



Allocation et mise à disposition des ressources

Macro processus n° 2

Fascicule descriptif
Edition de mars 2014

Table des Matières

1. Introduction	4
1.1. Présentation du document	4
1.2. Présentation du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources	6
1.3. Les finalités du macro processus	6
1.4. Structure du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources et définition des notions clés	8
1.5. Les éléments structurants du macro processus	9
1.5.1. La nomenclature du cadre de la gestion budgétaire	9
1.5.2. La nomenclature des activités.....	10
1.5.3. La programmation budgétaire par activité, composante du volet budgétaire du dialogue de gestion	11
1.5.4. La mise en œuvre dans le système d'information financière de l'État.....	12
2. La description du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources	13
2.1. Référentiel des fonctions associées au macro processus	13
2.1.1. Responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM)	13
2.1.2. Le responsable de programme (RPROG)	14
2.1.3. Le responsable de BOP (RBOP).....	14
2.1.4. Le responsable d'UO (RUO)	15
2.1.5. Le préfet.....	15
2.1.6. Le contrôleur budgétaire (CB)	15
2.1.7. Le contrôleur de gestion.....	16
2.1.8. Le responsable de la gestion des ressources humaines (RGRH).....	16
2.1.9. La direction du budget (DB)	17
2.2. Le calendrier global du macro processus	18
2.3. Description du macro processus	19
P1 – Cadrer et répartir les ressources du programme au BOP.....	19
P2 – Programmer et mettre à disposition les ressources initiales	25
P3 – Piloter et gérer les ressources.....	33
3. L'organisation financière associée	43
3.1. Le cadre d'exercice ministériel de la programmation par activité : les chartes de gestion	43
3.2. Schémas d'organisation envisageables	44

1. Introduction

1.1. Présentation du document

Ce document a pour objet la description du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources dans le cadre ministériel de la gestion.

Ce document définit ainsi le socle commun interministériel actualisé, consolide et met à jour les éléments de définition existants en fonction des modifications induites par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et décrit les principaux jalons et interactions entre les différents acteurs tout en précisant l'enchaînement des actions qui permettent d'établir les documents prévus dans le cadre de la gestion budgétaire.

Il est organisé comme suit :

- L'introduction (partie 1) présente le macro processus de façon générale, en détaillant notamment ses finalités et ses principaux éléments structurants ;
- La partie 2 donne une description détaillée du calendrier global, du rôle des différents acteurs intervenant dans les différentes activités, et des trois processus qui le composent ;
- La partie 3 propose quelques principes et bonnes pratiques pour mettre en place les organisations financières adaptées à ce macro processus.

Éléments à intégrer ultérieurement dans le MP0 – Manuel de présentation des macro processus :

Quelques éléments de définition

- Définition d'un macro processus :

Un macro processus (MP) est un ensemble cohérent de processus avec une finalité identifiée. Le macro processus n°2 vise à répartir, programmer, mettre à disposition et piloter les ressources au début puis durant l'exercice de manière à permettre l'exécution du budget de l'État.

- Définition d'un processus :

Un processus est un ensemble de groupes d'activités réalisés par des agents, à partir d'éléments d'entrée, pour aboutir à un produit de sortie ou à la fin d'un processus. Ce dernier ouvre généralement le processus suivant. La description détaillée dans la deuxième partie de ce document du macro processus « Allocation et mise à disposition des ressources » est structurée par processus, chaque processus étant encadré par un ou des éléments d'entrée et un produit ou livrable de sortie.

- *Exemple : le processus « Cadrer et répartir les ressources du programme au BOP » fait partie du macro processus « Allocation et mise à disposition des ressources ». Il couvre l'ensemble des activités réalisées pour assurer le cadrage, la répartition et la notification des ressources et dont les produits de sortie sont le document de répartition initiale des crédits et emplois (DRICE) visé et la notification des ressources du programme au BOP.*

Un processus ne doit pas être confondu avec une procédure qui est un ensemble de règles et formalités devant être observées et appliquées par les acteurs des processus. La procédure fixe des normes incontournables alors que le processus laisse une marge d'appréciation et d'adaptation au sein d'un cadre commun d'action pouvant être adapté aux particularités de gestion.

- Définition d'un groupe d'activités :

Au sein d'un processus, un groupe d'activités est un regroupement d'activités ou de tâches élémentaires.

Clés de lecture du document

Dans la partie 2 du présent document, le macro processus 2 est subdivisé en processus, eux-mêmes décrits à la maille du groupe d'activités.

Les processus sont numérotés de la façon suivante : P1, P2 ...

Les groupes d'activité sont indiqués sous la forme : P1.1, P1.2 ...

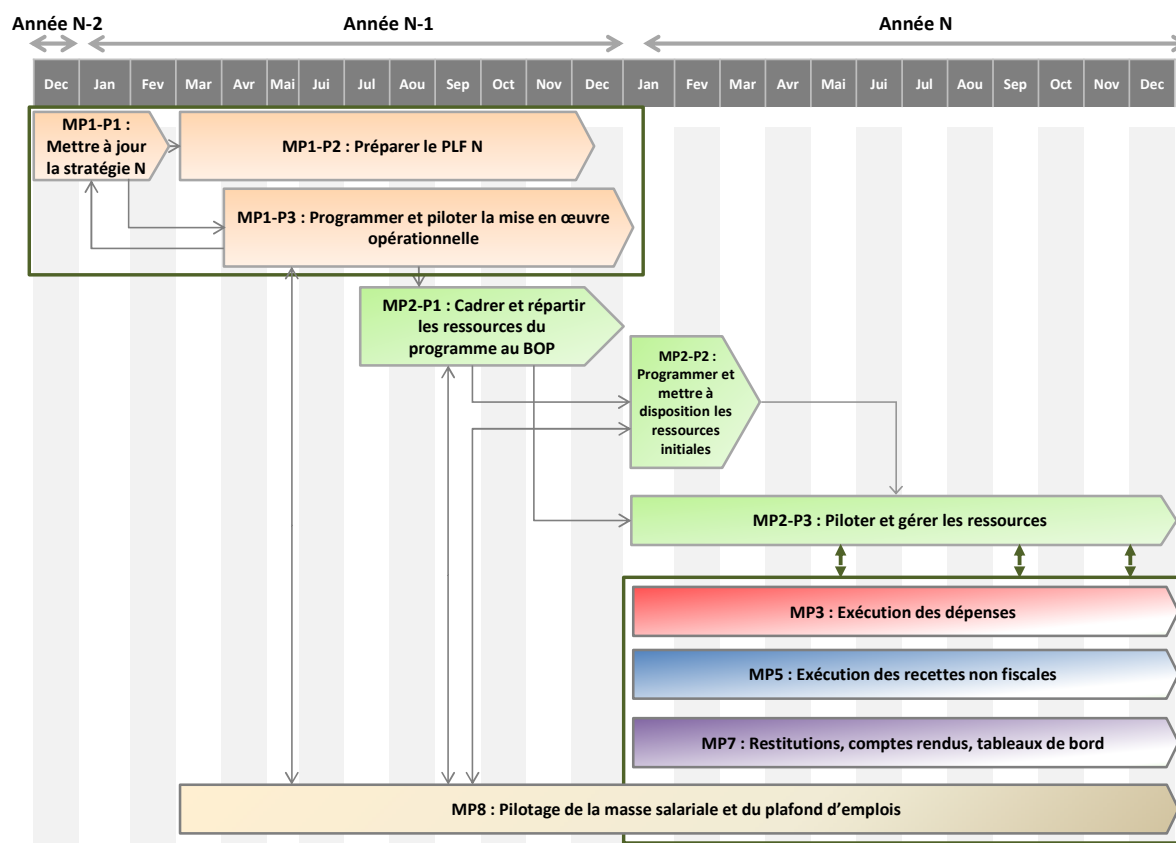
En outre, chaque groupe d'activité est décrit selon le modèle suivant :

- définition / description : qui fait quoi au sein du groupe d'activités ;
- points de vigilance sur la qualité du processus : éléments pouvant avoir une incidence sur le déroulement du processus, l'enchaînement des activités ;
- interactions / point d'adhérence : éléments liés entre eux au sein du processus ou avec d'autres processus ;
- résultat du groupe d'activités : documents produits à la sortie du groupe d'activités ;
- actions dans le système d'information financière de l'État : actions possibles dans les fonctionnalités actuelles du SIFE.

1.2. Présentation du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources

L'allocation et la mise à disposition des ressources permettent à chaque ministère de préparer la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, de répartir et de programmer les ressources, de les mobiliser en fonction des objectifs poursuivis et de les mettre à disposition pour permettre leur exécution et ainsi l'atteinte des objectifs.

L'articulation avec les différents macro processus se fait de la manière suivante :



1.3. Les finalités du macro processus

Le macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources permet la répartition des ressources au sein de chaque programme puis la programmation et la mise à disposition des ressources après le vote de la loi de finances initiale par le Parlement. Ainsi, le macro processus permet :

- de mettre en regard les ressources et les activités pour s'assurer de la soutenabilité de la programmation ;
- de faciliter une mise à disposition rapide des crédits pour permettre le démarrage de l'exécution ;
- de disposer, par la programmation, d'une vision annuelle et pluriannuelle des ressources nécessaires ;
- de fournir une plus grande visibilité aux acteurs budgétaires afin d'améliorer leur capacité d'anticipation et leur réactivité face aux aléas ;
- d'optimiser la gestion budgétaire des ressources et permettre la maîtrise de la soutenabilité tout au long de l'exercice.

Afin de répondre à ces finalités, le macro processus 2 consiste à :

- décliner les objectifs et cadrer les ressources du programme aux différents niveaux de responsabilité budgétaire (du programme vers ses BOP et du BOP vers ses UO) ;
- répartir les ressources et les notifier à chaque niveau ;
- programmer budgétairement par activité les dépenses en AE et CP sur les programmes du ministère (budget général, comptes spéciaux dotés de crédits), ainsi que les consommations d'emplois, dans la limite des ressources budgétaires disponibles (crédits et plafonds d'emplois) ;
- mettre les ressources disponibles à disposition des responsables de BOP puis des responsables d'UO ;
- actualiser la programmation pour les comptes-rendus de gestion ;
- gérer la variation des ressources et actualiser leur répartition et la programmation de leur utilisation en fonction des arbitrages ou d'événements de gestion.

Ce macro processus permet d'enclencher l'exécution des dépenses (macro processus 3 « Exécution des dépenses ») et des recettes non fiscales (macro processus 5 « Exécution des recettes non fiscales ») destinée à réaliser le niveau de performance attendu, sous contrainte budgétaire.

En outre, ce macro processus est un des moyens de responsabiliser les responsables de BOP et les responsables d'UO sur des objectifs de bonne gestion.

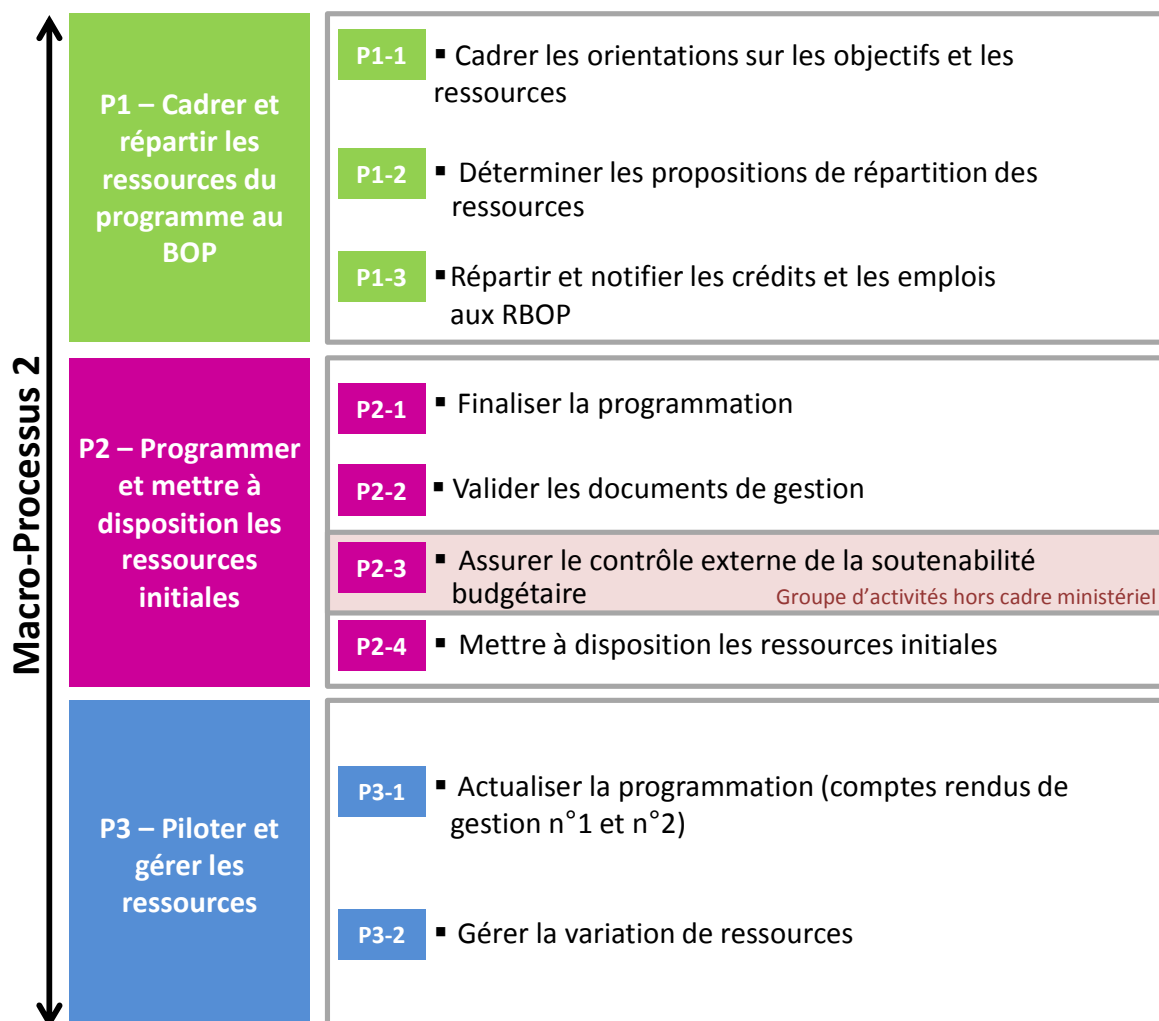
Il contribue par ailleurs à une mise à disposition des crédits dès le début de la gestion et permet ainsi de lisser et de faciliter l'exécution tout au long de l'exercice.

Enfin, la maîtrise des risques budgétaires (i.e. les risques remettant en cause la soutenabilité de la gestion ou la qualité de la comptabilité budgétaire) s'inscrit aussi dans la démarche de mise en œuvre du macro processus. Des fiches de risques potentiels, établis au niveau des groupes d'activités du macro processus sont accessibles sur le site internet du Forum de la performance¹.

¹ <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-gestion-publique/le-controle-interne-budgetaire/>

1.4. Structure du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources et définition des notions clés

Les processus du macro processus 2 (niveau PX) et les groupes d'activités (niveau PX-Y) associés sont les suivants :



Chacun de ces éléments est décrit par la suite dans le document (Cf. § 2. « La description du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources »).

Quelques éléments de définition

- Définition du cadrage des orientations sur les objectifs et les ressources :

Le cadrage des ressources consiste à définir en N-1 la vision d'ensemble des orientations stratégiques mais aussi le cadre de gestion pour l'année N et les suivantes dans le respect de la loi de programmation des finances publiques et des orientations de politique budgétaire. Le premier cadrage des crédits et des effectifs de l'année N et des suivantes est effectué par le responsable de programme au plus tard à la fin octobre de l'année N-1.

- Définition de la répartition des ressources

La répartition des ressources consiste à déterminer les crédits et les autorisations d'emplois en vue des objectifs et résultats attendus. Cette répartition est formalisée dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois (le DRICE).

En cours d'exercice, la répartition des ressources est actualisée par le responsable de la fonction financière ministérielle et transmise au contrôleur budgétaire et comptable ministériel à l'appui des comptes-rendus de gestion ainsi qu'en cas de modification significative.

– Définition de la notification :

Établie sur la base du DRICE visé par le contrôleur budgétaire, la notification porte sur les ressources exprimées à la fois en AE, CP et ETPT. Elle consiste à communiquer le résultat du dialogue de gestion entre le RPROG et le responsable de BOP pour l'attribution des ressources inscrites dans le DRICE. La notification au RBOP est faite par le RPROG. La notification au RUO est faite par le RBOP.

– Définition de la programmation budgétaire par activité :

La programmation est une projection chiffrée ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus. Elle est accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année. Elle est effectuée selon une nomenclature propre à chaque ministère, la nomenclature des activités, dans le respect des règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget. La programmation présentée par programme est déclinée au sein des budgets opérationnels de programme.

Elle est établie en cohérence avec les montants inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois puis, au cours de l'année, avec les montants des ressources actualisés. La programmation identifie, le cas échéant, d'éventuels crédits supplémentaires.

Elle est établie pour deux ans au moins et fait l'objet d'une actualisation notamment pour les comptes-rendus de gestion. Il est rendu compte de son exécution au cours de la gestion.

– Définition de la mise à disposition :

La mise à disposition des ressources consiste à mettre en place les crédits du programme au niveau des BOP puis des UO. Les ressources notifiées au RBOP ou au RUO sont rendues disponibles pour permettre leur consommation.

– Définition de la variation de ressources :

La variation de ressources résulte au cours de l'exercice N d'évènements de gestion qui modifient les ressources initialement réparties, programmées, notifiées ou mises à disposition.

1.5. Les éléments structurants du macro processus

Le macro processus 2 s'appuie sur un certain nombre d'outils ou de dispositifs, à savoir :

- la nomenclature du cadre de la gestion budgétaire : programme, BOP, UO ;
- la nomenclature d'activités ;
- la programmation budgétaire par activité ;
- le système d'information financière de l'État.

1.5.1. La nomenclature du cadre de la gestion budgétaire

Les définitions qui suivent sont issues de la partie 2 du recueil des règles de comptabilité budgétaire relative aux nomenclatures.

La nomenclature du cadre de la gestion budgétaire est définie dans le décret GBCP à la première section du premier chapitre du titre II. C'est une nomenclature qui permet d'identifier, d'une part, le cadre d'élaboration, de mise à disposition, d'exécution et de suivi des ressources et, d'autre part, de déterminer à chaque niveau les responsabilités des acteurs.

Le programme

Le programme, défini à l'article 7 de la LOLF, est un élément commun à la nomenclature par destination et à celle du cadre de la gestion budgétaire. Il est l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement ; les crédits des programmes sont mis à disposition d'un ministre.

Aux termes de l'article 70 du décret GBCP, le responsable de programme « *définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles* ».

La nomenclature du cadre de la gestion budgétaire détermine au sein d'un programme les modalités de gestion et d'exécution des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des autorisations d'emplois.

Le budget opérationnel de programme (BOP)

Aux termes de l'article 64 du décret GBCP, « *Un budget opérationnel de programme décline les objectifs et les résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique. Les crédits du programme et, le cas échéant, ses autorisations d'emplois sont répartis entre un ou plusieurs budgets opérationnels de programme.* »

Un budget opérationnel de programme est la **déclinaison opérationnelle d'un programme**. Un BOP relève donc d'un programme et d'un seul.

Le BOP possède les mêmes propriétés que son unique programme de rattachement :

- son budget est structuré en fonction des actions du programme mises en œuvre à son niveau et associé à des objectifs et indicateurs de performance déclinés en cohérence avec ceux du programme ;
- sa gestion est souple : au sein du BOP, les crédits sont fongibles entre actions, entre titres et entre catégories au sein des titres, dans la limite de la fongibilité asymétrique au niveau du programme et selon les règles fixées par le responsable de programme ;
- le plafond de masse salariale est associé à un plafond d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

L'unité opérationnelle (UO)

Aux termes de l'article 65 du décret GBCP, « *pour son exécution, un budget opérationnel de programme se compose d'une ou plusieurs unités opérationnelles entre lesquelles sont répartis et au sein desquelles sont consommés les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois.* »

L'UO est donc l'unité élémentaire sur laquelle sont imputées les recettes et les dépenses prescrites.

Les BOP et les UO doivent autant que possible rester stables au cours de l'exercice. Le responsable de la fonction financière ministérielle transmet les projets d'évolutions pour l'année suivante de la nomenclature BOP/UO à la direction du budget avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède.

1.5.2. La nomenclature des activités

Les définitions qui suivent sont issues de la partie 2 du recueil des règles de comptabilité budgétaire relative aux nomenclatures.

Une nomenclature de programmation ministérielle regroupe l'ensemble des nomenclatures d'activités de chaque programme du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits d'un ministère.

L'activité correspond à une tâche ou un ensemble de tâches opérationnelles mises en œuvre par les services. Elle peut constituer le niveau de programmation de l'ensemble des ressources budgétaires des programmes, budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles.

Dans le système d'information financière de l'État, il existe trois niveaux de regroupement d'activités :

- les Opérations Budgétaires (OB) qui regroupent des activités ;
- les Opérations Programmées (OP) qui regroupent des OB ;
- les Opérations Stratégiques (OS) qui regroupent des OP.

Ils permettent de consolider à un niveau de synthèse la programmation ou l'exécution par activité dans les restitutions du système d'information financière de l'État.

1.5.3. La programmation budgétaire par activité, composante du volet budgétaire du dialogue de gestion

La programmation budgétaire par activité : une projection chiffrée et pluriannuelle des activités mises en œuvre par les services de l'État

La programmation budgétaire par activité s'applique à l'ensemble des programmes du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits, en AE et CP.

La programmation budgétaire par activité permet à chaque ministère de préparer la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, d'allouer les moyens et de les réaliser en fonction des objectifs poursuivis.

La programmation vise à ce que chaque service de l'État, auquel est confiée la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique publique sur un segment ou un territoire donné, prévoie les moyens nécessaires à la mise en œuvre de chaque activité opérationnelle dans le respect des crédits et des autorisations d'emplois notifiés.

Elle est réalisée *a minima* sur deux exercices de manière à identifier les conséquences futures des décisions prises au titre d'une année et de garantir que les prescriptions pluriannuelles contenues dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur sont bien respectées. C'est en ce sens que la programmation doit être soutenable au regard à la fois de l'autorisation budgétaire annuelle et pluriannuelle.

Pourquoi réaliser une programmation budgétaire par activité ?

La programmation permet de vérifier que la gestion de l'État s'inscrit dans le cadre de l'autorisation parlementaire annuelle et des orientations pluriannuelles fixées par la loi de programmation des finances publiques.

De plus, elle est un élément clé pour maîtriser la soutenabilité budgétaire et améliorer la construction des autorisations budgétaires ultérieures. En effet, elle a pour objectif de s'assurer que les projets de dépenses respectent les capacités d'engagement et de paiement susceptibles d'être données selon les termes des perspectives pluriannuelles définies par les lois de programmation des finances publiques.

La programmation budgétaire par activité permet par ailleurs de décliner aux différents niveaux d'exécution du budget (programme, BOP, voire UO) une trajectoire de consommation des crédits et des autorisations d'emplois au regard des crédits notifiés et attendus.

La programmation par activité répond ainsi aux enjeux de transparence (pourquoi ce budget ? quels sont les impacts sur les exercices suivants des décisions de dépenses prises aujourd'hui ?) et de pilotage des services (qui fait quoi pour la mise en œuvre d'un programme?).

C'est un des outils du dialogue de gestion permettant d'expliquer l'utilisation au sein des BOP des moyens ouverts aux programmes.

La programmation budgétaire par activité, outil du pilotage de la gestion

La programmation budgétaire par activité est un outil de pilotage de la gestion. A ce titre, elle sert à éclairer le dialogue de gestion budgétaire entre les différents acteurs en adossant les projets de budgets à l'action des services et en donnant de la visibilité sur les évolutions résultant de la gestion quotidienne.

Le dialogue de gestion existant dans l'administration porte sur différents volets (stratégie, performance, budget : crédits et emplois). Il permet d'établir à chaque niveau la déclinaison des objectifs, des moyens et des modes de pilotage. Dans ce cadre, la programmation budgétaire par activité est un outil pour la préparation puis le suivi du programme et des budgets opérationnels de programme.

1.5.4. La mise en œuvre dans le système d'information financière de l'État

La programmation budgétaire par activité des ressources dans Chorus

Les ressources en crédits font l'objet d'une programmation dans le système d'information financière de l'État, Chorus, lequel dispose dans son infocentre d'une fonctionnalité de programmation. Elle comporte deux modules de programmation différents : la programmation agrégée et la programmation détaillée.

- La programmation agrégée par activité du programme est articulée avec celle des BOP. C'est l'outil de programmation dans Chorus sur lequel interviennent le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM), le responsable de programme (RPROG) et ses responsables de BOP (RBOP). Elle est validée par le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM). Après validation, cette version de programmation devient accessible à la direction du budget et à son réseau de contrôle ainsi qu'au préfet pour les dépenses des services déconcentrés.
- La programmation détaillée est l'outil de programmation dans Chorus sur lequel interviennent uniquement le RBOP et le RUO. Elle n'est pas accessible à des acteurs externes au ministère (DB, contrôleur budgétaire, préfet).

Ces deux types de programmation coexistent dans le module de programmation de Chorus sans aucune perméabilité.

La mise à disposition et la gestion des ressources dans Chorus

Après le vote de la LFI, les crédits (AE/CP) sont ouverts selon la distinction T2/HT2 et déversés dans le système d'information financière de l'État Chorus par interface avec Farandole. Une fois la mise en réserve réalisée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, les RPROG mettent les ressources disponibles à disposition des RBOP qui les mettent à leur tour à disposition des RUO.

Sauf autorisation expresse du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, dans l'attente de l'avis du contrôleur budgétaire sur le BOP, la consommation est limitée à 25% du montant des ressources prévues par le DRICE. Dans Chorus, le contrôleur budgétaire peut recourir à un blocage de dépenses pour matérialiser cette limitation.

2. La description du macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources

2.1. Référentiel des fonctions associées au macro processus

Le macro processus d'allocation et de mise à disposition des ressources fait intervenir les principales fonctions suivantes :

- Responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) ;
- Responsable de programme (RPROG) ;
- Responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) ;
- Responsable d'unité opérationnelle (RUO) ;
- Préfet ;
- Contrôleur budgétaire (CB) ;
- Contrôleur de gestion ;
- Responsable de la gestion des ressources humaines (RGRH) ;
- Direction du budget (DB).

D'autres fonctions peuvent intervenir ponctuellement sur ce processus. En tout état de cause, l'ensemble des fonctions par macro processus est retracé dans le document « [MPO - manuel de lecture des macro processus](#) ».

Compte tenu de l'expérimentation en cours sur la base de la décision n°31 du CIMAP du 17 juillet 2013 relative à l'accélération du dialogue de gestion, les éléments rédactionnels contenus dans le présent document sont susceptibles d'évolution.

2.1.1. Responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM)

Désigné par le ministre, le responsable de la fonction financière ministérielle coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget.

Il valide la programmation effectuée par les responsables de programme et il en suit la réalisation. Il établit, en liaison avec les responsables de programme, le document de répartition initiale des crédits et des emplois. Il établit le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel en liaison avec le responsable de programme et le responsable de la gestion des ressources humaines.

Au cours de l'exercice budgétaire, il suit la réalisation de la programmation budgétaire par activité et propose, le cas échéant, des mesures nécessaires au respect des plafonds de dépenses annuels et pluriannuels. Il transmet au contrôleur budgétaire les ressources actualisées en crédits et emplois du document de répartition initiale des crédits et des emplois et leur répartition à l'appui des comptes-rendus de gestion, accompagnées d'une note de synthèse présentant les risques éventuels d'insoutenabilité.

Le RFFiM s'assure de l'actualisation de la répartition des ressources au sein de chaque programme en fonction des variations de ressources intervenues.

Le RFFiM, au titre du suivi des crédits de personnels et des autorisations d'emplois, s'assure de la soutenabilité des dépenses de personnel et du respect du plafond d'emploi et des schémas d'emplois.

Il s'assure de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire dont l'objet est la maîtrise des risques affectant la qualité de la comptabilité budgétaire et la soutenabilité de la programmation et de son exécution.

2.1.2. Le responsable de programme (RPROG)

Son rôle dans le macro processus

Il concourt à l'établissement par le RFFiM du document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) à partir duquel il notifie les crédits et les emplois au responsable de budget opérationnel de programme (RBOP).

Dans le cadre d'un dialogue de gestion, en s'appuyant sur les propositions des responsables de BOP, le responsable de programme établit la programmation des crédits.

Il veille à ce que la programmation soit établie en cohérence avec les montants prévus dans le DRICE, y compris lors des actualisations de la répartition des crédits et des emplois. Il s'assure également de la qualité des informations budgétaires et comptables en s'appuyant sur les dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable qu'il met en œuvre en lien avec le RFFiM.

Il contribue en liaison avec les responsables de la gestion des ressources humaines à l'élaboration du DPGCEP par le RFFiM.

Le responsable de programme met à disposition les ressources au RBOP. Il assure le suivi de la consommation des ressources au regard de la programmation. En cours d'année, il contribue à l'actualisation de la répartition des ressources et de l'actualisation de la programmation au niveau du programme. A cet effet, le responsable de programme élabore deux comptes-rendus de gestion du programme permettant en cours d'année de comparer la dernière programmation validée et l'exécution budgétaire réalisée (mesure et analyse des écarts) et d'actualiser la programmation si nécessaire, en cohérence avec les ressources disponibles et certaines.

2.1.3. Le responsable de BOP (RBOP)

Son rôle dans le macro processus

Le responsable de BOP établit, en liaison avec le responsable de programme et en tenant compte des directives de ce dernier, le budget opérationnel de programme. A ce titre, il propose une programmation en relation avec les responsables d'unité opérationnelle (RUO) en s'assurant de la qualité des estimations budgétaires associées et de leur justification.

Il concilie les demandes exprimées par les responsables d'unité opérationnelle avec le cadrage et les contraintes indiqués par le responsable du programme.

Il arrête la répartition des crédits du budget opérationnel de programme entre les unités opérationnelles et leur met à disposition les crédits.

Il suit tout au long de l'exercice la consommation des crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Il opère au besoin une actualisation de la répartition entre UO pour compenser les écarts entre la programmation des dépenses, leur exécution et les ressources effectivement disponibles.

Il actualise la programmation lors du compte-rendu de gestion ou pour tenir compte d'un évènement de gestion ayant une incidence budgétaire significative et non prévue.

2.1.4. Le responsable d'UO (RUO)

Son rôle dans le macro processus

A la demande du responsable de BOP, le responsable d'UO peut établir la programmation budgétaire des activités qu'il doit mettre en œuvre. Il le fait en tenant compte des orientations arrêtées par le RBOP.

A ce titre, le responsable d'UO est associé à la préparation du BOP et à sa gestion. Il exécute les dépenses conformément à la programmation fixée dans le budget du BOP. Il rend compte de l'utilisation des crédits au RBOP.

Le cas échéant, il contribue en cours d'année au suivi et à l'actualisation par le RBOP de la programmation.

2.1.5. Le préfet

Son rôle dans le macro processus

Le préfet est responsable de BOP des services placés sous son autorité. Il communique aux responsables de programme et aux responsables de BOP les éléments permettant de prendre en compte les priorités territoriales.

Les politiques publiques nationales mises en œuvre à l'échelon local doivent être articulées avec les priorités de chaque territoire. Dans cette optique, le préfet est doté d'un rôle renforcé en matière budgétaire et de performance : il analyse les BOP dans le cadre du CAR (comité de l'administration régionale).

Il est responsable de la prise en compte des objectifs assignés à chaque programme et déclinés dans les BOP. Il donne un avis préalable sur les BOP relevant de son champ de compétence et s'assure de la cohérence des BOP avec les autres projets territoriaux notamment les projets d'action stratégique de l'État (PASE).

2.1.6. Le contrôleur budgétaire (CB)

Son rôle dans le macro processus

Dans le cadre du processus de programmation des ressources, le contrôleur budgétaire intervient dans le contrôle des documents de gestion budgétaire ; il joue un rôle essentiel dans l'appréciation de la soutenabilité budgétaire.

- Au niveau central, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise le DRICE et constitue la réserve de précaution au niveau du programme.
- Au niveau central, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend, dans les conditions qu'il détermine, un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes et vise le document de gestion prévisionnel des emplois et des crédits de personnel.
- Au niveau central ou local, le contrôleur budgétaire donne un avis sur la soutenabilité budgétaire des BOP.

Dans le cadre du processus de suivi et d'actualisation de la programmation, des comptes-rendus de gestion sont transmis au contrôleur budgétaire par le RFFiM ou le responsable de programme ou, le cas échéant, par le RBOP après validation du responsable de programme.

2.1.7. Le contrôleur de gestion

Les descriptions qui suivent sont issues de la version de 2013 du guide relatif au contrôle de gestion.

Le contrôleur de gestion peut contribuer à l'établissement des documents de gestion budgétaire en participant à la définition et à l'analyse des objectifs, indicateurs et cibles de performance, à l'expertise des nomenclatures budgétaires et d'activités, ainsi qu'à l'analyse des coûts et des déterminants de la dépense.

Dans une démarche de recherche d'efficacité des activités des services, il est en charge plus particulièrement :

- d'analyser et objectiver le rapport entre une action et un résultat, de comparer le résultat des activités des services d'une année sur l'autre, d'un territoire à l'autre ;
- de documenter les déterminants de la dépense nécessaire à la réalisation d'une action prévue et d'analyser les coûts constatés des actions. Le calcul des déterminants de la dépense repose cependant principalement sur les gestionnaires budgétaires, le contrôleur de gestion pouvant apporter une aide à la prise de décision.

Dans le dialogue de gestion au niveau déconcentré, le contrôle de gestion apporte un appui aux acteurs de la gestion budgétaire pour le pilotage des politiques publiques :

- il documente les conférences RPROG / RBOP, le dialogue RBOP / RUO et RBOP / préfet au niveau déconcentré ;
- il permet de détecter les marges de manœuvre du programme et du BOP en lien avec le gestionnaire budgétaire ;
- il exerce une fonction d'aide au pilotage du RPROG et du RBOP (appui stratégique, aide à la décision) et d'appui au RUO (appui opérationnel, aide au suivi des activités).

2.1.8. Le responsable de la gestion des ressources humaines (RGRH)

Son rôle dans le macro processus

Le RGRH définit et conduit la politique de ressources humaines de l'organisation en fonction des objectifs stratégiques de la structure et des orientations du plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il pilote par ailleurs les procédures administratives et financières de gestion des personnels et impulse les réformes statutaires et les démarches de modernisation de la GRH.

Le RGRH met en œuvre les besoins d'emplois et de compétences tels qu'identifiés en lien avec les RPROG et transmet les éléments nécessaires au RFFiM et au responsable de programme pour l'élaboration du DPGCEP. Il peut également appuyer le RFFiM dans la réalisation de la note portant sur les risques éventuels d'insoutenabilité des dépenses de personnel, de non-respect du plafond d'emplois ou de la variation des effectifs.

Le RGRH peut contribuer à la répartition du plafond d'emplois (ETPT) entre BOP réalisée par le responsable de programme.

En cours d'exercice, il transmet les informations nécessaires au RFFiM afin que ce dernier puisse assurer le pilotage et le suivi des plafonds d'emplois et de la masse salariale.

2.1.9. La direction du budget (DB)

Son rôle dans le macro processus

La direction du budget élabore le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit la programmation budgétaire par activité.

Elle propose une programmation pluriannuelle des finances publiques.

Elle assure l'ouverture des ressources résultant des lois de finances et des mouvements réglementaires.

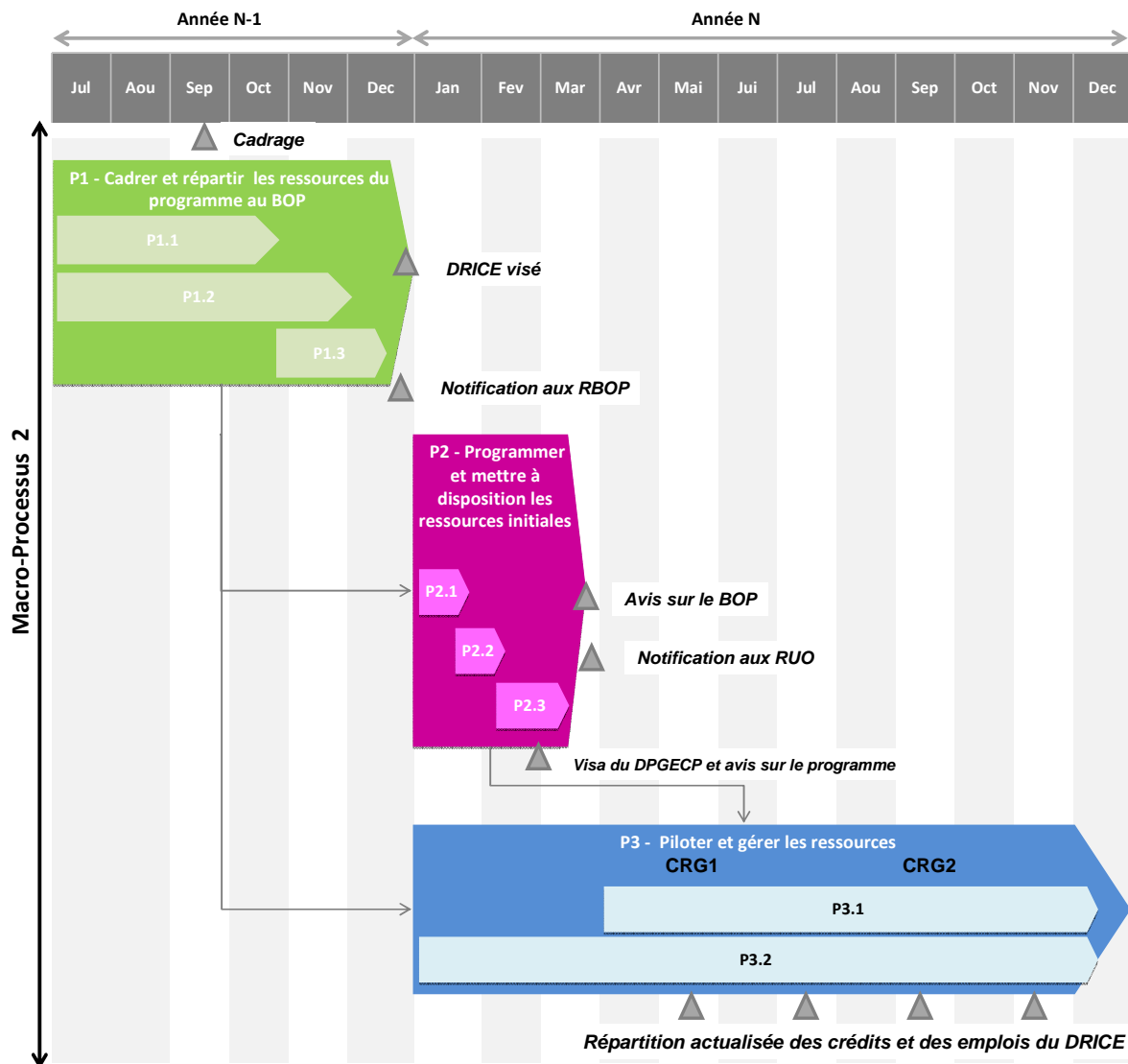
Elle coordonne et pilote l'action des contrôleurs budgétaires.

L'actualisation de la programmation et sa comparaison avec l'exécution budgétaire réalisées lors des comptes-rendus de gestion permettent à la direction du budget d'affiner la prévision d'exécution budgétaire de l'année qui permet le pilotage de l'exécution.

Elle élabore et maintient le cadre de référence interministériel du contrôle interne budgétaire qui fait l'objet d'une publication par le ministre en charge du budget.

2.2. Le calendrier global du macro processus

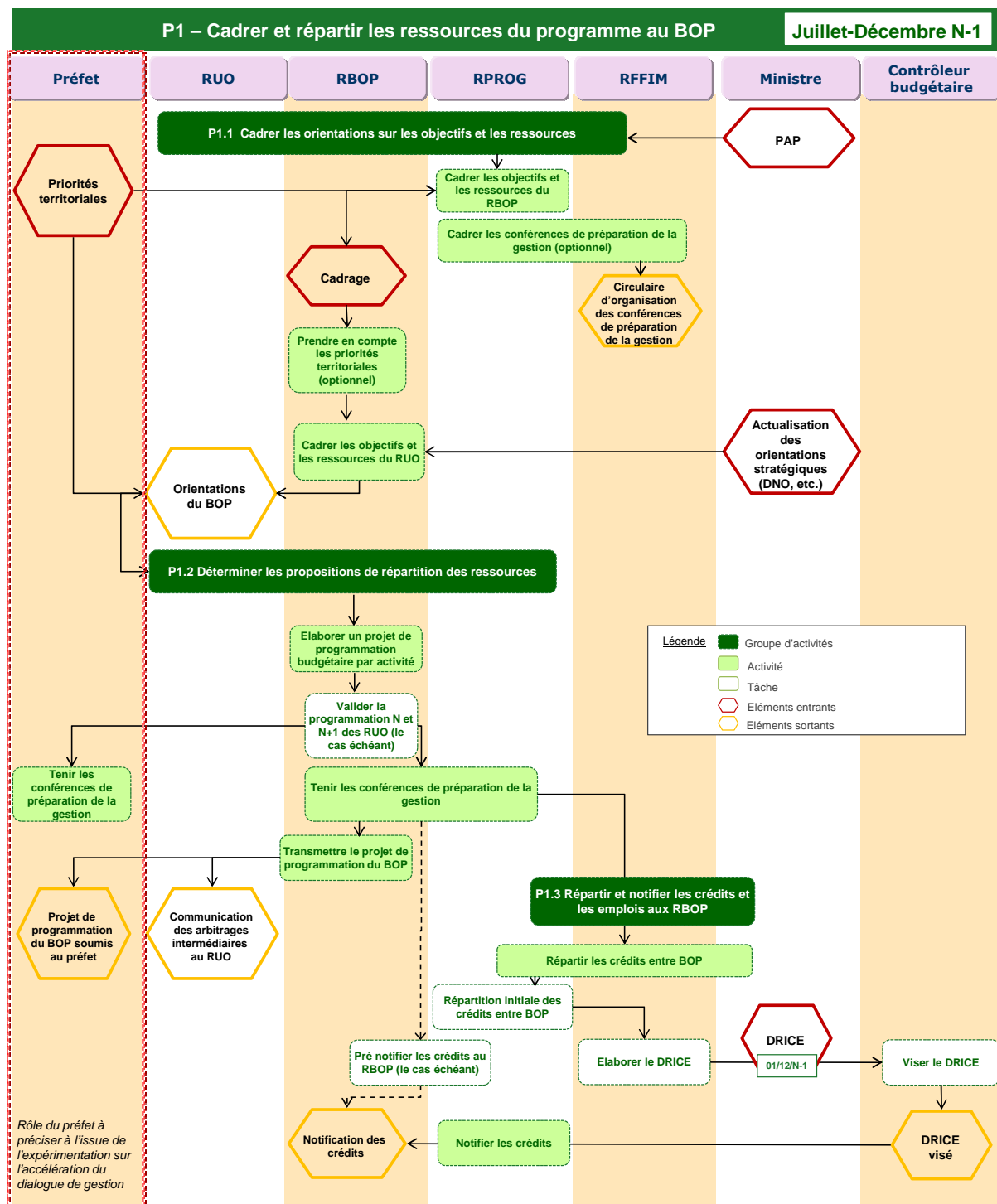
Le calendrier budgétaire présenté ci-dessous met en évidence l'articulation des principales étapes du macro processus à tous les niveaux de responsabilité budgétaire (ministre, RFFiM, RPROG, RBOP et RUO). Ce calendrier a été bâti autour d'un exercice N qui correspond à l'année d'exécution de la programmation budgétaire par activité, préparée dès N-1 lors des propositions de répartition des ressources.



2.3. Description du macro processus

P1 - Cadrer et répartir les ressources du programme au BOP

Les travaux de cadrage et de répartition des ressources conduisent à une répartition initiale des crédits entre BOP formalisée dans le DRICE. Ce dernier est transmis pour visa au contrôleur budgétaire et permet la notification au RBOP des ressources en AE, CP et ETPT pour l'année N.



P1.1 - Cadrer les orientations sur les objectifs et les ressources

- **Définition / description**

Cadrage des objectifs et des ressources des responsables de BOP par le responsable de programme

A l'issue des arbitrages sur la répartition des ressources entre programmes, le RPROG communique au RBOP les orientations pour l'année suivante, en termes de stratégie, de performance et de perspectives budgétaires. Cette communication du cadrage des effectifs et des crédits doit intervenir au plus tard fin octobre N-1.

Ce cadrage peut prendre par exemple la forme d'une circulaire, d'une note ou d'une directive nationale d'orientations (DNO).

La communication des éléments de cadrage du programme relève de la responsabilité du RPROG.

La performance de la gestion du BOP est mesurée par le suivi d'objectifs et d'indicateurs qui sont définis en cohérence avec les objectifs et indicateurs inscrits dans le projet annuel de performances du programme et en lien direct avec les actions conduites dans le périmètre du BOP.

Les objectifs du BOP peuvent être, soit identiques à ceux fixés dans le projet annuel de performances, soit concourir directement à la réalisation de ces mêmes objectifs.

Les indicateurs rattachés à ces objectifs présentent, sur le périmètre du BOP, les résultats obtenus lors des exercices précédents avec les cibles associées, les résultats à atteindre au cours de l'année et le cas échéant les cibles pluriannuelles définies dans le projet annuel de performances.

La définition des valeurs cibles doit résulter du dialogue entre le RPROG et le RBOP, tenant compte de l'historique de l'échelon opérationnel en la matière, de son contexte et des moyens qui lui sont notifiés.

Cadrage des conférences de préparation de la gestion (cas des BOP déconcentrés)

Pour la tenue des conférences de préparation de la gestion, le ministère fixe les objectifs des travaux de programmation budgétaire à venir, leur calendrier et les règles applicables.

Les éléments de cadrage administratif pourront être déclinés par chaque RPROG en fonction de la nature des programmes et communiqués aux RBOP. Ces éléments peuvent également être intégrés dans la directive nationale d'orientations.

Ce groupe d'activités ne concerne que les ministères dont les programmes disposent de BOP déconcentrés.

Prise en compte des priorités territoriales (optionnelle)

Le préfet, en tant que responsable des BOP gérés par les services placés sous son autorité, examine les objectifs de performance assignés aux BOP par le RPROG (objectifs, indicateurs et valeurs cibles) et transmet les priorités à prendre en compte notamment pour programmer les activités du BOP. Le cas échéant, le préfet peut s'appuyer sur les documents annuels de priorités des directions départementales interministérielles dans lesquels les ministres sont invités à préciser de manière annuelle les priorités de politiques publiques données à chaque catégorie de direction départementale interministérielle.

Cadrage des objectifs et des ressources du responsable d'UO par le responsable de BOP

Le RBOP peut décliner à son tour les orientations reçues à destination des RUO : stratégie du BOP, objectifs prioritaires, cadrage budgétaire.

Il oriente ainsi la préparation du projet de programmation du BOP. Cette action a vocation à réduire le champ des possibles en donnant une estimation haute et une estimation basse du budget pour que le RBOP puisse identifier ses marges de manœuvre et élaborer une programmation adaptée.

Sur la base de ce cadrage, le RUO transmet au RBOP une prévision des ressources nécessaires.

- **Points de vigilance sur la qualité du processus**

Les éléments de cadrage (DNO, etc.) fournis au RPROG et au RBOP doivent être suffisamment précis pour qu'ils puissent être déclinés en termes de performance et de perspectives budgétaires au niveau du BOP.

Au titre du cadrage des BOP, le dispositif de pilotage mis en place par chaque RPROG nécessite, dans le cas d'un réseau commun de services, une coordination avec les autres RPROG l'utilisant également, afin de définir des modalités de pilotage homogènes, notamment :

- des modalités de conduite des projets transverses ;
- des modalités de prises de décision lorsque les objectifs de programmes différents peuvent être contradictoires ;
- un nombre limité de priorités, d'objectifs et d'indicateurs résultant des différents programmes.

- **Interactions / points d'adhérence**

La déclinaison des orientations au niveau du BOP intervient généralement après la présentation du projet de loi de finances N au conseil des ministres.

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités aboutit à la production des documents suivants :

- support de cadrage au RBOP : document contenant les instructions sur les objectifs et les priorités donnés au RBOP par le RPROG pour l'élaboration des BOP ;
- le cas échéant, support de cadrage au RUO : document contenant les instructions sur les objectifs et les priorités donnés au RUO par le RBOP pour l'élaboration de la programmation.

- **Actions dans Chorus**

A l'issue de cette étape, et de manière facultative le cadrage sur les ressources peut être retracé dans Chorus à l'appui de la fonctionnalité de cadrage du module programmation :

- le cadrage dans Chorus consiste, au sein d'un programme, à préciser des montants limitatifs de programmation sur l'un des axes suivants : BOP / UO, nomenclature d'activités et destination de la dépense (action / sous-action) ; le cadrage est facultatif et autonome sur chacun de ces axes ;
- le volet budgétaire du cadrage peut être réalisé dans Chorus par le RPROG pour le RBOP et par le RBOP pour les responsables d'UO.

P1.2 - Déterminer les propositions de répartition des ressources

Les propositions de répartition des ressources élaborées par le RPROG et le RBOP constituent le projet de programmation budgétaire. Son élaboration et sa discussion se font de manière aussi bien ascendante, du RUO au RBOP et du RBOP au RPROG, que descendante, du RPROG au RBOP et du RBOP au RUO. Cette étape peut utilement être ouverte par le ministère dès le début du second semestre N-1. Pour les programmes disposant de BOP déconcentrés, cette étape peut s'appuyer sur la tenue de conférences de préparation de la gestion.

- **Définition / description**

Élaboration par le responsable de BOP d'un projet de programmation budgétaire par activité

Le RBOP opère une priorisation des activités programmées en fonction des impératifs de gestion (activités en cours, dépenses obligatoires et dépenses inéluctables, etc.) et des priorités stratégiques communiquées par le RPROG.

L'élaboration de la programmation des activités du BOP s'effectue à partir d'une part de la nomenclature d'activités, définie et le cas échéant actualisée par le RPROG, et d'autre part des orientations sur les crédits et les emplois transmises par le RPROG au RBOP.

Le cas échéant, le RBOP peut inviter le RUO à programmer par activité au niveau de l'UO afin d'affiner la répartition des crédits. Le RUO détermine alors, au niveau de finesse qui lui semble nécessaire, les activités à mener par les services et les moyens nécessaires pour les réaliser. Les activités sont priorisées pour tenir compte des contraintes budgétaires transmises par le RBOP. La programmation est ensuite transmise au RBOP pour consolidation.

Le RBOP s'inscrit donc dans le cadre d'un dialogue de gestion entre deux niveaux de responsabilité budgétaire (RUO, RPROG), devant aboutir à l'élaboration du projet de programmation du BOP.

Tenue des conférences de préparation de la gestion

Les conférences de préparation de la gestion sont un cadre formel de rencontre entre le RPROG et le RBOP qui doit permettre d'aboutir, pour le programme, à une répartition initiale des crédits entre les BOP et, pour chaque BOP, à une notification des crédits au RBOP. Ces conférences peuvent être réalisées sous la coordination du RFFiM.

Ces conférences de préparation de la gestion font suite aux échanges éventuels entre le RBOP et le RUO et se traduisent par un dialogue de gestion entre le RPROG et ses RBOP à partir d'une programmation budgétaire par activité. Le préfet participe aux conférences de préparation de la gestion pour les BOP déconcentrés qui entrent dans son champ de compétence.

Lors de ces conférences, le RPROG et le RBOP examinent la programmation budgétaire par activité au regard des ressources prévisibles et veillent à la soutenabilité au regard des règles de consommation en AE et en CP. Ils priorisent les activités pour tenir compte des contraintes budgétaires. Ils examinent également les objectifs et indicateurs déclinés au sein du BOP. Ils affinent ainsi le projet de programmation du BOP.

Pour les BOP déconcentrés dont le préfet est responsable, un point de suivi en fin de cycle de conférences de préparation de la gestion (généralement fin novembre) peut être tenu par le préfet avec les chefs des services concernés. L'objectif est alors de vérifier la bonne prise en compte des priorités territoriales et d'identifier la nécessité d'une intervention du préfet vis-à-vis du RPROG.

Transmission par le RBOP du projet de programmation du BOP au responsable d'UO

A la suite des conférences de préparation de la gestion, le RBOP communique le cas échéant les arbitrages au RUO, en lui transmettant le projet de programmation du BOP.

- **Points de vigilance sur la qualité du processus**

Pour les UO déconcentrées relevant de BOP centraux, la participation des RUO au dialogue de gestion peut s'avérer nécessaire, en fonction du caractère significatif des crédits ou des politiques publiques concernés pour le territoire ciblé. Les conférences de gestion ne se réduisent pas à un échange de documents ; elles peuvent associer ponctuellement des acteurs qui contribuent à la mise en œuvre du BOP.

L'examen du BOP par le RPROG consiste notamment à vérifier que la programmation des activités proposée est soutenable au regard des règles de consommation en AE et en CP et du cadre budgétaire imposé au RBOP. Le RPROG examine également les objectifs et indicateurs déclinés au sein du BOP.

- **Interactions / points d'adhérence**

Pour le RPROG, ce temps de dialogue est également l'occasion de faire le point sur l'exécution et les variations de ressources avec le RBOP afin de préparer le schéma de fin de gestion.

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités permet aux différents acteurs d'échanger sur le projet de programmation du BOP et d'obtenir une meilleure compréhension des contraintes et des demandes de ressources exprimées de part et d'autre.

A l'issue de ce groupe d'activités, une pré-notification des crédits du BOP peut être transmise par le RPROG au RBOP, avant que la répartition des crédits soit formalisée dans le DRICE. Elle doit permettre au RBOP d'ajuster sa programmation.

- **Actions dans Chorus**

A l'issue de cette étape, et de manière facultative, les orientations peuvent être retracées dans Chorus à l'appui de la fonctionnalité de cadrage du module programmation.

P1.3 - Répartir et notifier les crédits aux RBOP

- **Définition / description**

Répartition initiale des ressources par le responsable de programme

A l'issue des conférences de préparation de la gestion, le RPROG analyse les projets de programmation des BOP qui lui ont été soumis et arbitre la répartition initiale des ressources entre BOP. Il tient compte de l'ensemble des éléments suivants :

- crédits du programme (PAP) ;
- objectifs de performance et priorités du programme (PAP) ;
- programmation pluriannuelle des activités et des projets ;
- positionnement de la réserve de précaution ;
- analyse des dépenses obligatoires, inéluctables et autres dépenses ;
- analyse de l'exécution budgétaire des exercices N-2 et N-1.

Hormis les objectifs de performance, l'ensemble des éléments énumérés ci-dessus sont intégrés dans l'appréciation que porte le RPROG sur la soutenabilité du BOP.

Pré-notification par le RPROG des ressources aux responsables de BOP (optionnel)

A l'issue des conférences de préparation de la gestion, le RPROG peut adresser au RBOP une pré notification de la répartition des ressources, sans attendre le visa du DRICE. Cette transmission préalable des informations doit permettre au RBOP de commencer ou d'affiner sa programmation budgétaire. Le RBOP devra néanmoins veiller à la cohérence de la programmation du BOP avec le montant des ressources figurant dans le DRICE visé.

Élaboration du DRICE par le RFFiM

La répartition des crédits et des emplois du ministère est formalisée dans le DRICE. Le RFFiM s'assure de la cohérence de cette répartition avec les éléments inscrits dans le projet annuel de performance et de l'exactitude du calcul de la répartition de la réserve de précaution.

Par ailleurs, des mouvements attendus (décrets d'avance, attributions de produits, fonds de concours,...) peuvent être inscrits dans le document sans nécessairement faire l'objet d'une répartition au sein du programme. Une répartition peut toutefois être recommandée ; elle permettra aux RBOP de réaliser ou d'anticiper la programmation de crédits supplémentaires.

Le RFFiM finalise le DRICE en concertation avec chaque RPROG. Le DRICE est ensuite envoyé par le RFFiM au CBCM à compter du 1^{er} décembre N-1.

Le cas échéant, le responsable de la fonction financière ministérielle transmet au contrôleur budgétaire et comptable ministériel la version actualisée du document de répartition initiale des crédits et des emplois, établie dans les mêmes formes que le document initial, au plus tard le premier jour ouvré suivant la publication du décret de répartition des crédits ouverts en loi de finances.

Visa du DRICE par le contrôleur budgétaire

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel examine le DRICE afin de s'assurer de la cohérence du montant des crédits répartis avec les dispositions du PLF et de l'exactitude du calcul de la réserve. A l'issue de cet examen, le contrôleur budgétaire vise le DRICE. Ce visa conditionne la mise en place effective des crédits.

Le CBCM communique le DRICE visé au RFFiM et au RPROG d'une part et à chaque CBR d'autre part.

Notification des ressources au responsable de BOP par le responsable de programme

Le RPROG notifie ensuite au RBOP le montant des ressources, soit à partir du DRICE, soit sous la forme d'un document ad hoc reprenant les éléments spécifiques à chaque BOP. Cette notification doit intervenir au plus tard fin décembre N-1.

- **Points de vigilance sur la qualité du processus**

Dans le cas d'une pré-notification au RBOP qui serait faite avant le visa du DRICE, le RPROG doit veiller à ce que le RBOP dispose bien *in fine* de données cohérentes avec celles du DRICE pour la finalisation du BOP.

La date de validation du DRICE est un jalon majeur dans la définition des rétro-planning devant aboutir à la finalisation et à l'avis sur le BOP : si le RBOP peut anticiper certaines activités relatives aux BOP, il ne peut finaliser les BOP sans les données du DRICE visé.

Tant que le DRICE n'est pas visé par le contrôleur budgétaire, les crédits ne peuvent pas être mis en place. En conséquence, les crédits ne sont pas rendus disponibles au niveau du programme et ne peuvent pas faire l'objet d'une mise à disposition au niveau du BOP et de l'UO.

- **Interactions / points d'adhérence**

Le DRICE n'est pas un document de programmation mais il détermine pour l'année N le montant des crédits à programmer. Il présente la répartition par BOP des crédits issus de la loi de finances initiale nets de la réserve prévue à l'article 51 de la LOLF (réserve de précaution), et du montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année.

- **Résultat du groupe d'activités**

La répartition initiale des ressources entre BOP est formalisée dans le DRICE. Si la notification des ressources au RBOP n'a pas été faite par le RPROG à l'issue des conférences de préparation de la gestion, le RPROG la communique dès le visa du DRICE. Cette notification de la répartition initiale des ressources permet au RBOP de connaître le montant des crédits qu'il doit programmer.

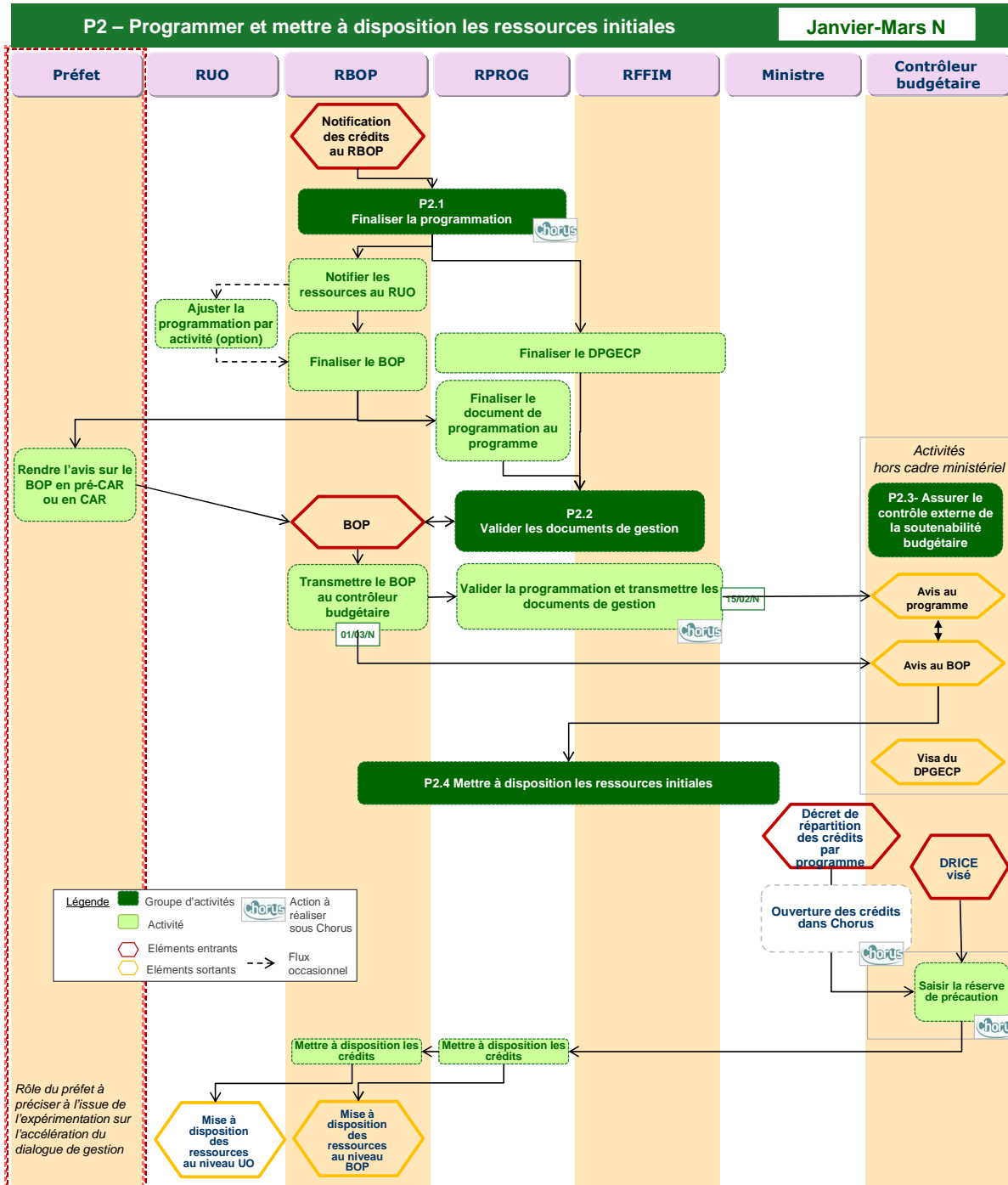
- **Actions dans Chorus**

Le DRICE, de même que son visa, ne sont pas retracés dans Chorus. Toutefois, la fonctionnalité de cadrage peut être utilisée dans Chorus.

Dans l'attente du visa du DRICE, le contrôleur budgétaire peut bloquer les crédits au niveau du programme pour les rendre indisponibles.

P2 - Programmer et mettre à disposition les ressources initiales

Le processus de programmation et de mise à disposition des ressources initiales comporte d'une part la finalisation du document de programmation au programme, du BOP et du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) et d'autre part la mise à disposition des crédits au niveau des BOP et des UO. Il permet ainsi l'exécution des dépenses.



P2.1 - Finaliser la programmation

- **Définition / description**

Notification des ressources au responsable d'UO par le responsable de BOP

A partir de la notification au RBOP de la répartition des crédits et des emplois, adressée par le RPROG, le RBOP réalise les arbitrages nécessaires entre les UO et notifie en conséquence les crédits au RUO. La finalisation du BOP relève du RBOP, qui y intègre les évolutions demandées par le RPROG quant aux objectifs et aux crédits en AE/CP.

Le RBOP définit le niveau de présentation de la notification (par action, activité, titre...). La notification est déclinée *a minima* au niveau de l'UO, mais elle peut aussi l'être par exemple sous la forme UO et actions pour certaines actions ou UO et activités.

Ajustement de la programmation par activité par le responsable d'UO (optionnel)

A la demande du RBOP, le RUO peut proposer une programmation des activités au niveau de l'UO en fonction des crédits qui lui ont été notifiés, de la priorisation des activités et des instructions reçues.

Finalisation du BOP par le responsable de BOP

Le budget opérationnel de programme présente, sur son périmètre, la programmation des crédits et des emplois, en précisant notamment les dépenses obligatoires et inéluctables, et une déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme. La programmation est ainsi établie en cohérence avec les montants inscrits dans le DRICE. En outre, la programmation identifie, le cas échéant, d'éventuels crédits supplémentaires.

Le BOP est accompagné d'une note de synthèse qui présente les déterminants de la programmation, les dépenses obligatoires et inéluctables, identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de la programmation et de son exécution et les mesures correctrices envisagées. Il est en outre accompagné d'une liste des principaux actes de gestion prévus pour l'exercice.

Le RBOP finalise la programmation du BOP. A partir de la notification des crédits, le RBOP réalise une mise à jour de la prévision de consommation des AE et CP sur l'année. Elle lui permet notamment d'identifier un éventuel risque de manque de CP et de prendre les mesures nécessaires (demande d'allocation complémentaire de CP au RPROG, nouvelle priorisation des activités, etc.).

Le RBOP informe ensuite le RPROG de la finalisation de sa programmation.

Avis du préfet sur le BOP

Pour les BOP des services placés sous l'autorité du préfet, le BOP est présenté avant sa finalisation au comité de l'administration régionale (CAR) présidé par le préfet.

Le CAR rend un avis sur la base d'une présentation stratégique et budgétaire du BOP. Le préfet peut définir une liste des BOP considérés à enjeux qui seront présentés en CAR. Les autres BOP seront alors uniquement examinés dans une réunion de préparation du CAR (pré-CAR).

Le passage du BOP en CAR n'est pas un pré-requis au rendu de l'avis du préfet sur le BOP. Cet avis n'a pas d'incidence budgétaire sur le BOP sauf en cas de demande motivée par le préfet au RPROG d'attribution de ressources supplémentaires.

Le préfet examine les BOP en comité d'administration régionale (CAR) au plus tard à la mi-février de l'année N. Cet examen s'appuie sur les documents utilisés par le contrôleur budgétaire en région pour l'examen de la soutenabilité budgétaire.

Le RPROG doit tenir compte des demandes du préfet. Lorsque le RPROG estime devoir prendre une décision s'écartant significativement de l'avis du préfet, il l'en informe. S'il prend en compte les demandes du préfet, soit le DRICE et le BOP sont ajustés en conséquence, soit une nouvelle répartition entre BOP sera faite par le RPROG au cours du processus de pilotage et de gestion des ressources (CRG1 et CRG2).

Finalisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)

Le RFFiM en lien avec les RPROG et le responsable de la gestion des ressources humaines établit une programmation des emplois et des crédits de personnel. Il détermine par ailleurs les risques éventuels d'insoutenabilité des dépenses, de non respect du plafond d'emplois ou de variations d'effectifs par rapport aux données exprimées dans les projets annuels de performance. Il peut prévoir des mesures correctrices permettant de renforcer la maîtrise de ces risques. Le RFFiM élabore le DPGECP.

Une description plus précise de ce groupe d'activités sera réalisée dans le manuel MP8 « Pilotage de la masse salariale et des emplois ».

Finalisation du document de programmation du programme

La programmation des crédits hors dépenses de personnel est établie par le RPROG en s'appuyant sur les propositions des RBOP.

La programmation des crédits hors dépenses de personnel est réalisée pour chaque programme et pour deux années au moins, par activité de la nomenclature ministérielle ou, en accord avec la direction du budget, à un niveau de regroupement d'activités.

Le document de programmation du programme est accompagné d'une note qui présente les déterminants de la programmation, les dépenses obligatoires et inéluctables, identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de la programmation et de son exécution et les mesures correctrices envisagées. Il est en outre accompagné d'une liste des principaux actes de gestion prévus pour l'exercice.

• Points de vigilance sur la qualité du processus

Des éléments peuvent influencer sur le bon déroulement du processus :

- la difficulté à identifier les dépenses obligatoires et inéluctables de l'exercice N pour le RBOP et les RUO du fait du non achèvement des travaux de clôture de l'exercice N-1 ;
- la nécessité d'une notification des crédits par le RPROG au RBOP au plus tard fin décembre N-1.

La qualité des travaux de finalisation des documents de gestion repose également sur la maîtrise du risque de manque de CP qui nécessite :

- la mise en place d'un système de programmation fiable des consommations de CP en fonction des engagements pris et de l'avancement des opérations (échancier des paiements) ;
- la mise en place d'un système permettant aux RPROG et aux RBOP de prendre connaissance des échanciers de CP des dépenses en cours (disponibilité rapide et fiable des données locales de l'exécution) et de les consolider ;
- la mise en place d'un dispositif de management adéquat, incitant les RUO à investir sur la qualité de la programmation en CP et sur la fiabilisation des échanciers de CP.

Afin de mener à bien les travaux de finalisation des documents de gestion et d'assurer le respect des délais de transmission des documents de gestion, le contrôleur budgétaire peut définir en concertation avec le RFFiM, au niveau central, ou avec le préfet, au niveau territorial, un calendrier de revue des documents de gestion.

• Interactions / points d'adhérence

La finalisation des documents de gestion peut servir à définir le cadrage des objectifs et des ressources pour l'initialisation de la programmation des exercices suivants (reprise de la programmation N+1, bilan d'exécution N-1, actualisation des prévisions de dépenses et de demandes de crédits...).

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités aboutit à la finalisation des documents de gestion (BOP, document de programmation du programme, DPGECP)

- **Actions dans Chorus**

La programmation doit être retracée dans l'outil de programmation agrégée de Chorus à l'issue de ce groupe d'activités pour permettre sa validation par le RFFiM. La programmation est effectuée à l'activité ou à un niveau de regroupement selon les dispositions de l'arrêté de contrôle ministériel.

La programmation agrégée est :

- soit injectée dans Chorus à partir des données saisies dans une application ministérielle ou un fichier tableur de programmation ;
- soit saisie manuellement dans Chorus.

P2.2 - Valider les documents de gestion

- **Définition / description**

La validation de la programmation vise à s'assurer de la correcte prise en compte de la répartition des crédits et de la bonne maîtrise des éléments pouvant déterminer la soutenabilité budgétaire.

Le RBOP transmet le BOP pour validation au RPROG.

Le RFFiM assure la cohérence entre les programmes et les orientations ministérielles dans un processus itératif avec les RPROG. Il valide la programmation et vérifie alors :

- la soutenabilité de la programmation au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions de la loi de programmation des finances publiques ;
- la cohérence de la programmation avec les crédits inscrits dans le DRICE ;
- la cohérence de la programmation avec les priorités ministérielles et les éléments de cadrage rendus antérieurement ;
- l'existence de risques budgétaires qui n'auraient pas été appréhendés par le RPROG et le RBOP.

La **validation de la programmation** est notifiée au RPROG. En cas de refus de validation, le RPROG est invité par le RFFiM à procéder à des ajustements.

Après la validation de la programmation, le **BOP est transmis au contrôleur budgétaire** : cette transmission est effectuée, soit directement par le RBOP au contrôleur budgétaire en région dans le cas d'un BOP déconcentré, soit par le RFFiM au CBCM dans le cas d'un BOP d'administration centrale, et après agrégation par le RPROG de l'ensemble des BOP.

Le RFFiM transmet le DPGECP au contrôleur budgétaire pour visa. Il transmet également les documents de programmation des programmes.

- **Points de vigilance sur la qualité du processus**

La transmission de la programmation du programme peut être soit parallèle soit préalable à la transmission des BOP au contrôleur budgétaire par le RBOP. Une attention particulière doit être portée aux données du document de programmation du programme et celles du BOP, particulièrement dans le cas de BOP déconcentrés portant des dépenses pluriannuelles (interventions, investissement).

- **Interactions / points d'adhérence**

Plus elle intervient tôt, plus la validation de la programmation est utile au RFFiM pour la préparation des réunions techniques avec la direction du budget.

- **Résultat du groupe d'activités**

La programmation par activité du programme et des BOP est validée. Elle est rendue accessible aux acteurs extérieurs au ministère : préfet, contrôleur budgétaire, direction du budget.

Le DPGCEP est transmis pour visa au contrôleur budgétaire.

Les documents de programmation du programme et du BOP sont transmis au contrôleur budgétaire pour avis.

- **Actions dans Chorus**

Dans Chorus, la validation de la programmation s'appuie sur la fonctionnalité de notification de la programmation agrégée. Pour valider une programmation et la rendre accessible au contrôleur budgétaire, au préfet et à la direction du budget, le RFFiM (rôle de RSPROG dans Chorus) crée une version actualisée de référence de la programmation agrégée (fichier de programmation A_ACT_REF_XX).

La validation de la programmation et la création de sa version accessible dans Chorus doivent intervenir à l'appui de la transmission des documents de programmation du programme et du BOP au contrôleur budgétaire.

P2.3 - Assurer le contrôle externe de la soutenabilité de la programmation

<p>Ce groupe d'activités ne relève pas du cadre de gestion ministériel. Il fait toutefois l'objet d'une description puisqu'il permet de lier les groupes d'activités mis en œuvre par le ministère et souligne l'importance du respect des dates de transmission des documents de gestion définies par le décret GBCP et les arrêtés ministériels de contrôle budgétaire pour la bonne mise en œuvre du processus.</p>
--

- **Définition / description**

A l'appui de la programmation des crédits hors dépenses de personnel et du DPGCEP transmis par le RFFiM, le contrôleur budgétaire apprécie la soutenabilité budgétaire du programme et du BOP et donne son avis en conséquence.

Dans l'attente du rendu de l'avis sur le BOP, la consommation des crédits au niveau du BOP ne peut dépasser 25 % des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits dans le DRICE.

Le contrôleur budgétaire analyse les risques éventuels d'insoutenabilité des dépenses de personnel, et de non-respect du plafond d'emplois. A ce titre il vise le DPGCEP qui lui a été transmis par le RFFiM.

Visa du DPGCEP

A partir des informations transmises par les responsables de programme et de gestion des ressources humaines et en concertation avec eux, le RFFiM transmet au plus tard le 15 février au visa du contrôleur budgétaire le document prévisionnel gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGCEP).

Avis sur le programme

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend, dans les conditions qu'il détermine, un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes à partir des documents de programmation transmis au plus tard le 15 février par le RFFiM, à savoir le DPGCEP et la programmation du programme.

Avis sur le BOP

En amont de l'avis rendu sur le BOP, le contrôleur budgétaire peut décider de tenir un point d'échange bilatéral avec le RBOP afin de faciliter les travaux de revue du BOP. La réunion est planifiée le plus tôt possible en début d'année (janvier-février).

Le BOP est transmis par le RBOP, ou le RFFiM en administration centrale, au plus tard le 1er mars au contrôleur budgétaire pour recueillir son avis.

Les avis sont formalisés par le contrôleur budgétaire dans une note d'avis adressée au RBOP que ce dernier peut transmettre au RPROG ainsi qu'au RFFiM.

L'avis défavorable ou les réserves éventuelles du contrôleur budgétaire soulignent les difficultés que présente le BOP (exemple : manque de crédits de paiements, montant élevé de dépenses obligatoires, etc.). Le RBOP propose le mode de résolution de ces difficultés identifiées.

- **Points de vigilance sur la qualité du processus**

Tant que l'avis sur le BOP n'est pas rendu, aucune consommation au-delà de 25% des montants d'AE et de CP prévus dans le DRICE ne peut intervenir. Le RBOP et les RUO pourraient alors manquer de crédits pour le paiement de certaines dépenses inéluctables, ou de dépenses obligatoires, pouvant occasionner des dépenses supplémentaires (intérêts moratoires, pénalités contractuelles...).

- **Interactions / point d'adhérence**

Pour les BOP centraux disposant d'UO locales, le contrôleur budgétaire en région ne se prononce pas sur les éléments de programmation. Il est néanmoins informé des données de programmation afin de pouvoir répondre ultérieurement aux demandes d'information ponctuelles du CBCM lors de l'analyse de l'exécution.

- **Résultat du groupe d'activités**

A l'issue de ce groupe d'activités, les avis sur le programme et sur les BOP sont rendus et le DPGCEP est visé. Les avis rendus par les contrôleurs budgétaires permettent aux responsables d'UO de consommer des crédits en AE et en CP au-delà des 25% de leurs montants prévus pour le BOP dans le DRICE.

- **Actions dans Chorus**

L'avis sur le BOP n'est pas retracé dans Chorus. Toutefois, avant que l'avis sur la soutenabilité du document de gestion soit rendu, le contrôleur budgétaire peut utiliser la fonctionnalité de blocage des dépenses dans Chorus pour limiter au niveau du BOP la consommation à 25 % des crédits prévus par le DRICE. Dans ce cas, dès que l'avis sur la soutenabilité est rendu, le contrôleur budgétaire lève le blocage des dépenses dans Chorus.

P2.4 Mettre à disposition les ressources initiales

- **Définition / description**

La mise à disposition des crédits consiste à rendre disponibles dès le début de l'exercice au niveau des BOP puis au niveau des UO les crédits ouverts au niveau du programme.

La mise à disposition peut se faire dès l'ouverture des crédits de la loi de finances initiale, après le visa du DRICE et la mise en réserve des crédits par le contrôleur budgétaire. Les crédits mis en réserve sont indisponibles et permettent de couvrir les aléas de gestion dans une logique d'auto-assurance.

Les crédits sont mis à disposition du RBOP par le RPROG.

Le RBOP met ensuite à disposition des différentes unités opérationnelles les crédits.

Les AE et les CP, hors mise en réserve, peuvent être mis à disposition dès le début de l'année. Les crédits sont mis à disposition sous forme de deux enveloppes globales (Titre 2 et Hors Titre 2) au niveau Programme, BOP et UO.

Les autorisations d'emplois ne font pas l'objet d'une mise à disposition.

- ***Cas particulier de la gestion anticipée***

La gestion anticipée permet par ailleurs d'engager en fin d'année N-1 des dépenses imputées sur des crédits de l'année N. A ce titre, à partir du 1er novembre de chaque année et dans la limite de 30 % des crédits de l'année en cours ouverts par les lois de finances sur les titres correspondants de chaque programme ou dotation, les engagements de dépenses autres que de personnel peuvent être pris sur les crédits de l'année suivante.

Les AE correspondantes sont donc consommées par anticipation durant l'année N-1 sur les AE du budget N (le paiement – et par conséquent la consommation des CP associés - n'intervenant quant à lui qu'en N).

Après recueil des besoins par le RPROG, le RFFiM demande la mise en place d'une gestion anticipée des crédits à la direction du budget. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel est informé.

Dès l'ouverture des autorisations d'engagement dans Chorus, le RPROG procède à la mise à disposition des autorisations d'engagement au niveau des BOP.

- **Points de vigilance sur la qualité du processus**

Afin de maîtriser le risque budgétaire et de prévenir les aléas, les ressources ne sont pas intégralement mises à disposition en début d'exercice, en raison des réserves qui sont constituées. En plus de la mise en réserve réalisée par le contrôleur budgétaire, le RPROG, voire le RBOP, peut constituer à son niveau une réserve d'AE et de CP pour aléas de gestion qui rend indisponible le montant de crédits correspondants. Elle correspond pour le RPROG aux crédits non répartis du DRICE.

Il est recommandé de mettre à disposition les ressources, hors réserves, le plus tôt possible et d'éviter le fractionnement des mises à disposition au cours de l'exercice, pratique qui peut induire un fléchage des crédits.

- **Interactions / points d'adhérence**

Les événements de variation des ressources (Cf. P3.2 Gérer la variation de ressources) peuvent nécessiter une modification des ressources mises à disposition. Le circuit de mise à disposition ultérieure des ressources est alors quasiment identique à celui précédemment décrit.

- **Résultat du groupe d'activités**

Les ressources notifiées au RBOP et au RUO sont mises à disposition afin d'en permettre la consommation.

- **Actions dans Chorus**

Les crédits (AE/CP) sont ouverts dans Chorus par interface avec Farandole selon la distinction T2/HT2.

Le CBCM saisit la réserve pour régulation budgétaire.

Le RPROG peut saisir une réserve pour aléas de gestion. Elle correspond au crédits non répartis du DRICE. Il met ensuite les ressources hors réserves à disposition du RBOP.

Le RBOP peut également saisir une réserve pour aléas de gestion. Il met ensuite les ressources hors réserve à disposition du RUO.

Avant d'avoir rendu son avis sur le BOP, le contrôleur budgétaire peut procéder à un blocage de dépenses pour limiter les engagements et paiements à 25 % des crédits mis à disposition du BOP.

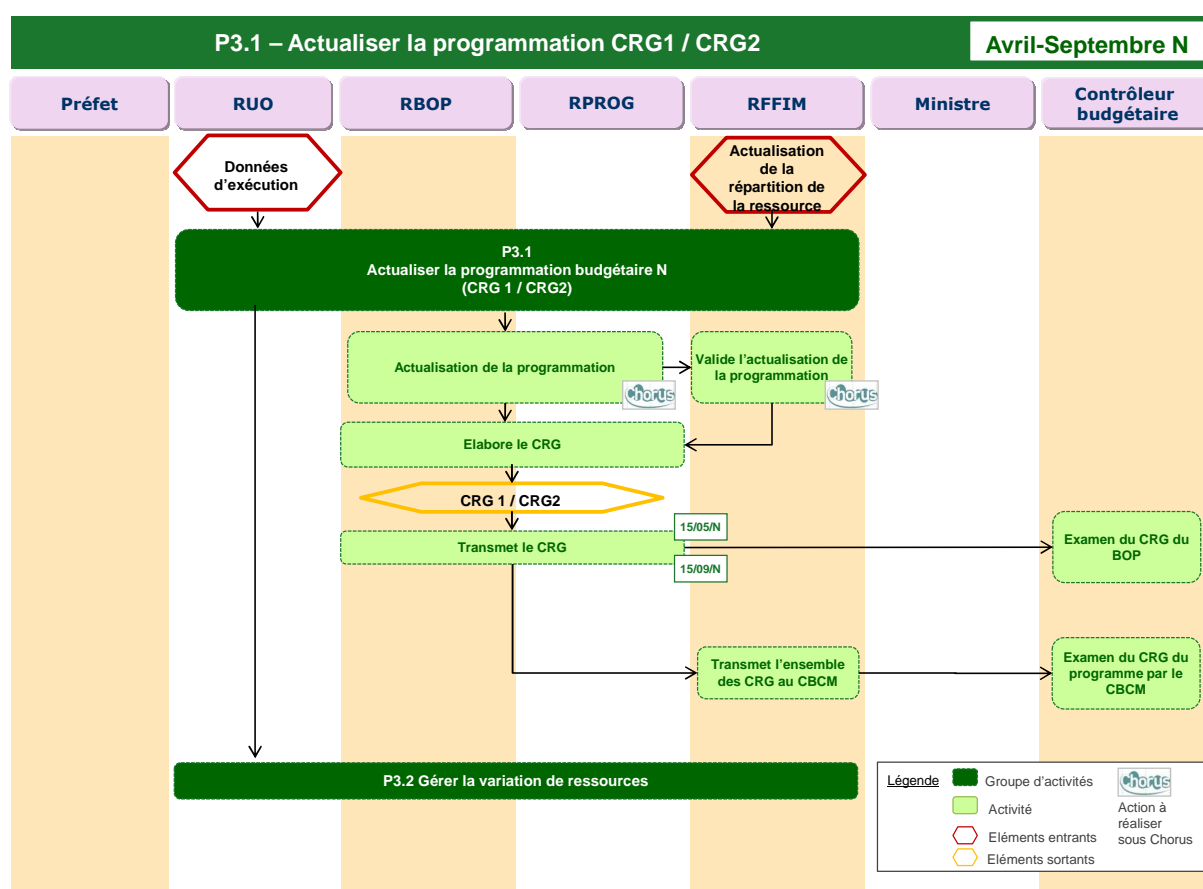
P3 - Piloter et gérer les ressources

Les montants des ressources (crédits en AE et CP et autorisations d'emplois) mis à disposition peuvent être majorés ou minorés en cours d'année.

Lorsqu'il y a une variation dans les ressources du programme, dans le cadre des procédures définies avec le RFFiM, le RPROG ou le RBOP doivent, chacun à leur niveau, décider de :

- l'actualisation de la répartition des ressources,
- l'actualisation de la programmation,
- l'actualisation des ressources mises à disposition.

P3.1 - Actualiser la programmation budgétaire N (CRG1 et CRG2)



• Définition / description

L'actualisation de la programmation budgétaire par activité est réalisée, notamment, pour les comptes-rendus de gestion (CRG) de l'année N (mai et septembre) au niveau des BOP, selon les instructions et sous la responsabilité du RPROG, afin de vérifier la cohérence de la dernière programmation validée avec les crédits notifiés et attendus et l'exécution budgétaire réalisée.

L'actualisation de la programmation budgétaire par activité concerne tous les niveaux de responsabilité budgétaire (RPROG, RBOP, le cas échéant RUO). Elle repose sur l'organisation au niveau du programme voire du ministère d'une procédure de suivi (remontée d'information et dialogue de gestion autour des éléments de suivi et d'analyse de l'exécution, permettant d'éclairer les décisions budgétaires).

Des échanges préparatoires au compte-rendu de gestion peuvent avoir lieu entre le RPROG et le RBOP en avril pour le CRG1 et en août / début septembre pour le CRG2. Ils permettent d'affiner les prévisions de consommations par rapport aux données d'exécution et de prendre en compte d'éventuels nouveaux éléments.

- Au niveau central, les réunions de dialogue de gestion portant sur l'actualisation de la programmation budgétaire N sont organisées par programme. Elles associent, sous le pilotage du RFFiM, le RPROG et ses RBOP centraux.
- Au niveau local, le cas échéant, le RBOP invite les RUO à établir, à partir des données d'exécution, un état des consommations commenté au regard de la programmation qui avait été retenue.

A l'issue de l'élaboration des comptes-rendus de gestion, le RBOP transmet le CRG au RPROG ainsi qu'au RFFiM. Le RPROG établit un compte-rendu de gestion au programme qu'il adresse au RFFiM.

Le RFFiM valide la programmation budgétaire actualisée et la transmet au contrôleur budgétaire à l'appui des comptes-rendus de gestion des programmes au niveau central.

Au préalable, les ressources en crédits et emplois du DRICE et leur répartition sont actualisées par le RFFiM en liaison avec les RPROG et transmises au contrôleur budgétaire à l'appui des comptes-rendus de gestion et en cas de modification significative.

Une note de synthèse accompagne chaque compte-rendu de gestion, de niveau programme ou de niveau BOP. Elle identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de l'exécution et les mesures correctrices envisagées.

Compte-rendu de gestion 1 (CRG1)

Le premier compte-rendu de gestion a lieu en mai N. Il permet d'établir un premier état des consommations commenté au regard de la dernière programmation validée. Il prend en compte les variations de ressources intervenues (exemples : fonds de concours, attributions de produits, reports de crédits, augmentation de la réserve de précaution, annulation de crédits...). Du fait de sa proximité dans le temps avec la finalisation du BOP, l'actualisation de la programmation peut consister à prendre en compte le montant définitif des crédits reportés.

Sur la base de l'actualisation de la répartition des ressources, le RBOP **actualise la programmation** à partir des données d'exécution arrêtées au 30 avril et **établit par la suite son compte-rendu de gestion**, comprenant une note de contexte, pour transmission au plus tard, sauf dérogation accordée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le 15 mai de l'année N au contrôleur budgétaire (avec avis ou information du RPROG et le cas échéant du RFFiM).

Le RPROG établit une synthèse de ces éléments afin d'**établir le compte-rendu de gestion du programme** transmis, sauf dérogation au plus tard le 15 mai de l'année N, au contrôleur budgétaire.

Avant transmission des différents comptes-rendus de gestion, le **RFFiM valide la programmation** budgétaire et actualise le cas échéant les ressources en crédits et emplois du document de répartition initiale des crédits et des emplois et leur répartition.

Le DPGECP est également actualisé et transmis par le RFFiM au contrôleur budgétaire.

Compte-rendu de gestion 2 (CRG2)

Le deuxième compte-rendu de gestion a lieu en septembre N.

Il traite de l'actualisation de la programmation budgétaire et de la préparation de la fin de gestion. Il sert à contrôler la cohérence de la prévision des dépenses par rapport à l'exécution arrêtée au 31 août ; le caractère soutenable de la programmation à l'horizon de la fin d'exercice fait l'objet d'un examen particulier. Le CRG prépare les conditions de fin de gestion de l'année N et aborde les orientations pour la gestion de l'année N+1.

Dans ce cadre, à partir de l'actualisation des ressources et des données d'exécution, le RBOP et le RUO effectuent une **actualisation de la programmation** des crédits.

A l'issue de cette actualisation, le **RBOP établit le second compte-rendu de gestion** qui doit être transmis au contrôleur budgétaire, sauf dérogation, au plus tard le 15 septembre, sur la base des données arrêtées au 31 août.

Le RPROG établit une synthèse de ces éléments afin d'**établir le compte-rendu de gestion du programme** transmis, sauf dérogation, au plus tard le 15 septembre de l'année N, au contrôleur budgétaire.

Avant transmission des différents comptes-rendus de gestion, le **RFFiM valide la programmation budgétaire** et actualise le cas échéant les ressources en crédits et emplois du document de répartition initiale des crédits et des emplois et leur répartition.

Par ailleurs, le DPGECP est actualisé et transmis par le RFFiM au contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

- **Points de vigilance sur la qualité du processus**

Au titre du CRG1 :

- Lors de la finalisation de la programmation budgétaire par activité, les montants de certaines dépenses et des reports (AE, AE affectées non engagées ou CP) peuvent ne pas être encore définitifs. L'actualisation de la programmation pour le CRG1 permet de prendre en compte les montants définitifs et d'affiner la prévision d'exécution.
- La transmission tardive d'un BOP au contrôleur budgétaire peut affecter significativement le niveau de consommation d'exécution des crédits et affecter la pertinence d'une analyse de la consommation arrêtée à fin avril.

Au titre du CRG2 :

- La finalisation des PAP N+1 intervient sur une période identique à celle permettant la préparation des éléments du second compte-rendu de gestion puisqu'il doit s'établir sur la base de données arrêtées au 31 août de l'année N.

Au titre du pilotage de la gestion :

- La qualité et la disponibilité des prévisions de consommation nécessitent la mise en place d'un système de programmation fine des crédits en fonction des engagements pris et de l'avancement des opérations (échancier des paiements prévisionnels et actualisation régulière de cet échancier) afin de répartir au mieux les CP entre les UO. Cet échancier doit être fiabilisé au fur et à mesure de l'exécution de la dépense (compléments d'engagement, certifications de service fait, factures reçues).

- **Interactions / points d'adhérence**

Articulation des comptes-rendus de gestion avec les exercices de prévisions d'exécution

Pour s'assurer de la soutenabilité des dépenses publiques et, en particulier, du respect de la trajectoire des finances publiques, la direction du budget s'emploie à anticiper, à l'occasion de trois exercices de prévisions d'exécution (mars, juillet, octobre), ce que seront les dépenses en fin d'année. Ces prévisions sont confrontées à l'historique des années précédentes et s'appuient sur les comptes-rendus d'exécution de mai et de septembre que consolident les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Elles permettent de déterminer les mouvements de crédits nécessaires, et, le cas échéant, de proposer au ministre des mesures correctrices lorsque les prévisions indiquent des écarts aux objectifs de dépenses ou des contraintes sur les crédits disponibles.

Adhérence du premier compte-rendu de gestion avec la phase de budgétisation

- En années paires, les conférences de budgétisation permettent d'examiner pour les 3 années du budget triennal les demandes en autorisations d'emplois et en crédits de chaque ministère.

- L'actualisation de la programmation pluriannuelle par le ministère lors du premier CRG permet de finaliser les arbitrages intervenus lors des conférences de budgétisation et de préparer les conférences de répartition.

Adhérence du second compte-rendu de gestion avec la phase de fin de gestion

Dans le cadre du second CRG, l'actualisation de la programmation est aussi un outil permettant d'affiner la prévision d'exécution que la direction du budget réalise fin septembre. Elle sert notamment à déterminer les mouvements de crédits nécessaires pour l'exécution en fin d'année. Ces mouvements seront intégrés dans un décret d'avance et la loi de finances rectificative de fin d'année.

- **Résultat du groupe d'activités**

A l'issue des travaux d'actualisation de la programmation, les différents acteurs de la gestion budgétaire disposent d'une vision consolidée des prévisions de dépenses et de ressources du ministère.

- **Actions dans Chorus**

Une actualisation de la programmation agrégée est réalisée dans Chorus par le RPROG et le RBOP en amont de l'établissement du compte-rendu de gestion.

Le RPROG transmet la version actualisée de la programmation agrégée pour approbation au RFFiM qui la valide afin de la rendre accessible au contrôle budgétaire à l'appui du compte-rendu de gestion.

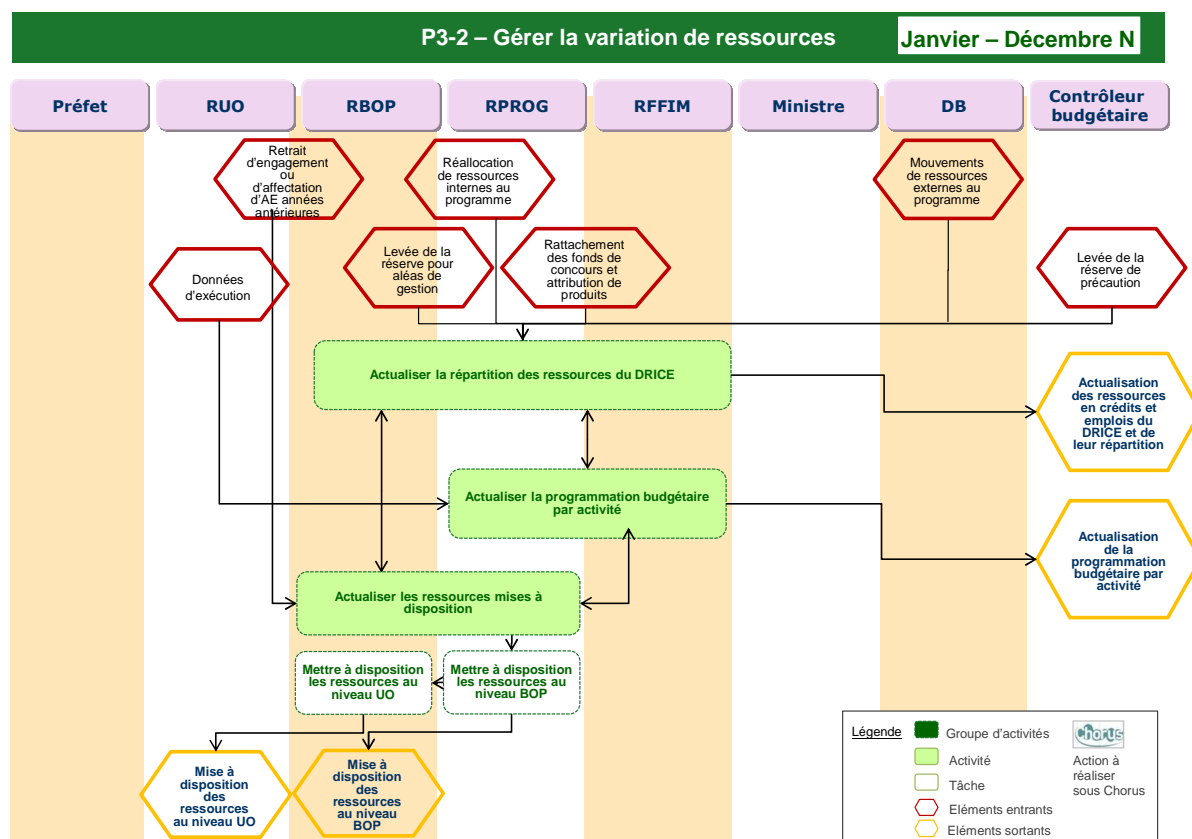
P3.2 - Gérer la variation de ressources

Un certain nombre d'événements de gestion peuvent conduire à une variation des ressources disponibles en cours de gestion. Il s'agit notamment :

- des levées de réserve : levée de la réserve de précaution (« dégel ») et levée de la réserve pour aléas de gestion ;
- du rattachement des fonds de concours ;
- du rattachement des attributions de produits ;
- des mouvements de ressources : loi de finances rectificative, décret d'avance, décret de virements, décret de transfert ;
- des réattributions de ressources au sein du programme : entre BOP, entre UO, ou issues de la fongibilité asymétrique ;
- des rétablissements de crédits² ;
- des retraits d'engagement ou retraits d'affectation d'AE d'années d'antérieures dans le respect des cas exceptionnels de réutilisation arrêtés par le recueil des règles de comptabilité budgétaire.

Ces éléments de variation des ressources peuvent nécessiter séquentiellement ou non une actualisation de la répartition des ressources, et/ou une actualisation de la programmation des ressources et/ou une actualisation des ressources mises à disposition.

En fin d'exercice, la recherche de la meilleure adéquation possible entre l'attribution des ressources et la capacité de consommation conduit à prioriser les dépenses et/ou à ajuster le montant des ressources à chaque niveau de gestion.



² Le rétablissement de crédits est une atténuation de dépense : elle ne modifie pas la répartition des ressources mais le montant des ressources disponibles. Cette procédure n'est soumise ni à un plafond, ni à une information préalable, ni à une obligation de publication.

Les actions induites par la variation de ressources

De manière générale, la variation des ressources peut induire trois types d'actions.

L'actualisation de la répartition des ressources du DRICE

En cas de variation de ressources, l'actualisation de la répartition des ressources en crédits et emplois est opérée en perspective des CRG1 et CGR2 et dans les cas prévus dans les arrêtés de contrôle ministériels. Le caractère significatif de la variation de ressources est laissé à l'appréciation du contrôleur budgétaire, en lien avec le RFFiM.

L'actualisation de la programmation budgétaire par activité

L'actualisation de la programmation par le RPROG et sa validation par le RFFiM doivent être réalisées de manière obligatoire en perspective des CRG1 et CRG2.

Des éléments de variations de ressources issues de la levée de la réserve de précaution et des réattributions de ressources ou induites par la LFR peuvent conduire à une actualisation de la programmation des ressources par le RFFiM, le RPROG et les RBOP en fonction de leur niveau de significativité. A ce titre, le RFFiM peut mettre en œuvre régulièrement des contrôles de cohérence pour s'assurer que la programmation est actualisée pour tenir compte des mouvements intervenus au niveau du programme.

L'actualisation des ressources mises à disposition

Une variation de ressources donne généralement lieu à un ajustement des AE et CP mis à disposition.

Principes et modalités de gestion des éléments facteurs de variation de ressources

En fonction des cas de gestion, les actions sont les suivantes.

Levée de la réserve de précaution

Principe

Les décisions de levée de réserve consistent à libérer au niveau du programme les crédits de la réserve de précaution prévue à l'article 51 de la LOLF. Ces crédits peuvent ensuite être mis à disposition des BOP et des UO pour consommation.

Modalités de gestion

Les décisions de levée de réserve sont notifiées par la direction du budget au contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui informe alors le RFFiM et le RPROG. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend disponibles les crédits correspondants dans Chorus.

Actions Chorus

La libération de la réserve par le CBCM rend les crédits disponibles au niveau du programme.

Levée de la réserve pour aléas de gestion

Principe

La réserve pour aléas de gestion consiste à réserver des crédits non répartis du DRICE. Les décisions du RPROG d'utilisation de cette réserve pour aléas de gestion libèrent au niveau du programme tout ou partie des crédits. Ces crédits peuvent ensuite être mis à disposition des BOP et des UO pour consommation.

Le RBOP peut également mettre en place une réserve pour aléas de gestion au niveau du BOP.

Modalités de gestion

Le RPROG suit le montant de la réserve pour aléas de gestion de son programme de manière régulière, notamment en fin d'année, afin de s'assurer que des crédits ne sont pas conservés inutilement et tardivement en réserve. Ainsi, le montant de la réserve de gestion devrait être réduit progressivement au cours de l'année et être complètement libéré avant la fin de l'année.

Au titre des demandes de libération de cette réserve par le RBOP, chaque RPROG détermine avec chaque RBOP les conditions et les modalités d'utilisation de la réserve pour aléas de gestion.

De la même manière, le RBOP procède à la levée de la réserve pour aléas de gestion qu'il aurait éventuellement constituée à son niveau.

Points de vigilance sur la qualité du processus

Un échange entre le RFFiM et chaque RPROG peut être organisé pour analyser, à partir d'un tableau produit par le RPROG, la gestion et la situation de la réserve pour aléas de gestion.

Actions Chorus

La libération de la réserve pour aléas de gestion rend les crédits disponibles au niveau du programme et permet leur mise à disposition.

Réallocation de ressources internes au programme

Principe

La réallocation des ressources consiste, au sein d'un programme :

- soit à modifier la répartition des ressources (crédits ou autorisations d'emplois) mises à disposition entre BOP d'un même programme ou entre UO d'un même BOP ;
- soit à modifier la répartition des crédits entre T2 et HT2, dans la limite des règles de la fongibilité asymétrique.

Modalités de gestion

- Réallouer les ressources entre les BOP du programme

Le RPROG peut réallouer les moyens entre BOP en titre 2 et en autres titres, en tenant compte des dépenses obligatoires et inéluctables ainsi que des orientations ministérielles communiquées par le RFFiM.

Cette réallocation des ressources entre BOP a pour but d'optimiser la performance du programme et/ou de maîtriser le risque de dépassement du budget (RPROG et RBOP).

- Réallouer les ressources entre les UO du BOP

Le RBOP peut réallouer les AE et les CP entre UO en titre 2 et en autres titres. La réallocation peut accompagner une révision des cibles des indicateurs de performance.

Le préfet est destinataire du suivi de l'exécution des services déconcentrés (BOP et UO déconcentrés). Il est informé des décisions de réallocation. En cas de divergence, les mêmes modalités de prise en compte que pour la décision de répartition initiale sont appliquées (cf. P2.1).

- Réaliser un mouvement de fongibilité asymétrique

La fongibilité entre natures de dépenses au sein d'un programme ne peut être opérée que de manière asymétrique :

- les crédits de personnel (titre 2) peuvent être redéployés pour réaliser des dépenses de fonctionnement (titre 3), d'investissement (titre 5) ou d'interventions (titre 6) ;
- les crédits des titres 3, 5 ou 6 peuvent être redéployés entre eux mais, en revanche, ils ne peuvent abonder les crédits de personnel (titre 2).

La fongibilité asymétrique s'apprécie au seul niveau du programme.

Pour exercer la fongibilité asymétrique et avant l'avis du contrôleur budgétaire, le RBOP doit requérir l'approbation du RFFiM et du RPROG.

L'enveloppe du titre 2 d'un RBOP peut être abondée à partir :

- soit de crédits de titre 2 disponibles au niveau du programme, non mis à disposition des BOP et UO ;
- soit de crédits de titre 2 d'autres BOP du même programme (le supplément apporté à un BOP est compensé par le retrait affectant un ou plusieurs autres BOP) ;
- soit d'une ouverture de crédits complémentaires (fonds de concours, LFR, décrets d'avance ...).

Actions Chorus

La réallocation de crédits entre BOP, UO ou du titre 2 vers le hors titre 2 d'un même programme consiste à transférer des AE, CP entre BOP et UO ou le titre 2 vers le hors titre 2 d'un même programme.

Mouvements de ressources externes au programme

Principe

Les crédits en AE et CP votés initialement peuvent être majorés ou minorés en cours d'année soit du fait d'un mouvement réglementaire de crédits, soit du fait d'une loi de finances rectificative. Plusieurs types de mouvements de crédits sont prévus par les articles 11 à 14 de la LOLF :

- les transferts : mouvements entre programmes de ministères distincts, pour un objet déterminé correspondant à des actions du programme d'origine ;
- les virements : entre programmes d'un même ministère ;
- les annulations, le décret d'avance : au niveau d'un programme.

Modalités de gestion

Chaque mouvement de crédits est encadré par une règle de gestion spécifique (acte réglementaire, périmètre du mouvement, plafonnement...)

Les mouvements de crédits sont effectués au niveau du programme et en distinguant les crédits de titre 2 et les crédits hors titre 2.

En cas de diminution du montant des crédits ouverts sur le programme (annulation, transfert sortant), le recours à la réserve pour aléas de gestion n'est pas systématique. Des crédits notifiés ou mis à disposition de BOP et d'UO peuvent être repris par le RPROG même s'il reste des crédits dans la réserve pour aléas de gestion.

En tout état de cause, le RPROG effectue une proposition de répartition entre les BOP et UO de la diminution des crédits en lien avec le RFFiM.

La programmation des dépenses résultant de ces crédits ouverts doit être actualisée à l'occasion notamment des CRG1 et CRG2 dès lors que les ressources correspondantes n'étaient pas prévues initialement dans les documents de gestion du programme et/ou du BOP.

Actions Chorus

Lorsqu'il a connaissance des projets d'annulation ou de mouvements de crédits envisagés en application des articles 12, 13 et 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel donne un avis sur ces projets.

Il procède à titre conservatoire au blocage des crédits nécessaires à leur mise en œuvre jusqu'à la date de publication du décret procédant à l'annulation ou au mouvement de crédits, en veillant le cas échéant à la remontée des crédits au niveau du programme.

Rattachement des attributions de produits

Le rattachement d'attribution de produits se fait par un arrêté du ministre chargé des finances qui permet l'ouverture de crédits supplémentaires sur les programmes.

L'arrêté de rattachement est réalisé par programme et indique la répartition entre le titre 2 et les autres titres. Si le rattachement de l'attribution de produits n'était pas prévu dans le DRICE, le RPROG transmet au RFFiM les éléments pour permettre l'actualisation de la répartition des ressources. Le RPROG procède ensuite à la mise à disposition des ressources au niveau du BOP ; de façon alternative, il peut conserver ces crédits non répartis au niveau du programme. Les ressources nouvelles ne sont pas obligatoirement attribuées ou mises à disposition du BOP ou de l'UO à l'origine du produit.

Les CRG1 et CRG2 rendent compte des attributions de produits qu'elles aient été prévues ou non dans les documents de gestion initiaux.

Rattachement des fonds de concours

Le rattachement des fonds de concours est encadré par l'article 17 de la LOLF. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. Le rattachement d'un fonds de concours permet d'ouvrir sur un programme un crédit supplémentaire d'un montant égal à la recette encaissée. En cas de fonds de concours avec ouverture préalable des AE, l'encaissement donne lieu uniquement à l'ouverture des CP.

Le RPROG met à disposition les crédits correspondants au RBOP en assurant la traçabilité de l'origine des fonds lors de la mise à disposition. Le RBOP procède de la même manière pour mettre à disposition les crédits auprès du RUO.

Les CRG1 et CRG2 rendent compte des rattachements de fonds de concours qu'ils aient été prévus ou non dans les documents de gestion initiaux.

Retrait d'engagement et d'affectation d'AE d'années antérieures

Principe

Sauf cas exceptionnel prévu dans la partie 3 du recueil des règles de comptabilité budgétaire relative aux règles de consommation des AE et des CP, le retrait d'engagement et d'affectation d'AE d'années antérieures ne rend pas les crédits correspondants disponibles. Les ressources rendues disponibles au niveau du BOP doivent donc être bloquées.

Les retraits d'engagement ou d'affectation d'AE d'années antérieures ne nécessitent pas l'actualisation de la répartition des ressources ni l'actualisation de la programmation.

Le contrôle de la réutilisation d'AE d'années antérieures rendues disponibles par des retraits d'engagement et d'affectation est réalisé par le RPROG au titre du suivi global des ressources. Ce suivi peut également être opéré par les responsables de BOP.

La gestion des ressources en fin d'exercice

Principe

En fin d'exercice, les différents acteurs doivent rechercher la meilleure adéquation possible entre les ressources nécessaires et les dépenses programmées afin d'optimiser la consommation des crédits mis à disposition.

Modalités de gestion

En fin d'exercice, les besoins d'ajustement de ressources mises à disposition s'effectuent de manière privilégiée selon un schéma ascendant du RUO au RBOP, du RBOP au RPROG.

Le cas échéant, le RPROG réalise la réallocation des ressources entre BOP et le RBOP entre UO.

En cas de demande de modification de la répartition des ressources entre programmes, le RFFiM procède à la revue des propositions établies par les RPROG concernés et les adresse à la direction du budget en perspective de l'élaboration des décrets de virement ou des décrets de transfert correspondant. Le CBCM est informé de ces transmissions.

Concernant le cas particulier du déblocage de crédits dans le cadre des régies d'avance en fin d'année, les crédits bloqués sont libérés au niveau de l'UO afin d'être consommés pour retracer les dépenses effectuées.

Actions Chorus

En fonction des périmètres de gestion considérés, le RFFiM, le RPROG ou le RBOP suit le montant des ressources disponibles à l'aide des restitutions dédiées. Le RPROG et le RBOP ajustent les ressources mises à disposition.

Pour les régies d'avance, le blocage des crédits est levé par le RUO.

3. L'organisation financière associée

3.1. Le cadre d'exercice ministériel de la programmation par activité : les chartes de gestion

Les chartes de gestion d'un ministère peuvent constituer des éléments de formalisation des règles instrumentant notamment le processus de programmation budgétaire par activité.

Deux types de charte de gestion peuvent être utilisés :

- une charte de gestion ministérielle, établie par le RFFiM. Elle a pour but d'apporter aux RPROG et RBOP des éléments de cadrage méthodologiques, notamment pour la programmation budgétaire par activité, le dialogue de gestion et le suivi d'exécution ;
- une charte de gestion du programme, rédigée par le RPROG, dont l'objectif est de préciser les règles de pilotage et de fonctionnement spécifiques au programme.

Dans la charte de gestion du programme, le RPROG établit notamment les objectifs et les modalités du dialogue de gestion avec les responsables de BOP.

Les chartes servent particulièrement :

- à responsabiliser les acteurs de la gestion budgétaire sur des objectifs de bonne gestion et de soutenabilité financière ;
- à décliner les règles de gestion des crédits permettant de garantir la qualité de la comptabilité budgétaire (budgétisation, imputations budgétaires-comptables, etc.) ;
- à expliciter le volet performance (description des objectifs retenus, des indicateurs et modalités de calcul afférentes) pour permettre sa déclinaison dans le BOP.

Ces chartes définissent les modalités d'exercice du dialogue de gestion dans les domaines suivants :

- le rôle de chaque acteur dans le processus ministériel de programmation budgétaire par activité ;
- les procédures devant être appliquées en vue de l'élaboration et de l'actualisation de la programmation budgétaire par activité ;
- les outils à disposition des gestionnaires (ex : restitutions Chorus...) ;
- les risques inhérents aux processus ministériel de répartition, de programmation et de mise à disposition des ressources et les dispositifs de contrôle interne budgétaire à mettre en place pour en assurer la maîtrise.

Le RBOP peut décliner certains éléments à destination des responsables d'UO dans une charte ou une note.

3.2. Schémas d'organisation envisageables

3.2.1. Vue d'ensemble des acteurs pouvant être associés aux fonctions chargées de mettre en œuvre le macro processus

Le tableau ci-dessous décrit les principales fonctions et les exemples d'acteurs correspondants qui interviennent dans le macro processus.

Fonction	Exemples d'acteurs
Ministre	- Titulaire: <i>Ministre</i> - Délégué: <i>Cabinet, Secrétaire général</i>
Responsable de la fonction financière ministérielle	- Titulaire: <i>Secrétaire général du ministère, directeur des affaires financières...</i> - Délégué: <i>Directeur des affaires financières</i>
Responsable de la gestion des ressources humaines	- Titulaire: <i>Directeur des Ressources Humaines</i> - Délégué: <i>Sous directeur en charge de la gestion prévisionnelle des effectifs...</i>
Responsable de programme	- Titulaire: <i>Directeur d'administration centrale, Secrétaire général de ministère...</i> - Délégué: <i>Sous-directeur, chef de bureau d'administration centrale</i>
Responsable de BOP	- Titulaire: <i>Directeur d'administration centrale ; préfet de région ; recteur...</i> - Délégué: <i>Sous-directeur d'administration centrale ; directeur d'un service territorial, secrétaire général de direction régionale...</i>
Responsable d'UO	- Titulaire: <i>Directeur, sous-directeur, chef de bureau d'administration centrale ; préfet ou directeur d'un service territorial...</i> - Délégué: <i>Chef de bureau d'administration centrale ; secrétaire général ou chef de service en charge d'une politique publique au sein d'une direction territoriale...</i>
Préfet	- Titulaire: <i>Préfet de région, préfet de département</i> - Délégué: <i>Secrétaire général aux affaires régionales, secrétaire général de préfecture...</i>
Contrôleur budgétaire	- Titulaire: <i>Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel ; directeur régional des finances publiques</i> - Délégué: <i>Chef du département du contrôle budgétaire ; contrôleur budgétaire régional</i>

3.2.2. La désignation du préfet de région comme responsable des BOP gérés par les services placés sous son autorité

Les préfets sont désignés responsables des BOP gérés par les services placés sous leur autorité dans le cadre de la mise en œuvre des compétences dévolues aux préfets de région en matière de gestion des crédits budgétaires par le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. Ces compétences s'exercent en lien avec les chefs de services déconcentrés des administrations civiles de l'État concernées.

Le préfet de région, en tant que responsable de BOP, et les chefs de services placés sous son autorité participent de manière effective au dialogue de gestion avec les responsables de programme afin d'examiner l'adéquation des ressources aux objectifs assignés. Après avoir pris l'avis du comité de l'administration régionale, il arrête ensuite la répartition des crédits mis à disposition à l'intérieur d'un même programme entre les services de la région et dispose d'une information régulière sur leur gestion et leur exécution. Ce processus permet de conforter la coordination et la cohérence des politiques publiques.

Les chefs de services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet de région conservent toute leur place dans la programmation et la gestion des crédits. Conformément aux dispositions du décret du 29 avril 2004, ils sont pleinement associés à la répartition des crédits, qui a vocation à être présentée au comité de l'administration régionale auquel ils participent, et ils continuent de bénéficier de la mise en place directe des crédits dans le cadre de la délégation par le préfet de la qualité d'ordonnateur secondaire.

Dans les conditions de l'article 38 du décret du 29 avril 2004, le préfet de région a vocation à déléguer la qualité d'ordonnateur secondaire aux chefs des services déconcentrés pour assurer la préparation de la programmation budgétaire, la gestion et le suivi des BOP, permettant ainsi de s'appuyer sur l'expérience et la compétence acquises par leurs services dans ce domaine.

Les modalités de désignation

L'article 70 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dispose que le responsable de programme « *défini le périmètre des budgets opérationnels de programme (...) et en désigne les responsables* ». Pour les BOP relevant des services placés sous l'autorité du préfet de région, le responsable de programme procède donc à la désignation de ce dernier comme responsable de BOP.

L'acte de désignation par le responsable de programme prend la forme d'une décision publiée au bulletin officiel du ministère concerné. Le périmètre des services et des BOP concernés a été précisé par circulaire. Il comporte l'ensemble des BOP des directions territoriales placées sous l'autorité du préfet de région sous réserve des dispositions de l'article 33 du décret de 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

Les modalités de délégation

Comme le prévoit la réglementation actuelle en matière de délégation, les chefs des services placés sous l'autorité du préfet auront toujours vocation à recevoir de ce dernier délégation de signature des qualités de responsable de BOP et d'ordonnateur secondaire sur le fondement des articles 71, 73 et 75 du décret GBCP et des articles 21 et 38 du décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

La délégation de signature permet au délégant de confier l'exercice de tout ou partie de ses attributions à un délégataire, en conservant le pouvoir de décision et la responsabilité. La délégation de signature permet donc d'assurer la bonne répartition des rôles entre le préfet de région et les chefs de services. La décision par laquelle le préfet de région délègue sa signature sera publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture de région.

Modalités de mise en œuvre dans le système d'information financière de l'État

Les utilisateurs de Chorus des préfectures de région ont désormais dans Chorus un accès en consultation à tous les BOP dont le préfet de région a délégué la qualité de responsable de BOP. De cette manière, ils peuvent suivre l'ensemble des opérations de programmation, de mise à disposition, d'exécution des crédits.

Les utilisateurs de Chorus des services territoriaux concernés conservent leurs habilitations avec un profil de responsable de BOP dont ils ont acquis la qualité par délégation, en écriture (programmation budgétaire, mise à disposition des crédits) et en consultation.

3.2.3. La mise en œuvre de la programmation budgétaire par activité

Différents modes d'organisation sont possibles pour mettre en œuvre la programmation budgétaire par activité. Pour certaines étapes du processus, les circuits de transmission des documents contenant la programmation peuvent être différents entre les acteurs centraux et les acteurs déconcentrés. Par ailleurs, certaines tâches d'exécution dans le processus peuvent être mutualisées.

Fonctionnement en comité financier

Au sein d'un ministère, une ou plusieurs instances visent à superviser et arbitrer sa gestion budgétaire, en lien avec la gestion opérationnelle, depuis sa programmation jusqu'à l'exécution des

décisions. Leur nombre, leur périmètre et leur composition varient en fonction de la structure, des activités et des enjeux du ministère.

Ces instances font intervenir le Secrétaire général, le RFFiM, le responsable du contrôle interne budgétaire, les RPROG ainsi que, le cas échéant, le CBCM.

Elles évaluent la soutenabilité budgétaire de la gestion du ministère, en examinant et en assurant le suivi :

- de la programmation budgétaire, et de son actualisation ;
- des projets d'engagement à enjeu.

Elles concourent à la mise en œuvre et à la maîtrise des macro processus budgétaires, notamment du MP2 et participent ainsi au dispositif de contrôle interne budgétaire.

L'instance d'arbitrage en dernier ressort est appelée dans certains ministères « comité financier ».

Lorsqu'ils existent, ces comités peuvent être le lieu d'examen du DRICE ou des documents de gestion (DPGEC, BOP et document de programmation du programme), avant le visa ou l'avis du CBCM.

Dans le cadre des CRG, ces réunions sont l'occasion d'examiner la programmation et la consommation des crédits ainsi que de contrôler le respect des plafonds.

Circuit de transmission du BOP pour avis du contrôleur budgétaire

En matière d'avis sur le BOP, le circuit de transmission des documents de gestion au contrôleur budgétaire est fonction du niveau d'administration.

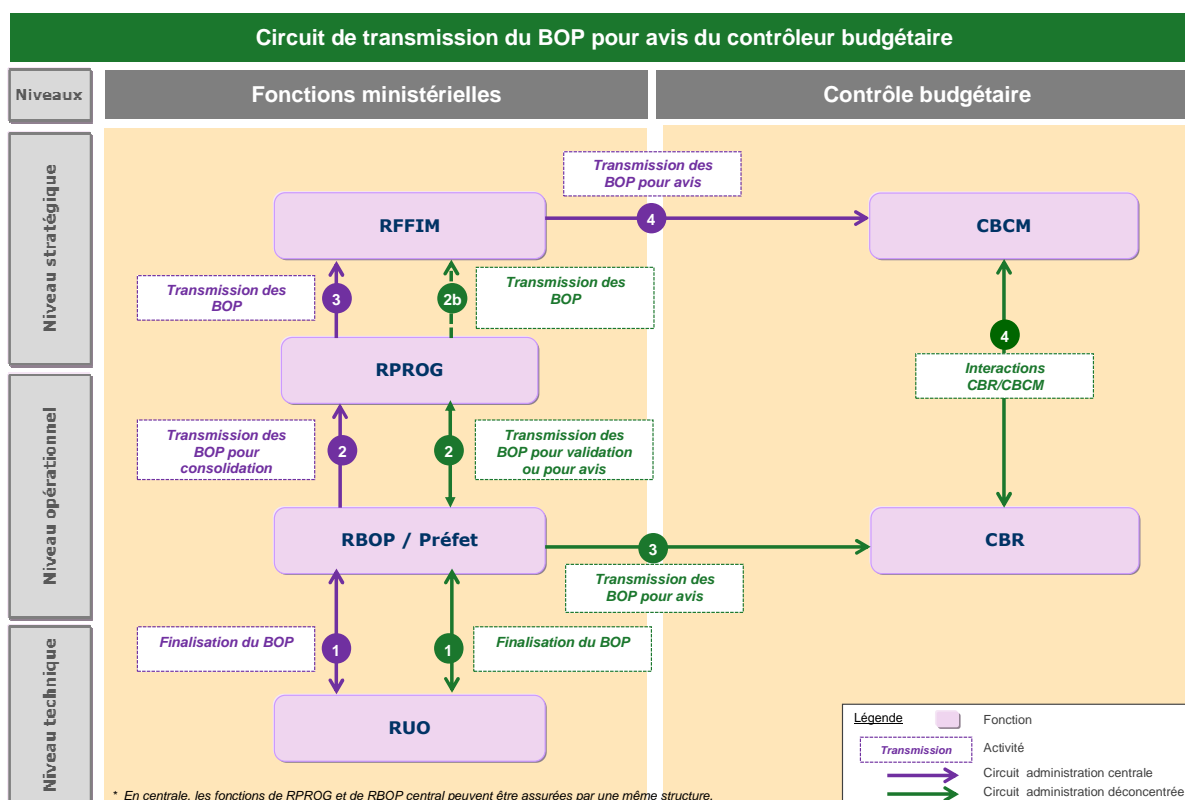
- Au niveau central : les BOP, une fois finalisés, sont transmis par les RBOP aux RPROG pour consolidation. Du point de vue des acteurs, les fonctions de RPROG et RBOP peuvent être assurées par un seul et même acteur.

Après consolidation par le RPROG, celui-ci transmet au RFFiM pour validation. Le RFFiM assure la transmission des documents de gestion des BOP et du programme au CBCM.

Selon les enjeux, la transmission des BOP peut donner lieu à une réunion préalable entre le RFFiM, le RPROG et le CBCM. Le RBOP peut également participer à cette réunion à la demande du RPROG. Cette pratique facilite l'examen des éléments de fond et constitue ainsi un gain de temps quant à la vérification de la soutenabilité budgétaire du BOP.

- Au niveau local : les BOP finalisés sont transmis dans un premier temps au RPROG pour validation ou information (selon les ministères et la nature du programme de référence). Ils sont ensuite adressés directement par le RBOP au CBR.

Les BOP peuvent également être transmis par le RPROG au RFFiM, notamment dans le cas où ce dernier souhaiterait réaliser un suivi de la production des BOP du ministère (suivi des dates de transmission, des avis rendus, etc.)



Au niveau central comme au niveau local, l'avis du contrôleur budgétaire est matérialisé par une note adressée au RBOP pour le BOP et au RPROG pour le programme. Au niveau central, un seul avis pour l'ensemble des documents de gestion peut être rendu par le CBCM lorsque le programme ne comporte qu'un faible nombre de BOP centraux.

Afin de garantir le bon déroulement du processus d'examen des BOP et identifier rapidement ceux pour lesquels un avis défavorable ou avec réserve aurait été rendu, le RFFiM peut choisir de réaliser un suivi centralisé de tous les avis sur les BOP.

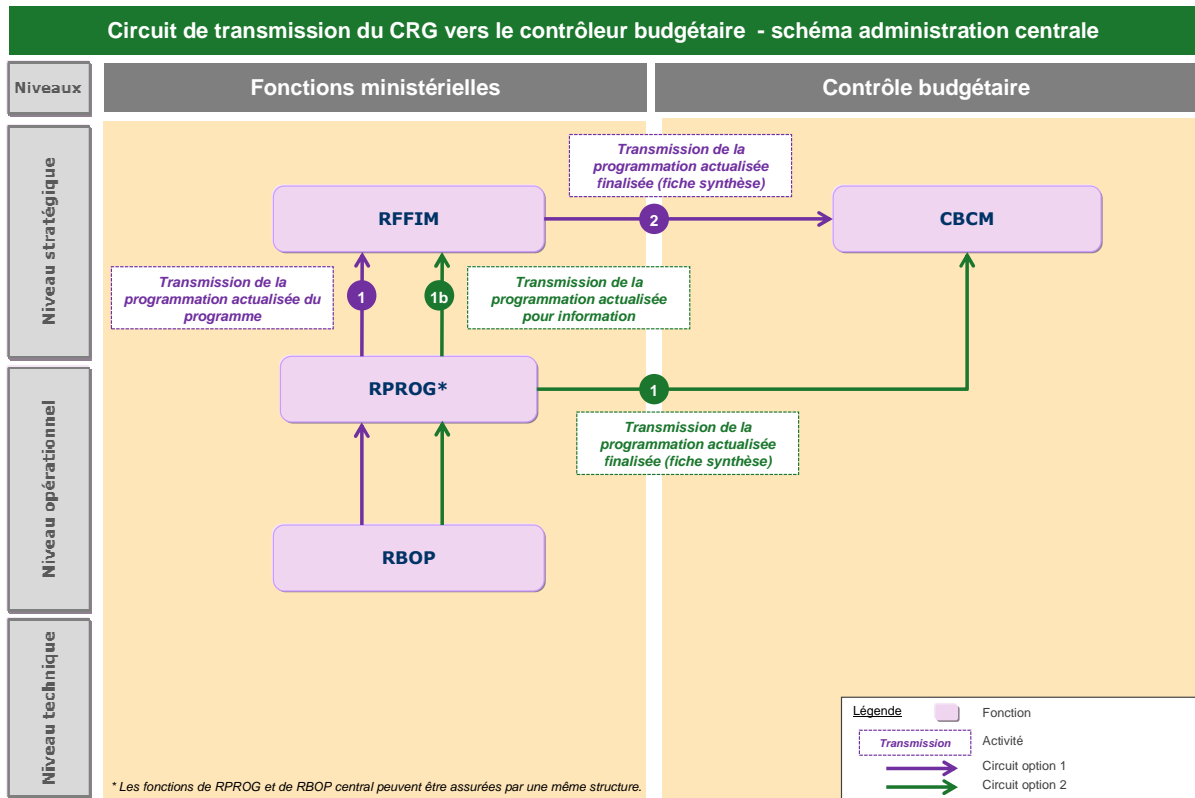
Circuit de transmission du CRG vers le contrôleur budgétaire

Le circuit de transmission des éléments des CRG au contrôleur budgétaire n'est pas identique aux niveaux central et déconcentré.

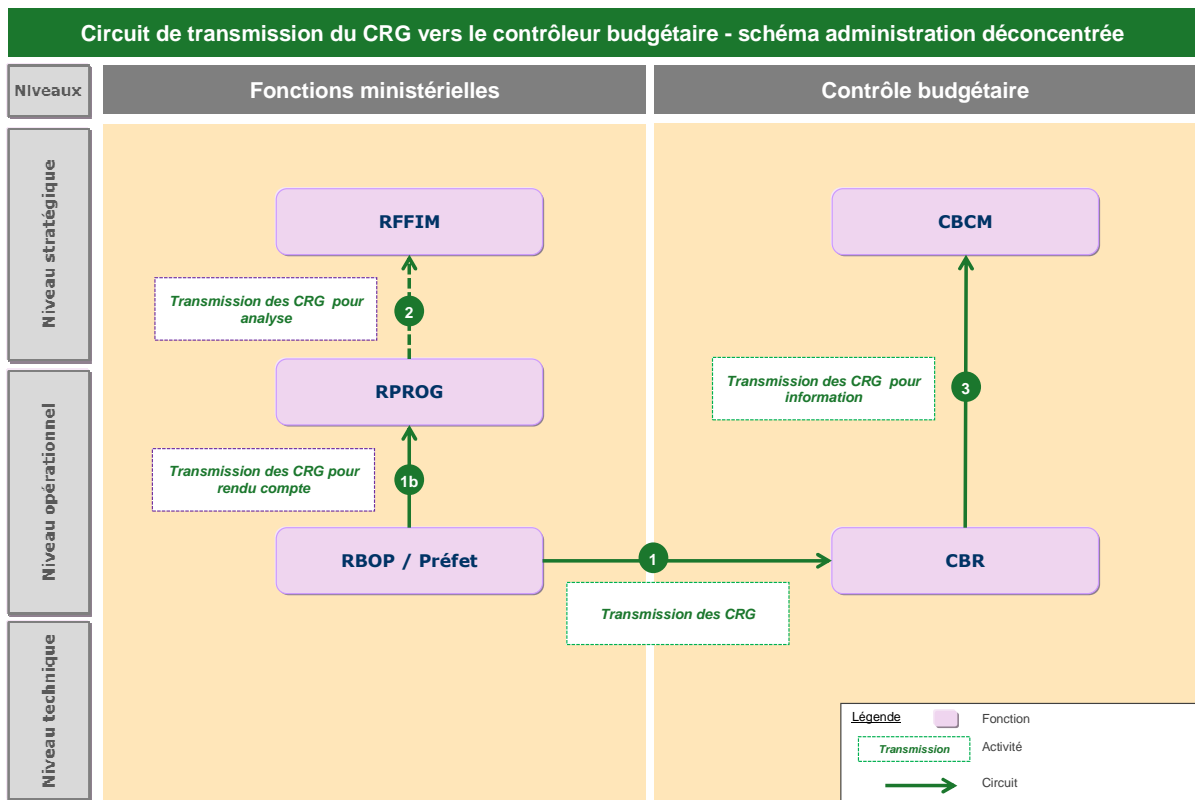
- Au niveau central :

Pour la transmission du CRG du programme et des CRG des BOP centraux, le RPROG consolide les BOP avant transmission au RFFiM pour validation de la programmation. Le RFFiM transmet les BOP centraux et la programmation actualisée du programme au CBCM.

Ce circuit permet de garantir la présentation d'une position ministérielle au contrôleur budgétaire. Dans sa mise en œuvre, il nécessite néanmoins un échange entre le RFFiM et les RPROG préalable à la transmission des éléments au CBCM.



- Au niveau local : la transmission du CRG aux CBR est assurée par le RBOP. Le CRG est également transmis au RPROG pour information. Ce dernier peut choisir de les communiquer au RFFiM, en vue de la réalisation d'un contrôle de cohérence globale, de niveau ministériel.



Modalités de mutualisation des activités de programmation

En l'absence de déploiement complet du processus de programmation et d'un outil permettant de couvrir fonctionnellement l'ensemble des étapes du processus, il est difficile de déterminer *ex-ante* et de manière précise les activités pouvant être mutualisées.

Cependant, certaines activités qui ne relèvent pas d'un traitement dans l'outil ont déjà fait l'objet d'une mutualisation. Par exemple, l'organisation des conférences de préparation de la gestion fait généralement l'objet d'une mutualisation au niveau ministériel par le RFFiM, avec des déclinaisons éventuelles par le RPROG, notamment dans la charte de gestion du programme.

D'autre part, les ministères ont déjà défini quelques modalités de mutualisation de tâches d'exécution dans l'outil, telles que la saisie de la programmation agrégée dans Chorus lors de la finalisation des BOP. Sur ce point, trois périmètres de mutualisation peuvent être identifiés, comportant chacun des avantages et des inconvénients.

- Saisie de la programmation au niveau RBOP : lorsque le RBOP saisit directement à son niveau la programmation dans Chorus, sa proximité avec les services concernés par la programmation permet de diminuer le risque d'erreur.

Cette solution implique cependant l'intervention d'un plus grand nombre d'acteurs dans l'outil et nécessite par conséquent la formation d'agents du RBOP en charge de la programmation dans Chorus. Elle comporte également des risques :

- sur le respect du calendrier et du déroulement des étapes du processus de programmation budgétaire par activité ;
 - sur la cohérence globale de l'exercice de programmation, du fait de la répartition par activité et des dépenses obligatoires, dépenses inéluctables et autres dépenses, qui peut engendrer un écart entre la somme des BOP, d'une part, et la programmation au niveau programme, d'autre part ;
- Saisie de la programmation au niveau RPROG ou RFFiM : la saisie centralisée de la programmation permet d'effectuer des économies d'échelle en matière de charge et assure aux RPROG une meilleure maîtrise de la production des documents de gestion et donc des contraintes calendaires du processus. Elle garantit également la cohérence de la programmation saisie avec les éléments du DRICE.

En revanche, l'absence de proximité directe avec les services métier peut comporter un risque en matière de qualité de la saisie des informations (mauvaise interprétation ou compréhension des données à saisir, maîtrise insuffisante des référentiels fonctionnels).

- Eventuellement, saisie de la programmation par un CSP placé auprès de l'un de ces acteurs : outre les économies d'échelle qu'elle induit, cette forme de mutualisation permet également de sécuriser le traitement technique de la saisie dans Chorus.

Le recours au CSP présente néanmoins une contrainte d'un point de vue organisationnel dans la mesure où elle peut nécessiter la modification des textes d'attribution pour revenir sur la répartition des attributions, dès lors que l'activité est transférée au CSP.

Dans le cas d'une centralisation de l'activité de saisie Chorus (par le RPROG ou un CSP), la saisie n'interviendra qu'à l'issue de la finalisation de la programmation budgétaire par activité, entre les groupes d'activités P2.1 et P2.2.

3.2.4. La rationalisation des schémas de gestion budgétaire

La rationalisation de la nomenclature des BOP et des UO

Recommandations de bonnes pratiques devant être complétées à l'issue des travaux menés par la direction du budget avec les ministères.
--

La nomenclature des BOP et UO des programmes du budget général de l'Etat est la traduction en matière d'organisation managériale et financière de la chaîne de responsabilité opérationnelle

impliquée dans la mise en œuvre de ces programmes. L'élaboration de ces cartographies relève de la compétence de chaque responsable de la fonction financière ministérielle en lien avec les responsables de programme.

En tout état de cause, la réduction du nombre de BOP et d'UO doit avoir été précédée d'une réflexion sur les conséquences en termes de gestion afin de s'assurer qu'une apparente simplification ne se traduise en réalité par une complication trop importante de la gestion.

Les principes pour permettre la rationalisation de la nomenclature des BOP et des UO sont les suivants :

- Un service (directions territoriales, services à compétence nationale) ne doit, dans la mesure du possible, disposer que d'une UO au titre d'un programme.
- Un BOP ne doit pas être maintenu en dessous de 100.000 euros d'AE ou de CP exécutés au titre d'un exercice. Les BOP de faible montant disposent en effet de marges de gestion moindre et ne sont alors pas le niveau pertinent pour apprécier la soutenabilité alors même qu'ils sont tenus d'établir le document de gestion correspondant.
- La gestion du BOP doit être placée au niveau auquel la répartition des crédits est effectivement décidée. La gestion de l'UO doit être placée au niveau auquel l'exécution est décidée, sous réserve d'un montant géré supérieur à 25.000€.
- Les BOP et UO qui ne sont pas utilisés dans Chorus doivent être supprimés. Ces éléments de la nomenclature sont généralement créés dans l'éventualité d'une dépense urgente, d'une gestion de crise ou d'un projet particulier. La lisibilité de la nomenclature est cependant dégradée et ces éléments peuvent être source d'erreur de gestion.
- Les libellés et la codification des BOP et des UO dans le système d'information budgétaire et comptable (centres financiers dans Chorus qui correspondent généralement à une direction territoriale, un service à compétence nationale, etc.) doivent être harmonisés entre programmes d'un ministère voire entre ministères. L'hétérogénéité actuelle complexifie pour les services la compréhension de la nomenclature et favorise également les erreurs de gestion.
- D'autres pistes spécifiques peuvent être examinées, notamment pour l'outre-mer dont la plupart des BOP des services de l'outre-mer ne comportent qu'une UO et sont d'un montant faible, inférieur à 100.000 euros.