



DIRECTION  
DU BUDGET

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2012



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

DIRECTION DU BUDGET

RAPPORT D'ACTIVITÉ

**2012**

<b>Avant-propos du Directeur du Budget</b>	5	TEMPS FORT	La direction du Budget partie prenante à l'esquisse de la réforme du système ferroviaire français	51	
<b>La direction du Budget en bref</b>	6	TEMPS FORT	La politique de l'eau	52	
<b>L'élaboration d'une stratégie des finances publiques dans le long terme</b>	18	TEMPS FORT	L'administration territoriale de l'Etat dans le cadre de la modernisation de l'action publique	54	
<b>La direction du Budget, maître d'œuvre d'une stratégie globale des finances publiques</b>	19	TEMPS FORT	La direction du Budget, acteur de la réforme des retraites	56	
TEMPS FORT	La direction du Budget, maître-d'œuvre des nouveaux outils législatifs de pilotage pluriannuel des finances publiques	21	FOCUS	Le calcul des engagements financiers de l'État au titre des retraites : une contribution comptable importante de la direction du Budget	58
TEMPS FORT	Le débat d'orientation des finances publiques	23	TEMPS FORT	La réforme des aides à la scolarité pour les Français de l'étranger	59
TEMPS FORT	Les garanties de l'État : l'année 2012 marquée par plusieurs dossiers à fort enjeu	23	TEMPS FORT	La mise en œuvre de la taxe sur les transactions financières	60
TEMPS FORT	La rénovation de la procédure du guichet unique	26	<b>Veiller à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance</b>	61	
<b>L'expertise de la DB sur les dépenses sociales au service de la stratégie des finances publiques</b>	28	<b>L'élaboration des projets de lois de finances annuelles</b>	62		
TEMPS FORT	Un recentrage de la stratégie d'accompagnement de l'investissement hospitalier	30	TEMPS FORT	Trois lois de finances rectificatives	64
TEMPS FORT	Pilotage des branches de la sécurité sociale : la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille	31	TEMPS FORT	La loi de finances initiale pour 2013	64
<b>L'expertise de la DB sur les finances locales au service de la stratégie des finances publiques</b>	33	FOCUS	La procédure budgétaire	66	
TEMPS FORT	Décentralisation : préparation du premier volet de l'acte III portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles	35	<b>Une attention particulière à la qualité de la gestion des politiques publiques</b>	67	
TEMPS FORT	La fiabilisation des recettes « amendes » affectées au désendettement de l'État	36	TEMPS FORT	Un indicateur transversal d'efficacité de la fonction achat : les « gains achat »	69
<b>Une capacité croissante d'analyse des recettes fiscales dans le pilotage des finances publiques</b>	38	TEMPS FORT	Une nouvelle impulsion au contrôle de gestion interministériel	70	
TEMPS FORT	Le plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat initié en 2012, est poursuivi et approfondi	40	FOCUS	L'expérimentation de la CAC dans CHORUS	71
FOCUS	Suivi des prévisions de recettes et rédaction des articles d'équilibre des projets de loi de finances	41	<b>S'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en terme de soutenabilité financière et de performance</b>	72	
<b>L'analyse des politiques publiques pour une programmation efficace des dépenses de l'État</b>	43	<b>La prévision et le suivi de l'exécution</b>	73		
<b>L'analyse des politiques publiques au cœur de la démarche budgétaire</b>	44	TEMPS FORT	La réserve de précaution et le surgel au cœur du pilotage budgétaire	75	
FOCUS	La direction du Budget contribue au nouveau processus de modernisation de l'action publique (MAP)	48	TEMPS FORT	Des annulations de crédits à un niveau inédit en 2012	76
TEMPS FORT	La conférence ministérielle de l'agence spatiale européenne	49	FOCUS	La DB, acteur clé dans la procédure de certification des comptes de l'Etat	77
TEMPS FORT	Aides aux entreprises : l'expertise sectorielle au cœur des travaux de la modernisation de l'action publique	50	<b>Le contrôle et la prévention des risques budgétaires</b>	78	
			TEMPS FORT	Pour un suivi plus rigoureux des crédits de personnel et des autorisations d'emplois : le DPGECP	79
			TEMPS FORT	Un contexte en évolution pour le contrôle et l'audit internes budgétaires tant pour les ministères que pour les organismes publics	80
			<b>Participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel</b>	82	
			<b>Direction du Budget : une dimension européenne essentielle</b>	83	
			TEMPS FORT	La négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne	85

FOCUS	L'outil de modélisation de la direction : un véritable outil d'aide à la décision	86
FOCUS	Le jaune « relations financières avec l'Union européenne » est la seule source officielle et exhaustive sur le budget de l'UE	87
<b>Définir la réglementation relative à la gestion budgétaire et comptable et veiller à sa bonne application</b>		89
<b>L'élaboration de la réglementation budgétaire et comptable et l'accompagnement des ministères</b>		90
TEMPS FORT	La parution du décret du 7 novembre relatif à la gestion budgétaire et comptable publique	92
TEMPS FORT	La rénovation des documents de gestion	93
TEMPS FORT	Les clubs utilisateurs locaux Chorus	93
<b>Assurer la tutelle stratégique et financière des opérateurs de l'État</b>		94
<b>Le pilotage et la gouvernance stratégique des opérateurs de l'État</b>		95
FOCUS	Le « Jaune budgétaire » opérateurs de l'État	97
TEMPS FORT	La mission de pilotage et d'accompagnement des tutelles ministérielles renforcée en 2012	98
FOCUS	Les opérateurs de l'État au cœur de la modernisation de l'action publique	99
TEMPS FORT	Le nouveau cadre budgétaire et comptable des organismes publics	100
FOCUS	Le système d'information des opérateurs de l'Etat (SIOPE)	101
<b>Le cas particulier du secteur des jeux d'argent</b>		103
FOCUS	Le rôle de la DB dans la régulation du secteur des jeux d'argent	103



**2012** aura été une année à la fois exigeante et passionnante, marquée par l'actualité nationale et européenne.

Rappelons tout d'abord que le Gouvernement a souhaité, dès avant l'été, mettre en œuvre les premiers engagements du Président de la République dans une loi de finances rectificative puis dans un nouveau budget triennal 2013-2015. Un impératif qui a nécessité de la part de la direction du Budget une réactivité sans faille afin d'accompagner le Gouvernement, et particulièrement le Premier ministre et les ministres de l'Économie et du Budget, dans la mise en œuvre de la stratégie des finances publiques de la législature.

2012 aura également été marquée par le renforcement du cadre européen des finances publiques avec l'adoption, en mai 2012, du nouveau traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). La direction du Budget, maître d'œuvre du pilotage des finances publiques et de son cadre normatif, a joué un rôle central dans la déclinaison de ce traité en droit français, avec l'adoption d'une loi organique et d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques, avec aussi la construction d'un dialogue régulier avec le Haut Conseil des Finances Publiques.

Au-delà des travaux traditionnels d'élaboration du budget de l'État et, plus généralement, de pilotage des finances publiques, la direction a finalisé en 2012, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), un texte majeur qui remplace le décret de 1962 et refonde le cadre de notre gestion publique. Dès 2013, la direction accompagnera les gestionnaires publics dans la mise en œuvre des multiples chantiers ouverts par ce texte.

Dans le même temps, l'année 2012 a été, au sein de la direction, consacrée à l'achèvement d'une démarche participative d'amélioration de la qualité de vie au travail afin de concilier plus aisément vie personnelle et recherche d'un professionnalisme toujours plus exigeant, démarche qui a notamment débouché sur la publication d'une charte du temps.

Enfin, la direction du budget, c'est aussi la tenue au quotidien des comptes publics, en lien étroit avec l'ensemble des acteurs de la dépense publique. Tout au long de l'année passée, les équipes de la direction du Budget sont parvenues à répondre à cette exigence du temps présent dans notre mission d'aide à la décision gouvernementale, tout en mobilisant le recul et l'expertise nécessaires à la préparation des grandes priorités stratégiques qui dessinent l'avenir.

**Julien Dubertret**  
Directeur du Budget

# LA DIRECTION DU BUDGET EN BREF

## Une direction d'état-major

### Les 7 grandes missions de la direction du Budget

La direction du Budget occupe un rôle central dans le fonctionnement de l'État. Elle assume des fonctions de conseil stratégique et d'expertise à forte valeur ajoutée, en lien étroit avec les décideurs publics.

Dans un contexte économique particulièrement tendu, l'impératif de soutenabilité des finances publiques renforce significativement le rôle et les missions de la direction du Budget, dont la vocation profonde est de proposer une stratégie soutenable des finances publiques et d'inciter à 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

A la tête de la direction du Budget, Julien Dubertret est secondé par un chef de service. Chaque lundi, le comité de direction présidé par le directeur réunit les responsables des 8 sous-directions de la direction et de la mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires au sein du comité de direction.

La direction comprend 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 et de mieux répondre ainsi aux besoins des ministères.

La direction s'appuie également sur deux sous-directions de synthèse ; la 1re sous-direction assure la synthèse des travaux de la direction du Budget (stratégie en matière de finances publiques et de politique budgétaire, élaboration des lois de finances, pilotage de l'exécution du budget de l'État), la 2e sous-direction promeut la performance de la dépense publique ainsi que la modernisation de la gestion publique et anime le réseau de contrôle budgétaire.



Le comité de direction © SG-DH. Simon

## Les hommes et les femmes de la direction

### 250 collaborateurs à Bercy

Au 31 décembre 2012, 250 agents travaillent à Bercy pour cette direction d'état-major, au service du ministre de l'Économie et des Finances 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 au profil complet et varié, à la fois financiers, économistes, juristes et fins négociateurs.

79% des agents en poste à Bercy sont de catégories A et A+ (recrutement cohérent avec les missions d'expertise, de conception et de conseil de la direction).

42% des agents sont de catégorie A+. Ces 105 agents se composent d'administrateurs civils, d'administrateurs de l'INSEE, d'ingénieurs et de contractuels issus des grandes écoles.

### 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, dans les ministères (CBCM) et en région.

La direction du Budget compte 160 collaborateurs dans les départements de contrôle budgétaire (DCB), experts du contrôle financier, placés sous l'autorité hiérarchique d'un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, rattachés fonctionnellement au directeur du Budget et au directeur général des Finances publiques, et installés auprès des ordonnateurs principaux de l'État de chaque ministère. En 2012, 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.



Les CBCM réunis par le directeur du Budget © SG-Ph. Ricard

taire (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.

## La « qualité de vie au travail » : les engagements de la direction du Budget

Initiée dès 2011 et poursuivie en 2012, la démarche participative d'amélioration de la qualité de vie au travail a permis de progresser sensiblement à la fois vers un renforcement de la maîtrise des risques professionnels et vers une meilleure adaptation du rythme de travail caractérisé, à la direction du Budget, par de forts pics d'activité. La démarche reposait sur trois grands chantiers qui ont tous débouché sur des résultats concrets : alléger et optimiser les processus métier, mieux anticiper le plan de charge des activités et renforcer l'accompagnement des agents.

En 2012, la direction est parvenue à alléger plusieurs processus métier, notamment la procédure d'élaboration de certains docu-



Sophie Mantel, chef de service © SG-DH.Simon

ments budgétaires. Elle a aussi mis en place des dispositifs visant à optimiser le plan de charge des bureaux et expérimente, dès 2013, une charte du temps, fruit d'une large concertation au sein de la direction. La « qualité de vie au travail » se traduit également par de nombreuses initiatives visant à mieux accompagner, au quotidien, la prise de fonction et les agents, dans leur parcours professionnel.

### Piloter l'activité et optimiser le plan de charge des bureaux

Une concertation est menée deux à trois fois par an entre le directeur et chacun des sous-directeurs sur l'activité prévisionnelle de leur sous-direction. Elle permet à la direction d'identifier les réformes à venir, les principaux points d'approfondissement et d'évaluer la capacité des sous-directions à y répondre correctement. C'est ainsi que la direction a recruté des chargés de mission dits thématiques qui viennent apporter un appui aux bureaux sur des secteurs dont l'actualité est chargée (par exemple, les retraites, l'énergie) et qui ont vocation à poursuivre ensuite leur activité au sein des bureaux de la direction.

### Expérimenter une charte du temps

Les missions de conseil et d'expertise de la direction lui confèrent un positionnement central dans l'appareil décisionnel qui nécessite une collaboration permanente et étroite avec les décideurs publics et se traduit par des commandes souvent urgentes et directement liées à l'actualité politique et budgétaire.

Les caractéristiques de l'environnement professionnel de la direction du Budget impliquent des sujétions particulières en termes de charge de travail, d'exigence de réactivité et de qualité, difficilement compatibles avec des normes horaires fixes.

Pour autant, la direction du Budget travaille à la définition de règles d'organisation du tra-

vail et de présence des agents, qui tiennent compte à la fois des impératifs de délais et de qualité inhérents aux activités de la direction, mais aussi de la nécessité, pour chacun, de concilier engagement professionnel et vie personnelle.

La charte du temps est le fruit d'une large concertation, associant les agents et l'encadrement. Elle concerne tout particulièrement les cadres de la direction soumis à des horaires flexibles, quel que soit leur niveau hiérarchique.

Elle énonce un certain nombre de principes, de recommandations concrètes et rappelle des bonnes pratiques.

Sa mise en œuvre repose sur l'engagement de tous, et en premier lieu sur l'adhésion et l'exemplarité de la hiérarchie. Elle fera l'objet d'un dispositif de suivi régulier qui permettra d'identifier les adaptations souhaitables, ou encore de permettre à tout agent d'évoquer avec sa hiérarchie les pratiques qui ne lui sembleraient pas conformes à la charte.

### Faciliter la prise de fonction et mettre en place des parcours de formation individualisés

Les réflexions sur l'amélioration de la qualité de vie au travail ont mis en évidence le besoin de mieux accompagner chaque nouvel arrivant dans sa prise de fonction et d'assurer la formation nécessaire à ses nouvelles missions.

En 2012, la direction a ainsi élargi son offre de formation et opté pour une individualisation des parcours de formation en proposant, pour chaque filière « métier », un parcours de formation adapté ; six parcours-type ont ainsi été identifiés.

Parallèlement, neuf modalités d'acquisition de ces compétences ont été recensées ; au-delà des traditionnelles sessions de formations, d'autres dispositifs compléteront



Le bureau des ressources humaines © SG- Ph. Ricard

l'offre, comme le tutorat, l'organisation de stages terrain, à l'occasion de la prise de poste ou encore la mise en place de cas pratiques et de mise en situation (simulation d'une réunion interministérielle ou d'un conseil d'administration).

L'entretien de prise de fonction entre le nouvel arrivant et son supérieur hiérarchique est désormais obligatoire. L'entretien comprend un volet formation, renseigné par le supérieur hiérarchique qui identifie les formations à acquérir, la désignation du tuteur de l'agent au sein de la direction ainsi que l'organisation d'un stage. Cet échange permet la mise en œuvre et le suivi du parcours individualisé de l'agent.

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

Les agents affectés à la direction à la sortie des Instituts régionaux d'administration (IRA) bénéficient du dispositif du tutorat, qui permet une meilleure intégration et facilite le transfert de compétences au sein de la direc-

tion. La fonction de tuteur est assurée sur la base du volontariat par des attachés expérimentés.

Cette démarche renforce l'accompagnement de l'agent au moment de sa prise de fonction et l'aide à prendre ses marques au sein de la direction du Budget. Le tutorat a été généralisé à l'ensemble des nouveaux arrivants à la direction.

### **Le stage de terrain**

Un stage de terrain, expérimenté avec la promotion ENA 2012 est en voie de généralisation pour chaque nouveau cadre de la direction. Ainsi, il appartient au chef de bureau d'organiser un stage de terrain dans une période de trois mois après la prise de fonction. Ce stage d'une à deux semaines, se déroule de préférence dans une direction métier ou un opérateur du secteur suivi par le bureau. Il permet aux agents de découvrir de manière plus concrète l'univers professionnel de leurs interlocuteurs.



Le bureau de la documentation © SG-DH.Simon

## **Une meilleure gestion de la connaissance**

L'environnement de travail de la direction, 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 compétence des agents est une priorité. Indépendamment de la formation professionnelle, la direction du Budget attache une attention particulière à la gestion de la connaissance au sein de la direction. Par ailleurs la dématérialisation, dès 2012, de ses échanges – nombreux - notamment avec la Cour des comptes lui a permis d'alléger le travail des bureaux tout en améliorant le taux de réponse dans les délais aux saisines de la juridiction financière.

### **Accompagner le travail du budgétaire : une gestion de la connaissance « métier » repensée et enrichie**

Une refonte complète du portail intranet de la direction du Budget afin de moderniser l'espace d'échange et d'information documentaires a été entreprise en 2012. Les travaux

ont porté sur une réorganisation complète de la connaissance « métier » nécessaire aux rédacteurs budgétaires dans l'exercice de leurs missions.

La réorganisation de la documentation budgétaire sur le portail a associé l'ensemble des bureaux budgétaires afin que l'outil corresponde réellement aux besoins exprimés et contribue à l'amélioration du partage de la connaissance.

Ces travaux ont permis de faciliter l'accessibilité aux informations, actualisées et enrichies, et de répondre à de nouveaux besoins d'information « métier ».

### **Dématérialisation des échanges entre la direction du Budget et la Cour des comptes**

Dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement, ainsi que dans celui de l'évaluation des politiques publiques exercés par la Cour des comptes, la direction du Budget est amenée à répondre à de nombreuses saisines de l'institution de contrôle.

Afin de fluidifier et d'optimiser les échanges (réponses aux rapports d'observations provisoires, insertions au rapport public annuel, etc.) avec la Cour des comptes, la direction

# LA DIRECTION DU BUDGET EN BREF

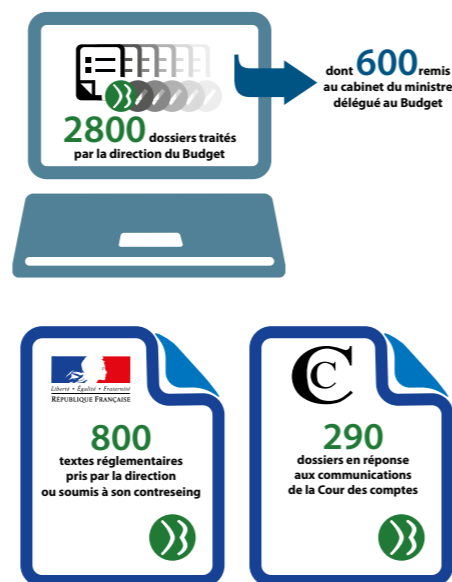
du Budget a co-rédigé, et proposé à la signature du secrétaire général des ministères financiers, en 2012, une convention entre les ministères économique et financier et la Cour, statuant sur les échanges informatisés de documents.

Ainsi, la direction a mené, conjointement avec la Cour des comptes qui disposait déjà d'une plate-forme d'échanges « Correspondance JF », une étude de périmètre nécessaire pour la dématérialisation des échanges et la mise en œuvre de procédures adaptées.

La direction du Budget est à ce jour la seule direction des ministères économique et financier à mettre en pratique les préconisations d'échanges de la convention. Un bilan d'ores et déjà positif : les principaux retours d'expérience soulignent l'allègement du travail des bureaux et une amélioration notable du taux de réponse dans les délais de la direction.

## Une attention particulière aux systèmes d'informations métiers

La procédure budgétaire étant particulièrement stratégique, la direction du Budget s'appuie sur sa propre équipe dédiée au développement et à l'administration de systèmes d'information et de technologies, dédiées, notamment, à l'élaboration du Budget de l'État, afin d'en optimiser continuellement les fonctionnalités. Le bureau de l'informatique et des infrastructures assure la maîtrise d'œuvre et une assistance à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information, parmi lesquels Farandole, application partagée entre la direction du Budget et les ministères qui permet d'élaborer les documents budgétaires, ainsi que d'une dizaine d'applications « métier » qui fluidifient au quotidien le travail des bureaux et permettent de mutualiser les informations et les bonnes pratiques.



### Fluidifier le travail des bureaux

Ainsi, l'application « RIM » développée par la direction du Budget permet d'envoyer en temps réel à l'ensemble des agents le planning des réunions interministérielles programmées, l'ordre du jour, et le cas échéant, les documents de référence. Compte tenu du grand nombre de réunions interministérielles auxquelles la direction participe dans le cadre de la procédure budgétaire, cette application est essentielle à la planification du travail des bureaux et au suivi de leur participation à ces réunions.

Autre exemple, le rôle de tutelle stratégique et financière des opérateurs de l'État de la direction conduit les bureaux sectoriels à participer à un grand nombre de réunions en dehors de Bercy, dans le cadre des Conseils d'administrations ou de leurs réunions préparatoires. L'application « TUTELLES », similaire en de nombreux points à l'application RIM, délivre en temps quasi-réel l'information utile aux bureaux qui peuvent ainsi optimiser



Le bureau de l'informatique et eds infrastructures © SG-DH.Simon

la préparation des séances et l'organisation du travail au sein de leurs équipes.

### Optimiser la conception des documents budgétaires : l'évolution de Farandole

« Farandole » est l'application dédiée à la création de l'ensemble des documents budgétaires. Chaque année plus de 147 documents budgétaires sont transmis au Parlement pour alimenter la discussion budgétaire. Ces documents sont conçus avec la collaboration de plusieurs administrations : les ministères gestionnaires, la direction du Budget et la DGFIP.

Tous ces documents sont élaborés au fil de la procédure budgétaire via « Farandole », l'outil de saisie des documents budgétaires de la direction du Budget. Celle-ci, garante de la qualité des informations produites et transmises au Parlement, veille continuellement à l'amélioration de cette application.

Pendant l'année 2012 il a été procédé au recensement des besoins d'évolution de FARANDOLE et à leur analyse. Il a ainsi été décidé de changer le mode de saisie des textes par les ministères. Cette évolution, automatisant une partie de la mise en forme, permettra de soulager les ministères,

« primo-contributeurs » des projets et des rapports annuels de performances et de générer ainsi des gains de temps cruciaux dans le contexte traditionnellement contraint de la procédure d'élaboration du budget annuel. De plus, le nouveau format des documents mis en œuvre respectera le règlement général d'Interopérabilité (RGI). Cette nouvelle version devrait être disponible début 2014 pour la saisie des Rapports annuels de performance (RAP) annexés au projet de loi de règlement 2013.

### Expérimentation du « poste unique » dans le cadre de la qualité de vie au travail

Dans le cadre de la réflexion de la qualité de vie au travail, et compte tenu de la forte proportion d'activités « hors les murs » de la direction liée tout particulièrement à sa forte participation aux réunions interministérielles et aux conseils d'administration d'établissements sous tutelle, la direction du Budget a souhaité expérimenter en 2012 un dispositif d'équipement informatique nomade.

Sur la base du volontariat, les agents de la direction peuvent désormais disposer d'un poste nomade depuis lequel ils ont accès à leurs outils bureautiques et « métier » à travers le point d'accès Internet sécurisé de l'admi-



# LA DIRECTION EN BREF

nistration centrale du ministère ; ils sont ainsi en mesure d'optimiser leur temps de travail, de compenser les pertes de temps liées aux déplacements à l'extérieur, et in fine, d'atténuer l'amplitude de leur journée de travail.

Cet équipement est composé d'un portable performant et sécurisé (chiffrement du disque dur, sauvegarde des données) et d'une station d'accueil.

Sur la base des premiers retours des « expérimentateurs », la direction a décidé d'élargir cette offre de service en 2013.

## Une direction ouverte sur l'extérieur

### Edition 2012 du guide pratique de la LOLF

La direction du Budget a publié en 2012 une nouvelle édition, enrichie, du guide pratique de la LOLF. Ce guide pratique, conçu de manière pédagogique, présente les modalités de la réforme du cadre de la politique de finances publiques que le Parlement engageait en 2001 avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui a renouvelé les conditions d'élaboration, d'adoption et d'exécution du budget de l'État. Ce guide montre concrètement les apports de la LOLF.

La LOLF a tout d'abord permis de passer d'une logique de moyens affectés à une administration à une logique de résultats par politique publique.

Elle a confié au Parlement un rôle renforcé dans le contrôle du budget de l'État.

Elle a considérablement accru la responsabilité des gestionnaires ; la recherche de l'efficacité de la dépense est devenue une part intrinsèque de leur activité.

La LOLF a enfin permis la prise en compte de l'impact pluriannuel de certaines décisions en créant notamment les autorisations d'engagement qui permettent de contingerer les engagements pris par les administrations, outre leur impact sur les décaissements année après année.

Le guide pratique de la LOLF permet de comprendre quelles sont les nouvelles modalités de l'élaboration et de l'examen du budget de l'État et, au-delà, du pilotage des finances publiques, et de découvrir quels en sont les acteurs clés. Le guide pratique de la LOLF a été envoyé aux parlementaires en amont du débat sur le projet de loi de finances 2013.

### Premier rapport d'activité de la direction du Budget

La direction du Budget a publié en 2012 son tout premier rapport d'activité. Au-delà de l'élaboration et du suivi de l'exécution des lois de finances, la direction a souhaité ainsi rendre compte de la diversité de ses missions de conseil stratégique et d'expertise auprès des décideurs publics qui ne sont pas toujours bien connues des partenaires institutionnels, des agents publics et encore moins du citoyen.

Ce premier rapport d'activité a donc été conçu pour présenter à la fois les faits marquants de son activité, mais également pour faire connaître l'ensemble de ses missions et montrer concrètement les compétences et le travail nécessaires à la construction du budget de l'État, au pilotage des finances publiques et à la mise en place d'une gestion publique orientée vers la bonne utilisation de l'argent public.

Avec la publication de son rapport d'activité, qu'elle a voulu aussi pédagogique que possible, la direction du Budget poursuit ainsi son effort d'information, de transparence et de pédagogie auprès des observateurs des finances publiques, de la communauté financière et du grand public.

### Enquête : la bonne image du Forum de la performance

Le Forum de la performance enregistre, depuis sa création, une hausse constante des consultations ; en octobre 2012, il a ainsi reçu plus de 80 000 visites. En 2012, la direction a engagé la réflexion visant à moderniser son site en 2013. Elle a préalablement mené une enquête de satisfaction auprès de ses publics réalisée avec l'appui du bureau des sondages du SIRCOM. Plus de 460 personnes ont répondu à cette enquête :

- 64 % d'entre elles attribuent globalement au Forum de la performance une note située entre 7 et 10 ;
- le contenu du site (exhaustivité, précision, qualité de l'information...) recueille une note de 8,1/10 ;
- une large majorité estime que le site donne des informations fiables (97 %), de référence (94 %) et objectives (90 %) ;
- par ailleurs, 23 % des répondants consultent le site de la direction du Budget au moins une fois par semaine et 61 % au moins une fois par mois.

Les résultats de cette enquête orienteront par ailleurs les travaux d'évolution du Forum de la performance dont la nouvelle version sera disponible courant 2013.

### L'accueil des délégations étrangères

La direction du Budget a poursuivi en 2012 ses actions de coopération internationale, par l'accueil des délégations étrangères (notamment le Cambodge, la Côte d'Ivoire, le Maroc, la République démocratique du Congo, ...), qui sollicitent, souvent par l'intermédiaire de l'ADETEF, l'expertise de la direction sur des sujets liés à la procédure budgétaire, la programmation pluriannuelle des finances publiques, le contrôle budgétaire, ou encore le dispositif d'appréciation de la performance des politiques publiques.



L'équipe communication © SG- Ph. Ricard

# LA DIRECTION DU BUDGET



Directeur : *Julien DUBERTRET*



Chef de service : *Sophie MANTEL*

Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB) : *N*

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

*Mélanie JODER*

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

**Bureau 1BLF**  
*Philippe LONNÉ*  
(bureau des lois de finances)

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

**Bureau 1BR**  
*Nicolas HENGY*  
(bureau des recettes)

## 2<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION

*Anne DUCLOS-GRISIER*

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

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

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

**2MPAP**  
(Mission Performance de l'action publique)

## 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 3BEP11**  
*Anthony FARISANO*  
(bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation)

## 4<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION

*Denis CHARISSOUX*

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

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

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

## 5<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION

*Arnaud PHELEP*

**Bureau 5BDM**  
*Julien ALIX*  
(bureau de la défense et de la mémoire)

**Bureau 5BIAG**  
*Raoul PROVINS*  
(bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale)

**Bureau 5BCL**  
*Mickaël SIBILLEAU*  
(bureau des collectivités locales)

## 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

*Alexandre KOUTCHOUK*

**Bureau 7BA**  
*Pierre LANOË*  
(bureau de l'agriculture)

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

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

Chargée de mission  
*Patricia LAPLAUD*  
(mission du commerce extérieur et des garanties)

## 8<sup>e</sup> SOUS-DIRECTION

*Alexandre GROSSE*

**Bureau 8BCJS**  
*Roger MOREAU*  
(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

## PUBLIQUES DANS LE LONG TERME

### L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DES FINANCES

#### 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.

La dépense publique ne relève plus en effet qu'à 26 % de l'État ; 21 % relèvent des administrations publiques locales et près de 47 % des administrations de sécurité sociale. 6 % relèvent des organismes divers d'administration centrale.

L'expertise de la direction du Budget s'est ainsi progressivement étendue sur la totalité des finances publiques. A cette fin, elle travaille 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 program-

mation des finances publiques qui fixe des plafonds de dépense pour l'Etat (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).

#### **2012 : renforcement significatif de la surveillance communautaire**

Cette vision et ce pilotage portant sur l'ensemble des administrations publiques sont d'autant plus nécessaires que la surveillance communautaire qui vise à éviter les déficits excessifs dans les Etats membres a été significativement renforcée avec la signature, en mars 2012, du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et l'adoption de plusieurs règlements durcissant les règles du Pacte de stabilité et de croissance (dits « six pack » et « two pack »).

Le nouveau cadre européen rend plus que jamais nécessaire le développement d'une vision et d'un pilotage plus précis des recettes et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) et des administrations de sécurité sociale (ASSO).

L'année 2012 a été marquée par la transposition en droit français du nouveau traité européen, qui prévoit 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 en pourcentage du PIB de -0,5 % de déficit structurel pour les pays avec une dette supérieure à 60 % du PIB, et de -1 % du PIB pour les pays avec une dette inférieure à 60 %.

## PUBLIQUES DANS LE LONG TERME



Les nouvelles règles européennes prévoient bien d'autres réformes structurantes comme la nécessité de fonder les projets de textes financiers sur des hypothèses macroéconomiques validées par un organisme indépendant.

La direction du Budget a joué un rôle central dans la déclinaison de ces nouveaux textes dans le droit et les pratiques nationales avec la préparation d'une nouvelle loi organique et d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP).

La direction du Budget joue également un rôle de synthèse et de consolidation des documents budgétaires couvrant l'ensemble du champ des administrations publiques notamment le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP). Elle participe également à l'élaboration du rapport économique social et financier annexé au PLF et du programme de stabilité et de croissance (PSTAB), documents qui présentent la stratégie de finances publiques pour l'ensemble des administrations publiques dans le cadre fixé par la LPFP.

## 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 l'élaboration de deux nouveaux outils majeurs de pilotage des finances publiques :

- la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui transpose en droit français le traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012.
- et la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

**La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012**

Le TSCG exige l'inscription dans des règles nationales « de préférence de niveau constitutionnel ou dont le plein respect est garanti tout au long de la procédure » d'une règle d'équilibre budgétaire : l'ensemble des administrations publiques devra être « à l'équilibre ou en excédent », interprété comme **l'équilibre structurel**, avec une marge de manœuvre en points du PIB de -0,5% de déficit structurel pour les pays avec une dette supérieure à 60% du PIB, et de -1% pour les pays avec une dette inférieure à 60% du PIB. Le TSCG prévoit en outre la mise en place d'un **mécanisme de correction automatique** en cas d'écart par rapport à l'objectif.

Parallèlement à ce traité, des règlements (« six pack » et « two pack ») sont venus durcir le Pacte de stabilité et de croissance, en prévoyant le caractère automatique des sanctions qui peuvent être prises à l'encontre d'un État membre par le Conseil européen en cas de procédure pour déficit excessif (six pack) et en exigeant que les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers soient validées par un organisme indépendant (two pack).

Ces nouvelles règles ont conduit à l'adoption de la loi organique du 12 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette loi organique complète les normes nationales existantes par des dispositions procédurales sur la programmation et la gouvernance des finances publiques qui



Ministère de l'Économie et des Finances © SG

s'imposent aux lois de finances. Plus généralement, cette loi organique, qui comprend 5 chapitres, introduit plusieurs évolutions majeures.

**La loi organique consacre le contenu des lois de programmation des finances publiques**

L'article 34 de la Constitution a créé avec la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, les lois de programmation des finances publiques (LPFP), appelées à définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques » devant s'inscrire dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Si leur contenu n'avait pas été, jusqu'à présent, précisé au niveau organique, il l'est désormais avec la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, dont les 5 premiers articles visent en effet à préciser le contenu de la programmation en matière de finances publiques.

La loi organique confie aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre la «règle d'or» fixée par le TSCG. Les lois de programmation devront désormais fixer un objectif de déficit «structurel» (corrige des variations de la conjoncture) qui ne pourra pas dépasser 0,5 % du PIB, ainsi qu'une trajectoire pour y parvenir.

Elle introduit par ailleurs un mécanisme de correction qui devra être mis en œuvre en cas d'écart important à l'objectif de solde structurel constaté en exécution au moment de la loi de règlement.

#### **La loi organique introduit dans les lois de finances et les lois de finances rectificatives un article liminaire portant sur le solde effectif et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques**

Cet article liminaire portant sur l'ensemble des administrations publiques permet au Parlement de vérifier que le texte financier qu'il va voter s'inscrit dans une trajectoire globale conforme aux engagements de la France.

#### **La loi organique crée un Haut conseil des finances publiques**

La loi organique institue par ailleurs un Haut conseil des finances publiques qui veillera au respect de la trajectoire des finances publiques et à la crédibilité des hypothèses macroéconomiques sous jacentes.

#### **La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 du 31 décembre 2012 anticipe la mise en œuvre de la loi organique**

L'année 2012 a par ailleurs été l'occasion d'anticiper la mise en œuvre de cette nouvelle loi organique avec l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour la période



Bibliothèque de la Cour des Comptes

2012-2017 qui ouvre la voie, comme le prévoit la loi organique, à un pilotage en termes de solde structurel des finances publiques.

La loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques 2012-2017 présente en son article 2 une trajectoire de rétablissement des comptes publics vers l'équilibre structurel en 2016, ce qui constitue l'objectif de moyen terme, conformément à l'article 1er de la loi organique.

Elle fixe également, conformément à l'article 4 de la loi organique, des règles de gestion pérennes visant à garantir le respect de la trajectoire de désendettement, en encadrant notamment l'évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, et en garantissant, le cas échéant, la correction d'éventuels écarts significatifs par rapport à cette trajectoire.

#### **L'élaboration des deux projets de loi et suivi de la procédure législative**

Le travail de préparation des deux projets de loi - organique et de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017 - a nécessité une coordination étroite avec la DG Trésor. Après leur présentation en Conseil des ministres et une fois engagée la procédure d'examen des textes au Parlement, la direction du Budget a suivi la procédure législative (débat parlementaire, préparation des réponses aux amendements) en liaison étroite avec le cabinet du ministre chargé du Budget.

## 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 débattre de la stratégie pluriannuelle du Gouvernement sur le champ « toutes administrations publiques ».

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.

## Les garanties de l'État : l'année 2012 marquée par plusieurs dossiers à fort enjeu

#### **La mission des garanties de l'Etat et du commerce extérieur de la direction du Budget suit les dossiers porteurs d'engagements hors bilan de l'État, notamment les garanties -ou cautions - accordées par l'État ainsi que les financements structurés.**

Ce sont des instruments au service des politiques économiques de plus en plus utilisés. Ces interventions visent notamment le financement d'infrastructures, l'aide à la restructura-



Le Palais du Luxembourg © SG - A. Salesse

L'effort nécessaire portera de manière équilibrée sur les recettes et sur les dépenses.

Par ailleurs, la loi de programmation fait l'objet, chaque année au moment du DOFP, d'un bilan article par article.

Conformément à la LOLF, le Gouvernement présente également 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.

tion d'entreprises ou de banques, le sauvetage d'Etats de la zone euro ou encore le système de garanties publiques destiné à soutenir le développement international des entreprises exportatrices via la Compagnie française d'assurance du commerce extérieur (COFACE).

Dans ce cadre, l'État supporte un risque, celui du défaut de l'emprunteur qui aurait un impact potentiel sur les comptes publics. A ce titre, et en application de l'article 34 de la LOLF, tout



Mission du commerce extérieur et des garanties © SG. DH. Simon

nouveau régime de garantie de l'État doit être autorisé en loi de finances.

En comptabilité nationale, les garanties, tant qu'elles ne sont pas appelées, n'ont en général pas vocation à être intégrées à la dette publique. La dette garantie reste celle de l'émetteur, aussi longtemps que celui-ci n'appelle pas la garantie. En revanche, les garanties doivent figurer, pour l'information du Parlement, au « hors bilan » de l'État. Il faut noter cependant que la dette garantie portée par des structures non capitalisées et non consolidables dans le bilan de structures enregistrées comme entités en terme de comptabilité nationale est consolidable dans la dette de l'État. La direction du Budget exerce donc une vigilance particulière pour ce type de montage.

### **Le souci de maintenir des emplois de haute technologie et de qualité**

La direction du Budget procède à l'examen des dossiers en évaluant leur impact sur le potentiel de croissance des entreprises et sur l'emploi ; elle s'attache tout particulièrement au maintien d'emplois de haute technologie et de qualité. Dans le cadre de l'instruction de ces dossiers, la direction du Budget travaille en étroite collaboration avec la direction générale du Trésor. Les deux directions s'assurent, pour toutes les garanties accordées, de la qualité des engage-

ments, 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 sont conformes au droit positif.

Puis, elle conduit une expertise sur la pertinence économique du dispositif afin de s'assurer à la fois que les garanties accordées poursuivent bien un objectif d'intérêt général, ne soient pas assimilées à des aides d'État, incompatibles avec le droit européen 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.

### **L'année 2012 a été marquée par plusieurs dossiers**

#### **Le suivi des restructurations de la banque Dexia**

Un plan ad hoc a été décidé en fin d'année - et inscrit en loi de finances rectificative - afin de renforcer les fonds propres du groupe. Cette intervention doit à la fois permettre au groupe de réaliser le plan de résolution ordonné et minimiser le coût potentiel pour l'État actionnaire en écartant le risque de faillite de Dexia qui pouvait, en outre, engendrer une crise systémique au niveau européen.



Télescope de l'ESO / Observatoire européen austral



Airbus A380

En fin d'année, la Belgique et la France ont donc procédé à une augmentation de capital de Dexia, à hauteur de 5,5 milliards d'euros (53% pour la Belgique et 47% pour la France). Cette décision s'est accompagnée de la modification du système de garanties accordées à Dexia. Dans le cadre de cet accord, les quotes-parts de garantie de la France et de la Belgique ont en effet été alignées avec la clé de recapitalisation : le pourcentage garanti par la France est donc passé à 45,59 %.

#### **La réforme du dispositif de soutien du secteur de l'aéronautique à l'export**

Le Gouvernement a souhaité octroyer une garantie couvrant les risques de non-paiement relatifs au financement d'exportation d'avions civils de plus de 10 tonnes au décollage et d'hélicoptères civils de plus d'une tonne au décollage. Jusqu'alors, Airbus était le seul exportateur français à bénéficier de ce régime dit de garantie pure et inconditionnelle (GPI). L'extension de la GPI à d'autres sociétés (pour les avions civils, ATR, l'avionneur franco-italien et Superjet, société russe pour laquelle des entreprises françaises travaillent en sous-traitance ; pour les hélicoptères, Eurocopter, filiale d'EADS) vise à améliorer la compétitivité des financements et in fine, l'offre des sociétés exportatrices. En diminuant les risques pris par les banques sur les prêts accordés, le

nouveau dispositif de garantie doit permettre à un plus grand nombre de banques de financer les exportations des entreprises. Toutefois, et afin que le risque soit modéré pour les finances publiques, la garantie inconditionnelle n'est étendue qu'à des actifs récupérables et liquides, c'est-à-dire des actifs pour lesquels il existe un marché secondaire et qui peuvent être donc revendus en cas de sinistre.

#### **La réforme des modes de couverture de la garantie de change Coface**

La garantie de change Coface couvre le risque de change auquel sont exposés les exportateurs français répondant à un appel d'offres en devises. Elle permet à l'entreprise de se protéger contre une éventuelle baisse de la devise entre la remise de l'offre, la conclusion, la mise en vigueur et l'exécution du contrat commercial. Alors que l'on peut facilement couvrir le risque de change pour des flux certains, la spécificité de la garantie Coface est la prise en compte du risque commercial, puisque la garantie de change ne joue que si le contrat commercial est conclu et mis en vigueur. L'objectif de cette garantie est donc de prémunir l'entreprise exportatrice des manques à gagner si, entre le moment où elle émet sa proposition commerciale et le moment du paiement, la valeur de l'euro baisse par rapport à la devise de référence du contrat.

La mission a travaillé, en liaison avec la COFACE et sa salle de marché et la direction générale du Trésor, sur la modification des modes de couverture des garanties de change accordées par la Coface. La réflexion portait sur les moyens de passer d'une couverture par des ventes à terme à un autre mode de couverture mieux adapté dans le contexte actuel marqué par une forte volatilité sur les marchés des devises.

Le système de vente à terme imposait en effet une veille permanente sur les cours afin de se couvrir - ou de se découvrir - à temps en fonction de la variation du cours d'une monnaie ; la volatilité élevée des monnaies pouvait en effet générer de nombreux coûts de frottement.

Les travaux ont débouché sur le choix d'une couverture par options en dehors de la monnaie, c'est-à-dire dont le cours d'exercice est décalé par rapport au cours du jour, ce qui rend le prix des options moins coûteux. Le nouveau système a été mis en place en début d'année 2013.

#### La garantie de l'État à la filiale bancaire de PSA

L'objectif de cette garantie est de sécuriser le refinancement de la Banque PSA Finance, dans un contexte où la dégradation de la notation de Peugeot SA s'est accompagnée d'une dégradation de la notation de Banque PSA finance. Cette filiale de PSA qui assure notamment des

prestations de crédit à l'acquisition des véhicules commercialisés par les marques Peugeot et Citroën, est en effet indispensable à l'activité industrielle du groupe.

La garantie aux émissions de l'établissement financier inscrite en loi de finances rectificative de fin d'année 2012 s'élève ainsi à hauteur (maximale) de sept milliards d'euros d'ici à la fin 2015.

#### La création d'un compte d'affectation spéciale « participation de la France au désendettement de la Grèce »

La direction du Budget a également procédé à la création d'un compte d'affectation spéciale « participation de la France au désendettement de la Grèce » dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2012. Si le financement des programmes d'aides est à la charge des banques centrales nationales, leur mise en œuvre est de la responsabilité de chacun des États membres. Le compte d'affectation spéciale a vocation à retracer :

- en recettes, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs détenus en compte propre ;
- en dépenses, le versement de la France à la Grèce de ces revenus.

d'arrêtés relatifs à l'avancement de grade, et de recevoir une réponse unique des directions pilotes : la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la direction du Budget.

Concrètement, la procédure du « guichet unique » se caractérise par un examen conjoint des demandes ministérielles par la DB et par



Bureau de la politiques salariale et statutaire © SG. Ph. Ricard

la DGAFP ; dans un second temps, la réponse unique est transmise par la DGAFP, préalablement validée par la direction du Budget.

Compte tenu des avantages qu'elle comporte pour les ministères comme pour les intervenants du guichet unique, cette procédure a continué à s'appliquer lorsque la DB et la DGAFP ont cessé d'appartenir au même département ministériel.

#### Une procédure renouvelée en 2012

Le dispositif datant de 2007 présentait des faiblesses se traduisant notamment par des retards dans l'instruction des dossiers, ou encore par une qualité inégale des informations fournies par les ministères en raison d'une absence de normes partagées.

La rénovation de la procédure du guichet unique engagée en 2012 par les deux directions a pour objectif de réduire les délais de traitement, d'une part en normalisant le contenu des saisines ministérielles et d'autre part en améliorant le reporting et le suivi de l'activité des deux directions. Elle doit également permettre d'améliorer l'efficacité de traitement des dossiers et de faciliter ainsi le dialogue avec les ministères.

Au sein de la direction du Budget, ces évolutions se sont notamment traduites par l'instauration d'une fiche standard d'instruction des dossiers qui a permis de fluidifier et d'alléger la procédure, ainsi que par la mise à disposition de chaque bureau sectoriel d'un tableau

de suivi, facilitant le pilotage de l'activité par le bureau 2BPSS.

Par ailleurs, des conférences catégorielles réunissant chaque ministère, la DGAFP et la DB (représentée par la 2ème sous-direction et le bureau sectoriel concerné) sont désormais organisées deux fois par an afin de planifier l'activité du guichet unique et l'utilisation des enveloppes catégorielles ministérielles.

#### L'expertise juridique de la direction du Budget

Sur les sujets statutaires de la fonction publique, la direction du Budget dispose d'un bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire (BPSS) qui assure, en contact avec la DGAFP, une fonction de conseil et d'appui aux bureaux sectoriels en matière de dépenses de personnels, tant sur les aspects budgétaires (GVT, rémunération effective) que juridiques (réglementation statutaire et indemnitaire).

Assurant le suivi des réformes interministérielles, le bureau 2BPSS est en lien permanent avec les agents qui, au sein des bureaux sectoriels, sont en charge des dépenses de personnel des ministères qui relèvent de leur compétence. Il en anime le réseau, et leur fournit également éléments, données ou conseils méthodologiques nécessaires pour l'analyse et le chiffrage des projets de textes statutaires et indemnitaires ministériels.

# PUBLIQUES DANS LE LONG TERME

### L'expertise de la DB 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 des prévisions des comptes sociaux : des projections tendanciennes des dépenses, mais aussi des propositions 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 les directions concernées du ministère des affaires sociales et de la santé (DSS, DGOS et DGCS). Pour chacun des secteurs, comme les dépenses des soins de ville ou celles des établissements de santé, elle participe à l'établissement des tendances des dépenses et propose, pour atteindre la cible des pistes d'économies.

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 des dépenses de santé au sein du comité de pilotage de l'ONDAM, où elle est amenée à préconiser, avec les autres directions membres, le cas échéant,

le recours aux outils de régulation, comme la décision de dégel ou d'annulation des mises en réserve.

La direction est par ailleurs auditionnée par la Cour des comptes, tous les ans, dans le cadre de son rapport annuel d'application des lois de financement de sécurité sociale (RALFSS).

#### Pilotage de la stratégie d'investissement et de retour à l'équilibre des établissements hospitaliers

La direction du Budget veille aussi, avec le ministère de la santé, à la bonne gouvernance des investissements en faveur des hôpitaux, notamment au sein du Comité Interministériel de Performance et de la Modernisation de l'Offre de soins (COPERMO), récemment mis en place pour répondre aux nouvelles exigences posées par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 dans le sens d'un renforcement de l'indépendance et de l'interministérialité de l'examen des projets d'investissements publics.

#### Tutelle des opérateurs et des caisses de sécurité sociale

La direction du Budget assure la tutelle budgétaire d'opérateurs ou d'établissements publics administratifs relevant du secteur de la santé (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, Etablissement français du sang...), pour définir avec les cotutelles les orientations

stratégiques, formalisées dans le cadre des conventions d'objectifs et de performance (COP), pour assurer la performance de la gestion de ces organismes et faire respecter les orientations de la LOLF, les circulaires budgétaires, les directives transversales, et pour s'assurer de la soutenabilité budgétaire de ces organismes. Le COP de l'Office national d'indemnisation des accidents de veille sanitaire (ONIAM) a été renégocié et signé cette année, d'autres sont en passe d'être renouvelés (COP de l'Institut national de veille sanitaire - INVS, de l'Etablissement français du Sang - EFS...).

S'agissant des caisses de sécurité sociale, l'État, en qualité de tutelle, fixe le cadre légal et réglementaire des branches de la sécurité sociale et conclut avec les caisses les conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (COG) ; il fixe ainsi les objectifs stratégiques des branches en termes de politique publique, tout en veillant à l'efficacité de la gestion publique. Cette année, par exemple, a été l'occasion de renégocier et de finaliser la COG 2013-2017 de la branche famille ; la direction du Budget a participé aux réunions de négociation et a conseillé le ministre du Budget tout au long de la procédure.

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

Le bureau des comptes sociaux assure la synthèse des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, en liaison avec les bureaux sectoriels de la direction qui suivent ces politiques publiques financées par l'État mais gérées par la sécurité sociale pour compte de tiers (exonérations de charges



© Eric Audras - PhotoAlto

sociales, prestations logement ou handicap, RSA...). Il veille notamment au bon équilibre de ces relations. Il assure également pour les bureaux sectoriels, responsables des politiques publiques et des crédits dédiés, un rôle d'expertise, les dispositifs affectant les relations financières entre l'État et la sécurité sociale étant régis par des règles juridiques spécifiques.

Le Parlement est informé tous les ans de l'état des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, notamment via le jaune budgétaire « bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale » annexé à chaque projet de loi de finances, dont la direction du Budget assure la rédaction.



## Un recentrage de la stratégie d'accompagnement de l'investissement hospitalier

Dans un contexte de fragilisation de la situation financière des hôpitaux, marqué à la fois par un endettement qui s'est considérablement accru ces dernières années pour atteindre 29,7 milliards d'euros (110% de leurs capitaux propres) et par leurs besoins substantiels en investissements pour se moderniser et garantir ainsi une offre de soins de qualité, la stratégie en matière d'investissement hospitalier est un enjeu majeur de finances publiques.

Ce constat, étayé par un diagnostic de la direction du Budget et du ministère de la santé, a conduit à la mise en place, fin 2012, d'un nouveau système de gouvernance plus intégré des investissements des hôpitaux avec la création du Comité Interministériel de Performance et de la Modernisation de l'Offre de soins (COPERMO). Ce nouveau comité interministériel, qui se substitue notamment au comité des risques financiers, répond à la nécessité de piloter la stratégie d'investissement – et de retour à l'équilibre des établissements les plus en difficulté – au niveau national de manière conjointe et d'en assurer ainsi la cohérence sur l'ensemble du territoire.

La comitologie antérieure traitait les sujets des risques financiers, de la performance des projets et des investissements des hôpitaux de manière distincte. Cette lecture, s'est révélée trop segmentée pour faire face aux enjeux de soutenabilité financière. Le COPERMO permet de faire converger les différents travaux en privilégiant une approche systémique des enjeux hospitaliers.

### Optimiser la performance des investissements

Le COPERMO se réunit tous les mois. Il alterne l'examen des projets d'investissement à fort enjeu financier (+ de 50 millions d'euros) ou nécessitant une aide publique nationale, avec des séances de suivi des établissements en difficulté financière. Son objectif : garantir la per-



formance et la performance de l'investissement hospitalier et à plus long terme la soutenabilité financière du secteur.

La direction du Budget qui siège au sein du COPERMO composé par ailleurs de la direction générale des finances publiques, de la direction de la Sécurité sociale, de la direction générale de l'offre de soins et de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) intervient à plusieurs étapes de l'instruction des dossiers.

Le comité technique au sein duquel elle siège examine tout d'abord l'éligibilité des projets présélectionnés par les agences régionales de santé : l'investissement répond-il à un besoin du territoire ? Les risques financiers sous-jacents et la complexité des financements nécessitent-ils un accompagnement ad hoc ? Le projet sera-t-il générateur de gains ? A quelle

hauteur et à quelle échéance ? Après examen de multiples critères, le comité se prononce sur l'éligibilité du projet.

Les projets retenus sont ensuite soumis à l'expertise métier de l'ARS et à la contre expertise indépendante pilotée par l'Agence nationale d'appui à la performance.

A l'issue de cette phase d'expertise métier, la direction du Budget et les membres du groupe technique participent enfin à la finalisation du dossier qui nécessite un examen de la performance du projet médical, du coût du projet, du retour sur investissement attendu de l'opération et de son incidence sur la situation financière de l'établissement. En cas d'avis favorable, un dispositif de suivi supervisé par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) est mis en place. Il permet, dans l'hypothèse où la mise en œuvre des projets ne respecte pas les engagements initiaux, de proposer des mesures adaptées (report ou annulation des délégations de crédits), et, dans certains cas, de déprogrammer certains projets.

Les séances du COPERMO dédiées à l'examen de la situation des établissements en difficulté financière permettent de valider un plan d'action

de retour à l'équilibre financier, préparé par le groupe technique du comité, l'ARS et l'agence nationale d'appui à la performance (ANAP). Ce dernier doit être mis en œuvre par l'établissement avec l'appui de l'ANAP et donne lieu à un bilan d'étape, réalisé par l'IGAS et présenté en instance, six mois après le passage devant le COPERMO.

### Un principe de bonne gouvernance des finances publiques inscrit dans la loi de programmation des finances publiques

Le principe de gouvernance plus intégrée et structurée auquel obéit le COPERMO est inscrit à l'article 16 du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 qui établit que « les projets d'investissements civils financés par l'État (...) les établissements publics de santé (...) font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ».

Ce nouveau dispositif doit permettre de rationaliser, encadrer et consolider les décisions hospitalières d'investissement et les situations financières dégradées des établissements de santé. Elle tend à une plus grande efficacité des restructurations hospitalières tout en contribuant à l'effort national de maîtrise des dépenses

## Pilotage des branches de la sécurité sociale : la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille

Avec un besoin de financement de l'ordre de 15 milliards d'euros - 2 milliards d'euros pour la seule branche famille - les enjeux financiers des différentes branches de la sécurité sociale sont colossaux. L'État a la responsabilité de fixer le cadre légal et réglementaire dans lequel s'exercent les politiques dont chacune des branches a la charge. En qualité de tutelle, il exerce par ailleurs un droit de regard sur la gestion des organismes nationaux de chacune.

Toutefois, les modalités d'intervention de la tutelle de l'État sont caractérisées par la gouvernance spécifique des branches de la sécurité sociale gérées de façon paritaire par les partenaires sociaux, salariés et employeurs.

C'est par conséquent au moment de la conclusion des conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (COG) que l'État est véritablement amené à jouer un rôle prééminent en matière de programmation stratégique ; à ce titre, il contractualise tous les 4 ans avec chacune des caisses nationales, les missions de la branche, les prestations qu'elle sert et ses ressources.

A titre d'exemple, en 2013, l'État a renouvelé la COG de la branche famille. Aux côtés de la direction de la Sécurité sociale et du service du Contrôle général économique et financier (CGEFI), la direction du Budget a pris part au travail d'élaboration de la COG 2013-2017 de la branche famille conclue en juin 2013, qui



Bureau des comptes sociaux et de la santé © SG-Ph. Ricard

contractualise les relations entre l'État et la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). L'objectif est ambitieux ; il s'agit d'assurer le retour à l'équilibre de la branche en 2017. La direction a par conséquent mené, en liaison avec la CNAF, un travail de proposition et de cadrage portant entre autres sur la gestion administrative des caisses d'allocations familiales, en particulier leurs dépenses de fonctionnement, ainsi, par exemple, que sur les moyens d'action du fonds national de l'action sociale.

Elle a également participé, avec les autres partenaires ministériels à la négociation avec la CNAF de ses objectifs « métier » sur 5 ans, auxquels sont associés des indicateurs que la direction du Budget cherche à recentrer pour en optimiser la pertinence.

D'ici 2014, les COG de l'ensemble des branches du régime général seront renouvelées et seront l'occasion d'inscrire les moyens consacrés à la gestion des caisses dans une trajectoire conforme à nos engagements de redressement des finances publiques.

## PUBLIQUES DANS LE LONG TERME

### L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DES FINANCES

#### L'expertise de la DB 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



Hotel de Ville de Paris © SG-DH.Simon

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 de dégrèvement 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

# PUBLIQUES DANS LE LONG TERME

collectivités sur le plan financier ainsi que les commissions des finances des deux chambres parlementaires.

Tout au long de l'année, la direction du Budget suit 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.

## Décentralisation : préparation du premier volet de l'acte III portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles



Le bureau des collectivités locales © SG-Ph. Ricard

La direction du Budget a contribué dès 2012 à la réflexion préalable au lancement de l'Acte III de la décentralisation. Le bureau des collectivités locales de la direction a animé les travaux des bureaux sectoriels et en a réalisé la synthèse, afin de porter sa voix au sein des réunions interministérielles qui ont présidé à la genèse des 3 textes présentés en conseil des ministres le 10 avril 2013, dont le premier volet est relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles. En amont de la réflexion, la direction du Budget s'est efforcée d'identifier les sujets ayant un impact budgétaire. Chaque bureau sectoriel a ainsi déterminé et analysé les projets ou mesures ayant un impact financier plus ou moins important en fonction des domaines transférés ou des extensions de compétences proposées. Le projet identifie par exemple les domaines du transport, notamment ferroviaire, de la gestion des fonds européens, de l'orientation professionnelle, de l'accompagnement des personnes handicapées ou encore de l'hébergement d'urgence.

Sur la base de l'étude d'impact élaborée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), pilote du dispositif législatif de l'acte III de décentralisation, et du suivi des débats en réunion interministérielle puis au Parlement, la direction est en mesure de suivre et d'estimer le chiffrage des différentes mesures envisagées. A titre d'illustration, sur les 101 Md€ de transferts financiers de l'État aux collectivités en 2012, 9,7 milliards d'euros correspondent à des transferts de TICPE pour financer l'acte II de la décentralisation. Le transfert de compétences peut aussi passer par des crédits budgétaires, avec la dotation globale de décentralisation (1,5 milliard d'euros) La décentralisation s'accompagne enfin souvent de mesures de péréquation, suivis par le bureau des collectivités locales.

La direction du Budget a réalisé, en amont de la présentation des textes au Conseil d'État en vue de la présentation en conseil des ministres, une analyse générale des projets de textes tant au niveau budgétaire que juridique. En effet, au regard des principes constitutionnels de libre

administration et de compensation, la qualification juridique de l'évolution des compétences des collectivités territoriales est un élément déterminant, dans la mesure où chaque régime juridique appelle des modalités de compensation financière particulières.

Ainsi, le régime de transferts de compétences vers les collectivités territoriales impose que le transfert d'une compétence soit accompagné de ressources équivalentes à celles que l'État allouait à l'exercice de cette compétence. Ce principe a valeur constitutionnelle (art. 72 - 2). Il se distingue du régime de création ou d'extension de compétences, qui consiste à élargir le champ de compétences des collectivités sans supprimer concomitamment celui de l'État. La Constitution dispose que la loi doit prévoir un accompagnement financier des compétences créées ou étendues, tout en laissant une grande

## La fiabilisation des recettes « amendes » affectées au désendettement de l'État

Les recettes engendrées par les infractions au code de la route sont retracées dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Elles proviennent soit du système de contrôle automatisé - radars notamment - soit des infractions au code de la route et aux règles de stationnement constatées par des agents assermentés.

Cette seconde catégorie de recettes, ainsi que les amendes forfaitaires majorées, sont affectées pour partie aux collectivités (environ 500 millions d'euros\*) et pour partie au désendettement de l'État (environ 450 millions d'euros).

A ce titre, la direction du Budget et particulièrement le bureau des collectivités locales suit les prévisions de ces recettes en amont des projets de loi de finances, ainsi que leur exécution en cours d'exercice budgétaire.

marge d'appréciation au législateur. La liberté du législateur est toutefois contrainte par le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales qui fait désormais l'objet d'une jurisprudence constitutionnelle de plus en plus précise (notamment par l'introduction par les collectivités de QPC dans des contentieux pendants avec l'État).

Enfin, l'ensemble des textes réglementaires d'application qui emportent des conséquences budgétaires sur les collectivités sont soumis à la commission consultative sur l'évaluation des charges, à laquelle la Direction du Budget est représentée par le bureau des collectivités locales, et qui permet d'apprécier la charge supplémentaire pour les collectivités telle qu'elle est estimée par l'État mais aussi de partager et fixer les doctrines de compensation des charges décentralisées.

En 2012, la direction du Budget a affiné considérablement ses prévisions de recettes issues des infractions constatées par des agents assermentés. Le saut qualitatif est considérable. Il est corrélé au déploiement et à la montée en puissance en 2012 du PV électronique.

En effet, en 2011, sur 27 millions de verbalisations émises, 23 étaient des contraventions papier, et 4 millions des contraventions électroniques. En 2012, la proportion est passée à 16,5 millions pour le papier et à près de 11 millions pour le PV électronique.

Avant le déploiement du PV électronique, la direction ne disposait pas en temps réel de données fiables. Les données disponibles portaient d'une part sur le nombre d'amendes émises, mais les chiffres étaient publiés avec un décalage de 2 ans et d'autre part sur le niveau des recettes de l'année au titre des amendes forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées.

S'agissant du taux de paiement spontané des amendes, la direction ne disposait que d'estimations, obtenues par méthode de sondage ou tirées de divers rapports réalisés par des missions interministérielles ou par la cour des comptes ; ses prévisions étaient par conséquent réalisées sur des données partielles et hypothétiques.

Désormais et grâce aux informations recueillies et centralisées dans le cadre du système de PV électronique, la direction du Budget dispose de données objectives et immédiates, à la fois sur le nombre d'amendes émises, la classe dans laquelle s'inscrit l'infraction et qui détermine le montant de l'amende, ainsi que des informations mensuelles sur le taux de paiement spontané.

A partir de ces paramètres, la direction a conçu un outil de modélisation et de simulation qui lui permet de produire des prévisions avec un niveau de fiabilité accrue, qu'il s'agisse de leur prévision en amont du projet de loi de finances ou des prévisions d'exécution.

Cela donne plus de lisibilité sur le niveau des recettes réellement attendu sur le budget général. Cela permet aussi de déceler de façon infra-annuelle les tendances, notamment en matière de paiement des amendes ; le déploiement électronique a par exemple eu un effet incitatif sur l'acte de paiement et donc sur le taux de paiement spontané des amendes. Cette tendance s'est naturellement accompagnée d'une baisse du nombre des amendes forfaitaires majorées.

En 2013, la proportion de PV électroniques devrait s'accroître et dépasser 20 millions de contraventions. Le modèle développé par la direction du Budget devrait par conséquent et proportionnellement gagner en fiabilité.

\* Les collectivités bénéficient en outre d'une fraction de 170 M€ des recettes issues du contrôle automatisé ce qui porte à près de 700 M€ les recettes amendes des collectivités.



© Préfecture de Police de Paris

## PUBLIQUES DANS LE LONG TERME

## 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 DGTrésor, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ainsi que la direction de la législation fiscale pour le suivi et le chiffrage des mesures nouvelles.

Elle établit par ailleurs 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 » du 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 prévision 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 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 » (R et D) dont l'un des deux programmes,



Bureau des recettes © SG-DH Simon

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.

### L'extension en loi de finances 2013 du champ du plafonnement des taxes affectées

Introduit pour la première fois en loi de finances pour 2012, le principe de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'État, qui concerne 46 taxes pour 31 opérateurs, améliore le contrôle du Parlement sur ces taxes affectées en réintégrant le niveau de nombre d'entre elles dans le champ de l'autorisation parlementaire ; les ressources collectées au-delà du plafond voté en loi de finances sont reversées au budget général de l'État. Le plafonnement des taxes affectées a été poursuivi et approfondi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

## Le Plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat initié en 2012, est poursuivi et approfondi

### 3 milliards d'euros supplémentaires de dépenses sous le contrôle du Parlement

Introduit pour la première fois en loi de finances pour 2012, le principe de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'État (46 taxes pour 35 opérateurs) a permis d'intégrer dans le périmètre des dépenses de l'État soumis au contrôle et à l'autorisation annuelle du Parlement 3 milliards de recettes fiscales affectées à des opérateurs afin de financer les missions d'intérêts général qu'ils exercent.

Le système des taxes affectées revient à attribuer aux opérateurs des recettes fiscales qui se substituent ainsi au financement par subventions pour charge de service public ; l'affectation directe d'impositions de toute nature fait échapper ces ressources publiques au contrôle et à l'autorisation annuelle du Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. En outre, les taxes affectées, pour peu qu'elles soient dynamiques, et c'est le cas de la plupart d'entre elles, peuvent inciter les opérateurs bénéficiaires à indexer le rythme de leurs dépenses sur celui de leurs recettes. Ce mode de financement présente par conséquent l'inconvénient de laisser échapper les dépenses ainsi financées à l'effort partagé de maîtrise. Il est également facteur d'iniquité à l'égard d'opérateurs qui bénéficient pour l'essentiel de subventions budgétaires pour charge de service public.

L'introduction en 2012 du principe de plafonnement de ces taxes affectées apporte deux innovations majeures : elle est de nature à améliorer le contrôle du Parlement sur les taxes affectées en réintégrant le niveau de nombre d'entre elles dans le champ de l'autorisation parlementaire. Ce plafonnement établi taxe par taxe a par ailleurs vocation à être réexaminé chaque année au cours de la discussion de la loi de finances. Son introduction permet enfin de faire davantage participer les opérateurs à l'effort collectif d'assainissement des comptes publics.



Le principe de plafonnement des taxes affectées est simple : les ressources collectées au-delà du plafond voté en loi de finances sont reversées au budget général de l'État. Ainsi, pour l'exercice 2012, les contributions au redressement des finances publiques dégagées par les dépassements des plafonds fixés par le Parlement se sont élevées à plus de 130 millions d'euros. Ce montant de contribution, plus élevé que les prévisions en loi de finances initiale qui l'estimait à 94 millions d'euros, résulte d'un plus fort dynamisme des taxes affectées. Il témoigne de l'efficacité de ce nouvel outil renforçant la gouvernance du niveau global des ressources budgétaires et fiscales des opérateurs.

Dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi de finances, appelés travaux d'automne, les bureaux sectoriels et de synthèse de la direction du Budget ont analysé les pistes possibles d'extension ou de durcissement du champ du plafonnement des taxes affectées.

### Un chantier poursuivi et approfondi en 2013

Ainsi, la loi de finances pour 2013 a étendu le champ de plafonnement des taxes affectées à 13 impositions supplémentaires, conduisant à faire passer le périmètre des ressources plafonnées de 3 milliards d'euros en 2012 à 5,2 milliards d'euros en 2013 (+ 70%).

De plus, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a publié en juillet 2013 un rapport sur les constats, les enjeux et les réformes en matière de fiscalité affectée à l'issue d'une mission confiée par le Premier ministre en janvier 2013. Dans ce rapport, l'instauration du principe de plafonnement des taxes affectées est saluée en tant qu'outil améliorant la gouvernance du financement des opérateurs et renforçant le contrôle de la dépense publique. Le Conseil établit de nombreuses préconisations afin de renforcer le contrôle de ces taxes. Il prévoit d'étendre le périmètre de plafonnement de ces dernières en l'attente de la rebudgétisation de nombreuses taxes.

Le Premier ministre a invité le Parlement dans son courrier de transmission du rapport aux présidents des commissions des finances à engager un travail approfondi de modernisation des finances publiques en concertation avec le Gouvernement dans le champ des taxes affectées sur la base de ce rapport

Un premier bilan sur le plafonnement des taxes affectées de la loi de finances 2012 et des évolutions du dispositif en PLF 2013 a été présenté dans le bleu Voies et moyens rédigé par la direction du Budget ; ce bilan sera à nouveau présenté et développé dans le voies et moyens associé au PLF 2014 et comportera les premières propositions du Gouvernement à la suite du rapport du CPO.

## Suivi des prévisions de recettes et rédaction des articles d'équilibre des projets de loi de finances

La direction du Budget joue un rôle déterminant dans la prévision des recettes fiscale et non fiscales de l'Etat. Elle assure, tout d'abord, tout au long de l'année, un suivi et une évaluation des recettes, en liaison étroite avec la direction générale des Finances Publiques - et la direction de la Législation Fiscale -, la direction générale du Trésor et la direction générale des Douanes et des Droits Indirects dont elle consolide les données pour en faire la synthèse. Elle développe en outre une expertise qui prend une dimension toute particulière à l'occasion des projets de loi de finances - initiale, rectificative et de règlement. Cette expertise est en effet nécessaire pour éclairer le Gouvernement et la représentation nationale en amont des débats relatifs aux principales lois de finances de l'année ; cet exercice a été particulièrement structurant en 2012 avec l'adoption de 3 collectifs budgétaires.

### Un suivi régulier et systématique de l'exécution des recettes

Quelle que soit l'actualité législative, les quatre directions se réunissent chaque mois pour examiner les encaissements mensuels de recettes, et les comparer aux dernières prévisions.

En outre, deux réunions d'arbitrage annuelles sous l'autorité du cabinet du ministre chargé du Budget et organisées par la direction du Budget permettent

d'actualiser les prévisions des recettes de l'État en fonction de plusieurs paramètres, notamment la conjoncture économique, les encaissements réels d'impôt ainsi que l'impact des mesures fiscales.

A l'occasion de ces réunions semi-annuelles, qui constituent deux temps forts, chaque ligne de recettes est examinée et une prévision est retenue pour l'année en cours et pour l'année N+1, à la lueur des informations disponibles. La direction du Budget réalise la synthèse des travaux des directions et doit par conséquent développer ses propres modèles de prévision, qui permettent de « tester » la cohérence des données transmises par les directions ainsi que des prévisions in fine retenues à l'issue de ces réunions. Ce travail lui permet par ailleurs de pouvoir donner rapidement des ordres de grandeur à la demande des ministres ou de la représentation nationale. Les prévisions peuvent être réexaminées lors de la parution des résultats constatés lors des principales échéances fiscales, notamment le versement du deuxième acompte de l'impôt sur les sociétés mi juin et des deuxième et troisième émissions d'impôt sur le revenu en juillet et septembre. Les recouvrements ou déclarations à ces échéances fournissent des informations cruciales qui permettent d'affiner et de fiabiliser les prévisions.

#### **La prévision des recettes dans le cadre de la préparation de chaque projet de loi de finances**

Ce travail régulier particulièrement structurant facilite le travail de révision des prévisions de recettes qu'il est nécessaire d'opérer à l'occasion de chaque projet de loi de finances. Le bureau des recettes de la direction du Budget qui rédige le volet recettes de l'exposé général des motifs de chaque loi de finances et le Tome I de

l'annexe budgétaire « Voies et Moyens » peut ainsi expliquer les informations fournies en matière de recettes, ce, en lien avec le cadrage macro-économique. Cette mission l'amène, en amont du dépôt du projet de loi, à se réunir avec le rapporteur de la loi de finances au conseil d'État pour lui exposer les prévisions retenues.

Lorsque le texte est remis sur le bureau de l'Assemblée nationale et que s'engage le débat parlementaire, la direction du Budget assure en outre, au fur et à mesure des discussions, le suivi des débats. En temps réel, et avec l'appui de la direction de la législation fiscale, elle suit les votes afin de prendre en compte l'impact des amendements adoptés sur les recettes fiscales nettes. A la fin de l'examen de la première partie du projet de loi de finances par chaque assemblée parlementaire, elle présente un amendement gouvernemental à l'article d'équilibre qui retrace la synthèse des votes et amendements, ainsi que les modifications des niveaux de recettes qui en résultent par rapport à la proposition initiale du Gouvernement. Les parlementaires sont ainsi informés de l'impact des mesures qu'ils ont adoptées sur les recettes prévisionnelles de l'Etat. Lorsque plusieurs textes financiers sont examinés concomitamment, la direction du Budget fait le bilan de l'impact global des votes sur les recettes, qu'elle présente à l'occasion des derniers débats : il s'agit de l'exercice de « coordination ». En 2012, ce travail de suivi des débats parlementaires a été particulièrement conséquent compte tenu du nombre de lois de finances débattues et votées. En outre, le volet fiscal des 3 lois de finances rectificatives de l'année était particulièrement important ; une dizaine d'amendements aux articles d'équilibre ont ainsi été rédigés en 2012.

# 2

## L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR UNE PROGRAMMATION EFFICACE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT



ministère de l'Économie et des Finances © SG-Ph. Ricard

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

Au-delà de la préparation du budget annuel, le rôle désormais central de la direction du Budget est de proposer une stratégie de finances publiques permettant la mise en œuvre des priorités du Gouvernement tout en assurant le rétablissement de l'équilibre des comptes publics.

Cette mission implique une réflexion très approfondie sur la dépense publique et sur les voies et moyens de la rendre plus efficace, plus efficiente et mieux ciblée. Il ne s'agit pas de « couper » dans la dépense publique de manière indiscriminée mais d'identifier les réformes structurelles de moyen terme propres à améliorer les résultats de l'action publique dans un contexte de ressources limitées.

Cette nécessité rend l'articulation du travail de la direction du Budget avec les démarches de modernisation de l'Etat et de l'action

publique fondamentale. La direction du Budget est ainsi étroitement associée à l'exercice de « modernisation de l'action publique » (MAP) conduit par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique.

Pour alimenter cette démarche de modernisation, la direction du Budget conduit sa propre réflexion sur l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. Cette réflexion est au cœur de son travail quotidien et elle est conduite à la fois dans une perspective pluriannuelle et sur un champ couvrant l'ensemble des administrations publiques.

### 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 tout au long de l'année des travaux d'ana-



Bureau de la politique budgétaire © SG. Ph. Ricard

lyse destinés tout d'abord à bien identifier les déterminants de chaque dépense publique, à son niveau le plus détaillé. Ce premier travail vise notamment à anticiper et à chiffrer l'évolution « spontanée » de certaines dépenses, notamment les dépenses indexées sur l'inflation, les dépenses de masse salariale ou certaines dépenses d'intervention très dynamiques du fait par exemple de l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

La direction du Budget travaille également à évaluer l'efficacité et l'efficace de chaque dispositif et à proposer des pistes d'évolution pour une dépense plus pertinente et mieux ciblée. L'analyse de l'efficace consiste à évaluer un rapport « coût-qualité » tandis que la réflexion sur l'efficacité vise à déterminer si une politique a bien atteint ses objectifs (quelque soit son coût). Pour ce travail, les bureaux s'appuient sur les rapports des inspections ministérielles, et notamment les rapports de l'Inspection générale des finances, sur les rapports de la Cour des comptes ou sur des comparaisons internationales. Ils peuvent également conduire leurs propres travaux d'études et constituer des bases de données ou des modèles de prévisions spécifiques.

Sur la base de ces travaux, les bureaux formulent des propositions de réformes étayées,

permettant de dégager des économies et/ou d'améliorer un service ou une politique.

### Un travail qui porte sur l'ensemble des administrations publiques et qui s'inscrit dans une logique pluriannuelle

Ce travail a deux particularités :

- Tout d'abord, il s'inscrit dans une dimension « toutes administrations publiques ». Afin d'être en mesure de proposer des réformes sur l'ensemble du champ de la dépense publique, la direction du Budget analyse l'ensemble des sources de financement des politiques publiques dont bénéficie un secteur et cherche ainsi à identifier d'éventuels angles morts ou chevauchements des dispositifs existants. En 2012, les bureaux ont notamment élaboré des « cartographies » de leurs secteurs, à la fois institutionnelles et financières (identification des flux de financement).

- Il s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. La direction du Budget a ainsi cherché ces dernières années à développer une vision pluriannuelle des finances publiques. Cette pluriannualité était en effet la condition pour engager des réformes de moyen terme en donnant de la visibilité aux gestionnaires





part par une procédure de programmation à moyen terme (PMT) enrichie. Ces travaux de PMT menés par l'ensemble des bureaux sectoriels de la direction ont été l'occasion de proposer des réformes structurantes par secteur et de procéder à leur chiffrage sur plusieurs années afin de pouvoir faire les économies nécessaires pour respecter la trajectoire de réduction du déficit. La synthèse de ces travaux, présentée par mission et par programme en distinguant les principaux types de dépenses, a servi de base au dialogue et à la négociation avec l'ensemble des ministères.

Ainsi, 2012 a été une année de programmation pluriannuelle atypique par son calendrier, les lettres de cadrage n'intervenant que fin juin, mais classique dans l'enchaînement des exercices budgétaires habituels : travaux de « stratégies sectorielles » à l'automne 2011 ; réunions techniques avec les ministères pour échanger sur l'exécution de l'année n-1, la prévision de l'exécution de l'année n et le tendancier des années suivantes à l'hiver 2011-2012 ; la PMT au début du printemps ; les lettres de cadrage signées du Premier ministre, les échanges avec les ministères en juin-juillet puis les arbitrages au niveau des ministres et de Matignon arrêtés dans les lettres plafonds le 31 juillet 2012 et enfin les conférences de répartition pour échanger avec les ministères sur la répartition des plafonds des missions par programme et détailler les réformes arbitrées durant l'été.

L'année 2013 a également été une année chargée. Au vu de la contrainte pesant sur les finances publiques et la nécessité de renforcer les économies à réaliser en 2014 au delà de celles prévues dans la programmation triennale, une procédure budgétaire renforcée a été mise en place en 2013 à titre exceptionnel.

Ainsi, la direction du Budget a travaillé à la présentation de nouvelles pistes d'économies. Parallèlement, des réunions entre le

et aux citoyens. Elle a été consacrée par le vote à partir de 2008 de lois de programmation des finances publiques couvrant 3 à 4 années.

### 2012 et 2013 deux années atypiques qui ont conforté le budget pluriannuel

La programmation pluriannuelle est préparée tous les deux ans, dès le début d'année. L'année 2012 a été l'occasion de conforter cette démarche dans un calendrier plus resserré du fait des élections présidentielles. Dès que le programme du nouveau Gouvernement a été connu, la direction du Budget et les ministères se sont mis en ordre de marche pour rédiger une nouvelle loi de programmation qui a été adoptée en décembre 2012.

Cette loi de programmation avait été préparée en amont par la direction du Budget d'une part par des travaux d'analyse des politiques publiques (travaux dits de « stratégies sectorielles » ou « travaux d'automne » conduits à l'automne et à l'hiver) extrêmement fournis et s'orientant pour la première fois sur une analyse de tous les concours publics alimentant un secteur et d'autre

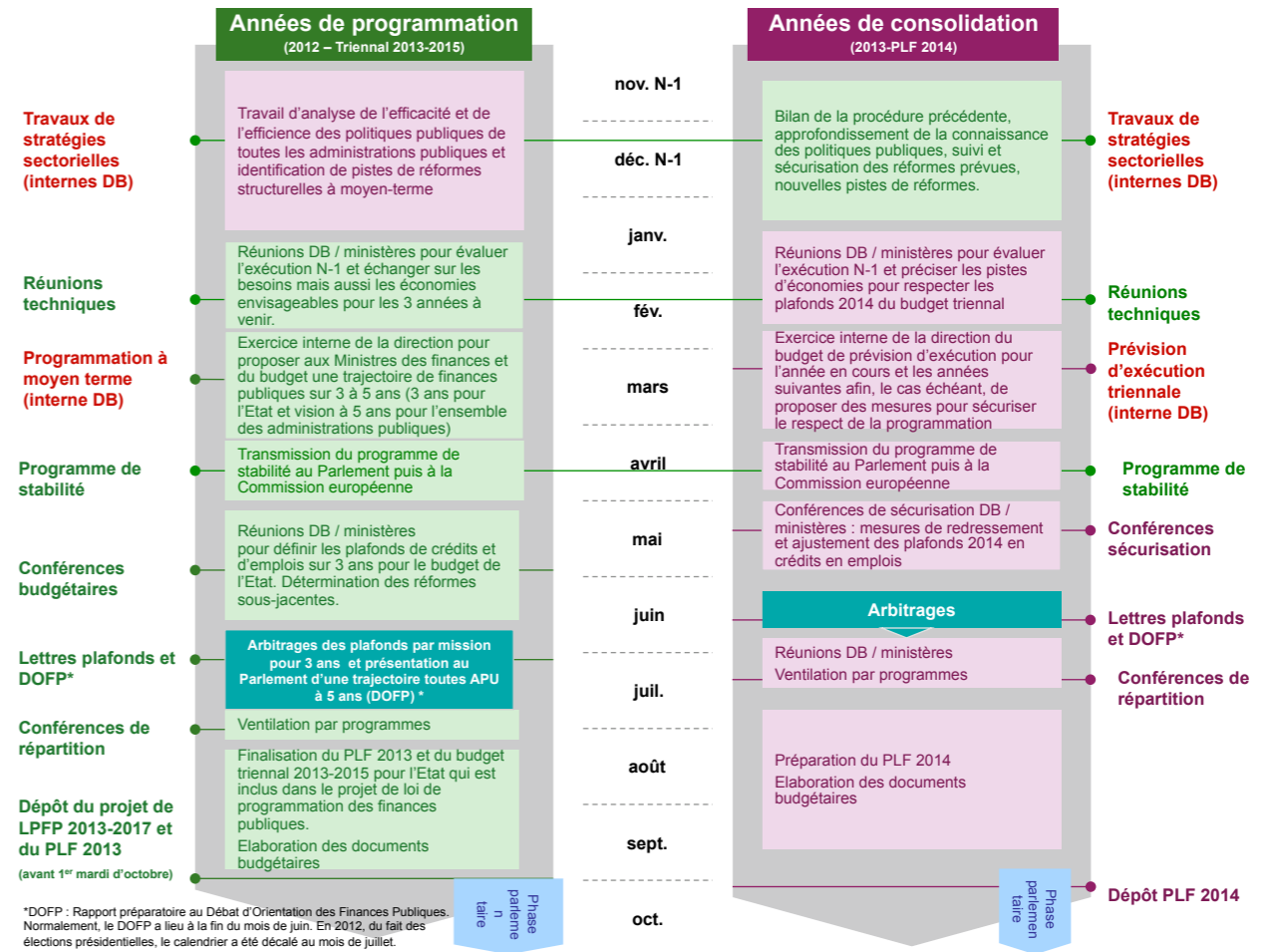
ministre du Budget et certains ministres sectoriels ont été organisées courant mars pour établir des premières pistes d'économies complémentaires. Des conférences de sécurisation de la trajectoire ont ensuite été l'occasion pour la direction de rencontrer les ministères pour discuter des économies à mettre en œuvre pour 2014. Ces conférences ont été suivies de réunions entre le ministre du Budget

et l'ensemble des ministres fin mai, puis de réunions d'arbitrage à Matignon et de la signature des lettres plafonds le 24 juin 2013.

Le calendrier de la procédure budgétaire a alors repris son cours habituel avec l'organisation de conférences de répartition début juillet et la rédaction des documents budgétaires.

### calendrier type de la procédure budgétaire

qui distingue les années paires - années de programmation d'un budget triennal et les années impaires - années de consolidation de la deuxième annuité du triennal



## La direction contribue au nouveau processus de modernisation de l'action publique (MAP) piloté par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique

La modernisation de l'action publique (MAP) a été lancée en octobre 2012 avec pour objectif de définir et mettre en œuvre des réformes structurelles tout en améliorant la qualité des services publics. La MAP doit ainsi contribuer au redressement des finances publiques et à la compétitivité de l'économie, principalement via les évaluations des politiques publiques (EPP), les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) et des chantiers transversaux. L'exercice est piloté par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). La direction du Budget lui apporte les données de cadrage budgétaire et de finances publiques.

La direction du Budget a par exemple contribué à préparer les décisions prises lors des premiers comités interministériels de la modernisation de l'action publique (CIMAP) en matière de sélection et de cadrage des EPP. Ainsi, ces évaluations portent sur 20 % de la dépense publique totale, soit près de 200 Md€, auxquels il faut ajouter près de 50 Md€ de dépenses fiscales.

La direction du Budget est également associée à tous les comités de pilotage

des 49 évaluations décidées depuis le lancement de la MAP. Elle s'est plus particulièrement impliquée dans les EPP présentant de forts enjeux en termes de réformes structurelles notamment celles portant sur les aides aux entreprises, l'alternance et la formation professionnelle et sur la famille.

Concernant les aides aux entreprises, le travail confié à Jean-Jack Queyranne, Jean-Philippe Demaël et Philippe Jurgensen a permis de mettre en évidence un certain nombre d'aides inefficaces ou redondantes et d'identifier des économies de 1,5 Md€ en 2014 et 2 Md€ en 2015. La cartographie et la base de données des aides publiques aux entreprises réalisées par la direction du Budget lors de différents travaux internes ont aidé à identifier les facteurs d'inefficacité.

La direction du Budget a également été associée à l'élaboration des programmes ministériels de modernisation et de simplification. Elle est par ailleurs fortement impliquée dans certains chantiers transversaux portant sur la rationalisation de la chaîne de dépense de l'Etat, ou l'amélioration de la politique d'achats de l'Etat.

Le travail de la direction du Budget (préparation du budget annuel et des budgets pluriannuels, propositions de réformes structurelles, prévisions de finances publiques à moyen terme, suivi de la performance notamment) alimente la démarche de revue de la dépense conduite à travers la MAP. Inversement, les travaux conduits dans le cadre de la MAP sont indispensables pour nourrir la procédure budgétaire de pistes de réformes ambitieuses et contribuer au respect des engagements en matière de finances publiques.

## La conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne

Les ministres européens en charge de l'espace se sont rencontrés à Naples les 21 et 22 novembre 2012 pour la conférence ministérielle des États membres de l'Agence spatiale européenne (ESA). La direction du Budget a été associée à l'ensemble de la conférence ; elle a tout d'abord contribué à la préparation de la position française, puis elle a participé aux négociations internationales aux côtés de Geneviève Fioraso, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui a conduit la délégation française à Naples. Les réunions ministérielles de l'ESA se tiennent environ tous les 3-4 ans. Elles permettent de contracter de nouveaux engagements au titre de la politique spatiale et de dresser ainsi la feuille de route de l'agence et in fine de construire une Europe spatiale.

Le programme de l'ESA porte sur la recherche duale, civile- industrielle et militaire. Les enjeux sont à la fois financiers (l'ESA bénéficie d'un budget annuel de 4 milliards d'euros), économiques et politiques. Par ailleurs, la politique spatiale européenne est marquée par la prédominance de 2 acteurs : la France, particulièrement en pointe sur la technologie des lanceurs et l'Allemagne, qui est fortement montée en puissance ces dernières années, dans le domaine de la recherche industrielle.

### La préparation de la position française

Compte tenu des enjeux sous-jacents, la direction a participé en amont à la préparation de la position française en concertation avec les ministères de la Recherche, des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Industrie. La définition du mandat français a nécessité plusieurs réunions présidées par le Premier ministre, et plusieurs réunions techniques sous l'égide du Centre national d'études spatiales, qui, en



Bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur © SG-DH Simon

qualité de garant de la politique spatiale française, assure ensuite le suivi technique des programmes européens. En interne, le bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur de la direction du Budget a également associé le bureau de la défense pour recueillir son expertise sur la filière des lanceurs. La direction a par ailleurs veillé à ce que l'enveloppe française allouée à la politique spatiale européenne à l'issue de la conférence, fixée à 2,3 Md€ de nouveaux engagements, soit compatible avec la trajectoire financière inscrite dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

### Les négociations internationales

Le principal enjeu concernait Ariane, la fusée qui permet aux Européens de disposer d'un accès garanti à l'espace. Deux options se présentaient ; soit un programme intermédiaire, qui s'inscrivait dans la continuité de l'existant, à savoir une montée en gamme d'Ariane 5, soit une nouvelle génération de lanceurs, Ariane 6, option privilégiée par la France. La Conférence a débouché sur une solution intermédiaire ; les États ont décidé de se donner deux années supplémentaires avant de trancher définitivement entre les deux options, tout en poursuivant les préparatifs nécessaires à la montée en gamme d'Ariane 5, et au développement d'Ariane 6. Par ailleurs, et compte tenu des contraintes budgétaires de la France et de ses partenaires européens, les États ont acté que les budgets de fonctionnement et des programmes scientifiques alloués à l'Agence seraient stabilisés en valeur.



Bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation © SG-DH Simon

## Aides aux entreprises : l'expertise sectorielle au cœur des travaux de la modernisation de l'action publique

Afin de développer sa capacité d'analyse et d'évaluation de l'effort public à destination des entreprises, la direction du Budget a développé une base de données des aides aux entreprises, qu'elle enrichit chaque année. Cet outil donne une lisibilité nécessaire à un système complexe et multiple de dispositifs (plus de 700 ont été recensés), où coexistent de nombreux acteurs et de nombreux modes de financement, budgétaire, fiscal ou social. Cette base de données a pour vocation de dresser l'état des lieux le plus complet possible des dispositifs existants ; outil précieux pour l'analyse de l'effort public à destination des entreprises, elle a été mise à disposition de l'équipe projet en charge de l'évaluation des aides aux entreprises, arrêtée lors du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, et qui a remis son rapport final au ministre du redressement productif le 18 juin 2013.

Véritable levier stratégique au cœur de l'enjeu de compétitivité, le financement des aides publiques aux entreprises couvre en effet un champ de dépenses publiques estimé à plus de

109 milliards d'euros ; dans ce contexte l'objectif de la mission d'évaluation pilotée par l'Inspection générale des finances (IGF) a été d'évaluer l'ensemble de ces interventions économiques pour identifier les marges d'efficacité et d'efficience et de se prononcer sur les réformes qui pourraient être engagées. Le diagnostic final a pris la forme d'une quarantaine de préconisations distinguant les secteurs prioritaires pour la compétitivité des entreprises, les pistes de simplifications à approfondir, et les possibilités d'économies, chiffrées à 3 milliards d'€.

En fonction des besoins spécifiques identifiés par la mission d'évaluation, des travaux complémentaires de hiérarchisation et de chiffrage ont été effectués sur la base au fur et à mesure de l'avancement des analyses. La base de données permet par ailleurs de faire des requêtes selon les objectifs poursuivis par chaque dispositif, comme l'abaissement du coût du travail ou encore l'aide à l'innovation, ou selon ses critères d'éligibilité, comme la taille de l'entreprise ou encore son secteur d'activité. Cette recherche matricielle facilite le travail de cartographie des aides et permet in fine d'identifier plus aisément

quelles pourraient être les synergies entre les acteurs.

En 2012, cette base de données a par ailleurs été paramétrée et interfacée avec d'autres applications de la direction afin de faciliter l'observation de l'évolution de la dépense à champ constant, en gommant, d'un exercice budgétaire à l'autre, les changements de structure de la dépense (liés par exemple aux changements

de rattachement à une mission, ou à un programme) ; cette nouvelle fonctionnalité permettra d'apprécier plus fidèlement la dynamique de la dépense sur une période donnée ou encore d'apprécier les effets à moyen terme d'une réforme structurelle. Les travaux devront par ailleurs permettre la génération automatique de tableaux et graphiques, afin d'illustrer de façon concrète le résultat des requêtes.

## La direction du Budget partie prenante à l'esquisse de la réforme du système ferroviaire français

La direction du Budget est fortement engagée dans la réforme du système ferroviaire français - une nécessité impérieuse compte tenu de quatre constats partagés : (1) le système ferroviaire fait face à des dysfonctionnements durables et répétés qui dégradent la qualité de service offerte à tous les utilisateurs, et notamment aux usagers des trains du quotidien ; (2) les coûts du système ferroviaire ne sont pas maîtrisés ce qui conduit à une dérive des équilibres économiques ; (3) le cadre social ferroviaire est éclaté depuis l'arrivée des entreprises privées de fret ; (4) le système ferroviaire doit être prêt pour les futures évolutions communautaires.

La gouvernance du système ferroviaire français, unique en Europe, se caractérise par la séparation des missions de gestionnaire d'infrastructure, assurées depuis 1997 par réseau ferré de France (RFF), des missions d'opérateur de services de transports, assurées par la SNCF. Cette séparation résulte de la transposition de la directive européenne de 1994 visant notamment à faciliter l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence. Toutefois, la SNCF est dans les faits à la fois client et sous-traitant de RFF puisque ce dernier n'est pas doté de tous les moyens humains nécessaires à l'exercice de sa

mission de gestionnaire d'infrastructures : en particulier, les quelques 50 000 cheminots en charge de l'infrastructure restent en fait salariés de la SNCF. Cette organisation conduit à disjoindre les contraintes de l'exploitation des problématiques d'entretien de l'infrastructure et de circulation sur le réseau, complexifie le processus de décision et brouille la réalité des coûts.

Par ailleurs, le système ferroviaire est financièrement déséquilibré, sans perspective de retour à l'équilibre en l'absence de réforme structurelle. Le réseau existant a été négligé au profit du réseau à grande vitesse. Depuis 30 ans, la priorité ferroviaire a été accordée à la grande vitesse, qui a permis à la France d'être à la pointe de la technologie avec le TGV. Sept lignes à grande vitesse (LGV), représentant près de 2 000 kilomètres, composent aujourd'hui le réseau ferroviaire à grande vitesse français. Cependant, dans le même temps, le réseau classique a fortement vieilli, faute d'avoir été entretenu au bon rythme, en raison de la concurrence pour l'accès au financement, mais aussi du fait de la priorité donnée aux trains sur les travaux. Il en résulte un déséquilibre financier du système : la dette du système ferroviaire se creuse de 1 et 1,5 milliards d'euros par an sans perspective de retour à l'équilibre. Cette dette est due notam-



Bureau des transports © SG-Ph. Ricard

ment à l'inflation des coûts de production, à la nécessité de rattraper le retard accumulé dans la rénovation du réseau, aux dépenses dans les grands projets d'infrastructure et aux frais financiers des emprunts correspondants. En l'absence d'une maîtrise des coûts, le déséquilibre du secteur continuerait de s'aggraver.

Dans ce contexte, les autorités de tutelles de la SNCF et de RFF, la direction du Budget, l'agence de participation de l'État et le ministère des Transports, ont engagé dès 2010 un travail d'analyse et de réflexion sur la gouvernance et sur les perspectives financières du secteur. En 2011, le Gouvernement a organisé les Assises du ferroviaire pour permettre la concertation de tous les acteurs - établissements publics, entreprises, organisations syndicales - et dégager un consensus autour de la nécessité de la réforme. La direction du Budget a pris une part

## La politique de l'eau

La politique de l'eau en France est particulièrement complexe pour plusieurs raisons ; sa gouvernance est l'une des plus intégrées au monde, et se fonde sur la concertation et la participation de tous les acteurs de l'eau, sa gestion, décentralisée par grand bassin hydrographique (6 grands bassins en France métropolitaine) depuis la loi fondatrice de 1964, doit

active à ces Assises ; le bureau des transports a ainsi siégé dans l'une des 4 commissions dédiée à « l'économie du ferroviaire » dont les conclusions ont notamment permis de mettre en lumière l'insoutenabilité financière du système ferroviaire français.

Les conclusions des Assises du ferroviaire ont conduit les pouvoirs publics à engager l'indispensable réforme. En 2012, la direction du Budget a été particulièrement active sur l'axe financier de cette réforme, qui doit restaurer les conditions d'un équilibre économique de long terme du système. Elle a étroitement collaboré avec la mission de concertation confiée au mois d'octobre à Jean-Louis Bianco par le ministre délégué aux Transports et activement participé durant le premier semestre 2013 aux travaux interministériels de préparation du projet de loi sur la réforme du système ferroviaire.

s'articuler avec la réglementation et les priorités fixées au niveau national, qui elles-mêmes découlent en grande partie de l'application de directives européennes, son mode de financement enfin, repose sur le principe de « l'eau paye l'eau », dérogeant aux règles de finances publiques.



Bureau du développement durable © SG-Ph. Ricard

Parallèlement, la politique de l'eau recouvre des enjeux importants, écologiques, sanitaires, économiques mais aussi financiers : l'ensemble des dépenses publiques dédiées à l'eau représentent un peu plus de 18 milliards d'euros par an. Enjeux auxquels s'ajoute une forte disparité du coût de l'eau sur le territoire national.

La direction du Budget intervient dans le cadre de la politique de l'eau par le biais de l'exercice de la tutelle sur les 6 agences de l'eau, une par grand bassin hydrographique métropolitain. Établissements publics à caractère administratif et opérateurs de l'État, ces agences ont pour mission de distribuer des aides financières aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs, dans le cadre de projets d'investissements conformes aux orientations fixées conjointement par l'État et le comité de bassin, « parlement local de l'eau » qui rassemble l'ensemble des usagers de l'eau, publics ou privés au sein duquel l'État est minoritaire (20% des votes).

Pour subventionner ces opérations, les agences de l'eau perçoivent des redevances auprès des utilisateurs de l'eau, qui sont fonction des quantités de pollution rejetées et des volumes prélevés, suivant l'application des principes de « pollueur payeur » et de « utilisateur-payeur ». Ces redevances environnementales, requalifiées en 2006 par le législateur en impositions de toute nature, se sont élevées en 2012 à plus de 2 milliards d'euros et sont au total des taxes

affectées à l'eau : non seulement elles sont perçues sur des activités qui impactent les ressources en eau, mais aussi le produit de ces taxes est affecté à des actions de préservation des ressources en eau. C'est le principe « l'eau paye l'eau » qui gouverne l'équilibre financier des agences de l'eau.

Les interventions financières des agences sont planifiées sur 6 ans dans le cadre d'un programme d'interventions et constituent le principal levier stratégique de la politique de l'eau. Un arrêté conjoint du ministre de l'environnement et du budget plafonne par agence et par grand domaine d'interventions les dépenses d'engagement maximales.

Les précédents programmes qui se sont achevés en 2012- IXe programme (2007-2012) - ont été marqués par de forts investissements imposés par la nécessaire mise en conformité des stations d'épuration à la directive sur les « eaux résiduaires urbaines » (DERU). Les Xe programmes des agences de l'eau, discutés, préparés et arbitrés en 2012, se sont inscrits dans le cadre des objectifs fixés par la directive « cadre sur l'eau » (DCE), à savoir l'atteinte du bon état des masses d'eau de surface à horizon 2015.

L'établissement de l'arrêté conjoint encadrant les dépenses pluriannuelles des agences de l'eau du Xe programme, a fortement mobilisé la direction du Budget en 2012.

En amont de la décision, la direction a procédé à une évaluation et à une projection des besoins en financement induits par la directive DCE, qui se sont appuyées sur deux constats ; la mise en œuvre de cette directive repose d'une part sur un volume plus important de petits projets dont la dynamique de dépenses sera plus lente que celles, moins nombreuses mais plus structurantes, du IXe programme et nécessitera d'autre part, une maîtrise d'ouvrage locale abondante, aujourd'hui structurellement insuffisante comme l'illustre la sous exécution chronique des autorisations d'engagements de telles mesures lors du IXe programme. Cette analyse, complétée par le constat de la diminution substantielle des besoins d'investissements pour la mise aux normes des stations d'épuration, plaidait pour la stabilisation des moyens financiers des agences de l'eau entre les IXe et Xe programmes. Le Ministère de l'Écologie souhaitait un rehaussement des plafonds de 1 milliard d'euros, soit de 8%.

La décision a in fine retenu tout à la fois les masses financières proposées par le MEDDE, compte tenu du caractère à la fois ambitieux et impératif des objectifs fixés par la DCE, et

de l'importance du travail de planification établi conjointement entre le ministère de l'Écologie, les opérateurs de l'eau et les comités de bassin et, sur la base des arguments de la direction du Budget, la mise en place d'un mécanisme de fongibilité asymétrique dans l'arrêté encadrant le montant pluriannuel des dépenses. Ainsi, en cas de sous-exécution des crédits destinés à la mise en œuvre de la DCE, ceux-ci ne pourront pas être redéployés, notamment sous l'impulsion des collectivités, vers des projets de financement des infrastructures d'assainissement.

Enfin, sous l'impulsion conjointe de la direction du Budget et du SGMAP, la politique de l'eau a été inscrite au programme du premier cycle d'audits du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). La direction du Budget fait partie du comité de pilotage de cette évaluation qui aura pour tâche de faire des propositions visant d'une part à favoriser l'atteinte des objectifs fixés au niveau communautaire et national (le bon état des masses d'eau), et d'autre part à contribuer au respect de la trajectoire de redressement des finances publiques, en dégagant des scénarios d'optimisation substantielle de la dépense publique.

## L'administration territoriale de l'Etat dans le cadre de la modernisation de l'action publique

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a consacré « l'amélioration des conditions de fonctionnement de l'administration territoriale de l'État » comme un nouvel axe majeur de réforme. Les fusions de services déconcentrés, organisées dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate), ont en effet suscité de nombreux problèmes organisationnels, immobiliers, informatiques ou encore statutaires qui ont, pour certains, été surmontés. Toutefois, d'autres subsistent et appellent des réponses appropriées.

A la demande du Premier ministre, le groupe de travail auquel a participé la direction du Budget était chargé de réfléchir à des scénarios d'organisation de l'administration territoriale de l'État pour répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires et améliorer le fonctionnement des services.

Quelques chiffres suffisent à illustrer l'ampleur de la réforme et des difficultés qui peuvent en résulter. Au total, près de 100 000 personnes ont été impactées par la nouvelle organisation territoriale résultant de la REATE. Ces agents



Bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale © SG-DH Simon

sont désormais répartis en plusieurs grandes entités : huit grandes directions régionales, fruits de la fusion de 21 entités préexistantes ainsi que deux à trois directions départementales interministérielles (DDI) selon les départements. Les directions régionales rassemblent à elles seules 40 000 agents, les 238 nouvelles directions départementales 30 000 agents sans compter les 26 000 agents des préfectures et sous préfectures.

Lors de leur mise en place, les DDI ont été exposées à certaines difficultés liées notamment à l'héritage de la culture ministérielle au niveau territorial. Elles ont tout d'abord été confrontées à des difficultés d'ordre budgétaire. L'introduction en PLF 2011 d'un programme budgétaire « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (programme 333) placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement a réduit le nombre de programmes budgétaires distincts. La création de ce programme a aussi permis la mutualisation des dépenses de fonctionnement courant et de gestion immobilière des nouvelles entités départementales qui assurent ainsi un service public de proximité dans un cadre interministériel.

Les DDI ont également rencontré des difficultés liées à la gestion des ressources humaines. Dans les 238 DDI, la masse salariale à l'exception des emplois de direction reste en effet

gérée par des programmes ministériels distincts. Les effectifs sont constitués d'agents issus de différents ministères et appartenant à différents corps. La diversité des statuts se traduit également par des disparités en termes de rémunération et de gestion des corps qui peuvent conduire à des situations ressenties comme inévitables entre agents exerçant des fonctions comparables. Des progrès vers une convergence des règles de gestion en matière de ressources humaines ont été faits, mais il est apparu nécessaire de continuer à la renforcer.

En 2012, un groupe de travail constitué des directions d'administration centrale concernées (direction du Budget et direction générale de l'administration et de la fonction publique notamment) et des représentants des structures déconcentrées a été chargé de réfléchir à l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble des services déconcentrés et, plus particulièrement, des DDI. Ce groupe de travail, qui a poursuivi ses travaux jusqu'en février 2013, a été organisé en 4 groupes thématiques : budget, fonctions support, articulation des différents structures et ressources humaines.

Pour la direction du Budget, c'est le bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale (5 BIAG) qui, fort d'une vision transversale de l'ensemble des sujets relatifs à l'organisation territoriale de l'État à travers le suivi des programmes 307 « Administration territoriale »

et 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », a été désigné chef de file des travaux. En lien étroit avec la mission de la gestion financière de l'Etat (2 MGFE) il s'est appuyé sur d'autres expertises de la direction, notamment au sein du bureau de la politique salariale (2 BPSS) pour l'harmonisation indemnitaire et statutaire des agents issus de différents départements ministériels et pour l'évolution des règles de gestion.

S'agissant du volet ressources humaines, plusieurs pistes ont été explorées : comment renforcer l'attractivité des structures déconcentrées en encourageant la mobilité et en organisant les carrières dans un cadre interministériel ? Comment objectiver les emplois, ou, en d'autres termes, comment s'assurer que chaque département ministériel mette à disposition les effectifs suffisants dans les structures déconcentrées en veillant à ce que la diversité des profils soit respectée ? Comment optimiser les conditions du dialogue de gestion en matière budgétaire entre les administrations centrales et l'échelon déconcentré ?

S'agissant des fonctions supports ayant déjà fait l'objet d'une mutualisation dans le cadre du programme 333, dans quelle mesure était-il

possible d'aller plus loin ? La direction du Budget a proposé un référentiel commun de 8 fonctions support à tous les échelons déconcentrés, point sur lequel l'ensemble des interlocuteurs s'est accordé. Le groupe de travail a également proposé l'élaboration d'une charte de contractualisation pour faciliter par exemple la mise en place d'accueils communs.

S'agissant du volet budgétaire, les réflexions ont porté sur les voies et moyens d'optimiser les conditions du dialogue de gestion entre les différents niveaux de responsabilité, central, régional et départemental. Pour la mise en œuvre du cadre de gestion défini par le décret GBCP, la direction a pour objectif d'harmoniser les processus ministériels de gestion budgétaire afin de faciliter leur appropriation notamment au niveau territorial.

Ces travaux et réflexion ont été prolongés par une mission d'inspection sur les missions territoriales (La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'Etat, J-M Rebière et J-P Weis, juillet 2013) et sont par ailleurs approfondis dans le cadre plus large de la modernisation de l'action publique, qui pourrait notamment ouvrir la voie à une gouvernance plus intégrée.

## La direction du Budget, acteur de la réforme des retraites

La direction du Budget participe à la future réforme de retraite, annoncée dans la loi de 2010, confirmée par l'annonce d'un calendrier précis à l'issue de la conférence sociale de juillet 2012 qui a notamment décidé la mise en place d'un comité des sages chargé de formuler des propositions de pistes de réforme, puis de mener la concertation avec les partenaires sociaux afin de déboucher sur un projet de loi.

Mis en place début 2013, le comité des sages s'appuie sur des travaux coordonnés par le

Conseil d'orientation des retraites (COR). Ces travaux s'articulent en 2 phases : un travail de diagnostic puis une phase stratégique et prospective permettant d'esquisser des pistes de réformes.

La direction du Budget a pris part dès 2012 aux travaux du COR grâce à son expertise sur le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat qui nécessite notamment un travail itératif permanent avec le service des retraites de l'Etat (SRE) afin, dans un premier temps, d'étayer



Bureau des retraites et des régimes spéciaux © SG-DH Simon

un diagnostic objectif sur les perspectives financières du régime de retraite de la fonction publique d'Etat. Avec 2,2 millions de fonctionnaires de l'Etat cotisant en 2011, et 2,3 millions de pensionnés, la dynamique des dépenses de l'Etat au titre des pensions de retraite de ses agents a été particulièrement forte. Sur la seule année 2011, la charge des pensions a ainsi cru de près de 1,8 milliard d'euros.

Pour alimenter le rapport du COR sur les perspectives financières des régimes de retraite jusqu'en 2060 qui a été présenté en décembre 2012, la direction du Budget s'est notamment appuyée sur le modèle « ARIANE » développé par le bureau des retraites qui, sur la base de données actualisées de l'INSEE et du SRE, permet de projeter les dépenses de pensions et les recettes de cotisations du régime de retraite de la fonction publique d'Etat sur le long terme.

Cet outil vise également à prendre en compte les changements de comportement potentiels des agents au regard de la montée en charge

générationnelle des précédentes réformes des retraites et d'éventuelles modifications de la législation. Cette phase initiale de diagnostic a permis d'appréhender les efforts à réaliser, à législation inchangée, pour rétablir parvenir à l'équilibre le régime de retraite de la fonction publique d'Etat.

En complément de ce travail initial de diagnostic, la direction participe à la réflexion stratégique visant à proposer différentes pistes de réforme et d'établir les perspectives financières du régime de la fonction publique d'Etat. Taux de cotisation, indexation des pensions sur l'inflation, durée de cotisation, ainsi que les impacts psychologiques sur les comportements face à la retraite et sur la décision de liquider ses droits, sont en effet autant d'hypothèses que la direction est ainsi en capacité de scénariser et de chiffrer, afin de pouvoir documenter l'équation de la soutenabilité des finances publiques à moyen et long termes et, in fine, d'éclairer la décision des pouvoirs publics.

## Le calcul des engagements financiers de l'État au titre des retraites : une contribution comptable importante de la direction du Budget

En 2012, l'État a versé plus de 48 milliards d'euros au titre des pensions civiles et militaires de retraite, auxquels il convient d'ajouter les crédits alloués aux pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et à diverses allocations viagères, soit une contribution globale de plus de 52 milliards d'euros. Quant aux besoins de financement des régimes spéciaux subventionnés, qui ne sont pas gérés par l'État mais devant faire appel à la solidarité nationale faute de pouvoir s'autofinancer, ils se sont élevés en 2011 à plus de 6 milliards d'euros. Ces chiffres suffisent à illustrer la dimension budgétaire de l'activité du bureau des retraites de la direction du Budget.

Mais il en est une autre, sans doute moins connue, mais tout aussi stratégique : il s'agit de la dimension comptable du bureau des retraites, avec la production, chaque année, de l'annexe « Engagements de retraite et assimilés de l'État » du compte général de l'État. Compris entre 1 100 et 1 500 milliards d'euros au 31/12/2011 en fonction des hypothèses retenues, les engagements de retraite du régime de la fonction publique d'Etat et les autres engagements assimilés

représentent une part considérable dans la situation patrimoniale de l'État et l'annexe produite par le bureau des retraites de la direction du Budget fournit par conséquent des informations essentielles à la restitution d'une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État. Les conditions de la détermination de ces engagements font, depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006, partie intégrante du processus de certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes. Cette annexe vise notamment à expliciter et à chiffrer les engagements hors bilan du régime de retraite des fonctionnaires ou encore les besoins de financement des régimes spéciaux subventionnés par l'État. Ce chiffrage nécessite chaque année une actualisation des flux futurs rendue possible par le modèle Ariane, l'outil développé par la direction qui permet de projeter les dépenses de retraites et les recettes de cotisations sur le long terme, en se basant sur des données objectives comme le nombre de retraités, le nombre d'actifs ou encore la valeur de l'indice de liquidation et sur la prise en compte d'hypothèses comportementales incluant notamment l'impact de la montée en charge des dispositions des réformes des retraites de 2003 et 2010. La production de cette annexe nécessite par ailleurs un travail d'itération avec la DGFIP pour nourrir ses échanges avec la Cour des comptes dans le cadre du processus de certification des comptes de l'État.



Bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement © SG-DH. Simon

## La réforme des aides à la scolarité pour les Français de l'étranger

Plus de 2 millions de Français vivent aujourd'hui à l'étranger. Depuis 2007, le dispositif d'aide à la scolarité des enfants de familles expatriées prévoyait la prise en charge complète des frais de scolarité (PEC) des élèves de lycée. Ce mécanisme s'ajoutait au dispositif de bourses à caractère social destiné aux Français expatriés. La PEC comportait un certain nombre d'inconvénients : automaticité excluant la prise en compte de situations sociales très diverses, risque d'éviction des élèves locaux potentiellement dommageable pour l'influence de l'enseignement français à l'étranger, risques d'effets d'aubaine pour les employeurs qui prenaient auparavant à leur charge les frais de scolarité de leur personnel expatrié, coût important résultant de la dynamique des frais de scolarité à l'étranger.

Le Gouvernement a par conséquent décidé, en 2012, de lancer une réforme globale des aides à la scolarité à l'étranger (bourses et PEC) afin d'en renforcer l'équité, l'efficacité et la souten-

nabilité. Le ministère des affaires étrangères a mené ces travaux en concertation avec la direction du Budget. Différents scénarios ont été élaborés dans ce cadre, sur la base de variables telles que les frais de scolarité demandés par les établissements, l'indice du coût de la vie selon le pays de résidence et les revenus des familles. Le bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement de la direction du Budget a contre-expertisé et discuté les résultats de ces travaux, dans un objectif de soutenabilité à long terme du dispositif et sur la base d'une analyse approfondie du rééquilibrage et de la progressivité des aides allouées en fonction des dépenses et ressources effectives des bénéficiaires.

Le Gouvernement a en définitive retenu un scénario reposant sur une suppression de la PEC (inscrite dans la loi de finances rectificative du 16 août 2012) et une refonte du système d'attribution des bourses sur critères sociaux, pleinement appliquée à compter de 2013.

## La mise en œuvre de la taxe sur les transactions financières

La taxe sur les transactions financières (TTF) a été instaurée par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, qui fixait un taux de 0,1 % sur toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital ou assimilé d'une société dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros. La loi de finances rectificative du 31 juillet 2012 a relevé ce taux à 0,2 % et la TTF est entrée en application le 1er août 2012.

En 2012, les recettes de cette taxe ont été entièrement affectées au budget général. Dans le cadre de la préparation du PLF pour 2013, le bureau des affaires étrangères et du développement de la direction du Budget a été étroitement associé à la définition du dispositif d'affectation d'une partie des recettes de cette taxe à l'aide publique au développement (APD) décidée par le Gouvernement.

Il a dans un premier temps mené des travaux d'analyse en liaison directe avec le ministère des affaires étrangères et la direction générale du Trésor, les deux principaux acteurs de la mise en œuvre de la politique française de l'aide au développement. Ces travaux ont permis d'élaborer différents scénarios d'affectation de la ressource nouvelle qui soient à la fois efficaces, cohérents avec les grandes priorités – géographiques et sectorielles - de l'APD française et, enfin, soutenables du point de vue budgétaire.

Le choix du Gouvernement s'est porté sur une affectation de 10 % des recettes de la TTF au profit de l'APD. Ces crédits sont alloués au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) géré par l'Agence française de développement (AFD) pour le compte de l'Etat. Ce fonds perçoit par ailleurs, depuis 2006, les produits de la taxe



Marché central - Burkina Faso © Paul Kabre

de solidarité sur les billets d'avion et le ministre chargé du Budget est cosignataire des décisions d'affectation de ses ressources.

Pour l'utilisation de la TTF affectée au FSD, deux priorités ont été retenues : l'environnement et la lutte contre le changement climatique d'une part, la santé et notamment la lutte contre les grandes pandémies d'autre part. Ces ressources permettront ainsi de financer, par exemple, le futur Fonds vert pour le climat.

Enfin, et dans le but de maintenir l'effort de la France en matière d'APD tout en introduisant un mécanisme visant à garantir la soutenabilité des dépenses, la part de TTF nouvellement affectée au FSD a été intégrée au dispositif de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 plafonnant les taxes affectées à d'autres entités que l'État. Le bureau des affaires étrangères et du développement de la direction du Budget a préparé les dispositions du PLF pour 2013 prévoyant l'affectation d'une fraction de TTF au FSD, dans la limite d'un plafond de 60 millions d'euros en 2013. Le bureau a par la suite apporté son expertise technique au Gouvernement dans le cadre du débat parlementaire, afin notamment de contrôler que l'objectif de soutenabilité de ce dispositif innovant était respecté.

# 3 VEILLER À CE QUE LA BUDGÉTISATION ANNUELLE S'INSCRIVE DANS LA PROGRAM- MATION ET RÉPONDE À UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE



## S'INSCRIVE DANS LA PROGRAMMATION ET RÉPONDE À UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE



Bureau des lois de finances © SG-DH Simon

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

La préparation du projet de loi de finances relève exclusivement de la compétence gouvernementale. Le point de départ de la procédure budgétaire est la définition, par le Premier ministre, des priorités gouvernementales et de la stratégie budgétaire du Gouvernement.

Depuis 2008, cette stratégie s'inscrit par ailleurs dans un horizon pluriannuel depuis la consécration, par la Constitution, des lois de programmation des finances publiques (LPFP), catégorie de lois appelée à définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques ». Les lois de programmation des finances publiques prévoient un cadrage budgétaire triennal des dépenses de l'État, le budget pluriannuel, qui comprend un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par mission pour trois années. Le budget pluriannuel sert de base à la préparation des projets de loi de finances 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 la compétence exclusive de la préparation des lois de finances d'autres acteurs, comme la direction de la législation fiscale pour 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 clef. 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.

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 permanent avec les ministères

Les relations avec les ministères s'organisent davantage autour des réformes structurantes et du dialogue de performance, les ministères ayant, depuis la mise en œuvre de la LOLF, des marges de manœuvre accrues dans leurs choix budgétaires internes et dans la gestion de leurs crédits.

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 bilatérales, ou les directeurs des affaires financières

et les responsables de programme présentent leurs demandes en emplois et en crédits à la direction du Budget, qui les examine, avec les ministères concernés, au regard de nombreux paramètres. Les demandes sont-elles suffisamment documentées ? Les réformes proposées s'inscrivent-elles dans une logique de maîtrise de la dépense publique ou d'optimisation de celle-ci ?

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 à ce que la répartition par action proposée par le ministère soit soutenable, compte-tenu, notamment des dépenses obligatoires et innécessaires.

Parallèlement, la direction veille, à l'occasion des conférences de performance, à actualiser et à enrichir, en concertation avec les départements ministériels, les objectifs stratégiques et les indicateurs de performance de chaque programme du projet de loi de finances.

## Trois lois de finances rectificatives en 2012

**La première loi de finances rectificative du 14 mars 2012**, présentée par le précédent Gouvernement, prévoyait notamment une hausse de la TVA de 1,6 points pour alléger le coût du travail ainsi que le premier versement, soit 6,5 milliards d'euros, de la part française de la dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité (MES).

**La seconde loi de finances rectificative**, publiée le 16 août 2012, a mis en œuvre les premiers engagements du nouveau Gouvernement : l'augmentation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire, la hausse du SMIC et la réforme des retraites (départ à 60 ans pour les « carrières longues »), sans détériorer le solde de l'État. Le texte de loi prévoyait ainsi 7,2 milliards d'euros de recettes supplémentaires et 1,5 milliard d'euros de gel des dépenses. La loi de finances rectificative a par ailleurs abrogé la TVA sociale ainsi que le dispositif d'heures supplémentaires défiscalisées. Elle a en revanche instauré une contribution exceptionnelle sur la fortune pour les personnes dont le patrimoine net imposable est supérieur à 1,3 millions d'euros. Enfin, l'abattement sur les successions et donations a été abaissé à 100.000 euros au lieu de 160.000 euros. Plusieurs mesures ont été ajoutées au texte initial par les parlementaires, parmi

lesquelles le durcissement de la taxation des parachutes dorés et des retraites chapeau.

**La troisième loi de finances rectificative**, loi de fin d'exercice promulguée le 29 décembre 2012, procède aux ouvertures et aux annulations de crédits rendus nécessaires en fin de gestion par l'exécution de la loi de finances initiale. Elle procède également aux ouvertures de destinées à financer une dotation en capital de la banque Dexia (2,6 milliards €).

Ce collectif budgétaire propose également plusieurs mesures visant à lutter contre la fraude et l'optimisation en matière fiscale et sociale. Les mesures adoptées dans ce cadre améliorent les moyens d'action de l'administration et l'efficacité du contrôle fiscal et ciblent les fautes les plus graves et les plus fréquentes.

Enfin, ce texte permet la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et la recherche (CICE), mesure phare du Gouvernement en faveur de la croissance. Le texte, afin de financer le CICE, prévoit de modifier les taux de TVA à compter du 1er janvier 2014, le taux réduit de 5,5 % étant ramené à 5 %, le taux intermédiaire étant porté de 7 à 10 % et le taux normal de 19,6 à 20 %.

## La loi de finances initiale pour 2013

La loi de finances pour 2013 a été publiée au Journal Officiel du 30 décembre 2012. Hormis la prise en compte en cours de débat parlementaire du ressaut de la contribution française au budget européen, la loi de finances stabilise les dépenses de l'État en 2013 sur le périmètre de la norme « 0 valeur », comme le Gouvernement s'y était engagé.

**La loi de finances initiale pour 2013 prévoit 20 milliards d'euros de prélèvements nou-**

**veaux** : la moitié porte sur les entreprises, l'autre sur les ménages les plus aisés. Une tranche d'imposition nouvelle à 45 % a été créée dans le barème de l'impôt sur le revenu (au-delà de 150 000 euros par part fiscale).

La loi prévoit plus généralement un alignement des règles d'imposition pour les revenus du capital et du travail. Le plafonnement des niches fiscales est abaissé à 10 000 euros. Parmi les autres dispositions figurent notamment la sup-



pression du dispositif d'exonération à 90 % des plus-values sur les cessions de titre de participation.

**10 milliards d'économies dans les dépenses de l'État.** Les dépenses de fonctionnement des ministères sont réduites de 5 %. La masse salariale et les effectifs de l'État étant stabilisés sur la durée du quinquennat, la loi prévoit la création de postes en faveur de l'Enseignement, la sécurité et la justice compensée par la suppression de postes dans les autres ministères. Des efforts sont également demandés en matière d'emploi aux opérateurs (hors Pôle Emploi et universités). Enfin, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sont stabilisés en valeur par rapport à 2012.

**Plusieurs amendements ont modifié le projet initial du Gouvernement**, et ont porté le solde

budgétaire de l'État à -62,3 milliards d'euros, contre -61,6 milliards d'euros initialement. Cette dégradation s'explique principalement par la prise en compte par le Gouvernement de l'adoption du budget pour 2013 de l'Union européenne, ainsi que d'un budget rectificatif pour 2012, qui se traduira par des appels de fonds auprès des États membres ; la contribution prévisionnelle de la France au budget européen a ainsi été portée de 19,6 milliards à 20,4 milliards d'euros.

Par ailleurs, la hausse de la redevance audiovisuelle a par exemple été accrue par rapport à la proposition initiale du Gouvernement afin de compenser la diminution prévue des recettes publicitaires de France Télévisions : la redevance 2013 est portée avant indexation à 129 euros en métropole et à 83 euros en outre-mer.

## La procédure budgétaire

L'élaboration du budget de l'État pour une année n comprend plusieurs étapes et suit un calendrier bien défini, s'étalant de novembre de l'année n-2 à septembre de l'année n-1. Cette préparation fait intervenir de nombreux acteurs, que coordonne la direction du Budget. Ainsi, au terme de onze mois de préparation, le projet de loi de finances initiale est officiellement présenté en conseil des ministres, 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 (comme 2012) permettent de définir une trajectoire pour trois ans, comprenant notamment des plafonds de dépenses par missions budgétaires, alors que les années impaires (comme 2014) voient la mise en œuvre de cette programmation. Chaque préparation de loi de finances initiale suit néanmoins les mêmes étapes préparatoires.

En amont de cette préparation la direction du Budget effectue un travail d'analyse de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques de toutes les administrations publiques et d'identification de pistes de réformes structurelles à moyen-terme. Cette analyse, interne à la direction du Budget, permet de dégager des propositions d'orientations pour l'élaboration de la loi de finances.

La première étape concrète de la préparation de la loi de finances n, 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. Ces réunions permettent, en outre, de déterminer les économies envisageables pour les 3 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. 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).

A l'issue de ces conférences, le Premier ministre apprécie les 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. A 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 ministères, 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 lendemain de sa publication soit à la toute fin du mois de décembre.

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

**La performance des politiques publiques : une exigence constante portée par la direction du Budget**

**Une meilleure formalisation du dispositif de performance**

Conformément aux engagements de transparence, d'efficacité et d'efficience énoncés dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la performance structure le pilotage des politiques publiques.

Dans ce cadre, la direction du Budget est garante de la cohérence et de la qualité des documents budgétaires. Elle appuie les ministères, et particulièrement les responsables de programmes, dans la définition à la fois des objectifs de chaque programme, qui traduisent les priorités stratégiques de l'action publique, et des indicateurs de performance qui permettent d'apprécier l'atteinte de ces objectifs.

La direction du Budget veille à ce que ces objectifs, qui ont vocation à être déclinés en objectifs opérationnels dans les services, et les indicateurs permettant de les apprécier, soient pertinents, réalistes et vérifiables, afin que les résultats puissent être mesurés et analysés au terme de l'exercice budgétaire, et particulièrement au moment de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement.

**Une meilleure appréhension des résultats de l'action publique**

Les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement présentent, au regard des engagements pris en loi de finances initiale, les résultats effectivement obtenus une fois le budget exécuté. Les RAP comportent une analyse des résultats et, le cas échéant, les éléments de justification des écarts entre la prévision initiale et l'exécution constatée.

Ces informations sont essentielles à la qualité du débat budgétaire et au contrôle par le Parlement de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique ; la direction du Budget s'attache, à chaque exercice, à améliorer le suivi et l'analyse des données prévisionnelles de la loi de finances initiale et des résultats finalement atteints, avec une explication des écarts entre les deux.

**Une attention particulière portée à la fiabilisation des mesures d'efficience**

Dans cette perspective d'amélioration et de fiabilisation continue du dispositif de performance, la direction du Budget poursuit la généralisation d'indicateurs transversaux attachés à l'ensemble des programmes de soutien. Ces indicateurs permettent de mesurer l'efficience des fonctions supports, comme la gestion des ressources humaines ou l'immobilier, et des objectifs communs à l'ensemble des ministères, tels que le respect de l'obligation d'emploi des personnes handicapées. Ils permettent d'évaluer le rapport entre les moyens engagés et l'action réalisée et de comparer le coût des fonctions supports des différents ministères. A titre d'exemple, l'année 2012 a été notamment consacrée à la généralisation pour le PLF 2013, à tous les ministères, du nouvel indicateur d'efficience de la fonction achat.

**La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) : une composante du dispositif de performance**

La direction anime par ailleurs les travaux interministériels sur la comptabilité d'analyse des coûts (CAC), outil de transparence budgétaire, qui permet de compléter la présentation des coûts directs affectés à une politique publique et reconstitue, à l'attention du Parlement les dépenses et coûts dits « complets » de chaque programme et action de politique publique, en y intégrant

les dépenses et coûts indirects, consommés notamment sur les fonctions de pilotage ou les fonctions support (personnels, informatique, immobilier, etc.).

**Le contrôle de gestion : un dispositif global d'appui et d'optimisation du pilotage**

Le contrôle de gestion permet d'améliorer le pilotage stratégique des politiques publiques, d'optimiser leur mise en œuvre opérationnelle et de vérifier l'adéquation entre les résultats obtenus, les moyens déployés et les objectifs assignés. C'est à ce titre un outil de pilotage de la performance, en particulier pour les responsables de la fonction financière ministérielle, 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. La direction veille à faire connaître et à mutualiser les bonnes pratiques, qu'il s'agisse de processus ou d'outils. La contribution du contrôle de gestion au pilotage de la performance se manifeste par l'apport de tableaux de bord adaptés, comportant des indicateurs pertinents, et par l'animation du dialogue de gestion entre les niveaux de responsabilité. L'objectif est de pouvoir alerter en temps utile les décideurs, et d'aider à la définition et à la mise en œuvre de toute action corrective, permettant d'améliorer les rapports entre moyens alloués, objectifs fixés et réalisations constatées.

Le 30 mars 2012, le directeur du Budget a annoncé en réunion plénière des contrôleurs de gestion le lancement à l'horizon 2013, d'importants travaux conduits en concertation avec les ministères qui permettront de réactualiser la circulaire du 21 juin 2001 et le guide méthodologique associé.



Mission de la performance de l'action publique © SG-Ph. Ricard

**Un indicateur transversal d'efficience de la fonction achat : les « gains achat »**

Les achats de l'État représentent un levier considérable d'optimisation de la dépense publique. Depuis 2009, le service des achats de l'État a élaboré des stratégies d'achat sur certains segments, avec une cible de gains fixée à 1 milliard d'euros sur la période 2010-2012.

Sous l'impulsion de la direction du Budget qui a travaillé en liaison étroite avec le SAE, cet effort est désormais retracé depuis 2012, sous la forme d'un nouvel indicateur transversal d'efficience de la fonction achat, décliné au titre du PLF 2013 sur tous les ministères.

Cet indicateur qui s'inscrit dans une perspective pluriannuelle, traduit un engagement ministériel fort en termes de recherche d'efficience de la fonction achat. S'agissant de l'action du SAE, un indicateur consolidé de type reporting est rattaché au programme 218, « conduite et pilotage des politiques économique et financière » : il permet de suivre les gains relatifs aux actions

interministérielles animées par le SAE mais également d'assurer la consolidation des gains recensés au sein des différents départements ministériels. S'agissant des ministères, l'indicateur d'efficience est rattaché par convention aux programmes support.

Si l'objectif est d'acheter mieux et à moindre coût, le gain « achat » ne traduit pas directement une économie budgétaire. Il permet de mieux analyser et valoriser le travail et la contribution des acheteurs et s'inscrit dans une logique de suivi renforcé des achats.

Une mission IGF conduite en 2013 sur les achats de l'État et de ses établissements publics a émis un certain nombre de recommandations qui devraient permettre de sécuriser davantage les cibles réparties par ministère et de rapprocher ces gains avec les gains budgétaires.

## Une nouvelle impulsion au contrôle de gestion interministériel

Les principes définissant, organisant et structurant le contrôle de gestion dans les ministères étaient définis, jusqu'en 2012, dans une circulaire interministérielle (DB/DIRE) datant du 21 juin 2001 et intitulée « Développement du contrôle de gestion dans les administrations ».

Ces principes et règles avaient par ailleurs été détaillés et illustrés dans un guide méthodologique de 2002 (DIRE/DGAFF), destiné à l'ensemble des services de contrôle de gestion dans les ministères. Aucune actualisation des règles, principes et bonnes pratiques n'avait été entreprise depuis le lancement des plans ministériels (2002-2004) de développement et de généralisation du contrôle de gestion définis par la circulaire de 2001, ni après la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (dès 2006). Par ailleurs, l'application de la circulaire n'avait pas non plus fait l'objet d'un bilan ad hoc.

Dans ce contexte, la direction du Budget, sous l'égide de la mission dédiée à la performance de l'action publique, a entrepris en 2012 la révision de cette circulaire, afin d'actualiser les principes et pratiques du contrôle de gestion. Dans le souci d'une constante recherche d'efficience du pilotage des finances publiques, la direction du Budget a estimé nécessaire de pouvoir tout à la fois effectuer la synthèse des bonnes pratiques du contrôle de gestion et formaliser l'ensemble de ces pratiques autour d'une base interministérielle commune. L'objectif est bien d'actualiser les fondamentaux du contrôle de gestion en mutualisant ainsi les outils développés et en recensant les savoir-faire qui se sont sédimentés dans les ministères.

La mise en chantier de travaux de refonte de la circulaire, lancée par le directeur du Budget lors de la réunion plénière des contrôleurs de

gestion des programmes de l'État du 30 mars 2012, s'appuie essentiellement sur le réseau du contrôle de gestion interministériel (responsables et correspondants ministériels membres du C3G – comité de coordination du contrôle de gestion -), animé par la direction.

À l'été, la direction a proposé au réseau interministériel la mise en place d'un groupe de travail et de réflexion dédié à l'actualisation de la circulaire (GT-CdG). Dix ministères volontaires ont participé aux travaux qui ont porté entre septembre et décembre 2012 sur des thèmes fondateurs, comme la définition du contrôle de gestion et son positionnement au sein des ministères, et sur des thématiques plus opérationnelles comme la production de tableaux de bord actualisés, véritables outils d'aide au pilotage des responsables opérationnels.

Le groupe de travail interministériel a également dressé le bilan du développement du contrôle de gestion de 2001 à 2012 dans les ministères. Les travaux animés en 2012 par la direction du Budget ont ainsi permis d'amorcer l'actualisation de la nouvelle circulaire relative au cadre de référence du contrôle de gestion dans les services de l'État, et d'envisager simultanément la confection d'un nouveau guide pratique associé.

Ces travaux, qui devraient être finalisés courant 2013, contribueront de façon décisive à l'institutionnalisation, à la structuration et à la professionnalisation d'un dispositif de contrôle de gestion dans les ministères. Il s'agit là d'un maillon essentiel de la démarche de renforcement du pilotage de la performance de l'action publique, avec pour objectif de contribuer au respect de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques.

## L'expérimentation de la CAC dans le système d'information CHORUS a permis d'engager la fiabilisation et l'harmonisation des pratiques ministérielles

La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) rend possible l'évaluation du coût complet d'une politique publique à travers la reconstitution des coûts indirects de chaque programme qui sont consommés notamment sur les fonctions de pilotage ou les fonctions supports (personnels, informatique, immobilier, etc.).

En 2012, la direction du Budget a souhaité valoriser davantage la CAC en tant que procédure d'évaluation des coûts de chaque programme et action de politique publique. La poursuite des travaux d'expérimentation de la production de la CAC dans Chorus a permis de dégager les axes de fiabilisation et d'harmonisation des principes de tenue de cette comptabilité pour l'ensemble des ministères.

La CAC était jusqu'alors trop hétérogène, établie selon des procédures reposant uniquement sur des fichiers Excel, relativement opaque, instable et difficilement auditable. Certains ministères s'étaient fortement investis mais le système utilisé, parfois d'une grande complexité, pouvait contenir quelques lourdeurs. D'autres, faute de standard commun, n'avaient pas développé et valorisé suffisamment la démarche au sein de leurs services. Une trop grande disparité pouvait ainsi disqualifier auprès des parlementaires et des gestionnaires les restitutions et résultats présentés dans les annexes budgétaires.

### Une nécessaire revalorisation de la CAC

Afin de renforcer la fiabilité et l'auditabilité des données et de garantir la solidité

des informations financières, la mission Performance de l'action publique de la direction du Budget s'est engagée, en concertation avec chaque service ministériel compétent et avec l'appui de l'AIFE, à harmoniser et à structurer au sein de l'outil CHORUS les pratiques ministérielles et de garantir in fine une information transparente au Parlement.

L'adoption du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, a par ailleurs réaffirmé la nécessité, dans une démarche de performance publique, de restituer les données comptables. Ce décret a contribué à redéfinir le caractère obligatoire de la CAC.

Une première phase d'expérimentation CHORUS supervisée par la direction du Budget, avec le concours de la DGFIP et de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) a donc été engagée auprès d'un ensemble de ministères pilotes (MESR, MAE, MINFIN et MINDEF).

Ces travaux ont permis d'aboutir à la construction d'un modèle basé sur des standards et des référentiels communs, gage de sécurisation et de mise en qualité des comptes de l'État, à travers notamment l'automatisation dans l'outil Chorus des processus des retraitements.

Les bons résultats obtenus ont conduit à proposer la généralisation du dispositif, l'objectif étant d'assurer via Chorus l'élaboration de l'ensemble des volets CAC présentés dans les projets annuels de performance pour le PLF 2014.

# 4

## S'ASSURER QUE LA GESTION INFRA-ANNUELLE RESPECTE LES OBJECTIFS FIXÉS EN TERME DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ET DE PERFORMANCE



Bureau du suivi de l'exécution budgétaire © SG-DH Simon

### La prévision et le suivi de l'exécution du budget

Avec le vote de la loi de finances initiale, le Parlement donne au Gouvernement une autorisation budgétaire qui s'apparente à une faculté, mais non à une obligation, de dépenser.

L'exécution du budget de l'État obéit à un certain nombre de règles qui visent à garantir que les plafonds de dépenses votés par le Parlement ne seront pas dépassés, tout en offrant aux gestionnaires une certaine souplesse. Il revient à la direction du Budget de suivre et piloter l'exécution des dépenses de l'État de façon transversale en veillant à la régularité de la gestion et à la conformité de l'exécution au regard des engagements budgétaires pris devant le Parlement dans le cadre des lois de finances et des lois de finances rectificatives, particulièrement s'agissant du respect de la norme de dépenses.

Pour garantir le respect de ces objectifs, est constituée en début d'année à partir des crédits de chaque programme une réserve de précaution, outil essentiel de la régulation budgétaire, destinée à couvrir les aléas en dépenses qui peuvent survenir en cours d'exécution. La responsabilité de la direction du Budget en matière d'exécution nécessite également tout au long de la gestion une analyse permanente afin de comprendre, de prévoir et d'anticiper les évolutions de la dépense de l'État.

La loi de finances étant construite sur des hypothèses macroéconomiques et financières, la gestion budgétaire peut avoir à faire face à des imprévus au cours de l'exécution qui peuvent avoir un impact sur les dépenses. La direction doit par conséquent anticiper, tout au long de l'année, ce que seront les dépenses en fin d'année, et pro-

## TERME DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ET DE PERFORMANCE

poser, le cas échéant, des mesures correctrices lorsque la prévision tend à s'écarter de la loi de finances initiale et du respect de la norme de dépenses.

**Le suivi de la norme de dépenses**

Le pilotage de l'exécution du budget de l'État s'exerce à travers le suivi de la norme de dépenses, qui constitue un des principaux outils de gestion et de pilotage des finances publiques à la disposition du Gouvernement.

À l'occasion du dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement s'engage à maîtriser les dépenses incluses dans un périmètre donné en respectant un taux d'évolution fixe : la norme de dépenses. Cet objectif permet au Gouvernement de rendre compte de manière transparente de sa maîtrise des dépenses de l'État devant le Parlement. Le champ de la norme de dépenses recouvre l'ensemble des dépenses de l'État considérées comme pilotables : il inclut les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales, mais exclut la charge de la dette ainsi que les contributions de l'État et de ses opérateurs au financement des pensions des fonctionnaires qui sont des dépenses plus rigides et héritées du passé, par conséquent difficilement pilotables. De plus, en excluant la charge de la dette et les pensions, la norme de dépenses permet d'éviter que les éventuels gains liés à une sous-exécution de la charge de la dette et à la réforme des retraites ne soient recyclés vers d'autres dépenses ; il s'agit donc d'une règle vertueuse et auditable qui facilite la lecture de l'exécution du budget de l'État.

Particulièrement structurante, cette norme nécessite une grande exigence de rigueur et de transparence dans le suivi de l'exécution des dépenses de l'État : afin de servir d'outil d'aide à la décision, des prévisions de dépenses doivent être réalisées sur le champ de la norme en cours d'année, en partant de

la maille budgétaire la plus fine et en analysant la dépense de l'État, poste par poste, programme par programme, et ministère par ministère.

**Plusieurs exercices de prévision d'exécution en cours d'année**

La direction du Budget procède à un travail d'analyse périodique de l'exécution de la dépense au niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire, au niveau du programme, puis au niveau de la mission. Ces travaux permettent notamment, à la lueur des données disponibles sur la gestion de l'exercice précédent, d'actualiser la prévision d'exécution de l'exercice en cours par rapport aux hypothèses retenues dans la LFI. Ces analyses permettent d'analyser les données relatives aux déterminants de la dépense, comme par exemple le nombre de bénéficiaires d'une prestation versée par l'État, et, plus globalement, de prendre en compte tout facteur – ou aléa – nouveau pouvant entraîner un écart avec la prévision établie au moment de la loi de finances initiale.

Pour estimer le niveau d'évolution spontanée de la dépense, la direction du Budget recourt notamment à l'échange d'informations avec ses correspondants ministériels. La direction s'appuie également sur l'expertise des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), qui sont en contact quotidiennement avec les gestionnaires ministériels et disposent par conséquent d'une bonne connaissance des dossiers techniques du ministère auprès duquel ils sont placés. La direction du Budget utilise l'ensemble de ces informations pour établir une prévision de l'évolution spontanée des dépenses de l'État et proposer ensuite des mesures de redressement qui permettront de corriger les dérapages éventuels.

S'agissant plus spécifiquement des dépenses de personnel, la prévision d'exécution s'appuie également sur des outils ad

hoc développés par la direction du Budget : en particulier, l'outil « profilé » qui permet d'extrapoler les dépenses de l'année en cours sur la base de l'exécution des premiers mois de l'année et du profil de dépenses de l'année précédente. Régulièrement affiné, ce modèle de projection permet de distinguer le T2 hors CAS Pensions et le T2 CAS Pensions et de disposer d'une prévision sous-jacente de l'assiette de CAS Pensions. Une prévision d'exécution des schémas d'emplois est également réalisée en parallèle. Au mois de décembre, compte-tenu des enjeux particulier qui s'attache à la paye des agents, le suivi est particulièrement renforcé et s'effectue sur une base quotidienne. Enfin, la direction du Budget assure avec les ministères un suivi particulièrement étroit de l'ensemble des mesures statutaires et indemnitaires applicables aux personnels. Pour cela, la direction du Budget a une compétence générale pour contresigner les projets de textes réglementaires relatifs à la fonction publique ou aux fonctionnaires qui ont des répercussions financières.

En fin d'année, la prévision sert de diagnostic au Gouvernement pour décider des mesures de redressement éventuelles qui devront être mises en œuvre pour s'assurer que l'exécution respecte bien l'intention initiale du Parlement et soit cohérente avec les objectifs de trajectoire budgétaire pris devant la représentation nationale ou dans le cadre de nos engagements européens.

**La réserve de précaution et le surgel au cœur du pilotage budgétaire**

L'année 2012 a été exceptionnelle en termes de mobilisation de la réserve budgétaire pour le pilotage des dépenses de l'État.

Comme chaque année, le Gouvernement a procédé en début de gestion à la constitution d'une réserve de précaution – majorée par rapport à 2011 - à partir des crédits de chaque programme, sur la base d'un taux transversal de 6% des crédits de dépenses autres que de personnel des programmes du budget général de l'État (pour les dépenses de personnel, intrinsèquement moins pilotables, le taux est de 0,5%). Ces crédits mis en réserve représentaient près de 7 milliards d'euros. Prévue par l'article 51 de la LOLF, la réserve de précaution constitue un des outils de régulation de la dépense de l'État. Jusqu'à présent, la réserve jouait principalement un rôle de « facteur modérateur » du rythme de progression de la consommation des crédits : en effet, les fonds « gelés » ne peuvent être consommés qu'avec l'autorisation du ministre chargé du budget. En 2012, au vu de l'importance des dérapages apparus en gestion, la réserve de précaution a été pleinement mobilisée pour compenser ces dérapages par des annulations de crédits, et ainsi concourir au respect de l'objectif de norme de dépenses défini par le Gouvernement en début d'année.

Une première vague d'annulations sur réserve a été décidée lors de la première loi de finances rectificative pour 2012, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, de manière à compenser, pour partie, les moindres encaissements de recettes liés à la dégradation de la conjoncture et de contribuer ainsi au respect de la trajectoire de solde.

A l'été 2012, compte tenu des risques de dépassements en dépenses - non financées - identifiés par la Cour des comptes dans son audit sur la situation des finances publiques réalisé au printemps, le gouvernement a décidé de majorer la réserve de précaution restante de 1,5 milliard d'euros et de maintenir ces crédits gelés jusqu'aux arbitrages de fin de gestion à titre préventif. Ce surgel a permis de disposer de marges importantes pour faire face aux dépenses non financées ; en abondant la réserve de précaution, le gouvernement s'est ainsi donné une faculté d'annulation de crédits plus importante, qui s'est révélée cruciale pour organiser le financement de la fin de gestion.

## Des annulations de crédits à un niveau inédit en 2012

Les annulations de crédits HT2 réalisées en 2012 portent sur 3,7 milliards d'euros de crédits. Environ 2,7 milliards d'euros ont porté sur des crédits mis en réserve, soit près de deux fois plus qu'en 2011. Les annulations sont intervenues principalement, et de façon assez exceptionnelle, en début d'année, en mars 2012, à la faveur de la première loi de finances rectificative, puis en fin de gestion au moment de la loi de finances rectificative de fin d'année.

La première loi de finances rectificative pour 2012 prenant acte de la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2012, revue à 0,5%, a procédé à l'annulation de crédits, afin d'amortir partiellement les effets de la dégradation de la conjoncture sur le solde budgétaire par des économies en dépenses : ainsi, 1,2 milliard d'euros de crédits mis en réserve en début d'année ont été annulés.

A partir du mois d'octobre, le travail de prévision d'exécution réalisé par la direction du Budget a permis de confirmer et fiabiliser les dérapages de certaines dépenses, - notamment la hausse inéluctables de plusieurs dispositifs sociaux comme l'aide au logement ou l'allocation adulte handicapé. Afin de pourvoir au financement de ces dépassements, et compenser ceux-ci par des économies en dépenses sur d'autres champs, la loi de finances rectificative de fin d'année a procédé, sur proposition du Gouvernement, à l'annulation de 2,3 milliards d'euros de crédits de HT2 : ce schéma de financement, extrêmement rigoureux, a permis de financer la fin de gestion, tout en garantissant le respect de la norme de dépenses.

En fournissant une marge d'annulation importante pour sécuriser l'exécution, la réserve de précaution, et notamment son abondement réalisé par surgel à l'été 2012, a contribué pleinement au respect des objectifs de maîtrise de dépense publique du Gouvernement. Dans un contexte de rétablissement des comptes publics, la réserve de précaution apparaît comme l'outil privilégié du Gouvernement pour le pilotage des dépenses de l'Etat en cours d'exécution.

Bien que la loi de finances rectificative de fin d'année ait été promulguée le 29 décembre 2012, l'ensemble des dépenses prévues par celle-ci a pu être exécuté en une seule journée, avant la clôture de la gestion le 31 décembre, grâce au système d'information financière Chorus et à la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense en administration centrale. En particulier, l'opération, délicate à mettre en œuvre, de recapitalisation de la banque Dexia a été accomplie en une seule journée.

## La Direction, acteur clé dans la procédure de certification des comptes de l'Etat

En vertu de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes certifie, depuis l'exercice 2006, les comptes de l'Etat en comptabilité d'exercice. Véritable « commissaire aux comptes » de l'Etat, la Cour des comptes se prononce sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat. Dans un contexte où les exigences de transparence et de qualité financière des Etats vont croissant, la certification constitue un acte essentiel de la stratégie de pilotage des finances publiques. Si la direction du Budget n'est pas le producteur des comptes, rôle tenu par la direction générale des finances publiques (DGFIP), elle est cependant pleinement associée à la procédure de certification des comptes de l'Etat. Par sa connaissance fine et transversale de l'ensemble du champ de la dépense de l'Etat, elle constitue en effet un interlocuteur de référence pour le producteur des comptes. Par ailleurs, des enjeux essentiels de pilotage des dépenses publiques peuvent découler des options comptables retenues dans la présentation de la situation financière et comptable de l'Etat. A titre d'exemple, la direction du Budget apporte une attention particulière aux provisions, inscrites au passif, qui ne sont pas des dettes faisant l'objet d'engagements juridiques mais qui retracent néanmoins des facteurs de sortie de ressources probables. En effet, ces provisionnements qui consistent à retracer dans le présent les motifs probables de charges futures doivent être appréciés de manière appropriée afin de trouver un bon équilibre entre, d'une part, le souci d'exhaustivité des engagements financiers probables de l'Etat et de transparence des comptes et, d'autre part, la nécessité de ne pas surestimer le niveau de rigidité de la dépense.

### Un processus en deux temps

Concrètement, et dès la première phase de la procédure de certification en début d'année, la direction du Budget se prononce sur la base des éléments développés par la Cour dans son bilan des missions intermédiaires comptables.

Elle intervient ensuite de façon décisive dans la seconde phase du processus de certification qui débute en mars et se poursuit jusqu'à l'acte de certification. Cette phase contradictoire, entre l'administration et la Cour des comptes, qui se caractérise par des échanges nourris dans le cadre d'observations d'audits, peut impliquer chaque bureau sectoriel de la direction du Budget, en fonction des sujets sur lequel le certificateur décidera de porter son attention. Cette phase est coordonnée et instruite en synthèse par le bureau de l'exécution budgétaire. Une fois la position de la DB arrêtée sur les observations d'audit qui l'intéressent, des éléments de réponse sont communiqués à la DGFIP afin d'être pris en compte dans la réponse qui sera adressée à la Cour des comptes sur chaque observation d'audit.

A l'issue de la phase d'examen des observations d'audit, la Cour des comptes produit l'acte de certification, qui est appuyé d'un rapport. Ce document donne lieu à une procédure de contradiction durant laquelle le directeur du Budget est auditionné avec ses homologues de la direction générale des finances publiques et de la direction générale du trésor. Les ministres font également connaître par écrit leurs observations sur l'acte de certification.





Réunion des CBCM à Bercy © SG-Ph. Ricard

## 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 réseau de contrôleurs budgétaires, en administration centrale, dans les ministères – les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM)- et en région- les contrôleurs budgétaires régionaux. Ce réseau de contrôle contribue au respect de la loi de finances tout au long de l'exécution du budget, de la mise en place des crédits au suivi budgétaire des engagements pour faire respecter l'autorisation parlementaire.

### Des procédures renforcées dès 2013

Les contrôleurs budgétaires contribuent à la prévention des dérives budgétaires et veillent à alerter la direction du Budget des différents risques budgétaires. Leur mission, à ce titre est plurielle : ils assurent le contrôle a priori des actes à enjeu important et examinent l'ensemble des pratiques budgétaires des gestionnaires (par exemple, en matière d'engagements ou de couverture des dépenses obligatoires et inéluctables).

Ils conseillent également les gestionnaires, notamment sur l'évaluation des besoins d'autorisations d'engagements pour couvrir la réalité des engagements juridiques prévisibles.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) donne au CBCM les moyens d'exercer pleinement sa responsabilité. Il réaffirme sa mission et consolide les moyens dont il dispose :

- le CBCM vise le document de répartition initiale de crédits et des emplois, qui remplace désormais la programmation budgétaire initiale. Ce visa conditionne la mise en place effective des crédits ouverts par la loi de finances et mis à disposition de chaque ministre.

- il procède à la mise en réserve des crédits en début d'exercice et en assure le respect tout au long de l'année.

- il vise le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, véritable instrument de pilotage et de maîtrise de la masse salariale de chaque ministre. Actualisé à plusieurs reprises au cours de l'année, ce document permet au CBCM de s'assurer en temps réel que le ministre est en mesure de respecter le schéma d'emploi présenté au Parlement ainsi que la masse salariale votée.

- Enfin, le CBCM participe aux prévisions d'exécution puisqu'après avoir visé ou donné son avis sur les documents de prévision et de programmation, il est destinataire de comptes-rendus de gestion établis par le ministère de façon régulière. Il fournit en mai et en septembre un compte-rendu d'exécution pour les programmes dont il a la charge. Ces comptes-rendus apportent à la direction du Budget une analyse étayée de l'exécution du budget de chaque ministère.

Le CBCM peut par ailleurs s'appuyer sur les contrôleurs budgétaires régionaux pour une information approfondie sur la gestion des budgets opérationnels de programme déconcentrés, ce qui lui permet de disposer d'une vision globale de la gestion d'un ministère.

### La mise en place du contrôle interne budgétaire est désormais obligatoire dans les ministères

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) qu'ils ont désormais obligation de déployer (art 170 du GBCP). Différent du contrôle budgétaire, le contrôle interne budgétaire directement mis en œuvre par les ministères gestionnaires, poursuit les mêmes objectifs que le contrôle budgétaire exercé pour le compte du ministre en charge du budget : la qualité de la comptabilité budgétaire et la soutenabilité de la programmation budgétaire et de son exécution.

## Pour un suivi plus rigoureux des crédits de personnel et des autorisations d'emplois : le DPGCEP

Les dépenses du titre 2 représentent un enjeu particulier en matière de soutenabilité budgétaire. Elles portent tout d'abord sur des masses financières conséquentes. Par ailleurs, ces dépenses sont des données difficiles à suivre car, si elles résultent en partie d'actes de gestion ayant un impact sur l'exécution du titre 2 et qui peuvent être suivis par les contrôleurs budgétaires - concours, recrutements sur contrats, mesures catégorielles, etc. -, il est en outre nécessaire d'évaluer certaines hypothèses comportementales, comme les intentions de départ à la retraite. Enfin, même si les besoins sont initialement mal définis, il est évidemment inconcevable de ne pas exécuter les dépenses de personnel.

Dès 2011, face à ces enjeux, et dans le souci de mieux maîtriser les risques, la direction du Budget a élaboré des outils ad hoc qui permettent aux CBCM comme aux ministères de prévoir plus précisément la masse salariale, et par conséquent, d'affiner le travail de programmation et de suivre de façon plus rigoureuse l'exécution des crédits du titre 2 et des autorisations d'emploi.

Les documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGCEP) ont acquis une base réglementaire dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Dès 2013, le DPEGCP doit être établi en début de gestion par chaque ministère et soumis au visa du CBCM. Ce nouveau document est accompagné d'une note qui présente notamment les risques éventuels d'insoutenabilité des dépenses de personnels, de non-respect du plafond d'emploi et les mesures correctrices envisagées ainsi

que les perspectives d'évolution de l'année suivante. Ce document, actualisé régulièrement en cours de gestion, permet au CBCM de s'assurer, en temps utile, que l'enveloppe de crédits de personnel autorisée par le Parlement ne sera

pas dépassée en gestion, de mieux anticiper les éventuels dérapages et de définir avec le ministère les mesures correctrices et de les faire arbitrer le plus tôt possible.

## Un contexte en évolution pour le contrôle et l'audit internes budgétaires tant pour les ministères que pour les organismes publics

### L'obligation réglementaire de déployer des dispositifs de contrôle interne budgétaire et d'audit interne budgétaire

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 et sa circulaire d'application du 30 juin 2011 prévoient le déploiement du contrôle et de l'audit internes dans chaque ministère.

Plus particulièrement, avec le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, les ministères sont désormais tenus de mettre en place des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable ; ceux-ci doivent s'inscrire dans des cadres de référence qui sont définis par le ministre chargé du Budget. A ce titre, la mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB) élabore le cadre de référence interministériel applicable au contrôle interne budgétaire. Celui-ci est disponible sur le forum de la performance.

Il est régulièrement mis à jour et enrichi du fait notamment des évolutions réglementaires et des retours d'expérience des travaux de mise en œuvre du CIB par les ministères.

Parallèlement, les organismes publics relevant du Titre 3 du décret GBCP, dont le nouveau cadre budgétaire et comptable entre en vigueur à compter de l'exercice 2016, sont également appelés à déployer des dispositifs de contrôle

interne budgétaire et comptable. A cet effet, un cadre de référence adapté sera établi.

### L'appui au déploiement du CIB au sein des services de l'Etat et l'animation d'un réseau de référents ministériels de CIB

Le ministre du Budget est également chargé, par ce même décret, de veiller à la mise en œuvre des cadres de référence des contrôles internes budgétaire et comptable par les ministères. Dans ce but, la MACIB appuie et suit les travaux de CIB engagés par les ministères : elle peut ainsi rendre compte de leur avancement, soutenir les développements tout en s'assurant de leur cohérence avec le référentiel interministériel. Afin de faciliter les échanges entre ministères et de favoriser le partage des bonnes pratiques, la MACIB a constitué à l'automne 2012 un réseau des référents ministériels du contrôle interne budgétaire : alternant réunions plénières et ateliers pratiques, le réseau a pu ainsi confronter les pratiques ministérielles en matière de gouvernance de la gestion et du CIB et de cartographie des risques budgétaires, tout en assurant le partage de l'information utile aux travaux de CIB ministériels.

Les ministères de la Culture, de la Défense, du Travail, et de l'Économie et des Finances ont poursuivi leurs travaux de déploiement du contrôle interne budgétaire. En 2012, trois autres



Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (au centre) avec leurs correspondantes du ministère de la Culture © SG-DH Simon

ministères, Justice, Écologie et Agriculture se sont engagés dans la démarche. Par ailleurs, de premiers déploiements du contrôle interne budgétaire dans des services déconcentrés sont intervenus en 2012 : sont ainsi concernées trois directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et trois directions interrégionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

### La contribution à l'élaboration de la méthodologie des audits internes budgétaires

Dans le domaine de l'audit, la MACIB, comme membre du comité d'harmonisation de l'audit

interne (CHAI) où elle représente le directeur du Budget, a participé aux travaux méthodologiques relatifs aux audits budgétaires et comptables.

Ceux-ci ont conduit à la production d'une première série de documents : une typologie des audits budgétaires et comptables, un vademecum des audits comptables et trois guides opérationnels d'audit portant sur les processus comptables : commande publique, parc immobilier et interventions. Ils seront suivis d'un vademecum des audits budgétaires et des guides opérationnels associés.

# 5

## PARTICIPER À L'ÉLABORATION DU BUDGET COMMUNAUTAIRE ET À SON CADRAGE PLURIANNUEL

PARTICIPER À L'ÉLABORATION DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

ET À SON CADRAGE PLURIANNUEL



### 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 7ème 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 euro-

péens, notamment ceux des pays contributeurs nets (ceux qui versent plus au budget communautaire qu'ils ne reçoivent), afin de rapprocher les positions des pays membres au sein du Conseil.

Elle joue par ailleurs un rôle permanent dans l'expertise des données financières grâce à un outil de modélisation qui lui permet de projeter et simuler l'impact des perspectives financières budgétaires, en dépenses et en recettes, en amont et à mesure de l'évolution des négociations. En fonction des hypothèses retenues, la direction est par exemple en mesure de restituer en temps réel, année par année, le montant de la contribution française au budget mais également les retours, c'est-à-dire les dépenses communautaires réalisées en France au titre des différentes politiques publiques.



Bureau des finances et des politiques de l'Union européenne © SG-Ph. Ricard

Une fois le budget annuel voté, la Commission européenne doit consulter l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement) pour la mise en œuvre de 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 du cadre financier pluriannuel 2014-2020

La direction participe par ailleurs activement à la préparation puis à la négociation du cadre financier pluriannuel du budget de l'Union européenne qui définit notamment les plafonds de crédits des différentes politiques communautaires sectorielles. L'année 2012 a été marquée par la poursuite, et l'aboutissement, début 2013, des négociations du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Dans ce cadre, la direction 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 pays membres contributeurs nets. Enfin, le directeur du Budget a fait partie de la délégation conduite par le Président de la République lors des Conseils européens au cours desquels les chefs d'État et de Gouvernement ont déterminé les grandes lignes du futur cadre financier pluriannuel pour les années 2014 à 2020.

## La négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne

L'année 2012 a été marquée par la poursuite, et l'aboutissement début 2013, des négociations du cadre financier pluriannuel 2014-2020, clé de voûte de l'édifice budgétaire européen qui décide les priorités de l'Union et définit le cadre budgétaire sur la période concernée. Les pays membres n'étant pas parvenus à un consensus lors du Conseil européen des 22 et 23 novembre 2012, ils se sont réunis une nouvelle fois lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 au cours duquel ils ont trouvé un accord sur le cadre financier pluriannuel. Lors de ces deux Conseils, le directeur du Budget a fait partie de la délégation conduite par le Président de la République.

Préalablement, et dès 2011, la direction a préparé en lien étroit avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) la position française sur l'ensemble du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Elle a également travaillé avec les services de l'Élysée afin de déterminer le format des résultats de simulations réalisées grâce à son outil de modélisation afin d'en faire un véritable outil d'aide à la décision. Ces projections permettent à la fois de présenter et d'expliquer les chiffres, comme par exemple de calculer les « lignes rouges » de la France en termes de contribution nationale et de dépenses par rubrique (politique agricole commune, politique de cohésion...).

#### La « boîte de négociation » et le conseil de novembre 2012

Les négociations ont véritablement pris leur essor lorsque la présidence danoise a présenté en mai 2012 aux représentants permanents des Vingt-sept à Bruxelles, réunis au sein du Coreper, ce qu'on appelle traditionnellement la « boîte de négociation », document de négociation structuré qui reprend les propositions de la Commission et une synthèse des options de négociation entre les 27 États membres. La boîte de négociation couvre les volets dépenses et recettes du cadre financier pluriannuel 2014-2020, elle évolue au fur et à mesure des négociations.

L'accord sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 devait être conclu au cours du sommet européen des 22 et 23 novembre 2012. Mais, au terme de celui-ci, les États membres ont estimé nécessaire de se réunir à nouveau lors d'un prochain Conseil et ont donné mandat au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, de poursuivre les consultations en vue de parvenir à un consensus entre les 27 États membres début 2013 (puis 28 avec l'adhésion de la Croatie au 1er juillet 2013).

Au-delà des désaccords importants sur le niveau souhaitable des dépenses et leur ventilation par politique pour les années 2014-2020, une autre cause de l'échec des négociations résidait dans l'évolution du volet ressources et particulièrement sur les mécanismes de correction bénéficiant à certains États contributeurs nets au budget de l'UE (ceux qui versent plus au budget qu'ils ne reçoivent). Le Royaume-Uni bénéficie ainsi depuis 1984 de son fameux « chèque » ; l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficient également de différents rabais sur leurs contributions. La France finance à elle seule 27 % du chèque britannique ; aussi appelait-elle, comme d'autres pays, à une révision de ces mécanismes de correction.

#### Le conseil européen de février 2013

Sur la base de la dernière boîte de négociation du précédent conseil et des échanges conduits par Herman Van Rompuy, les chefs d'État et de Gouvernement se sont réunis début 2013 à l'occasion d'un conseil européen qui fut cette fois décisif.

La direction du Budget, qui accompagnait le président de la République, a pu, en temps réel, proposer des projections, en fonction des hypothèses de la présidence et des positions de négociation des différentes parties prenantes.

Le Conseil européen est parvenu à un accord politique selon lequel le montant total maxi-

mal des dépenses pour la période 2014 - 2020 s'élève à 960 milliards d'euros en engagements et 908 milliards d'euros en paiements (NB : prix 2011), soit des engagements totaux en prix courants de 1 124 milliards d'euros en incluant les dépenses hors plafonds (soit 1,04 % du RNB) et des paiements totaux de 1 024 milliards d'euros.

Comme le rappelle la communication en Conseil des ministres du 13 février 2013 : « compte tenu du contexte fortement contraint dans lequel s'est déroulée la négociation, le résultat doit être regardé avec satisfaction, au regard tant des intérêts de la France que des priorités européennes défendues par le Président de la République : soutien à la croissance, dans le prolongement du Pacte pour la croissance et l'emploi adopté en juin 2012 ; maintien des grandes politiques européennes (politique agricole commune et politique de cohésion) ; solidarité, tant au sein de l'Union (cohésion, fonds de lutte contre le chômage des jeunes, aide aux plus démunis) qu'avec les tiers (fonds européen de développement) ».

## L'outil de modélisation de la direction : un véritable outil d'aide à la décision

La direction du Budget a développé un outil ad hoc pour simuler l'impact des propositions de la Commission européenne dans le cadre des négociations du budget de l'Union européenne, budget annuel et cadre financier pluriannuel. Cet outil conçu par le bureau des finances et des politiques de l'Union européenne (7BUE) permet de projeter, simuler et modéliser l'impact des perspectives financières budgétaires, en dépenses et en recettes, en amont et à mesure de l'évolution des négociations.

Cet outil intègre préalablement les données macro-économiques de la Commission européenne : prévisions de croissance et d'inflation au sein de l'UE, TVA, évolution des droits de douane... Il permet aussi de paramétrer différentes hypothèses au titre des mécanismes de correction, notamment l'évolution du chèque britannique. En fonction des hypothèses retenues, la direction est ainsi en mesure d'évaluer année par année, le montant de la contribution française au budget mais également les retours, c'est-à-dire les dépenses réalisées par l'UE en France au titre des différentes rubriques. Il permet également de faire des simulations semblables pour l'ensemble des États membres. La direction fiabilise continuellement son outil grâce à un travail itératif avec les « modélisateurs » des pays contributeurs nets au budget de l'UE, dont elle confronte les hypothèses aux siennes et améliore ainsi la fiabilité de son outil et in fine de ses propositions.

La direction du Budget a également créé et enrichi un outil de modélisation complémentaire, qui permet de mener un travail similaire sur les fonds structurels européens alloués aux États membres au titre de la politique de cohésion. Elle est ainsi en mesure de faire, sur la base des hypothèses de négociation retenues, des projections en dépenses par fonds, mais aussi de ventiler l'enveloppe budgétaire attribuée à chaque pays au titre des fonds structurel région par région. La direction veille à faire évoluer cet outil de modélisation, en confrontant ses propres données avec celles des autres pays et de la DATAR qui a fait développer un outil de modélisation. Ce travail a permis de croiser et de fiabiliser les données produites et a permis à la direction du Budget d'être une aide à la décision précieuse au moment des arbitrages européens portant sur la politique de cohésion qui était, conjointement avec la PAC, une des grandes priorités de la position française.

Enfin, la direction du Budget dispose d'outils permettant de simuler l'impact des propositions de la Commission européenne et du Conseil européen sur les grands équilibres budgétaires de la politique agricole commune, tant pour son volet européen que pour son volet national. Elle peut ainsi proposer aux décideurs un cadrage budgétaire de la politique agricole en France cohérent avec la trajectoire de redressement de nos finances publiques.

## Le jaune « relations financières avec l'Union européenne » est la seule source officielle et exhaustive sur le budget de l'UE.

Chaque année, le bureau des finances et des politiques de l'Union européenne rédige le jaune budgétaire « relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances. Ce document budgétaire est le seul document proposant des données chiffrées et détaillées sur les recettes et les dépenses de l'Union européenne ainsi qu'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 principaux principes de fonctionnement du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2007-2013 et les nouvelles orientations proposées dans le cadre de la négociation du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Elle propose par ailleurs un aperçu de la contribution française au budget communautaire, en progression constante depuis 20 ans.

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 communautaires, comme la PAC ou les fonds structurels. Avec des retours de 13,1 milliards d'euros en 2010, la France affiche un solde net négatif de - 5,5 milliards d'euros (selon les calculs de la Commission européenne), marquant ainsi sa solidarité avec le reste de l'Union européenne.

**Une seconde partie sectorielle axée sur les différentes politiques communautaires**

Le 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 concise, puisqu'une synthèse budgétaire donne un aperçu global du financement de chaque politique sectorielle.

Structurée par rubrique – ou politique publique - du budget communautaire (1A-compétitivité, 1B-cohésion, 2-politique agricole commune 3A-liberté, sécurité, justice, 3B- citoyenneté, 4-actions extérieures de l'Union et 5-dépenses administratives), cette seconde partie du document analyse, pour chacune des cinq rubriques, l'exécution des budgets antérieurs ainsi que l'évolution des dépenses communautaires effectuées en France en 2010 (« les retours français»).

**Un document de référence sur le budget communautaire**

La direction du Budget travaille à l'élaboration du jaune budgétaire en étroite concertation avec les assemblées parlementaires. Mais s'il est initialement destiné au Parlement, le jaune « relations financières avec l'Union européenne » est un document de référence que la direction adresse à d'autres observateurs, tels que les ambassades, les think tank, les cabinets ministériels ou les correspondants budgétaires dans les ministères.

# 6

## DÉFINIR LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ET VEILLER À SA BONNE APPLICATION

## L'élaboration de la réglementation budgétaire et comptable, des référentiels et l'accompagnement des ministères

La direction du Budget définit en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), la réglementation relative à la gestion publique. Elle définit les règles de comptabilité budgétaire et les processus associés, ainsi que les règles de comptabilité d'analyse des coûts et de comptabilité analytique. Elle accompagne leur bonne application en s'assurant de leur correcte application, et de leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information. Elle anime les travaux interministériels relatifs à l'évolution des processus de gestion, des organisations financières qu'ils induisent ainsi qu'à la professionnalisation de la fonction financière.

### Ainsi la direction du Budget 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 budgétaire et comptable liés notamment à Chorus ;
- à l'animation de la communauté financière de l'État, pour garantir la bonne appropriation par les gestionnaires des nomenclatures, processus et outils de la nouvelle gestion publique ;
- à la promotion des nouveaux modes de gestion et l'animation de la fonction financière de l'État.

2012 a été une année particulièrement structurante pour la gestion publique, et les acteurs qui la mettent en œuvre sur le terrain. 2012

est en effet l'année de la parution du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) qui régit non seulement les aspects comptables de la gestion publique, mais aussi ses aspects budgétaires. Ce texte qui remplace le règlement général sur la comptabilité publique de 1962 structure la « nouvelle gestion publique » tout en consolidant des fondamentaux comme la séparation des ordonnateurs et des comptables ; il est le fruit d'un travail collaboratif, engagé en 2011, poursuivi et achevé fin 2012, entre la direction du Budget et la direction générale des finances publiques.

Le texte élaboré par les deux directions prend naturellement en compte la LOLF, le passage à la pluriannualité budgétaire et la modernisation des circuits et des organisations financières intervenue depuis trois ans. Il réaffirme par ailleurs le contrôle budgétaire dans ses missions et ses objectifs. Les règles posées par le décret GBCP vont désormais, et sauf exceptions, s'appliquer aux organismes publics, majoritairement financés par des fonds publics, qui devront ainsi présenter leur budget comme celui de l'État, en emplois, autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) avec des enveloppes limitatives.

La mise en œuvre du GBCP s'est accompagnée, notamment pour l'État, d'une évolution en profondeur de la procédure de dialogue de gestion et de contrôle budgétaire, et par conséquent, d'une refonte des documents de gestion pilotée par la direction du Budget. En 2012, un chantier de refonte de l'ensemble de la réglementation budgétaire



Mission de la gestion financière de l'État © SG-Ph. Ricard

taire et comptable a été initié et plusieurs textes d'application du décret GBCP ont été publiés. Des travaux interministériels de description détaillée du processus de programmation ont été lancés et seront poursuivis en 2013 par une actualisation du macro processus « Allocation et mise à disposition des ressources » (MP2).

Afin de promouvoir les nouveaux modes de gestion, la direction du Budget peut 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, référents du contrôle interne budgétaire, etc.

Ainsi, la direction du Budget a lancé en 2012 en liaison avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) les clubs utilisateurs chorus animés sur le terrain par les contrôleurs budgétaires en région (CBR). L'objectif de ces clubs est de favoriser, sur le terrain, le partage de bonnes pratiques, et in fine, de faciliter l'appropriation du nouveau cadre de gestion et de ses outils.

## La parution du décret du 7 novembre relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

2012 est l'année de la parution du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) qui régit non seulement les aspects comptables de la gestion publique, mais aussi ses aspects budgétaires. Ce texte structure la « nouvelle gestion publique » tout en consolidant des fondamentaux comme la séparation des ordonnateurs et des comptables. Il est le fruit d'un travail collaboratif, engagé en 2011, poursuivi et achevé fin 2012, entre la direction du Budget et la direction générale des finances publiques. Le décret GBCP n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 décline les principes de la gestion budgétaire et comptable publique à partir de plusieurs objectifs :

### Fonder le champ d'application de la gestion budgétaire et comptable publique en l'adossant à celui des administrations publiques

Si le champ du décret englobe, sans changement, l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, ainsi que les établissements publics de santé, il comprend désormais toutes les autres administrations publiques, sauf exception prévue par la loi ou le décret. Par conséquent, le cadre budgétaire actuel en droits constatés des ces organismes dont le financement provient majoritairement de fonds publics est enrichi par une comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement, en crédits de paiement et en emplois, analogue à celle de l'État.

### Prendre en compte la LOLF et la pluriannualité budgétaire

La mise en œuvre du nouveau cadre de la gestion budgétaire et comptable de l'État introduit par la LOLF s'est faite jusqu'alors de manière pragmatique, le plus souvent sur la base de guides, de circulaires ou d'instructions ; elle a par ailleurs conduit à définir de nouvelles fonctions nécessaires à la gestion des crédits et des emplois... Le décret fixe précisément chacun des termes de la gestion publique dans ce nouveau cadre et établit un référentiel commun.

Il permet par ailleurs de décliner la pluriannualité budgétaire au niveau opérationnel par une programmation établie sur deux ans au moins, qui met en adéquation les crédits et emplois avec les activités des services.

### Préciser les différentes comptabilités

Le présent décret définit la comptabilité publique et explicite ses objectifs. Il réaffirme le rôle prééminent du comptable public. Il structure l'information financière en différentes comptabilités, à savoir une comptabilité générale, une comptabilité budgétaire sous des formes adaptées au cadre budgétaire, une comptabilité d'analyse des coûts (pour l'État), une comptabilité analytique ainsi qu'une comptabilisation des valeurs dites inactives. Enfin, il instaure une obligation de mise en œuvre de dispositifs permanents de contrôle interne comptable et budgétaire, pour les ministères et les organismes.

### Réaffirmer le contrôle budgétaire dans ses missions et ses objectifs

La mission du contrôle budgétaire est réaffirmée et ses moyens sont renforcés, avec notamment la définition, par la direction du Budget, de nouveaux outils de gestion comme le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel ou encore la programmation budgétaire pluriannuelle par activité.

### Donner un fondement juridique aux innovations afférentes aux organisations et aux processus financiers

La mise en œuvre de la LOLF et le déploiement du nouveau système d'information financière CHORUS se sont accompagnés d'une évolution des processus de l'exécution budgétaire et comptable ainsi que de nouveaux modes d'organisation financière. Le décret donne une assise juridique à ces nouvelles modalités d'exécution des dépenses et des recettes et précise la répartition entre les acteurs des différentes phases de la dépense.

## La rénovation des documents de gestion

Avec l'entrée en vigueur du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), la programmation budgétaire par activité est rendue obligatoire pour l'État ; elle permet de préparer la mise en œuvre opérationnelle de chaque politique publique et de mettre en adéquation les crédits et emplois avec les activités des services.

Cette programmation est établie sur la base d'un référentiel d'activités propre à chaque ministère en fonction de ses spécificités et domaines d'intervention ; préalablement, la direction du Budget a défini les règles communes à l'ensemble des référentiels d'activité ministériels et a accompagné les ministères dans son élaboration.

Mise en œuvre dès l'exercice 2013, la programmation budgétaire par activité s'est accompagnée d'une évolution en profondeur de la procédure de dialogue de gestion et de contrôle budgétaire, et par conséquent, d'une refonte des documents de gestion.

## Les clubs utilisateurs locaux Chorus

La direction du Budget et la direction générale des finances publiques (DGFiP) ont lancé en 2012 les clubs utilisateurs chorus, animés sur le terrain par les contrôleurs budgétaires en région (CBR). L'objectif de ces clubs est d'améliorer le fonctionnement de la chaîne de la dépense, par le partage de bonnes pratiques, sur le terrain, entre gestionnaires.

La direction a préalablement doté les contrôleurs budgétaires de supports d'animation sous la forme de fiches thématiques, comme par exemple « Le service fait », et d'outils méthodologiques, comme les guides d'animation de réunions.

S'agissant des outils méthodologiques, la direction du Budget a également créé sur son site [www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr) un espace réservé aux membres des clubs utilisateurs locaux ; cet espace réservé permet aux contrôleurs budgétaires de disposer de tous

Pilotée par la direction du Budget, la refonte des documents de gestion, particulièrement structurante puisqu'elle permet aux gestionnaires de travailler sur des outils de pilotage communs, a été menée selon un mode collaboratif et itératif. En 2012, la direction du Budget a animé, avec les contrôleurs budgétaires régionaux et ministériels, une série de groupes de travail thématiques chargés de concevoir et tester les trois principaux nouveaux documents de gestion :

- le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) est le document dans lequel chaque ministère présente pour chaque programme, la répartition des crédits ouverts en loi de finances -hors crédits constitutifs de la réserve de précaution - qu'il opère entre les budgets opérationnels de programme (BOP) ;
- le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel DPGCEP est le principal outil de pilotage et de suivi budgétaire en matière d'emplois et de masse salariale ;
- les comptes-rendus de gestion permettent de suivre de façon infra-annuelle l'exécution de la programmation budgétaire et l'actualisation de celle-ci.

les outils mis à leur disposition et aux gestionnaires d'accéder aux comptes rendus des réunions, aux bonnes pratiques recensées dans une rubrique « trucs et astuces » ou encore de consulter le témoignage de gestionnaires.

Les thèmes abordés lors des réunions locales sont contextualisés par le contrôleur budgétaire qui travaille, avec les gestionnaires, sur des cas concrets, issus du terrain.

Ces clubs locaux ont plusieurs vertus. Ils permettent tout d'abord de partager, mutualiser, d'appuyer et d'encourager les bonnes pratiques et d'orienter les gestionnaires. Ils permettent par ailleurs au contrôleur budgétaire de voir ce qui est utile aux gestionnaires, et d'identifier le cas échéant les nouveaux besoins et surtout de prévenir les difficultés de gestion. Ils permettent enfin à la direction du Budget de s'assurer que les règles qu'elle a édictées sont bien appliquées et comprises.



# 7

## ASSURER LA TUTELLE STRATÉGIQUE ET FINANCIÈRE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

### ASSURER LA TUTELLE STRATÉGIQUE ET FINANCIÈRE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

#### Le pilotage et la 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

##### 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.

##### Un pilotage de la direction renforcé par l'adoption du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et la modernisation de l'action publique

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit la mise en place d'une comptabilité budgétaire, distincte de la comptabilité générale, pour les organismes publics.

Les règles de la gestion budgétaire et comptable publique s'appliquent désormais aux organismes majoritairement financés par des fonds publics. Elles permettent la mise en œuvre la stratégie pluriannuelle des finances publiques, à laquelle s'ajoutent les principes de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques.



Cellule Opérateurs de la mission dédiée à la performance de l'action publique © SG-Ph. Ricard

La mise en œuvre du décret GBCP dans les organismes constitue un chantier interministériel important et intégré dans la démarche de modernisation de l'action publique. Les opérateurs de l'État et agences sont depuis décembre 2012 pleinement intégrés à l'exercice de modernisation de l'action publique.

Leur pilotage stratégique, auquel la direction du Budget est pleinement associée, vise à renforcer l'exercice de tutelle et optimiser le rôle des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques de manière transversale.

## FOCUS

### Le « jaune budgétaire » opérateurs de l'État

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 556 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. Les crédits budgétaires versés par l'État à ses opérateurs et les ressources fiscales qui leur sont affectées s'élèvent au total (PLF 2013) à 52,1 Md€ en autorisations d'engagements (AE) et 49,9 Md€ en crédits de paiements (CP), représentant à périmètre constant une augmentation de 0,9 % par rapport à la LFI 2012.



Cette évolution s'explique notamment par la mise en œuvre, pour 2013, de politiques publiques en faveur de l'enseignement supérieur et de l'emploi.

Environ 74% des crédits prévus au titre des subventions pour charges de service public 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 et emprunts de plus de 610 millions d'euros et d'engagements hors bilan de 11 milliards d'euros.

**Le Jaune « opérateurs de l'Etat » 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 de pilotage et d'accompagnement des tutelles ministérielles renforcée en 2012

La cellule opérateurs de la direction du Budget a fortement développé ses activités de formation, de pilotage et d'appui auprès des tutelles ministérielles en 2012, mais également auprès des bureaux sectoriels de la direction du Budget.

Les besoins d'approfondissement qui ont été exprimés portent essentiellement sur l'exercice de la tutelle, l'analyse budgétaire et financière des établissements publics, ou encore sur la doctrine générale en matière budgétaire, de pilotage des emplois et de la masse salariale, de gouvernance et de pilotage stratégique.

La cellule présente un point d'entrée pour toute question transversale relative aux règles budgétaires et comptables applicables aux opérateurs, au respect des contraintes fixées par le Parlement, notamment en matière de plafonds d'emplois. Elle participe à la bonne diffusion de ces règles par le biais de formations pour améliorer l'exercice de la tutelle ; concrètement, elle précise la méthodologie applicable (bonnes pratiques, outils de suivi, ...) et propose des modules de formation axés sur l'analyse de cas pratiques. Ainsi, la direction du Budget veille à une meilleure compréhension des enjeux budgétaires et financiers des établissements publics, à la fois auprès des bureaux sectoriels, mais également à l'extérieur de la direction.

Ainsi, à la demande de ministères, elle a dispensé des sessions de formation auprès des services chargés de la tutelle d'établissements publics avec, pour principale attente, des explications sur les doctrines en vigueur, l'étude et l'analyse de cas concrets.

Les tutelles ministérielles et les bureaux sectoriels de la direction du Budget ne sont pas les

seuls publics à solliciter l'expertise de la cellule opérateurs.

Par exemple, en 2011, puis de nouveau en 2012 et 2013, l'Institut régional d'administration de Lyon a souhaité faire bénéficier ses étudiants d'une formation adaptée à l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs de l'Etat, assurée par la direction du Budget.

Par ailleurs, les formations dispensées par la cellule opérateurs ont permis de préparer les acteurs concernés à la mise en œuvre de la comptabilité budgétaire des opérateurs. Les présentations effectuées en 2012 et début 2013 ont été dispensées à plus de 1 000 participants (tutelles, organismes, contrôleurs). La même formation a été dispensée aux bureaux sectoriels de la direction du Budget. Ces dernières avaient pour objectif une première appropriation des notions introduites par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Les actions de formation et d'accompagnement sur les enjeux de l'exercice de tutelle vont s'intensifier en 2013 : la parution et l'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, et la mise en œuvre de la modernisation de l'action publique (MAP) en décembre dernier, qui impactent les organismes publics, élargissent les besoins d'appui et d'accompagnement des tutelles ministérielles et de ces organismes.

Ils confèrent à la direction du Budget un rôle renforcé d'animation et de pilotage favorable et nécessaire à la montée en compétence de ces acteurs.

## Les opérateurs de l'État au cœur de la modernisation de l'action publique

Les agences et les opérateurs sont devenus un enjeu déterminant de gestion publique. Le séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique qui s'est réuni le 1er octobre 2012 a décidé l'ouverture d'un nouveau chantier transversal sur les opérateurs de l'État, afin de les associer pleinement à l'exercice de modernisation de l'action publique (MAP).

Opérateurs et agences ont été formellement associés à la MAP à l'issue du 1er comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) qui s'est tenu le 18 décembre 2012 et a arrêté un plan d'action les concernant. Selon ce plan d'action : une doctrine partagée doit être élaborée avant la fin du premier trimestre 2013 pour harmoniser et clarifier le recours aux opérateurs ; les opérateurs sont pleinement associés à l'exercice de modernisation de l'action publique, via notamment les travaux d'évaluation des politiques publiques et les programmes ministériels de modernisation et de simplification ; le pilotage stratégique des opérateurs et des agences existants doit être rénové ; les opérateurs et agences sont associés au redressement des comptes publics.

Ce plan d'action se décline en une série de décisions dont l'une d'elles (décision 47) est de garantir le renforcement de l'exercice de tutelle, mais également d'optimiser le rôle des opérateurs dans une mise en œuvre transversale des politiques publiques.

Cette décision marque le début des travaux d'un groupe de travail interministériel (GTI), co-piloté par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), la direction du Budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Composé de représentants des secrétaires généraux des

ministères, ce groupe de travail associe à ses travaux les opérateurs, les agences, mais aussi des personnalités qualifiées, en lien avec leurs ministères de tutelle.

Ses travaux, destinés à alimenter les décisions prises aux CIMAP programmés en 2013, portent sur trois chantiers thématiques. Le premier est consacré à la professionnalisation de la tutelle et le renforcement de la gouvernance. Le deuxième porte sur la simplification et l'harmonisation de la gestion des ressources humaines des opérateurs.

Le troisième, plus particulièrement mené par la direction du Budget, est chargé de définir les leviers et outils nécessaires pour associer les opérateurs au redressement des comptes publics.

Dans ce cadre, la direction du Budget travaille, conjointement avec le SGMAP, la DGAFP et en concertation avec les tutelles et les organismes associés, à faire émerger des propositions sur différents axes : les différents leviers de maîtrise des dépenses de fonctionnement et des emplois, l'amélioration et la consolidation de l'information nécessaire au pilotage des agences, le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle par déclinaison des triennaux et l'appui des têtes de réseaux interministérielles en matière de mutualisation des fonctions support. A ce titre, la direction du Budget coordonne notamment les réflexions sur l'introduction d'une dimension budgétaire pluriannuelle, nécessairement indicative, sur les objectifs assignés aux dirigeants d'opérateurs ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies et sur le développement de l'animation thématique de réseaux professionnels.

## Le nouveau cadre budgétaire et comptable des organismes publics

Le décret du 7 novembre 2012 élargit le champ d'application de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) à l'ensemble des organismes publics. Le nouveau décret prévoit l'application des règles qu'il définit à l'ensemble des organismes majoritairement financés par des fonds publics, notamment des subventions ou des contributions obligatoires. Il permet ainsi de mettre en œuvre la stratégie pluriannuelle des finances publiques définie sur le périmètre des APU au sens du règlement européen du 25 juin 1996, ainsi que les principes de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques prévus par l'article 47-2 de la Constitution.

Les règles de la gestion budgétaire et comptable publique ont ainsi vocation à s'appliquer aux établissements publics administratifs, aux établissements publics industriels et commerciaux ou aux groupements d'intérêt public soumis aux règles de la comptabilité publique en application de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

1389 organismes publics entrent ainsi dans le champ d'application du Titre III du décret GBCP. Le cadre budgétaire actuel, en droits constatés, de ces organismes est ainsi complété par la mise en place d'une autorisation budgétaire en crédits de paiement, en autorisations d'engagement et en emplois limitatifs analogue à celle de l'État. La comptabilité budgétaire retrace ces autorisations et leur exécution.

L'introduction de la comptabilité budgétaire poursuit deux objectifs : améliorer le pilotage des organismes et des finances publiques et aligner les cadres budgétaires de l'État et des organismes publics pour faciliter l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le déploiement du décret GBCP au sein des organismes publics, essentiel pour moderniser la gestion financière et améliorer le pilotage ainsi que le contrôle budgétaire de ceux-ci, constitue un chantier interministériel intégré dans la démarche de modernisation de l'action publique.

### L'accompagnement de la direction pendant la période transitoire

Le décret prévoit l'introduction des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en 2016 seulement, de manière à conduire cette évolution importante dans de bonnes conditions et notamment la nécessaire adaptation des systèmes d'information et de gestion. Dans l'intervalle, les nouveaux états seront présentés pour information aux organes délibérants afin de s'approprier progressivement ce nouveau cadre. La gestion de ces organismes entre ainsi dans une période de transition que la direction du Budget va accompagner sur trois ans (2013/2016).

La direction du Budget, avec le concours de la direction générale des finances publiques (DGFIP), pilote les activités de déploiement « métier » et technique - travaux d'accompagnement de la mise en œuvre du décret dans les systèmes d'information - pour assurer la transition nécessaire au passage, pour les organismes publics, à ce nouveau cadre budgétaire et comptable.

La direction du Budget, en lien avec la DGFIP, travaille à la préparation des textes d'application du GBCP auprès des organismes. Par ailleurs, un vaste programme de formation a été lancé fin 2012 par les deux directions pour former plus de 1.000 agents à Paris et en région (tutelles financières et techniques, réseaux de contrôle,

DAF des opérateurs principaux, agents comptables d'Ile-de-France et en région, séminaires de certains ministères). Dans le prolongement de ces actions, certains ministères vont mettre en place des ateliers visant à permettre, avec l'appui de la direction du Budget et de la DGFIP, l'appropriation de la nouvelle gestion budgétaire et comptable par les organismes relevant de leur tutelle.

Enfin, un dispositif d'accompagnement de l'évolution des systèmes d'information est mis en œuvre par la direction du Budget et la DGFIP, en étroite collaboration avec les organismes et leurs tutelles. Il a pour objectif de définir un référentiel fonctionnel, décrivant les processus cibles et les modalités d'applications opérationnelles, après consultation d'un panel d'organismes. Une version provisoire du document doit être soumise à un panel élargi au cours de l'été 2013 afin de le finaliser. La phase suivante qui consistera en l'élaboration d'un dossier de conception générale est prévue pour la fin de l'année 2013.

## Le système d'information des opérateurs de l'Etat (SIOPE)

Lancé à l'occasion de la campagne des PAP 2012, le SIOPE, ou système d'information des opérateurs de l'État, est un outil informatique destiné à regrouper un ensemble d'informations relatives au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

Il est constitué de 5 rubriques : des données budgétaires et comptables ; des ratios d'analyse financière ; des données sur les effectifs ; des données de gouvernance (contrats d'objectifs et de performance, lettres de mission des dirigeants d'opérateurs...) et des informations d'ordre administratif. Une sixième rubrique dédiée à des informations d'ordre immobilier sera disponible en 2013. Les premières restitutions des données immobilières sont attendues lors de la campagne des PAP 2014.

Ce nouvel outil, intégré dans l'application Farandole de préparation des documents budgétaires, permet d'une part d'exporter des données vers Farandole ou d'importer des données existantes depuis cette application lors de l'élaboration des projets et des rapports annuels de performances, et, d'autre part de saisir ou d'actualiser les informations relatives aux opérateurs toute l'année. Des restitutions sous forme de classeurs de données sont disponibles depuis le SIOPE.

Le SIOPE permet à l'ensemble des tutelles budgétaires et ministérielles de disposer d'un outil de dialogue partagé, et de favoriser les analyses comparatives, en raison de l'homogénéité de présentation des données, afin d'améliorer la démarche de performance des opérateurs de l'État. Il a, par ailleurs, vocation à être le seul vecteur d'alimentation des volets opérateurs des documents budgétaires. Cet outil permet à chacun des acteurs d'approfondir la connaissance et l'analyse de ces organismes en synthétisant des données pluriannuelles.

Un premier bilan statistique, réalisé par la direction du Budget fin 2012, a permis d'évaluer la performance du dispositif. Le nombre de données contenues dans l'outil en 2011 et 2012 n'a cessé de croître. Ce résultat repose en partie sur les objectifs de saisie pour le PLF 2013 dans le SIOPE fixés par une circulaire budgétaire en mai 2012, qui préconisait notamment la saisie de données prioritaires et obligatoires pour l'élaboration des PAP.

## Le cas particulier du secteur des jeux d'argent

Le secteur des jeux d'argent est une activité économique singulière dans laquelle, l'État, et en particulier la direction du Budget, joue un rôle, qui s'inscrit dans la tradition du modèle français, fruit d'une construction historique marquée par des considérations morales, philosophiques et culturelles.

Progressivement mis en place à la fin du 19ème siècle, le modèle français obéit à une double logique de protection de l'ordre public et de l'ordre social et repose sur la recherche permanente d'un équilibre entre, d'une part, la nécessité de canaliser la demande de jeux à travers un circuit contrôlé d'offre de jeux (ordre public) et la volonté de limiter le volume global d'offre de jeux dispensée sur le territoire à ce qui est nécessaire à la canalisation de cette demande (ordre social).

Pour canaliser l'offre publique de jeux d'argent, l'État a toutefois, au siècle dernier, confié à quelques acteurs le soin d'exploiter, parfois de manière exclusive, différentes catégories de jeux et paris, notamment La Française des Jeux (1933) pour les loteries et les paris sportifs, ou encore le Pari Mutuel Urbain (1930) pour les paris sur les courses de chevaux.

Ce régime de droits exclusifs a été aménagé par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne qui constitue une étape considérable dans l'évolution du système français d'encadrement des jeux.

La direction du Budget joue un rôle essentiel et méconnu de régulation du secteur des jeux d'argent ; maître d'œuvre de la loi du 12 mai 2010, elle assure par ailleurs, au quotidien et pour le compte du ministre en charge du Budget, une mission de tutelle du secteur monopolistique des jeux confié à la Française des jeux et au PMU.

## Le rôle de la DB dans la régulation du secteur des jeux d'argent

« Les jeux d'argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire ; (...) ils font l'objet d'un encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique (...) ».

La spécificité des jeux d'argent énoncée à l'article 1er de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard illustre pourquoi ce secteur a toujours été étroitement contrôlé et régulé par l'État. La direction du Budget joue un rôle spécifique dans la définition de la politique des jeux en France et a notamment joué le rôle de chef de file lors de l'élaboration de la loi de 2010.

La loi de mai 2010 a inclus dans le champ du contrôle exercé par l'Etat tout un pan d'une offre de jeux préexistante, mais alors illégale. Il convient de rappeler que la France a privilégié, dès les années 30, la protection du consommateur et appliqué une réglementation stricte de l'offre de jeux, autour de monopoles publics confiés à la Française des Jeux pour les loteries et au Pari Mutuel Urbain (PMU) pour les paris hippiques. La loi du 12 mai 2010 met fin aux monopoles de la Française des Jeux sur les paris sportifs et du PMU sur les paris hippiques pour la partie sur internet. Elle a ouvert également le marché du poker en ligne à la concurrence, jeu qui était jusqu'alors autorisé exclusivement dans les casinos.

La politique des jeux poursuit 5 objectifs, inscrits dans la loi de 2010 : la prévention du jeu excessif et pathologique ;



la protection des mineurs ; l'intégrité des opérations de jeux ; la lutte contre le blanchiment d'argent et le développement équilibré des différents jeux et filières.

Sous l'effet de l'évolution de la réglementation du secteur, les pouvoirs publics ont, choisi de concilier des missions traditionnelles visant à assurer l'ordre public et le maintien des ressources de l'Etat, de la Sécurité sociale et des filières économiques concernées, avec une politique des jeux responsable qui garantisse une prévention accrue des pratiques illicites ou dangereuses : problèmes de fraude, de blanchiment d'argent ou d'addiction, notamment des mineurs. Le niveau de la fiscalité spécifique des jeux (4,7 milliards d'euros en 2012 de prélèvements fiscaux et sociaux), à travers son action sur le prix des jeux, est un des leviers de la politique de jeu responsable dont dispose le ministère du Budget.

#### **Le ministère, chef de file de la politique des jeux**

Le rôle de tutelle et de régulation du secteur des jeux est assuré par trois acteurs. Le ministère en charge du Budget est le chef de file de la politique des jeux ; une responsabilité qu'il partage néanmoins avec le ministère de l'Intérieur pour les casinos et le ministère de l'Agriculture pour l'exercice de la tutelle du Pari mutuel urbain (PMU). Sont également associés, à titre plus ponctuel, le ministère de la Santé (sujets d'addiction) ou encore des Sports (paris sportifs).

Le ministre chargé du Budget est signataire de l'ensemble des textes afférents au secteur des jeux ; il est également responsable de l'élaboration de la politique fiscale des jeux. Il s'appuie pour cela sur la direction du Budget au sein de laquelle le bureau des recettes assure au quotidien la mission de tutelle et de régulation du secteur des jeux. La direction du Budget a ainsi coordonné la rédaction du projet de loi de 2010 posant les bases d'un cadre légal à l'offre de jeux

d'argent et de hasard sur internet, projet de loi adopté en mai 2010. Entre autres dispositions de la loi, la direction a veillé à ce que la possibilité de retrait d'agrément des opérateurs de jeux en cas de manquement soit prévue et inscrite au niveau de la loi l'interdiction de jeu des mineurs. Si aujourd'hui, la mise en œuvre de la régulation des jeux en ligne incombe à une autorité administrative indépendante, l'ARJEL, la direction poursuit la réflexion afin d'améliorer la réglementation de ce secteur en travaillant sur le renforcement des textes relatifs à la régulation, particulièrement sensible par ses effets potentiels sur le corps social.

Son action s'inscrit au quotidien dans sa mission de tutelle du modèle monopolistique des jeux, dits « en dur », par opposition aux pratiques « en ligne », confié à la Française des jeux, au PMU et aux casinos.

#### **La tutelle des monopoles d'État : la Française des jeux...**

La direction siège au conseil d'administration de la Française des jeux, dont l'État détient 72% du capital. Comme tout actionnaire, elle étudie et valide la stratégie de l'entreprise et prend part à l'ensemble des décisions structurantes pour son avenir.

Elle intervient par ailleurs en qualité de régulateur et dispose à ce titre de pouvoirs étendus notamment celui de proposer, en lien avec un comité d'experts, un avis au ministre sur le programme commercial et de jeu responsable de l'entreprise. Elle étudie ainsi chaque jeu mis en place lors de l'étude du programme commercial de l'entreprise, ce qui lui permet d'écarter les jeux ayant

par exemple un fort potentiel addictif et de promouvoir ainsi la notion de jeu responsable et essentiellement récréatif. C'est dans cet objectif qu'elle a inscrit en 2006 l'interdiction de la vente des jeux de la Française des jeux aux mineurs et qu'elle a travaillé en 2013 au renforcement des engagements des buralistes en matière de jeu responsable et de vente de jeu aux mineurs ou encore au retrait du jeu « Rapido ».

#### **...et le PMU**

Le Pari mutuel urbain est un groupement d'intérêt économique constitué des sociétés de courses de chevaux. Une double mission lui est confiée : d'une part concevoir, commercialiser, traiter et promouvoir les paris sur les courses de chevaux pour le compte des sociétés de courses, et, d'autre part, assurer le financement de la filière du cheval de course en France.

L'Etat a confié aux sociétés de courses le monopole de l'organisation des courses et de la prise de paris en 1891 afin d'encadrer et de financer cette filière. Le PMU qui rassemble les sociétés de courses est ainsi administré par deux sociétés « mères » : France Galop, pour les disciplines de plat et d'obstacle, et le Cheval Français pour la discipline du trot. L'Etat est lui représenté par les deux ministères de tutelle de la filière : le ministère de l'Agriculture et le ministère des finances, dont les représentants (dont un membre de la direction du Budget) siègent au conseil d'administration, aux côtés des représentants des sociétés de courses.

A ce titre, le ministère du Budget - et la direction du Budget - définissent avec la filière



l'ensemble de la réglementation relative aux paris hippiques en monopole, par exemple, aux seuils de paiement en espèces, aux informations du règlement du PMU, etc. En tant qu'administrateur, la direction examine également toutes les décisions stratégiques de l'entreprise. La direction du Budget intervient ainsi dans le processus de définition de la démarche stratégique de l'entreprise, déclinée dans un plan PMU 2020 : elle examine aussi avec le PMU sa stratégie de développement et participe à la réflexion en cours sur l'évolution de la filière équine, fortement dépendante du financement du PMU.

#### **La Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX)**

La direction intervient en qualité de régulateur au sein de cette commission consultative qui réunit les ministères concernés et des personnalités qualifiées. La COJEX étudie chaque année le programme commercial, les actions en faveur du jeu responsable et le plan de lutte contre le blanchiment d'argent mis en place par la Française des jeux et le PMU. LA COJEX rend un avis sur ces programmes aux ministres chargés de la tutelle de ces deux entreprises.

Conception et rédaction : cellule Communication de la direction du Budget  
Conception graphique : studio graphique Sircom





