



DIRECTION  
DU BUDGET

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2011



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

# Sommaire



<b>Avant-propos</b>	<b>page 3</b>
La direction du Budget en Bref	page 4
L'organigramme de la direction	page 10
<b>1. L'élaboration d'une stratégie des finances publiques sur le long terme</b>	<b>page 12</b>
La direction du Budget, maître d'œuvre d'une stratégie globale des finances publiques	page 13
L'expertise de la direction du Budget sur les finances locales au service de la stratégie des finances publiques	page 19
L'expertise de la direction du Budget sur les dépenses sociales au service de la stratégie des finances publiques	page 24
Une capacité croissante d'analyse des recettes fiscales dans le pilotage des finances publiques	page 28
<b>2. L'analyse des politiques publiques pour une programmation efficace des dépenses de l'État</b>	<b>page 32</b>
L'analyse des politiques publiques au cœur de la démarche budgétaire	page 33
<b>3. Veiller à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance</b>	<b>page 40</b>
L'élaboration des projets de lois de finances annuelles	page 41
Une attention particulière à la qualité de la gestion des politiques publiques	page 47
<b>4. S'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en terme de soutenabilité financière et de performance</b>	<b>page 52</b>
La prévision et le suivi de l'exécution	page 53
Le contrôle et la prévention des risques budgétaires	page 59
<b>5. Participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel</b>	<b>page 64</b>
La direction du Budget : une dimension européenne essentielle	page 65
<b>6. Définir la réglementation relative à la gestion budgétaire et comptable et veiller à leur bonne application</b>	<b>page 68</b>
Élaboration de référentiels et accompagnement des ministères	page 69
<b>7. Assurer la tutelle stratégique et financière des opérateurs de l'État</b>	<b>page 74</b>
Pilotage et gouvernance stratégique des opérateurs de l'État	page 75

# Avant-propos



Avec cinq lois de finances, 2011 a illustré l'intensité de cette année pour la direction du Budget, et au-delà, pour l'ensemble de la communauté financière de l'État.

Dans le même temps, la mobilisation de tous les agents a permis à la direction d'adapter ses méthodes de travail afin de mieux anticiper les évolutions



**Julien Dubertret**  
*directeur du Budget*

nécessaires au pilotage du budget de l'État. La direction du Budget travaille en permanence à améliorer sa connaissance des politiques publiques financées par l'État, à anticiper les évolutions sectorielles ; ce travail de fond lui permet d'identifier des économies et des pistes de réformes structurelles afin de proposer au Gouvernement des scénarios crédibles pour piloter de façon soutenable les finances de l'État.

Dans le domaine de la gestion publique, le chantier de la réforme du règlement général sur la comptabilité publique, engagé fin 2010, s'est poursuivi à un rythme soutenu. 2012 permettra de l'achever, et de donner à la communauté financière un texte de référence rénové, cohérent avec le cadre fixé par la LOLF.

Ce premier rapport annuel, qui retrace les principaux temps forts de la direction en 2011, est aussi l'occasion de porter un regard sur nos métiers et nos domaines d'intervention sans doute moins connus que l'élaboration et le suivi de l'exécution des lois de finances. Si le budget de l'État demeure le cœur de notre action, notre expertise s'est progressivement étendue aux dépenses de toute la sphère publique ainsi qu'à l'ensemble des prélèvements obligatoires, ce qui nous permet de proposer une stratégie globale et soutenable pour l'ensemble des finances publiques, stratégie traduite depuis 2008 dans les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Au-delà de ces missions, qui ne cessent de se diversifier au rythme des transformations de l'action publique, la direction s'attache à répondre à l'exigence accrue de transparence sur les finances publiques. Chaque année, elle élabore des documents budgétaires toujours plus complets afin que le Parlement soit en mesure de se prononcer de façon éclairée sur les projets de loi de finances et les projets de loi de règlement. En 2011, elle a enrichi l'offre d'information du site internet le Forum de la performance, qui permet à chacun d'accéder à toute l'information disponible sur le budget de l'État et la performance des politiques publiques.

Dans un contexte particulièrement exigeant, je tiens à remercier les femmes et les hommes de la direction, qui tous les jours mobilisent leur talent et leur énergie pour contribuer à éclairer les choix du gouvernement pour le redressement durable des comptes publics.



# La direction du Budget en bref...

## Une direction d'état major

### Les sept grandes missions de la direction du Budget

La direction du Budget occupe un rôle central dans le fonctionnement de l'État. Dans un contexte économique et européen particulièrement tendu, l'impératif de soutenabilité des finances publiques renforce significativement le rôle et les missions de la direction. La vocation profonde de la Direction du Budget est de proposer une stratégie soutenable des finances publiques et garantir la performance des politiques publiques.

Cette vocation se décline en sept grandes missions :

1. Proposer une stratégie globale des finances publiques inscrite dans le long terme ;
2. Élaborer une programmation documentée pour mettre en œuvre cette stratégie ;
3. Veiller à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance ;
4. S'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en termes de soutenabilité financière et de performance ;
5. Participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel ;
6. Définir et faire vivre les principes et outils budgétaires et garantir leur bonne application ;
7. Assurer la tutelle stratégique et financière des organismes publics.

## La gouvernance au sein de la direction

À la tête de la direction du Budget, Julien Dubertret est secondé par Guillaume Gaubert, chef de service de la direction. Chaque semaine, le comité de direction présidé par le directeur et son adjoint réunit les responsables des 8 sous-directions de la direction et de la mission de l'audit et du contrôle interne budgétaires.

La direction comprend deux sous-directions de synthèse ; la 1<sup>re</sup> sous-direction assure la synthèse des finances publiques, la 2<sup>e</sup> promeut la performance de la dépense publique ainsi que la modernisation de la gestion publique.

La direction s'appuie également sur 6 sous-directions sectorielles, qui coordonnent chacune des bureaux sectoriels selon un découpage qui permet à la direction de suivre les différentes missions du budget de l'État.



Julien Dubertret



Le comité de direction de la direction du Budget

## Les hommes et les femmes de la direction

### 250 collaborateurs à Bercy

Au 31 décembre 2011, 250 agents travaillent à Bercy pour cette direction d'état-major, au service du ministre délégué en charge du budget et du Premier ministre. Son champ d'action interministériel et son expertise budgétaire confèrent à la direction un périmètre d'intervention essentiel dans la gestion publique. La direction du budget se caractérise par une grande variété de compétences qui nécessitent des collaborateurs aux profils variés, à la fois financiers, économistes, juristes et fins négociateurs.

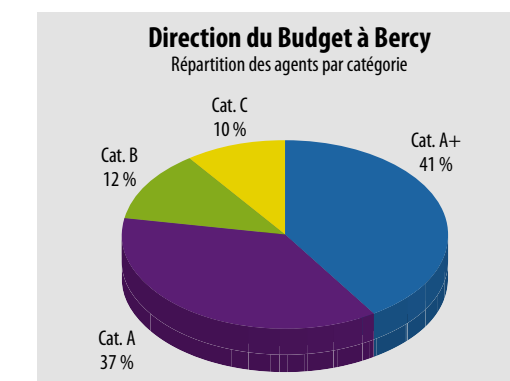
Plus de 40 % des agents en poste à Bercy sont de catégorie A+. Ces 104 agents se composent d'administrateurs civils, d'administrateurs de l'INSEE, d'ingénieurs et contractuels.

La direction rassemble également 37 % d'agents de catégorie A, 12 % de catégorie B, et 10 % de catégorie C.

### L'appui d'un réseau de contrôleurs budgétaires

Afin de mener à bien sa mission de contrôle sur la prévision et l'exécution budgétaires, de renforcer la prévention des risques et de s'assurer de la soutenabilité budgétaire, la direction du Budget s'appuie sur un réseau de contrôleurs budgétaires, en administration centrale (CBCM) dans les ministères et en région.

La direction du Budget compte 164 collaborateurs dans les départements de contrôle budgétaire (DCB), experts du

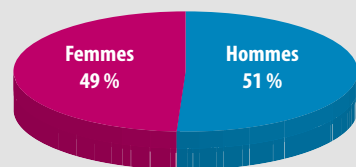




# La direction du Budget en bref...



Répartition des agents par sexe



contrôle financier placés sous l'autorité directe d'un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, placé fonctionnellement sous l'autorité du directeur du Budget et du directeur général des Finances publiques, et installé auprès des ordonnateurs principaux de l'État de chaque ministère. En 2011, 12 CBCM sont en poste au sein des différents départements ministériels.

Au niveau régional, le contrôle budgétaire est confié au directeur régional des finances publiques assisté par un contrôleur budgétaire (CBR). Le réseau des CBR, animé par la direction du Budget, est lui composé de 23 contrôleurs en métropole, dont un rattaché à la préfecture de police de Paris. Ce réseau s'étend aussi aux DOM (Guyane, Guadeloupe, Martinique, et Mayotte) et aux COM (Papeete, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna).

### La lutte contre la discrimination

La direction du budget s'est pleinement engagée dans la démarche de diversité et de lutte contre la discrimination, menée depuis début 2009 par les ministères économique et financier. Elle s'inscrit dans une réelle dynamique en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, de l'égalité des chances dans l'accès aux emplois publics et la diversification du recrutement, et de la prévention et le traitement des discriminations, et a fait le choix de répondre pleinement aux attentes du « label diversité ». Toutes catégories confondues, la direction du Budget, à Bercy, compte 49 % de femmes au sein de ses effectifs.

### Un haut niveau d'expertise

#### La formation professionnelle

L'environnement de travail de la direction du Budget, particulièrement exigeant, se caractérise par une évolution permanente des procédures budgétaires et des méthodes de travail associées. Dans ce contexte, le maintien du niveau de compétences et d'expertise des agents de la direction est une priorité. Afin de s'adapter en permanence à son environnement et de pouvoir anticiper les nouveaux enjeux, la direction du Budget a fait de la formation professionnelle un outil stratégique et structurant de sa politique de ressources humaines. Le perfectionnement des compétences budgétaires et comptables, le développement des compétences liées au système d'information financière et aux différentes applications informatiques ainsi que la professionnalisation du management constituent ainsi les axes prioritaires de sa politique de formation. En interne, des modules de formations « métier » destinés aux nouveaux agents, organisés par le bureau des ressources humaines et assurés par des agents expérimentés, favorisent le transfert de technicités et d'expertises sur les activités cœurs de métiers de la direction. Au fil de la procédure budgétaire, des réunions de proximité sont assurées par les bureaux de synthèse et destinées aux bureaux sectoriels afin de présenter concrètement les attendus à chaque étape budgétaire. Ce dispositif est par ailleurs complété par des sessions de formations classiques organisées avec l'appui de l'IGPDE. Dès 2011, une réflexion a été lancée dans le cadre d'un plan d'action sur la qualité de vie au travail qui devrait déboucher, courant 2012, sur un dispositif de formation renforcé.

### Le tutorat : l'accompagnement des agents nouvellement affectés

Les agents affectés à la direction à la sortie des Instituts régionaux d'administration (IRA) bénéficient d'un tutorat auprès d'attachés expérimentés volontaires, pendant une durée pouvant aller de 6 mois à un an. Cette démarche renforce l'accompagnement de l'agent au moment de sa prise de fonction et facilite son intégration et sa compréhension du fonctionnement et des missions de la direction du Budget.



Guillaume Gaubert, chef de service

# La direction du Budget en bref...



## Une direction ouverte sur l'extérieur

### Le forum de la performance

La Direction du Budget anime l'espace internet de référence du budget de l'État, des finances et de la gestion publiques :

« **Le Forum de la performance publique** »  
[www.performance-publique.economie.gouv.fr](http://www.performance-publique.economie.gouv.fr)

Le forum de la performance permet de consulter toute la documentation officielle remise au Parlement en vue des débats sur les projets de lois de finances et donne au citoyen les clés pour mieux comprendre les enjeux du budget de l'État et des finances publiques. Le site s'adresse aussi à la communauté financière de l'État, pour laquelle il est un véritable outil de travail et une source documentaire.

En 2011, Le Forum de la performance a reçu en moyenne **50 000** visiteurs mensuels.

### La Lettre Budget Infos

La lettre électronique « **Budget Infos** », diffusée à plus de 7 000 abonnés, est une lettre d'information consacrée aux questions de gouvernance des finances publiques, à l'actualité budgétaire et à la modernisation de la gestion publique. Trois à quatre numéros par an proposent un dossier thématique, des éclairages d'actualité et un entretien avec un invité, acteur du pilotage des finances publiques. Par ailleurs, depuis 2009, Budget Infos consacre chaque année un numéro entièrement dédié au pilotage des opérateurs de l'État.

### L'accueil de délégations étrangères

Fortement sollicitée dans le domaine de la coopération internationale, la direction du Budget a rencontré en 2011 plus d'une quinzaine de délégations afin d'échanger sur les pratiques budgétaires mises en œuvre par la France et de présenter les actions de modernisation de la gestion publique.



Le bureau des ressources humaines



L'équipe communication

## La démarche d'amélioration de la qualité de vie au travail

### Le contexte

Suite à un travail collectif mené au cours de l'année 2011 afin de mieux évaluer et prévenir les risques professionnels, la direction du Budget a fait le choix de poursuivre et d'approfondir les orientations esquissées en engageant une démarche d'amélioration de la qualité de vie au travail.

### Notre ambition

Les actions engagées visent à atteindre trois objectifs principaux et complémentaires :

1. Renforcer notre efficacité collective pour se recentrer sur les tâches à valeur ajoutée ;

2. Améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle ;
3. Attirer, motiver, fidéliser les talents.

### Des résultats concrets

Un plan d'actions, dont les échéances jalonnent l'année 2012, implique l'ensemble des niveaux hiérarchiques. Il repose sur trois leviers :

1. L'allègement et l'optimisation de nos processus « métier » ;
2. Le renforcement du pilotage de l'activité et des équipes ;
3. La rénovation de l'accompagnement de chacun des agents tout au long de son parcours professionnel au sein de la direction.

Cette démarche, à la fois pragmatique et ambitieuse, débouchera sur des résultats concrets.



# La direction du Budget



Directeur : Julien DUBERTRET



Chef de service : Guillaume GAUBERT

Mission de l'audit  
et du contrôle interne  
budgétaires (MACIB)  
Sophie MANTEL



Conseiller juridique auprès du directeur : Benoît BOHNERT  
Cellule communication : Nathalie MARCHANDEAU

Bureau des ressources humaines : Daphné PREVOST  
Bureau de l'informatique et des infrastructures : Vincent AMILHAUD  
Bureau de la documentation, des archives et du courrier : Thierry SERRA



**1<sup>re</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargée de la 1<sup>re</sup> sous-direction  
Mélanie JODER

**Bureau 1BPB**  
Marine CAMIADE  
(bureau de la politique  
budgétaire)

**Bureau 1BLF**  
Renaud DUPLAY  
(bureau des lois  
de finances)

**Bureau 1BE**  
Maël ROBIN  
(bureau du suivi de  
l'exécution budgétaire)

**Bureau 1BR**  
Olivier MEILLAND  
(bureau des recettes)



**2<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargée de la 2<sup>e</sup> sous-direction  
Anne DUCLOS-GRISIER

**Bureau 2BPSS**  
Jérôme BONHERBE  
(bureau de la politique  
salariale et synthèse  
statutaire)

**Bureau 2BMS**  
Ronan BOILLLOT  
(bureau de la maîtrise  
d'ouvrage des  
systèmes d'information  
interministériels)

**2MGFE**  
Marc SIMMONY  
(Mission gestion  
financière de l'État)

**2MPAP**  
Emmanuel MILLARD  
(Mission performance  
de l'action publique)



**3<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargé de la 3<sup>e</sup> sous-direction  
Vincent MOREAU

**Bureau 3BEN**  
Philippe JARRAUD  
(bureau de l'éducation  
nationale)

**Bureau 3MIREs**  
François POUGET  
(bureau de la recherche  
et de l'enseignement  
supérieur)

**Bureau 3BEPiI**  
Anthony FARISANO  
(bureau de l'énergie,  
des participations,  
de l'industrie et de  
l'innovation)



**4<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargé de la 4<sup>e</sup> sous-direction  
Laurent MACHUREAU

**Bureau 4BT**  
Antoine SEILLAN  
(bureau des transports)

**Bureau 4BDD**  
Yoann BARBESOL  
(bureau du  
développement durable)

**Bureau 4BLVT**  
Marion OECHSLI  
(bureau du logement, de  
la ville et des territoires)



**5<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargé de la 5<sup>e</sup> sous-direction  
Arnaud PHELEP

**Bureau 5BDM**  
Éric GINESY  
(bureau de la défense  
et de la mémoire)

**Bureau 5BIAG**  
Frédéric SOLLAZZI  
(bureau de l'intérieur  
et de l'action  
gouvernementale)

**Bureau 5BCL**  
Mélanie GOFFIN  
(bureau des collectivités  
locales)



**6<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargé de la 6<sup>e</sup> sous-direction  
Gautier BAILLY

**Bureau 6BCS**  
Nicolas NOIRIEL  
(bureau des comptes  
sociaux et de la santé)

**Bureau 6BEFP**  
Jean-Pierre TESTAUD  
(bureau de l'emploi  
et de la formation  
professionnelle)

**Bureau 6BSI**  
François MOYSE  
(bureau de la solidarité et  
de l'insertion)

**Bureau 6BRS**  
Sébastien COLLIAT  
(bureau des retraites et  
des régimes spéciaux)



**7<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargé de la 7<sup>e</sup> sous-direction  
Denis CHARISSOUX

**Bureau 7BA**  
Sylvie VIDAL  
(bureau de l'agriculture)

**Bureau 7BAED**  
David KNECHT  
(bureau des affaires  
étrangères et de l'aide au  
développement)

**Bureau 7BUE**  
Alexandre KOUTCHOUK  
(bureau des finances et  
des politiques de l'Union  
européenne)

**Mission du commerce  
extérieur  
et des garanties**  
Patricia LAPLAUD



**8<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION**  
Chargé de la 8<sup>e</sup> sous-direction  
Alexandre GROSSE

**Bureau 8BCJS**  
Anne-Hélène BOUILLON  
(bureau de la culture,  
de la jeunesse et du sport)

**Bureau 8BEFOM**  
François BOLARD  
(bureau de l'Économie,  
des Finances  
et de l'Outre-mer)

**Bureau 8BJM**  
Alexandre TISSERAND  
(bureau de la justice  
et des médias)

# 1

## L'élaboration d'une stratégie des finances publiques dans le long terme

### La direction du Budget, maître d'œuvre d'une stratégie globale des finances publiques

Le cœur de métier de la direction du Budget repose sur la construction du budget de l'État à travers le projet de loi de finances initiale présenté chaque automne au Parlement. La direction assure par ailleurs le suivi de ce budget en exécution et veille au respect de l'autorisation donnée par le Parlement.

Cependant, au delà du budget de l'État, il convient désormais, pour construire une stratégie pertinente en matière de finances publiques, d'appréhender l'ensemble du champ de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, concernant l'État et ses opérateurs, la sécurité sociale ou les collectivités sociales. L'expertise de la Direction s'est ainsi progressivement étendue sur la totalité des finances publiques, notamment sociales ou locales.

Elle travaille à cette fin, au quotidien, en étroite collaboration avec d'autres directions, comme la direction générale du Trésor, la direction de la Législation fiscale, la direction générale des Finances publiques, la direction générale des Collectivités locales ou la direction de la Sécurité sociale.

La direction du Budget est ainsi en mesure de proposer au Gouvernement une stratégie globale et soutenable pour l'ensemble des finances publiques. Dès 2008, cette approche a été confortée avec l'adoption par la France d'une première loi de programmation quadriennale qui fixe des plafonds de dépense pour l'État (y compris sa dotation aux collectivités locales), pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et un niveau de progression de l'objectif national



des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). La loi de programmation définit également des objectifs minimaux de mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires. Cette programmation est désormais discutée puis votée par le Parlement. Elle donne ainsi au Parlement et aux gestionnaires une visibilité pluriannuelle et permet d'inscrire dans le temps des réformes structurelles favorisant la modernisation et l'efficacité du service public.

La direction du Budget joue aussi un rôle de synthèse et de consolidation de documents budgétaires couvrant l'ensemble du champ des administrations publiques : outre l'élaboration de la loi de programmation, du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), et du rapport sur la dépense publique, la direction participe à la rédaction du programme de stabilité et de croissance (PSTAB) dont la synthèse est assurée par la direction générale du Trésor et est envoyée chaque année à la Commission européenne.

Cette vision et ce pilotage d'ensemble sont d'autant plus nécessaires que la surveillance communautaire qui vise à éviter les déficits excessifs dans les Etats membres vient d'être



## FOCUS

### Le rapport sur la dépense publique et son évolution : un éclairage global sur les finances publiques

significativement renforcée avec la signature du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Le nouveau traité prévoit notamment l'adoption en droit national d'une règle couvrant l'ensemble des administrations publiques, qui devront viser une situation « à l'équilibre ou en excédent », avec une marge de manœuvre de -0,5 % de déficit structurel pour les pays avec une dette supérieure à 60 %, et de -1 % pour les pays avec une dette inférieure à 60 %.

Ces nouvelles règles rendent nécessaire le développement d'une vision plus précise des recettes et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) et des administrations de sécurité sociale (ASSO) et impliquent la mise en place et/ou le renforcement de nouveaux outils et règles de pilotage de la dépense publique. La direction travaille activement en ce sens en lien avec les autres ministères, en vue de rénover en profondeur les règles de gouvernance des finances publiques et de permettre ainsi un retour à l'équilibre rapide des comptes publics.

*Le projet de loi de finances s'accompagne désormais, et ce depuis 2008, d'un rapport sur la dépense publique et son évolution rédigé par la direction du Budget et la direction générale du Trésor. Ce rapport n'est prévu ni par la LOLF ni par une disposition de loi de finances, c'est un document d'initiative gouvernementale destiné à informer le Parlement et le grand public. Dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique, ce rapport apporte un éclairage nouveau et élargi sur les finances publiques et présente les enjeux transversaux de la dépense, de ses déterminants et de son caractère plus ou moins rigide. Cette connaissance est nécessaire pour mieux appréhender les enjeux d'une meilleure maîtrise de la dépense publique.*

*Ce document s'intéresse en effet à toutes les composantes de la dépense publique, par acteur, nature et fonction.*

*En introduction figure une présentation de la comptabilité nationale, référentiel utilisé dans le cadre de nos engagements européens et commun à l'ensemble des entités du secteur public.*

*La première partie du rapport présente le périmètre de la dépense publique et sa décomposition par acteurs (État, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale), au sens de la comptabilité nationale. La présentation des contributions de chaque sous-secteur à l'augmentation de la dépense publique permet d'appréhender les différents enjeux des finances publiques en termes quantitatifs, de tendances de long terme.*

*La seconde partie du rapport analyse la dépense publique par nature (fonctionnement, investissement, charges d'intérêt, transferts) et identifie les leviers d'action propres à chaque composante de la dépense publique. Elle identifie également les leviers permettant d'obtenir des gains de productivité. Cette partie revient par ailleurs sur les transferts à d'autres agents économiques (55 % de la dépense publique), sur les charges d'intérêt de la dette et sur les investissements.*

*La troisième partie du rapport s'intéresse à la dépense publique par type d'administration et aux leviers d'action dont dispose l'État afin de maîtriser l'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des APU.*

## TEMPS FORTS 2011

### La direction du Budget, maître-d'œuvre des nouveaux outils législatifs de pilotage pluriannuel des finances publiques

La direction du Budget a joué un rôle clef dans le travail de préparation des lois de programmation des finances publiques, prévues par la Constitution (révision constitutionnelle de 2008). Elle a coordonné le travail de préparation des deux projets de loi de programmation (loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014), en liaison avec la direction générale du Trésor et la direction de la sécurité sociale, et assuré le suivi de l'examen des textes au Parlement.

Sur la base des conclusions du rapport Camdessus (« Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », juin 2010), chargé de réfléchir à l'instauration d'une règle d'équilibre des finances publiques, la direction du Budget a par ailleurs préparé un avant-projet de loi constitutionnelle, dont le cœur consistait à instaurer des « lois-cadres d'équilibre des finances publiques » devant définir, pour au moins trois années, des plafonds de dépenses et un niveau minimal de mesures nouvelles en recettes qui s'imposeraient chaque année aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale contrairement aux lois de programmation des finances publiques. Ces lois-cadres devaient par ailleurs fixer une date de retour à l'équilibre des finances publiques.

Après l'examen du texte par le Conseil d'État et son adoption en Conseil des ministres, la direction du Budget a assuré, au printemps et au début de l'été 2011, le suivi de la procédure législative (débat parlementaire, préparation des réponses aux amendements) en liaison étroite avec le cabinet du ministre chargé du Budget. Elle a également et parallèlement préparé des projets de textes d'application de la

révision constitutionnelle, de manière à anticiper ses conséquences juridiques ou pratiques. La procédure de révision de la Constitution n'a pas pu être achevée, la majorité des trois cinquièmes, nécessaire au Congrès, n'étant pas réunie. La direction du Budget a pu toutefois s'appuyer sur son expérience et les travaux qu'elle a menés en 2011 pour la déclinaison en droit national de la règle d'or prévue par le nouveau traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), qui prend la forme d'un projet de loi organique, présenté au conseil des ministres du 19 septembre 2012.





## FOCUS

### Le débat d'orientation des finances publiques

En application de l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement dépose chaque année au Parlement, avant la fin de la session parlementaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui fait l'objet d'un débat au Parlement : le débat d'orientation des finances publiques (DOFP). Ce rapport est l'occasion de faire le point sur la situation et les perspectives de l'économie. Il est aussi et surtout l'occasion de préciser la stratégie de finances publiques du Gouvernement au regard des engagements européens de la France, et de présenter les outils et règles de gouvernance permettant le retour à l'équilibre des comptes publics. Le Parlement est ainsi en mesure de s'approprier la stratégie pluriannuelle du Gouvernement sur le champ « toutes administrations publiques ». Ainsi, le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, transmis le 4 juillet 2012 au Parlement, rappelle l'objectif du Gouvernement

de réduire le poids de la dette dans la richesse nationale dès 2014, puis de revenir à l'équilibre des finances publiques en 2017. L'effort nécessaire portera de manière équilibrée sur les recettes et sur les dépenses.

Dans ce cadre, la loi de programmation qui n'a pas de valeur juridique contraignante -elle ne s'impose pas aux lois de finances- fait par ailleurs l'objet, chaque année au moment du DOFP, d'un bilan article par article.

Conformément à la LOLF, le Gouvernement présente par ailleurs au moment du DOFP la liste des missions et programmes du budget de l'État envisagés pour le prochain projet de loi de finances, ainsi que les objectifs et indicateurs de performance associés à chaque programme.

Au terme du débat, et en vertu de l'article 50-1 de la Constitution, le Gouvernement peut demander aux députés puis aux sénateurs de se prononcer sur ses grandes orientations sans engager sa responsabilité.



## TEMPS FORTS 2011

### Une attention particulière aux garanties de l'État

Les garanties de l'État constituent de véritables instruments au service de politiques économiques sectorielles variées comme la garantie d'exposition d'œuvres d'art, le financement d'infrastructures, l'aide à la restructuration d'entreprises publiques, les actions en faveur du logement social, via la garantie des prêts à l'accession sociale à la propriété (PAS) ou les prêts à taux zéro ou encore la garantie des activités liées au développement international en soutien des entreprises exportatrices.

2011 a particulièrement été marquée par quelques dossiers à caractère exceptionnel et à fort enjeu. Il s'agit notamment de la garantie temporaire sur le refinancement de Dexia et de sa filiale Dexia Crédit Local, en complément d'une première aide accordée en 2008, dont l'objectif était à la fois de prévenir un risque systémique du secteur financier français et de sécuriser le portefeuille de crédits accordés aux collectivités territoriales.

Le second dossier phare concerne les garanties des États de la zone euro au fonds européen de stabilité financière (FESF) afin que celui-ci puisse bénéficier de la note maximale de la part des agences de notation. Ces garanties ont été octroyées par articles de loi de finances, préparés par la mission du commerce extérieur et des garanties de l'État de la direction du Budget, en liaison notamment avec la direction générale du Trésor pour la partie FESF.

Les deux directions s'assurent de la qualité des engagements, et par conséquent du niveau d'exposition de l'État par une analyse des risques, et de la probabilité d'appel en garantie. Les garanties qu'accorde l'État l'exposent en effet à un risque financier potentiel à plus ou moins long terme ; ces garanties ne génèrent de dépenses que si le risque est avéré et réalisé. Toutefois, certains dossiers présentent des enjeux significatifs pour les finances publiques.

#### La direction du Budget intervient ainsi à plusieurs niveaux.

Elle procède préalablement à une expertise juridique des projets de texte, dont la base peut être un traité international ou un article de garanties d'un projet de loi de finances et des textes d'application (accord, contrat de concession ou contrat de garantie) afin de s'assurer qu'ils soient conformes au droit positif.

Puis, elle conduit une expertise sur la pertinence du dispositif afin de s'assurer à la fois que les garanties accordées poursuivent bien un objectif d'intérêt général, et ne soient pas assimilées à des aides d'État, incompatibles avec le droit européen – elle analyse à ce titre le bilan comptable des entreprises bénéficiaires –, et que les bénéfices attendus sur le plan économique soient optimaux tout en limitant le risque financier encouru.







Elle assure également, une fois la garantie accordée, un suivi du risque, lié à une éventuelle défaillance de l'organisme ou de l'entreprise bénéficiaire. Tous ces dispositifs pour lesquels l'État a octroyé sa garantie sont regroupés dans le programme 114 « Appels en garantie de l'État », dont les crédits (et les nouvelles garanties), autorisés par le Parlement à l'occasion de chaque loi de finances sont évaluatifs, dans la mesure où la survenue des dépenses dépend de la réalisation, par nature imprévisible, du risque couvert par la garantie. Si en cours d'année, les garanties activées conduisent à un dépassement du plafond autorisé par le Parlement, la direction en avertit les commissions des finances des deux assemblées parlementaires. L'ouverture de crédits supplémentaires est alors réalisée dans la prochaine loi de finances.



La mission du commerce extérieur et des garanties

## L'Expertise de la direction du Budget sur les finances locales au service de la stratégie des finances publiques

La direction du Budget couvre l'ensemble du champ des finances locales et veille, en liaison étroite avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), à la bonne gouvernance des finances publiques en orientant les collectivités vers une gestion maîtrisée des budgets locaux, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités. Elle veille également, dans le cadre de la décentralisation, à calculer de manière équitable les droits à compensation liés aux transferts de compétences dans le respect des règles constitutionnelles et législatives en vigueur et selon la méthodologie approuvée par la commission consultative d'évaluation des charges.

### Le volet collectivités locales de la loi de finances

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, le bureau des collectivités locales de la direction du Budget est chargé de la synthèse des relations financières entre l'État et les collectivités locales, soit près de 101 milliards d'euros, sous forme de prélèvements sur recettes, de dotations budgétaires et de transferts de fiscalité. Elle agit dans ce cadre en étroite coordination avec la DGCL. Ce travail de synthèse recouvre plusieurs aspects : établir un cadrage global des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales et fixer notamment le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ; déterminer le



montant des crédits budgétaires sur la mission « Relation avec les collectivités territoriales » ; établir le montant que l'État compensera aux collectivités en contrepartie des compétences transférées dans le cadre de la décentralisation sous forme de crédits budgétaires ou de fiscalité transférée et rédiger en lien avec la DGCL les articles de loi de finances correspondant. La direction dispose par ailleurs d'une expertise sur la fiscalité locale qui impacte le niveau de certains transferts financiers de l'État aux collectivités locales (prise en charge partielle de la fiscalité locale par l'État par voie des dégrèvements d'impôts directs locaux ou de versement d'allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité locale).

Pour l'ensemble de ces travaux de préparation du PLF, la direction du budget et la DGCL consultent en amont le comité des finances locales qui défend les intérêts des collectivités sur le plan financier ainsi que les commissions des finances des deux chambres parlementaires afin de réduire, dans la mesure du possible, le nombre d'amendements sur ces questions lors des débats parlementaires.



Tout au long de l'année, la direction du Budget suit ensuite l'exécution et la synthèse des concours financiers de l'État aux collectivités locales. Les prévisions de consommation des dotations sont, pour certaines, difficiles à établir, notamment concernant les dotations de subventions aux investissements – le FCTVA par exemple – qui sont alloués à mesure que les projets d'investissement présentés sont réputés éligibles.

### Prévisions pluriannuelles des recettes et dépenses des administrations publiques locales

La direction du Budget réalise également des prévisions du compte des administrations publiques locales en comptabilité nationale.

Elle établit les déterminants de la dépense locale, un travail rendu délicat par le principe de libre administration des collectivités, la multiplicité des acteurs locaux et la forte variabilité de certaines dépenses, à l'instar des dépenses d'investissement.

Elle établit également des prévisions des recettes fiscales locales, en veillant en particulier à leur impact sur le budget de l'État, tant sur le compte de concours financier permettant le versement des ressources fiscales aux collectivités par anticipation sur le calcul de leur montant, que sur l'anticipation du coût pour l'État des allègements de fiscalité décidés par l'État.



Le bureau des collectivités locales

### Le jaune « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » : une vision consolidée des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

Comme chaque année, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le projet de loi de finances annuel est accompagné d'annexes générales destinées à l'information et à l'action de contrôle du Parlement. À ce titre, les « jaunes » budgétaires, rédigés par les bureaux de la direction du Budget, proposent une vision consolidée de l'information financière de certaines politiques publiques.

Le jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » rédigé par le bureau des collectivités locales présente, au sein d'un document unique, l'ensemble des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales. Il dresse un bilan consolidé des relations financières entre l'État et les collectivités et analyse en détail chacun de ces transferts, qui représentent, en 2012, plus de 100 milliards d'euros.

Ce document rappelle, en introduction, l'évolution des finances locales sur les 25 dernières années et la synthèse des flux financiers, pour l'année à venir, entre l'État et les collectivités puis présente une analyse approfondie des différents types de transferts financiers, classés par nature.

En premier lieu, il détaille la composition d'un ensemble appelé « concours financiers de l'État aux collectivités » qui correspond aux crédits spécifiquement destinés aux collectivités territoriales. Le document explicite la composition et le fonctionnement de chacun des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales :

- les prélèvements sur recettes (PSR) représentent 55 % de l'ensemble des transferts financiers soit 55,4 milliards d'euros en 2012 ;
- les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », à hauteur de 2,7 milliards d'euros en 2012 ;

- les crédits de la dotation générale de décentralisation de formation professionnelle, inscrite au sein de la mission « Travail et emploi », à hauteur de 1,7 milliards d'euros en 2012.

Le jaune détaille ensuite les autres transferts de l'État aux collectivités :

- les autres subventions versées par les ministères aux collectivités territoriales<sup>1</sup>, consolidées dans ce document. Principalement concentrés dans 6 missions du budget général, dont « ville et logement » et « Outre-mer », ces crédits s'élèvent à 2 milliards d'euros en 2012 ;
- la prise en charge par l'État de réduction d'impôts locaux sous forme de compensations d'exonérations et de dégrèvements, qui représentent 13,3 milliards d'euros en 2012 ;
- la fiscalité transférée aux collectivités territoriales, qui correspond au montant des impôts transférés par l'État en compensation des compétences transférées dans le cadre de la décentralisation, à hauteur de 27,45 milliards d'euros, ainsi que la part des amendes de police de la circulation et du stationnement et la part de la taxe d'apprentissage reversées aux collectivités, à hauteur globale de 1,2 milliards d'euros en 2012.

S'il est en premier lieu destiné à l'information des parlementaires, le jaune « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » est devenu un document de référence permettant à tous ceux qui s'intéressent aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales d'en avoir une vision consolidée et détaillée.

<sup>1</sup> – Subventions de fonctionnement et d'équipement versées par les autres ministères que le Ministère chargé des collectivités territoriales et subventions pour travaux divers d'intérêt local



### **Réforme de la fiscalité directe locale : la mise en place de la péréquation horizontale**

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale qui a conduit à la suppression de la taxe professionnelle et modifié le panier de ressources locales, la direction du Budget a travaillé en 2010 et 2011, en lien étroit avec la DGCL et la DGFIP, à la mise en place de dispositifs de péréquation dite horizontale. Ce mode de redistribution des ressources fiscales entre collectivités permet de compléter des formes de péréquation traditionnelles, qualifiées de « verticales », qui consistent en la modulation par l'État de dotations aux collectivités territoriales. Deux fonds de péréquation ont ainsi été mis en place dans un premier temps.

**Le fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, mis en place à compter de 2011, permet une plus grande solidarité envers les départements les plus fragiles dont le marché immobilier est peu dynamique, notamment les départements ruraux. Les DMTO représentent une des principales ressources fiscales des départements et sont assez volatiles car ils reposent sur les transactions immobilières. Ce fonds est alimenté par un double prélèvement sur les recettes des départements, à la fois sur ceux disposant d'un stock important et ceux bénéficiant d'une augmentation élevée de leurs recettes de DMTO; les reversements sont effectués en fonction de la richesse du département, de sa population et de ses recettes de DMTO. Les départements contributeurs au fonds, au titre de l'un ou des deux prélèvements, peuvent ainsi être également bénéficiaires de reversement du fonds.

**Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**, mis en place à compter de 2012, est le premier mécanisme national de péréquation dite « horizontale » au sein de la strate communale. Prévu par l'article 125 de la loi de finances pour 2011, son fonctionnement a été détaillé en loi de finances pour 2012. L'élaboration du FPIC a nécessité une réflexion particulière sur les indicateurs de richesse et de charge au niveau d'un territoire composé d'un établissement public de coopération intercommunal et de ses communes membres ou, à défaut, au niveau communal pour les communes isolées. Ces indicateurs sont en effet essentiels pour calculer les niveaux de prélèvement et/ou de reversement sur chaque territoire. La DGCL, qui pilote ce dispositif, a associé à la réflexion le comité des finances locales tout au long de l'année 2011. Les dispositions prévues dans le projet de loi de finances pour 2012 ont été rédigées en lien avec la Direction du budget et ont fait l'objet de très nombreux amendements au cours du débat parlementaire.

Ces dispositifs seront complétés à partir de 2013 par des fonds de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) aux niveaux départemental et régional pour atténuer les inégalités induites par la territorialisation de ce nouvel impôt économique remplaçant, en partie, l'ancienne taxe professionnelle.

### **L'étude d'impact du projet d'agence de financement des collectivités locales**

La direction du Budget a évalué dès 2011 les conséquences de la création d'une agence de financement des collectivités locales (AFCL). Cette initiative, lancée en 2010 par l'association d'étude de l'AFCL regroupant des élus locaux, a pour objectif de créer un organisme capable de lever des emprunts mutualisés sur le marché obligataire et diversifier ainsi les sources de financement des collectivités locales. L'étude des conséquences de ce projet pour le budget de l'État a été inscrite à l'article 109 de la loi de finances initiale pour 2012.

La direction du Budget a travaillé en étroite collaboration avec la direction générale des collectivités locales, la direction générale du Trésor, l'Agence France Trésor et la direction générale des finances publiques parties prenantes à cette réflexion.

La direction du Budget s'est plus particulièrement intéressée au degré d'autonomie de cette structure par rapport à l'État afin d'évaluer, en fonction des différentes hypothèses de son modèle économique, l'implication de l'État à la garantie de cette structure nouvelle.

Le travail d'expertise interservices, qui a nécessité de nombreux échanges techniques avec les promoteurs du projet, a porté sur plusieurs aspects.

Tout d'abord une expertise juridique afin de définir quel pourrait être le statut juridique -et la gouvernance- de ce nouvel organisme, au regard notamment du code général des collectivités territoriales et de l'article 72-2 de la Constitution.

Une expertise financière a ensuite été mobilisée afin d'évaluer la soutenabilité et la viabilité de chaque modèle économique présenté et leur impact possible sur le déficit public et la dette publique en comptabilité nationale. Cette expertise financière permet d'évaluer la responsabilité implicite de l'État en termes de garantie vis-à-vis des marchés.

La direction du Budget a par ailleurs participé activement à la rédaction du rapport d'évaluation des « conséquences de la création d'une agence de financement des collectivités locales », que le Gouvernement a remis au Parlement en mars 2012.

## L'Expertise de la direction du Budget sur les dépenses sociales au service de la stratégie des finances publiques

### Un rôle important dans la préparation des lois de financement de la sécurité sociale et le suivi de leur exécution

Chaque année, la direction du Budget participe, en lien étroit avec la direction de la sécurité sociale (DSS), à l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

À ce titre, elle participe à l'élaboration de la prévision du solde des administrations de sécurité sociale, des projections des évolutions tendanciennes des dépenses, mais elle est aussi force de propositions sur des scénarios de réformes, ce qui lui permet d'influer sur les choix effectués en matière de finances sociales dans le sens d'une maîtrise des dépenses publiques et d'une performance accrue des politiques sociales.

La direction du Budget joue dans ce cadre un rôle plus particulier dans la construction de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) avec la DSS, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM). Pour chacun des sous-objectifs de l'ONDAM, comme les dépenses des soins de ville ou celles des établissements de santé, elle participe à l'établissement des tendancielles des dépenses en prenant en compte, entre autres critères, leurs évolutions spontanées et propose, pour atteindre la cible, des pistes d'économies.



La direction joue un rôle particulier dans le suivi des dépenses de santé.

La direction assure ensuite le suivi des débats au Parlement, puis suit l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, notamment son volet recettes. Dans le cadre de l'exécution de la LFSS, elle assure également un suivi de l'évolution des dépenses de santé au sein du comité de pilotage de l'ONDAM, où elle est amenée à préconiser, le cas échéant, le recours aux outils de régulation, comme la décision de dégel ou d'annulation des mises en réserve.

### Suivi des relations entre l'État et la sécurité sociale

Le bureau des comptes sociaux, en liaison avec les bureaux sectoriels de la direction qui suivent ces politiques publiques, suit tout particulièrement les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, notamment les prestations sociales financées par l'État au titre des politiques de logement et de solidarité (Allocation adulte handicapé, RSA...). De même, les exonérations de cotisations sociales transversales ou ciblées sur certains secteurs

économiques (agriculture) ou géographiques (outre-mer) font l'objet d'un suivi régulier. La direction du Budget est chargée de la rédaction du jaune budgétaire « bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale » annexé à chaque projet de loi de finances.

### Tutelle des opérateurs

La direction du Budget assure la tutelle budgétaire d'opérateurs ou d'établissements publics administratifs (Institut de veille sanitaire, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante...) pour faire respecter les orientations de la LOLF, les circulaires budgétaires, les directives transversales, pour s'assurer la soutenabilité budgétaire de ces organismes.



Le bureau des comptes sociaux et de la santé



### Le renforcement de la gouvernance de l'ONDAM

La direction du Budget est partie prenante aux réflexions et décisions ayant conduit à rénover le pilotage et la gouvernance de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM). La direction a ainsi participé au groupe de travail présidé par Raoul Briet dont les recommandations ont été mises en œuvre dès 2010 et ont permis pour la première fois depuis 1997, le respect de l'ONDAM.

Les préconisations visaient à la fois à renforcer la transparence vis-à-vis du Parlement, à améliorer la crédibilité de l'ONDAM vis-à-vis de l'ensemble des acteurs et à rénover son pilotage infra-annuel afin de mieux circonscrire le risque de dépassement grâce à des instruments de gouvernance institutionnalisés.

La direction a ainsi participé à la rédaction de la loi organique relative à la gestion de la dette sociale prévoyant notamment :

- la présentation d'un rapport en annexe de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) précisant les hypothèses sur lesquelles repose la prévision de l'ONDAM pour les quatre années à venir.

- d'insérer dans la LFSS des éléments précis sur l'exécution de l'ONDAM au cours de l'exercice clos et de l'exercice en cours, ainsi que sur les modalités de sa construction pour l'année à venir en détaillant, le cas échéant, les mesures correctrices envisagées.

Auparavant, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance-maladie, chargé d'alerter notamment le Parlement et le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance-maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance-maladie incompatible avec le respect de l'objectif voté par le Parlement rendait un seul avis sur le respect de l'ONDAM pour l'exercice en cours.

Dans le cadre de sa participation à l'élaboration de la LFSS pour 2011, la direction du Budget a appuyé l'insertion d'un article 48 prévoyant que désormais, le Comité :

- rend un avis avant le 15 avril sur la réalisation de l'ONDAM de l'exercice écoulé et l'impact sur le respect de l'ONDAM de l'exercice en cours ;

- émet un avis au plus tard le 15 octobre sur les hypothèses sous-jacentes à la construction de l'ONDAM de l'année suivante, avant transmission du projet de loi de financement de la sécurité sociale au Parlement ;

- doit notifier un risque sérieux de dépassement lorsque le niveau prévisionnel d'exécution de l'ONDAM est supérieur de 0,70 % en 2011, 0,60 % en 2012 et 0,50 % à partir de 2013 à l'ONDAM voté. Cet abaissement du seuil d'alerte jusqu'ici fixé à 0,75 % résulte du décret n° 2011-432 du 19 avril 2011.

En tant que membre de ce comité de pilotage, la direction concourt, par le biais des positions qu'elle défend, au pilotage tant stratégique qu'infra-annuel de l'ONDAM. Le Comité assure en effet le suivi infra-annuel de l'objectif en analysant les évolutions tendancielles constatées sur les différents champs de l'ONDAM, décide de la mise en réserve de tout ou partie des mesures nouvelles votées mais a également vocation à définir une vision stratégique pluriannuelle quant aux évolutions de l'ONDAM en tant qu'outil de régulation de la dépense de santé.



## Une capacité croissante d'analyse des recettes fiscales dans le pilotage des finances publiques

### Une expertise en matière de prévision des recettes fiscales et non fiscales de l'État

La direction du Budget joue un rôle déterminant dans la prévision des recettes fiscales et non fiscales de l'État. Dotée d'une expertise « métier », elle intervient à différents niveaux.

Elle établit tout d'abord une prévision des recettes dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances annuels. Elle coordonne ainsi les données relatives aux recettes fiscales fournies par les différentes directions parties prenantes, la DGFIP, la DG Trésor, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ainsi que la direction de la législation fiscale pour la partie suivi et chiffrage des mesures nouvelles. À cet effet, deux réunions inter directionnelles, dont la direction du Budget assure la préparation sont organisées en début d'année puis à l'été; elles permettent d'actualiser les prévisions initiales sur l'année en cours et de réaliser une prévision sur l'année suivante. Sont analysés lors de ces réunions les encaissements de recettes constatés ainsi que l'impact des dernières hypothèses macroéconomiques si ces dernières sont révisées en cours d'exercice.

Pour les recettes non fiscales, comme les dividendes des participations de l'État ou les intérêts perçus sur les prêts octroyés, la direction du Budget collecte les informations disponibles pour en réaliser la synthèse.



Elle établit l'« état A » du PLF, qui retrace l'évaluation de chacune des recettes de l'État et en actualise les chiffres tout le long des débats parlementaires.

Pour éclairer au mieux le Parlement dans l'examen du projet de loi de finances, elle rédige également chaque année le tome 1 de l'annexe « voies et moyens » de PLF consacré aux recettes de l'État.

Mais le travail de la direction du Budget ne se limite pas au seul travail de synthèse reposant sur des données consolidées; ses équipes développent par ailleurs des modèles de prévisions afin que les chiffres soient, à chaque exercice budgétaire, les plus fiables, et in fine les plus sincères possible.

### Le suivi de l'exécution des recettes

En cours d'exercice, des réunions mensuelles sur le suivi de l'exécution, sur la base notamment des données et des analyses de la DGFIP et la DGDDI relatives aux encaissements des impôts et taxes, permettent à la direction de suivre à la fois l'encaissement des recettes en

## FOCUS

### L'élaboration du bleu « Évaluation des Voies et moyens » annexé au PLF

*La direction du Budget produit chaque année le tome 1 de l'annexe « Évaluation des voies et moyens » remis au Parlement en amont du débat budgétaire. Ce document budgétaire présente de façon détaillée les recettes de l'État par nature d'impôt ou par ligne de recette non fiscale.*

*Pour chacune de ces recettes, le document propose un éclairage très pédagogique sur la nature de la recette, la méthode retenue pour son évaluation, ainsi que son évolution sur 3 années; un rappel de l'exécution de l'exercice n-1, un point sur le budget en cours d'exécution, et une actualisation de la prévision le cas échéant et, enfin, une prévision du montant des recettes attendues pour l'année à venir, en éclairant cette présentation par l'analyse par des déterminants de l'évolution du produit, comme les sous-jacents macro-économiques de l'évolution spontanée des recettes ou les mesures législatives qui peuvent avoir un impact sur le montant des recettes.*

*Afin d'offrir une vision exhaustive de l'utilisation des recettes, le tome dédié à l'évaluation des recettes offre également un panorama des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Il recense et évalue en outre les taxes affectées à des personnes morales autres que l'État. Il est complété par une contribution de la DGFIP sur les résultats du contrôle fiscal.*

*Le tome 1 du bleu « Évaluation des voies et moyens » est donc un véritable document de référence sur les recettes de l'État; la direction du Budget s'efforce à chaque exercice à le rendre à la fois plus lisible, plus complet et plus pédagogique.*

cours d'exécution et d'actualiser les prévisions en cours pour le projet de loi de règlement ou les lois de finances rectificatives. La direction suit par ailleurs la mission « Remboursements et dégrèvements » (RetD) dont l'un des deux programmes, le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État », retrace les dépenses budgétaires résultant de l'application de règles fiscales qui conduisent, par exemple, à des remboursements ou restitutions de crédits d'impôts d'État, tandis que le programme 201 concerne les dégrèvements d'impôts locaux.

C'est en effet la notion de recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements qui fait sens du point de vue économique. Le suivi des impôts s'effectue donc à la fois sur les encaissements bruts et sur les Remboursements et Dégrèvements.



### La remise au Parlement du rapport d'évaluation des dépenses fiscales

La direction du Budget a participé aux travaux de la mission d'évaluation des dépenses fiscales confiée à Henri Guillaume, inspecteur général des finances. En vertu de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques 2009-2011, qui prévoyait une évaluation du coût et de l'efficacité de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales (à l'exception des mesures adoptées postérieurement au 1er janvier 2009), les ministres chargés de l'économie et du budget ont confié à Henri Guillaume la présidence d'un comité d'évaluation chargé d'évaluer le coût des niches fiscales et sociales avant le 31 juin 2011.

Ce comité a réuni les principales directions et services des ministères économiques et financiers (contrôle général économique et financier, inspection générale des finances, direction de la législation fiscale, direction générale du trésor, direction générale des finances publiques, contrôle général économique et financier, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale de la modernisation de l'État et, bien sûr, la direction du Budget) - ainsi que la direction de la sécurité sociale pour le volet niches sociales et l'INSEE. La direction a notamment rédigé des évaluations de dépenses fiscales dont le comité lui avait attribué la charge (plus de 80).

La revue d'évaluation a au total porté sur 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, représentant près de 104 milliards d'euros. Ces évaluations ont été transmises au Parlement à l'été 2011, conformément à la loi de programmation des finances publiques 2009-2011. Le rapport du comité qui a été remis à l'été 2011 au Parlement radiographie l'ensemble de ces dépenses fiscales, individuellement et par grandes thématiques, et constitue ainsi un véritable document de référence et d'aide à la décision, pour le Parlement et l'exécutif.



### La poursuite de la réduction des niches fiscales

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 prévoyait des mesures particulières en matière de prélèvements obligatoires, et en particulier une augmentation ciblée des recettes grâce, notamment, à une réduction des dépenses fiscales et des niches sociales. Par ailleurs, les plans d'équilibre des finances publiques du 24 août et du 7 novembre 2011, ont amené à prendre des mesures supplémentaires en matière de réduction de niches fiscales. La direction du Budget a participé à ce travail d'analyse des dépenses fiscales, puis de propositions de réduction de certaines niches fiscales ou sociales.

Les travaux et réflexions menés par les directions des ministères économique et financier ont conduit par exemple à la réforme du système de taxation des plus values immobilières et à l'introduction d'une nouvelle réduction de l'avantage global procuré par certains dispositifs de réduction ou crédits d'impôts sur le revenu.

### Le plafonnement des taxes affectées

La loi de finances pour 2012 introduit pour la première fois le principe de plafonnement des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État.

Pour les opérateurs de l'État notamment, le système d'attribution de recettes fiscales se substitue au financement traditionnel par versement de subventions pour charge de service public. La décision de plafonner ces taxes affectées (en reversant automatiquement le surplus éventuel au budget général) répond à deux objectifs : mieux définir l'évolution des ressources des opérateurs de l'État afin de maîtriser davantage la dépense publique et disposer par ailleurs d'une vision consolidée de leur financement.

La solution retenue à l'issue du débat parlementaire conduit ainsi à réintégrer de nombreuses taxes affectées à des opérateurs de l'État dans le champ de l'autorisation parlementaire. Ce plafonnement établi taxe par taxe a en effet vocation à être réexaminé chaque année au cours de la discussion de la loi de finances initiale.



# 2

## L'analyse des politiques publiques pour une programmation efficace des dépenses de l'État



### L'analyse des politiques publiques au cœur de la démarche budgétaire

Afin d'éclairer au mieux les décisions du Gouvernement en matière de finances publiques, la direction du Budget élabore une programmation pluriannuelle des finances publiques, en cohérence avec les prévisions économiques de la direction générale du Trésor. Si l'une des missions essentielles de la direction est la déclinaison de cette programmation pour l'État, elle comprend néanmoins depuis plusieurs années une dimension toutes administrations publiques, avec une réflexion toujours plus poussée sur les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales afin de nourrir la stratégie permettant de poursuivre une trajectoire globale d'évolution de la dépense publique compatible avec les objectifs du Gouvernement et les engagements européens de la France.

La direction du Budget développe ainsi, en amont de la procédure budgétaire, et en particulier en amont de l'esquisse du prochain

budget pluriannuel, un travail d'analyse approfondi des politiques publiques afin de cerner les enjeux de court et long termes des différentes politiques suivies par les bureaux sectoriels de la direction ; ce travail dépasse le strict cadre de la programmation budgétaire. Les bureaux réalisent tout d'abord de véritables enquêtes sectorielles, qui aboutissent ensuite sur des propositions qui ne s'appuient pas seulement sur une performance budgétaire, mais sur des scénarios de réformes structurelles.

### Une analyse sectorielle poussée par politique publique

Pour avoir une connaissance à la fois exhaustive et fine des politiques publiques, les bureaux de la direction du Budget mènent plusieurs travaux et réflexions, notamment des comparaisons internationales pointues sur les secteurs qu'ils suivent ou des cartographies sectorielles qui leur permettent de disposer d'une vision à la fois systémique et synthétique du secteur. En outre, la réflexion s'inscrivant chaque année davantage dans une perspective d'analyse de l'action publique dans son ensemble, les travaux des bureaux portent une attention particulière à la dimension « toutes administrations publiques » et « toutes sources de financement » afin d'être en capacité de retracer l'ensemble des concours publics dont bénéficie un secteur et d'identifier d'éventuels angles morts ou chevauchements des dispositifs existants. Ils établissent également un bilan ex post des principales réformes engagées ces dernières années mettant en exergue les acteurs, les principaux bénéficiaires, l'analyse des déterminants de la dépense, son évolution et son l'impact réel au regard des objectifs poursuivis.

### Une phase prospective afin d'esquisser le prochain budget pluriannuel

Cette première phase des travaux est fondamentale, elle conditionne la pertinence des travaux prospectifs de programmation budgétaire et stratégique de réformes ; à la lueur de ces analyses sectorielles, les bureaux sont en effet en capacité de proposer et d'étayer des scénarios pertinents et crédibles d'évolution du secteur à moyen terme. En effet, afin d'esquisser le prochain budget pluriannuel, la direction du Budget propose, pour chaque mission et programme du budget général, des projections chiffrées des dépenses à moyen terme. Ce travail de programmation budgétaire est couplé avec une analyse stratégique du secteur qui permet parallèlement de documenter d'éventuelles économies sur lesquelles sont bâtis les budgets pluriannuels de l'État ; les propositions de réforme structurelles -ainsi

que les mesures nouvelles d'économie- font l'objet d'une évaluation de leur impact (ou rendement) budgétaire ; elles font aussi l'objet d'une présentation argumentée : étude d'impact -publics concernés, chiffrage, vision pluriannuelle -, avantages et inconvénients, proposition de variantes de réformes. La direction propose pour chaque réforme envisageable une scénarisation de sa mise en œuvre opérationnelle qui nécessite une expertise juridique (les textes nécessaires à la mise en œuvre des mesures envisagées), le recensement des partenaires qu'il convient de consulter préalablement et des mesures d'accompagnement qui seront nécessaires. L'objectif étant de présenter des scénarios opérationnels, crédibles et d'éclairer sur leur « rendement » budgétaire par un chiffrage des propositions.



Le bureau de la politique budgétaire

## FOCUS

### Une réflexion stratégique collective qui permet d'esquisser le budget pluriannuel

Désormais, tous les deux ans, la direction du Budget élabore en amont du projet de loi de finances, la programmation à moyen terme (PMT). Elle est précédée d'une phase d'analyse des politiques publiques menée par les bureaux sectoriels de la direction du Budget. La synthèse de ces travaux sectoriels est à la fois stratégique et technique.

Stratégique puisqu'elle propose aux décideurs publics une programmation du budget de l'État sur trois ans, détaillée par mission et par programme et distinguant les principaux types de dépenses. Elle permet ainsi d'élaborer la maquette du prochain budget triennal qui sert de base au dialogue et à la négociation avec l'ensemble des ministères.

La PMT propose des réformes structurantes par secteur, procède à leur chiffrage sur 3 ans afin de pouvoir faire les économies nécessaires pour respecter la trajectoire de réduction du déficit. Depuis 2008, cette réflexion est naturellement articulée avec les réformes décidées dans le cadre d'une démarche d'examen des politiques publiques.

Technique enfin, car elle permet de faire des projections chiffrées des réformes et l'analyse de la dynamique de la dépense sur 3 années au niveau le plus fin, grâce aux briques de dépenses. Les dépenses de chaque programme sont en effet découpées en briques, unité de base de la discussion budgétaire avec chaque ministre. Ce procédé permet ainsi de bien identifier certaines dépenses spécifiques, comme les dépenses de fonctionnement courant d'un ministère, les crédits alloués à tel ou tel opérateurs de l'État, ou encore certaines dépenses d'intervention comme l'aide personnalisée au Logement -APL, et d'analyser de façon la plus pertinente possible l'évolution de celles-ci.

Les années ne précédant pas l'élaboration d'un budget pluriannuel, la PMT est remplacée par un exercice de « prévision d'exécution biennale », qui prépare l'élaboration du projet de loi de finances de l'année suivante : il s'agit alors de s'assurer de la soutenabilité des plafonds arbitrés dans le cadre du budget pluriannuel, et de proposer le cas échéant les économies ou redéploiements nécessaires au respect de ces plafonds.

C'est le bureau de la politique budgétaire de la direction qui coordonne les travaux des bureaux sectoriels ; il s'assure notamment

de la cohérence des choix sectoriels avec la trajectoire d'ensemble des finances publiques. Il est aussi le garant de cette approche qui permet d'adosser les évolutions budgétaires ainsi déclinées par grande politique publique à des réformes structurelles, garantissant leur soutenabilité.

### La direction du Budget, garante de la bonne articulation entre programmation budgétaire pluriannuelle et revue de programmes.

L'une des conditions de la mise en œuvre effective de la trajectoire de retour à l'équilibre est la formalisation d'une revue de programmes qui débouche, après une phase de diagnostic, sur des propositions de réformes structurelles, de recentrage ou de renforcement de l'efficacité de certaines interventions publiques, ou encore d'améliorations de processus. Ces objectifs impactant l'organisation du service public à long-terme ne peuvent reposer sur la seule procédure budgétaire qui ne permet pas d'identifier la totalité des projets de modernisation structurants pour les administrations.

Cette démarche permet ainsi de documenter les économies nécessaires et de s'assurer de leur réalisation grâce à un suivi au plus haut niveau de l'État. Les réformes issues de la revue de programmes et les économies sous-jacentes constituent l'un des principaux enjeux de la trajectoire financière du budget pluriannuel. À ce titre, la direction du Budget est garante de la bonne articulation entre cette démarche de revue et l'élaboration des budgets pluriannuels, deux démarches qui s'alimentent mutuellement : la revue de programme fournit les pistes d'économies concrètes pour documenter les arbitrages budgétaires, et les discussions budgétaires s'appuient sur les travaux de la direction du Budget et détectent ainsi des économies potentielles qui pourront être approfondies dans le cadre d'une revue de programme. Le lancement du « projet de refondation et de modernisation de l'action publique » souhaité par le Président de la République s'inscrit de ce point de vue dans le prolongement des démarches de modernisation lancées depuis quinze ans et devrait être la composante centrale des économies du prochain budget triennal.





### Une vision consolidée du système ferroviaire français

Le bureau des transports de la direction du Budget a réalisé en 2011 une cartographie du système ferroviaire français. Réformée en 1997, la gouvernance du ferroviaire français se caractérise aujourd'hui par la séparation des missions de gestionnaire de l'infrastructure, désormais assurées par Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF en tant que gestionnaire délégué, des missions de fournisseur de services de transport assurées par la SNCF. Autrefois très intégré, le système ferroviaire s'est ainsi fortement complexifié lors de cette séparation, ce qui rend le positionnement de l'État plus délicat, celui-ci intervenant à deux principaux titres : au titre de la définition de la stratégie de la politique de transport et d'aménagement du territoire et au titre d'actionnaire de RFF et de la SNCF et de garant de leur viabilité économique. Il était donc essentiel de pouvoir disposer d'une vision à la fois systémique et synthétique du secteur. Aussi, le bureau des transports a-t-il entrepris une analyse fine des flux financiers – et des acteurs – afin de faciliter la compréhension des modalités de financement du système ferroviaire. Ces flux sont en effet nombreux, et couvrent des dispositifs de natures diverses : la participation de l'État au financement des grands projets et de l'investissement sur le réseau perçue et gérée par RFF, les aides, via le compte d'affectation spéciale « trains d'équilibre du territoire », au financement des lignes Corail, l'aide financière de l'État aux régions pour les services de TER, mais aussi la compensation par l'État du déséquilibre du régime spécial de retraite des cheminots. Ce travail mené par la direction du Budget a ainsi permis d'identifier et de contextualiser les quelques 10 milliards d'euros de concours publics versés au système ferroviaire chaque année. Il a également abouti à l'élaboration d'un schéma de référence qui pourra être actualisé chaque année et permettra ainsi aux différents acteurs, au premier rang desquels l'État, de mieux appréhender la dynamique du secteur.



### Une cartographie des aides aux entreprises

Le bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation a réalisé une cartographie globale des aides aux entreprises. Véritable levier stratégique des politiques économiques, au cœur de l'enjeu de compétitivité, le champ des aides publiques aux entreprises est en effet globalement peu lisible. Il pâtit de la diversité des dispositifs, de la coexistence de nombreux acteurs et de l'hétérogénéité de leurs modes de financement (budgétaire, fiscal ou social), ce qui rend son pilotage par l'État complexe. Afin de développer la capacité d'analyse et d'évaluation de ces interventions, et de renforcer le pilotage stratégique par l'État des aides aux entreprises, la direction a élaboré un outil de recensement des aides qui permet de disposer d'une connaissance exhaustive de l'effort public à destination des entreprises. Pour chacun des 700 dispositifs identifiés, le recensement intègre des éléments de volumétrie, en identifiant notamment le montant des aides selon leur nature, budgétaire ou fiscale. La matrice a été enrichie en 2011 d'une dimension plus qualitative qui permet de mieux appréhender les modalités de l'intervention publique selon les objectifs poursuivis par chaque dispositif (vise-t-il à baisser le coût du travail ? à favoriser l'accès au financement ? à encourager les investissements ?), et les critères d'éligibilité des aides (la nature et la taille des entreprises ciblées, le secteur économique concerné, le zonage territorial des aides). La cartographie offre une vision synthétique de l'ensemble de l'effort public, multidimensionnelle et dynamique, permettant d'appréhender l'évolution dans le temps des interventions. Une approche stratégique et différenciée des problématiques du secteur peut ainsi être conduite. La concentration, la superposition des aides dans certains secteurs ou à destination de certaines catégories d'entreprises, ou à l'inverse l'absence de dispositifs dans d'autres champs peuvent être relevés. Cet outil, régulièrement actualisé pour intégrer les nouveaux dispositifs contribue à renforcer la capacité d'expertise sur les politiques publiques de la direction du budget. Il lui permet d'être force de proposition pour améliorer la capacité de l'État à piloter les aides publiques aux entreprises.



*Le bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation*



### Le financement des monuments historiques

Le bureau de la culture a mené en 2011 un travail de réflexion approfondi sur le financement des monuments historiques. La gestion des patrimoines culturels a connu depuis le milieu des années 2000 d'importantes réformes: la fin du monopole de maîtrise d'ouvrage par l'État en 2005, le transfert de certains monuments historiques aux collectivités territoriales en 2004 puis la création, en 2010, de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC) afin d'assurer un pilotage plus simple et plus lisible de la maîtrise d'ouvrage de l'État et de la gestion de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques français.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance de l'économie, dont l'une des priorités dans le domaine de la culture était les monuments historiques, 100 millions d'euros de crédits budgétaires ont été spécifiquement alloués au lancement ou à l'accélération d'un grand nombre de chantiers de restauration de monuments historiques sur l'ensemble du territoire.

Dans ce contexte, les différents acteurs agissant dans le secteur et la diversité des modalités d'intervention de l'État (dispositifs budgétaires, fiscaux, modulés selon des taux d'intervention variables) ont complexifié les flux de financement dans le secteur des monuments historiques. Avec pour corolaire, une difficulté à apprécier de façon fiable les dépenses réelles du secteur, leur impact et leur évolution.

Afin d'accroître sa connaissance et sa capacité d'analyse du secteur, la direction du Budget a par conséquent entrepris l'élaboration d'une cartographie du secteur en croisant plusieurs critères.

Tout d'abord, le type de propriétaire et de maîtrise d'ouvrage: les monuments historiques appartiennent en effet aussi bien à l'État qu'à des collectivités territoriales et à des propriétaires privés et leur maîtrise d'ouvrage est généralement assurée par le propriétaire du bien.

Cette cartographie a ensuite été complétée par les différents financements que les monuments se voient accordés au titre du soutien à la restauration ou à l'entretien du patrimoine, selon que le bâtiment est inscrit ou classé, ce qui a d'ailleurs permis d'identifier parmi ces financements ceux qui relèvent du programme patrimoine de la mission culture permettant ainsi de mieux mesurer l'effort de l'État par rapport aux autres acteurs.

À l'aide de cette cartographie, la direction du Budget a évalué les effets des réformes engagées dans les années 2000 sur le financement du patrimoine historique et l'évolution de son périmètre. Elle a ainsi pu élaborer une vision consolidée de l'effort public et de l'effort des acteurs privés en faveur des monuments historiques, et a notamment identifié d'éventuels dispositifs redondants, comme par exemple le



cumul de mesures fiscales et de subventions; autant d'éléments lui permettant de hiérarchiser la pertinence des dispositifs et de leur impact.

Cette cartographie lui a aussi permis de renforcer sa capacité d'expertise vis-à-vis du ministère de la culture sur le périmètre des monuments historiques, à commencer par une analyse plus fine de l'exécution des crédits du programme patrimoine et de l'impact réel des dépenses d'intervention.

Le renforcement du dialogue de gestion entre la direction et le ministère grâce à une meilleure connaissance des dispositifs s'est aussi traduit par une amélioration de la capacité à définir les stratégies de dépenses, à anticiper des besoins du secteur à moyen terme au moyen d'une construction des flux théoriques pour les années à venir (crédits, engagements financiers, rythme de la dépense).



Le bureau culture, jeunesse et sport

# 3

Veiller à ce que  
la budgétisation  
annuelle  
s'inscrive dans  
la programmation  
et réponde  
à une logique  
de performance

## L'élaboration des projets de loi de finances annuelles

La préparation du projet de loi de finances relève exclusivement de la compétence gouvernementale. La mise en œuvre de la LOLF à compter de la préparation du projet de loi de finances pour 2006 a conduit à une évolution profonde de la procédure budgétaire. D'une logique ascendante qui partait des besoins exprimés par les ministères, elle prend désormais en compte une dimension pluriannuelle et repose sur une logique descendante, le point de départ étant la définition, par le Premier ministre, des priorités gouvernementales et de la stratégie budgétaire de son Gouvernement.

Par ailleurs, la préparation du premier budget pluriannuel, dès 2008, a profondément modifié la phase de préparation budgétaire, qui porte non plus sur une seule année, mais sur chacune des trois années de la période concernée. La programmation comprend un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par mission. Le budget pluriannuel sert de base à la préparation des PLF des années suivantes, qui demeurent déposés et examinés chaque année.

### Un rôle majeur dans la préparation des lois de finances

Si la direction du Budget n'a pas compétence exclusive de la préparation des lois de finances – d'autres acteurs, comme la direction de la législation fiscale pour le volet recettes et les mesures fiscales et la direction générale du Trésor pour les politiques macroéconomiques, sont impliqués tout le long du processus d'élaboration des lois de finances - elle en est toutefois un acteur clé. C'est d'ailleurs au bureau des lois de finances de la direction qu'il appartient de définir et de suivre la procédure d'élaboration des lois de finances.



La direction est un acteur clé de la préparation des lois de finances

Sur la base du cadrage financier défini par le Premier ministre et le ministre en charge du Budget, la direction du budget élabore les lois de finances et supervise la production de l'ensemble des documents qui lui sont annexés puisqu'elle est le garant de la qualité des informations transmises au Parlement. Elle suit la discussion des dispositions budgétaires du projet de loi de finances au Parlement. Pour éclairer le Parlement sur les enjeux des finances publiques, elle s'efforce chaque année de fournir des documents budgétaires plus riches et plus lisibles, afin de lui permettre de mieux connaître les déterminants de la dépense et de mieux apprécier la performance de l'action publique.

### Un dialogue renouvelé avec les ministères

Les relations avec les ministères dans le cadre de la procédure budgétaire ont été profondément transformées. Elles s'organisent davantage autour des réformes structurantes et du dialogue de performance, les ministères ayant, dans le cadre de la LOLF, des marges de manœuvre accrues dans leurs choix budgétaires internes et dans la gestion de leurs crédits.

## FOCUS

### La procédure budgétaire

*L'élaboration du budget de l'État comprend plusieurs étapes et suit un calendrier bien défini, s'étalant de janvier à septembre. Cette préparation fait intervenir de nombreux acteurs, que coordonne la direction du budget. Ainsi, au terme de neuf mois de préparation, le projet de loi de finances initiale est officiellement présenté, puis discuté au Parlement avec les documents annexes qui lui sont liés.*

*Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette préparation s'inscrit dans le cadre d'une programmation triennale des finances publiques : les années paires permettent de définir une trajectoire, comprenant notamment des plafonds de dépenses par missions budgétaires, alors que les années impaires voient la mise en œuvre de cette programmation.*

*Chaque préparation de loi de finances initiale suit néanmoins les mêmes étapes préparatoires. La première, au mois de février n-1, consiste, à travers ce qui est appelé des « réunions techniques », à faire le point sur l'exécution n-2, à faire une première évaluation de l'exécution de l'année en cours et, de façon plus prospective, d'échanger sur l'évolution tendancielle des dépenses pour les années à venir.*

*La deuxième, à partir du mois d'avril, se traduit par l'organisation de conférences de performance. Animées par la direction du budget, elles permettent de débattre, pour chaque programme, des grandes lignes de la démarche de performance, en particulier en passant en revue les objectifs et indicateurs de chacun des programmes. Le résultat de ces échanges est présenté au Parlement fin juin au cours du débat d'orientation des finances publiques (DOFP).*

*La troisième phase du calendrier budgétaire est consacrée aux conférences budgétaires et aux lettres plafonds (mai-juin). En prélude aux conférences budgétaires, le Premier ministre adresse une lettre de « cadrage » à chaque ministre qui fixe les grandes orientations du budget triennal. Dans ce cadre, la direction du budget et les services ministériels négocient, lors des conférences budgétaires, les besoins en crédits par mission et par programme, ainsi que les besoins en emploi (ETPT). À l'issue de ces conférences, le Premier ministre apprécie les*

La procédure budgétaire débute par une phase d'échanges techniques, qui doit permettre d'aboutir à un constat commun sur l'exécution du précédent exercice et sur l'évolution tendancielle des dépenses. Elle se poursuit par les conférences budgétaires, où les directeurs des affaires financières et les responsables de programme présentent leurs demandes à la direction du Budget. Le dialogue se poursuit au niveau des ministres, avant d'aboutir à l'élaboration collégiale d'un cadrage qui engage l'ensemble du Gouvernement. Une fois les plafonds de crédits fixés par mission ou par programme, la direction du Budget veille alors principalement à ce que la répartition par action proposée par le ministère soit soutenable, notamment en termes de trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Parallèlement, la direction veille, à l'occasion notamment des conférences de performance, à actualiser et à enrichir en concertation avec les départements ministériels, les objectifs et les indicateurs de chaque programme du projet de loi de finances.



## FOCUS

*propositions budgétaires et adresse à chaque ministre une « lettre-plafond ». Ces lettres, qui sont également transmises aux commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, arrêtent le montant maximum des crédits et des emplois par mission, ainsi que les principales réformes à engager.*

*Le mois de juillet est un moment particulièrement important dans le calendrier budgétaire, marqué par la conférence de répartition et le début de la finalisation des documents budgétaires.*

*Lors de la conférence de répartition, les ministères gestionnaires s'accordent avec la direction du budget sur la répartition des crédits entre les différents programmes d'une mission. À l'issue de cette phase, les documents budgétaires (projets annuels de performance, annexes générales, etc.) peuvent être finalisés afin qu'ils soient transmis au Parlement en même temps que le projet de loi de finances.*

*Enfin, parallèlement à la finalisation des documents budgétaires, les ministères responsables et la direction du budget préparent les articles qui constitueront l'armature juridique du projet de loi de finances. Conformément à l'article 39 de la Constitution, ces articles sont transmis à la fin du mois d'août au Conseil d'État, avant que l'ensemble du projet de loi de finances ne soit présenté en Conseil des ministres, puis déposé au Parlement, au plus tard le premier mardi d'octobre.*

*La phase administrative s'achève alors ; lui succède la phase parlementaire qui, d'octobre à décembre, voit l'examen du projet par chacune des assemblées, conformément à l'article 47 de la Constitution. La loi de finances, votée, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier.*

### Farandole, l'outil de saisie des documents budgétaires de la direction du Budget

*Chaque année, plus de 147 documents budgétaires sont remis au Parlement en vue de d'alimenter la discussion budgétaire. Ces documents sont produits grâce à l'application Farandole de la direction du Budget. Ils sont le fruit d'une collaboration de plusieurs administrations : les ministères dits gestionnaires et la direction du Budget pour la partie financière du projet de loi de finances*

*et de ses annexes ; la direction de la législation fiscale pour les dispositions fiscales.*

*Le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre, les parlementaires reçoivent notamment le « bleu » du projet de loi de finances, les annexes prévues à l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances ainsi que les projets annuels de performances des programmes regroupés par mission. Ils sont également destinataires d'annexes générales, comme les « jaunes » ou les documents de politique transversale, qui présentent une vision globale de certaines politiques publiques. Tous ces documents, élaborés au fil de la procédure budgétaire par les ministères et par la direction du Budget qui est garante de la qualité des informations transmises, sont produits via « Farandole », l'outil de saisie des documents budgétaires de la direction du Budget.*

*Concrètement, pour les documents faisant appel à la compétence de nombreux acteurs, dans les ministères gestionnaires et à la direction du Budget, comme les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP), les saisies se font par programme et par lot. La saisie est initiée par les ministères gestionnaires : la saisie se fait par lots, c'est-à-dire par composantes des documents budgétaires (présentation des programmes et des actions, objectifs et indicateurs de performance, justification au premier euro, opérateurs, etc.).*

*Lorsque le ministère estime que la présentation de son « lot » est aboutie, il le transmet à la direction du Budget, où les bureaux sectoriels, organisés selon les missions du budget général, complètent, et, au besoin, demandent au ministère contributeur des compléments d'information. Ces échanges garantissent la qualité des informations comprises dans les documents budgétaires, responsabilité partagée entre les ministères gestionnaires et la direction du Budget.*

*Il revient ensuite à la sous-direction de la synthèse budgétaire de la direction du Budget, et plus particulièrement au bureau des lois de finances, de s'assurer de l'homogénéité et de la qualité des documents, avant qu'ils ne soient imprimés puis transmis aux parlementaires. Il lui revient aussi et surtout de veiller au respect des délais constitutionnels et à la livraison, dans les meilleures conditions, des documents destinés à informer les parlementaires et à éclairer les débats.*





### Quatre lois de finances rectificatives en 2011

L'année 2011 a été marquée par une intense production législative, le Gouvernement ayant présenté quatre projets de loi de finances rectificative ainsi qu'une lettre rectificative au deuxième projet de loi de finances rectificative.

Pour chacun d'entre eux, la direction du Budget, en lien avec la direction de la législation fiscale, a assuré la préparation administrative (rédaction et relecture des projets d'article, présentation du projet de loi devant le Conseil d'État, élaboration du projet de loi déposé au Parlement), le suivi de l'examen parlementaire, avec en particulier la coordination des réponses aux amendements parlementaires et, le cas échéant, la défense du texte devant le Conseil constitutionnel.

- Promulguée le 29 juillet 2011, la première loi de finances rectificative a principalement porté sur la réforme de la fiscalité du patrimoine ainsi que sur le soutien à l'emploi et à la formation à l'alternance ;
- La deuxième loi de finances rectificative, promulguée le 19 septembre 2011, a étendu la garantie de l'État (à concurrence de 159 milliards d'euros) aux nouvelles modalités d'intervention du Fonds européen de stabilité financière (FESF), conformément à la décision du 21 juillet des chefs d'États et de gouvernement des États membres de la zone euro. Amendée par la lettre rectificative, cette loi a également formulé les mesures d'économies annoncées par le Premier ministre le 24 août 2011 ;
- Promulguée le 2 novembre 2011, la troisième loi de finances rectificative a défini les principes et modalités de la garantie octroyée au groupe Dexia ;
- Promulguée le 28 décembre 2011, la quatrième loi de finances rectificative, traditionnellement appelée « collectif de fin d'année », a d'une part ajusté les ouvertures et annulations de crédits en fonction de l'exécution budgétaire, conduisant à une amélioration de l'équilibre de 0,2 Md€, et, d'autre part, a intégré les mesures fiscales annoncées le 7 novembre 2011 par le Premier ministre dans le cadre du second plan d'équilibre des finances publiques.

### La lettre rectificative au deuxième projet de loi de finances rectificative

L'année 2011 a vu l'utilisation d'une procédure inusitée depuis plus de vingt ans : la lettre rectificative.

Ainsi, dans le cadre du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011 et afin d'intégrer une partie des annonces faites par le Premier ministre le 24 août 2011, le Gouvernement a préparé une lettre rectificative, déposée au Parlement le 31 août 2011.

Outre qu'elle constitue une innovation depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, la dernière utilisation de cette procédure remontant, en matière de loi de finances, à la création de la contribution sociale généralisée dans le projet de loi de finances initiale pour 1991, la mise en œuvre de cette procédure a suivi, que ce soit dans l'élaboration de ses différents articles (transmission au Conseil d'État et présentation en Conseil des ministres) que dans la matérialisation de cette lettre (création d'un « bleu » spécifique), un cheminement en tous points comparables à la préparation d'un projet de loi de finances rectificative.

L'absence de remarques négatives sur la procédure suivie, tant au Parlement que par le Conseil constitutionnel, suggère que ce précédent pourra, le cas échéant à l'avenir, constituer une source d'inspiration.



Le bureau des lois de finances

### Un examen du projet de loi de finances initiale marqué par d'importantes révisions

Afin de tenir compte de la dégradation des prévisions de croissance, le Gouvernement a été amené à modifier l'équilibre initial du projet de loi de finances en cours d'examen parlementaire. Ces modifications, d'une grande ampleur, se sont notamment traduites par deux séries de réduction des dépenses :

- une première, d'un montant d'un milliard d'euros, qui a notamment pris la forme d'un plafonnement des taxes affectées à une trentaine d'opérateurs ou assimilés ainsi que d'un effort partagé par les collectivités territoriales ;
- une seconde, d'un montant d'un demi-milliard, avec notamment l'accélération des cessions immobilières ou encore des efforts en matière de communication et de frais de représentation.

Bien qu'intervenant en cours de débat, l'ensemble de ces modifications a fait l'objet d'une information extensive du Parlement, si bien que, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, la sincérité du projet et la clarté du débat parlementaire n'en ont pas été affectés.



### Une attention particulière à la qualité de la gestion des politiques publiques

Pour que la performance trouve toute sa dimension dans le pilotage des politiques publiques, les ministères et la direction du budget enrichissent, à chaque exercice budgétaire, le volet performance des documents mis à disposition pour le Parlement, conformément aux engagements de transparence énoncés dans la LOLF. Dans le cadre de l'élaboration des projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances annuel, la direction du Budget appuie les ministères, et particulièrement les responsables de programmes dans la définition des objectifs stratégiques de chaque programme et des indicateurs associés. Il importe que les objectifs qui ont vocation à être déclinés en objectifs opérationnels (ou de pilotage) dans les services, et les indicateurs chargés de les apprécier, soient en effet pertinents, réalistes

et vérifiables, afin que les résultats puissent être mesurés et analysés à la fin de l'exercice budgétaire, et particulièrement au moment de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement

Les RAP annexés au projet de loi de règlement présentent, au regard des engagements pris dans les projets annuels de performances, les résultats effectivement obtenus. Ils proposent une analyse des résultats et, le cas échéant, les éléments de justification des écarts entre la prévision et l'exécution. Ces informations étant essentielles à la qualité du débat budgétaire et au contrôle par le Parlement de l'efficacité de la dépense publique, la direction du budget veille particulièrement, à chaque exercice, à améliorer le suivi et l'analyse à la fois des données prévisionnelles de la loi de finances initiale, et des résultats finalement atteints, ou non.

Sur le terrain, la mise en place du contrôle de gestion permet d'optimiser la mise en œuvre de la stratégie des politiques publiques, de vérifier l'adéquation entre les résultats obtenus, les moyens déployés et les objectifs poursuivis en matière de performance notamment ; c'est à ce titre un outil de pilotage précieux, en particulier pour les responsables de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme. Le développement du contrôle de gestion dans l'ensemble des ministères s'appuie sur un réseau interministériel d'experts et de praticiens animé depuis avril 2008 par la direction du Budget.



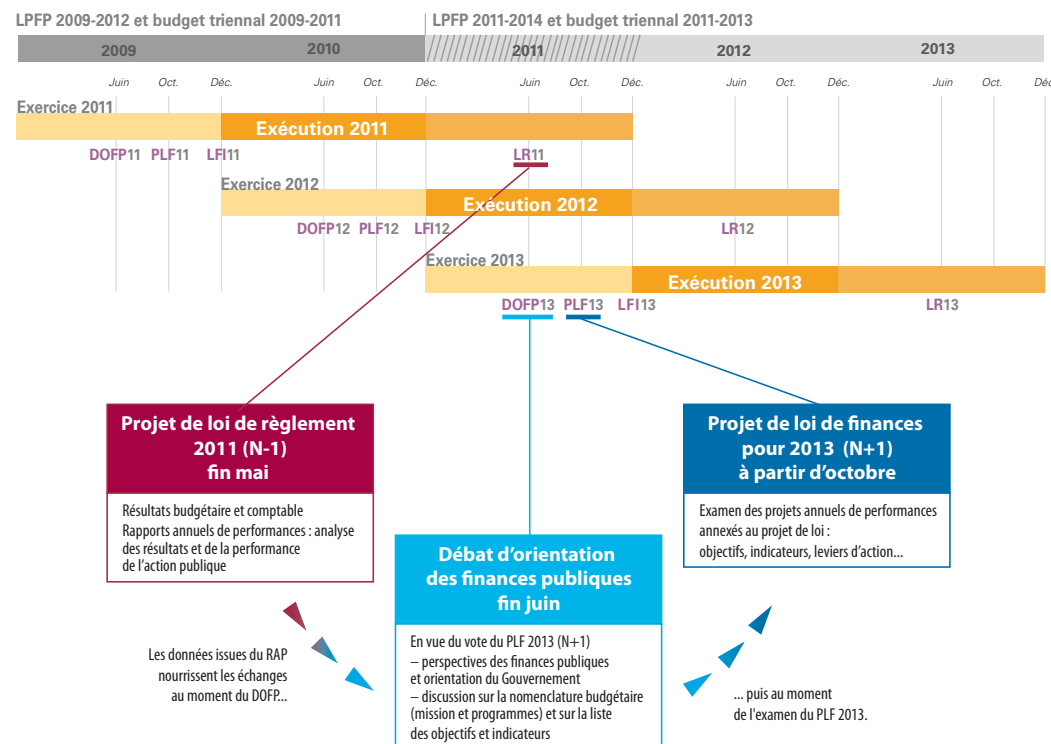
# FOCUS

## Les PAP et les RAP – et le cercle vertueux de la LOLF

La loi de règlement constitue le moment privilégié du contrôle de l'exécution budgétaire et s'affirme comme une étape essentielle de la procédure budgétaire. Elle permet d'apprécier la qualité de la gestion des finances publiques, mais également, grâce à un volet comptable enrichi par les rapports annuels de performances (RAP), de mettre à disposition du Parlement et du citoyen une image plus juste et plus sincère du coût complet des politiques publiques. Elle donne tout son sens au principe de « chaînage vertueux ». Le chaînage vertueux de la LOLF est un principe d'analyse et de prévision budgétaire défini par la Loi organique des lois de finances pour garantir au Parlement un meilleur contrôle des résultats de l'exécution budgétaire de l'année (civile) N-1, avant de procéder à la discussion des crédits et objectifs proposés pour l'année N+1. En effet, il s'agit de mieux gérer et prévoir l'exercice budgétaire en assurant au calendrier budgétaire annuel un véritable cycle de la performance.

L'analyse des RAP (N-1) annexés au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année N permet ainsi de nourrir le débat d'orientation des finances publiques fin juin, puis la réflexion conduisant à l'élaboration des PAP (N+1), qui seront annexés au projet de lois de finances et présentés au parlement le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre de l'année N. Lors de ce débat, le Parlement dispose de la liste des objectifs et indicateurs envisagés, qui seront présentés en détail, avec les résultats attendus, dans les PAP, le RAP permettant d'apprécier par ailleurs le bon usage qui a été fait de l'argent public.

L'examen de ces données permet, aux responsables de programme de réorienter leurs actions, de réviser ou préparer des leviers d'action, voire d'améliorer ou de simplifier certains indicateurs.



# FOCUS

## Indicateurs communs aux programmes de soutien

Depuis le projet de loi de finances 2011, le nombre d'indicateurs tend à se stabiliser (1 011 indicateurs en 2012). Pour permettre au Parlement et aux citoyens de mieux apprécier les priorités de chaque politique publique, 96 indicateurs dits « de mission » ont par ailleurs été introduits dans les documents budgétaires à l'occasion du PLF 2010; sélectionnés parmi les indicateurs des programmes, les indicateurs missions portent à la fois sur des actions stratégiques de la mission et sur des crédits importants; ils sont emblématiques de politiques publiques poursuivies et offrent une plus grande visibilité au dispositif de performance introduit par la LOLF.

Garante d'une déclinaison efficiente des indicateurs définis par les ministères et responsables de programme (Rprog), la

direction du budget a par ailleurs œuvré pour la généralisation d'indicateurs transversaux à l'ensemble des programmes de soutien, qui mesurent l'efficacité des fonctions supports. Ces indicateurs portent sur la bureautique, les ressources humaines, l'immobilier (ratios), les personnes handicapées (taux d'emploi), l'application des lois (délais de publication des textes), et la fonction achat. Destinés à mesurer la « productivité » des services, ils évaluent le rapport entre les moyens engagés et l'activité réalisée; ils facilitent enfin les comparaisons du coût des fonctions « support » des différents ministères.

La généralisation des indicateurs communs aux fonctions supports s'inscrit également dans une logique de consolidation et de fiabilisation du dispositif de performance.



La mission performance de l'action publique

### Une cartographie du réseau des contrôleurs de gestion

La direction du Budget, qui anime le réseau interministériel des contrôleurs de gestion, a réalisé en 2011 une enquête visant à mieux connaître l'organisation et les missions du contrôle de gestion dans les ministères, à la fois dans les structures ministérielles et au sein des programmes.

Cette enquête a permis de mieux cerner le positionnement des structures chargées du contrôle de gestion ministériel et du contrôle de gestion de programme respectivement au sein des ministères.

Si les activités du contrôle de gestion ministériel peuvent être différentes d'un ministère à l'autre, l'enquête a permis d'identifier les principaux champs d'intervention du contrôle de gestion, parmi lesquels l'élaboration des rapports de gestion et des tableaux de bord, la coordination des volets « performance » des projets – et des rapports – annuels de performances, qui apparaît comme l'activité prédominante.

L'enquête a également permis de recenser les activités principales du contrôle de gestion des programmes : la coordination et/ou la production du volet Performance des PAP/RAP qui représente l'activité la plus importante, les rapports et tableaux de bord et les tâches spécifiques aux programmes -déclinaison des objectifs, collecte des données élémentaires, production volet PAP sous FARANDOLE, animation du dialogue de gestion, participation au processus budgétaire.

Les contrôleurs de gestion des programmes ont par ailleurs exprimé leur intérêt pour de nombreux sujets qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation des bonnes pratiques, comme par exemple des fiches indicateurs des fonctions support, des modèles de tableaux de bord, ou des documents de travail sur la comptabilité d'analyse des coûts.

L'enquête de 2010-2011 a finalement permis de dégager 4 chantiers exprimant les attentes des 170 membres du réseau interministériel de contrôle de gestion : l'animation du réseau, le besoin d'une culture interministérielle, d'une convergence des méthodes de gestion, et, enfin, la mise à disposition d'outils informatiques et d'une documentation professionnelle sur le contrôle de gestion dans les services publics.



# 4

S'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en terme de soutenabilité financière et de performance

## La prévision et le suivi de l'exécution

Au-delà de la préparation des lois de finances, la direction du Budget pilote, et c'est une de ses missions essentielles, l'exécution du budget de l'État en veillant à la soutenabilité des dépenses publiques, et particulièrement au respect des normes de dépense dites « 0 volume » et « 0 valeur ».

La loi de finances étant un budget prévisionnel construit sur des hypothèses macroéconomiques et financières, la gestion budgétaire peut faire face à des imprévus au cours de l'exécution : aléas de gestion, évolution des recettes, décisions gouvernementales ou encore catastrophes naturelles. La direction du Budget doit par conséquent anticiper, tout le long de l'année, ce que seront les dépenses en fin d'année, et proposer, le cas échéant, des mesures correctrices lorsque la prévision tend à s'écarter de la loi de finances initiale et du respect des normes de dépense.

### Un travail d'analyse sectoriel au niveau du programme et de la mission

La procédure de suivi, d'analyse périodique de l'exécution en matière de dépense au niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire, notamment au niveau du programme, puis de la mission, mobilise tout d'abord l'ensemble des bureaux sectoriels de la direction qui peuvent s'appuyer sur l'expertise des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), leur bonne connaissance des dossiers techniques du ministère auprès duquel ils sont placés, et les compte-rendu d'exécution qu'ils produisent en mai et en septembre.



Pour estimer le niveau tendanciel de la dépense, les bureaux sectoriels s'appuient avant tout sur le dialogue et l'échange d'information avec leurs correspondants ministériels. Ces informations sont confrontées à l'historique statistique des années précédentes comme le profil infra-annuel et à toute autre information pertinente du secteur ou de la conjoncture économique. Ils analysent enfin le cas échéant les principaux écarts entre la loi de finances initiale et la prévision d'exécution, et proposent les mesures de redressement qui pourraient s'avérer nécessaires si ces écarts sont importants. La prévision porte naturellement sur les dépenses de personnel (titre 2), où l'on distingue le suivi des dépenses de rémunérations de celui de la contribution au Compte d'affectation spéciale « Pensions » qui retrace notamment dans un compte distinct du budget général, en dépenses – comme en recettes –, les flux financiers relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'État.

## FOCUS

### La consolidation et la synthèse des données de l'exécution du budget

C'est au bureau de l'exécution rattaché à la première sous-direction qu'il appartient de consolider les prévisions pour l'ensemble des politiques publiques, et d'en vérifier la cohérence. Ce travail de synthèse et de consolidation donne lieu à un dialogue avec l'équipe du ou de la ministre en charge du Budget, tant sur le niveau des dépenses, que sur les mesures correctrices qu'il convient le cas échéant de mettre en place. Cette synthèse permet, en cours d'exercice, d'apprécier la possibilité d'ouverture de crédits ou de dégel de crédits de la réserve de précaution. Elle permet enfin d'estimer le solde d'exécution budgétaire qui sera inscrit le moment venu dans le projet de loi de règlement. En 2011, l'exécution du budget a permis de respecter la norme « 0 valeur ». La direction du budget participe par ailleurs à l'information du Parlement sur les résultats de cette exécution.

### Les outils de pilotage de l'exécution

#### La réserve de précaution

Plusieurs leviers et outils budgétaires permettent de mieux piloter l'exécution budgétaire et de s'assurer par conséquent du respect du vote du Parlement. Prévu par la LOLF, la réserve de précaution consiste à rendre indisponible, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts en lois de finances. Constituée suivant les règles posées par l'article 51 de la LOLF, la réserve de précaution permet de faire face à des aléas survenant en cours de gestion. Elle est constituée en début de gestion par l'application, pour chaque programme, de taux de mise en réserve différenciés sur le titre 2 (0,5 % des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel en 2011) et les autres titres des programmes du budget général (5 à 6 % pour les autres dépenses).

Dans les ministères, les responsables de programme ont l'obligation d'établir une programmation budgétaire initiale qui tient compte de la réserve ; le CBCM s'assure de l'exactitude du calcul des crédits mis en réserve. En cours d'exécution, il appartient au ministre du Budget de décider ou non du dégel partiel ou total des crédits, programme par programme, pour pourvoir, par exemple, à des dépenses inéluctables. En fin d'année, les crédits qui ne sont pas dégelés et redéployés en cours de gestion ont vocation à être annulés.

#### Les normes 0 volume et 0 valeur

Le ministère du Budget propose au moment du dépôt au Parlement d'un projet de loi de finances initiales des normes d'évolution des dépenses détaillées dans l'exposé général des motifs du projet. Il s'agit de la norme « 0 volume », introduite en 2003, et de la norme « 0 valeur », introduite en 2011 ; ce sont des règles simples, vertueuses et expertisables qui facilitent la lecture de l'exécution du budget de l'État et renforcent la crédibilité de la politique budgétaire.

La norme « 0 volume », qui correspond au périmètre des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, contraint l'évolution des dépenses au niveau de l'inflation.

La nouvelle norme « 0 valeur » correspond au champ des dépenses véritablement pilotables ; elle exclut par conséquent la charge de la dette >>>

## FOCUS

>>> ainsi que les contributions de l'État employeur aux pensions des fonctionnaires. La direction du Budget qui pilote l'exécution du budget de l'État veille désormais au suivi et au respect de ces 2 normes, qui introduisent davantage de rigueur dans le suivi de l'exécution des dépenses de l'État et nécessitent un travail de prévision au plus fin.

### Le rôle du CBCM dans le contrôle de l'exécution budgétaire

Le contrôle budgétaire est exercé au niveau central, par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Le CBCM contribue au respect de la loi de finances tout au long de l'exécution du budget, par un contrôle de la mise en place des crédits, de la constitution de la réserve, par le contrôle des actes de dépenses importantes et par le

suivi budgétaire des engagements pour faire respecter l'autorisation parlementaire. Ainsi, le CBCM vise en premier lieu la programmation budgétaire initiale (PBI) qui constitue un acte déterminant de la procédure budgétaire puisqu'elle se situe entre l'adoption du budget de l'État par le Parlement et la mise en place des crédits. Depuis 2011, il vise également le document prévisionnel de gestion des crédits de personnel et des emplois qui décrit précisément la mise en œuvre du schéma d'emploi. De même, les contrôles a posteriori et les évaluations de circuits et procédures budgétaires sont normalement planifiées en accord avec les bureaux sectoriels de la direction du Budget afin de vérifier la bonne qualité de la gestion. Enfin, le CBCM participe aux prévisions d'exécution, il est destinataire de comptes-rendus de gestion établis par le ministère de façon régulière. Il apporte à la direction du budget une analyse étayée de l'exécution du budget par le ministère.



Le bureau de l'exécution



## FOCUS

### La situation mensuelle du Budget de l'État (SMB) : un engagement de transparence de l'information financière de l'État

Le bureau des recettes de la direction du Budget établit tous les mois la situation mensuelle du budget (SMB) de l'État diffusée via un communiqué de presse du ministre de Budget qui commente et met en perspective ces données chiffrées mensuelles. Cette initiative, qui résulte d'une volonté de transparence financière et contribue ainsi à renforcer la connaissance et la compréhension, par le grand public, de l'exécution du budget de l'État, s'inscrit dans le cadre d'un code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques conçu par le fonds monétaire international (FMI).

A date fixe, et selon un calendrier annoncé à l'avance, la SMB propose une photographie de l'exécution infra-annuelle du budget de l'État en retraçant, mois après mois, les principaux

éléments comptables : dépenses, recettes, prélèvements sur recettes, solde des comptes spéciaux, et leur résultante globale : le solde du budget général.

Établie à partir des données comptables fournies par la DGFIP, la SMB offre ainsi une vision synthétique de l'évolution de l'exécution budgétaire de l'État au cours de l'exercice en cours. Elle permet par ailleurs des comparaisons avec les résultats observés lors des exercices antérieurs aux mêmes périodes de l'année. Cette situation mensuelle permet d'apprécier l'évolution mois après mois de l'ensemble des facteurs qui contribuent à la formation du solde courant d'exécution du budget de l'État : évolutions des dépenses, évolution des recettes fiscales.

La publication par l'État de cet indicateur (SMB) permet ainsi à l'ensemble des acteurs concernés par la situation budgétaire de la France, notamment les instances de l'Union européenne et les créanciers de la dette publique, de se tenir informés de l'évolution mensuelle de la situation des finances publiques.



Le bureau de l'agriculture



## TEMPS FORTS 2011

### Le financement du plan sécheresse

Le bureau de l'agriculture de la direction du Budget assure le suivi de huit programmes du périmètre du ministère chargé de l'agriculture. Les aléas climatiques de l'année 2011 et plus particulièrement la sécheresse du printemps 2011 ont fortement impacté le pilotage de l'exécution du budget de ce ministère. Ce contexte exceptionnel a en effet rendu indispensable le financement de l'indemnisation des agriculteurs touchés. Le ministère de l'agriculture a ainsi abondé, sans ouverture nette de crédits, le Fonds de gestion des risques en agriculture (FNGRA), institué afin de participer au financement des dispositifs de gestion des aléas climatique, sanitaire, phytosanitaire et environnemental dans le secteur agricole, pour financer les aides versées aux sinistrés. Ce schéma de financement a été permis par le redéploiement de moyens au sein du périmètre ministériel.

La direction du Budget a tout d'abord participé aux différentes réunions ad hoc du Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA), instance qui réunit notamment les services des ministères concernés (agriculture, économie et budget), les professionnels agricoles et des représentants des entreprises d'assurance, consulté à des fins d'expertise sur les dossiers présentés. Le CNGRA a proposé, au regard des dommages subis, un montant d'indemnisation liée à la sécheresse de l'ordre de 240 millions d'euros alors même que les premières évaluations étaient bien supérieures.

Dans ce contexte, la direction du Budget et le ministère chargé de l'agriculture se sont attachés à mobiliser les marges dont le ministère disposait sur ses programmes budgétaires ou auprès de ses opérateurs afin de couvrir ces dépenses exceptionnelles, non prévues en début d'exercice budgétaire.

Le financement de la sécheresse a été assuré sans ouverture nette supplémentaire de crédits en mobilisant les crédits et les réserves de précaution sur les programmes du périmètre ministériel.



### Dernière vague de déploiement Chorus

Depuis le 1er janvier 2011, la dernière vague de déploiement (sixième vague) a permis d'intégrer dans CHORUS la gestion de presque toutes les dépenses de l'État. Tous les ministères et leurs administrations, soit plus de 25 000 utilisateurs, sont aujourd'hui connectés à l'application. Ce déploiement ouvre des perspectives nouvelles d'amélioration de la qualité du pilotage et du suivi des dépenses de l'État. Il est donc structurant pour la direction du Budget qui a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre et le déploiement de ce nouveau système d'information budgétaire et comptable.

Le bureau de la maîtrise d'ouvrage et des systèmes d'information interministériels a piloté pour la direction du budget les différentes phases du projet, de l'expression des besoins, à la conception, de la recette au déploiement, afin de s'assurer du respect des règles de la comptabilité budgétaire. L'objectif principal a été en 2011 de s'assurer d'une appropriation progressive par les utilisateurs d'un outil particulièrement structurant pour les organisations et les agents chargés de la fonction financière de l'État. La direction du Budget a ainsi accompagné les gestionnaires dans leur apprentissage des nouvelles organisations financières et des nouveaux processus, modélisés dans Chorus. Le réseau des contrôleurs budgétaires a été pleinement impliqué dans cet accompagnement de proximité à destination, en particulier, des directions départementales interministérielles. Dans cette perspective, la direction a participé à trois démarches structurantes :

La première concerne les évolutions de l'outil proposées dans le cadre d'une gouvernance interministérielle spécifique. Elle a permis notamment de définir les améliorations nécessaires des restitutions proposées par l'outil.

La seconde concerne la mise en œuvre de la comptabilité d'analyse des coûts dans Chorus et son expérimentation, en 2011, auprès de ministères pilotes.

Le bureau a enfin participé aux réflexions interministérielles sur l'utilisation de Chorus pour la comptabilité analytique.



Le bureau de la maîtrise d'ouvrage et des SI interministériels

## FOCUS

### La prévention des risques budgétaires : l'enjeu de soutenabilité porté par la direction du budget

*Réalisée par le décret du 27 janvier 2005, la rénovation du contrôle financier vise à créer les conditions de l'équilibre entre le respect de l'autonomie du gestionnaire et le maintien d'un instrument de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques, exercé par la direction du budget.*

*Précédemment orienté vers le contrôle a priori de régularité juridique des actes d'engagement, le contrôle financier est aujourd'hui recentré sur la soutenabilité budgétaire des décisions des gestionnaires.*

*Il veille tout particulièrement à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, à travers notamment l'identification et la prévention des risques budgétaires, ainsi qu'à la qualité de la comptabilité budgétaire. Par ce rôle préventif, il permet également d'alerter les responsables de programme et la direction du Budget sur les tensions et risques budgétaires. Le cas échéant, il contrôle a posteriori les dépenses et évalue les circuits et procédures de dépense pour s'assurer de la fiabilité de l'organisation et des procédures financières des services gestionnaires.*

*Concrètement, il s'assure de l'adéquation des projets de dépenses des gestionnaires aux droits de paiement qui leurs sont notifiés ou qui sont susceptibles de leur être délégués dans le futur. Le contrôle de la soutenabilité implique le contrôle de l'impact des charges prévues sur les finances publiques, mais également le contrôle des dépenses obligatoires et inéluctables.*

### Le déploiement d'un contrôle interne dans les ministères : expérimentation de nouvelles modalités de contrôle

*La nécessité de développer un véritable contrôle des risques financiers, partagé avec les ministères, a abouti à approfondir une première réforme lancée en 2005 (décret du 27 janvier 2005) par la mise en place, à titre expérimental, de nouvelles modalités de contrôle a priori, en faisant intervenir le contrôleur budgétaire plus en amont de la décision, et en rendant le visa plus exceptionnel.*

*Les ministères ont désormais l'obligation de mettre en œuvre un dispositif de maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques*

### Le contrôle et la prévention des risques budgétaires

Afin de mener à bien sa mission de contrôle sur la prévision et l'exécution budgétaires, de renforcer la prévention des risques et s'assurer de la soutenabilité budgétaire, la direction du Budget peut s'appuyer sur un important réseau de contrôleurs budgétaires, en administration centrale (CBCM) dans les ministères et en région.

Un dispositif de contrôle est assuré par le CBCM et la direction du budget

Le CBCM contribue à la prévention des dérives budgétaires et veille à alerter la direction du budget des différents risques budgétaires.

Sa mission, à ce titre est plurielle : il assure le contrôle a priori des actes à enjeu important et examine l'ensemble des pratiques budgétaires des gestionnaires (en matière d'engagements, de couverture des dépenses obligatoires et inéluctables).

Il conseille également les gestionnaires (notamment sur l'évaluation des besoins d'autorisations d'engagements pour couvrir la réalité des engagements juridiques prévisibles), et centralise les alertes indiquées par les contrôleurs budgétaires en région et procède à l'évaluation de circuits et procédures.

La Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB), conjointement rattachée à la direction du Budget et au service du contrôle général économique et financier (CGEFI), appuie les ministères dans la mise en place du contrôle interne budgétaire (CIB).



## FOCUS

qui lui sont confiés, fondé sur le contrôle et l'audit interne (décret du 28 juin 2011).

La mise en œuvre de dispositifs de contrôle interne budgétaire, sous la responsabilité des ministères, vise à donner une assurance raisonnable de la maîtrise de la qualité de la comptabilité budgétaire ainsi que la soutenabilité budgétaire.

Cette dernière découle très directement de la qualité du processus de programmation budgétaire du ministère et concerne autant la programmation en début de gestion que son suivi et son actualisation en cours d'exercice. Par les

assurances qu'il procure, le dispositif ministériel de contrôle interne budgétaire, dont le cadre méthodologique a été élaboré par la MACIB, peut permettre une évolution des modalités du contrôle budgétaire, ainsi qu'il est expérimenté aux ministères de la Culture et du Travail.

L'évolution expérimentée ne concerne à ce stade que le niveau central et est corrélée à la mise en place par les ministères, de dispositifs de contrôle interne budgétaire qui contribuent à la maîtrise des risques pesant sur la soutenabilité et sur la qualité de la comptabilité budgétaire.

## TEMPS FORTS 2011

### Le contrôle interne budgétaire : un cadre réglementaire en évolution qui confirme la généralisation du déploiement dans les ministères

En 2011, la mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB) de la direction du Budget a actualisé le référentiel interministériel du contrôle interne budgétaire (CIB) et a mis à disposition des ministères un kit d'aide au déploiement du CIB.

Parallèlement, les travaux d'aide au déploiement se sont poursuivis ; le centre de prestations financières (CPF) des ministères économique et financier s'est également lancé dans la démarche. Trois sessions de formation consacrées au contrôle interne budgétaire ont été dispensées à l'IGPDE en 2011 et deux formations sont programmées pour l'année 2012.

Des formations spécifiques sont prévues pour l'armée de l'air ainsi que pour la future promotion d'attachés de l'IRA de Lyon.

La parution du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 et sa circulaire d'application du 30 juin 2011, prévoient également le déploiement de dispositifs de contrôle et d'audit internes dans chaque ministère.

Le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) précise l'obligation de mise en place dans chaque ministère d'un dispositif de contrôle interne budgétaire. Ces évolutions réglementaires conduisent la MACIB à suivre les travaux de CIB des ministères pour rendre compte de leur avancement et s'assurer de leur cohérence avec le référentiel interministériel, à constituer et animer un réseau de référents du CIB en vue d'assurer le partage des bonnes pratiques, mais aussi à contribuer à la méthodologie des audits internes budgétaires dans le cadre du comité d'harmonisation de l'audit interne.

A terme, le référentiel de contrôle interne budgétaire des organismes soumis à la partie III du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique doit en outre être élaboré, en lien avec le CGEFI.

## TEMPS FORTS 2011

### Animation du réseau des contrôleurs budgétaires

L'animation du réseau du contrôle budgétaire est assurée au moyen de différentes instances, notamment les comités de pilotage des CBCM et départements de contrôle budgétaire (DCB), les réunions des contrôleurs budgétaires régionaux (CBR), la tenue de séminaires et groupes de travail.

Ces différents outils du pilotage, avec les lettres de mission, et d'animation du réseau du contrôle budgétaire mis en œuvre par la direction du budget, permettent à la fois d'échanger et diffuser l'information, mais aussi de redéfinir régulièrement les objectifs et les priorités du contrôle budgétaire.

En 2011, la direction du Budget, et sa mission dédiée à la gestion financière de l'État, ont notamment renforcé le dispositif d'animation du réseau des CBR : les rencontres professionnelles avec l'ensemble de ces agents ont été accrues pour favoriser la mutualisation des bonnes pratiques de contrôle budgétaire en région.

Par ailleurs, la direction du Budget organise, à destination de l'ensemble du réseau, un séminaire d'automne consacré au contrôle budgétaire. Sur quatre jours, les bureaux sectoriels de la direction, les CBCM, DCB et les CBR ont échangé sur le bilan de l'exécution de l'année en cours, les enjeux de gestion budgétaire et comptable à mener pour 2012 (perspectives et règles de gestion pour l'année N+1), et la pratique du contrôle budgétaire.



La mission d'audit et de contrôle internes budgétaires

### Les lettres de missions des CBCM : pour une meilleure coordination des actions en matière de contrôle et de suivi d'exécution

Afin de renforcer le pilotage des CBCM, la direction du Budget a adressé, avec la DGFIP, une lettre de mission aux douze contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). La direction du Budget, et plus particulièrement la mission gestion financière de l'État (MGFE) qui assure le pilotage et l'animation du réseau de contrôle budgétaire, a coordonné la réflexion et les travaux ayant permis de produire l'annexe dédiée au pilotage stratégique des départements de contrôle budgétaire (DCB) afin que leur action en matière de contrôle et de suivi de l'exécution soit renforcée. Cette démarche nouvelle permet aussi de garantir une meilleure articulation entre les actions des contrôleurs budgétaires et les bureaux de la direction du Budget, une exigence accrue dans un contexte de respect absolu de normes de dépenses et d'accélération des chantiers de modernisation dans leurs dimensions budgétaire et comptable.

Cette lettre de mission, qui tient compte des spécificités et missions de chaque ministère, est tout d'abord le fruit d'itérations entre les CBCM et leur département du contrôle budgétaire (DCB) avec les bureaux sectoriels et les sous-directions de synthèse de la direction du Budget. Cette phase permet notamment d'identifier les zones de risque, qu'il s'agisse, selon les cas, des dépenses de personnel, du pilotage stratégique des opérateurs de l'État ou encore des programmes immobiliers. Elle permet aussi de programmer selon un calendrier arrêté ensemble des chantiers d'intérêt commun comme par exemple le développement du contrôle interne budgétaire. Formalisée à l'issue d'un entretien personnalisé avec le directeur du Budget, la lettre de mission privilégie une déclinaison opérationnelle des principaux enjeux propres à chaque ministère, et identifie les objectifs à atteindre ainsi que leur priorisation pour deux années (2011 et 2012).



*La mission de la gestion financière de l'État  
Contrôle budgétaire et animation des réseaux de la communauté financière*



# 5

## Participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel



### La direction du Budget : une dimension européenne essentielle

#### L'élaboration et le suivi de l'exécution du budget communautaire annuel

La direction du Budget participe activement à l'élaboration du budget communautaire annuel dans ses volets dépenses et recettes. Au sein de la direction, cette mission est assurée par la 7<sup>e</sup> sous-direction, et plus particulièrement par le bureau des finances et des politiques de l'Union européenne. Lorsque la Commission soumet son projet de budget aux États membres, la direction du Budget travaille ensuite, en liaison avec le SGAE (secrétariat général pour les affaires européennes), le ministère des affaires étrangères et l'ensemble des ministères intéressés par le pilotage des crédits européens, à la formalisation de la position française. Elle entretient dans ce cadre des contacts réguliers avec les ministères financiers européens, notamment ceux des pays contributeurs nets, afin de rapprocher les positions des pays membres au sein du Conseil. Une fois le budget annuel voté, la direction du Budget assiste la Commission européenne

dans son rôle de gestion du budget et de paiement des dépenses communautaires. Le « comité budgétaire », qui se réunit environ une fois par semaine, regroupe les experts financiers des pays membres chargés d'examiner les implications financières des propositions de la Commission et leur impact sur les contributions nationales. La direction du Budget, comme ses homologues des autres États membres de l'UE, y exerce une fonction d'expertise des demandes et de contrôle de l'ensemble des décisions ayant un impact budgétaire (par ex : transferts de crédits au sein du budget de l'Union ou budgets rectificatifs). En fonction de l'ordre du jour, la direction du budget rédige tout d'abord le projet d'instruction qui déterminera ensuite la position française, relayée par le représentant français (représentation permanente) siégeant au sein du comité budgétaire, après accord interministériel sous l'égide du Secrétariat des Affaires Européennes (SGAE).

#### La négociation des « perspectives financières pluriannuelles » 2014-2020

La direction participe activement à la préparation puis à la négociation du cadre financier pluriannuel du budget de l'Union européenne, les « perspectives financières », qui définissent notamment les plafonds de crédits des différentes politiques sectorielles. Dans ce cadre, elle est préalablement appelée à donner un éclairage financier sur les propositions de la Commission. Tout au long de la procédure, et en vue de la formalisation de la position au sein du Conseil, le bureau des finances et des politiques de l'Union européenne participe aux travaux interministériels, et s'implique pleinement dans un processus de concertation avec ses homologues européens, et notamment, sur certains sujets à enjeu, avec les ministères financiers des contributeurs nets.

## FOCUS

### Le jaune « relations financières avec l'Union européenne », un document de référence pour l'ensemble des parties prenantes

Chaque année, le bureau des finances et des politiques de l'Union européenne (7BUE) rédige le jaune budgétaire « relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances. Ce document budgétaire constitue le seul document complet proposant des données chiffrées et détaillées sur les recettes et les dépenses de l'Union européenne. Il rend compte de l'ensemble du budget, et dresse un bilan des flux financiers entre la France et l'Union européenne.

La première partie du jaune propose une présentation générale, qui rappelle notamment les grands enjeux du calendrier européen, la négociation 2014-2020, la procédure budgétaire 2012. Elle propose par ailleurs un aperçu de la contribution française au budget communautaire, en progression constante depuis 20 ans. La part française, sous forme de prélèvements sur recettes, s'élève à près de 19 milliards d'euros, soit un peu plus de 16 % du budget communautaire. La France est ainsi, après l'Allemagne, le deuxième contributeur net au budget communautaire. Le document retrace parallèlement les « retours français », c'est-à-dire les dépenses réalisées par l'Union européenne sur le territoire français au titre des différentes politiques publiques, comme la PAC. Avec un taux de retour de 13 % en 2009, la France affiche ainsi un solde négatif net de plus de 5 milliards d'euros. Ce solde est encore appelé à se dégrader au cours des années qui suivent (-7 Mds€ en 2010).

Le jaune revient également sur des éléments de méthodologie qui permettent de comprendre les modalités de calcul du prélèvement sur recettes au profit de l'UE, ainsi que les différents mécanismes de correction.

Cette première partie propose enfin quelques focus sur des thèmes d'actualité.

Une seconde partie sectorielle, axée sur la compréhension des politiques européennes. La seconde partie du jaune budgétaire propose une lecture sectorielle du financement de l'UE, à la fois exhaustive, puisque les chiffres y sont détaillés, et synthétique, puisque une synthèse budgétaire donne un aperçu global de chaque politique sectorielle.

Structurée par rubrique – ou politiques publiques- du budget communautaire

(compétitivité, cohésion, ressources naturelles, liberté, sécurité, justice et citoyenneté, actions extérieures de l'Union et dépenses administratives), cette partie analyse par ailleurs, pour chacune, l'exécution des budgets antérieurs ainsi que l'évolution des dépenses communautaires effectuées en France en 2009 (« les retours »).

La source officielle sur le budget de l'UE. La direction du budget travaille à l'élaboration du jaune budgétaire en étroite concertation avec les assemblées parlementaires, pour lesquelles il est, une fois publié, un outil de travail précieux. Mais s'il est principalement destiné au Parlement, le jaune « relations financières avec l'Union européenne » est aussi adressé à différents interlocuteurs, tels que les ambassades, les think tank, les cabinets ministériels ou les correspondants budgétaires dans les ministères.

La direction du Budget veille chaque année à faire évoluer le document pour répondre le mieux possible aux besoins d'information et d'analyse des principaux observateurs des questions budgétaires européennes, pour lesquels il est la seule source officielle exhaustive sur le budget de l'UE.



## TEMPS FORTS 2011

### La négociation du budget de l'Union européenne pour 2012 et du cadre pluriannuel 2014-2020

Les négociations sur le budget 2012 de l'Union européenne, dont le montant détermine la part française (prélèvement sur recettes), ont commencé dès 2011 par la mise au point d'une position commune au sein du Conseil, la France et 4 autres pays, parmi lesquels l'Allemagne, plaidant, dans un contexte exceptionnellement contraint des finances publiques, pour une progression du budget de l'UE limitée au maximum à l'inflation.

La 7<sup>ème</sup> sous-direction de la direction du Budget, qui a joué un rôle décisif dans ces négociations, a, sur la base de cette proposition, activement participé aux réunions interministérielles permettant de définir la position française et contribué aux négociations au sein du Conseil puis avec la Commission et le Parlement.

Le budget 2012 qui a finalement été adopté fin novembre est conforme à la position de la France et de ses partenaires. Le budget européen pour 2012 s'élève ainsi à 129 milliards d'euros en crédits de paiement. La France y contribuera à hauteur de 18,9 milliards d'euros (hors ressources propres traditionnelles).

Parallèlement, la direction de Budget a été fortement mobilisée sur le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020. En amont, elle a contribué à proposer une stratégie de négociation comprenant des scénarii de cadre financier et de trajectoires de dépenses fondés sur des réformes structurelles touchant l'ensemble des politiques de l'Union.

Puis, lorsque la Commission Européenne a présenté, en juin 2011, un projet de cadre financier pluriannuel, reflet de sa position de principe sur les finances de l'Union pour la période 2014-2020, la direction du budget, a, sur la base de cette proposition, établi un scénario de référence de la position de la France. Ce scénario de référence simule l'impact des propositions de la Commission sur le budget de l'État et propose un niveau de crédits compatible avec notre stratégie de retour à l'équilibre, impliquant, par conséquent, une réduction substantielle des montants proposés par la Commission. Le cadre pluriannuel pourrait être adopté fin 2012 pour une entrée en vigueur en 2014.





# 6

Définir  
la réglementation  
relative à la gestion  
budgétaire  
et comptable  
et veiller  
à leur bonne  
application

## Élaboration de référentiels et accompagnement des ministères

La direction du Budget définit en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), la réglementation. Elle veille particulièrement :

- à la conception de la réglementation budgétaire et comptable et à son interprétation ;
- à la définition et à la bonne application des référentiels budgétaires et comptables, des règles et outils de la gestion budgétaire (budgétisation et consommation des crédits) ;
- au déploiement de ces référentiels de gestion financière liés notamment à Chorus ;
- à l'animation de la communauté financière de l'État, pour garantir la bonne appropriation par les gestionnaires des référentiels et outils de la nouvelle gestion publique.

### La promotion des nouveaux modes de gestion et l'animation de la fonction financière de l'État

Depuis 2008, la mission gestion financière de l'État est dédiée à l'animation de la modernisation de la gestion publique. Le cœur de son activité est l'élaboration de référentiels interministériels en matière de processus, d'organisations et de métiers financiers, et l'accompagnement des ministères dans la mise en œuvre des principes structurants de ces référentiels et des nouvelles organisations financières.

Trois objectifs principaux sous-tendent ses travaux : harmoniser les normes et processus de gestion budgétaire et comptable, optimiser



l'organisation de la chaîne de la dépense de l'État et accroître la professionnalisation des acteurs de la fonction financière de l'État.

La direction du Budget contribue plus généralement à promouvoir les nouveaux modes de gestion issus de la LOLF, et notamment les outils et méthodes de dialogue de gestion, le pilotage des emplois et de la masse salariale et l'animation du contrôle de gestion et des acteurs de la communauté financière.

Pour cela, la direction peut notamment s'appuyer sur les réseaux qu'elle anime : Collège des directeurs financiers de l'État, réseau de contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, réseau des contrôleurs budgétaires en région, réseau des contrôleurs de gestion, etc.

## FOCUS

### La modernisation de la fonction financière de l'État

Depuis 2009, la direction du Budget a accompagné plusieurs ministères dans la rénovation de leurs processus de gestion et le leurs organisations financières afin d'optimiser la chaîne de la dépense.

Elle a notamment apporté son appui à plusieurs ministères dans la mise en place des centres de services partagés (CSP) financiers permettant de mutualiser le traitement des actes de gestion financière. A ce titre, elle a également élaboré et mis à la disposition des ministères un guide méthodologique (kit organisation des CSP financiers), véritable mode d'emploi pour la mise en place de ces nouvelles structures, ainsi qu'un kit d'autodiagnostic de la chaîne de la dépense.

Des actions de formation ont été réalisées, notamment avec le concours des cadres et gestionnaires de la fonction financière, en coopération avec plusieurs opérateurs de formation continue : Institut de la gestion publique et du développement économique, École nationale des finances publiques, Instituts régionaux d'administration.

### L'animation du collège des Directeurs des Affaires financières

Au sein de chaque ministère, les directeurs des affaires financières (DAF) coordonnent, en lien avec les responsables de programme et les directeurs des ressources humaines, la préparation, la présentation et l'exécution du budget du ministère concerné. A ce titre, ils sont chargés de la synthèse des informations budgétaires et comptables. Ils coordonnent l'élaboration des projets et rapports annuels de performance, valident la programmation budgétaire et veillent à la mise en œuvre des dispositifs de contrôle budgétaire et comptable, ainsi que, le cas échéant, de comptabilité analytique. Ils s'assurent de la mise en œuvre des règles ministérielles de gestion.

D'une façon plus générale, ils exercent par ailleurs des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance dans le domaine financier. Ils sont les interlocuteurs attitrés des autorités chargées du contrôle financier et du département comptable ministériel.

La direction du Budget, en lien avec la direction générale des finances publiques, assure l'animation de ce réseau ministériel. Les directeurs des affaires financières de chaque ministère sont réunis une fois par mois autour du directeur du Budget et du directeur adjoint des finances publiques, chargé de la gestion publique, et forment ainsi le « Collège des DAF ». Le travail mené par le « Collège des DAF » repose sur une approche collégiale des questions de finances publiques et pérennise le travail de coordination et d'animation pour la mise en œuvre de la LOLF.

La direction du Budget entend ainsi favoriser et entretenir une nouvelle relation entre le ministère délégué au Budget et les ministères gestionnaires, davantage fondée sur la confiance, le dialogue et la responsabilité.

## TEMPS FORTS 2011

### Le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : le support juridique de la nouvelle gestion publique financière

Le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) du 29 décembre 1962 constitue à ce jour le texte de référence qui organise l'ensemble des procédures d'exécution financière de l'État et des établissements publics nationaux. Plusieurs dispositions de ce corpus réglementaire, datant de près de 50 ans, ne sont plus aujourd'hui en cohérence avec le cadre législatif fixé par la LOLF, les procédures et les outils modernes.

La direction du budget et la direction générale des finances publiques ont conjointement travaillé en 2011 à la rédaction d'un projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), destiné à remplacer et compléter, afin notamment de préciser la mise en œuvre de la LOLF, le règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 et les textes relatifs au contrôle budgétaire.

Cette réforme de la réglementation de la gestion financière publique doit permettre de disposer d'un seul et même corpus juridique rassemblant l'ensemble des règles de gestion et de contrôle budgétaires et comptables, en conformité notamment aux principes édictés par la LOLF.

Il convenait de redéfinir la notion de comptabilité publique sur un périmètre élargi, de clarifier la nature et le rôle des acteurs de la « nouvelle » gestion publique, mais aussi de rénover en profondeur le cadre de la gestion financière applicable aux établissements publics nationaux et autres organismes en le rapprochant de celui de l'État.

Le projet de décret qui prend naturellement en compte la LOLF et le passage à la pluriannualité budgétaire a également pour objectif de contribuer à assurer un pilotage plus efficace de la dépense publique, conforme notamment aux engagements européens pris en matière de trajectoire des finances publiques.

La maîtrise des dépenses publiques devrait ainsi être renforcée par la mise à disposition d'un corpus réglementaire et de procédures adaptées au pilotage des finances publiques comme la programmation pluriannuelle des crédits et des emplois. Il réaffirme par ailleurs le contrôle budgétaire dans ses missions et ses objectifs.

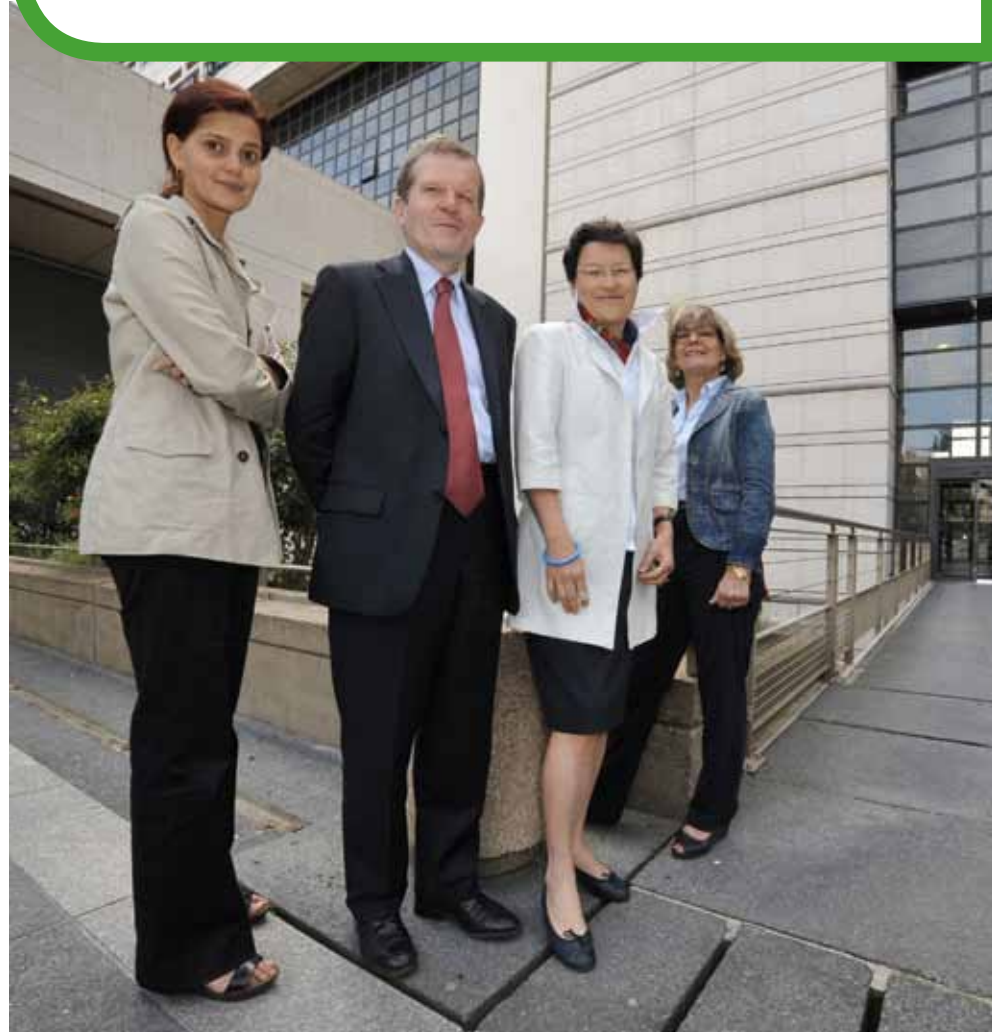
Le projet de texte devrait par ailleurs homogénéiser les cadres de gestion des organismes relevant du champ des administrations publiques, et étendre à ceux-ci les éléments essentiels du cadre budgétaire et comptable de l'État résultant de la LOLF.





C'est en effet sur ce périmètre élargi que porte la gouvernance européenne en matière de finances publiques et que sont présentés des objectifs et des résultats qui engagent la France aux termes des traités. Les nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publiques devront ainsi permettre la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle des finances publiques en conformité avec les prescriptions européennes.

Ce projet de refonte du règlement général de la comptabilité publique a fait l'objet, sur 2011, d'une concertation très étroite avec chaque acteur de la communauté financière - directeurs des affaires financières des ministères, Cour des comptes, Contrôle général économique et financier, inspection générale des finances, Conseil de la normalisation des comptes publics (CNOCP), Autorité des normes comptables (ANC), les comptables publics et l'association des agents comptables, etc.



*La mission de la gestion financière de l'État  
Réglementation budgétaire et comptable et organisation financière*

### **L'accompagnement des nouvelles directions départementales interministérielles**

La mission pour la gestion financière de l'État (MGFE) de la direction du Budget et le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ont mené en 2011 une mission d'assistance à l'optimisation de l'organisation budgétaire et comptable des directions départementales interministérielles (DDI).

Créées en 2010, rattachées au Premier ministre, les DDI ont rencontré en 2011 un certain nombre de difficultés liées à la fois à leur nouvelle organisation, à leur nouveau statut interministériel ainsi qu'au déploiement du système d'information financière Chorus ; en particulier, comment organiser en interne les fonctions financières afin de répondre de façon optimale à ces évolutions institutionnelles et fonctionnelles ?

Dans ce contexte, une équipe interministérielle a été constituée auprès du SGG et avec la participation très active de la DB pour analyser les problèmes rencontrés et y apporter des solutions simples et rapides dans leur mise en œuvre. Avec l'appui d'un consultant, un diagnostic a été établi auprès de 7 DDI représentatives par leur taille et leur composition.

Dans une seconde étape, l'équipe interministérielle a identifié les actions pouvant être mises en œuvre afin de mieux structurer l'organisation budgétaire et comptable et, in fine, de fluidifier la chaîne de la dépense. Ces actions ont été mises en œuvre avec l'appui de la direction du Budget dans trois DDI, à titre expérimental et sur la base du volontariat.

Ces actions prévoient tout d'abord un volet formation qui a été déployé sur le terrain notamment par le réseau des contrôleurs budgétaires en région de la direction du Budget.

Elles prévoient par ailleurs un volet organisationnel portant à la fois sur l'optimisation de la fonction financière et sur la réingénierie des procédures internes.

A l'issue de la phase d'expérimentation, la direction du Budget a conçu un outil d'aide à l'optimisation de la fonction budgétaire et comptable en DDI. Très concret, ce document propose une feuille de route et un ensemble d'actions à mener faisant chacune l'objet de fiches descriptives comprenant par exemple les objectifs ciblés, les services concernés, les acteurs... Il doit en effet permettre à chaque DDI de mettre en place, de manière autonome et dans les meilleures conditions, des actions d'optimisation de leur fonction financière.

# 7

## Assurer la tutelle stratégique et financière des opérateurs de l'État

### Pilotage et gouvernance stratégique des opérateurs de l'État

La tutelle financière et stratégique des opérateurs de l'État constitue une activité importante de la direction du budget. Elle s'exerce tout d'abord sur un certain nombre d'organismes contrôlés et subventionnés par l'État – les « opérateurs de l'État » – ainsi que sur certaines entreprises publiques. La direction du Budget siège aux conseils d'administration de plus de 200 opérateurs de l'État, et veille en particulier aux décisions ayant un impact budgétaire et financier. Elle participe également au pilotage et à la gouvernance stratégique de ces organismes.

#### Un exercice de la tutelle adapté à chaque opérateur

Le travail de la tutelle exercée par la direction du Budget diffère en réalité selon la nature de l'opérateur, c'est-à-dire selon son budget, ses effectifs et sa structure de financement. Les opérateurs les plus importants disposent de moyens juridiques et de structures RH conséquents. Pour ces opérateurs, la tutelle exercée par la direction concerne le suivi de la masse salariale, la vérification des données budgétaires, la négociation des contrats d'objectifs et de performance et la participation au Conseil d'administration. Pour les autres opérateurs, s'ajoute, à l'exercice traditionnel de tutelle, une dimension de conseil et d'accompagnement dans l'analyse par exemple des consignes interministérielles en matière de norme de dépense ou dans l'établissement de perspectives financières



#### Une cellule dédiée aux opérateurs de l'État

Par ailleurs, la direction du Budget élabore et diffuse la doctrine en matière budgétaire, d'emplois et de norme salariale, de gouvernance et de pilotage stratégique. Au sein de la direction, une cellule « opérateurs de l'État » prépare notamment les circulaires budgétaires relatives aux opérateurs et en assure le suivi en synthèse (crédits, dépenses, emplois, ...). En vue de l'information et du contrôle du Parlement, la direction du Budget rédige chaque année le jaune « opérateurs » annexé au projet de loi de finances qui s'est imposé comme document de référence, tant pour les parlementaires que pour les observateurs du débat budgétaire. En développant une expertise en matière de doctrine et de pilotage des opérateurs de l'État, la direction du Budget constitue une référence en matière de connaissance du périmètre des opérateurs de l'État et d'animation des travaux de modernisation, notamment de la tutelle.



## FOCUS

### Focus « Jaune budgétaire » Opérateurs

Le Jaune « Opérateurs », document budgétaire élaboré par la direction du Budget et annexé pour la première fois au projet de loi de finances en 2007, est un document de référence pour le Parlement, la Cour des comptes les ministères et, plus généralement, les observateurs du débat budgétaire.

Il garantit tout d'abord une vision à la fois exhaustive et synthétique des opérateurs qui concourent à la mise en œuvre de chaque politique publique.

Il constitue en effet la seule source exhaustive d'information où sont recensés, dans un document unique, les 560 opérateurs de l'État ; il propose, pour chacun, le détail des crédits versés par l'État, le détail des emplois rémunérés par l'opérateur. Désormais et depuis 2011, il comprend également une présentation détaillée de l'endettement et des engagements hors bilan de chaque opérateur ainsi que des crédits perçus au titre des investissements d'avenir.

Par ailleurs, il comprend des éléments de synthèse en particulier sur les crédits versés par l'État et sur les emplois directement rémunérés par les opérateurs, agrégés par mission, qui permettent de mieux apprécier le poids des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques ; en 2012, le montant des crédits budgétaires alloués aux opérateurs devrait ainsi s'élever à 38,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Plus de 54 % des crédits sont versés en faveur des programmes de la mission Recherche et enseignement supérieur. Autre élément de synthèse du jaune « opérateurs », la consolidation des dettes et des engagements hors bilan fait apparaître, tous opérateurs confondus, un total de dette de plus de 520 millions d'euros et d'engagements hors bilan de 7,5 milliards d'euros.

Le Jaune « opérateurs de l'État » offre également, depuis l'édition 2012, un éclairage sur les nouvelles modalités de gouvernance des opérateurs et de pilotage stratégique des établissements, dans le prolongement de la circulaire du premier ministre du 24 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs.



La mission performance de l'action publique - cellule Opérateurs



## TEMPS FORTS 2011

### Pilotage des opérateurs : l'exemple de la Recherche

Le bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur suit les opérateurs des secteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur -les universités- qui représentent près de 75 % des crédits versés par l'État au titre de subventions pour charges de service public. Toutefois, le suivi de ces opérateurs se fait selon des modalités différentes puisque la direction ne siège pas dans les conseils d'administration des universités en raison de leur statut particulier. Dans le secteur de la recherche, ce sont principalement les opérateurs de l'État qui mettent en œuvre les politiques publiques.

#### La négociation du nouveau contrat pluriannuel de l'INRA

2011 a notamment été marquée par la négociation du nouveau contrat d'objectifs du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) et du contrat 2012-2016 de l'INRA, qui, avec près de 659 millions d'euros, est l'un des principaux opérateurs du secteur de la recherche. Sur la base d'un bilan du précédent contrat quinquennal présenté en conseil d'administration, l'INRA et ses tutelles métiers ont établi une première version du nouveau contrat. C'est dans une seconde phase qu'est intervenue la direction du Budget, en veillant notamment à rationaliser le système de suivi d'exécution du contrat et à introduire des indicateurs plus conjoncturels, dédiés respectivement au suivi des investissements d'avenir et des mesures de rationalisation des fonctions support. La direction a par ailleurs veillé à ce que les règles transversales d'économies en matière de dépenses de fonctionnement ou les nouvelles normes en vigueur en matière immobilière soient respectées. Plus généralement, elle s'assure que la contribution de l'opérateur aux objectifs de la politique publique à laquelle il contribue soit sans ambiguïtés, et que le contrat de performance soit clairement articulé avec les objectifs et indicateurs des programmes concernés.

Enfin, le bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur, comme chaque bureau sectoriel de la direction du Budget, dispose d'une vision exhaustive d'une politique publique- en l'occurrence de la recherche- et de ses acteurs. La direction du Budget est à ce titre en capacité de vérifier que la stratégie de chaque acteur est non seulement parfaitement lisible, mais cohérente avec l'ensemble des autres intervenants du secteur d'activité.







### Le contrat d'objectifs de l'office national des forêts

Le bureau de l'agriculture de la direction du Budget exerce la tutelle financière sur une dizaine d'organismes du secteur agricole, dont l'Office national des forêts (ONF), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé par la loi du 23 décembre 1964 et placé sous la tutelle des ministres chargés de la forêt et de l'environnement. L'ONF assure la gestion durable des forêts publiques françaises, soit près de 10 millions d'hectares de forêts et espaces boisés en France métropolitaine et dans les DOM.

Le bureau de l'agriculture a notamment contribué en 2011 au renouvellement du contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'État, l'Office national des forêts (ONF) et la Fédération nationale des communes forestières pour la période 2012-2016. L'un des objectifs de ce contrat était d'asseoir la réforme structurelle de l'établissement afin d'assurer son équilibre financier. Sur la base des préconisations de l'audit conduit par l'Inspection générale des finances (IGF), le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, la direction du Budget a participé aux différents groupes de travail thématiques chargés de réfléchir aux axes forts de sa réforme en vue de l'élaboration du contrat. Dans ce cadre, la direction est intervenue à différents niveaux.

Elle a notamment analysé les projections financières pluriannuelles de l'établissement, en veillant à ce que les scénarios présentés soient parfaitement soutenables du point de vue budgétaire. Elle a par ailleurs contribué, aux côtés des tutelles métier, à la réforme du régime forestier qui aménage ainsi le modèle économique de l'Office national des forêts.

Dans ce cadre, le contrat signé prévoit que l'atteinte des objectifs économiques et financiers du contrat 2012-2016 passe par l'engagement collectif des trois parties prenantes : l'ONF, l'État et les communes forestières. L'équilibre ainsi obtenu prend notamment en compte les sous-jacents suivants :

- l'ONF assume sa part propre de responsabilité dans la maîtrise des coûts, et veille à un renforcement de la valeur ajoutée et des marges dégagées sur les différentes activités de l'établissement ;
- les frais de garderie qui traduisent l'engagement financier des communes forestières évoluent ;
- le versement compensateur est maintenu en euros courants à 120,4 M€ correspondant au même montant dans les comptes de l'établissement que celui prévu dans le contrat précédent.

Une amélioration de l'équilibre global économique de l'ONF est ainsi engagée sur la durée du contrat, grâce à un pilotage renforcé du compte de résultat et du tableau de financement. Ces mesures permettront d'inverser la trajectoire de progression de la dette et donc d'assurer la soutenabilité financière de l'établissement.

### Le club des tutelles et le club des dirigeants d'opérateurs

La direction du Budget anime désormais trois réseaux rassemblant les principaux acteurs de la tutelle : le club des dirigeants d'opérateurs (CDO) pour les opérateurs, le club des tutelles ministérielles des opérateurs (CTMO) pour les ministères de tutelle et le club des tutelles interne pour la direction du Budget.

Le Club des dirigeants d'opérateurs, qui est réuni 2 à 3 fois par an, permet de disposer d'un lieu de réflexion et d'échanges sur la performance et la conduite du changement. Il capitalise les savoir-faire, met en exergue les meilleures pratiques et valorise les retours d'expérience. Les derniers clubs des opérateurs tenus en 2011 ont notamment abordé les thèmes suivants : la politique des achats, la politique immobilière et la valorisation et les stratégies d'optimisation et de pilotage des politiques RH. L'année 2012 portera davantage sur les systèmes d'information et la conduite du changement. Le Club des tutelles ministérielles des opérateurs a été lancé début 2010. Une dizaine de réunions se sont déjà tenues réunissant les interlocuteurs dédiés aux opérateurs au sein de chaque ministère, au cours desquelles sont abordés les sujets d'actualité budgétaire et comptable. Cette initiative fait partie d'un ensemble d'actions visant à professionnaliser le suivi des opérateurs de l'État, parmi lesquelles on peut citer la mise en place des formations destinées aux personnalités qualifiées et d'un guide d'auto-évaluation des opérateurs, .... Ces réunions sont également l'occasion de discuter de sujets transversaux comme la mutualisation des fonctions «support», la mise en œuvre de la stratégie immobilière. Enfin, le Club des tutelles interne, qui est réuni environ 4 fois par an, est une instance propre à la direction du Budget. Y sont abordés des points d'actualité mais aussi des sujets très techniques dans le cadre notamment de la préparation des différents exercices budgétaires (PLF, programmation à moyen terme, ...) et des questions liées à l'évolution de la doctrine des opérateurs.





### Conception et rédaction

Cellule communication de la direction du Budget

### Conception graphique

Studio Sircom

### Crédits photographiques

p. 3 : © Philippe RICARD/SG – p. 4 : © Philippe RICARD/SG – p. 5 : © Philippe RICARD/SG – p. 6 : DR – p. 7 : © Philippe RICARD/SG – p. 8 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 9 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 13 : © Philippe RICARD/SG – p. 15 : © Philippe RICARD/SG – p. 16 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 18 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 19 : © Gilles Couedic/SG – p. 20 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 24 : DR – p. 25 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 26-27 : DR – p. 28 : DR – p. 30 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 33 : © INRA/Christophe MAITRE – p. 34 : © Philippe RICARD/SG – p. 36 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 37 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 39 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 41 : DR – p. 42 : © Philippe RICARD/SG – p. 45 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 46 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 47 : © SCIP préfecture de la région Midi-Pyrénées - Préfecture de la Haute-Garonne – p. 49 : © Philippe RICARD/SG – p. 53 : DR – p. 55 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 56 : © Philippe RICARD/SG – p. 57 : Agriculture – p. 58 : © Philippe RICARD/SG – p. 61 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 63 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 65 : © Philippe RICARD/SG – p. 66 : DR p. 67 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 69 – p. 72 : © Dominique-Henri SIMON/SG – p. 75 – p. 76 : DR – p. 77 : INRA© INRA/C. GRASSELY – p. 78 : DR – p. 79 : © Dominique-Henri SIMON/SG

**Le rapport annuel est également disponible**

**sur le Forum de la performance**

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>



[www.performance-publique.budget.gouv.fr/](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/)

