POUR MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

De façon opérationnelle, la préparation du budget est encadrée par des normes destinées à fixer un niveau maximum pour l'ensemble des dépenses. Une norme comprend deux éléments distincts :

- un champ de dépenses couvert : il s'agit du périmètre des dépenses sur lequel l'objectif sera fixé ;
- un objectif d'évolution sur ce champ conduisant au plafond fixé.

Pratiquée depuis le milieu des années 1990, la norme de dépense joue trois rôles majeurs :

- au moment de la préparation des textes financiers, elle guide la construction de la partie dépenses sous contrainte ;
- en exécution, elle permet de s'assurer du respect des lois financières et, le cas échéant, de mesurer les efforts nécessaires au respect de la norme ;
- elle permet enfin d'éviter les risques d'un pilotage par le solde qui autoriserait en particulier le recyclage des recettes supplémentaires en haut de cycle en dépenses supplémentaires.

Les normes de dépenses les plus contraignantes portent sur l'État et l'assurance-maladie. L'expérience montre qu'elles constituent de véritables instruments de pilotage de la dépense, tant en budgétisation qu'en exécution. Ainsi, la norme en dépense de l'État a toujours été tenue alors même que les objectifs pluriannuels ont pu être renforcés, en construction budgétaire comme en exécution. De façon similaire, les renforcements successifs sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) obligent à documenter beaucoup plus précisément les économies

nécessaires pour respecter cette cible que par le passé et en font un véritable levier de réforme du système de soins.

D'autres objectifs complètent ce cadre, afin d'enrichir ces instruments de pilotage et de couvrir une plus grande partie de la dépense publique. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques définit un objectif de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, décliné par branche dans les lois de financement de la sécurité sociale. En outre, la LPFP 2018-2022 achève la couverture de l'ensemble des sous-secteurs par des normes de dépenses en instituant l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), qui complète la « règle d'or » à laquelle étaient déjà soumises les collectivités s'agissant de leurs dépenses d'investissement.

## DES CONTRATS PLURIANNUELS STRATÉGIQUES POUR PILOTER LES OPÉRATEURS

Les opérateurs jouant un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques conduites par le Gouvernement. L'État veille, par l'intermédiaire des ministères de tutelle, à ce que leur action s'inscrive pleinement dans les politiques publiques auxquelles ils participent, assure le suivi des orientations, la détermination des objectifs et l'évaluation des résultats.

À ce titre, depuis 2010 notamment, les instruments du pilotage stratégique des opérateurs ont été renforcés avec notamment la généralisation des contrats d'objectifs et des lettres de mission aux dirigeants.



Les contrats d'objectif et de performance (COP), négociés entre l'établissement et sa ou ses tutelle(s), permettent de définir les priorités et les objectifs de l'opérateur. Le suivi de ces COP permet d'évaluer la contribution de l'établissement aux objectifs de performance définis avec l'État.

Dans ce cas, le contrat d'objectif ne peut être assorti d'une trajectoire financière que dans trois hypothèses définies dans la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État :

- opérateur de l'État venant d'être créé ou dont les missions ou l'organisation ont fait l'objet d'une modification substantielle ;
- opérateur exerçant une activité comportant des enjeux financiers et budgétaires pluriannuels importants ;
- situation financière fragile.

Les travaux conduits dans le cadre d'AP 2022 de transformation publique pourraient conduire à faire évoluer ce cadre. Par ailleurs, les dirigeants des organismes sont destinataires d'une lettre de mission lors de leur nomination ou de leur renouvellement, qui formalise le mandat qui leur est confié. Annuellement, le dirigeant reçoit par ailleurs une lettre d'objectifs permettant de définir le cas échéant les critères de la part variable de sa rémunération.

Pour les établissements intervenant dans le champ de la sécurité sociale, des conventions d'objectifs et de gestion (COGe) comportant notamment une trajectoire financière sont conclues avec les organismes aux statuts particuliers.

## DES RÉFORMES POUR RALENTIR L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN AUGMENTANT LA PERFORMANCE

L'action publique, sous toutes ses formes, doit faire l'objet d'une démarche d'amélioration en continu afin de renforcer son efficacité et son

efficacité. Des économies doivent également être mises en œuvre à court terme, en budgétisation comme en exécution, afin de contenir la dynamique de la dépense pour permettre de diminuer la part de la dépense publique dans la richesse nationale et réduire les déficits publics, tout en assurant le financement des politiques publiques. Les économies, calculées en écart à une trajectoire de référence, qu'il s'agisse de l'évolution tendancielle ou incluant des mesures nouvelles, peuvent ainsi être documentées par des réformes dites paramétriques (par exemple sur les conditions d'accès ou d'indemnisation de certains dispositifs de guichet), une rationalisation et une mutualisation des moyens permettant des gains d'efficacité ou par des réformes structurelles.

## DES INSTANCES DE GOUVERNANCE POUR OPTIMISER LES CHOIX D'INVESTISSEMENT

### Le secrétariat général pour l'Investissement (SGPI)

La France étant le premier investisseur public en Europe (75 Md€, contre 64 pour l'Allemagne), le principal enjeu d'efficacité est celui du ciblage et de la qualité des projets, évalués selon la valeur socio-économique pour la France et donc la rentabilité collective.

Créé en 2010 sous le nom de « commissaire général à l'investissement », le secrétariat général pour l'Investissement (SGPI) est chargé du pilotage de la politique d'investissement de l'État, en assurant le suivi de la mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir (PIA) et du grand plan d'investissement (GPI), doté de 57,041 Md€ sur cinq ans pour accompagner les réformes structurelles et répondre à quatre défis majeurs : le développement durable, l'État numérique, la compétitivité des entreprises par l'innovation, et la formation pour l'accès à l'emploi. En 2017, 1051 projets ont été sélectionnés par le PIA.

Le SGPI dresse l'inventaire des projets et procède à l'organisation de contre expertises indépendantes des évaluations socio-économiques réalisées pour les grands projets d'investissement public (supérieurs à 100 M€), et à la coordination du plan d'investissement européen (« Plan Juncker »).

## LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA PERFORMANCE ET DE LA MODERNISATION DE L'OFFRE DE SOINS HOSPITALIERS (COPERMO)

Créé en 2012, le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) s'inscrit, en

cohérence avec l'objectif de redressement des finances publiques, dans une démarche globale d'amélioration de l'efficacité des hôpitaux, d'optimisation de leurs investissements et de restructuration de l'offre de soins. Cette instance accompagne les établissements de santé en instruisant les grands projets d'investissement, en déterminant les trajectoires de retour à l'équilibre des hôpitaux en difficulté financière, et en définissant la stratégie nationale d'investissement hospitalier et d'amélioration de la performance des établissements de santé. Renouvelant la doctrine et les modalités de supervision du secteur hospitalier, le COPERMO soutient ainsi la modernisation et les transformations organisationnelles nécessaires à la performance hospitalière et assure la maîtrise de la capacité financière et de l'endettement des hôpitaux.

# DES OUTILS POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

## GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE (GBCP)

### Un corpus réglementaire clarifié et cohérent

Le décret GBCP du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique fixe les procédures de gestion financière pour l'État et les organismes qui y sont soumis, spécifiant les règles de la gestion budgétaire et comptable en cohérence avec le cadre issu de la LOLF et les exigences de maîtrise pluriannuelle des comptes publics.

Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, initié par la direction du Budget, décline les différentes règles du décret GBCP, Il précise les règles de tenue de la comptabilité budgétaire de l'État définies par le décret et l'articulation entre

comptabilité budgétaire et comptabilité générale. Le recueil illustre également la mise en œuvre de ces règles par des cas de gestion rencontrés dans



### TEXTE DE RÉFÉRENCE

**Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit « GBCP »  
modifié successivement par les décrets 2017-61 du 23 janvier 2017 et 2017-863 du 9 mai 2017.**

les ministères. Dans une optique de simplification, le recueil s'est substitué à un nombre important de publications de la direction du Budget (arrêtés, circulaires budgétaires, documents techniques), dont il reprend et actualise le contenu.

### Des outils de pilotage de gestion au service de l'efficience

L'exigence accrue de soutenabilité budgétaire et la pression de la dette publique exigent de trouver des leviers pour une meilleure efficience de la dépense publique à budget maîtrisé. L'amélioration de la connaissance des coûts apparaît en ce sens comme une priorité. Dans ce domaine, la direction du Budget promeut le développement de la comptabilité analytique dans les services de l'État. Dans le cadre d'un groupe de travail auquel participent les directeurs des affaires financières et les CBCM, la direction du Budget et la direction générale des Finances publiques mettent en œuvre un plan d'action visant à développer l'usage de la comptabilité générale en vue d'un meilleur pilotage financier, et œuvrent plus généralement en faveur du contrôle de gestion et de la professionnalisation de la fonction financière.

### LE SIFE, Système d'Information Financière de l'État

Le Système d'Information Financière de l'État regroupe les processus, activités, données, organisations et outils permettant de traiter et diffuser les informations budgétaires et comptables de l'État.

D'un point de vue informatique, le paysage applicatif financier est composé :

- du système d'information Chorus comprenant d'une part le cœur budgétaire et comptable et d'autre part, ses satellites, notamment, «Chorus Formulaires» (qui permet aux services métiers des ministères de saisir de manière simplifiée des actes de gestion), «Chorus-DT» (Déplacements Temporaires, solution qui permet d'automatiser l'ensemble du processus de gestion des déplacements des agents de l'État), «PLACE» (Plate-forme des Achats de l'État qui permet aux acheteurs publics de communiquer avec les entreprises sur les marchés publics), «ORME»

(Outil de Rédaction des Marchés de l'État qui propose une assistance rédactionnelle aux services acheteurs), «Chorus-ODA» (Outil Décisionnel Achats), «Chorus Pro» (solution mutualisée de facturation électronique pour les fournisseurs de la sphère publique) ;

- de l'ensemble des applications ministérielles ou interministérielles métier qui interagissent avec Chorus.

Positionné au cœur du système d'information financière, le SI Chorus, outil de gestion des dépenses et des recettes non fiscales des services de l'État s'appuie sur le progiciel de gestion intégré (PGI) de l'éditeur SAP, dont les fonctionnalités ont été adaptées pour mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF). Le processus de rationalisation du SIFE, initié par le déploiement de Chorus, est piloté par l'AIFE (Agence pour l'Information Financière de l'État, service à compétence nationale).

Le SIFE est actuellement constitué d'environ 250 applications de catégories différentes : applications métiers en amont de l'exécution budgétaire (Ex : gestion des subventions de la politique de la ville), applications financières dont le périmètre fonctionnel n'est pas couvert par Chorus (Ex : gestion des régies d'avance et de recette), applications de gestion des ministères financiers autour de la comptabilité générale (Ex : applications de recouvrement des recettes fiscales de l'État), applications de gestion de référentiels transverses à la fonction financière de l'État (Ex : gestion de la nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'application Farandole de la direction du Budget), ou encore applications décisionnelles qui croisent des données financières et métiers à des fins de pilotage.

Chorus est utilisé par plus de 22 500 agents ; 33 500 agents ont recours à la solution Chorus Formulaires (mai 2018).

### Les réseaux de la direction du Budget : le contrôle budgétaire

Le décret GBPC a recentré le contrôle sur le respect de l'autorisation parlementaire (exécution budgétaire) et la soutenabilité

budgétaire des engagements souscrits par les gestionnaires. Le contrôle budgétaire repose donc sur un équilibre entre le respect de l'autonomie des gestionnaires et le maintien d'un instrument de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques. La fonction de contrôle budgétaire est exercée par un réseau de contrôleurs en administration centrale, les 11 départements de contrôle budgétaire (DCB) au sein des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM), et en régions (14 contrôleurs budgétaires en métropole, 4 dans les départements et régions outre-mer, et 4 au sein des collectivités d'outre-mer), véritable « réseau de la DB hors les murs », au plus près de la réalité administrative des services centraux et déconcentrés de l'État.

## CONTRÔLE INTERNE BUDGÉTAIRE ET AUDIT INTERNE : LE LEVIER DE L'ALLÈGEMENT DES CONTRÔLES EXTERNES

### Maîtriser les risques

La responsabilisation des gestionnaires prévue par la LOLF implique que les acteurs de la gestion budgétaire soient en mesure de mettre en œuvre les politiques publiques, dans les conditions fixées par la représentation nationale tout en garantissant une information financière et budgétaire de qualité.

Les acteurs budgétaires des ministères et des organismes doivent en particulier respecter l'autorisation de dépense qui leur est accordée en programmant de manière soutenable leurs crédits et en justifiant de leur utilisation de manière claire et précise.

Les objectifs de soutenabilité budgétaire et de qualité de la comptabilité sont susceptibles d'être compromis par la réalisation d'événements défavorables ou la non maîtrise des processus de gestion, qui constituent des risques, que le ministère ou l'organisme doit être en mesure de maîtriser.

C'est l'objet du contrôle interne budgétaire (CIB) qui se définit comme l'ensemble des dispositifs

formalisés et permanents décidés par chaque ministère ou par chaque organisme, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de soutenabilité budgétaire et de qualité de la comptabilité budgétaire.

### Une obligation réglementaire

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique fait obligation aux ministères de mettre en place un dispositif de CIB (article 170 du décret GBCP). Son cadre de référence interministériel, défini par le ministre chargé du Budget, a été publié par un arrêté du 18 décembre 2013. L'article 215 du décret GBCP fait obligation à certaines catégories d'organismes de mettre en place un dispositif de CIB. Le cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable pris en application dudit article 215 a été publié par arrêté du 17 décembre 2015. Chaque ministère et chaque organisme ont vocation à décliner ces cadres de référence sous forme d'un référentiel de contrôle interne budgétaire propre.

### Une démarche progressive centrée sur les enjeux

La mise en œuvre d'une démarche de contrôle interne budgétaire implique que les ministères et organismes connaissent et hiérarchisent les risques auxquels ils sont exposés. Une cartographie des risques répertorie l'ensemble des risques, endogènes ou exogènes, susceptibles de compromettre la gestion budgétaire du ministère ou de l'organisme. Ces risques sont hiérarchisés en fonction de leur impact potentiel et de leur probabilité de survenance. Ce travail de recensement et de qualification des risques débouche sur l'élaboration d'un plan d'actions ; celui-ci identifie les dispositifs de maîtrise des risques à mettre en œuvre ou à renforcer pour accroître l'assurance d'atteindre les objectifs de soutenabilité et de qualité de la comptabilité.

La cartographie et le plan d'actions font l'objet d'un examen et d'un suivi réguliers par l'instance de pilotage du CIB de l'entité. Le dispositif de CIB a vocation à évoluer par itérations successives

et révisions périodiques de façon à rester adapté à la réalité des risques de chaque ministère ou organisme public. Il concerne prioritairement les domaines où se situent les enjeux et les risques principaux mais il a vocation à s'étendre à l'ensemble des domaines budgétaires, selon les logiques qui paraîtront les plus pertinentes à chaque ministère ou organismes (par programmes, par macro-processus, par services, par processus métier...).

### Le socle de la qualité de la gestion financière

La maîtrise des risques budgétaires par le ministère ou l'organisme s'inscrit dans un environnement plus vaste de qualité de la gestion financière.

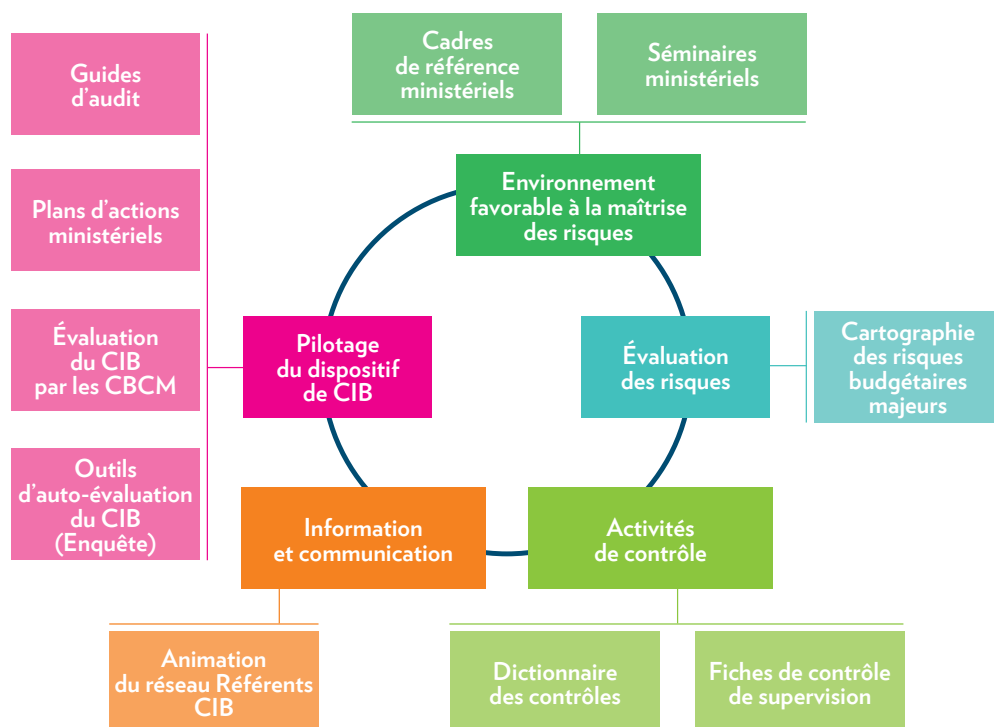
La démarche de contrôle interne budgétaire est une des composantes de la maîtrise des risques

du ministère ou de l'organisme. Elle entretient des liens étroits avec la démarche de contrôle interne comptable avec laquelle elle partage des objectifs et des modalités de mise en œuvre communs. Elle s'exerce également en lien avec les dispositifs de maîtrise des « métiers » que les ministères ou organismes déploient dans leurs services.

L'audit interne vise à s'assurer que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces. Il propose des améliorations des dispositifs de contrôle interne notamment budgétaire.

Enfin, dans l'exercice de leurs fonctions, les contrôleurs budgétaires évaluent et tiennent compte du dispositif de maîtrise des risques du ministère ou de l'organisme pour exercer leurs contrôles notamment sur des enjeux identifiés en termes de risques.

## LES CINQ COMPOSANTES DU CONTRÔLE INTERNE BUDGÉTAIRE ET CERTAINES DE LEURS DÉCLINAISONS





### Remerciements

La direction du Budget remercie vivement l'ensemble des agents de la direction du Budget qui ont contribué à la rédaction de ce volume

### Crédits photographiques

Page 02 : © Fotolia.com ; page 12 : © Phovoir.fr ; page 14 : ©stock.adobe.com ;  
page 16 : ©DHSimon ; page 18 : ©stock.adobe.com ; page 21 : European Union.

Directrice de la publication : **Amélie Verdier**

Rédactrice en chef : **Sophie Mantel**

Conception rédaction : **cellule communication**

Conception graphique et mise en page : **AndJOY**

Impression : **Jouve**

ISSN : **2269-3505**

Dépôt légal : **septembre 2018**



Direction du Budget  
139, rue de Bercy – 75012 Paris  
[www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr)