



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 31 AOUT 2007

TÉLÉDOC 246

139, RUE DE BERCY

75572 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par Bureau 2BPSS

N° 2BPSS-07-2336

LE MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

À

MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
à l'attention de

Mesdames et Messieurs les Directeurs chargés des
Affaires Financières et du Personnel

Objet : Modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique pour la gestion 2007

Au terme de la première exécution du budget général au format de la LOLF, je souhaite vous présenter un bilan de la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique en 2006 et vous faire part, pour la fin de la gestion 2007, des instructions que j'ai données aux services chargés du contrôle financier. Je souhaite également réaffirmer certains principes de la circulaire 2BPSS-1BCF du 9 août 2006 adressée à ces mêmes services et qui vous avait également été communiquée.

1. Les mouvements de fongibilité asymétrique réalisés en 2006 ont été significatifs et ont permis de couvrir à la fois des besoins apparus sur les autres titres et des dépenses nouvelles

En 2006, les mouvements de fongibilité asymétrique du titre 2 vers les autres titres se sont élevés à 368 M€, soit l'équivalent de 0,3 % du total des crédits de titre 2 ouverts en LFI 2006, soit encore trois fois le montant de la réserve de précaution initiale du titre 2 pour cette même année.

Tous les ministères, sans exception, ont pu recourir à cette faculté, bien que dans des proportions variables.

Ces mouvements ont permis aussi bien de corriger des erreurs d'imputation entre titres (s'agissant notamment du remboursement de personnels mis à disposition), de couvrir des impasses apparues en fin de gestion, que de réaliser des dépenses non prévues en LFI. Ces dernières ont eu un caractère non pérenne, ne générant pas de charges pluriannuelles pour l'Etat : achat de matériel informatique, rénovation immobilière, achat de véhicules, etc.

La fongibilité asymétrique ne constitue pas un mode normal d'affectation des crédits. Elle ne peut intervenir qu'au terme de l'analyse de l'exécution passée et d'une nouvelle prévision d'exécution pour les mois restants de l'exercice. Je rappelle que les enveloppes de crédits arrêtées en LFI ne peuvent être définies en intégrant *ex ante* une hypothèse de fongibilité asymétrique, laquelle ne doit intervenir qu'une fois la gestion substantiellement avancée, comme conséquence d'un effort de maîtrise de la masse salariale.

Je retiens du bilan de la gestion 2006 trois principaux enseignements :

- **les ministères ont pu, sauf très rares exceptions, procéder à l'ensemble des mouvements de fongibilité asymétrique dont ils ont saisi l'autorité chargée du contrôle financier.** La dizaine d'avis négatifs rendus a été motivée par un défaut avéré de soutenabilité des programmes concernés. Certaines autres demandes, présentées trop tardivement, n'ont pu malheureusement être traitées en temps utile ;

- **les directions des affaires financières (DAF) des ministères ont assuré un pilotage centralisé de l'exercice de la fongibilité asymétrique,** conformément à ce qui était recherché par la circulaire du 9 août. Celle-ci prévoyait que tout mouvement de fongibilité devait recevoir, outre l'aval du responsable de programme concerné, celui de la DAF ;

- **ce suivi centralisé n'a pas donné lieu à une réallocation de crédits entre les BOP** comme les responsables de programme en ont toutefois la possibilité. Parfois, les marges de titre 2 constatées en fin d'année sur certains BOP ont été prélevées par l'administration centrale.

La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique a été marquée par les particularités de l'année 2006 : délégations de crédits tardives vers les BOP ; difficultés de budgétisation du titre 2 ; comportement prudent des acteurs centraux de la dépense ; mise en évidence d'imputations erronées des crédits entre titres.

L'analyse de l'exécution 2006, la meilleure connaissance des déterminants de la dépense sur les périmètres du titre 2 (programme, ministère) et, plus généralement, le meilleur calibrage des crédits, doivent conduire en 2007 et en 2008 à réduire la part de la fongibilité « technique », en faveur d'une fongibilité qui reflète les efforts de gestion réels dans les ministères.

2. Les modalités d'exercice et de suivi de la fongibilité asymétrique pour 2007 sont assouplies, dans le respect des principes généraux définis par la circulaire du 9 août 2006

A l'issue des échanges qui ont eu lieu cette année entre vous, les services chargés du contrôle financier et les bureaux de la direction du Budget, j'ai souhaité faire évoluer certaines modalités du suivi de la fongibilité asymétrique et réaffirmer certains principes.

2.1. Calendrier de la fongibilité asymétrique

Vous êtes invités à formuler vos demandes de fongibilité asymétrique, à partir du 1^{er} octobre, une fois seulement que vous disposerez d'une visibilité suffisante sur la réalité des reliquats de titre 2 en 2007.

Seuls les mouvements de fongibilité asymétrique « technique » qui viseraient à corriger une erreur d'imputation de la dépense en LFI pourront être réalisés avant le 1^{er} octobre, sans préjudice de l'obligation pour chaque responsable de programme de garantir la couverture des dépenses obligatoires de personnel jusqu'au 31 décembre.

2.2. Justification et objet des mouvements de fongibilité asymétrique

Il est souhaitable que vous motiviez plus précisément vos demandes de fongibilité asymétrique et que vous fournissiez systématiquement à l'appui de celles-ci le rappel de la consommation des mois passés et la prévision d'exécution la plus à jour pour les mois restants à courir. Une analyse partagée sur l'exécution budgétaire est un élément essentiel pour anticiper les éventuelles difficultés de fin de gestion. J'ai demandé aux contrôleurs financiers de réserver leur avis tant que des informations suffisamment précises ne leur auront pas été fournies.

Conformément à l'esprit de la LOLF, vous disposez de la liberté d'affectation des crédits qui ont fait l'objet d'un mouvement de fongibilité asymétrique. Toutefois, cette liberté ne peut se concevoir que dans le respect de la soutenabilité budgétaire. J'ai donc demandé aux contrôleurs financiers de rendre un avis favorable sur les seules de vos demandes qui viseront à couvrir¹ :

¹ Outre une correction de l'imputation budgétaire entre titres comme évoquée au point 2.1.

- **des dépenses obligatoires sur les autres titres, pérennes ou non**, qui ne pourraient pas être payées avec l'enveloppe prévue en LFI
- ou
- **des dépenses nouvelles non pérennes sur les autres titres²**

La fongibilité asymétrique sera utilisée préalablement au recours à la réserve de précaution.

2.3. Principe de mutualisation des risques pesant sur le titre 2

Il est nécessaire de concilier la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique au sein de chaque programme et l'exigence du respect, à l'échelle du ministère, de l'autorisation parlementaire en crédits et en emplois.

Vous devrez vous conformer en 2007, comme en 2006, au principe de mutualisation ministérielle de la couverture des risques pesant sur le titre 2. **En conséquence, les contrôleurs financiers rendront un avis négatif dès lors qu'il existe, au moment où vous formulerez une demande de fongibilité asymétrique, un risque d'insuffisance du titre 2 de l'un des programmes du ministère.**

La mise en œuvre de ce principe doit normalement rester exceptionnelle pour ne pas pénaliser les responsables de programme les plus vertueux. Il vous revient, conjointement avec chacun des responsables de programme, d'y veiller dans le cadre du dialogue de gestion.

Le principe de mutualisation a vocation à être également mis en œuvre au sein des BOP d'un même programme.

2.4. Nombre des mouvements de fongibilité asymétrique

Le nombre des mouvements de fongibilité asymétrique n'est pas limité. Il vous appartient de définir votre propre discipline, en privilégiant si possible des mouvements groupés, notamment à l'occasion du réexamen des prévisions d'exécution de chaque BOP.

2.5. Respect du principe AE = CP

En vertu des règles de budgétisation et d'exécution du titre 2, **les mouvements de fongibilité asymétrique doivent être réalisés en AE = CP.**

2.6. Recueil de l'accord de l'administration centrale

Les gestionnaires ministériels devront présenter au contrôleur financier compétent, à l'appui de toute demande de fongibilité asymétrique, **votre accord³ ou celui du responsable de programme concerné.** Le double accord responsable de programme / directeur des affaires financières qu'imposait la circulaire du 9 août 2006 n'est plus requis.

Dans le cadre du dialogue de gestion, le responsable de programme peut, en lien avec le directeur des affaires financières, laisser aux responsables de BOP (ou à certains d'entre eux) une liberté d'initiative en matière de fongibilité asymétrique. Dès lors que le responsable de programme ou le directeur des affaires financières aura communiqué au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) compétent le document qui officialise ce mode d'organisation interne du ministère⁴, ce dernier en informera les contrôleurs financiers en région (CFR) qui rendront un avis sans exiger copie de l'accord du responsable de programme ou du directeur des affaires financières.

2.7. Modalités d'examen des demandes

² Par exemple: dépense de fonctionnement (achat de véhicule, de matériel informatique, travaux d'entretien), subvention exceptionnelle, etc.

³ Courrier ou mail.

⁴ Charte de gestion par exemple.

Les demandes de fongibilité asymétrique présentées par le ministère seront examinées par les services du contrôle financier selon les modalités suivantes :

- **lorsque les crédits de titre 2 d'un BOP sont gérés par l'administration centrale, ou que les mouvements de fongibilité asymétrique sont exclusivement décidés et gérés dans des outils centraux⁵**, l'avis préalable sera rendu par le CBCM. Si la demande d'avis est déposée auprès du CFR, ce dernier prendra l'attache du CBCM. Si la demande d'avis est déposée directement auprès du CBCM, ce dernier informera le(s) CFR concerné(s) des caractéristiques de l'avis qu'il aura rendu et du mouvement de fongibilité prévu ;
- **lorsque les crédits de titre 2 d'un BOP sont gérés au niveau local par le responsable de BOP**, l'avis préalable sera rendu par le CFR. Ce dernier informera le CBCM concerné de façon à lui permettre de tenir à jour la synthèse des mouvements de fongibilité réalisés depuis le début de l'année.

Je vous remercie de tenir les contrôleurs financiers près votre ministère régulièrement informés des mouvements de fongibilité que vous aurez **effectivement** mis en œuvre.

2.8. Motivation en cas d'avis défavorable

Conformément à l'article 13 du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005⁶, tout ministère qui ne se conformerait pas à l'avis défavorable rendu par le contrôleur financier doit porter à sa connaissance les motifs de sa décision.

Les dispositions de la présente circulaire sont mises en œuvre dans le respect des contrats conclus entre les ministères et le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (direction du Budget).

Le prochain séminaire organisé par la direction du Budget et consacré à l'articulation des contrôles dans le cadre rénové de la gestion publique sera l'occasion d'échanger sur le thème de la fongibilité asymétrique.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur du Budget


Philippe JOSSE

⁵ C'est notamment le cas des ministères de l'Équipement, de l'Outre-mer, de la Culture.

⁶ « Un avis préalable défavorable de l'autorité chargée du contrôle financier ne lie pas le responsable de programme ou le responsable du service concerné. Lorsque ce responsable décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il informe par écrit l'autorité chargée du contrôle financier des motifs de sa décision ».