



PARIS, LE **28** JUIL. 2006

DIRECTION GENERALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT  
139, RUE DE BERCY  
75572 PARIS CEDEX 12  
TELEDOC 282

DIRECTION DU BUDGET  
139, RUE DE BERCY  
75572 PARIS CEDEX 12  
TELEDOC 241

N° MGP2/2006/07/2087

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

à

Mesdames et Messieurs  
les Ministres et Secrétaires d'Etat

**Objet : Préparation de la gestion 2007 – Programmation budgétaire initiale et budgets opérationnels de programme (BOP)**

**P.J. : Annexes**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le nouveau cadre de la gestion publique est en place. En modernisant les pratiques de gestion, il doit conduire nos administrations à rendre à nos concitoyens un meilleur service public au meilleur coût.

Telle est l'ambition portée par la mise en oeuvre de la LOLF, ambition à laquelle a adhéré l'ensemble des administrations, qui se sont fortement investies tant lors des préfigurations menées en 2005, que lors de la préparation et du démarrage de la gestion 2006. La forte implication des agents a été un facteur de la réussite du passage à la LOLF. L'ensemble des acteurs de la nouvelle gestion publique doit en être remercié.

Six mois après l'entrée en vigueur de la LOLF, les premiers bilans tant internes à l'administration que ceux réalisés par les missions parlementaires appellent notre attention sur les besoins de clarification et de simplification de certaines procédures et modalités de ce nouveau cadre de gestion publique.

Une lettre circulaire en date du 14 juin dernier a apporté des premiers éléments techniques de simplification concernant la nomenclature budgétaire et comptable et les modalités de saisie des engagements, ainsi que des éléments de réflexion en vue d'optimiser la cartographie, trop éclatée, des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO).

Il importe en effet, particulièrement dans le cadre des outils du Palier LOLF, de réduire significativement, dès 2007, le nombre de BOP avec un objectif de diminution d'un tiers au moins sur une période de deux à trois ans. Les processus d'allocation des moyens et les tâches des gestionnaires s'en trouveront améliorés et allégés.

Concernant le calendrier, l'objectif est d'anticiper les travaux d'élaboration des BOP et de reddition des avis afin d'être en mesure de disposer courant janvier de BOP validés et de démarrer effectivement la gestion en tout début d'exercice. La réalisation de cet objectif implique que chaque responsable de programme, en liaison avec sa direction des affaires financières, fasse connaître dès l'été aux responsables de BOP le cadrage financier à partir des montants de crédits inscrits dans le projet de loi

de finances et pré notifie au tout début de l'automne les enveloppes budgétaires correspondant à chaque BOP.

La maîtrise de ce calendrier nécessite notamment la tenue en amont d'un dialogue de gestion territorial mobilisant tous les acteurs et plus particulièrement les préfets de région et de département, en vue de la préparation des projets de BOP déconcentrés, en liaison avec les responsables de programme concernés. Au niveau régional, le préfet de région, garant de la cohérence des BOP avec l'action de l'État au niveau déconcentré, a vocation à animer ce dialogue avec les responsables de BOP relevant de son champ de compétence et émettra son avis, avant transmission aux responsables de programme, le cas échéant après passage en comité de l'administration régionale, au plus tard à mi novembre.

L'autorité chargée du contrôle financier émettra son avis sur la base des crédits du projet de loi de finances.

Dans le même souci d'anticipation, la programmation budgétaire initiale sera également instruite sur la base des montants des crédits inscrits dans le projet de loi de finances 2007.

A ce stade, pour la mise en œuvre de la réserve de précaution prévue par l'article 51 de la LOLF, les taux suivants peuvent être retenus à titre conservatoire : 0,15 % pour le titre 2 et 5 % pour les autres titres.

De manière générale, la procédure d'élaboration des BOP, dans le cadre notamment du dialogue de gestion avec les responsables de programme, contribuera à identifier, dès 2007, les décisions et actes de gestion pouvant faire l'objet d'une déconcentration accrue, de manière convergente avec certaines observations récentes des missions parlementaires sur la mise en œuvre de la LOLF.

Par ailleurs des mesures de clarification et de simplification, à la préfiguration desquelles des gestionnaires tant d'administration centrale que des services déconcentrés ont été associés dans des groupes de travail, sont retenues pour la gestion 2007.

Le BOP regroupe, dans un document unique, le volet budgétaire et le volet performance associés à une programmation des activités et répondra a minima aux besoins communs d'information de l'ensemble des acteurs concernés.

Le nombre de comptes rendus intermédiaires de gestion pourra être limité à deux sur les périodes mai/juin et septembre/octobre.

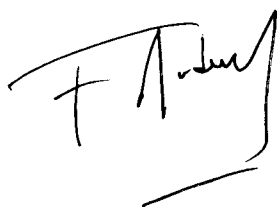
Le concept de soutenabilité budgétaire est précisé tant dans sa définition générale que dans les conséquences qu'il emporte dans l'examen de la programmation budgétaire initiale, des BOP et des actes d'engagement.

Enfin, le dispositif de mise en place des crédits est prorogé et adapté. En outre, la gestion anticipée pourra de nouveau être utilisée à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2006.

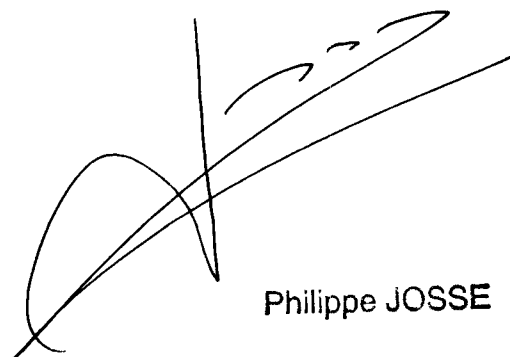
Vous trouverez en annexes à la présente lettre circulaire des fiches techniques explicitant l'ensemble de ces mesures.

LE DIRECTEUR GENERAL DE LA MODERNISATION DE L'ETAT,

LE DIRECTEUR DU BUDGET,



**Frank MORDACQ**



**Philippe JOSSE**

# **Préparation de la gestion 2007**

## **Programmation budgétaire initiale et budgets opérationnels de programme**

### **Table des annexes**

(à la lettre circulaire ministérielle du .... Juillet 2006)

Annexe 1 : la cartographie des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles

Annexe 2 : les volets « performance » et « programmation des activités » dans le document BOP

Annexe 3 : le calendrier d'élaboration et de validation des budgets opérationnels de programme

Annexe 4 : l'élaboration et le visa de la programmation budgétaire initiale (PBI)

Annexe 5 : les documents prévisionnels de gestion (volet financier du BOP)

Annexe 6 : la soutenabilité budgétaire

Annexe 7 : la mise en place de la gestion 2007

## Annexe 1

### **La cartographie des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles**

La cartographie des Programmes/BOP et UO, arrêtée par les ministères à l'automne dernier a permis d'initialiser la gestion 2006 en fonction de l'organisation des services et des contraintes des systèmes d'information du Palier 2006.

Le **bilan partagé** de cette mise en œuvre fait ressortir un **besoin de rationalisation** de la cartographie des BOP et UO pour alléger les processus d'allocation des moyens et les tâches des gestionnaires.

#### **I - Approfondir des propositions pouvant tendre au regroupement de certains programmes et à la redéfinition de certains périmètres**

Les propositions des ministères pour la structuration en programmes du projet de loi de finances seront débattues en juin 2007 pour le débat d'orientation budgétaire 2008.

Dans cette perspective il est nécessaire de préparer la réflexion autour des problématiques suivantes :

- **les programmes de faible montant** : leur déclinaison sur tout le territoire met encore plus en évidence l'étroitesse des marges de manœuvre avec une difficulté accrue pour les enveloppes de crédits de personnel dont le pilotage nécessite une masse critique suffisante,
- **les programmes poursuivant des objectifs et des activités proches**, dont la différence entre eux n'est pas directement perceptible pour les acteurs de terrain chargés de leur mise en oeuvre.

#### **II - Positionner les BOP à un niveau pertinent**

La cartographie actuelle comporte 2.282 BOP<sup>1</sup> dont plus de 2.100 impliquent un niveau déconcentré de gestion (1.971 BOP territoriaux et 155 BOP centraux avec des UO territoriales)

- **le regroupement de BOP au niveau régional ou interrégional**

Les 553 BOP départementaux concernent quasi essentiellement les crédits de personnels et de fonctionnement des services concernés. A tout le moins, le regroupement au niveau régional des BOP départementaux de faibles montants permettrait une rationalisation de la gestion par des économies d'échelle et un rééquilibrage des moyens entre départements.

- **la redéfinition du périmètre des BOP nationaux et la diminution de leur nombre au profit des BOP déconcentrés**

Les ministères ayant des programmes comportant à la fois des BOP nationaux et territoriaux sont invités à redéfinir les périmètres au profit des BOP déconcentrés, dans le cadre d'une réflexion plus large sur la répartition des crédits et des décisions entre administration centrale et services déconcentrés.

---

<sup>1</sup> Pour le budget général de l'Etat

Il convient en effet, de revenir progressivement à la cible initiale qui prescrivait que pour un programme décliné territorialement, ne devait correspondre qu'un BOP positionné au niveau départemental, régional, interrégional ou zonal.

Par ailleurs, au niveau central, il importe de réduire le nombre de BOP dans le cas ou notamment leur existence n'a pas d'autre justification que d'identifier une enveloppe budgétaire au profit d'un service ou d'une seule nature de dépense.

### **III- Réduire le nombre d'UO afin d'éviter un cloisonnement de la gestion**

Environ 18.000 UO ont été recensées dans la cartographie des BOP et UO. Certaines d'entre elles ne gèrent que très peu de crédits.

Parallèlement, la cartographie des UO 2006 au regard des systèmes d'information existants a imposé le doublonnage de nombreux codes ordonnateurs secondaires par des codes techniques, seul moyen à ce stade de permettre le suivi des crédits attribués à des services responsables d'UO pour plusieurs BOP d'un même programme.

Le début de gestion 2006 a confirmé les difficultés engendrées pour les services déconcentrés dotés de plusieurs codes ordonnateur.

La réduction du nombre d'UO et de codes ordonnateur, dans le cadre d'une réflexion sur les conséquences en terme de gestion, doit être engagée en 2007.

Cette action peut en particulier consister à supprimer les UO « mono catégorie de dépenses » et/ou les UO des préfectures pour le compte d'autres programmes que ceux relevant du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, à la condition qu'existent des BOP territoriaux susceptibles d'accueillir les dotations.

A moyen terme, le recours accru à des UO « **plateforme de gestion** » notamment au niveau **régional** permettrait dans certains cas de mutualiser les fonctions de gestion et de développer des compétences métiers spécialisées.

**En conclusion, la réduction indispensable du nombre des BOP et des UO dépend donc :**

- d'une part pour les BOP, **du regroupement potentiel de programmes** à compter de 2008, ou du changement de périmètre de quelques programmes et de la remontée au niveau régional ou interrégional des BOP de faibles montants.
- d'autre part pour les UO, **de la diminution de leur nombre est conditionnée par l'évolution du rôle de l'UO et les réorganisations administratives potentielles** (exemple : recours à des « plateformes de gestion »).

**Au total, il importe de réduire significativement, dès 2007, le nombre de BOP avec un objectif d'une diminution d'au moins un tiers sur une période de deux ou trois ans.**

## **Annexe n°2**

### **Les volets « performance » et « programmation des activités » dans le document BOP**

Les différents volets du document diffusé en 2005 et connu sous l'intitulé « maquette-type des BOP » ont permis de visualiser un exemple de présentation du document de BOP. Son caractère purement indicatif et pédagogique permettait de l'adapter aux spécificités des programmes et des ministères.

La présentation du volet « performance » n'a pas suscité de difficultés majeures d'interprétation, en revanche le contenu de certaines informations, notamment sur les leviers d'action, mérite d'être approfondi quant à leur utilité dans le document et le sens qui y est attaché.

La présentation du volet « programmation des activités » pour sa part n'était pas suffisamment explicite et il est apparu nécessaire d'approfondir les aspects méthodologiques de sa construction en éclairant le sens de ce volet du BOP. Des tableaux permettant de mieux appréhender le contenu attendu pour ce volet du document de BOP sont proposés sur le site [extr@lof](mailto:extr@lof).

#### **I - Le volet « performance »**

Le bilan de l'exercice d'élaboration des BOP 2006 montre qu'il convient, pour ce volet, de mieux définir les orientations à privilégier pour la déclinaison de la performance dans les BOP.

##### **Le volet « performance » : un engagement réel de la part du responsable de BOP**

Le responsable de BOP s'engage sur des objectifs pleinement assumés dont les résultats attendus sont définis par des indicateurs. Pour que cet exercice prenne tout son sens, il est donc nécessaire que le responsable de BOP puisse prendre un réel engagement sur les objectifs et les indicateurs inscrits dans le BOP. Sur ce point l'examen de l'utilité, l'imputabilité et l'exploitabilité des indicateurs pour chacun des objectifs considérés est indispensable à un engagement effectif du responsable de BOP sur la performance attendue. En particulier, il est nécessaire de cibler les indicateurs et de limiter leur nombre afin de garantir le caractère opérationnel de l'exercice.

Il s'agit bien de rendre compréhensibles, pour les services et leurs agents, les finalités de l'exercice de déclinaison de la performance en matière de pilotage de la gestion publique et ce qui est attendu d'eux pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Ainsi, un certain nombre d'indicateurs existants ne peuvent être suivis en infra-annuel. Or le pilotage de la gestion suppose une capacité à adapter, rapidement, les modalités de mise en œuvre d'une politique publique sur le terrain si les résultats réels évoluent défavorablement par rapport aux résultats attendus. Cette réactivité suppose la mise en place par le responsable de BOP d'indicateurs de mise en œuvre des leviers d'action dont il assurera, à son niveau, le suivi périodique des résultats.

##### **Le déploiement du contrôle de gestion : un appui indispensable à la déclinaison de la performance**

Le déploiement du contrôle de gestion dans les administrations est déterminant pour une réflexion approfondie des acteurs (responsables de programme et responsables de BOP en tout premier lieu mais qui doit s'élargir ensuite à d'autres acteurs territoriaux tels que les préfets) sur la déclinaison de la performance et les modalités d'accompagnement notamment l'identification de leviers d'action.

### **L'identification de leviers d'action : un exercice essentiel à l'ancrage de la démarche de performance dans la réalité des services**

L'émergence de leviers d'action identifiant, pour chacun des objectifs, des modes d'organisation (ex. : réorganisation du service d'accueil), des modalités de traitement à privilégier (ex. : suivi personnalisé de certains dossiers, relance organisée pour certains dossiers)....., apporte une contribution majeure à l'amélioration de la gestion publique en évitant de confiner la déclinaison de la performance dans un exercice formel essentiellement descendant. Ces leviers d'action sont indicatifs : ils permettent d'éclairer l'objectif poursuivi et la cible de résultats attendue mais ne sont pas un engagement du responsable de BOP qui reste libre de les modifier si leur mise en œuvre ne correspond à ses attentes en matière de performance.

La déclinaison de la performance, enrichie par les leviers d'action, constitue le schéma de performance du BOP dont le caractère réaliste et la conformité avec le projet annuel de performance peut être plus aisément appréciée par le responsable de programme. Elle est au cœur du dialogue de gestion entre le responsable de programme et ses responsables de BOP. Le responsable de programme peut ensuite diffuser et mutualiser les leviers d'action qu'il juge les plus pertinents au regard des résultats affichés dans les BOP.

## **II - Le volet « programmation des activités »**

La programmation des activités est le volet du BOP qui fait le lien entre les résultats attendus en matière de performance dans le contexte territorial concerné et l'enveloppe budgétaire prévue pour le BOP. Dans un souci de simplification et d'homogénéisation, le DPG et le volet performance du BOP ont les mêmes axes de destination.

### **La programmation des activités : un outil managérial et un appui dans la négociation budgétaire**

Outil managérial donnant sens au travail des agents qui, au travers des activités qu'ils mènent, peuvent ainsi rattacher leur action quotidienne aux résultats attendus en matière de performance et outil pour la négociation budgétaire permettant au responsable de BOP de justifier auprès du responsable de programme sa demande de crédits : elle prend la forme d'une répartition détaillant pour chacune des activités précisément énoncées, les ressources (ETPT et crédits) qui y sont consacrées.

### **Le référentiel d'activités : un outil pour le responsable de programme**

Pour permettre une analyse consolidée des activités menées par les services pour la mise en œuvre de chaque programme et assurer ainsi une base de comparaison entre les BOP en vue d'une répartition optimale des crédits entre eux, il importe que soit défini au niveau de chaque programme un référentiel d'activités.

Dans de nombreux cas, lorsque la structuration du programme s'est faite à partir d'une analyse des activités menées par les services, les actions et sous-actions peuvent servir de référentiels pour mettre en œuvre la politique considérée ; dans d'autres cas, lorsque la construction du programme a répondu à des approches moins directement liées aux activités, une analyse préalable des activités des services concernés sera nécessaire. Le contrôleur de gestion est un point d'appui pour mener à bien cet exercice en gardant à la fois un caractère réaliste (en prise avec le quotidien des services) ni trop fin ni trop globalisant pour ce maillage.

Lorsque les destinations (actions) dans les programmes de politique structurent les activités des services, c'est sur elles que se construit la programmation des activités auxquelles le BOP « soutien » apporte sa logistique.

### **La programmation des activités précise l'emploi de l'ensemble des ressources allouées au BOP tant en ETPT qu'en crédits**

La construction de la programmation des activités doit conduire à expliciter l'emploi des ressources (ETPT et crédits) de chaque BOP. L'évaluation chiffrée des activités peut, en cible, se rapprocher de la méthodologie de la justification des crédits au premier euro (volume x coût unitaire). Mais certaines activités ne s'y prêtent pas aisément et le coût prévisionnel suffira, pour nombre d'entre elles, pour éclairer l'utilisation de l'enveloppe allouée en emplois et en crédits.

Pour les services responsables de plusieurs BOP, une approche initiale par service, central ou déconcentré, sera sans doute une étape préliminaire nécessaire à l'identification, pour chaque activité, des ressources (ETP et crédits) mobilisées. La répartition par BOP de cette programmation globale se fait au regard de l'origine budgétaire des ressources indiquées.

Le volet « programmation des activités » ainsi élaboré a vocation à être intégré dans chaque document de BOP.

- **Un document BOP unique dont les volets sont indissociables dans la présentation mais dont le traitement dans la chaîne des avis doit rester différencié.**

Dans tous les cas, la programmation des activités est indicative et, dans toute la mesure du possible, exhaustive quant à la répartition des ressources dans les activités à mener. Le responsable de BOP, sauf consigne contraire du responsable de programme, a toute liberté au sein de chaque BOP de redéployer les ressources entre actions donc a fortiori entre activités.

Le document BOP est unique. Pour autant, l'avis donné par l'autorité chargée du contrôle financier, au titre du contrôle de la soutenabilité budgétaire, ne porte pas sur les volets « performance » et « programmation des activités ».

Un certain nombre de tableaux illustrant la démarche d'élaboration et des exemples de présentation du volet « programmation des activités » sont mis en ligne sur le site [extr@lof](mailto:extr@lof).



## **Annexe n°3**

### **Calendrier d'élaboration et de validation des budgets opérationnels de programme**

La procédure d'élaboration et d'examen des BOP 2006 s'est étalée de l'automne 2005 jusqu'au printemps 2006 induisant un retard dans le démarrage effectif de la gestion 2006. C'est pourquoi l'objectif pour 2007 est d'être en capacité de débiter la gestion en tout début d'exercice. Pour ce faire, il convient d'anticiper le calendrier par rapport à 2006, année de transition entre deux systèmes de gestion.

#### **I - Instruction du projet de BOP sur la base des crédits du PLF**

Dès lors l'ensemble des phases de la procédure doit être avancé : les travaux seront donc conduits sur la base des crédits inscrits dans le projet de loi de finances, diminués au niveau de chaque programme de la réserve de précaution (cf. page 13 de l'annexe 4).

La procédure peut ainsi débiter dès la fin du mois de juillet avec le premier cadrage financier transmis par les responsables de programme en liaison avec les directeurs des affaires financières, aux responsables de BOP. L'élaboration du projet de BOP et le dialogue de gestion, portant sur les moyens, avec le responsable de programme et les autres acteurs, notamment territoriaux, peut alors se dérouler jusqu'au mois de septembre.

Les responsables de programme en liaison avec les directeurs des affaires financières et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, déterminent le cadre et le contenu normalisés des documents prévisionnels de gestion qui constitueront le volet financier du BOP. A l'issue du dialogue de gestion sur l'enveloppe financière, les responsables de programme prénotifient aux responsables de BOP, sous couvert du préfet pour les BOP relevant de sa compétence, le montant des crédits qu'ils leur allouent sous réserve des ajustements ultérieurs liés à l'adoption de la loi de finances. Le cas échéant, il serait souhaitable que les responsables de programme fassent connaître au préfet les raisons qui les ont conduits à s'écarter des avis formulés par ce dernier.

#### **II - Délivrance de l'avis de l'autorité chargée du contrôle financier**

L'examen anticipé par l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) ne peut avoir lieu que si cette dernière acquiert une assurance raisonnable que les autorités gestionnaires n'apporteront pas à l'esquisse soumise à son contrôle des modifications substantielles de nature à altérer l'appréciation de soutenabilité du BOP.

Le BOP ne peut donner lieu à un examen utile de l'autorité chargée du contrôle financier que si cette dernière est saisie du projet respectant l'enveloppe allouée par le responsable de programme et non des demandes budgétaires du service qui sont parfois éloignées du budget finalement notifié.

En outre, sans devoir être présentés sous une forme définitive et détaillée, les éléments budgétaires du BOP doivent être exposés de manière suffisamment précise pour que l'examen de soutenabilité soit effectivement assuré.

Cet examen pourrait intervenir dans une période comprise dans la plupart des cas entre le mois d'octobre et le 15 décembre.

L'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) émet un avis provisoire. Il sera confirmé, sans réexamen au fond, dès que la PBI aura été visée et notifiée à l'autorité chargée du contrôle financier compétente, sous réserve que le projet de BOP n'ait pas subi de modifications et que les éléments résultant du visa de la PBI ne remettent pas en cause l'analyse de soutenabilité

conduite lors de la phase préalable. Dans la grande généralité des cas, l'avis définitif entérinera l'avis provisoire sans nouvelle mesure d'instruction sur la soutenabilité budgétaire de la part de l'ACCF.

Comme l'avis provisoire, l'avis définitif sera rendu sur la base des crédits du PLF.

La délivrance de l'avis définitif permet l'utilisation des crédits par le responsable de BOP, sous réserve évidemment de la publication de la loi de finances.

Si nécessaire, le BOP ajusté en fonction des crédits de la LFI sera présenté à l'ACCF dans les toutes premières semaines de la gestion et au plus tard lors de la transmission du premier compte intermédiaire de gestion. Le BOP ainsi ajusté ne donnera pas lieu à un nouvel avis.

Même dans le cas où l'examen des comptes intermédiaires de gestion fait apparaître des écarts qui bouleversent l'économie générale de la programmation nationale des crédits, il n'est pas nécessaire de délivrer un nouvel avis. Dans un tel cas, il appartient toutefois au responsable de BOP de présenter une actualisation de cette programmation à l'autorité chargée du contrôle financier (article 3 des arrêtés relatifs au contrôle financier des ministères).

### **III - Délivrance de l'avis du Préfet sur les BOP déconcentrés**

Pour les BOP déconcentrés et conformément à l'article 23 du décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, les projets relevant du champ de compétence des préfets sont soumis à leur avis avant transmission aux responsables de programme et le cas échéant, après passage en comité pour l'administration régionale pour les BOP que le préfet de région considère « à enjeux ».

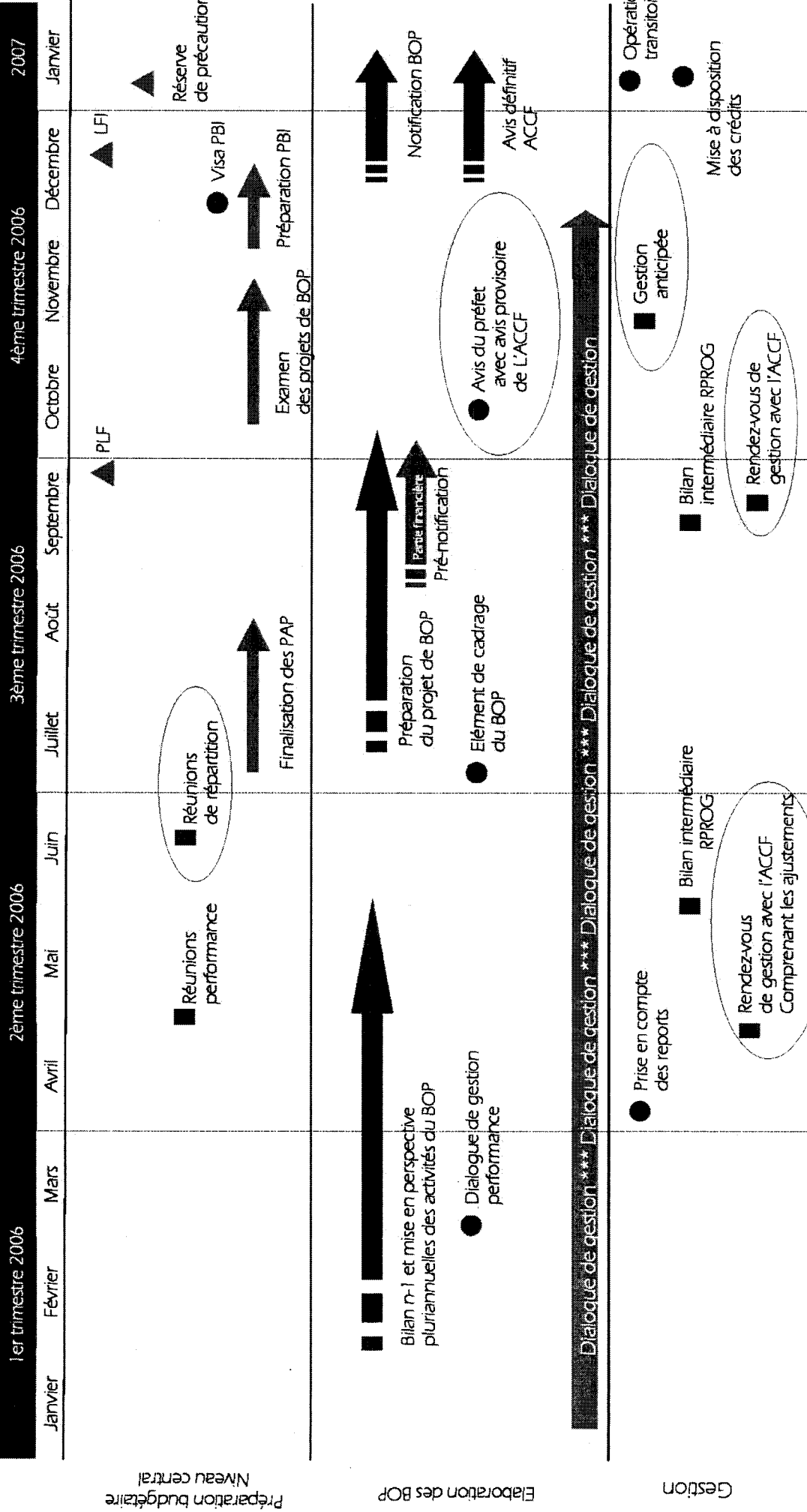
Il est souhaitable pour la réussite de la procédure que l'avis du préfet puisse être rendu avant mi novembre. A cette fin, et sauf exception (par exemple une transmission tardive des projets de BOP), les autorités chargées du contrôle financier en région rendront leur avis provisoire en temps utile pour que le préfet puisse en disposer pour délivrer son propre avis.

Pour les BOP correspondant à des attributions n'entrant pas dans le champ de compétence des préfets (articles 32 et 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004), il est particulièrement utile et souhaitable, pour des raisons de cohérence des actions de l'Etat au niveau territorial, que ces BOP soient transmis aux préfets pour information.

Pour les UO locales de BOP centraux, dont les activités ou les opérations sont déclinées au niveau territorial, il appartient aux responsables de programme de préciser les modalités d'association des préfets et des responsables d'UO concernés.

Le tableau ci-joint décrit les phases et le calendrier de la procédure d'élaboration et de validation des BOP.

# Calendrier d'élaboration et de validation des BOP - Projet de loi de finances 2007 -



Liste des acronymes

- PLF : projet de loi de finances
- LFI : loi de finances votée par le Parlement
- PBI : programmation budgétaire initiale (niveau central)

- DOB : débat d'orientation budgétaire

- ACCF : autorité chargée du contrôle financier

- OPU : opérations prioritaires et urgentes (mise à disposition anticipée des crédits)

## **Annexe n°4**

### **L'élaboration et le visa de la programmation budgétaire initiale (PBI)**

Les conditions d'élaboration et de visa de la PBI au niveau central dépendent pour une part des caractéristiques particulières de chaque ministère : structure et nature des crédits gérés, qualité des procédures et du dialogue de gestion. La mise en œuvre du dispositif exposé dans la présente annexe doit donc tenir compte, au cas par cas, de ces spécificités telles qu'elles auront été identifiées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) en relation avec les responsables de programme et les directions financières des ministères.

En revanche, le cadre commun de référence s'imposant à l'ensemble des acteurs du processus mérite d'être précisé et consolidé.

#### **I - Le rappel des dispositions réglementaires**

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 27 janvier 2005 dispose que l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) vérifie lors de la programmation budgétaire « le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programmes et au sein de chaque programme...et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique ».

La portée de cette disposition d'ordre général, est explicitée en ce qui concerne la PBI, par l'article 5 qui prévoit que la transmission à fin de visa sur la PBI intervient au plus tard un mois avant le début de l'exercice. La délivrance du visa permet la mise en place des crédits auprès des gestionnaires, c'est-à-dire des responsables de BOP.

Le contrôle exercé à l'occasion du visa « porte sur l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'Etat ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnel correspondants pour chaque programme. Il porte également sur les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. L'autorité chargée du contrôle financier s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, en vue de la mise en œuvre de l'article 14 de la loi organique susvisée ».

Les arrêtés de contrôle des ministères pris en application de ces dispositions précisent en les adaptant les informations à fournir dans le cadre de la PBI.

#### **II - le visa de la PBI**

##### **1. L'effet du visa**

Le visa de la PBI a pour conséquence la mise en place des crédits auprès des responsables des BOP.

##### **2. La délivrance du visa**

Le visa doit en principe être délivré au plus tard le 15 décembre selon l'article 5 du décret du 27 janvier 2005).

C'est donc dès le mois de novembre que doit commencer l'exercice d'instruction de la PBI.

De facto, le visa interviendra dès que la loi de finances sera votée définitivement sur la base des crédits de cette dernière.

Les montants inscrits dans la PBI seront à cette fin ajustés en fonction des amendements au PLF.

### **3. Le caractère unique du visa**

La PBI traduit le niveau et la répartition des masses budgétaires au début de l'exercice. C'est l'image instantanée d'un budget dont les évolutions (modifications de la réserve, mouvements réglementaires de crédits, réallocations des ressources entre les BOP...) nécessiteront une mise à jour concertée avec le responsable du programme et une traduction par ajustement des enveloppes de BOP. Cet exercice relève du suivi de gestion, notamment lors des comptes rendus intermédiaires de gestion, et d'un bilan en fin d'année.

Il ne nécessite pas la formalisation d'un nouveau visa qui serait d'ailleurs sans portée pratique, le visa initial épuisant ses effets juridiques par la mise en place des crédits.

## **III - Les ressources à prendre en compte dans la PBI**

Les ressources à prendre en compte dans la PBI sont en premier lieu les crédits dont l'ouverture est proposée dans le PLF (instruction de la PBI) et ceux votés en LFI (visa), diminués du montant de la réserve de précaution prévue par l'article 51 de la LOLF. Par ailleurs, l'orientation générale est de retenir les autres ressources, sous la condition que leur survenance puisse être considérée comme acquise.

La mise en œuvre de cette orientation conduit à distinguer pour cette seconde catégorie de ressources une tranche ferme et une tranche conditionnelle.

### **1. La tranche ferme**

- les fonds de concours

Les prévisions de rattachement de fonds de concours font l'objet d'une prévision en loi de finances. Ils doivent être intégrés dans la PBI, sous réserve d'un examen technique de la prévision de recettes pour valider, en fonction des derniers éléments d'exécution de l'année n-1, la pertinence des montants inscrits dans le projet annuel de performance (PAP) lors de l'élaboration du projet de loi de finances

- les autres mouvements réglementaires :

En cas d'arbitrage rendu ou accord explicite de la direction du Budget, connus lors de l'élaboration de la PBI, les mouvements réglementaires peuvent être considérés comme une ressource fiable et certaine. Ils peuvent donc être intégrés dans la tranche ferme de la PBI.

En cas d'arbitrage préalable sur un mouvement, les crédits correspondants peuvent être intégrés directement dans la PBI. Dans une optique de clarté de la maquette budgétaire ils seront identifiés de manière distincte des crédits de la LFI.

### **2. La tranche conditionnelle**

En l'absence d'arbitrage rendu ou d'accord explicite de la direction du Budget connus lors de l'élaboration de la PBI, les mouvements internes ne peuvent être considérés comme fiables et certains, dans la mesure où ils sont subordonnés à une négociation et à des arbitrages dont le résultat ne peut être préjugé à la date d'examen de la PBI.

Toutefois, une attitude différente peut être adoptée, après information du bureau sectoriel du Budget, pour certains programmes, notamment ceux à dominante de crédits d'intervention ou d'investissement et dont la dotation est traditionnellement abondée par des mouvements tels que des reports, des transferts ou des virements.

L'existence d'abondements récurrents en faveur de certaines dotations peut alors être prise en compte même en l'absence d'arbitrage préalable, sous la forme d'une tranche conditionnelle. Cette tranche conditionnelle, dont le quantum en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sera fixé en liaison avec la direction du Budget, **ne pourra être activée qu'après publication du mouvement au journal officiel.**

Les responsables de BOP et les trésoriers payeurs généraux de région (TPGR) devront être informés de la part conditionnelle des budgets notifiés par le responsable de programme. Dans de tels cas, les documents de présentation de la PBI seront adaptés pour prendre en compte l'existence d'une tranche conditionnelle.

#### **IV - Nature du contrôle budgétaire et contenu des informations demandées en appui de la PBI**

Le décret du 27 janvier 2005 (articles 1<sup>er</sup> et 5) assigne à l'examen de la PBI et des DPG (documents prévisionnels de gestion) un contrôle des prévisions de dépenses et d'emplois. Compte tenu de l'expérience acquise en 2006, il paraît utile de répartir ainsi les travaux entre la PBI et les DPG.

##### **1 Les contrôles associés au visa de la PBI**

Deux composantes peuvent être distinguées :

- les vérifications nécessairement opérées avant la mise en place des crédits dans les BOP ;
- l'examen de la soutenabilité des dépenses de personnel, qui pourra être aménagé selon un calendrier décalé.

##### **a) Les vérifications nécessairement opérées avant la mise en place des crédits dans les BOP**

Cette séquence regroupe d'abord l'ensemble des vérifications à caractère technique qui conditionnent la mise en place des crédits dans les BOP.

A ce titre sont contrôlés :

- l'exactitude de la répartition des crédits de chaque programme entre les BOP,
- l'exactitude de la répartition des emplois entre les programmes et entre les BOP,
- les modifications intervenues depuis le PLF,
- la constitution de la **réserve de précaution** et l'intégration éventuelle des ressources attendues sous les conditions précédemment exposées (fonds de concours, reports, virements et transferts). **La réserve de précaution doit être constituée au niveau du programme de telle sorte que les crédits soient répartis entre les BOP pour des montants nets de la réserve de précaution.** C'est un gage de visibilité pour l'ensemble des acteurs du processus budgétaire.

L'ensemble de ces vérifications a pour finalité, dans la perspective d'un contrôle de cohérence (cf. art. 5 du décret du 27 janvier 2005) :

- - **d'une part, d'identifier toute incohérence évidente dans la répartition entre les BOP, notamment avec la construction budgétaire qui aurait pour effet d'affecter à des dépenses discrétionnaires des crédits destinés à la couverture de dépenses obligatoires ;**

- d'autre part, de faire corriger toute erreur manifeste dans la masse salariale, c'est-à-dire décelable sans autre forme d'examen : par exemple, un coût moyen d'emploi aberrant.

La nature des justificatifs demandés à l'appui de la PBI découle de la nature de ces vérifications. Au-delà, l'ACCF ne peut pas demander à l'appui de la PBI les justificatifs de soutenabilité, qui ne seront demandés que pour l'examen approfondi des dépenses de personnel et des BOP (présentation de la consommation des plafonds d'emplois et des crédits, recensement, évaluation et couverture prioritaire des dépenses obligatoires).

Pour autant, le contrôle budgétaire ne peut opérer les vérifications nécessaires avec de simples tableaux de répartition des crédits du programme aux BOP.

En conséquence, si l'ACCF et le responsable de programme l'estiment indispensable d'un commun accord, une ventilation plus fine sera organisée selon les programmes, par titre, par action ou par dispositif. Ces ventilations permettront de s'assurer de la cohérence de la répartition entre BOP avec la construction budgétaire de la LFI. Un écart par rapport à la construction budgétaire n'est pas interdit. Il devra être expliqué et il conviendra de s'assurer qu'il ne met pas en cause la soutenabilité du programme.

Une autre composante du visa de la PBI est la fixation des conditions de présentation des DPG et des comptes rendus périodiques. Ces dispositions doivent être organisées à l'avance, dès l'état dans le cadre d'un accord avec le ministère ou avec chaque responsable de programme. En tout état de cause le document fixant ces dispositions devra être annexé à la PBI, dont il fait partie. Pour répondre à l'objectif d'amélioration calendaire recherché par ailleurs, le cadre des informations documentant les DPG doit être arrêté avant le mois de septembre de l'année n-1.

Enfin, le responsable de programme communique, s'il ne l'a pas fait auparavant, les règles de gestion formalisées dans les chartes de gestion tant pour les programmes que pour les BOP ainsi que le schéma d'organisation financière du programme, y compris au niveau déconcentré (schéma des UO pouvant recevoir des délégations directes des BOP centraux). Il précisera le cas échéant les modifications apportées à ces règles par rapport à l'année précédente.

#### **b) L'examen aménagé de la soutenabilité des dépenses de personnel**

La dernière tâche de contrôle assignée à la PBI porte sur « la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnel correspondants pour chaque programme » (art.5 du décret du 27 janvier 2005). Le décret a institué ainsi un contrôle global de cohérence sur le titre 2.

S'il faut acquérir le plus tôt possible dans l'année une vision claire de la dépense salariale et de l'évolution des effectifs, il est souhaitable en outre de réaliser de manière progressive un contrôle de soutenabilité au moment la PBI, bien qu'il ne soit pas exigé en tant que tel par l'article 5 du décret du 27 janvier 2005.

Une telle exigence emporte en effet des travaux techniques importants dont l'intensité peut d'ailleurs varier selon les prescriptions adaptées des arrêtés de contrôle.

La soutenabilité des crédits du titre 2 ne peut être pourtant appréciée de manière pertinente que de manière globale au niveau des programmes (et du ministère pour les effectifs).

La conciliation de ces exigences- examen nécessairement global du titre 2 et impossibilité pour la plupart des ministères de satisfaire actuellement l'exercice dès le visa de la PBI- ne peut être acquise que par la réalisation d'une expertise autonome par rapport à la PBI et aux DPG intervenant avant les premières décisions importantes en matière de gestion de personnel.

Elle consiste à examiner, entre le visa de la PBI et l'avis sur les BOP, un « DPG ministériel du titre 2 » faisant ressortir dans des documents unifiés les éléments de soutenabilité dont la production est parfois répartie par les arrêtés de contrôle entre les deux procédures.

Chaque CBCM fixe le calendrier adapté d'examen des dépenses de personnel en concertation avec le ministère. Sauf exception à justifier, cet examen doit intervenir au plus tard début mars. Conduit selon les modalités définies lors du visa de la PBI, cet examen porte sur le schéma d'emplois, détaillé au mois le mois en types d'entrées et de sorties par corps, ainsi que sur l'évaluation de la masse salariale à partir de ses déterminants.

De manière optionnelle les flux d'entrées et de sorties des personnels pourront être renseignés par catégories d'emplois et non par corps.

De même, la consommation des crédits du titre 2 pourra être retracée uniquement sur l'année entière s'il est difficile pour les gestionnaires de les répartir par mois.

L'examen reposera sur des tableaux de synthèse accompagnés de l'exposé des méthodes employées, de fiches de calcul ou de matrices de calcul expertisées par l'ACCF. Il portera également sur une prévision d'exécution « saisonnalisée » en fonction de la capacité des outils de prévision et de suivi des administrations. Sur ce point, les tableaux présentés dans l'annexe DPG précisent les informations à fournir.

Ce schéma n'exclut pas que l'examen de soutenabilité sur le titre 2 s'opère au niveau des DPG dans les cas où le BOP permet, par ses caractéristiques propres, un examen pertinent pour cette nature de crédits. Même dans ces cas, les données recueillies à cette occasion devront nécessairement être consolidées au niveau du programme pour les crédits et du ministère pour les ETPT.

## **2 Les contrôles relevant de l'examen des DPG**

L'examen de la soutenabilité des dépenses autres que de personnel aura pour seul cadre les DPG, volets financiers de chacun des BOP, à partir d'une grille méthodologique déterminée lors du visa de la PBI ou, de préférence, par des dispositions permanentes. Un protocole avec le ministère peut constituer le cadre d'élaboration de cette grille.



MINISTERE DE .....

FEUILLE DE TETE DES DOCUMENTS DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE INITIALE

Année 2007

Après examen :

1. Des tableaux de répartition par programmes du plafond d'emplois ministériel et des documents qui les développent ;
2. Des tableaux de répartition initiale des crédits et de répartition du plafond d'emplois ministériel entre les BOP attachés aux différents programmes ;
3. Des tableaux décrivant les conditions dans lesquelles s'effectuera le contrôle financier des BOP du ministère ou des différents programmes

**Appose son visa sur la programmation budgétaire initiale du ministère (\*)**

Avec ou sans observations :

**Refuse le visa sur la programmation budgétaire initiale du ministère pour les motifs suivants (\*)**

(\*) rayer la mention inutile

Le contrôleur budgétaire  
et comptable ministériel près le ministère de

## FICHE DE REPARTITION INITIALE DU PLAFOND D'EMPLOIS MINISTERIEL PAR PROGRAMME

Plafond d'emplois ministériel (en ETPT)

Répartition indicative du plafond d'emplois entre programmes du Ministère	Emplois initialement répartis	Pour mémoire: rappel des crédits de personnel correspondants (*)	Pour information: coût moyen d'un ETPT
<u>Budget général:</u>			
Programme 1			
Programme 2			
Programme 3			
Programme 4			
Programme 5			
Programme 6			
Programme 7			
Programme 8			
Programme 9			
<b>TOTAL</b>	0	0	

(\*) A l'exclusion des crédits du titre 2 n'entrant pas dans le périmètre du plafond d'emplois

DPG ministériel

(profil, si besoin, après la période réglementaire de visa de la FBI)

**EVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS MINISTERIEL PAR CATEGORIE ET CORPS, EXPRIME EN ETP ANNUELS (par type d'entrées et de sortie - hors promotions de corps et de grade)**

Pour le ministère (la nomenclature des entrées et sorties peut faire l'objet d'adaptations en fonction des spécificités du ministère)

CATEGORIE (1) CORPS	ENTREES										SORTIES											
	Situation des ETP en début d'année	Entrées directes externes (1)	Titularisations ou intégrations	Nominations au choix ou promotions	Réintégrations après détachement	Autres réintégrations	Autres	Total entrées	Coût moyen d'entrée	Date moyenne d'entrée	Départs définitifs (2)	Autres départs définitifs (3)	Autres départs suite à titularisation ou concours	Nominations au choix, promotions	Détachements	CLD, congés parental etc...	Autres	Total sorties	Situation des ETP en fin d'année	Coût moyen de sortie	Date moyenne de sortie	
Catégorie 1																						
corps 1																						
corps 2																						
contrat par type																						
.....																						
Catégorie .....																						
....																						
...																						
<b>TOTAL</b>																						

(1) Il s'agit des catégories d'emplois de la LOLF

(2) concours ou recrutement initial

(3) retraite, fin de contrats, radiation des cadres, radiation des contrôles

(4) décès, démission, abandon de poste, licenciement

DPC ministériel

(produit, si besoin, après la période réglementaire de visa de la FDB)

## EVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS MINISTÉRIEL PAR CATEGORIE ET CORPS, EXPRIME EN ETP ANNUELS (par type d'entrée et de sortie - hors promotions de corps et de grade)

Pour le programme n° &&: *libellé* (la nomenclature des entrées et sorties peut faire l'objet d'adaptations en fonction des spécificités du ministère)

CATEGORIE (*) / CORPS	ENTREES										SORTIES												
	Situation des ETP en début d'année	Entrées directes externes (1)	Titularisations ou intégrations	Nominations au choix ou promotions	Réintégrations après détachement	Autres réintégrations	Autres	Total entrées	Coût moyen d'entrée	Date moyenne d'entrée	Départs définitifs (2)	Autres départs définitifs (3)	Autres départs suite à titularisation ou concours	Nominations au choix, promotions	Détachements	CLD, congé parental etc...	Autres	Total sorties	Situation des ETP en fin d'année	Coût moyen de sortie	Date moyenne de sortie		
Catégorie 1																							
corps 1																							
corps 2																							
contrat par type																							
.....																							
Catégorie .....																							
...																							
.....																							
TOTAL																							

(\*) Il s'agit des catégories d'emplois de la LOLF

(1) concours ou recrutement initial

(2) retraite, fin de contrats, radiation des cadres, radiation des contrôles

(3) décès, démission, abandon de poste, licenciement

**DPG ministériel**

(produit, si besoin, après la période réglementaire de visa de la PBI)

**EVOLUTION DE LA CONSOMMATION MENSUELLE DU PLAFOND D'EMPLOIS MINISTERIEL (par catégorie et corps)****Pour le ministère**

CATEGORIE/CORPS	situation des ETP à la date du												
	1/1,	fin janv,	fin fev,	fin mars	fin avril	fin mai	fin juin	fin juil,	fin août	fin sept,	fin oct,	fin nov,	31-déc
<b>Catégorie 1 (*)</b>													
corps 1													
corps 2													
contrat par type													
.....													
<b>Catégorie .....</b>													
....													
...													
<b>TOTAL</b>													

(\*) il s'agit des catégories d'emplois de la LOLF



BPG ministériel (produit, si besoin, après la période réglementaire de visa de la PBI)  
**CONSUMMATION MENSUELLE DES CREDITS DU TITRE 2 (entrant dans le périmètre du plafond d'emploi) D'UN PROGRAMME, PAR NATURE DE DEPENSE**

Montant des crédits du titre 2 adossés à des ETP:

Dotation LFI du titre 2 :
Abondement divers :
Total attendu :

Programme n° XX - SS.S.S.S.S.S.S.S.S	total attendu	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septem	octobre	novembre	décembre
Rém. pas* (hors indemnitaire)													
Coût des primes et indemnités													
Coût des cotisations sociales													
Coût des prestations sociales et des allocations diverses													
Total													
EPT													
Coût moyen par EPT													

Le niveau de détail pertinent est précisé par le responsable de programme et le contrôleur financier.

DPG ministériel

(produit, si besoin, après la période réglementaire de visa de la PBI)

## DECOMPOSITION DE LA MASSE SALARIALE PAR DETERMINANTS DE LA DEPENSE DE PERSONNEL

Dotation LFI :	
Abondement divers :	
Total attendu :	

Déterminants de la dépense	Rém. Pale	Indemnités	Cotisations sociales	Prestations sociales	Total
<b>Coût sur 12 mois des effectifs présents au 1er janvier</b>					
<i>Catégorie 1</i>					
<i>Catégorie .....</i>					
<i>Types de contrat ...</i>					
<b>Incidence des départs prévisibles</b>					
<i>Catégorie 1</i>					
<i>Catégorie .....</i>					
<i>Types de contrat ...</i>					
<b>Incidence des arrivées prévisibles</b>					
<i>Catégorie 1</i>					
<i>Catégorie .....</i>					
<i>Types de contrat ...</i>					
<b>Incidence des promo et avancements (échelons, grade, corps)</b>					
<i>Catégorie 1</i>					
<i>Catégorie .....</i>					
<b>Incidence des mesures catégorielles</b>					
<i>Catégorie 1</i>					
<i>Catégorie .....</i>					
<b>Incidence des mesures générales</b>					
<i>Catégorie 1</i>					
<i>Catégorie .....</i>					
<b>Incidence des variations de quotité du temps de travail</b>					
<i>Catégorie 1</i>					
<i>Catégorie .....</i>					
<b>Total MS dans le périmètre du plafond d'emploi (a)</b>					
Action sociale (enveloppe)					
CFA					
CLD					
Autres					
.....					
<b>Total MS hors du périmètre du plafond d'emplois (b)</b>					
<b>TOTAL (a+b)</b>					



## Annexe 5

### Documents prévisionnels de gestion

#### 1 Le cadre d'élaboration des documents prévisionnels de gestion (DPG), volet financier du document BOP

L'objectif de simplification porté par la présente circulaire conduit à la fusion des documents préexistants en un **document unique** comportant des informations répondant à la fois aux besoins du responsable de programme dans son dialogue de gestion avec le responsable de BOP et à ceux du contrôle financier.

Ce document, seul cadre d'examen de la soutenabilité des dépenses des autres titres et le cas échéant des dépenses de personnel<sup>2</sup>, est présenté dans les conditions fixées par la programmation budgétaire initiale (PBI). Il est organisé en amont, avant le mois de septembre, conformément au calendrier susmentionné, et annexé à la PBI.

En tant que de besoin, la charte ministérielle de gestion édicte les recommandations utiles à la normalisation des DPG entre les BOP centraux et déconcentrés aux fins notamment de faciliter les travaux de consolidation. Elle contient également la maquette recensant les informations obligatoires précisées par la présente circulaire. Elles pourront être complétées par les informations spécifiques aux activités et crédits du programme à l'initiative du responsable de programme et/ou de la direction des affaires financières en concertation avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

D'une façon plus générale, le niveau des informations doit être adapté à la nature et au montant des crédits. Il importe en effet de proportionner la documentation du BOP à son enjeu budgétaire.

Par ailleurs sur la question particulière des dépenses de personnel, le contenu du BOP et son examen seront modulés en fonction du degré de déconcentration retenu par chaque ministère en ce domaine. En cas de pilotage central des dépenses de personnel, l'examen des BOP déconcentrés contenant de telles dépenses sera limité à un simple contrôle matériel de cohérence.

##### - Le dialogue de gestion budgétaire

Au vu de la charte de gestion, des éléments de cadrage budgétaire précis adressés par les responsables de programme aux responsables de BOP, ces derniers entretiennent un dialogue permettant la construction du BOP sur la base du contenu défini au point II. Cette construction précise de la programmation des moyens doit permettre ensuite à l'autorité chargée du contrôle financier de procéder à un examen utile.

##### - L'examen du projet de BOP par l'autorité chargée du contrôle financier (cf. calendrier des BOP en annexe 3).

Un avis provisoire, à partir du 15 octobre, permet d'accélérer le début de la gestion et doit être privilégié. Il ne peut toutefois avoir lieu que si l'ACCF acquiert une assurance raisonnable que l'esquisse soumise à son contrôle ne subira pas ensuite de modifications substantielles de nature à altérer l'appréciation de soutenabilité du BOP.

A l'issue de cet examen, l'autorité chargée du contrôle financier formule les observations relatives à l'avis provisoire étant entendu que l'avis définitif sera confirmé sous réserve que les éléments résultant du visa de la PBI n'emportent pas de modifications dans le BOP remettant en cause l'analyse de soutenabilité conduite lors de la phase préalable.

L'avis rendu sur les BOP autorise les gestionnaires à utiliser les crédits (art. 14 alinéa 2 du décret du 27 janvier 2005).

<sup>2</sup> Dès lors que l'examen de la soutenabilité du titre 2 n'est pas effectué au niveau de la PBI.

En cas de modification du BOP, il n'y a donc pas lieu de délivrer un nouvel avis même dans le cas où l'examen des comptes rendus intermédiaires de gestion fait apparaître des écarts qui bouleversent l'économie générale de la programmation nationale des crédits. Dans cette hypothèse, le gestionnaire est tenu de présenter une actualisation de cette programmation à l'autorité chargée du contrôle financier (art. 3 des arrêtés relatifs au contrôle financier des ministères). Il n'y a pas lieu que cette dernière délivre un nouvel avis.

## **II - Le contenu des documents prévisionnels de gestion (DPG)**

### **1 Les crédits du titre 2**

S'agissant des crédits du titre 2, les responsables de BOP intégreront dans les documents prévisionnels de gestion :

- **un tableau de prévision de l'évolution des effectifs par catégorie d'emplois** indiquant les effectifs (ETPT) en début et en fin d'année, le volume des entrées et des sorties en cours d'année ainsi que les principaux motifs expliquant les évolutions constatées. Seront impérativement renseignés le volume prévisionnel des départs définitifs et celui des recrutements d'agents contractuels.
- **un tableau de prévision de la consommation des crédits par catégorie d'emplois qui sera mensualisé en fonction des outils dont disposent les gestionnaires.** Certains cas particuliers de dépenses pourront être individualisés à l'initiative du gestionnaire ou à la demande de l'ACCF (contrats aidés, rémunérations à la tâche, etc.). Enfin, les crédits du titre 2 non ventilés seront retracés.  
Les tableaux devront distinguer les crédits du titre 2 sous plafond et hors plafond d'emplois. Il est rappelé que sont notamment exclus du plafond d'emplois les crédits correspondant aux dépenses telles que celles relatives aux CLD, CFA, actes ou tâches, etc.
- **un tableau détaillant par catégorie d'emplois les principales composantes de la masse salariale** (rémunérations, primes et indemnités, prestations et allocations diverses). Ce tableau est accompagné d'une note explicitant le calcul de la masse salariale et de l'évolution des déterminants de la dépense.

Ces tableaux représentent le minimum d'informations requis de la part des responsables de BOP à l'occasion de l'examen de la soutenabilité des crédits de titre 2. Les services du contrôle financier pourront, à leur initiative, demander toutes informations supplémentaires qu'ils jugeraient nécessaires à l'examen des BOP.

Ces tableaux seront actualisés à l'occasion des comptes rendus intermédiaires de gestion. A cette occasion, les responsables de BOP présenteront la consommation mensuelle passée des crédits de titre 2 et des emplois (ETPT), ainsi que leurs nouvelles prévisions d'exécution en crédits et en emplois (ETPT) pour le reste de la gestion.

### **2. Les autres titres**

Les autres titres sont composés de trois blocs : le fonctionnement, les dépenses d'intervention et les dépenses d'investissement. Pour ces crédits, le niveau de détail devant figurer dans les DPG dépend de la typologie du BOP à savoir ses activités dominantes, et sera fixé en tout état de cause entre le CBCM et les responsables de programme et/ou la direction des affaires financières.

Au sein de ces crédits doivent être considérés naturellement les dépenses obligatoires qui nécessitent là aussi un détail suffisant et raisonnable. Le niveau d'agrégation peut faire l'objet d'une modulation à condition qu'elle ne rende pas impossible une appréhension exhaustive des dépenses à caractère obligatoire. Cette exigence est posée clairement par le décret du 27 janvier 2005. Elle s'impose pour la faisabilité de l'examen de la soutenabilité budgétaire qui est le seul motif juridique d'intervention de l'autorité de contrôle.

En conséquence, les crédits devront être présentés pour une meilleure analyse par nature de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement) selon la nomenclature budgétaire et comptable, et pour les sujets spécifiques, selon les conditions suivantes :

- Pour le fonctionnement courant, par exemple, distinction systématique entre les dépenses déjà engagées juridiquement, les dépenses jugées inéluctables et celles qui sont discrétionnaires.
- opérations d'intervention : suivi des dispositifs avec échéanciers si besoin quand il existe des engagements pluriannuels ;
- opérations d'investissement : présentation historique et prospective recensant les opérations de manière exhaustive (le cas échéant en n'individualisant que les opérations les plus importantes) accompagné d'un tableau d'échéancier distinguant les engagements et les paiements des années antérieures, de l'année en cours et des années suivantes et, au total, pour la réalisation de l'ensemble de l'opération.

Les tableaux qui suivent contiennent les informations à documenter obligatoirement. **Leur présentation et leur format sont indicatifs.** Ils pourront être adaptés aux spécificités des programmes en accord avec le CBCM, en capitalisant sur les travaux et documents déjà réalisés en 2006 pour l'élaboration des BOP.

La présentation par action est laissée à l'appréciation des responsables de programme.

### **III Périodicité d'examen des DPG**

Les arrêtés de contrôle prévoient que l'ACCF examine selon une périodicité trimestrielle la consommation des crédits et des autorisations d'emplois.

La mise en œuvre de cette disposition pourra être aménagée et adaptée aux besoins de contrôle et de gestion propres à chaque programme. Un accord formalisé entre l'ACCF et le responsable de BOP pourra notamment prévoir que les comptes rendus seront limités à trois : le premier à l'occasion de la présentation du projet de BOP (prévision d'exécution de l'année n-1), le deuxième en mai-juin, le dernier fin septembre-début octobre.



## Tableaux relatifs au titre 2

## Suivi de l'évolution des effectifs au niveau du BOP

Structure par catégories	Effectifs en EPT en année n-1	Entrées en année n (ETP)		Sorties en année n (ETP)		Solde des entrées et sorties au 31 décembre de l'année n (ETP)	Effectifs en EPT en année n	Brève explication des flux d'entrée et de sortie
			<i>dont recrutements d'agents contractuels</i>		<i>dont départs définitifs</i>			
Catégorie d'emplois 1								
Catégorie d'emplois 2								
Catégorie d'emplois 3								
Autres								
<b>TOTAL</b>								

## Ventilation des crédits du titre 2 du BOP

	Rémunérations principales	Primes et indemnités	Cotisations sociales (catégorie 22)	Prestations sociales et allocations diverses (catégorie 23)
Catégorie d'emplois 1				
Catégorie d'emplois 2				
Catégorie d'emplois 3				
Autres emplois				
Crédits non ventilés				
<b>TOTAL</b>				

## Tableaux relatifs aux autres titres

	Prévision d'exécution N-1		Budget annuel prévisionnel		dans le mesure où l'information est disponible, répartition du budget prévisionnel :								
	AE	DP	AE	CP	Dépenses juridiquement obligatoires		Dépenses incluctables		Autres dépenses				
					AE	CP	AE	CP	AE	CP			
<b>Titre 3*</b>													
loyers													
taxes et impôts charges locatives													
nettoyage des locaux													
entretien immobilier													
surveillance et gardiennage													
agencement des installations													
fluides													
autres													
<b>sous-total locaux et agencements</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
mobilier													
fournitures de bureau													
entretien et réparation du matériel													
location de matériel et de mobilier													
transports et déménagements													
abonnements et documentation													
autres fournitures													
<b>sous-total</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
frais de réception													
frais de déplacements													
œuvres sociales													
autres													
<b>sous-total</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
frais d'affranchissements													
formations													
reprographie													
autres													
<b>sous-total</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TITRE 3</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

\* cette ventilation est purement illustrative. Elle peut être plus détaillée ou plus agrégée selon les besoins de suivi des gestionnaires et du degré de disponibilité des informations.



## **Annexe 6**

### **La soutenabilité budgétaire**

Le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat repositionne le contrôle financier sur le contrôle budgétaire, lequel vise à identifier et prévenir les risques budgétaires ainsi qu'à analyser les facteurs explicatifs de la dépense et le coût des politiques publiques (article 1<sup>er</sup>). Le contrôle de légalité des actes d'engagement, désormais limité aux actes de personnel importants, est remplacé par un contrôle de soutenabilité des budgets opérationnels de programme (BOP) et des actes d'engagement juridique d'un montant élevé.

De même, le nouveau cadre réglementaire de l'exercice du contrôle substitue pour une part au visa préalable la technique de l'avis qui ne lie pas le gestionnaire mais vise à renforcer ses responsabilités, conformément à l'objectif premier de la réforme du contrôle financier : respecter la liberté de gestion des ordonnateurs tout en contribuant à un emploi responsable des deniers publics.

Le décret du 27 janvier 2005 ne mentionne ni ne définit directement le concept de soutenabilité budgétaire. Il recouvre cependant une réalité concrète qu'expriment les prescriptions méthodologiques du contrôle budgétaire figurant aux articles 6 et 12 du décret : la soutenabilité budgétaire consiste en l'adéquation des projets de dépenses d'un responsable administratif aux droits de paiement qui lui sont notifiés ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur. Elle mesure sa capacité à honorer les engagements qu'il entend souscrire.

Les développements qui suivent visent à constituer un premier corps de doctrine sur l'examen de soutenabilité budgétaire et les conséquences à en tirer dans l'avis émis sur les BOP par les autorités chargées du contrôle financier (ACCF) et, ensuite, pour l'exercice du contrôle des engagements juridiques.

#### **1 L'examen de soutenabilité des BOP**

L'article 6 du décret du 27 janvier 2005 dispose que l'avis de l'ACCF sur les documents prévisionnels de gestion (DPG) porte sur leur « cohérence budgétaire d'ensemble (...), sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables ».

L'analyse de soutenabilité s'appuie sur les DPG fournis par les responsables de BOP, sur le dialogue de gestion et sur les informations d'ensemble des CBCM relatives aux programmes, notamment les hypothèses qui les sous-tendent, les tensions, risques ou marges de manœuvre identifiés à leur niveau.

➤ **Le contrôle de cohérence budgétaire** recouvre deux aspects : les vérifications techniques validant les chiffrages proposés (conformité aux données de la PBI, exactitude des calculs etc.) et une analyse d'ensemble des DPG visant à réparer les oublis et à identifier les discordances manifestes quant à l'adéquation des projets de dépenses à la réalité des moyens disponibles.

➤ **Le contrôle de l'impact des charges prévues sur les finances publiques** mérite d'être explicité.

Lors du contrôle des BOP - le contrôle au titre de l'impact sur les finances publiques constituant par ailleurs l'un des éléments d'appréciation des actes d'engagement-, il s'agit d'identifier dans la programmation budgétaire les projets de dépenses importants, à incidence pluriannuelle, qui engendreraient un ressaut budgétaire significatif les années suivantes.



En effet, bien que soutenables dans l'immédiat au niveau du BOP, ils sont de nature à contraindre la construction des programmes des exercices ultérieurs. A cet égard, une attention particulière doit donc être portée sur les projets d'investissement, les concours de recrutement, les subventions potentiellement récurrentes ou bien les mesures créant des dépenses dites « de guichet » (cf. infra). Il convient, par ailleurs, de repérer les procédures générant des engagements dits « hors bilan » par lesquels l'Etat promet son concours.

➤ **Le contrôle de la couverture des dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables.**

L'évaluation correcte des dépenses obligatoires, d'interprétation stricte, se situe au cœur de l'examen de soutenabilité parce qu'elle vise à déterminer concrètement la capacité du gestionnaire à lancer de nouveaux projets ou à estimer *ab initio* la marge de fongibilité asymétrique du titre 2. Si les dépenses obligatoires et les dépenses inéluctables revêtent un même degré d'obligation, elles ne présentent pas le même niveau de rigidité.

L'analyse de la rigidité des charges répond en outre à deux enjeux opérationnels distincts. D'abord, elle doit permettre d'établir la liste des dépenses devant consommer les crédits en priorité. Ensuite, elle rend possible la détection et la quantification, au niveau du programme, des marges et insuffisances éventuelles de financement, par agrégation nationale des analyses des différents BOP, en particulier sur le titre 2.

- **Les dépenses obligatoires stricto sensu comprennent :**

- les charges à payer au 31 décembre de l'année n-1, soit la différence entre les engagements ayant donné lieu à un service fait et les paiements. Elles relèvent de la comptabilité générale et génèrent un besoin de CP ;
- les restes à payer qui doivent donner lieu à paiement au cours de l'année n.

Les restes à payer représentent la différence entre les engagements juridiques et les paiements effectués au cours des exercices antérieurs. Ils appréhendent la dette maximale pour l'exercice en cours et les exercices futurs.

Ce sont les engagements non soldés en l'absence de service fait ou, en cas de service fait, ceux dont il n'a pas été possible d'organiser matériellement le paiement avant la fin de la gestion précédente.

Ce sont également les tranches annuelles d'engagements pluriannuels fermes tels que certains marchés ou baux imputés sur le titre 3.

L'évaluation de leur charge *a minima* pour l'année implique un dialogue approfondi avec les responsables de BOP, notamment dans le cas des marchés de travaux dont il convient de suivre les échéanciers pluriannuels de paiement au regard de l'avancement réel des travaux ;

- les reports de charges.

Ils identifient une insuffisance de financement et génèrent un besoin de financement en AE et en CP. De manière régulière ou irrégulière, l'Etat se trouve juridiquement engagé sans mobilisation préalable des ressources correspondantes. C'est par exemple le cas des dépenses dites « de guichet » (bourses estudiantines, aide médicale gratuite par exemple) par lesquelles l'utilisateur peut détenir une créance sur l'Etat sans ouverture préalable de crédits. Les reports de charges révèlent souvent une dérive budgétaire impliquant à la fois l'apurement des impayés et une remise à niveau des ressources, à défaut de révision des dispositifs.

Dans ces conditions, seront par exemple regardées comme obligatoires les dépenses de rémunération chargées des personnels titulaires et non titulaires en place au 1er janvier, déduction faite en crédits et en ETPT de l'incidence des départs à la retraite prévus dans l'année ou des contrats des agents contractuels arrivant à échéance en cours d'année.

- **Les dépenses inéluctables**

Ce sont les dépenses obligatoires à effet différé dans l'année.

Elles ne le sont pas juridiquement au 1er janvier de l'année mais vont le devenir de manière certaine pour un quantum d'AE et de CP qu'il n'est pas toujours possible de préciser à l'avance. Dans un domaine où existe une marge d'appréciation, leur calibrage relève au premier chef du dialogue de contrôle.

Par ailleurs, ces dépenses se prêtent difficilement à une liste exhaustive normée. Pour chaque programme, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), en relation avec le responsable de programme et le directeur financier du ministère, pourra en affiner le contenu, sous réserve d'en informer les ACCF en région dans un souci d'harmonisation des pratiques.

Toutefois, trois catégories de dépenses inéluctables sont à distinguer par ordre décroissant de rigidité :

- les dépenses finançant les droits et avantages prévus par les lois, les règlements ou les conventions internationales telles que les contributions obligatoires aux organismes internationaux ou les dépenses dites « de guichet » pour lesquelles l'Etat a compétence liée dès lors que le demandeur remplit les conditions d'attribution. Relèvent de cette catégorie les remboursements de prestations servies par un tiers pour le compte de l'Etat, sous réserve que la loi l'y oblige ;
- certaines charges de service public, en particulier lorsque le cocontractant de l'Etat est une personne privée ou lorsque le responsable dudit service est un établissement public dans l'impossibilité d'assumer ses engagements sans concours, en particulier les dépenses de personnel. Par convention, l'apport inéluctable de l'Etat correspond à la somme des dépenses obligatoires et inéluctables de l'établissement, nettes de dépenses financées sur ressources affectées, minorée de l'autofinancement mobilisable par la structure ;
- le socle incompressible des dépenses liées à l'action ou au fonctionnement des services. (fluides, frais de déplacement, maintenance immobilière, indemnités de jury liées à l'organisation de concours ou d'examens prévus par les textes – baccalauréat etc. - frais de justice...).

Compte tenu de ces éléments de définition, les dépenses incompressibles sont inéluctables en ce qu'elles sont indispensables à l'exécution des missions d'un service.

Ainsi, est inéluctable le remplacement des agents indispensables au fonctionnement du service.

A l'inverse, ne sont pas inéluctables, en l'absence de décision préalable, les subventions et aides dont l'attribution dépend d'une décision discrétionnaire de l'Etat.

## 2 L'avis sur le BOP

L'avis de l'ACCF sur le BOP est soit :

- . favorable,
- . favorable avec réserves,
- . défavorable.

Il tient compte à la fois de la situation objective du BOP, des contraintes financières pesant sur son responsable et de l'action de ce dernier pour infléchir positivement ou négativement les équilibres budgétaires.

Il est unique et donc non révisable.

Il est motivé lorsqu'il est favorable avec réserves ou défavorable.

Il retrace, le cas échéant, les engagements de maîtrise des dépenses souscrits par le responsable de BOP.

Il comporte une annexe qui résume, en vue des synthèses du CBCM et du responsable de programme, l'analyse financière effectuée par l'ACCF.

La première campagne d'examen des BOP a montré la nécessité de définir une doctrine d'avis harmonisée au niveau national en sorte que des situations comparables ne doivent pas donner lieu à des avis différents.

Quatre situations sont à distinguer en fonction de l'examen de soutenabilité :

- la soutenabilité dite « présumée » ;
- l'insoutenabilité dite « absolue » ;
- l'insoutenabilité dite « subie » ;
- l'insoutenabilité dite « organisée ».

Hormis les cas d'avis défavorable pour insoutenabilité « absolue », les projets d'avis défavorables des ACCF en région sont transmis au CBCM compétent.

### ➤ **La soutenabilité « présumée »**

L'analyse d'ensemble par le CBCM des paramètres d'élaboration des programmes ne signale pas d'indice particulier d'insoutenabilité, notamment au regard des orientations ministérielles en matière de masse salariale.

La soutenabilité est alors présumée et appelle en principe un avis favorable à moins que l'analyse détaillée du BOP ne révèle des difficultés non perçues de prime abord. Dans ce cas en pratique rare, l'ACCF émettra des réserves, voire retiendra l'avis défavorable si les choix propres du responsable de BOP sont de nature à compromettre la soutenabilité budgétaire.

### ➤ **L'insoutenabilité « absolue »**

Elle revêt deux situations distinctes qui appellent l'émission d'un avis défavorable obligatoire :

- la ressource en CP du BOP ne permet pas de couvrir les charges à payer appréciées au 31 décembre de l'année n-1 (cf. supra) ;
- l'ACCF ne peut mesurer la soutenabilité en raison du refus définitif du responsable de BOP d'apporter les éléments d'appréciation indispensables en sa possession.

Dans ces deux cas, le BOP est réputé insoutenable.

➤ **L'insoutenabilité « subie »**

L'analyse de soutenabilité de l'ACCF confirme les risques et tensions identifiés au niveau national par le CBCM au vu des conditions initiales de budgétisation. L'avis est en principe favorable avec des réserves qui explicitent et quantifient les contraintes de financement des dépenses obligatoires et inéluctables. Il est favorable si le responsable de BOP prend des engagements de maîtrise des dépenses redressant la soutenabilité budgétaire ; il est défavorable s'il l'aggrave.

➤ **L'insoutenabilité « organisée »**

Cette situation traduit l'hypothèse selon laquelle le gestionnaire, responsable de programme ou responsable de BOP, compromet délibérément la soutenabilité budgétaire d'un programme ou d'un BOP ne soulevant pas en principe de difficultés particulières, soit par une affectation inadéquate des ressources disponibles entre les BOP d'un programme, soit par des choix de budgétisation au détriment de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, soit par un schéma d'emplois incompatible avec la prévision de masse salariale.

Dans cette hypothèse, deux situations sont à considérer :

- les tensions découlent des choix de répartition opérés au niveau du programme : l'avis est défavorable sauf si le responsable de BOP présente des propositions de limitation des engagements, auquel cas l'avis peut être favorable, avec ou sans réserves selon le degré de limitation des engagements ;
- les tensions résultent des décisions du responsable de BOP lui-même : l'avis est défavorable.

A cet égard, constitue une présomption le fait que le gestionnaire n'avait pas honoré l'année précédente des engagements de maîtrise des dépenses pris à l'égard de l'ACCF.

***Pour le choix de l'avis sur le BOP, les ACCF pourront retenir la méthode interrogative suivante :***

- y-a-t-il insoutenabilité absolue ?

Sinon, la réponse aux trois questions suivantes permettra d'évaluer la contribution positive ou négative du responsable de BOP à la résolution des difficultés :

- le gestionnaire procède-t-il à une auto- limitation des engagements ?
- le gestionnaire hiérarchise-t-il les paiements selon l'urgence ?
- le cas échéant, le gestionnaire s'engage-t-il dans une démarche d'apurement pluriannuel des dettes stabilisant a minima les charges à payer au 31 décembre ?

**3 Les conséquences de l'avis sur le BOP à l'occasion du contrôle des actes**

Les développements suivants n'ont pas pour objet d'exposer le détail des conditions d'exercice du contrôle budgétaire sur les engagements juridiques. La présente circulaire n'en est pas le cadre. Ils se limiteront donc à expliciter l'influence de l'avis émis sur le budget opérationnel de programme sur l'exercice du contrôle des actes.

En effet, si l'avis sur le BOP, qui ne lie pas le gestionnaire, est juridiquement sans conséquence sur le contrôle des actes, la cohérence du contrôle budgétaire commande que l'ACCF tienne compte des constatations effectuées lors de l'examen du BOP.

Le contrôle en amont d'une programmation budgétaire a en effet naturellement vocation à trouver une traduction concrète lors du contrôle d'une partie de ses segments que sont les engagements juridiques, sous réserve de procéder aux deux vérifications techniques des actes mentionnées à l'article 12 du décret du 27 janvier 2006, à savoir le contrôle de l'imputation et le contrôle de l'exactitude de l'évaluation.

En tout état de cause, un refus de visa doit être opposé quand l'engagement juridique n'est pas couvert par un volume suffisant d'autorisations d'engagement et/ou par des crédits de paiement nécessaires aux paiements de l'année.

➤ **Avis favorable sur le BOP** : les actes sont présumés budgétairement soutenables dès lors qu'ils s'inscrivent dans la programmation du BOP. La présomption de soutenabilité ne joue cependant que si l'autorité chargée du contrôle des actes est en capacité de vérifier la compatibilité de l'engagement à la programmation du BOP et sous réserve que l'examen particulier d'un engagement juridique ne révèle pas une difficulté majeure (par exemple, incidence à moyen terme) non décelable au moment de l'avis sur le BOP.

➤ **Avis défavorable sur le BOP pour insoutenabilité « absolue »** : les projets d'engagements juridiques sont réputés insoutenables et se voient toujours opposer soit un avis défavorable soit un refus de visa, à moins que le ministère chargé du budget, saisi par le CBCM compétent, n'ait expressément validé une liste d'actes autorisés. La mise en œuvre du contrôle renforcé prévu à l'article 11 du décret du 27 janvier 2005 pourra être envisagée avec l'accord du responsable de programme.

➤ **Situations intermédiaires** : le responsable de BOP et l'autorité chargée de son contrôle sont invités, en fonction de la motivation de l'avis, à rechercher une voie moyenne entre les deux solutions précitées : présomption de soutenabilité et blocage des engagements soumis au contrôle. Elle consiste à établir, par la veille budgétaire et un dialogue renforcé avec le gestionnaire, un contrôle particulier tenant compte des constatations de l'analyse de soutenabilité du BOP.

Il peut conduire au refus de visa lorsque la situation budgétaire est telle que l'acceptation d'un nouvel engagement compromettrait le respect de l'enveloppe ou induirait des reports de charges. Ce dispositif n'est toutefois pertinent que pour les actes contrôlés par l'autorité ayant délivré l'avis sur le BOP.

Ce contrôle particulier implique une programmation hiérarchisée des engagements donnant la priorité aux dépenses obligatoires et inéluctables par ordre de rigidité (cf. supra) et assurant la mise en place d'un schéma de visa ou d'avis sélectif modulable au cours de la gestion en fonction des écarts par rapport à la programmation.

Pour les dépenses de titre 2, le CBCM compétent, ou le ministère chargé du budget s'agissant des ouvertures de concours, est consulté préalablement aux avis ou visas négatifs.

Le cas échéant, l'ACCF propose au responsable de programme la mise en place l'année suivante du contrôle renforcé prévu à l'article 11 du décret du 27 janvier 2005.

## **Annexe 7**

### **LA MISE EN PLACE DE LA GESTION**

#### **I - La mise à disposition immédiate d'une fraction des crédits du BOP dès le début de la gestion**

Selon les termes du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier, le visa par le CBCM de la programmation budgétaire initiale conditionne la mise à disposition des crédits et l'avis porté sur les documents prévisionnels de gestion (volet financier du BOP) conditionne l'utilisation des crédits par les unités opérationnelles.

Ce visa et cet avis doivent intervenir dans des délais compatibles avec un démarrage de la gestion au 2 janvier.

Toutefois, quel que soit l'état d'avancement de la procédure d'avis sur les BOP, il est nécessaire de pouvoir effectuer des engagements et des paiements urgents dès les premiers jours de la gestion.

Afin de desserrer la contrainte de ce calendrier et indépendamment de l'avis rendu sur les BOP par les autorités chargées du contrôle financier, les responsables de BOP seront autorisés à mettre à disposition des responsables d'unité opérationnelle 25% des AE et 25% des CP y compris sur le titre 2.

Le CBCM, après accord de la Direction du Budget, pourra moduler ce taux en fonction des spécificités de chaque ministère et des demandes que vous aurez formulées.

La libération de cette fraction de crédits est subordonnée au visa de la programmation budgétaire initiale.

#### **II - La gestion anticipée 2007**

Afin d'assurer la continuité de l'action administrative et la fluidité du passage entre deux exercices budgétaires, des engagements juridiques au titre de la gestion 2007 pourront être contractés dès le 1<sup>er</sup> novembre 2006 selon les conditions posées par l'article 108 de la loi de finances pour 2005 :

*« A partir du 1<sup>er</sup> novembre 2006 et dans la limite du quart des crédits de l'année en cours ouverts par les lois de finances sur les titres correspondants de chaque programme ou dotation, les engagements de dépenses autres que de personnel et d'investissement peuvent être pris sur les crédits de l'année suivante.*

*Ces engagements indiquent que l'exécution du service ne pourra intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier. »*

Les engagements par anticipation sont donc limités en volume et en nature de dépenses. Seules sont concernées les dépenses de fonctionnement et d'intervention dans la limite de 25 % des crédits ouverts en 2006 sur chaque programme (titre 3 et 6).

A cette fin, les autorisations d'engagement nécessaires à la couverture des engagements anticipés devront être mises à disposition du responsable d'unité opérationnelle.

Le service fait étant réputé intervenir à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, les crédits de paiement devront être délégués en priorité dans les tout premiers jours de la gestion.

Pour que cette gestion anticipée soit pleinement opérationnelle, il conviendra de disposer de la nomenclature budgétaire (action, sous-action) et des codes ordonnateurs dès le 1<sup>er</sup> novembre 2006 ou, à défaut, dans des délais compatibles avec la notion de gestion anticipée.

Les crédits engagés par anticipation sont inclus dans l'enveloppe de 25% des autorisations d'engagement autorisée en l'absence d'avis sur les BOP.

La mise à disposition immédiate de la ressource budgétaire et le recours à une gestion anticipée ne règlent pas entièrement la question des actes urgents de dépenses

### **III - Le traitement des engagements et des paiements urgents du début de gestion**

Dans l'attente des traitements de fin de gestion des outils du Palier-LOLF, le recours aux opérations transitoires est reconduit pour les dépenses (engagements complémentaires et/ou paiements) se rapportant à des engagements antérieurs à la gestion 2007.

Une opération transitoire permet d'engager puis de liquider dès l'ouverture de la gestion, sur des AE et CP 2007, des dépenses qui se rattachent à une « opération » ouverte avant le 31 décembre 2006 mais non encore basculée.

Le recours à cette procédure devra être plus limité que pour la mise en place de la gestion 2006, la neutralisation des outils informatiques se faisant sur une durée moins longue.

Ces opérations transitoires devront être régularisées le plus tôt possible après la bascule des outils informatiques.

Pour les dépenses nouvelles, c'est-à-dire non rattachées à des engagements antérieurs, il peut être recouru à une procédure manuelle d'engagement des crédits.

Les propositions d'engagement seront recensées dans une liste soumise à l'accord de l'autorité chargée du contrôle financier compétente qui visera tous les engagements, même ceux non soumis au visa en application des arrêtés de contrôle, afin de garantir la sécurisation de ce dispositif.

Cette procédure exceptionnelle et dérogatoire doit être réservée aux cas d'urgence avérée appréciés conjointement par le CBCM et l'ordonnateur.

Dès la survenance des traitements de fin de gestion à la fin du mois de janvier, les engagements juridiques traités manuellement devront être régularisés le plus tôt possible, par leur enregistrement dans l'outil Palier LOLF, sous le contrôle de l'autorité chargée du contrôle financier compétente.