



MINISTÈRE
DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2016

sommaire

1 PANORAMA DES FINANCES PUBLIQUES..... 02

Qui sont les administrations publiques ?.....	04
Comment sont financées les administrations publiques ?.....	05
Que dépensent les administrations publiques ?.....	09
Solde des administrations publiques et dette publique.....	18

2 STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES.....22

Le cadre européen en matière de finances publiques	24
La trajectoire de finances publiques	25
Les dynamiques à l'œuvre en matière de finances publiques	29

3 DES LOIS DE FINANCES POUR AUTORISER, INFORMER ET RENDRE COMPTE36

Le cadre : la LOLF	38
La procédure budgétaire annuelle et les lois de finances	39
L'exécution	48

4 POUR UNE GESTION PERFORMANTE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE52

La gestion budgétaire et comptable publique	54
La GBCP appliquée aux organismes	57
Le contrôle et l'audit internes budgétaires	58

Amélie Verdier,
Directrice du Budget



“

J'ai souhaité que cette édition 2016 du rapport d'activité de la direction du Budget s'engage plus avant dans une démarche de partage et d'explicitation des tenants et des aboutissants des finances publiques.

En 2016, la dépense publique a représenté 56,4 % du PIB, contre 47,7 % en moyenne dans la zone euro. Si le déficit public français est passé de 3,6 % du PIB en 2015 à 3,4 % en 2016, la France fait partie des quatre États-membres de l'Union européenne sur 28 à avoir atteint ou dépassé les 3 % de PIB cette même année. Elle se caractérise par un déficit permanent de ses comptes publics depuis le premier choc pétrolier, quelle qu'ait été la conjoncture économique. En trente ans, l'endettement de ses administrations publiques a par ailleurs triplé, pour atteindre 96,3 % en 2016.

La volonté de redressement des finances publiques s'est traduite depuis plusieurs années par la mise en place de différents leviers de maîtrise et de réduction de la dépense. Les lois de programmation, les normes de dépenses ou les contrats stratégiques des opérateurs sont autant d'outils de cadrage qui favorisent à tous les niveaux l'amélioration de la gouvernance et du pilotage des finances publiques : ils doivent permettre aux décideurs et aux gestionnaires de développer une culture de la performance et de l'évaluation, une vision stratégique à long terme et un engagement dans la réforme structurelle. À titre d'exemple, la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), limitée en 2016 pour

2017 à 2,1 %, doit non seulement engendrer 10 Md€ d'économies, mais constitue aussi un véritable levier de réforme du système de soins. De même, la rénovation lancée en 2016 des politiques immobilière et des achats de l'État, ainsi que la poursuite de sa transformation numérique participent en profondeur aux actions bénéfiques de rationalisation, de mutualisation et donc de réduction des dépenses.

Dans ce contexte, la direction du Budget est plus que jamais mobilisée : d'une part, pour remplir son rôle au service du Gouvernement, veiller à la soutenabilité des politiques publiques en assurant leur financement, proposer une stratégie des finances publiques de long terme, qui inclue les questions de leur gouvernance et réfléchir aux réformes porteuses d'économies dans un questionnement permanent de l'efficacité de nos politiques et de l'efficience de leur mise en œuvre ; d'autre part, pour concevoir les textes associés, et s'assurer de la qualité de leur mise en œuvre en s'appuyant sur la responsabilisation de chacun des acteurs de la dépense. Puisse ce rapport contribuer à faire partager les enjeux en la matière.

”



PANORAMA
DES FINANCES
PUBLIQUES



D'où vient l'argent public et où va-t-il ?

QUI SONT LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?	04	
COMMENT SONT FINANCÉES LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?	05	
QUE DÉPENSENT LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?	09	
SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET DETTE PUBLIQUE	18	

QUI SONT LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?

Le secteur des administrations publiques (APU) est l'ensemble des organismes dont la fonction principale est la production de services non marchands, la redistribution des richesses nationales ou la régulation de l'économie. Elles sont majoritairement financées, directement ou indirectement, par des contributions obligatoires.

Les APU se répartissent en trois sous-secteurs :

- **les administrations publiques centrales (APUC)**, qui regroupent l'État y compris ses services déconcentrés, ainsi que **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, comme par exemple : Météo France, Pôle emploi, les universités... ;
- **les administrations publiques locales (APUL)**, qui regroupent les collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) et les organismes divers d'administration locale – par exemple : caisses des écoles, Société du Grand Paris, agences de l'eau, services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), chambres consulaires... ;

- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)**, qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale (régimes de base de sécurité sociale et régimes spéciaux) ainsi que les régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO) l'assurance chômage et divers organismes sociaux.



LES ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE (ODAC)

Les ODAC sont financés principalement par des subventions de l'État ou par affectation de recettes (« taxes affectées »). Ils exercent une compétence fonctionnelle spécifique au niveau national.

Ce sont souvent des établissements publics à caractère administratif, et ils possèdent en général la personnalité juridique. Contrôlés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande. Quelques exemples d'ODAC : le CNRS, l'Inserm, le CEA, l'Opéra national de Paris, la Comédie Française, les parcs nationaux, les musées nationaux...



Le siège du Commissariat à l'énergie atomique, qui fait partie des ODAC.

COMMENT SONT FINANCÉES LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?

Les recettes des administrations publiques correspondent aux recettes perçues par l'ensemble des administrations publiques : l'État et les ODAC, les APUL et les ASSO. Ces recettes se répartissent en deux catégories :

les prélèvements obligatoires, principale source de financement des administrations publiques, et les autres recettes.

LES RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Les recettes de l'État, des ODAC, des APUL et des ASSO en 2016

	État		ODAC		APUL		ASSO	
	Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
Recettes de production	6	2 %	19	24 %	43,5	17 %	20	3 %
Impôts sur la production et les importations	179	44 %	9	11 %	110,7	44 %	57	10 %
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	142	35 %	1,4	2 %	19,1	8 %	115	20 %
Cotisations sociales nettes	49	12 %	0,3	0 %	0,8	0 %	368	63 %
Transferts courants entre APU	9	2 %	42	53 %	53	21 %	16	3 %
Autres	19	5 %	8	10 %	24,1	10 %	4	1 %
TOTAL	404		79,7		251,2		580	

Source : Insee, 2017



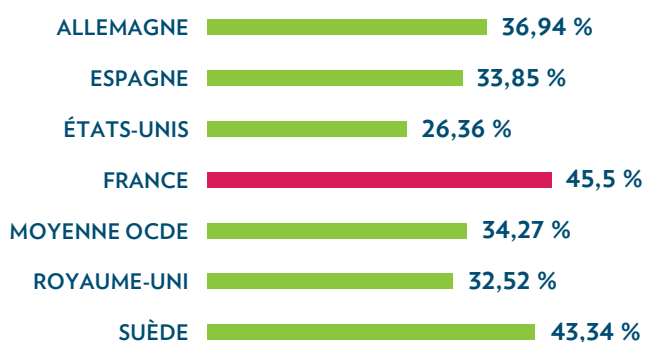
LA NOTION DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE

Les prélèvements obligatoires sont une notion de comptabilité nationale ; ils désignent des versements effectués par des personnes physiques ou morales aux administrations publiques afin de financer leurs dépenses. Il existe trois types de prélèvements obligatoires :

- les impôts ;
- les cotisations sociales ;
- les taxes fiscales.

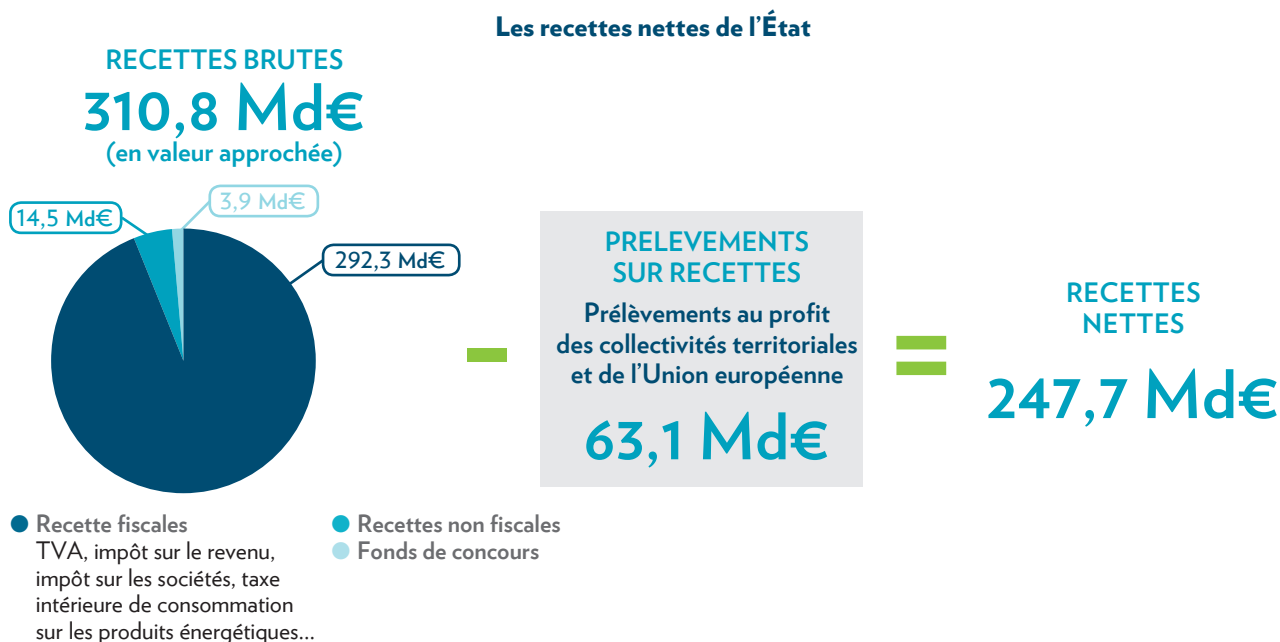
Comme leur nom l'indique, ces prélèvements sont obligatoires : leur montant et leurs modalités ne sont pas modifiables par les contribuables.

Benchmark des taux de prélèvement obligatoire dans les pays membres de l'OCDE en 2015 (% du PIB)



Source : OCDE, 2017

LES RECETTES DE L'ÉTAT : RECETTES FISCALES, NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS



Recettes du budget général de l'État prévues par la loi de finances initiale pour 2017

	Md€
RECETTES FISCALES (BUDGET GÉNÉRAL)	
Impôt sur le revenu (produit net)	73,3
Impôt sur les sociétés (produit net)	29,1
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	10,6
Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)	149,2
Autres contributions fiscales	30,1
Total des recettes fiscales nettes (A)	292,3
RECETTES NON FISCALES (BUDGET GÉNÉRAL)	
Dividendes et recettes assimilées	4,6
Produits du domaine de l'État	2,5
Produits de la vente de biens et services	1,1
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2,5
Divers	3,4
Total des recettes non fiscales (B)	14,5
RECETTES NETTES AVANT PRÉLÈVEMENTS (A+B)	306,8
PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT	
Prélèvements au profit des collectivités territoriales	44,4
Prélèvements au profit de l'Union européenne	18,7
Total des prélèvements sur recettes (C)	63,1
FONDS DE CONCOURS (D)	3,9
TOTAL DES RECETTES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL (A+B+D)	310,8
TOTAL DES RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL (A+B-C+D)	247,7
BUDGETS ANNEXES (y compris fonds de concours)	2,4
COMPTES SPÉCIAUX	208,4

Source : LFI 2017



FONDS DE CONCOURS

Les fonds de concours sont des fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public ; ils peuvent être le produit de legs ou de dons attribués à l'État. Le rattachement des fonds de concours est

régi par l'article 17-II de la LOLF. Ils sont directement portés en recette au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

LES RECETTES DES ASSO

Recettes des administrations de sécurité sociale, en Md€	2015	2016
Cotisations sociale nettes	363	368
Impôts	170	172
<i>dont contribution sociale généralisée</i>	96	97
<i>dont contribution au remboursement de la dette sociale</i>	7	7
<i>dont taxe sur les salaires</i>	13	14
<i>dont taxes sur les tabacs</i>	12	12
<i>dont contribution sociale de solidarité des sociétés</i>	4	4
<i>dont taxes de type taxe sur la valeur ajoutée</i>	11	12
Recettes de production	20	20
Autres	20	20
	574	581

Source : Insee, 2016



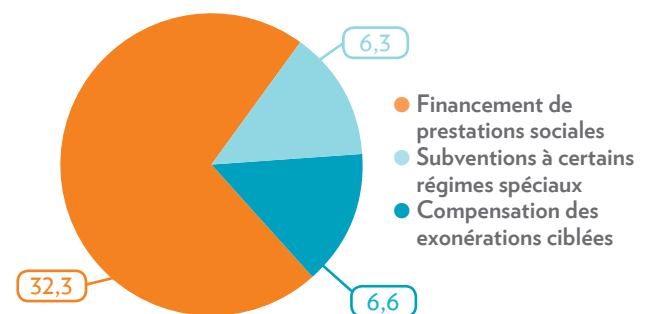
Compensations, financement de prestations et subventions au profit des ASSO représentent

45,2 Md€

dans le projet de loi de finances (PLF 2017).



Répartition des flux État-Sécurité sociale en PLF 2017 (en Md€)



Source : PLF 2017

LES FLUX FINANCIERS ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les flux financiers entre l'État et la Sécurité sociale recouvrent des formes diverses, l'État étant notamment financeur de la Sécurité sociale lorsqu'il :

- compense, aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et aux régimes complémentaires, des exonérations de cotisations sociales ;
- finance les prestations versées par les organismes obligatoires de base de sécurité sociale pour le compte de l'État (allocation adulte handicapé, aides au logement...);
- verse des subventions à certains régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;
- affecte des recettes fiscales à la sécurité sociale.

Évolution de la répartition des flux État-Sécurité sociale

en Md€	2015	LFI 2016	PLF 2017
Compensation des exonérations ciblées	4,1	4,1	6,6
Financement de prestations sociales	25,6	31,4	32,3
Subventions à certains régimes spéciaux	6,5	6,4	6,3
TOTAL	36,2	41,9	45,2

Source : PLF 2017

Synthèse des relations financières entre l'État et la protection sociale

en Md€	2015	LFI 2016	PLF 2017
État employeur	51,3	52	54
Compensation des exonérations ciblées	4,1	4,1	6,6
Financement des prestations sociales	25,6	31,4	32,3
Subventions à certains régimes spéciaux	6,5	6,4	6,3
Perception du produit de certains impôts et taxes par des organismes de sécurité sociale	173,1	175,5	178,3
TOTAL	260,6	269,4	277,5

La colonne LFI 2016 correspond ici à la prévision pour 2016 sous-jacente au PLF 2017.

LES RECETTES DES APUL

Les recettes des administrations publiques locales (APUL) se composent :

- de prélèvements obligatoires ;
- de transferts financiers d'autres administrations publiques (État, ODAC et ASSO) ;
- de transferts financiers de l'Union européenne ;
- de produits de la vente de biens et services.

Et représentent un montant total de **251,2 Md€**



En loi de finances initiale (LFI) 2017, les concours financiers de l'État aux collectivités locales représentent

47,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit environ

48 %

des transferts financiers de l'État aux collectivités.



CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales regroupent :

- les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ;
- les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (PSR CT).

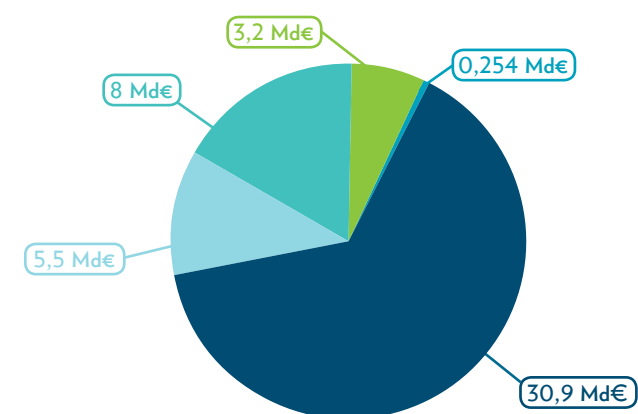
La mission « Relations avec les collectivités territoriales » se compose de deux programmes :

- le P119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » qui regroupe notamment les dotations de soutien à l'investissement local (dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR, dotation de soutien à l'investissement local - DSIL, dotation politique de la ville - DPV) et les dotations de compensation des charges liées à la décentralisation ;
- le P122 « Concours spécifiques et administration », qui porte notamment les dispositifs de soutien aux communes rencontrant des difficultés exceptionnelles (financières, climatiques, etc.).

Les prélèvements sur recettes (PSR) des collectivités territoriales réunissent notamment :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation de fonctionnement à destination des collectivités territoriales ;
- le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ;
- un certain nombre d'allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité locale.

Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales



- DGF
- Fonds de compensation sur valeur ajoutée
- Allocations compensatrices d'exonération de fiscalité locale
- Programme 119 « Concours financiers aux collectivités locales et à leurs groupements »
- Programme 122 « Concours spécifiques et administration »

Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (programmes 119 et 122) :

3,4 milliards d'euros

Prélèvements sur recette au profit des collectivités territoriales (DGF, fonds de compensation, allocations compensatives) :

44,4 Md€

Source : LFI 2017



LES AFFECTATIONS DE RECETTES

Des taxes ou des impôts peuvent être affectés, pour tout ou partie de leurs produits, aux établissements publics, à la Sécurité sociale et aux collectivités.

QUE DÉPENSENT LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?

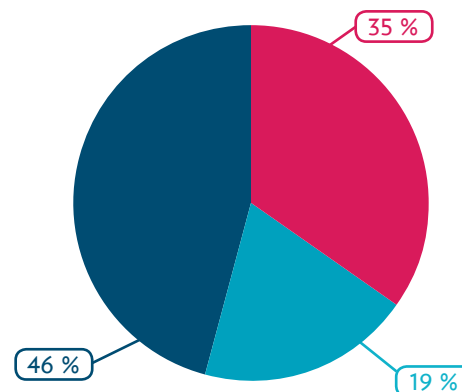
DÉFINITION

Les dépenses correspondent à l'argent utilisé pour conduire l'action publique et l'ensemble des politiques publiques : police, justice, recherche, éducation, etc.

Il est important de ne pas confondre dépense publique et dépenses de l'État. Les dépenses de l'État correspondent aux dépenses du budget de l'État, voté chaque année par le Parlement. Elles ne constituent qu'une partie de la dépense publique, laquelle regroupe les dépenses de l'ensemble des APU (dépenses de l'État et des ODAC, des APUL et des ASSO).

DÉPENSES DES APU

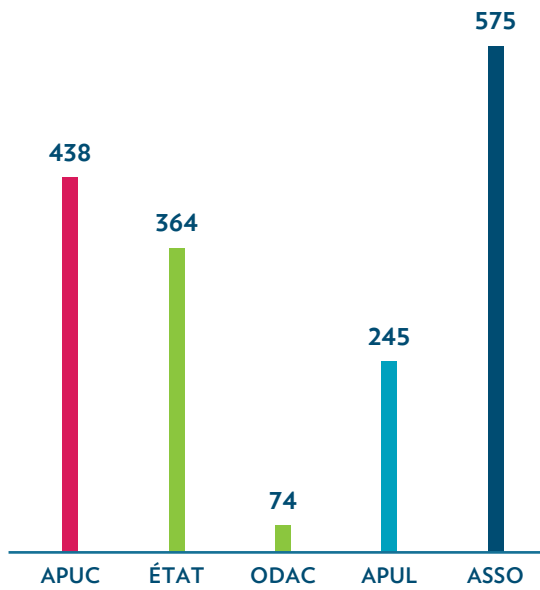
Dépenses des administrations publiques par sous-secteur



- ASSO
- APUC
- APUL

Source : Insee, 2017

Dépenses des APU par sous-secteur (en Md€)

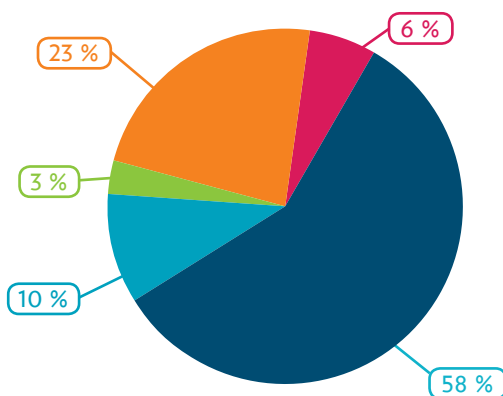


Source : Insee, 2017

La dépense publique, soit 1 257 milliards d'euros en comptabilité nationale en 2016 (dont 31 milliards d'euros de crédits d'impôts), représente 56,4 % du PIB, ce ratio ayant connu une forte hausse depuis dix ans (+4,2 points de PIB depuis 2007, notamment sous l'effet de la crise économique et financière) et étant l'un des plus élevés de l'Union européenne (47,7 % en moyenne dans la zone Euro).

Le niveau élevé de la dépense publique en France s'explique par une forte socialisation de la dépense, comme en atteste le poids important des prestations sociales et transferts sociaux : 46 % de la dépense publique, notamment au titre de la vieillesse, de la maladie et de l'invalidité, de la famille, du chômage, des dépenses de santé. Les dépenses de fonctionnement et de rémunérations représentent quant à elles un tiers de la dépense publique, et les dépenses d'investissement, seulement 6 %.

Nature des dépenses des APU (en %)



- Prestations et autres transferts
- Rémunérations
- Investissement
- Fonctionnement
- Charge de la dette

Source : Insee, 2017



Dépense publique
en France en 2016 :

1 257 Md€

56,4 % du PIB

+4,2 points de PIB

depuis 2007.

Moyenne de la zone euro :

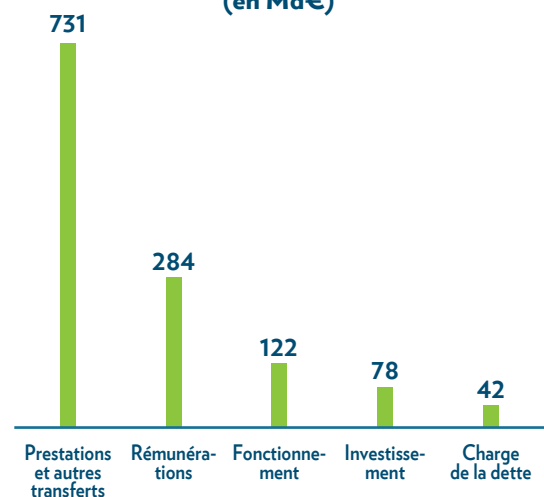
47,7 % de PIB



LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)

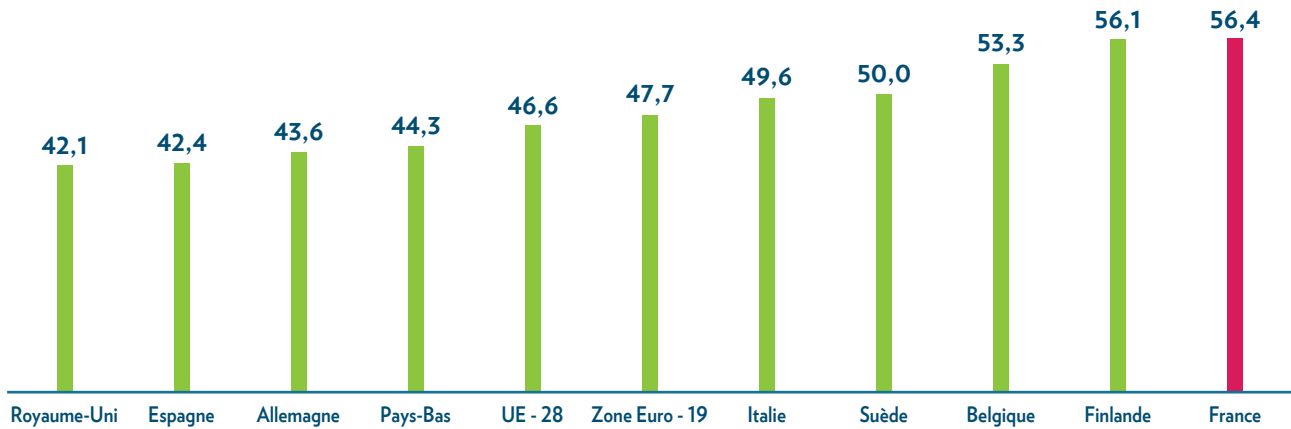
Le produit intérieur brut (PIB) est l'indicateur de la richesse produite dans un pays, soit la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production sur une période donnée. Agrégat qui mesure le poids économique d'un pays ou d'une zone géographique (la zone Euro par exemple), son calcul repose sur la somme des valeurs ajoutées des biens et des services produits par les entreprises, les administrations publiques, les associations et les ménages sur le territoire concerné.

Nature des dépenses des APU (en Md€)



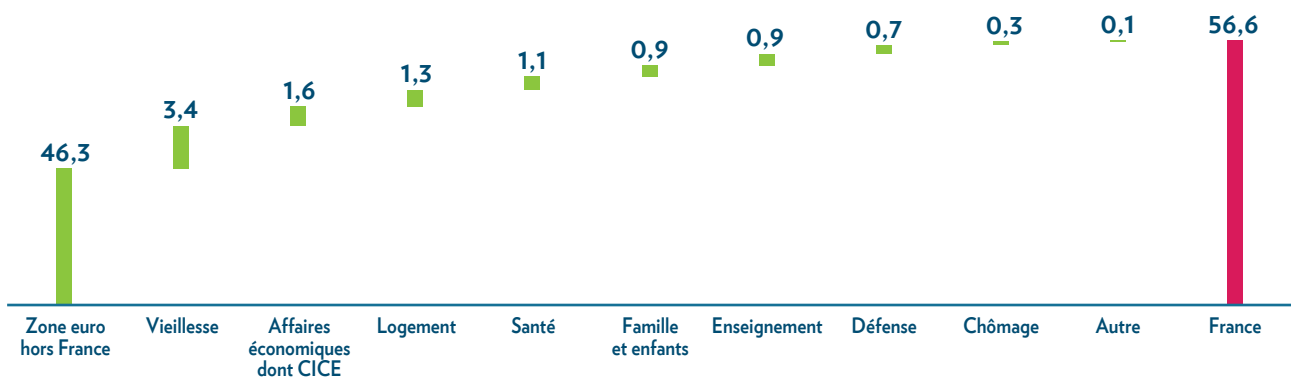
Source : Insee, 2017

Taux de dépense publique au sein de l'UE en 2016 (en points de PIB)



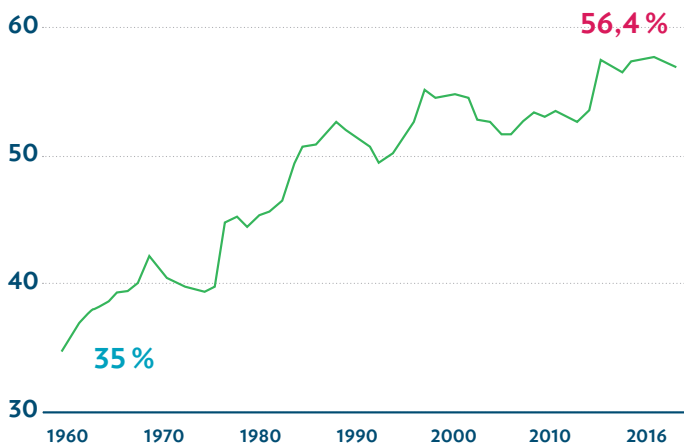
Source : Eurostat

Décomposition de l'écart du poids de la dépense publique dans le PIB – France/Zone Euro par secteur en 2015 (en %)



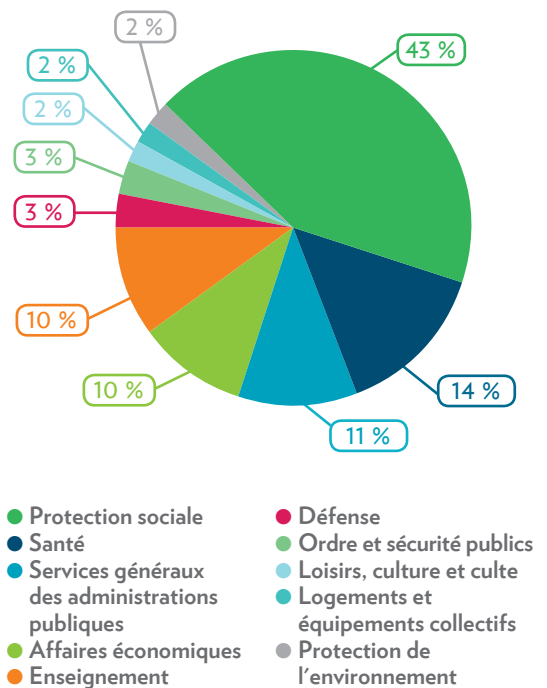
Source : données COFOG 2015

Évolution de la dépense publique en France (en % du PIB)



Source : Insee, mai 2017

Dépenses des APU par grande fonction en 2015 (en %)



Source : Insee, novembre 2016



Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) en 2006, les nomenclatures budgétaires permettent l'identification des engagements et des dépenses du budget de l'État en fonction de leur destination et de leur nature.

DESTINATION ET MISSIONS

La destination de la dépense permet de comprendre à quelle politique publique ou « mission » la dépense est consacrée. Les missions sont elles-mêmes déclinées en programmes, qui constituent l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement ; ils représentent les enveloppes globales et limitatives des crédits mis à la disposition d'un ministre.

TITRES ET NATURE

Afin de préciser l'utilisation des crédits, la LOLF prévoit une présentation des dépenses selon leur nature, en distinguant 7 titres de dépenses :

- > Titre 1^{er} : les dotations des pouvoirs publics
- > Titre 2 : les dépenses de personnel
- > Titre 3 : les dépenses de fonctionnement
- > Titre 4 : les charges de la dette de l'État
- > Titre 5 : les dépenses d'investissement
- > Titre 6 : les dépenses d'intervention
- > Titre 7 : les dépenses d'opérations financières.

Les crédits budgétaires de l'État sont répartis en sept titres, décomposés en catégories de dépense :

Titre 1^{er} : les dotations des pouvoirs publics, Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Haute Cour de justice, Cour de justice de la République ; selon l'article 7 de la LOLF, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics dont les crédits sont imputés sur le titre 1.

Titre 2 : les dépenses de personnel. Elles sont décomposées en plusieurs catégories de dépenses : les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations diverses. Les crédits ouverts sur le titre « dépenses de personnel » sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État (autorisation unique exprimée en « équivalents temps plein travaillés » ETPT). Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

Titre 3 : les dépenses de fonctionnement. Elles comprennent deux catégories de dépenses : les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel et les subventions pour charges de service public.

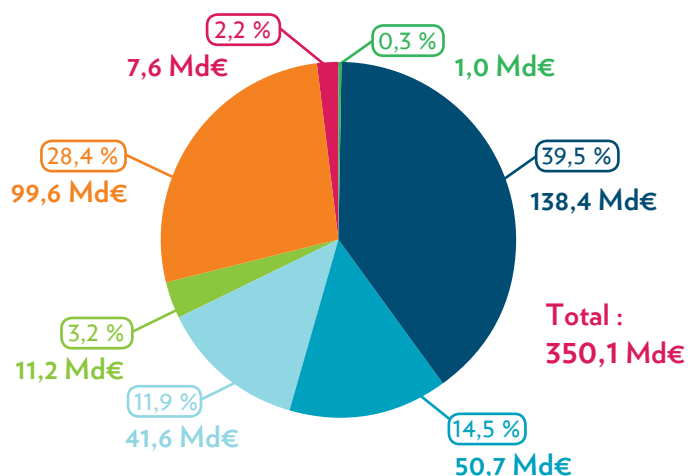
Titre 4 : les charges de la dette de l'État. Elles comprennent plusieurs catégories de dépenses : intérêt de la dette financière négociable, intérêts de la dette financière non négociable, charges financières diverses.

Titre 5 : les dépenses d'investissement. Elles comprennent deux catégories de dépenses, les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État et les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.

Titre 6 : les dépenses d'intervention. Elles comprennent plusieurs catégories de dépenses : les transferts aux ménages, les transferts aux entreprises, les transferts aux collectivités territoriales, les transferts aux autres collectivités et les appels en garantie (charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État).

Titre 7 : les dépenses d'opérations financières. Elles comprennent plusieurs catégories de dépenses : les prêts et avances, les dotations en fonds propres et les dépenses de participations financières.

Analyse par nature des charges budgétaires de l'État pour 2016 (en %)



- Dotations des pouvoirs publics
- Dépenses de personnel
- Charges de la dette de l'État
- Dépenses d'investissement
- Dépenses d'intervention
- Dépenses d'opérations financières

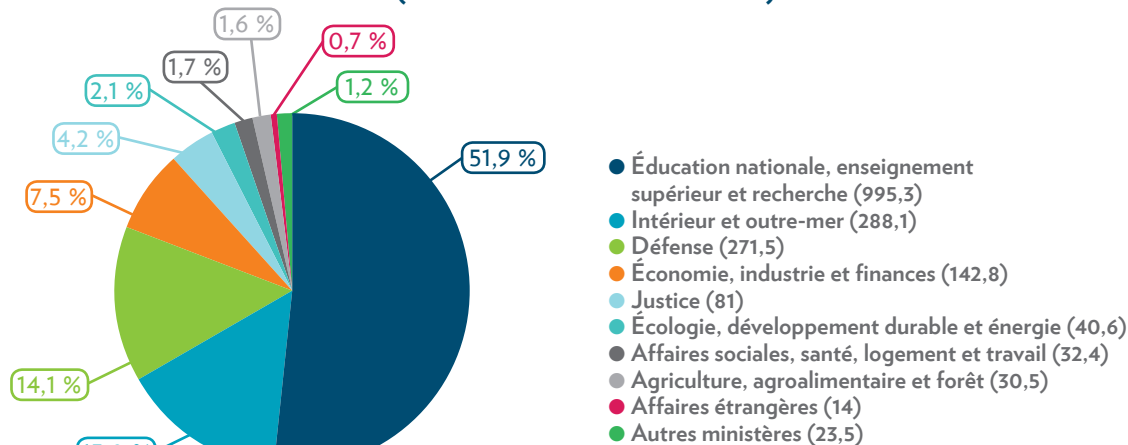
Source : LFI, 2017

Répartition par mission

	Md€
Remboursements et dégrèvements	100,2
Enseignement scolaire	67,1
Engagements financiers de l'État	45,1
Défense	39,7
Recherche et enseignement supérieur	26,2
Sécurités	18,7
Solidarité, insertion et égalité des chances	18,3
Égalité des territoires et logement	18,1
Travail et emploi	11,7
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10,9
Écologie, développement et mobilité durables	9,2
Justice	8,2
Régimes sociaux et de retraite	6,3
Action extérieure de l'État	3,2
Relations avec les collectivités territoriales	3
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,7
Culture	2,7
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,6
Administration générale et territoriale de l'État	2,5
Aide publique au développement	2,5
Outre-mer	2,1
Économie	1,7
Direction de l'action du Gouvernement	1,3
Santé	1,2
Pouvoirs publics	0,9
Immigration, asile et intégration	0,8
Politique des territoires	0,7
Conseil et contrôle de l'État	0,6
Médias, livre et industries culturelles	0,6
Sport, jeunesse et vie associative	0,6
Crédits non répartis	0,1
TOTAL	409,5

Source : données LFI 2017

Répartition des plafonds d'emploi en équivalents temps plein travaillés (ETPT) par ministère, (en milliers d'ETPT et % du total)



Source : Insee, 2017



LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTE AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE (PSR-UE), 4^e POSTE DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2016

En 2016, la contribution de la France au budget de l'Union européenne s'élève à 19 M€ (hors ressources propres traditionnelles) et la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2017 s'établit à 18,69 Md€. La France est le deuxième contributeur au budget de l'Union derrière l'Allemagne.

Cette contribution prend la forme d'un prélèvement sur les recettes du budget de l'État reversées au budget de l'Union dans les conditions prévues par l'article 6 de la LOLF. Il s'agit de la « ressource TVA », qui correspond à 0,3 % d'une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres, et la « ressource RNB » qui constitue une ressource d'équilibre versée par les États membres au prorata de leur revenu national brut (RNB) dans le RNB total de l'Union. À ces deux ressources s'ajoute le financement du rabais britannique auquel la France contribue à hauteur de 27 %.

Depuis la loi de finances pour 2010, les versements au titre des ressources propres traditionnelles (RPT), c'est-à-dire les droits de douane et les cotisations sucre, ne sont plus intégrés dans le périmètre du PSR-UE et sont directement versés à l'UE. Ils s'élèvent à 1,6 Md€ en 2016, après déduction des frais de perception (20 %).

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



LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Définition

Les opérateurs de l'État désignent les entités jouissant de la personnalité morale qui participent de manière parfois déterminante à la mise en œuvre des missions de l'État. Ils justifient d'une activité de service public liée à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État, et identifiée dans la nomenclature budgétaire par destination, dans le cadre des missions et programmes.

Ils perçoivent à ce titre des concours publics, sous la forme de subventions pour charges de service public ou de taxes affectées, lesquels constituent leur source majoritaire de financement. Ils sont soumis au contrôle de l'État et, depuis le 1^{er} janvier 2009, à un plafond d'autorisation global d'emplois, fixé chaque année en loi de finances.

Les opérateurs font l'objet d'une information particulière auprès du Parlement : les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP), annexés aux projets des lois de finances et de règlement, rassemblent l'ensemble de l'information financière les concernant.

Poursuite de la rationalisation du paysage des opérateurs

Le nombre d'opérateurs est passé de 570 en 2015 à 504 en 2016. Cette baisse traduit la poursuite de la rationalisation du paysage des opérateurs avec 11 fusions d'organismes concernant 57 opérateurs (notamment, fusion de l'agence française pour les investissements internationaux et d'UBIFRANCE au sein de Business France, fusion de 16 agences régionales de la santé dans le prolongement de la réforme territoriale, fusion du centre national de documentation pédagogique avec les 30 centres régionaux de documentation pédagogique au sein du réseau Canopé). Elle est également la conséquence de la sortie de la liste des opérateurs de 21 entités, dont notamment les 17 centres de ressources, d'expertise et de performance sportive transformés en établissements publics locaux dans le cadre de la réforme territoriale. Le périmètre des opérateurs de l'État en 2016 se caractérise par une seule création d'entité, le groupement d'intérêt public FUN-MOOC (France Université Numérique – Massive Open Online Course) ayant pour objet de constituer un dispositif mutualisé permettant la diffusion de cours en ligne.



Création de l'Agence nationale de santé publique (ANSP)

Créée le 1^{er} mai 2016, l'Agence nationale de santé publique (ANSP) a fusionné l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'Institut de veille sanitaire (INVS), l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences (EPRUS) et le groupement d'intérêt public « Addictions Drogues Alcool Info Service ». Cette fusion doit permettre de renforcer l'efficacité de l'action publique en mutualisant les connaissances relatives à l'état de santé de la population et en assurant une réponse unique face aux menaces sanitaires, et de dégager des synergies, qui se traduiront par des économies. Compétente en matière de prévention, de veille et d'urgence sanitaires, cette agence est, à compter de 2017, intégralement financée par l'État.

AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Création de l'agence française de biodiversité

Créée le 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité adoptée en août 2016, l'Agence française pour la biodiversité résulte de la fusion de quatre organismes existants – l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), l'Atelier technique des espaces naturels, l'Agence des aires marines protégées et les Parcs nationaux de France. Elle exerce des missions d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de la connaissance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des milieux terrestres, aquatiques et marins. Son budget, pour 2017, est fixé à 225 millions d'euros.



504 opérateurs en loi de finances
initiale (LFI) 2016 ;

49,3 Md€ de financements publics,
dont **41,1** Md€ de crédits du budget général
et **8,2** Md€ de taxes affectées

471 441 emplois.

Source : jaune Opérateurs 2016



Nombre de dépenses
fiscales en 2016 :

451

Montant des dépenses
fiscales en 2016 :

89,9 Md€



LES DÉPENSES FISCALES

La France compte 451 dépenses fiscales pour un montant total de 89,9 Md€, soit une évolution de + 36 % en 5 ans (de 65,9 Md€ à 89,9 Md€). Cette évolution est toutefois ramenée à 12 %, hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Exemples de dépenses fiscales :

- Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)
- le crédit d'impôt recherche (CIR)
- le crédit d'impôt pour l'emploi des salariés à domicile
- le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)
- l'éco prêt à taux zéro (Eco-PTZ)

Certaines dépenses fiscales – dont le CICE, le CIR, le crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile, le CITE et Eco-PTZ qui représentent plus de 30 Md€ en dépenses en 2016 – sont, depuis 2016, traitées en dépenses dans les comptes nationaux et non en moindres recettes : ces dispositifs font désormais partie du périmètre de la dépense publique.

Mis en place depuis 2013, l'exercice des conférences fiscales associe la direction de la législation fiscale (DLF), la direction du Budget, la direction générale du Trésor, et les ministères sectoriels pour examiner l'efficacité des dépenses fiscales et identifier celles qui pourraient être recentrées ou supprimées.

DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

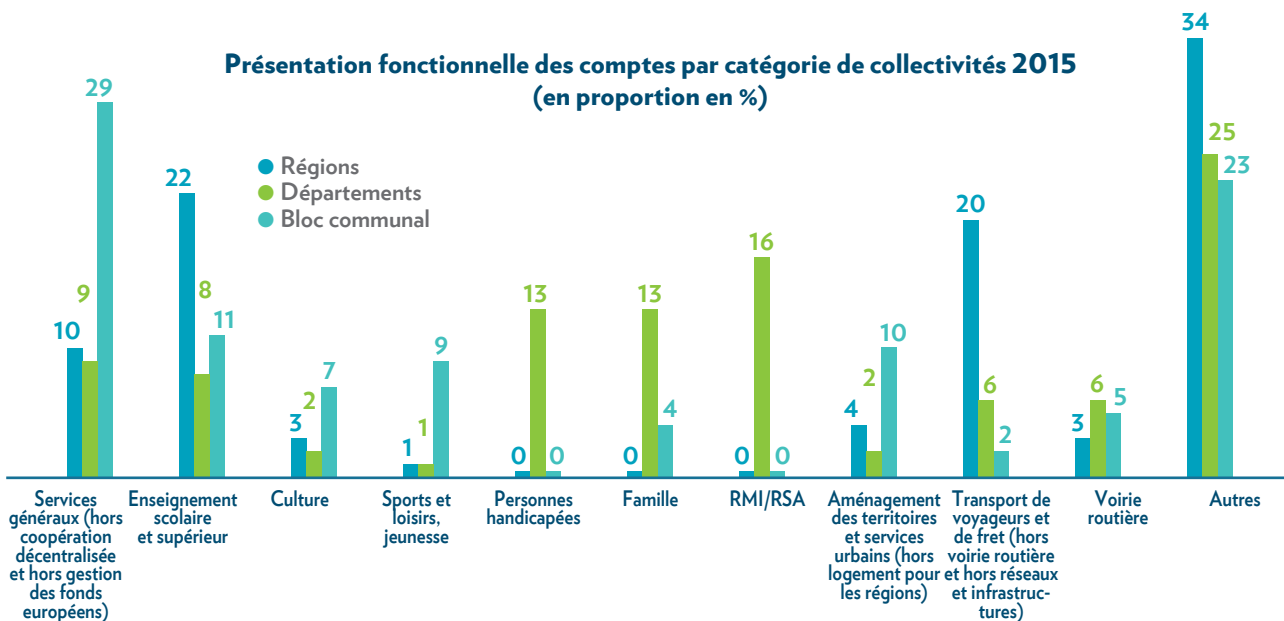
Les dépenses par missions des collectivités locales (hors communes de moins de 3500 habitants) s'élèvent en 2015 à 192,3 Md€. Hors services généraux (36,8 Mds€), elles sont essentiellement constituées de :

- l'enseignement scolaire et supérieur (22,3 Md€) ;
- de la politique en faveur de la famille (12,6 Md€) ;
- du RMI et du RSA (11,3 Md€) ;
- de l'aménagement des territoires et des services urbains (12 Md€) ;
- du transport de voyageurs et de fret (11 Md€) et de la voirie (10,3 Md€).

Les autres dépenses (48,4 Md€) intègrent notamment :

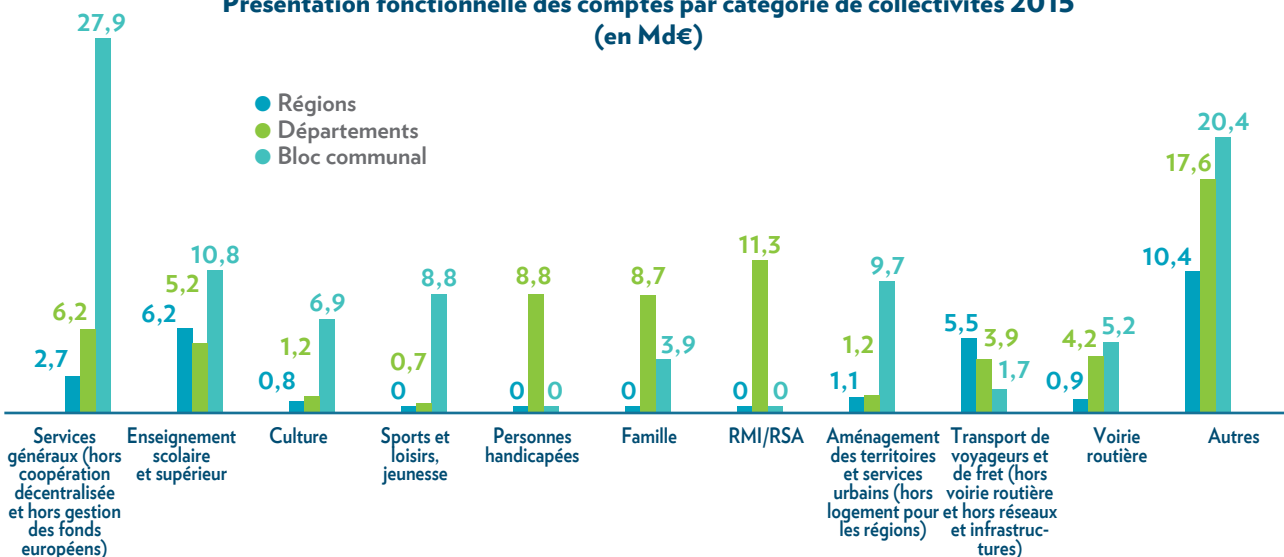
- l'allocation personnalisée d'autonomie - APA (5,8 Md€) ;
- la formation professionnelle et l'apprentissage (5,4 Md€) ;
- l'action et le développement économiques ainsi que le tourisme (6,5 Md€) ;
- la gestion des déchets (5 Md€) ;
- les services départementaux d'incendie et de secours - SDIS (4,4 Md€).

Présentation fonctionnelle des comptes par catégorie de collectivités 2015 (en proportion en %)



Source : DGFIP - Calculs DB

Présentation fonctionnelle des comptes par catégorie de collectivités 2015 (en Md€)

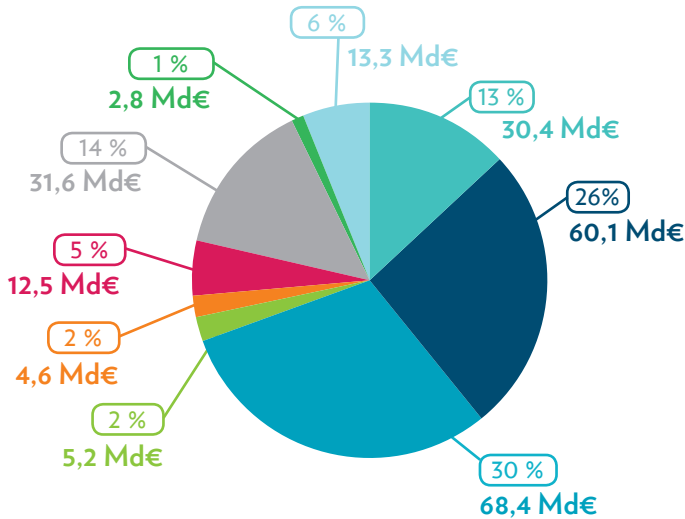


Source : DGFIP - Calculs DB

Les dépenses en matière de culture, de sports et loisirs et de politique en faveur de la jeunesse ainsi que d'aménagement des territoires et de services urbains sont très majoritairement portées par le bloc communal, tandis que les départements assurent l'essentiel des dépenses en matière sociale (politiques en faveur des personnes handicapées,

RMI et RSA). En revanche, certaines politiques sont portées par plusieurs échelons : c'est notamment le cas de l'enseignement scolaire et supérieur, assumé par l'ensemble des collectivités en sus de l'État, de la voirie et de la politique en faveur de la famille, soutenues par les départements et le bloc communal, ainsi que du transport de voyageurs, endossé par le bloc communal, les départements et les régions.

Présentation des comptes par nature en 2015 (toutes collectivités)



- Achats et charges externes
- Dépenses de personnel
- Dépenses d'intervention
- Autres dépenses de fonctionnement (hors frais financiers)
- Frais financiers
- Subventions d'équipement versées
- Dépenses d'équipement
- Autres dépenses d'investissement (hors remboursements de dette)
- Remboursements de dette

Source : Observatoire des finances locales (données provisoires)

La comptabilité par nature laisse apparaître une dépense totale à hauteur de 228,9 Md€, supérieure à celle observée en comptabilité fonctionnelle, puisqu'elle intègre les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 3 500 habitants. Hors frais financiers et remboursements de la dette, cette dépense s'élève à 211 Md€ répartis entre les dépenses de fonctionnement (78 %) et les dépenses d'investissement (22 %). Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement constituées des dépenses d'intervention, de personnel et d'achats et de charges externes,

tandis que les dépenses d'investissement correspondent principalement aux dépenses d'équipement et aux subventions versées. Les régions se caractérisent par le poids important des dépenses d'intervention (40 % des dépenses totales) et des subventions d'équipement versées (20 %). Pour les départements, les dépenses d'intervention sont également importantes (55 %), tandis que les dépenses d'investissement sont en proportion moins significatives (14 % des dépenses totales) que pour les régions (32 %) et le bloc communal (22 %). Enfin, si la part des dépenses liées aux remboursements de dette est équivalente pour les régions et le bloc communal (7 %), elle est légèrement moins importante pour les départements (4 %).



Le prélèvement sur recette (PSR) au profit des administrations publiques locales. En LFI 2017, le PSR au profit des administrations publiques locales s'élève à

44,4 Md€

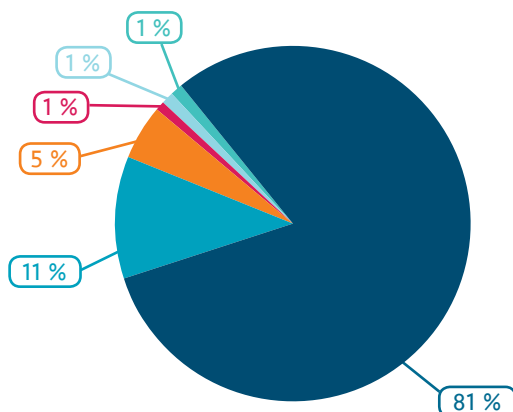
dont

30,9 Md€

destinée à la dotation globale de fonctionnement.

LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Répartition des dépenses des ASSO par nature (2016)



- Prestations sociales et autres transferts
- Personnel
- Fonctionnement
- Investissement
- Charge de la dette
- Autres

Source : Insee, 2017

SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET DETTE PUBLIQUE

DÉFINITIONS

Le **déficit** est la situation dans laquelle, sur une année, le solde entre les recettes et les dépenses est négatif, les recettes étant inférieures aux dépenses.

Pour financer leur déficit et faire face à leurs dépenses, l'État et les administrations publiques sont conduits à emprunter. La dette se définit alors comme l'ensemble des emprunts dont l'encours (montant total des emprunts) résulte de l'accumulation des déficits. Il convient de distinguer **déficit et dette publics**, qui concernent l'ensemble des administrations publiques (État et ODAC, APUL et ASSO), et **déficit et dette de l'État**, qui concernent l'État.

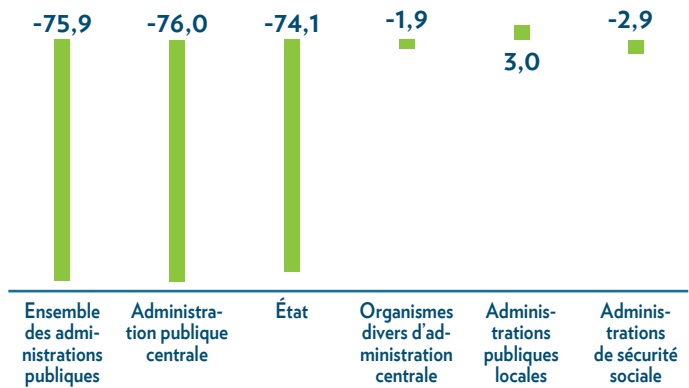
La **dette**, au sens du traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, couvre l'ensemble des administrations publiques. Le traité prévoit deux critères relatifs à la maîtrise des déficits publics : le déficit des finances publiques ne doit pas dépasser 3 % du PIB pour l'ensemble des administrations publiques (État et ODAC, APUL et ASSO) et la dette publique doit être limitée à 60 % maximum du PIB.

Dette et déficit publics sont notifiés à la Commission européenne deux fois par an (fin mars et fin septembre). La dette trimestrielle est transmise à Eurostat 90 jours après la fin du trimestre.

LE SOLDE DES FINANCES PUBLIQUES

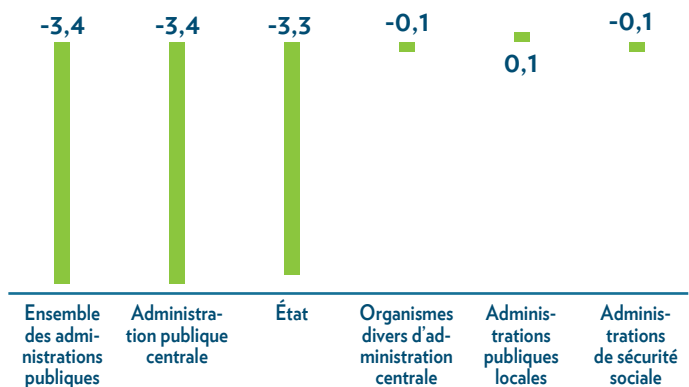
La France se caractérise par un déficit permanent de ses comptes publics depuis le premier choc pétrolier, quelle qu'ait été la conjoncture économique par la suite.

Solde des administrations publiques en 2016 (en Md€)



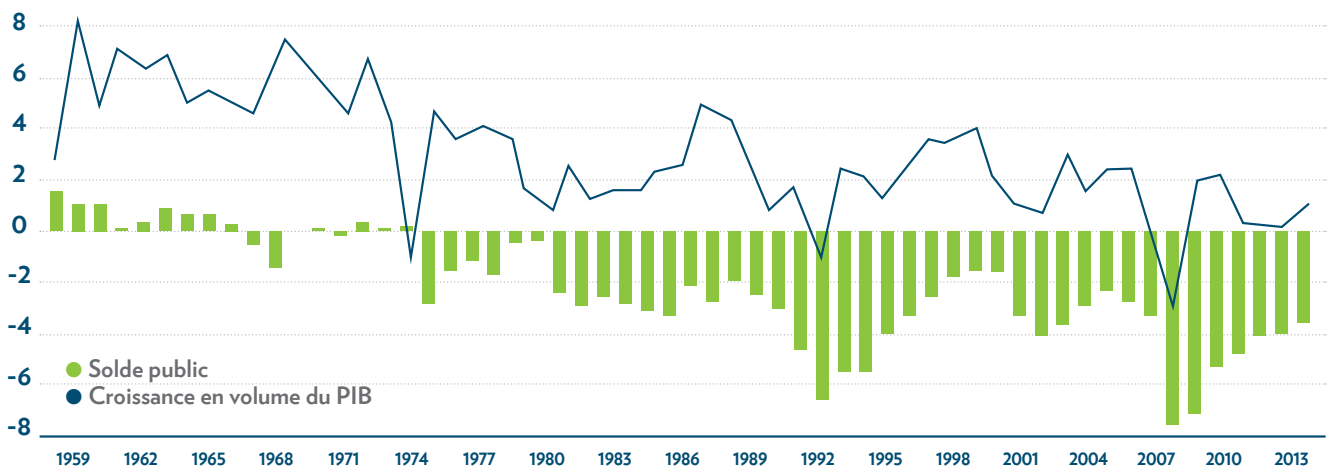
Source : Insee, mai 2017

Solde des administrations publiques en 2016 (en % du PIB)



Source : Insee, mai 2017

Évolution du déficit public



Source : Insee, 2016



COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE, COMPTABILITÉ GÉNÉRALE, COMPTABILITÉ D'ANALYSE DES COÛTS ET COMPTABILITÉ NATIONALE

L'article 27 de la LOLF prévoit un système de comptabilité pour l'État comportant trois types de comptabilités complémentaires :

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

situation patrimoniale et détermine son résultat comptable dans les états financiers (bilan, compte de résultat, tableaux de flux de trésorerie, annexe) ;

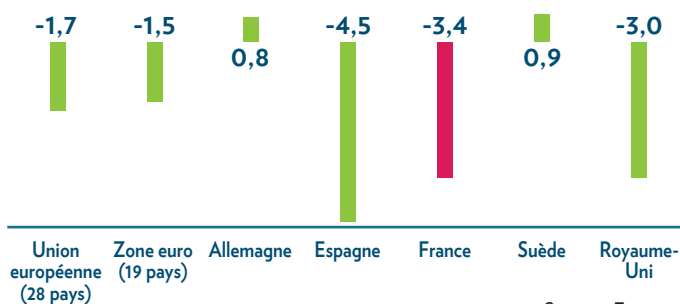
- la **comptabilité d'analyse des coûts (CAC)** est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes par la prise en compte des moyens portés par d'autres programmes (fonctions support notamment).

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

En 2016, 14 États membres sur 28 ont atteint ou dépassé le seuil des 3 % de PIB de déficit public. L'Espagne (4,5 %), la France (3,4 %), la Roumanie et le Royaume-Uni (3 %) les pays avec le plus fort taux de déficit public en 2016.

À l'inverse, 24 États membres respectent les engagements européens formulés par le Pacte de stabilité et de croissance : 2 sont à l'équilibre (Bulgarie et Lettonie) et 10 affichent un excédent. Les chiffres les plus élevés concernent le Luxembourg (+1,6 %), Malte (+1 %), la Suède (+0,9 %) et l'Allemagne (+0,8 %).

Benchmark européen du déficit (en % du PIB)



LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

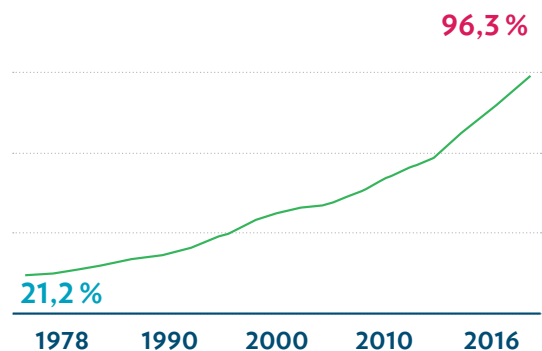
Sur longue période, le ratio d'endettement des administrations publiques a triplé en trente ans (31 % du PIB en 1986 vs 96,3 % en 2016). Au sein de l'Union européenne, le déficit public s'est élevé, en 2016, à 1,5 % du PIB pour la zone euro et à 1,7 % pour l'UE à 28, un chiffre inférieur au seuil de 3 % prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.



Le solde du budget général de l'État pour 2017 est estimé à

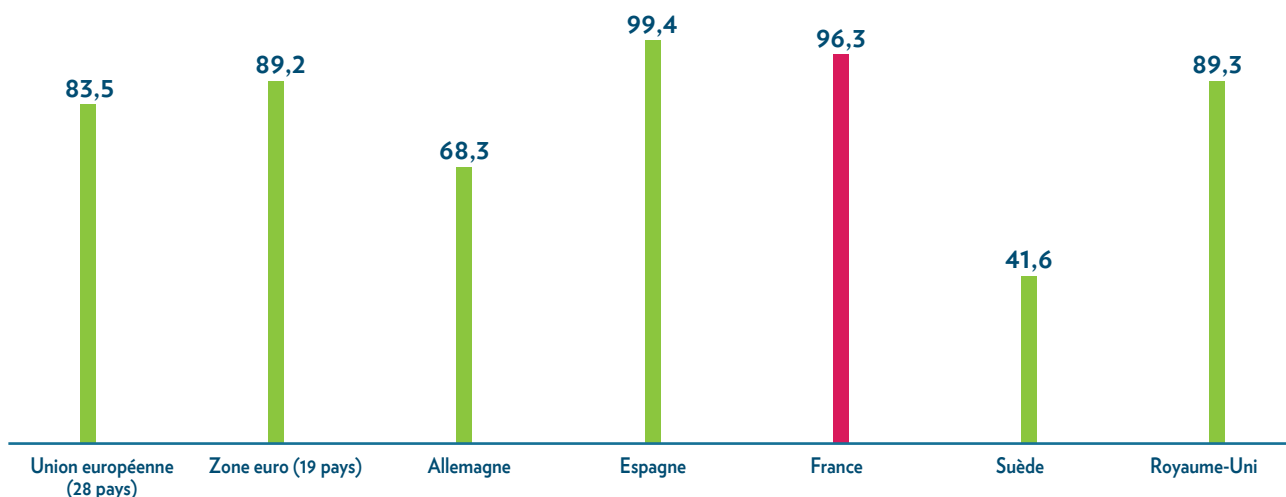
-74,7 Md€

Évolution de la dette publique en France



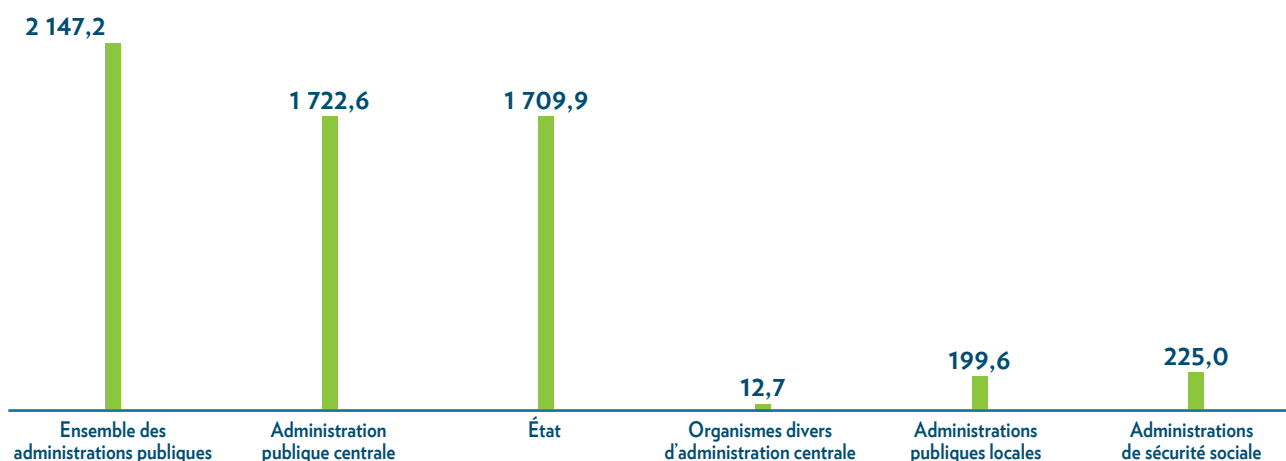
Source : Insee, mai 2017

Benchmark européen de la dette (en % du PIB)



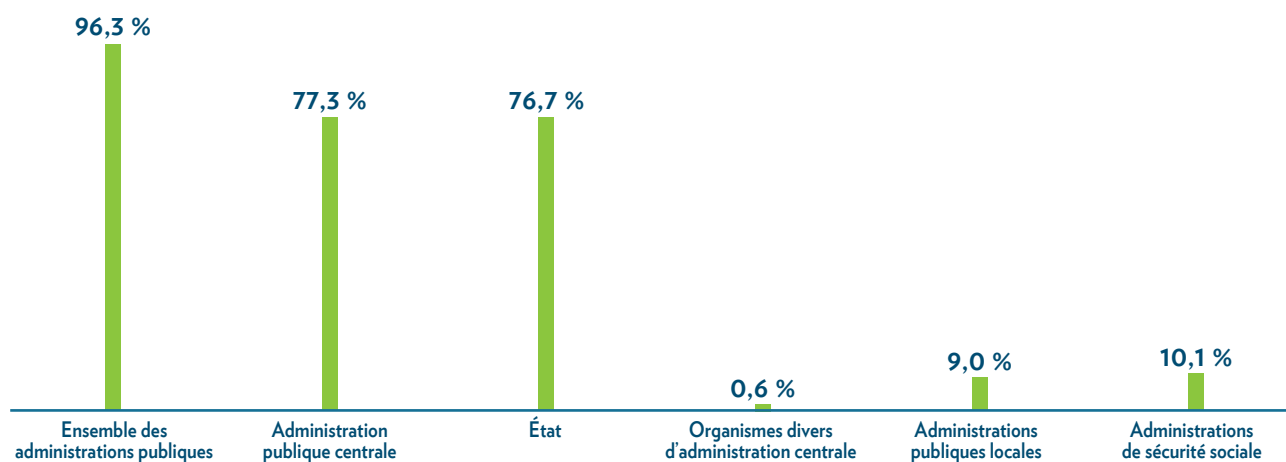
Source : Eurostat

Dette des administrations publiques en 2016 (en Md€)



Source : Insee, mai 2017

Dette des administrations publiques en 2016 (en % du PIB)



Source : Insee, mai 2017

LES GARANTIES

Lorsque l'action de l'État ne requiert pas de dépense immédiate mais la couverture d'un aléa futur, celui-ci peut intervenir en octroyant sa garantie à un tiers : par cet acte, il s'engage à lui verser une somme donnée si certains risques définis ex ante se réalisent. Les garanties peuvent être mises au service de multiples politiques publiques (notamment le logement et l'export) et sont de natures diverses : garantie de dette, garantie de passif, opérations d'assurance, etc. Du point de vue de l'État, l'octroi d'une garantie constitue « une charge éventuelle, mais qui, de ce fait, peut prendre des proportions considérables »*, et engage les finances publiques sur le moyen et long terme. C'est pourquoi les garanties sont délivrées en nombre limité, leur octroi soumis au contrôle du Parlement – par la nécessité d'une autorisation en loi de finances – et leur encours suivi avec attention au sein des engagements hors bilan de l'État. La direction du Budget assure un rôle central dans la structuration, l'octroi, le suivi et la gestion des garanties de l'État.

* Source : Avis n° 365 546, 21 décembre 2000, Conseil d'État

bpi**france**

Transfert des opérations de garanties publiques gérées par la Coface pour le compte de l'État à BPI France

L'année 2016 a été marquée par la préparation du transfert de la gestion des garanties publiques à l'export de la Coface à Bpifrance Assurance Export (BPI AE), décidé par le Gouvernement en juillet 2015 et intervenu le 31 décembre 2016. Cette évolution doit permettre de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux outils proposés en développant la logique de guichet unique à l'export.

Ce transfert s'est accompagné d'une modernisation de la gestion budgétaire de ces garanties désormais délivrées directement par BPI AE au nom et pour le compte de l'État. Un compte spécial a été créé en loi de finances initiale pour 2017 afin de retracer les flux y afférents ; les documents budgétaires correspondants fournissent une information enrichie et détaillée sur cette politique publique de soutien à l'export.



LA COFACE

La Coface, Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, est une compagnie fondée en 1946 et spécialisée dans l'assurance-crédit à l'exportation. Le groupe Coface contribue à la bonne marche et au développement d'entreprises de toutes tailles dans le monde, ainsi qu'à la diffusion d'un climat de confiance entre les acteurs économiques.

BPIFRANCE

Créée le 1^{er} janvier 2013 et présente dans chaque région, Bpifrance est une banque publique d'investissement qui accompagne les entreprises françaises en offrant des solutions de financement pour soutenir leurs projets (création, développement par l'innovation, conquête de nouveaux marchés en France ou à l'international, investissement en fonds propres, reprise ou croissance externe, etc.).

En 2016, Bpifrance est devenu le premier fonds souverain au monde pour le nombre d'opérations effectuées depuis 2010 dans les entreprises technologiques.

En 2017, Bpifrance Assurance Export est la nouvelle agence française de gestion des garanties publiques à l'export, suite au transfert de la gestion des garanties publiques de la Coface à Bpifrance, le 1^{er} janvier 2017.



STRATÉGIE

DES FINANCES
PUBLIQUES



Quels objectifs de solde et de dette ?

LE CADRE EUROPÉEN EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES 24

LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES 25

LES DYNAMIQUES À L'ŒUVRE
EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES 29

LE CADRE EUROPÉEN EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

Le **pacte de stabilité et de croissance (PSC)**, adopté en juin 1997, est le premier instrument dont les quinze États membres fondateurs de la zone euro se sont dotés pour coordonner leurs politiques budgétaires nationales et éviter l'apparition de déficits publics excessifs. Il comporte des dispositions préventives et des dispositions correctrices. Le volet préventif prévoit et organise la transmission chaque année à la Commission européenne des programmes de stabilité ou de convergence qui définissent un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel pour chaque État membre. Le volet correctif vise, quant à lui, à éviter les écarts aux valeurs de référence (3 % du PIB de déficit et 60 % du PIB d'endettement). En cas de non-respect, un État membre peut faire l'objet d'une procédure pour déficits excessifs, assortie le

cas échéant de sanctions pouvant aller jusqu'à une amende. La France est en situation de déficit excessif depuis 2009. Le cadre européen des finances publiques a été progressivement renforcé, notamment après la crise des dettes souveraines de 2011. Le **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)**, signé en mars 2012, prévoit ainsi l'introduction par les États membres dans leur droit national de procédures garantissant le respect d'une « règle d'or », définie comme une règle de solde structurel ne pouvant excéder un déficit de 0,5 % du PIB. Le « **Six-pack** », ensemble de 6 textes européens, entré en vigueur en novembre 2011, a substantiellement renforcé la gouvernance économique et budgétaire dans les 27 États membres de l'Union européenne. Le « **Two-pack** », un corpus constitué de deux règlements communautaires, aboutit quant à lui à un encadrement plus solide des politiques budgétaires au sein de la zone euro, notamment au cours du processus d'élaboration des budgets nationaux.



Plafonds à ne pas dépasser par les États-membres :

3 % du PIB de déficit,

60 % de PIB d'endettement,

0,5 % de PIB de déficit structurel.



LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (HCFP)

Autorité indépendante présidée par le premier Président de la Cour des comptes, le HCFP a vocation à émettre des avis publics sur les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour construire les lois de finances ou sur la conformité des projets de lois à la trajectoire de solde structurel déterminée dans la loi de programmation. Il relève également les écarts importants en exécution et peut s'exprimer, le cas échéant, sur la nécessité de déclencher un mécanisme de correction.



La Commission européenne, à Bruxelles.

LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES

LE PROGRAMME DE STABILITÉ

Institués par le **Pacte de stabilité et de croissance** comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques, les **programmes de stabilité** existent depuis 1999. Ils sont transmis par tous les membres de l'Union européenne chaque année à Bruxelles et projettent l'état de leurs finances publiques à moyen terme. Ils doivent permettre une meilleure prise en compte des préconisations européennes par les États membres au moment du vote du budget d'une part et aboutir à une politique budgétaire agrégée mieux articulée avec les politiques de croissance de l'Union européenne d'autre part.

Depuis 2011, dans le cadre du « semestre européen », les États transmettent leur programme avant la fin du mois d'avril. Par ailleurs, le Gouvernement adresse désormais au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement peut ainsi débattre du projet et se prononcer par un vote.

En vertu des articles 7 et 8 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'**article liminaire** des projets de lois de finances présente les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques. S'agissant du projet de loi de finances annuel, cet article présente les soldes effectif et structurel pour l'année à venir et les deux années passées pour l'ensemble des administrations publiques. L'article expose également le scénario macroéconomique sous-jacent qui sert de base à la construction du projet de loi.

Articuler l'annualité de la loi de finances et une trajectoire pluriannuelle : la mission « Défense »

La politique de la défense fait l'objet d'une déclinaison pluriannuelle retranscrite dans les lois de programmation militaire (LPM). Ces dernières se sont succédé durant la V^e République pour donner de la visibilité à la représentation nationale sur les ambitions militaires. Ainsi, la LPM est un outil de pilotage et de mise en perspective, partagé par tous les acteurs, qui fait de la défense l'une des principales politiques marquées par une programmation pluriannuelle. Cette dernière se justifie entre autres par l'ampleur des investissements militaires, s'étalant sur plusieurs décennies. Les LPM sont traduites annuellement dans la loi de finances : chaque annuité est reconsidérée au regard du contexte budgétaire annuel. Cette souplesse nécessaire doit permettre à toutes les parties de disposer d'une bonne visibilité sur les besoins en matière de défense, tout en s'inscrivant dans un contexte budgétaire contraint.

LA TRAJECTOIRE, UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE RETRACÉE PAR LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Les **lois de programmation des finances publiques (LPFP)**, prévues par l'article 34 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008, s'inscrivent dans une démarche de gestion pluriannuelle des finances publiques tournée

vers l'équilibre budgétaire. Ces lois ordinaires, sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire, cadrent la trajectoire financière globale de l'ensemble des administrations publiques (APU) en définissant la trajectoire des soldes effectif et structurel des APU en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme (OMT).

AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

En 2016, la mise en œuvre des règles de gouvernance introduites par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) s'est poursuivie.

Les **revues de dépenses**, instaurées par l'article 22 de la LPFP 2014-2019 pour contribuer au respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, ont été consolidées : la deuxième vague a ainsi permis de remettre au Parlement onze revues, publiées sur le Forum de la performance (<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>) et intégrées aux textes financiers pour 2017 (formation initiale des fonctionnaires, optimisation des interventions en faveur du sport, patrimoine des collectivités territoriales, transports sanitaires, etc.). Les engagements nationaux concernent également les organisations d'administration centrale (ODAC). L'article 12 de la **loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014** leur a interdit de s'endetter pour une durée supérieure à 12 mois. Cette interdiction a depuis été reconduite et s'est poursuivie grâce à la publication de l'arrêté du 27 juillet 2016. L'endettement des ODAC est ainsi passé de 30 Md€ en 2010 à près de 13 Md€ en 2016, à périmètre courant.

Concernant les collectivités territoriales, si celles-ci disposent d'une autonomie financière inscrite à l'article 72-2 de la Constitution, elles sont cependant assujetties au principe d'équilibre réel de leurs dépenses et de leurs recettes par section (fonctionnement et investissement). Cette « règle d'or » interdit aux collectivités locales de s'endetter pour financer des dépenses de fonctionnement ; celles-ci ne peuvent avoir recours à l'emprunt que pour financer leurs dépenses d'investissements. Le périmètre des taxes affectées plafonnées a également été étendu, 2,5 Md€ de taxes supplémentaires ayant été intégrés, permettant ainsi de renforcer le pilotage des ressources et dépenses des opérateurs et de tripler le périmètre de ces taxes depuis 2012 (3 Md€ en 2012 vs 9 Md€ en 2016).



Réduction de l'endettement des ODAC de

30 Md€ en 2010 à

13 Md€ en 2016.

Enfin, la gouvernance relative aux marchés de partenariat a été précisée, avec la publication du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics pris en application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Ces deux textes encadrent le recours aux marchés de partenariat : seuils minimaux de recours aux marchés de partenariat, interdiction du recours direct à ces marchés par les ODAC notamment, et mise en place d'une procédure spécifique avec une validation par le ministre chargé du budget de la soutenabilité budgétaire du projet.

LES LEVIERS DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Les normes de dépense

De façon opérationnelle, la préparation du budget est encadrée par des normes destinées à fixer un niveau maximum pour l'ensemble des dépenses.

Une norme comprend deux éléments distincts :

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

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

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

Les normes de dépenses les plus contraignantes portent sur l'État et l'assurance-maladie ; elles couvrent 45 % de la dépense publique. L'expérience montre qu'elles constituent de véritables instruments de pilotage de la dépense, tant en budgétisation qu'en exécution. Ainsi, la norme en dépense de l'État a toujours été tenue alors même que les objectifs pluriannuels ont pu être renforcés, en construction budgétaire comme en exécution. De façon similaire, les renforcements successifs sur l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)** obligent à documenter beaucoup plus précisément les économies nécessaires pour respecter cette cible que par le passé et en font un véritable levier de réforme du système de soins.

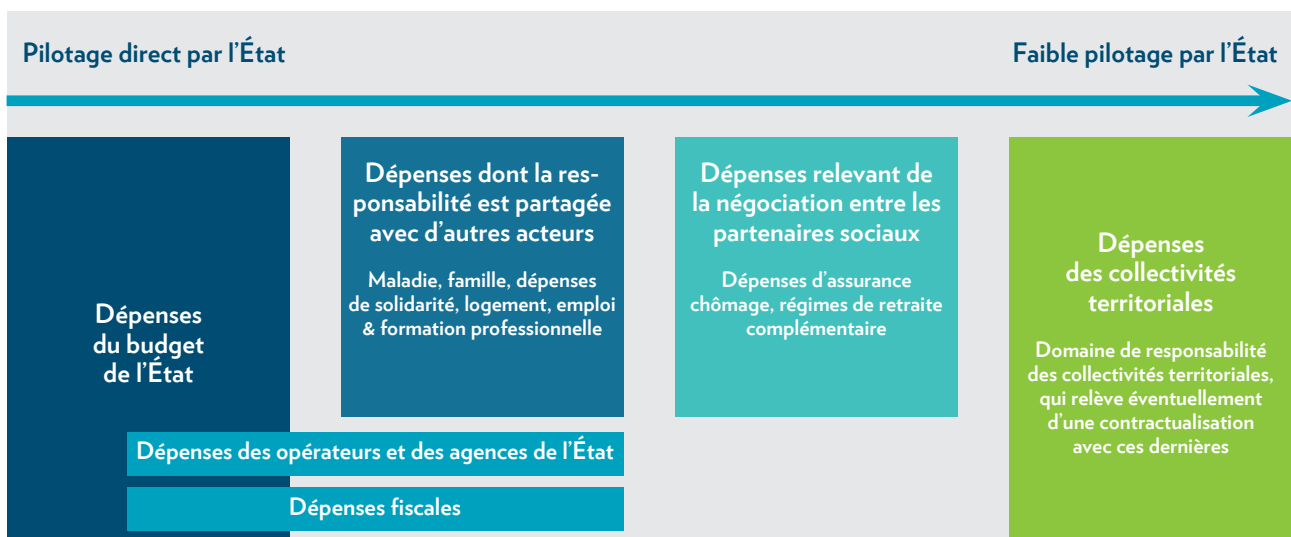


ONDAM :
une progression limitée à

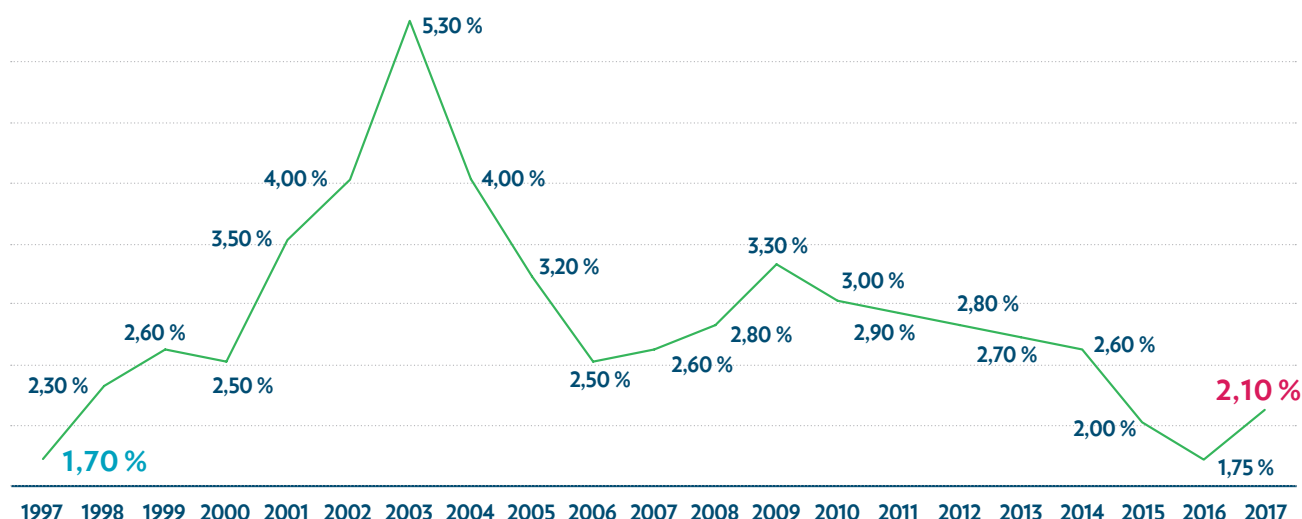
2,1 % en 2017 ;

10 Md€
d'économies prévues.

Degré de contrôle exercé par l'État sur les secteurs de dépense



Taux d'évolution de l'ONDAM voté depuis sa création en 1997



Source : direction du Budget

D'autres objectifs complètent ce cadre, afin d'enrichir ces instruments de pilotage et de couvrir une plus grande partie de la dépense publique. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques (LFPF) définit un objectif de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, décliné par branche dans les lois de financement de la sécurité sociale. En outre, la LFPF 2014-2019 achève la couverture de l'ensemble des sous-secteurs par des normes de dépenses en instituant l'**objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL)**, qui complète la « règle d'or » à laquelle étaient déjà soumises les collectivités s'agissant de leurs dépenses d'investissement.

Le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)

La progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est limitée à 2,1 % en 2017, poursuivant ainsi une trajectoire des dépenses fortement contenue depuis 2015. Les réformes qui permettent cette maîtrise des dépenses s'inscrivent dans le cadre du plan triennal 2015-2017, dans sa dernière année de mise en œuvre, et qui doit conduire à une économie de **10 Md€**.

En cohérence avec la stratégie nationale de santé, elles s'appuient notamment sur l'amplification du virage ambulatoire du système de soins et la promotion de la pertinence des soins. Contenir durablement la dépense, qu'elle s'effectue à l'hôpital ou sur le champ des soins de ville, nécessite aussi d'en renforcer l'efficacité, en optimisant la dépense hospitalière, en recherchant la juste rémunération des produits de santé et en développant les génériques.

Les contrats pluriannuels ou stratégiques

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

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

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

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

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

Par ailleurs, les dirigeants des organismes sont destinataires d'une lettre de mission lors de leur nomination ou de son renouvellement, qui formalise le mandat qui leur est confié. Annuellement, le dirigeant reçoit par ailleurs une lettre d'objectifs permettant de définir le cas échéant les critères de la part variable de sa rémunération.

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

La négociation des COM de France télévisions et France médias Monde

En 2016, la direction du Budget a participé avec le ministère de la Culture et de la Communication et l'Agence des participations de l'État à la négociation des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions et France Médias Monde (FMM) pour les années 2016 à 2020, ainsi que d'ARTE France pour les années 2017 à 2021.



Le siège de France télévisions, à Paris.

Ces documents déterminent la stratégie, le modèle économique et la trajectoire de ressources de ces trois sociétés.

Les développements approuvés par l'État dans ce cadre (nouvelle chaîne d'information publique, investissement dans la création, lancement d'une version de France 24 en espagnol) sont assortis d'économies sur les coûts de structure (non remplacement d'un départ à la retraite sur deux à France Télévisions, diminution des coûts de diffusion d'ARTE et maîtrise du coût des achats de FMM) et d'une stratégie de développement des ressources propres.

Chantiers ferroviaires

En 2014, le législateur a souhaité redonner sa cohérence au secteur en organisant le groupe public ferroviaire en trois établissements publics (SNCF Mobilités, SNCF Réseau et un EPIC de tête), avec lesquels l'État a négocié en 2016 des contrats de performance définissant leur stratégie, les objectifs qui leur sont assignés et leurs trajectoires financières sur dix ans. À titre d'exemple, le contrat passé avec SNCF Réseau doit lui permettre d'assainir sa situation financière en confirmant notamment la priorité donnée à la maintenance et au renouvellement du réseau existant par rapport au développement de lignes nouvelles. L'autorité de régulation de ce secteur a par ailleurs rendu un avis sur ce contrat comme l'a prévu le législateur. Une « règle d'or » complète ce cadre afin d'encadrer la participation financière de SNCF Réseau à un projet de développement du réseau en cas d'endettement trop important. Élaboré en 2016, le décret a été publié le 30 mars 2017. Enfin, SNCF Réseau a engagé en 2016 une réforme de la tarification de l'accès et de l'utilisation du réseau ferré national (péages), qui se poursuivra dans les années à venir. Sur l'ensemble de ces sujets, la direction du Budget s'est mobilisée

fortement pour contribuer à la restauration de la soutenabilité du modèle ferroviaire en France.

Le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)

Créé en 2012, le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) s'inscrit, en cohérence avec l'objectif de redressement des finances publiques, dans une démarche globale d'amélioration de l'efficacité des hôpitaux, d'optimisation de leurs investissements et de restructuration de l'offre de soins. Cette instance accompagne les établissements de santé en instruisant les grands projets d'investissement, en déterminant les trajectoires de retour à l'équilibre des hôpitaux en difficulté financière, et en définissant la stratégie nationale d'investissement hospitalier et d'amélioration de la performance des établissements de santé.

Renouvelant la doctrine et les modalités de supervision du secteur hospitalier, le COPERMO soutient ainsi la modernisation et les transformations organisationnelles nécessaires à la performance hospitalière et assure la maîtrise de la capacité financière et de l'endettement des hôpitaux.



Ligne du TGV Bourg-en-Bresse–Nantua.

LES DYNAMIQUES À L'ŒUVRE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

ÉVOLUTIONS TENDANCIELLES

On qualifie de « tendancielle » la progression d'une dépense liée à son évolution spontanée, à politique inchangée, c'est-à-dire en considérant que les règles et le contexte juridiques en vigueur n'évoluent pas. Cette estimation est fondée sur l'appréciation des déterminants de la dépense et de leur évolution. Le concept **d'évolution tendancielle de la dépense publique** permet d'apprécier la dynamique structurelle des dépenses. Il est jusqu'à présent à la base de la mesure des économies réalisées : les économies réalisées ou prévues sont déterminées en comparant l'exécution par rapport à une trajectoire de référence, dite « tendancielle », qui établit le rythme auquel la dépense aurait évolué en l'absence de mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics. Sur le budget de l'État, les évolutions tendancielles représentent environ 5 Md€ (source : RESF de PLF 2017) de dépenses supplémentaires par an.

MASSE SALARIALE ET FONCTION PUBLIQUE

La fonction publique, qui représente 20 % de l'emploi total en France, correspond à l'ensemble des agents qui sont couverts par le droit public. Si la plupart de ces agents sont des fonctionnaires, elle emploie également plus d'un million de contractuels publics régis par des règles diverses. Moins de la moitié des effectifs sont employés par l'État et ses établissements publics, le reste se partageant entre fonctions publiques territoriale et hospitalière. Au sens de la comptabilité nationale, la masse salariale publique recouvre un périmètre plus large que la fonction publique, puisqu'elle inclut des organismes de droit privé comme des établissements publics industriels et commerciaux ou des organismes de sécurité sociale. Elle représente en 2016 **283 Md€, soit 13 % du PIB**.

Les déterminants des dépenses de personnel

La prévision des dépenses de personnel est réalisée en partant du socle des dépenses constatée l'année antérieure, auquel on ajoute l'ensemble des facteurs d'évolution de la dépense, dont les principaux sont :

- **la variation des effectifs**, qui se traduit par les deux notions suivantes : l'incidence du schéma d'emplois, qui mesure le coût net des créations ou suppressions de postes, et le « glissement vieillesse-technicité (GVT) » négatif correspondant, à effectif total constant, au gain lié au remplacement des sortants par des entrants dont le coût est généralement moins élevé.
- **les mesures salariales générales** (qui bénéficient à l'ensemble des agents, comme l'évolution de la valeur du point fonction publique) **et catégorielles** (qui bénéficient à certains corps ou catégories d'agents).
- **l'avancement de carrière des agents ou GVT positif** : il se traduit par les changements d'échelon, de grade ou de corps qui accroissent l'évolution de la masse salariale chaque année.

Les déterminants de l'augmentation de la masse salariale de l'État au budget 2017 (+3 Md€) en M€

Impact du schéma d'emplois	529
Point d'indice	624
GVT solde	330
Mesures catégorielles (dont PPCR* 55%)	1 352
Mesures bas salaires	4
Autres facteurs	215

Source : LFI 2017

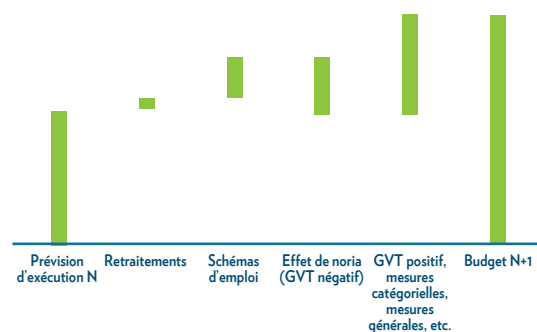
*PPCR : Cf. ci-dessous.



LE PPCR

Le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunération (PPCR), dont la mise en œuvre a été décidée fin 2015, prévoit des revalorisations des grilles de l'ensemble des corps, pour partie compensées par un abattement forfaitaire des primes reçues et une harmonisation des règles d'avancement d'échelon.

Facteurs d'évolution entre l'exécution et la masse salariale au budget N+1



Source : LFI 2017

Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police et la gendarmerie nationales

En novembre 2015, une feuille de route sociale a été engagée pour les forces de sécurité intérieure, à laquelle la direction du Budget a contribué dès les premières consultations et pour laquelle elle a participé aux arbitrages interministériels qui ont permis la signature des protocoles du 11 avril 2016 entre le ministre de l'intérieur et les représentants des policiers et des gendarmes. Afin que ces mesures entrent en vigueur dès 2017,

elle s'est fortement mobilisée, en liaison avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), dans l'instruction de plus de 50 textes statutaires et indemnitaires pour s'assurer de leur conformité au plan et de leur soutenabilité budgétaire. La réactivité et la mobilisation de tous ont ainsi permis de mieux reconnaître l'engagement et la spécificité des métiers de la police et de la gendarmerie nationales.

PLF 2017 : créations d'emplois à l'Éducation nationale

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (LOPRER) du 8 juillet 2013 a fixé le cadre de la politique éducative, qui prévoyait 60 000 créations de postes, réparties entre 54 000 dans l'enseignement scolaire, 5 000 dans l'enseignement supérieur et 1 000 dans l'enseignement agricole.

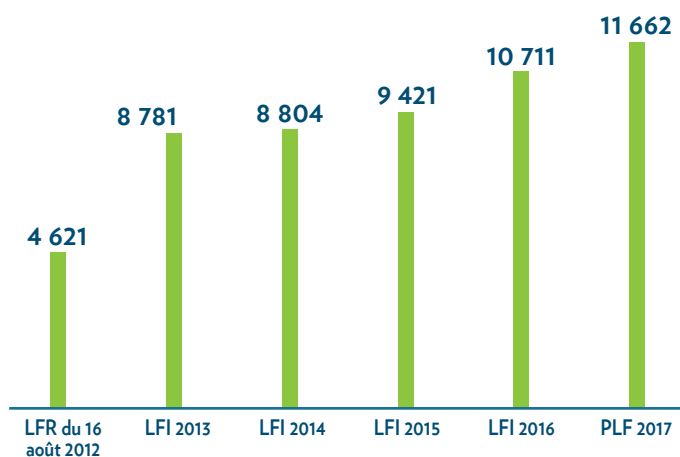


LES ÉVOLUTIONS DES CONDITIONS DE RÉMUNÉRATION DES AGENTS PUBLICS

Afin de fluidifier l'instruction des dossiers statutaires et indemnitaires, un circuit spécifique d'instruction des demandes déposées par les ministères a été mis en place en 2017, qui donne lieu à une réponse unique, sous timbre DGAFP mais rédigée en accord avec la direction du Budget.

Cette procédure encadrée est destinée à assurer la sécurisation budgétaire, tout en garantissant un circuit administratif des dossiers, organisé et rationalisé.

Créations d'emplois à l'Éducation nationale 2012-2017



Source : *Projet de loi de finances pour 2017, créations d'emplois dans les secteurs prioritaires 2012-2017*

Le PLF 2017 parachève les ouvertures de postes à l'Éducation nationale, prévus par la LOPRER.



Ces postes ont été ouverts au travers des lois de finances successives, le projet de loi de finances pour 2017 parachevant ces créations. Ce dernier a ainsi doté le ministère de l'Éducation nationale de 11 662 emplois supplémentaires et des crédits correspondants. Ces postes sont répartis sur les différents programmes de la mission interministérielle « Enseignement scolaire », notamment le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et le programme 230 « Vie de l'élève » pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

LES DISPOSITIFS DE GUICHET

Les dépenses de guichet correspondent à des dépenses d'intervention versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire en fait la demande et répond à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires pour leur octroi (allocation pour adultes handicapés, prime d'activité, aides personnelles au logement, bourses sur critères sociaux).

Ces dépenses, qui représentent environ un quart des crédits du budget général de l'État, soit près de 60 Md€, sont relativement dynamiques en raison d'un double effet :

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

Les retraites

Les pensions de retraite représentent 310 Md€ (de dépenses publiques) en 2016, soit 14 % PIB.

Avec l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom (nées au cours des années 1946 et suivantes), les retraites représentent le principal facteur de progression de la dépense publique, à raison d'un peu moins de 4 Md€ chaque année. Si l'essentiel de cette dépense est à la charge des administrations de sécurité sociale (ASSO), 20% (60 Md€) sont pris en charge par l'État, qui assure par ses contributions l'équilibre financier du régime de retraite des fonctionnaires de l'État et des régimes de retraite déséquilibrés par leur démographie (peu de cotisants en regard du nombre de retraités) : exploitants agricoles, marins, personnels des mines, agents SNCF et RATP, etc.

Dans ce contexte, la direction du Budget participe, avec la sous-direction des retraites de la direction de la sécurité sociale, à définir la stratégie de long terme de l'État en matière de retraites. La direction du Budget assure la tutelle de nombreuses caisses de retraite et est le référent pour la gestion des retraites des agents publics : fonctionnaires de l'État (régime des pensions civiles et militaires), fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (régime de la CNRACL), contractuels (régime complémentaire Ircantec). Elle participe à la préparation puis à la mise en œuvre des réformes successives des retraites ; l'année 2016 a par exemple donné lieu à la publication de nombreux décrets d'application de la réforme de janvier 2014, en parallèle de l'élaboration de propositions en amont d'une prochaine réforme des retraites.

Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMI-VG)

Les interventions réalisées au profit du monde combattant et des victimes de guerre sont destinées à témoigner la reconnaissance



Dépenses de retraites :

310 Md€ de dépenses publiques, soit

14 % du PIB, dont

20 % pris en charge par l'État.

de la nation à leur égard. Le monde combattant rassemble tous ceux qui, anciens combattants, militaires, victimes civiles d'actes de guerre ou de terrorisme, peuvent se prévaloir du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Les ressources sont, entre autres, mobilisées pour indemniser la gêne fonctionnelle consécutives aux maladies ou blessures reconnues imputables au service ou à un fait de guerre. Cette indemnisation est versée sous forme de pension d'invalidité et représente plus d'1 Md€ de dépenses annuelles. L'activité militaire aujourd'hui n'entraîne que peu d'entrées nouvelles dans le dispositif, et les dépenses diminuent ainsi structurellement avec la disparition des bénéficiaires qui avaient participé aux grands conflits mondiaux.

La politique des minima sociaux

La politique des minima sociaux vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en soutenant le revenu des foyers les plus modestes. Les neuf principaux minima sociaux représentent une dépense totale d'environ 27 Md€ en 2016 et bénéficient à près de 4 millions de foyers allocataires. Ils contribuent à réduire de 1,8 point le taux de pauvreté (part des foyers dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian), qui s'élevait à 14,1 % en 2014.

Y figurent notamment les quatre dispositifs suivants, qui concentrent à eux-seuls 96 % des allocataires :

- **le revenu de solidarité active (RSA)**, financé par les départements (10,7 Md€ en 2016) et bénéficiant à 1,9 million de foyers : cette prestation garantit un socle de ressources minimales à ses bénéficiaires (537 € par mois pour une personne seule).
- **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail, et assure à ses bénéficiaires un revenu de 811 € par mois. Elle est financée par le programme 157 du budget de l'État (9 Md€ en 2016) et bénéficie à 1,1 million de foyers.
- **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, financée par le programme 102 du budget de l'État (2,7 Md€) bénéficie à 450 000 demandeurs

d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'allocation de retour à l'emploi.

- l'**allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)** est financée par le Fonds de solidarité vieillesse (3,1 Md€) et assure aux 500 000 foyers bénéficiaires un niveau de revenu égal au minimum vieillesse (803€ par mois pour une personne seule).



9 principaux minima sociaux :

27 Md€ en 2016 pour

4 millions de foyers.

Réforme de l'allocation adulte handicapé (AAH)

Faisant suite au rapport de Christophe Sirugue en avril 2016, la réforme de ces minima conduite dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2017, a donné lieu à la publication de premiers décrets d'application au Journal officiel le 1er février 2017. Dans le secteur du handicap, plusieurs mesures nouvelles permettent d'améliorer l'accompagnement individuel et la prise en compte des changements de situation des allocataires de l'AAH.

D'une part, la durée maximale d'attribution de l'AAH a été portée à 20 ans, contre 10 précédemment, pour les personnes dont le handicap est particulièrement grave (taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80 %) et stable. D'autre part, afin de simplifier les démarches administratives auxquelles elles sont confrontées, certaines personnes handicapées pourront désormais conserver le bénéfice de l'AAH au-delà de l'âge légal de départ en retraite, sans avoir à solliciter l'ASPA.

Enfin, la LFI 2017 a clarifié l'articulation entre l'AAH et l'ASS : depuis le 1er janvier, les nouveaux demandeurs ne peuvent plus cumuler le bénéfice de ces deux minima sociaux, mettant fin à une situation atypique et source d'inégalité par rapport aux autres bénéficiaires et aux personnes actives. D'autres chantiers de long terme ont été initiés et restent à poursuivre, notamment en matière d'emploi accompagné des personnes handicapées et d'harmonisation des conditions d'attribution de l'AAH au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Réforme du revenu de solidarité active (RSA)

S'agissant du RSA, la LFI 2017 a introduit le principe des « effets-figés », qui consiste à stabiliser les montants de prestations versés aux bénéficiaires. Désormais, sur le modèle de la prime d'activité, les révisions en cours de trimestre sont limitées aux seuls changements importants de situation.

Parmi les autres dispositions législatives figurent celles relatives aux modalités d'intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ASS. Leur accès à la prime d'activité a par ailleurs été facilité.

Enfin, les bénéficiaires de l'ATA (allocation temporaire d'attente) peuvent désormais bénéficier directement du RSA ou du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi avec notamment la Garantie jeunes.



L'IMPACT DE L'INFLATION

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

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

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

LES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS LIÉS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

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



Participation de la DB à la ministérielle ESA

La conférence ministérielle de Lucerne de fin 2016 a permis à la France, représentée par le centre national d'études spatiales (CNES) et ses ministères de tutelle dont la direction du Budget, de confirmer ses engagements antérieurs sur les priorités de l'Europe spatiale en confirmant notamment le développement du programme Ariane 6 et l'exploitation de la station spatiale internationale (ISS) jusqu'en 2024, alors que l'astronaute français de l'ESA, Thomas Pesquet, a séjourné six mois à bord de la station (de janvier à juin 2017).

Les États membres ont également doté le programme ExoMars d'un complément de financement dans le but de poser sur Mars un rover pour détecter des traces de vie sur la planète rouge. La France a ainsi démontré, par son engagement dans la totalité de ces programmes, son rôle de premier contributeur de l'Europe spatiale avec l'Allemagne.

MESURES NOUVELLES EN DÉPENSE

Les mesures nouvelles, qui doivent être distinguées du tendanciel, consistent, en budgétisation, en des mesures nouvelles décidées et incluses dans la LFI, soit en dépenses, soit en recettes. En exécution, elles peuvent résulter d'annonces postérieures au vote de la LFI ou de tout besoin nouveau par rapport à la LFI. Il s'agit, par exemple, de la création de la prime d'activité, qui se substitue à la prime pour l'emploi et au volet activité du revenu de solidarité active (LFI 2016), de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (gestion 2016), du renforcement des moyens en faveur de la sécurité (LFI 2016 et 2017), ou encore des baisses d'impôts en faveur des ménages modestes en LFI 2017.

PLF 2017 : les mesures du plan jeunesse

La mise en œuvre du plan en faveur de la jeunesse a été concrétisée au sein du projet de loi de finances pour 2017, avec la revalorisation de 10 % du montant des bourses accordées aux lycéens et la création d'une prime pour accompagner la reprise d'études, dans une formation du second degré, d'élèves boursiers « décrocheurs ».

Enfin, une aide à la recherche du premier emploi (ARPE) a été instaurée dans le cadre du plan jeunesse par le décret du 8 août 2016 et mise en place à la rentrée scolaire 2016. Au total, les crédits prévus en 2017 dans le cadre du projet de loi de finances s'élèvent à 604 M€ pour l'ensemble des bourses publiques, dont 162 M€ en faveur des bourses de collège, 275 M€ pour les bourses de lycées et 39 M€ pour la ARPE (source PAP 2017).

Suivi parlementaire de la loi égalité réelle en Outre-mer

La loi pour l'égalité réelle en Outre-mer a été adoptée à l'unanimité mardi 14 février 2017. Elle s'inscrit dans la continuité des engagements pris et menés par le Gouvernement pour réduire

les inégalités entre l'Hexagone et l'Outre-mer, renforcer le soutien à l'économie locale et les droits des citoyens ultra-marins.

La direction du Budget a suivi les débats parlementaires, qui ont profondément modifié le projet de loi pour lui donner une portée plus large. La loi promulguée le 28 février 2017 comporte ainsi 148 articles alors que le projet de loi initial n'en comportait que 15.

La direction est également impliquée dans la production des textes réglementaires permettant l'application des dispositions de cette loi.

Suivi du dossier de candidature Paris JO 2024

La candidature de Paris aux jeux olympiques et paralympiques de 2024 est coordonnée depuis décembre 2015 par un groupement d'intérêt public (GIP coprésidé par Bernard Lapasset et Tony Estanguet au sein duquel la direction du Budget intervient en tant que tutelle budgétaire représentant l'État). Cette structure rassemble, outre le comité national olympique et sportif français (CNOSF), le comité paralympique et sportif français, la ville de Paris et l'État, qui demeure minoritaire (15% des droits de vote). Trois dossiers techniques ont été remis au Comité international olympique (CIO) entre février 2016 et février 2017, dossiers auxquels la direction du Budget a participé en apportant son expertise et son appréciation quant aux multiples projets liés, entre autres, au COJO (Comité d'organisation des jeux olympiques) qui couvrira les 3,6 Md€ de dépenses (dont 100 M€ pour l'État et les collectivités) pour des opérations au sein du périmètre des jeux, mais aussi à la SOLIDEO qui couvrira les 3,1 Md€ de dépenses d'infrastructures pérennes, dont 1 Md€ à la charge de l'État et 500 M€ des collectivités territoriales. À la suite de l'envoi de ces dossiers, une mission du CIO a rendu visite aux deux villes encore candidates, à savoir Paris et Los Angeles. Le séjour parisien du CIO s'est déroulé du 13 au 17 mai dernier que le conseil d'administration du GIP



PARIS
Ville candidate
Jeux Olympiques de 2024



a qualifié de « très positif » d'après les premiers retours de la mission du CIO qui remettra son rapport d'évaluation le 5 juillet 2017. Le nom de la ville hôte des jeux olympiques 2024 sera dévoilé le 13 septembre 2017 à Lima.

RALENTIR L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN AUGMENTANT LA PERFORMANCE

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

Les revues de dépenses

Les revues de dépenses constituent un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques, instauré par l'article 22 de la LPPF 2014-2019. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, elles ont pour objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics dans une logique opérationnelle. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement sur un champ d'intervention très large, puisqu'elles concernent l'ensemble des administrations publiques. L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient également à leur articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel.

La réforme des APL

Le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a décidé de mettre en œuvre dès le début de l'année 2014, une évaluation des dispositifs d'intervention de la politique du logement. Trois corps d'inspection ont été sollicités conjointement pour réaliser cette évaluation (Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires sociales) et ont rendu un rapport en août 2014. Ce rapport n'a pas été rendu public mais la partie relative aux aides personnelles au logement a été diffusée en 2014 dans le cadre de la revue de dépense associée au projet de loi de finances (PLF) pour 2015. Cette revue

de dépenses montre que les aides personnelles ont alimenté la hausse des loyers alors qu'elles devaient au contraire permettre la baisse du taux d'effort des ménages, et que le barème des aides repose sur des critères qui n'assurent pas une égalité réelle entre les bénéficiaires.

Avec le rapport de la Cour des comptes consacré aux aides au logement et le groupe de travail parlementaire constitué pour sur le sujet en 2015, la revue de dépenses a servi à alimenter la réflexion. Plusieurs propositions ont été reprises dans le projet de loi de finances 2016 et mises en œuvre courant 2016 : l'introduction des revenus du patrimoine dans le calcul des aides et la dégressivité des aides pour les loyers élevés notamment, qui permettront d'accroître l'équité des aides.

L'ENJEU DES RÉFORMES STRUCTURELLES

La direction du Budget développe depuis plusieurs années, en amont de la procédure budgétaire, une fonction d'analyse stratégique des politiques publiques, qui se traduit par des propositions de réformes structurelles. La procédure budgétaire intègre une phase de discussion avec les ministères sur les stratégies de réformes associant les directeurs des affaires financières et les responsables de programme, qui peuvent ainsi confronter leur vision stratégique d'évolution de leur secteur avec celle de la direction du Budget.

Les actions de rationalisation et de mutualisation des dépenses

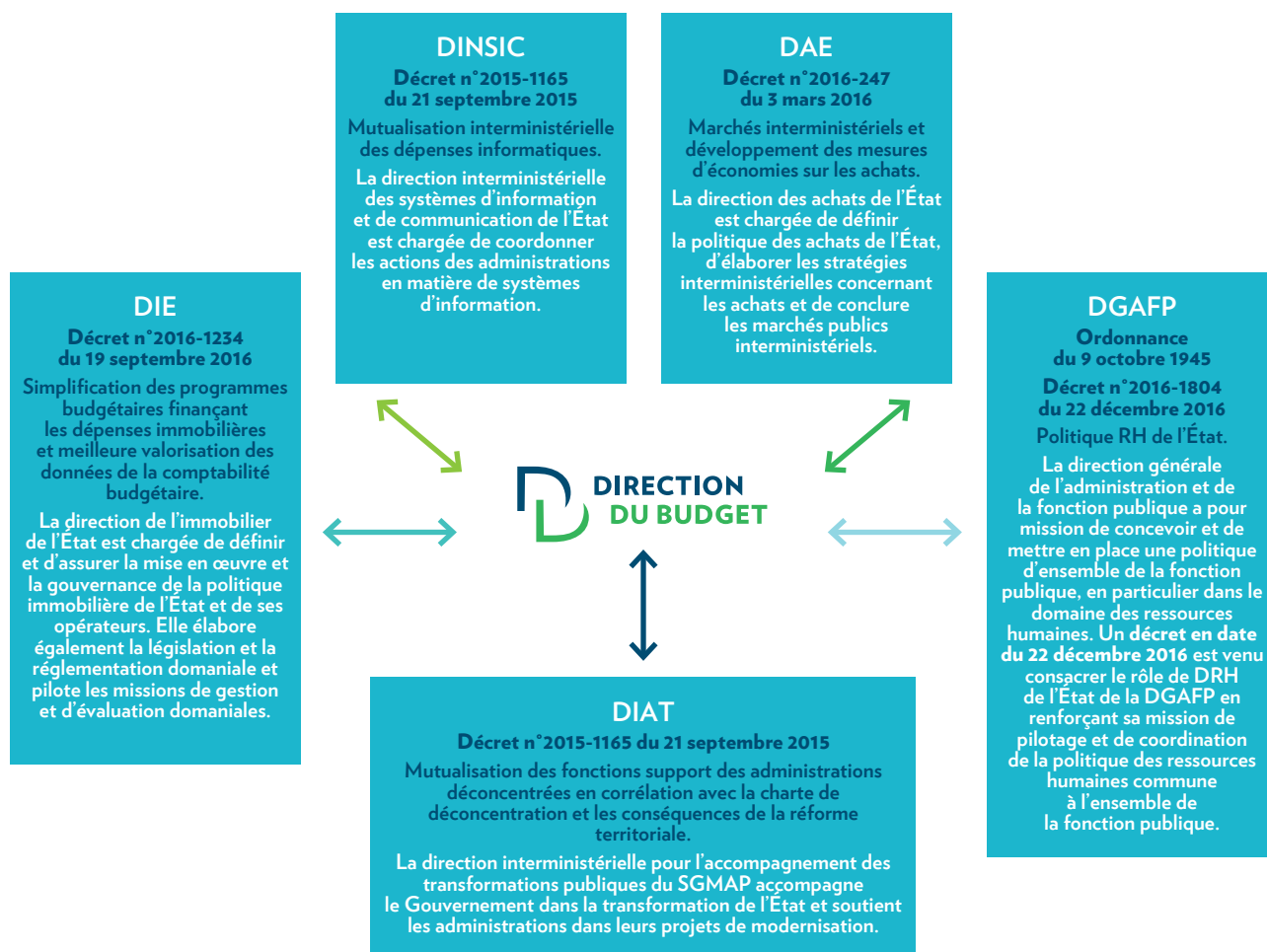
La réduction des frais d'affranchissement à la DGFIP

Un exemple significatif d'économies engendrées par la dématérialisation de procédures administratives est celui des frais d'affranchissement de la DGFIP. À l'issue d'une « revue de dépenses », dont le résultat a été publié en avril 2015, il a été décidé d'intensifier les économies réalisées sur ce poste, en faisant de la dématérialisation la règle et du papier l'exception. Grâce à ces efforts et malgré les hausses des tarifs, les frais postaux de la DGFIP ont baissé de 20% entre 2011 et 2016, soit 45,5 M€.

La politique immobilière de l'État

La politique immobilière de l'État (PIE) a été formalisée à partir de 2006, avec la création du Conseil de l'immobilier de l'État et de France Domaine en 2007. Elle s'appuie sur le principe de la distinction entre l'État propriétaire et les ministères occupants. Elle répond aux objectifs d'adaptation du parc immobilier de l'État aux missions des agents, aux besoins des usagers et aux enjeux de rationalisation des surfaces, mais aussi des coûts. Cette politique a fait l'objet en 2016 d'une réforme importante, détaillée dans une circulaire du 27 avril 2016. Le fil conducteur de cette réforme est la mutualisation des immeubles, des informations, des ressources financières et des compétences. La direction du Budget a accompagné la mise en œuvre de cette réforme, notamment dans ses aspects financiers. Ainsi, une direction de l'Immobilier de l'État (DIE) de plein exercice a été créée au sein de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), afin de renforcer l'autorité et la visibilité de l'État propriétaire. Cette direction intervient en complément de l'action des directions immobilières de chaque ministère. Elle a pour principales missions de définir la stratégie immobilière de l'État et de ses opérateurs, de s'assurer de sa mise en œuvre et de piloter l'instance unique de gouvernance de la politique immobilière de l'État au plan national : la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP). Celle-ci se substitue aux différentes

LES DIRECTIONS QUI DÉVELOPPENT LES POLITIQUES TRANSVERSES



instances antérieures, dans un souci de simplification et d'harmonisation de la gouvernance de la politique immobilière de l'État. La direction du Budget participe autant que de besoin aux CNIP dans leurs différentes formations.

La recherche d'une meilleure mutualisation a également conduit à simplifier l'architecture budgétaire de la politique immobilière de l'État, en réunissant dans un seul outil budgétaire, le compte d'affectation spéciale « gestion du parc immobilier de l'État » (CAS Immobilier), une partie des dépenses d'entretien du propriétaire des immeubles de bureaux (anciennement le programme budgétaire 309), et des dépenses d'investissement concourant à une gestion performante du parc. La direction du Budget a pris une part active dans cette refonte, portée dans la loi de finances pour 2017.

Enfin, afin de disposer d'une appréciation globale de la dépense immobilière, tous vecteurs budgétaires confondus, et d'échanger avec les ministères sur leur programmation en matière d'immobilier dans le cadre de la construction du projet de loi de finances, des conférences immobilières ont été mises en place, dès le printemps 2016, sous la présidence de la direction de l'Immobilier de l'État et de la direction du Budget.

La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

La transformation numérique de l'État a été identifiée dès 2012 comme un levier de modernisation de l'action publique devant permettre de délivrer des services plus performants, d'accompagner les réformes de l'État par des gains d'efficacité et d'optimiser les coûts de fonctionnement de son système

d'information (SI). Sur ce dernier volet, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), en lien avec la direction du Budget, conduit des chantiers devant participer à l'amélioration du pilotage financier du système financier. Il s'agit par exemple de la définition d'un référentiel des coûts informatiques permettant d'améliorer la connaissance des dépenses informatiques et de disposer d'un cadre homogène au niveau interministériel.

Le suivi des achats de l'État

Avec le décret du 3 mars 2016, le Gouvernement a renforcé la gouvernance des achats de l'État, placée sous le pilotage de la direction des Achats de l'État (DAE), qui se substitue au service des Achats de l'État (SAE). Avec un double objectif : assurer un meilleur pilotage de la politique des achats de l'État afin d'amplifier les résultats obtenus sur les six premières années et de rendre cette fonction plus efficiente en développant sa professionnalisation. Des économies d'achats à hauteur de 1,92 Md€ d'ici 2019 sont visées sur un périmètre d'achats – hors défense et sécurité – de 26,5 Md€. Par ailleurs, la direction du Budget accompagne la DAE dans la mise en place d'une dimension « Achats » du contrôle de gestion et l'établissement d'un lien entre économies achats.



DES LOIS
DE FINANCES
POUR AUTORISER,
INFORMER ET
RENDRE
COMPTE

Comment s'exerce la transparence budgétaire ?

LE CADRE : LA LOLF	38
LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE ET LES LOIS DE FINANCES INITIALES	39
L'EXÉCUTION	48

LE CADRE : LA LOLF

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

Véritable constitution financière de l'État, la LOLF a réformé en profondeur la construction et le suivi du budget de l'État.

La LOLF propose un **budget lisible, présenté par politiques publiques** (sécurité, culture, santé, justice, etc.) appelées « missions », et non plus exclusivement par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.). Ces **missions** sont elles-mêmes déclinées en programmes.



QU'EST-CE QU'UNE MISSION ?

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Selon l'article 7-1 de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères. La mission peut donc être soit infraministérielle, soit ministérielle, soit interministérielle.

La mission constitue l'unité de vote des crédits et les parlementaires ont la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. En revanche, en application de l'article 40 de la Constitution, le montant global des crédits de la mission ne peut être accru par le Parlement.

La LOLF propose aussi un **budget transparent et complet**, permettant aux parlementaires et, à travers eux, aux citoyens, d'avoir une vision précise et étayée des politiques publiques et des dépenses de l'État associée. Les administrations doivent ainsi expliquer comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition dès le premier euro – on parle de « justification au premier euro ».

La LOLF propose en outre un **budget axé sur la performance**, c'est-à-dire précisant pour chaque politique publique des objectifs associés à des résultats attendus. À chaque programme sont ainsi associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés. Ces éléments figurent dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances. Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme (RPROG) s'engage sur cette base. Il rendra compte au Parlement de la gestion effectuée et des résultats obtenus lors de l'examen de la loi de règlement, dans le rapport annuel de performances (RAP) du programme.

La LOLF permet enfin de **disposer de comptes plus sincères** : « L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

La **comptabilité budgétaire se fonde, comme l'autorisation budgétaire, sur le principe d'annualité** et permet de suivre et de restituer les dépenses au moment où elles sont payées et les recettes au moment où elles sont encaissées. Elle rend également compte des engagements pris au cours de l'exercice et dont le décaissement pourra intervenir sur un exercice ultérieur. Elle rend compte des effectifs employés par l'État. La vision de caisse ne permet pas de mesurer les amortissements, les provisions, les stocks, etc. L'approche patrimoniale des comptes de l'État portée désormais par le compte général de l'État (CGE) complète ainsi la vision budgétaire.

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

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE ET LES LOIS DE FINANCES INITIALES

LES TYPES DE LOIS DE FINANCES

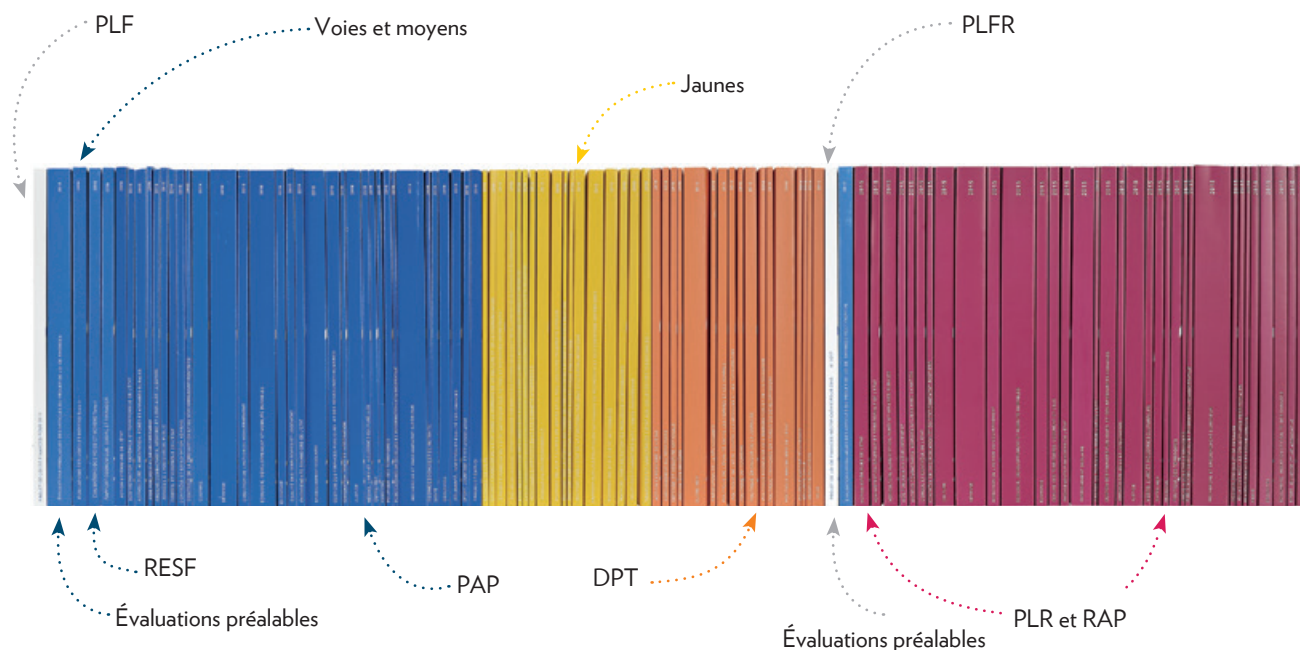
Il existe trois catégories de lois de finances :

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

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

des besoins de l'exécution budgétaire anticipée (« collectif budgétaire »). Sa préparation et son examen au Parlement s'insèrent dans celui du projet de loi de finances de l'année.

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



Documents budgétaires d'un exercice.



LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES : LE PLF ET SES ANNEXES

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

Le projet de loi de finances (PLF)

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

- **En introduction**, on trouve un **exposé des motifs** qui présente les orientations générales du projet.

- **Ensuite**, depuis la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, figure un **article liminaire** présentant un tableau de synthèse retraçant pour l'année l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

- **La première partie, « Conditions générales de l'équilibre financier », a principalement trait aux recettes.** Elle autorise la perception des impôts existants, comprend l'ensemble des mesures, notamment fiscales, ayant un impact sur le budget de l'État pour l'année du PLF. Elle détermine, dans un « article d'équilibre » les conditions de l'équilibre général du budget, autorise un niveau global de dépenses pour y parvenir, et en prévoit les modalités de financement. La première partie fait nécessairement l'objet d'un vote avant de passer à la seconde.

- **La seconde partie, relative aux dépenses**, porte principalement sur les moyens budgétaires des ministères. Elle fixe, pour chaque mission, c'est-à-dire un ensemble cohérent de politiques publiques, un plafond de crédits. Chaque mission fait l'objet d'un vote au Parlement. Éclairé par les documents budgétaires, celui-ci peut ainsi discuter des ressources publiques allouées chaque année aux différentes politiques publiques, et effectuer des réallocations entre programmes d'une même mission. Elle comporte également les emplois autorisés exprimés en ETPT (équivalents temps plein travaillés).

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

Évaluations préalables des articles du PLF

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

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

Évaluation des voies et moyens

L'évaluation des voies et moyens comprend deux tomes.

Le tome 1 est remis au Parlement en amont du débat budgétaire. Ce document budgétaire présente de façon détaillée les recettes de l'État par nature d'impôt ou par ligne de recette non fiscale.

Pour chacune de ces recettes, le document propose :

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

Le tome 2 permet de donner une information exhaustive sur les dispositifs de dépenses fiscales, en détaillant notamment leur impact global sur les recettes du budget de l'État et en expliquant l'évolution de leur coût depuis le dernier projet de loi de finances. Les dépenses fiscales recouvrent l'ensemble des dispositions, de nature dérogatoire à la norme fiscale, dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes.



LE VOLET « OPÉRATEURS » DES PAP

La loi organique relative aux lois de finances prévoit que les projets annuels de performance (PAP) associés à chaque programme comportent une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public (opérateurs de l'État). L'information relative aux opérateurs de l'État fournie au Parlement dans le cadre des PAP, donnant lieu à un volet spécifique de ces documents, a été enrichie. Au-delà de la présentation de leurs emplois, les volets opérateurs des PAP comprennent également la présentation détaillée de chaque opérateur ou catégorie d'opérateurs (missions, orientations, gouvernance et pilotage stratégique), la présentation des crédits qui leur sont versés (détaillés par mission, par programme et par imputation budgétaire), leur budget et leur contribution aux dépenses d'avenir.

Rapport économique et financier (RESF)

Le rapport économique, social et financier (RESF) détermine l'évolution prévisible des principales données macro-économiques et de finances publiques. Ces prévisions sont publiées sous la forme de deux fascicules :

Le tome 1 décrit les perspectives économiques et l'évolution des finances publiques de l'année à venir, ainsi que la trajectoire prévue pour les quatre années à venir. Il comprend ainsi les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France.

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

Les projets annuels de performance (PAP)

Les projets annuels de performances (PAP) retracent, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat. Les PAP permettent aussi, grâce à des informations sur la justification des crédits au premier euro et l'analyse des coûts, une meilleure compréhension de la dépense. Ils comportent également une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois, ainsi que des emplois des ministères et leur structure

Les annexes générales : DPT et jaunes

Les documents de politique transversale (DPT), aussi appelés « oranges budgétaires », portent sur des politiques publiques associant plusieurs programmes conduits par différents ministères.



Le PLF 2017 compte 19 DPT, portant notamment sur la politique immobilière de l'État, la lutte contre le changement climatique, et la politique en faveur de la jeunesse.

Les « jaunes budgétaires » présentent l'effort financier de l'État dans un domaine d'intervention donné, par exemple les opérateurs, les participations de l'État, l'Union européenne, ou encore les transferts de l'État aux collectivités territoriales.



Chaque année, la direction du Budget produit en moyenne :

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

32 PAP ;

28 jaunes ;

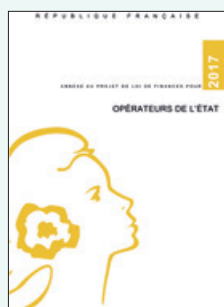
19 documents de politique transversale (DPT).

LE JAUNE « OPÉRATEURS »

La loi de règlement pour 2005 a prévu que le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.

Cette obligation de publication prend la forme chaque année d'un « jaune opérateurs » annexé au PLF, structuré en 2016 autour des quatre parties suivantes : la notion d'opérateur, les éléments de synthèse du PLF 2016 sur les opérateurs (périmètre, financements, emplois, gouvernance), l'évolution de la situation financière et immobilière des opérateurs et des éléments relatifs aux organismes non opérateurs (synthèse des engagements financiers pris par les ODAC notamment).

À noter : la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a enrichi les exigences de publication dans le cadre du « jaune opérateurs », cette annexe au PLF devant depuis également présenter : un bilan, portant sur au moins



trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs ressources propres, de leur fonds de roulement, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés et l'évolution, sur les trois derniers exercices, de la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi que du rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette de leur parc immobilier.

Le jaune « Opérateurs » est également le support de la publication, chaque année, de la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, imposée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019.

ÉLABORATION : LE BUDGET, UN ACTE POLITIQUE

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

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

Si les mesures d'ajustement des recettes sont en grande partie instruites au sein même du ministère des Finances, la détermination des plafonds des dépenses programme par programme nécessite une phase d'échanges avec l'ensemble des ministères. Cette phase d'échanges et de négociations est coordonnée par le ministère chargé du Budget, sous l'autorité du Premier ministre, qui reste l'arbitre entre les ministres sectoriels et le ministre chargé du budget.

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

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

S'ensuit une négociation qui débouche généralement sur un arbitrage du Premier ministre à la **fin du mois de juin**, qui est ensuite traduit dans des **lettres plafonds**. À la fin de la session parlementaire, c'est-à-dire en général à la fin du mois de juin, le **rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)** qui est transmis au Parlement, peut donc commencer à présenter les grandes lignes du futur budget.

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

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

Les dispositions législatives du texte sont transmises au **Conseil d'État**, qui donne son avis, après une phase d'échanges avec l'administration, sur l'ensemble du texte de projet de loi dans le courant du mois de septembre. Depuis la **loi organique du 17 décembre 2012**, les hypothèses macroéconomiques et de finances publiques font par ailleurs l'objet d'un autre avis, celui du **Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**.

À la différence de l'avis du Conseil d'État, qui est réservé au Gouvernement, celui-ci est public.

Une fois le projet de loi délibéré en Conseil des ministres, il est remis avec l'ensemble de ses annexes au Parlement. Cette transmission ouvre la phase parlementaire de la procédure budgétaire.



RÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT

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

C'est à ce deuxième titre qu'il intervient dans le processus d'élaboration des lois de finances. Tous les articles que le Gouvernement souhaite intégrer dans un projet de loi de finances ou dans un projet de loi de finances rectificative doivent faire l'objet d'un examen préalable par le Conseil d'État, qui en vérifie la correction juridique et la bonne rédaction.

Pour chaque article, cet examen implique tout d'abord une analyse par un membre du Conseil d'État - désigné en tant que rapporteur -, qui étudie le texte de l'article au cours de séances de travail avec les représentants du ou des ministères concernés, lesquels représentants sont appelés « **commissaires du Gouvernement** ». L'article fait ensuite l'objet d'un examen collégial - en deux étapes (section des Finances puis assemblée générale du Conseil d'État) si les délais de remise de l'article le permettent, en une seule étape (commission



permanente du Conseil d'État) si l'article a été transmis tardivement par le Gouvernement. Si l'avis rendu par le Conseil d'État diffère du texte de l'article proposé par le Gouvernement, ce dernier est néanmoins libre de maintenir sa rédaction initiale. En pratique toutefois, le Gouvernement suit le plus souvent l'avis rendu par le Conseil.



CONFÉRENCES BUDGÉTAIRES

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



LETTRES-PLAFOND

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



CONFÉRENCES DE RÉPARTITION

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

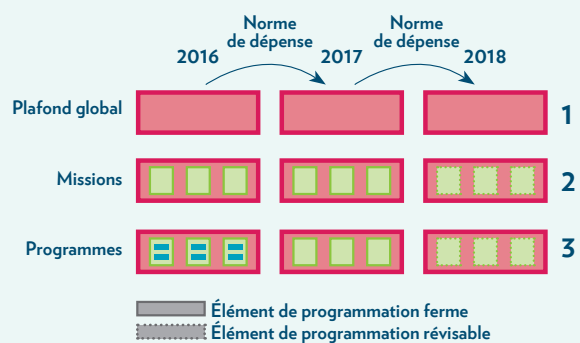
C'est à cette occasion que sont ainsi parfois arbitrés les derniers différends en matière d'autorisations d'engagement. La budgétisation telle qu'elle ressort des conférences de répartition doit ainsi assurer le financement des politiques publiques et, en particulier, la couverture des dépenses obligatoires.



LE BUDGET PLURIANNUEL

Le budget pluriannuel est présenté au moment du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) avant l'été et intégré à la **loi de programmation des finances publiques** examinée à l'automne certaines années. La loi de programmation permet de définir la trajectoire des finances publiques sur la période, en en définissant pour trois ans au moins, la programmation des dépenses, des recettes et du solde publics. Pour l'État, un plafond global de dépenses est fixé sur le périmètre de la norme de dépense ainsi que des plafonds de dépenses par missions (ou grandes politiques publiques). La préparation du projet de loi de finances (PLF) suit ainsi une procédure différente les années de préparation du budget triennal (paires jusqu'à 2015 et les années suivantes (impaires jusqu'en 2015) où la loi de finances est une simple actualisation de la deuxième échéance du budget triennal.

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



- 1 - Fixation d'un double plafond de dépense :
 - Pour les dépenses totales de l'État
 - Pour les dépenses hors charge de la dette et pensions
- 2 - Détermination des plafonds par mission, fermes sur les deux premières années, révisables la 3^e année, dans le respect des plafonds globaux
- 3 - Répartition par programme, ferme pour l'année 1 (PLF)



La phase parlementaire

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

La phase parlementaire de la procédure budgétaire

L'examen parlementaire du projet de loi de finances commence à l'Assemblée nationale, et s'ouvre en général par une série de questionnaires transmis à l'administration par les différents rapporteurs du texte (rapporteur général du projet de loi de la Commission des finances et rapporteurs spéciaux, chargés de l'examen d'une mission particulière, et connaisseurs du secteur concerné).

Ensuite, les deux parties du projet de loi, respectivement relatives aux recettes et aux dépenses, sont examinés successivement en commissions, puis en séance, l'examen de la 2^e partie ne pouvant intervenir avant le vote de la fin de la 1^{re} partie. En effet, le dernier article

de la 1^{re} partie du PLF est un article récapitulatif, qui doit tenir compte de l'ensemble des votes intervenus précédemment et qui déterminent les conditions de l'**équilibre budgétaire et financier du budget de l'État** pour l'année concernée (dit « article d'équilibre »). Hormis certaines dispositions « non rattachées », les articles de la 2^e partie sont ordonnés en fonction de leur mission budgétaire de rattachement, ce qui permet de les examiner en commissions élargies, c'est-à-dire en associant les commissions concernées par la politique publique de la mission à la commission des finances.

Une fois la première lecture du texte achevée à l'**Assemblée nationale** (un délai de 40 jours maximum est prévu par la LOLF), le texte est transmis au **Sénat**, qui procède lui-même à une lecture complète du projet, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, dans un délai de 20 jours. En cas de désaccord, une commission mixte paritaire est chargée de trouver une convergence sur le projet. Si elle n'y parvient pas, le texte revient en 2^e lecture à l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot. Cet examen met en terme à la procédure parlementaire.

L'examen du texte par le juge constitutionnel

Une fois le texte adopté définitivement par le Parlement, les parlementaires peuvent le déférer devant le **Conseil constitutionnel**, ce qui est quasiment systématique dans la période récente s'agissant des lois de finances. La procédure devant le juge constitutionnel passe par un échange contradictoire avec l'administration. La décision du Conseil constitutionnel est rendue très rapidement, débouchant quelques fois sur la censure partielle de certaines dispositions du texte, jugées non conformes à la Constitution.

Le texte est ensuite promulgué et publié au Journal officiel, avant d'entrer en vigueur au 1^{er} janvier de l'année qu'elle concerne.



RÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

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

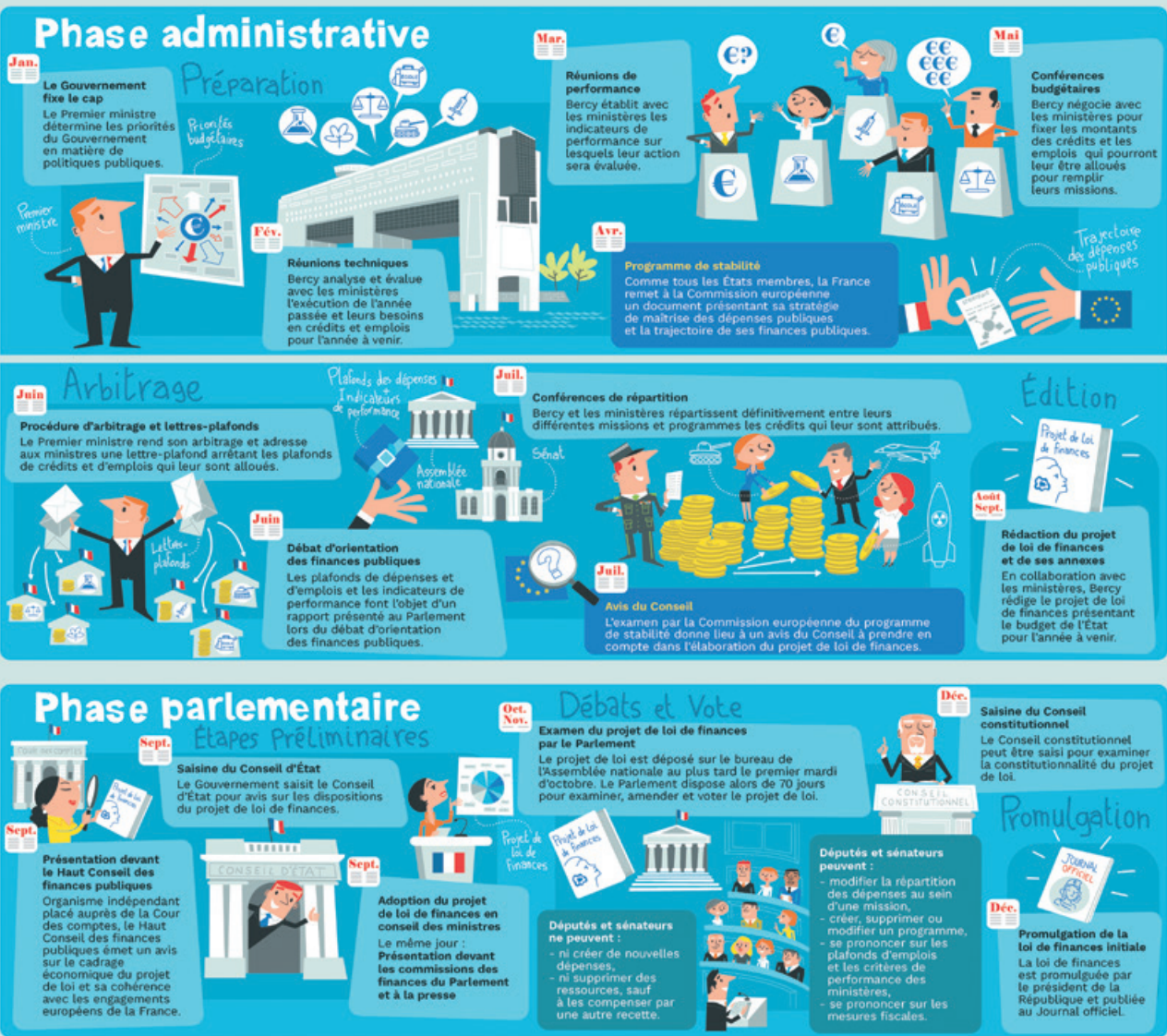
À ce titre, il apprécie la constitutionnalité des lois de finances, lorsque celles-ci lui sont déférées par un minimum de soixante députés ou sénateurs (en pratique, il s'agira de membres de l'opposition pour lesquels cette saisine est autant un moyen de manifester un désaccord politique qu'un simple acte juridique). La loi ne peut être promulguée qu'une fois l'avis du Conseil constitutionnel rendu, et le texte de loi publié au Journal officiel doit

tenir compte des remarques formulées par le Conseil constitutionnel, via la suppression pure et simple des articles ou parties d'articles qu'il a jugés inconstitutionnels. La jurisprudence développée par le Conseil constitutionnel en matière budgétaire insiste tout spécialement sur le respect de la compétence des lois de finances (refus des « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire des dispositions qui n'ont pas leur place dans une loi de finances) et sur le respect du principe de sincérité (c'est-à-dire l'obligation pour la loi de finances de présenter une image aussi exacte que possible de la situation budgétaire anticipée).

La fabrique du budget de l'État



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



Le budget de l'État en images.

CHRONIQUE BUDGÉTAIRE DU PLF 2017

2017

Avril

Mai

Juillet

■ 13/04/2016

Présentation en conseil des ministres du programme de stabilité 2016-2019.

■ 06/07/2016

Remise au Parlement du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques.

■ 22/07/2016

Promulgation de la loi de règlement et d'approbation des comptes de l'État 2015.

■ 25/05/2016

Avis du Haut conseil des finances publiques (HCFP) sur le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'État 2015.

Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2015 par la Cour des comptes.

Présentation en conseil des ministres du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'État 2015.



L'horloge de l'Assemblée nationale, PLF 2017.

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

28/09/2016

Avis du HCFP relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

Présentation en conseil des ministres du projet de loi de finances pour 2017.

04/10/2017

Remise au Parlement des documents annexés au projet de loi de finances pour 2017.

18/10/2016

Discussion générale et examen en séance publique de la première partie (conditions générales de l'équilibre financier) du projet de loi de finances pour 2017 à l'Assemblée nationale.

02/11/2017

Examen en séance publique de la seconde partie (volet dépenses) du PLF 2017 à l'Assemblée nationale.

18/11/2016

Présentation en conseil des ministres du projet de loi de finances rectificative.

22/11/2016

Vote solennel du PLF 2017 par l'Assemblée nationale.

24/11/2016

Discussion générale du PLF 2017 au Sénat.

30/11/2016

Rejet du PLF 2017 par le Sénat.

13/12/2016

Réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) sans accord.

15/12/2016

Nouvelle lecture du PLF 2017 à l'Assemblée nationale.

19/12/2016

Discussion générale en nouvelle lecture du PLF 2017 au Sénat sans adoption.

20/12/2016

Adoption, en lecture définitive, du PLF 2017 par l'Assemblée nationale.

22/12/2016

Adoption, en lecture définitive, du PLFR 2016 par l'Assemblée nationale.

29/12/2016

Validation par le Conseil constitutionnel de la loi de finances pour 2017 et de la loi de finances rectificative pour 2016.

30/12/2016

Promulgation de la LFI pour 2017 et de la LFR 2016 par le président de la République.

Publication au Journal officiel de la LFI pour 2017 et de la LFR 2016.

L'EXÉCUTION

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

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

La direction du Budget analyse les recettes et les dépenses de l'État tout au long de l'exercice en partant de la maille budgétaire la plus fine, ligne par ligne, programme par programme et ministère par ministère. Ce suivi lui permet de produire chaque mois un état des lieux qui sert de base au communiqué de situation budgétaire mensuelle élaboré par le cabinet du ministre. Le communiqué ministériel précise les éléments saillants par champ de dépenses et de recettes et sur l'ensemble du budget, en justifiant notamment les écarts avec l'année précédente. Ce point à date est réalisé par le bureau des recettes de la direction du Budget, avec l'appui du bureau de l'exécution, et celui des bureaux sectoriels pour les dépenses des ministères dont ils ont la charge.

S'agissant du suivi de l'exécution des dépenses, la direction du Budget s'appuie principalement sur les données collectées par le système d'information financière Chorus.

La gestion des imprévus, des aléas : le décret d'avance

En cas de besoin avéré et urgent nécessitant des crédits supplémentaires pour faire face à une dépense non prévue, il est possible de réallouer les crédits entre ministères, par décret d'avance, acte réglementaire par lequel le Gouvernement se substitue au législateur financier pour modifier, en cours d'année, la répartition des crédits de la loi de finances en vigueur. Le décret d'avance est conçu comme un acte quasi-législatif : il s'agit d'une avance sur la prochaine loi de finances qui devra ratifier le décret d'avance dans un article de loi spécifique. Il doit être équilibré, des annulations de crédits compensant à due concurrence les ouvertures nécessaires.

Il est également possible, par décret, de virer des crédits entre deux programmes d'un même ministère dans la limite de 2% des crédits ouverts sur ces programmes, ou de transférer sans limite des crédits entre deux programmes de ministères distincts si l'objet de la dépense est identique. Des crédits de dépenses de personnel d'un programme donné peuvent également être utilisés pour des dépenses autres que des dépenses de personnel de ce même programme (l'inverse est cependant proscrit) : c'est la fongibilité asymétrique.

Les lois de finances rectificatives ou « collectifs budgétaires »

Les projets de loi de finances rectificative (PLFR) suivent les mêmes étapes de préparation que les projets de lois de finances. Un tel projet est généralement délibéré en conseil des ministres par le Gouvernement mi-novembre, concomitamment à la publication d'un décret d'avance, en vue de régler les opérations de fin de gestion ne pouvant attendre la promulgation de la loi de finances rectificative : couverture des impasses budgétaires, annulation des crédits devenus sans objet ou nécessaires au respect de la norme de dépense en exécution. Environ deux mois s'écoulent entre la préparation d'un collectif budgétaire et sa publication au journal officiel.

Outre le traditionnel collectif de fin de gestion, le dépôt par le Gouvernement d'un collectif budgétaire en cours d'année peut être motivé par des raisons très différentes de sorte que le nombre d'articles du texte varie fortement.

Le pilotage de fin de gestion

Les objectifs de cet exercice sont définis fin septembre lors de conférences de fin de gestion qui réunissent les directeurs des affaires financières, responsables des fonctions financières ministérielles, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et les bureaux compétents de la direction du Budget. Dès les premiers jours du mois de décembre, la direction du Budget suit au quotidien l'évolution des dépenses de l'État. Son analyse porte non seulement sur les crédits effectivement dépensés à date, mais également sur l'identification des paiements à venir au cours des derniers jours de l'exercice. Ce travail de contrôle et de prévision, réalisé à l'aide des données du progiciel intégré de gestion



Les débats du projet de loi de finances rectificative au Sénat, en décembre 2016.

des dépenses Chorus, permet à la direction du Budget, en lien direct avec les directeurs des affaires financières des ministères, de s'assurer de la tenue de la norme de dépense de l'État.

Le projet de loi de règlement (PLR)

La LOLF prévoit les modalités d'une communication transparente sur l'exécution budgétaire via la loi de règlement et ses annexes, notamment les rapports annuels de performance (RAP). La loi de règlement arrête ainsi le montant définitif des dépenses et des recettes, et approuve le compte de résultat et le bilan de l'État. Cette communication répond à une exigence démocratique à l'égard du citoyen et de ses représentants, mais aussi de l'usager et du contribuable, et économique à l'égard des marchés. C'est aussi une contrepartie de la liberté de gestion dévolue par la LOLF aux gestionnaires.

En application de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes arrête, *ex post*, le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

La LOLF prévoit également que la certification de la Cour des comptes portant sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État est également annexée au projet de loi de règlement.

Le compte général de l'État

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

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

L'article 58 de la LOLF prévoit la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en annexe au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes. Dans ce cadre, la Cour des comptes joue, pour l'État, un rôle analogue à celui des commissaires aux comptes pour les entreprises. Elle procède à des missions tout au long de l'année, notamment sur le contrôle du respect des procédures comptables et sur la fiabilité du contrôle interne. Au moment de la clôture des comptes, ces missions donnent lieu à la production de rapports soumis à la contradiction avec la direction générale des Finances publiques (DGFIP), l'administration en charges de comptes publics. La direction du Budget contribue également à ces échanges.

La Cour des comptes a certifié les comptes de l'État 2016 avec quatre réserves substantielles portant sur les limites générales constatées dans l'étendue des vérifications, les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles, les anomalies relatives aux immobilisations financières et les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

Le plan d'urgence pour l'emploi

En janvier 2016 a été présenté un plan d'urgence pour l'emploi de grande ampleur. L'effort national de formation des personnes en recherche d'emploi devait être doublé pour atteindre un million d'actions de formation lancées sur l'année et une nouvelle aide à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises était instaurée. Celle-ci subventionne chaque nouveau contrat de travail à hauteur de 500 € par trimestre pendant toute la durée du contrat dans la limite de deux ans et dès lors qu'il est conclu pour plus de six mois et pour une rémunération inférieure à 1,3 fois le SMIC. Ce plan visait à la fois à améliorer l'employabilité des demandeurs d'emplois et à soutenir l'offre d'emploi.

Sur la seule année 2016, plus de 4 Md€ ont à ce titre été engagés et ont donné lieu à environ 1 M€ de décaissements en crédits de paiements. Ce plan ayant été annoncé postérieurement à l'élaboration de la budgétisation 2016, les crédits nécessaires à sa mise en œuvre n'étaient pas inscrits en loi de finances initiale sur le programme de la mission « Travail et Emploi » qui devrait le financer. Le pilotage budgétaire de l'année 2016 a donc consisté, d'une part, à évaluer le plus précisément possible le coût global de ce nouveau plan et, d'autre part, à estimer son rythme de décaissement compte tenu des modalités retenues pour la gestion de ces nouveaux dispositifs. Cette évaluation s'est inscrite dans une double exigence de précision et de rapidité, à la fois pour ne pas ouvrir plus de crédits que nécessaire mais aussi pour éviter que la mise en œuvre immédiate du plan ne se traduise par une rupture de trésorerie du programme. Il a ainsi été nécessaire de trouver des marges de manœuvre, notamment en début d'année, au sein de la mission « Travail et emploi » et sur les autres missions du budget général. Ce travail collectif a permis de limiter les ouvertures de crédits à 766 M€ sur l'année et d'attendre jusqu'au décret d'avance du mois de juin 2016 pour commencer à les mettre en place.

Le suivi de la crise des migrants

L'année 2016 s'est inscrite dans la continuité de l'année 2015, avec le maintien à un niveau élevé des flux de demandes d'asile. En relation avec les ministères mettant en œuvre la politique de l'asile et l'hébergement des demandeurs, la direction du Budget a assuré un suivi constant et fin des besoins, afin d'ajuster le niveau des crédits nécessaires à des sous-jacents par nature difficilement prévisibles.

La direction a accompagné la mise en œuvre du démantèlement du camp de la Lande de Calais, en aidant au calibrage du financement des centres d'accueil et d'orientation, mis en place dès 2015 et renforcés en 2016.

Par ailleurs, aux conseils d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dont les effectifs ont été renforcés, la direction a contribué au renforcement de l'efficacité de la politique en veillant notamment à l'amélioration de la durée de traitement de la demande d'asile.

LA GESTION DE LA TRÉSORERIE ET DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

État

La **dette** résulte du cumul des besoins de financement de l'État, à savoir de la différence, chaque année, entre ce qu'il encaisse (recettes fiscales, produits de privatisations, etc.) et ce qu'il décaisse (dépenses budgétaires, prises de participation, etc.).

Il existe **deux types de dette** : une **dette négociable**, contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor) et une **dette non négociable**, correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics, etc.) sur le compte du Trésor. Cette dernière constitue également un moyen de financement de l'État.

La **gestion de la dette** répond à l'impératif de couvrir le besoin de financement de l'État tout en minimisant, sur la durée, sa charge pour le contribuable.

L'objectif de la gestion de la trésorerie est de permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toutes circonstances. La trésorerie de l'État doit toujours permettre l'exécution des dépenses prévues.

La gestion de la dette et la **gestion de la trésorerie** exigent un effort permanent de contrôle des risques techniques et financiers.

La direction du Budget est notamment chargée du suivi du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'État », de la mission « Engagements financiers de l'État », qui constitue le 2^e budget le plus important de l'État.

Politique agricole commune (PAC) et gestion des crises sanitaires et économiques

L'année 2016 a été marquée par la **poursuite des crises sanitaires et économiques dans la sphère agricole**. Afin d'indemniser les pertes subies par les agriculteurs et de faciliter le redémarrage des exploitations, plus de 400 M€ leur ont été versés. Les éleveurs et accouveurs touchés par la grippe aviaire ont ainsi bénéficié de plus de 100 M€ d'indemnités, tandis que 35 M€ ont été mobilisés pour la fièvre catarrhale ovine. Plus de 80 M€ ont en outre été destinés à la gestion des conséquences des inondations du printemps, puis de la sécheresse de l'été, particulièrement coûteuses pour les céréaliers. Enfin, la France a abondé le plan de crise pour la filière laitière décidé par la Commission européenne à l'été 2016, permettant la mobilisation de près de 100 M€ pour redresser la trésorerie des exploitations.

Par ailleurs, l'année 2016 a constitué une première étape d'importance pour la mise en place de la nouvelle **programmation de la PAC**, avec le paiement des aides de la campagne 2015 et le début du paiement de la campagne 2016. La direction du Budget a accompagné les agriculteurs durant la transition vers la nouvelle PAC, en facilitant le versement d'avances de trésorerie à l'ensemble des demandeurs, pour des montants correspondant en moyenne à 90 % des aides attendues.

Participation à l'évolution des modalités de placement de la trésorerie de l'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV)

L'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV) est un établissement public à caractère industriel et commercial dont la direction du Budget assure la tutelle. En 2016, face à un contexte de taux faibles qui réduisaient la rentabilité des placements de l'agence, et dans une logique d'optimisation globale des besoins de financement public, une réflexion a été menée, qui a abouti à une centralisation complète de la trésorerie de l'agence auprès du Trésor à l'horizon 2019.

Cette évolution s'inscrit dans le contexte d'une réflexion à mener afin de pérenniser le modèle économique de l'agence. Forte de sa vision stratégique de moyen et long terme, la direction du Budget accompagne l'ANCV dans cette réflexion, qui



L'AGENCE FRANCE TRÉSOR (AFT)

L'AFT a pour mission de gérer la dette et la trésorerie de l'État au mieux des intérêts du contribuable et de pourvoir aux besoins de trésorerie de l'État de sorte que celui-ci soit en mesure de respecter à tout moment et en toutes circonstances l'ensemble de ses engagements financiers. L'ensemble des flux financiers (dépenses et recettes) de l'État, ainsi que des « correspondants du Trésor » (collectivités locales et établissements publics, notamment), est centralisé sur un compte unique ouvert à la Banque de France, dont la gestion quotidienne est confiée à l'AFT.

permettra de consolider la santé financière de l'agence et d'atteindre les objectifs ambitieux fixés dans le nouveau contrat d'objectifs et de performance signé début 2017.

Sécurité sociale

Les enjeux de gestion de la trésorerie et de la dette se retrouvent dans l'ensemble des administrations publiques, en particulier pour les administrations de sécurité sociale.

ACOSS

La direction du Budget exerce la tutelle de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), caisse nationale de la branche du recouvrement du régime général de la sécurité sociale.

L'ACOSS gère la trésorerie commune du régime général de la sécurité sociale ainsi que celle d'autres partenaires, et assure une mission de service public en assurant la collecte et la répartition à leurs attributaires des cotisations et contributions essentiellement destinées au paiement des prestations de sécurité sociale, mais également la **gestion de la trésorerie des nombreux organismes de sécurité sociale**.

CADES

La dette de la sécurité sociale est gérée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), dont la mission est de financer et d'amortir les déficits de la sécurité sociale. Pour y parvenir, elle a recours à une série d'emprunts qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme de financement annuel défini chaque année à la suite du vote au Parlement de la loi sur le financement de la sécurité sociale (LFSS).



Fin 2016 :
Reprise de dette :

260,5 Md€

Dette amortie depuis
sa création en 1996 :

124,7 Md€

Situation nette :

- 135,8 Md€

Source : CADES, décembre 2016



Fin 2016 :
l'endettement financier net
de l'Unedic s'élève à :

29,8 Md€

Unedic

L'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) administre le régime d'assurance chômage et fixe les modalités d'indemnisation ; elle continue d'être gérée par les partenaires sociaux.

En France, l'Unedic est, avec Pôle Emploi et le Garp (Groupement des Assedic de la région parisienne), l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage. Elle est responsable de la gestion financière du système de l'assurance chômage, met en œuvre la réglementation, et pilote le fonctionnement du réseau des Assedic.

Dans un contexte de chômage durablement élevé, les partenaires sociaux doivent garantir le versement des allocations aux demandeurs d'emploi malgré le déficit du régime. Ainsi, l'Unedic emprunte sur les marchés financiers. La direction du Budget assure, pour le ministère de l'Économie et des Finances, le suivi de l'Unedic. Ainsi, l'État en 2016 a apporté sa garantie aux emprunts obligataires émis par l'Unedic. Cette garantie par l'État, formulée par arrêté, s'inscrit dans le cadre du programme de financement de l'assurance chômage pour 2016.



POUR UNE GESTION
PERFORMANTE
DE LA DÉPENSE
PUBLIQUE



Quelle stratégie d'optimisation de la gestion ?

LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE 54

LA GBCP APPLIQUÉE AUX ORGANISMES 57

LE CONTRÔLE ET L'AUDIT INTERNES BUDGÉTAIRES 58

LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE

LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les objectifs stratégiques figurant dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP), respectivement annexés au projet de lois de finances et au projet de loi de règlement, traduisent les priorités stratégiques de l'action publique.

L'atteinte des objectifs est mesurée par des indicateurs de performance pour lesquels sont indiquées les réalisations passées, une prévision pour l'année à venir et une valeur cible pour la dernière année du budget pluriannuel en cours.

Entre 2014 et 2017, la direction du Budget a entrepris un important effort de réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs. Cette démarche vise à accroître la pertinence et la lisibilité du dispositif de performance, notamment afin d'en améliorer l'appropriation, par les parlementaires mais aussi par les citoyens. Elle a aussi entrepris d'accroître sa diffusion par la publication des données de la performance.



Les données de la performance sont éditées chaque année par la direction du Budget et ont été publiées au moment du dépôt de projet de loi de règlement, le 18 juillet 2017.



La réduction effectuée sur les BOP et les UO en 2016 porte sur

12 % de la volumétrie initiale.

TEXTE DE RÉFÉRENCE

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

LE CADRE DE LA GESTION : UNE ARCHITECTURE AU SERVICE DE LA PERFORMANCE

Dans un objectif de simplification et de fluidification de la gestion budgétaire, la direction du Budget incite fortement l'ensemble des ministères à revoir, chaque année, l'organisation du cadre de la gestion. Ce cadre est défini par la nomenclature de programmes, de budgets opérationnels et d'unités opérationnelles (BOP et UO) au sein desquelles les crédits sont mis à disposition des gestionnaires opérationnels et consommés.

Tout en garantissant une stabilité de l'organisation des missions et programmes en cohérence avec le budget triennal 2015-2017, la direction du Budget a défendu en 2016, auprès des ministères, des objectifs de rationalisation du cadre de gestion budgétaire en organisant des réunions spécifiques relatives à ce sujet en partenariat avec les directions en charge de politiques transverses – DIE, DINSIC, DAE, SGMAP, et DGAFP – notamment dans le cadre des Rendez-vous du Budget. Elles ont permis une réduction significative du nombre de BOP et UO permettant de renforcer, en particulier, les marges de manœuvre des gestionnaires locaux, contribuant ainsi à l'objectif réaffirmé au sein du décret portant charte de déconcentration et accompagnant la réforme de l'organisation territoriale. Le mouvement de réduction se poursuit en 2017.

UN CORPUS RÉGLEMENTAIRE CLARIFIÉ ET COHÉRENT

Le décret GBCP du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique fixe la procédure d'exécution financière pour l'État et les établissements publics nationaux.

Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État poursuit les objectifs du décret GBCP quant à la mise en cohérence des règles de la gestion budgétaire avec les évolutions du cadre de la gestion des finances publiques issues de la LOLF et des exigences de maîtrise pluriannuelle des comptes publics. Il précise les règles de tenue de la comptabilité budgétaire de l'État définies par le décret GBCP et l'articulation entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale. Il illustre la mise en œuvre de ces règles par des cas de gestion rencontrés par ministères. Dans une optique de simplification, le recueil se substitue à une dizaine de publications de la direction du Budget (arrêtés, circulaires budgétaires, documents techniques) dont il reprend et actualise le contenu.



ACTUALITÉ DES NORMES DE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Deux révisions consécutives du décret GBCP sont intervenues en 2017 et ont pris en compte l'évolution récente des normes et les besoins de simplification de certaines procédures budgétaires et comptables, sécurisant ainsi les missions des contrôleurs budgétaires et des comptables publics.

La 4^e édition du recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État apporte des compléments d'informations et précisions aux éditions précédentes dans un objectif de mise en cohérence avec la réactualisation des macro-processus consacrés à l'exécution de la dépense et des recettes non fiscales ainsi qu'aux opérations de fin de gestion. Elle prend en compte certaines dispositions du nouveau code des marchés publics et de la charte de déconcentration et se voit à présent complétée par une partie relative à la clôture de la gestion et aux opérations de fin d'exercice.



10 ANS DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DANS LA REVUE GESTION ET FINANCES



La direction du Budget a participé au numéro spécial de la revue *Gestion et finances publiques* de novembre-décembre 2016 : « La LOLF, 10 ans de pratique ». La direction s'est notamment exprimée sur la performance : « La démarche de performance au sein de l'État : comment mieux utiliser les résultats pour éclairer la décision stratégique et guider l'action publique ? » Faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats, tel était le nouveau paradigme introduit par la LOLF pour une gestion publique renouvelée. Élément central de ce nouveau cadre budgétaire, la démarche de performance a produit ses effets en matière d'aide au pilotage des services. Elle reste cependant insuffisamment utilisée pour la prise de décision stratégique. Au regard des contraintes qui pèsent plus que jamais sur les finances publiques, il s'agit pourtant d'un levier puissant qu'il conviendrait d'actionner pleinement sous réserve de quelques évolutions.



Collège des directeurs des affaires financières du 8 juillet 2016.

DES OUTILS DE PILOTAGE DE LA GESTION AU SERVICE DE SON EFFICIENCE

L'exigence accrue de soutenabilité budgétaire et la pression de la dette publique exigent de trouver des leviers pour une meilleure efficacité de la dépense publique à budget constant. L'amélioration de la connaissance des coûts apparaît en ce sens comme une priorité. Dans ce domaine, la direction du Budget met en œuvre la comptabilité d'analyse des coûts, présentée dans les volets PAP et RAP des projets de lois de finances. En parallèle, la direction promeut le développement de la comptabilité analytique dans les services de l'État. Dans le cadre d'un groupe de travail auquel participent les directeurs des affaires financières et les CBCM, la direction du Budget et la direction générale des Finances publiques mettent en œuvre un plan d'action visant à développer l'usage de la comptabilité générale en vue d'un meilleur pilotage financier.

Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)

L'analyse des coûts vise une meilleure connaissance des coûts et des déterminants de la dépense, notamment en mettant en évidence les coûts d'une politique, par exemple de fonctions support, portés par un autre programme.

Comptabilité analytique des services (CAN)

La comptabilité analytique comprend un ensemble d'outils et de méthodes devant permettre aux administrations de mieux mesurer et maîtriser les coûts d'opérations prédéterminées, à partir d'informations issues de la comptabilité générale et d'applications métier. L'intérêt d'une telle approche est de passer d'un pilotage budgétaire à une véritable gestion des politiques publiques qui appréhende les coûts complets.

La CAN peut répondre à des besoins divers :

- justifier l'utilisation des crédits ;
- évaluer la performance et déterminer les optimisations réalisées et à réaliser ;
- appuyer les décisions à faire ou ne pas faire ;
- aider à déterminer un niveau de financement pour des projets ou prestations.

La direction du Budget participe à la promotion des démarches au sein des ministères, en lien avec les directions financières. Elle se propose de construire un guide de référence sur le développement de la CAN et de fournir un cadre commun aux différentes initiatives. Tout en laissant une marge de manœuvre importante aux acteurs afin que les modèles soient les plus adaptés aux contextes métiers dans lesquels ils sont construits.

LES SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCIÈRE

Chorus est l'outil de gestion des dépenses et des recettes non fiscales des services de l'État. La comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité d'analyse des coûts de l'État y sont tenues automatiquement et en temps réel. Il s'agit d'un progiciel de gestion intégré sur base SAP, dont les fonctionnalités ont été adaptées pour mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Chorus, géré par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), permet d'améliorer le pilotage de la gestion publique et facilite les contrôles en assurant la traçabilité des données financières. Cet outil est partagé par l'ensemble des acteurs financiers des services centraux et déconcentrés de l'État. 23 000 agents utilisent le « cœur » Chorus et 32 000 accèdent à Chorus Formulaires (données 2016). En 2016, afin de répondre aux obligations de l'ordonnance du 2 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique, l'AIFE a développé Chorus PRO, point d'entrée unique qui permet à toute structure publique (État, collectivité locale, établissement public national) d'émettre et de réceptionner toute facture par voie électronique.

LES RÉSEAUX DE LA DB : LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le décret GBCP a recentré le contrôle sur le respect de l'autorisation parlementaire (exécution budgétaire) et la soutenabilité budgétaire des engagements souscrits par les gestionnaires. Le contrôle budgétaire repose donc sur un équilibre entre le respect de l'autonomie des gestionnaires et le maintien d'un instrument de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques. La fonction de contrôle budgétaire est exercée par un réseau de contrôleurs en administration centrale, les 11 départements de contrôle budgétaire (DCB) au sein des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM), et en régions (les 22 contrôleurs budgétaires en région - CBR), véritable « réseau de la DB hors les murs », au plus près de la réalité administrative des services centraux et déconcentrés de l'État.



Effectifs du contrôle budgétaires :

11 contrôles budgétaires et comptables ministériel (CBCM), **11** départements de contrôle budgétaire (DCB), **22** contrôle budgétaire en région (CBR),

Outre-mer compris.

LA GBCP APPLIQUÉE AUX ORGANISMES PUBLICS

Réforme majeure du cadre de la gestion publique, le décret GBCP a unifié le cadre budgétaire et comptable de près de 1 300 organismes ; pour près de 700 d'entre eux, majoritairement financés sur fonds publics, il a introduit, une comptabilité budgétaire proche du cadre mis en œuvre pour l'État par la LOLF.

L'application de la comptabilité budgétaire aux organismes poursuit deux objectifs majeurs :

- améliorer le pilotage des finances publiques et des organismes ;
- aligner leur cadre budgétaire sur celui de l'État, pour faciliter l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques et le suivi du déficit public. Cette réforme structurante a des impacts en termes d'organisation, sur les processus internes et les systèmes d'information des organismes concernés.

Une équipe projet associant la direction du Budget, la direction générale des Finances publiques et l'Agence pour l'informatique financière de l'État, constituée en 2013 pour préparer et accompagner les organismes dans la mise en œuvre de cette réforme, a poursuivi son important travail d'appui et d'animation en 2016, première année de son application pleine et entière.



LA PLAQUETTE GBCP

Afin de faciliter la compréhension des enjeux de cette réforme, la direction du Budget a conçu une plaquette d'information à destination des acteurs de la fonction financière de l'État et des organismes.

Elle rappelle, de manière synthétique, le contexte de cette réforme financière ainsi que les opportunités de modernisation qu'elle constitue pour l'amélioration du pilotage budgétaire des organismes, de l'efficacité des processus et du suivi de la trésorerie.

www.performance-publique.budget.gouv.fr



Séminaire du contrôle budgétaire, les 17 et 18 octobre 2016.

LE CONTRÔLE ET L'AUDIT INTERNES BUDGÉTAIRES

MAÎTRISER LES RISQUES

La LOLF a promu une gestion des politiques publiques régie par des objectifs énoncés clairement et pilotée par des responsables identifiés. Elle a rendu nécessaire la mise en place d'outils de maîtrise des risques adaptés afin d'assurer l'atteinte des objectifs fixés et de garantir une information financière et budgétaire de qualité. C'est l'objet des dispositifs de contrôle interne, dont le contrôle interne budgétaire (CIB) est une composante.

Le CIB se définit comme l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministère ou par chaque organisme public, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable sur la qualité de la comptabilité budgétaire et sur la soutenabilité budgétaire.

En ce sens, le CIB apporte une contribution à la maîtrise des risques budgétaires pour l'État par la maîtrise des processus de gestion budgétaire des acteurs publics (ministères et organismes).

UNE OBLIGATION RÉGLEMENTAIRE

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) fait obligation aux ministères de mettre en place un dispositif de CIB (article 170 du décret GBCP). Son cadre de référence interministériel, défini par le ministre chargé du budget, a été publié par un arrêté du 18 décembre 2013. L'article 215 du décret GBCP fait obligation à certaines catégories d'organismes de mettre en place un dispositif de CIB. Le cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable pris en application dudit article 215 a été publié par arrêté du 17 décembre 2015.

Chaque ministère et chaque organisme ont vocation à décliner ces cadres de référence sous forme d'un référentiel de contrôle interne budgétaire propre.

UNE DÉMARCHE PROGRESSIVE CENTRÉE SUR LES ENJEUX

Le dispositif de CIB a vocation à évoluer par itérations successives et révisions périodiques de façon à rester adapté à la réalité des risques de chaque ministère ou organisme public ; seront privilégiés, pour commencer, les domaines où se situent les enjeux et les risques principaux, le champ étant ensuite étendu selon les logiques qui paraîtront les plus pertinentes (par programmes, par macro-processus, par services, par processus métier...).

LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES ET LES PLANS D'ACTIONS, OUTILS STRUCTURANTS

La cartographie des risques recense et hiérarchise les risques auxquels le ministère ou l'organisme est exposé, compte tenu des processus et des contrôles mis en œuvre. La cartographie des risques doit faire l'objet d'une mise à jour au moins annuelle. Elle répertorie l'ensemble des risques, qu'ils soient endogènes ou exogènes. Le travail de recensement et de qualification des risques débouche sur l'élaboration d'un plan d'actions ; celui-ci identifie les dispositifs-cibles de contrôle qui doivent venir, le cas échéant, compléter les dispositifs existants et qu'il convient de mettre en place pour accroître le degré de maîtrise des risques.

Le plan d'actions fait l'objet d'un examen et d'un suivi réguliers par l'instance de pilotage du CIB de l'entité.

S'ASSURER DE L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE INTERNE BUDGÉTAIRE PAR L'AUDIT INTERNE BUDGÉTAIRE

L'audit interne est défini à l'article 1^{er} du décret du 28 juin 2011 comme « une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces ».

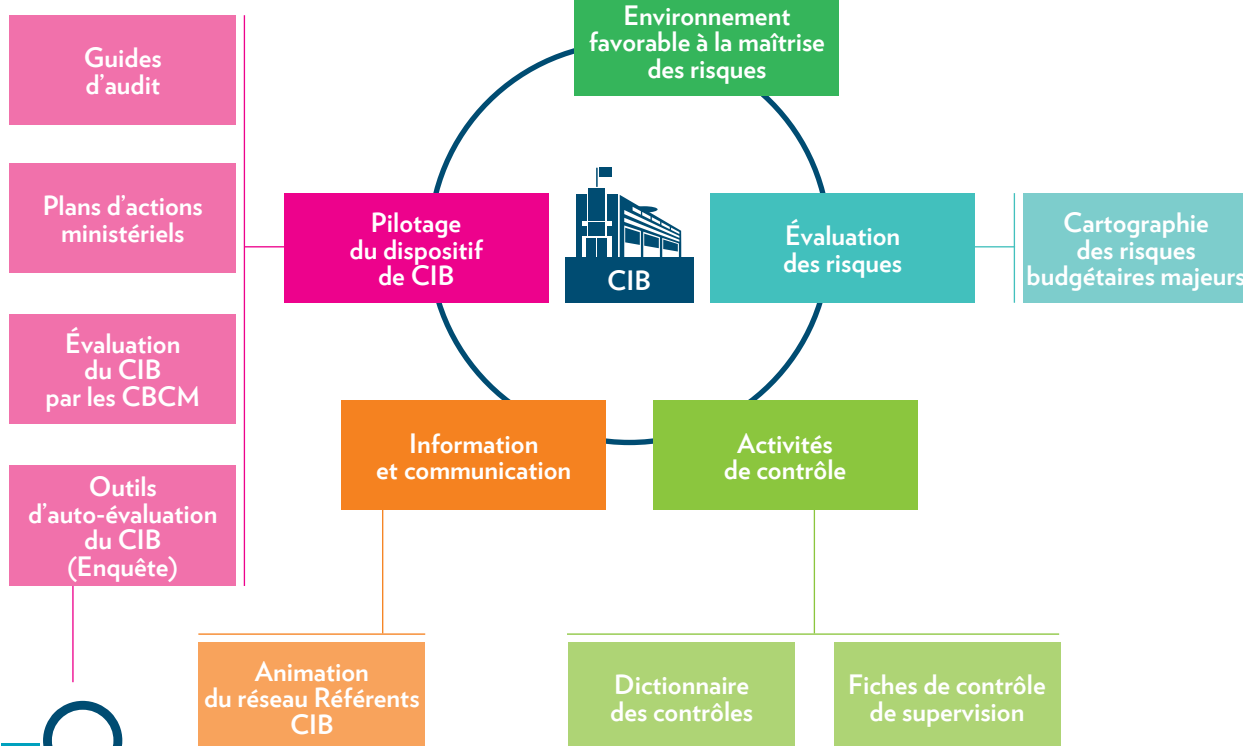
Sous l'égide du Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI), l'audit interne budgétaire s'appuie sur une méthodologie partagée et des auditeurs budgétaires formés.

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



CADRES DE RÉFÉRENCE MINISTÉRIELS

La circulaire MACIB* annuelle 2016 a invité les ministères à formaliser leur dispositif de CIB, c'est-à-dire à rassembler et consigner dans un même document les orientations arrêtées en matière notamment d'organisation, d'identification des acteurs, d'évaluation des risques, de définition des opérations de contrôle, de gouvernance du dispositif... Le document peut alors constituer au sein du ministère la référence lisible et accessible à l'ensemble des acteurs du CIB et concourir ainsi à la pérennité du dispositif. En 2016, une majorité de ministères ont élaboré ce cadre.



OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION DU CIB

Suite à la publication en décembre 2015 du cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable spécifique aux organismes, a été conçue et lancée en 2016 en partenariat avec la DGFIP la première enquête portant sur le déploiement de ces deux volets.

*MACIB : Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires, rattachée auprès de la directrice du Budget, qui accompagne le développement du contrôle et de l'audit internes budgétaires au sein des services de l'État et des organismes.

Remerciements

La direction du Budget remercie vivement l'ensemble des contributeurs de ce volume :
les rédacteurs de la direction du Budget, le studio photographique de Bercy,
Laure Prévot et Lionel Chesnais du service iconographique du Sircom.

Crédits photographiques

Page 04 : © PF.Grosjean – Page 24 : ©Fotolia – Page 28 : ©Nathalie Guyon/FTV et ©RFF-CAPA-Alexandre
Mostras (TOMA) – Page 30 : ©phovoir.fr – Page 33 : ©ESA et © Paris 2024 – Page 39 : ©ASalesse –
Page 42 : ©Phovoir.fr – Pages 46, 48, 57 : ©DHSimon – Page 50 : ©Creative Commons CC0 –
Page 56 : ©PVedrone.

Directeur de la publication : **Amélie Verdier**
Rédacteur en chef : **Sophie Mantel**
Conception rédaction : **cellule communication**
Conception graphique et mise en page : **AndJOY**
Impression : **Jouve**
ISSN : **2269-3505**
Dépôt légal : **juillet 2017**



Direction du Budget
139, rue de Bercy – 75012 Paris

www.performance-publique.budget.gouv.fr