



Elaboration ministérielle d'un budget

Macro processus n° 1

Fascicule descriptif à macro maille
Edition de mars 2015

Table des Matières

| | |
|--|-----------|
| 1. Introduction..... | 5 |
| 1.1. Présentation du document | 5 |
| 1.2. Présentation du macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget | 7 |
| 1.3. Les finalités du macro processus | 8 |
| 1.4. Structure du macro processus et définition des notions clés | 9 |
| 1.5. Les éléments structurants du macro processus..... | 10 |
| Le semestre européen | 10 |
| Les lois de programmation..... | 10 |
| La loi de programmation des finances publiques | 11 |
| Le cadre organique d'élaboration du budget | 11 |
| La procédure budgétaire interministérielle | 11 |
| Les nomenclatures utilisées au cours de l'élaboration budgétaire..... | 12 |
| 2. La description du macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget..... | 13 |
| 2.1. Référentiel des fonctions associées au macro processus..... | 13 |
| Le ministre | 13 |
| Le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) | 13 |
| Le responsable de programme (RPROG) | 14 |
| Le responsable de BOP (RBOP)..... | 14 |
| Le contrôleur budgétaire (CB) | 15 |
| La direction du budget (DB) | 15 |
| 2.2. Le calendrier global du macro processus | 16 |
| 2.3. Description des processus | 17 |
| P1 – Définir la stratégie budgétaire ministérielle | 17 |
| P2 – Déterminer les ressources et les dispositifs de performance | 24 |
| P3 – Elaborer les documents budgétaires..... | 34 |
| P4 – Accompagner l'examen du PLF | 39 |
| 2.4. L'articulation du macro-processus n°1 avec les autres macro-processus | 42 |
| 3. Principes de mise en œuvre | 43 |
| 3.1. Le mécanisme de construction du PLF dans le cadre du budget pluriannuel de l'État..... | 43 |
| 3.2. L'enchaînement type de la procédure en fonction des années paires ou impaires | 44 |

1. Introduction

1.1. Présentation du document

Ce document a pour objet la description du macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget.

Ce document définit le socle commun interministériel actualisé, consolide et met à jour les éléments de définition existants. Il décrit les principaux jalons et interactions entre les différents acteurs, tout en précisant l'enchaînement des actions qui permettent d'établir les documents ministériels nécessaires à l'élaboration du budget de l'Etat.

Il est organisé comme suit :

- Une première partie présente le macro processus, en détaille les finalités et les principaux éléments structurants ;
- Une deuxième partie présente le macro processus, à travers une description détaillée des quatre processus qui le composent (calendrier global, rôle des différents acteurs intervenant dans les différentes activités) ;
- Une troisième partie décrit quelques principes pour la mise en œuvre du macro processus.

Quelques éléments de définition

– Définition d'un macro processus :

Un macro processus (MP) est un ensemble cohérent de processus ayant une même finalité identifiée. Le macro processus n°1 vise à organiser, au sein d'un périmètre ministériel, la procédure d'élaboration du budget de l'Etat. Ce cadre doit permettre aux acteurs ministériels de :

- définir la stratégie budgétaire ministérielle à partir des orientations stratégiques ;
- déterminer les ressources en crédits et en autorisations d'emplois par mission et par programme ;
- élaborer les documents budgétaires (projets annuels de performances, annexes générales, etc.) ;
- accompagner l'examen du PLF par le Parlement.

– 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 du macro processus « Elaboration ministérielle d'un budget » est structurée par processus, chaque processus étant encadré par un ou des éléments d'entrée et un produit ou livrable de sortie.

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.

Clés de lecture du document

Dans la partie 2 du présent document, le macro processus 1 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'activités 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.

Les logigrammes présentent au sein des groupes d'activités, les principales activités et tâches mises en œuvre par les acteurs. Elles sont identifiées en gras dans les parties Définition / description qui en précisent le contenu et les modalités de réalisation. Les éléments entrants et/ou sortants sont représentés. Ils font apparaître les principaux documents interministériels et ministériels qui structurent le déroulement des processus.

1.2. Présentation du macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget

L'élaboration du budget de l'État pour une année N se décompose en plusieurs étapes qui commencent généralement à la fin de l'année N-2 et s'achèvent au mois de décembre de l'année N-1.

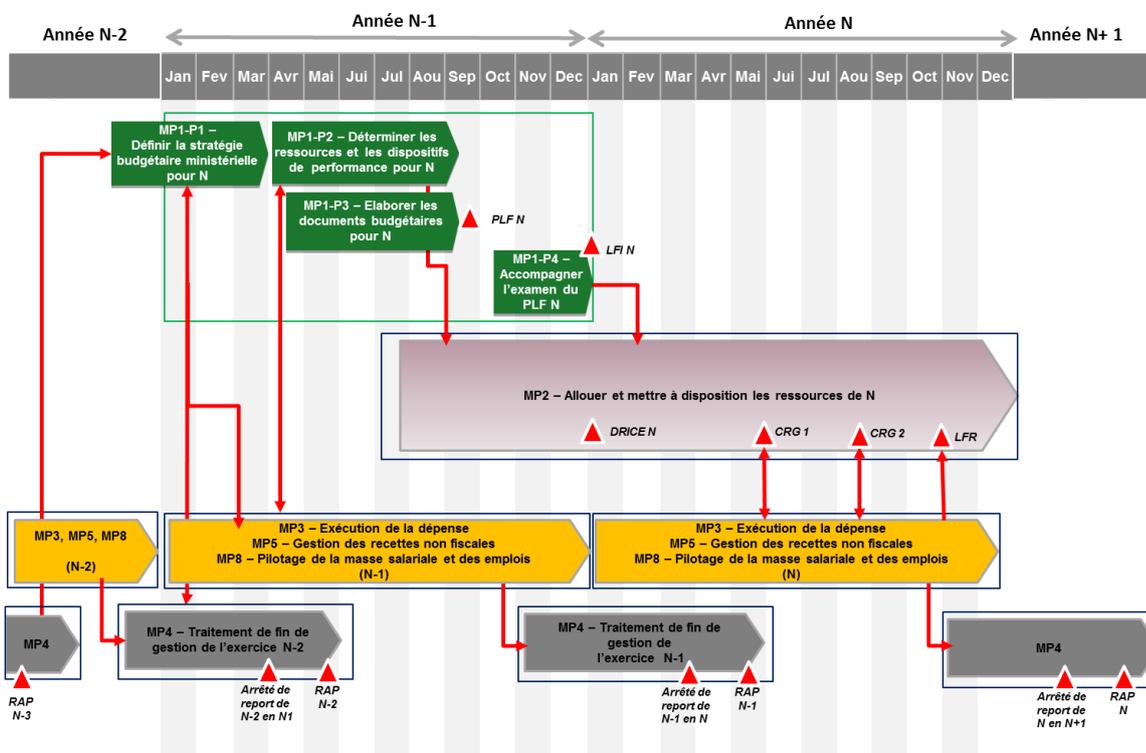
Les modalités d'élaboration du budget de l'Etat sont définies dans les circulaires budgétaires de la direction du budget publiées sur le Forum de la performance. Elles définissent les grands jalons (réunions techniques, conférences budgétaires, conférences de performance, conférences de répartition) de la procédure interministérielle. Le macro-processus n°1 décrit les processus internes au ministère qu'il met en œuvre pour contribuer à cette procédure.

Au terme de la phase administrative de préparation, le projet de loi de finances (PLF) est présenté traditionnellement au dernier conseil des ministres de septembre N-1, pour être déposé au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre N-1 sur le bureau des Assemblées. Le PLF est examiné par le Parlement afin de permettre son vote et la promulgation de la loi de finances initiale (LFI). Cette dernière autorise et prévoit, pour l'année N, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

La préparation du budget de l'Etat s'inscrit dans le cadre d'une programmation *a minima* triennale des finances publiques:

- en année paire, une trajectoire est définie pour trois ans au moins, comprenant notamment des plafonds de dépenses par missions budgétaires ;
- en année impaire, les plafonds par mission pour l'année N sont déclinés au niveau des programmes sans modification de la trajectoire pluriannuelle.

Le macro processus « Elaboration ministérielle d'un budget » interagit avec d'autres macro processus, particulièrement ceux relatifs à l'allocation et la mise à disposition des ressources (MP2), à l'exécution de la dépense (MP3) ou aux traitements de fin de gestion (MP4). L'articulation des différents macro processus est présentée dans le schéma suivant.



La description des interactions entre macro processus est présentée le cas échéant au niveau de chaque groupe d'activités (sous-point Adhérences / interactions) dans la partie « La description du macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget » (2.3) et de façon illustrative dans la partie « L'articulation du macro-processus n°1 avec les autres macro-processus » (2.4).

1.3. Les finalités du macro processus

Le macro processus « Élaboration ministérielle d'un budget » (MP1) a pour objectif de décrire les processus mis en œuvre par les acteurs ministériels pour définir la stratégie budgétaire ministérielle et déterminer les ressources en crédits et en emplois dont l'ouverture est demandée au Parlement dans le PLF.

Le macro processus doit ainsi permettre au ministère :

- d'assurer le caractère soutenable du budget : le projet de budget ministériel doit répondre aux orientations stratégiques du ministère et respecter la trajectoire des finances publiques définie par le Gouvernement ;
- d'assurer la sincérité et la qualité du budget du ministère, notamment par une prévision fondée et étayée des autorisations budgétaires demandées.

Il décrit les activités menées par les acteurs ministériels (ministre, responsable de la fonction financière ministérielle, responsable de programme et le cas échéant les responsables de BOP, ainsi que le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines) pour produire :

- les documents prévus par la LOLF ou par la procédure interministérielle (réunions avec la direction du budget, la direction de la législation fiscale...);
- les documents supports au cycle de décisions internes au ministère.

Le macro processus 1 décrit les activités ministérielles consistant notamment à :

- actualiser la traduction budgétaire des orientations stratégiques ministérielles et présenter des mesures de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses conformes à la trajectoire pluriannuelle définie ;
- analyser l'exécution antérieure des programmes du ministère et la performance réalisée, procéder à une première évaluation de l'exécution de l'année en cours (N-1) ;
- déterminer une évolution tendancielle des ressources pour les années à venir et élaborer une stratégie budgétaire ministérielle ;
- actualiser le dispositif de performance à partir des orientations stratégiques ;
- budgétiser les crédits et les autorisations d'emplois par mission et par programme à partir de la lettre de « cadrage » du Premier ministre qui fixe les grandes orientations du budget, puis de la lettre « plafond » ;
- décliner les plafonds de ressources fixés par mission au niveau de chaque programme et finaliser les documents budgétaires transmis au Parlement en annexes du PLF ;
- préparer le cas échéant les articles du PLF relatifs au ministère ;
- accompagner l'examen du PLF en répondant à l'examen parlementaire des articles et en instruisant les amendements aux dispositions (ressources, articles) ;
- préparer les éléments de communication sur le budget du ministère.

Enfin, la maîtrise des risques budgétaires (i.e. les risques relatifs à la soutenabilité de la gestion et à 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/cadre-gestion-publique/contrôle-interne-budgetaire>

1.4. Structure du macro processus et définition des notions clés

Les processus du macro processus 1 (niveau PX) et les groupes d'activités (niveau PX-Y) associés sont les suivants :

| | |
|---|--|
| P1 – Définir la stratégie budgétaire ministérielle | <ul style="list-style-type: none">P1-1 ■ Actualiser la traduction budgétaire des orientations stratégiques et présenter des mesures de maîtrise de l'évolution structurelle des dépensesP1-2 ■ Analyser l'exécution antérieure des programmesP1-3 ■ Analyser les résultats en termes de performanceP1-4 ■ Déterminer un tendancier et ses impacts budgétaires |
| P2 – Déterminer les ressources et les dispositifs de performance | <ul style="list-style-type: none">P2-1 ■ Budgétiser les ressources par programmeP2-2 ■ Instruire les mesures de transfertP2-3 ■ Elaborer / actualiser les dispositifs fiscauxP2-4 ■ Répartir les plafonds des programmes (ETPT et crédits)P2-5 ■ Actualiser le dispositif de performance (maquette et cibles) |
| P3 – Elaborer les documents budgétaires | <ul style="list-style-type: none">P3-1 ■ Déterminer les éléments de construction de la CACP3-2 ■ Finaliser les documents budgétaires (préparation des articles du PLF, conclusion du PAP) |
| P4 – Accompagner l'examen du PLF | <ul style="list-style-type: none">P4-1 ■ Répondre à l'examen parlementaire des articles du PLFP4-2 ■ Instruire et répartir les amendementsP4-3 ■ Préparer les éléments de communication sur le budget du ministère |

Chacun de ces éléments est décrit dans la deuxième partie de ce document.

1.5. Les éléments structurants du macro processus

La mise en œuvre du macro processus 1 est encadrée par des dispositions législatives, réglementaires et administratives, dont l'origine est supranationale ou nationale :

- le « semestre européen », qui coordonne *ex ante* les politiques économiques et budgétaires de la zone euro, en lien avec le Pacte de stabilité et de croissance ;
- la loi de programmation des finances publiques (LPFP) qui encadre les PLF des années suivantes ;
- les documents de la procédure budgétaire interministérielle qui cadrent ou résultent de la démarche d'élaboration ministérielle du budget ;
- les nomenclatures utilisées au cours de l'élaboration budgétaire : la nomenclature d'activités, la liste des briques de budgétisation et la nomenclature par destination « Mission / Programme / Action / Sous-Action ».

Le semestre européen

Le « semestre européen », est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres de l'Union européenne qui vise à garantir la bonne articulation des mesures prises par les Etats membres pour répondre aux objectifs de croissance, de stabilité et de compétitivité de l'Europe.

Le semestre européen commence chaque année au mois de janvier avec la publication par la Commission européenne de l'examen annuel de la croissance. Ce document fixe les priorités communautaires en matière de relance de la croissance et de créations d'emplois pour l'année à venir.

Chaque Etat membre formule ensuite au mois de mars les orientations stratégiques de ses politiques nationales à partir des priorités communautaires. La stratégie budgétaire à moyen terme est notamment présentée dans un programme national de stabilité.

A partir de ces programmes et de l'évaluation faite par la Commission, le Conseil européen formule des orientations spécifiques pour chaque Etat membre, au mois de juin ou juillet.

Ces orientations fixent un cadre aux procédures d'élaboration budgétaire nationales notamment en termes de maîtrise des équilibres macro-économiques et budgétaires.

Les lois de programmation

Prévues par l'article 34 de la Constitution, des lois de programmation peuvent être adoptées pour déterminer « les objectifs de l'action de l'Etat » dans les politiques publiques qu'il conduit. Les lois de programmation fixent généralement des objectifs déterminés associés à une programmation pluriannuelle des moyens à mettre en œuvre pour les remplir. Les principaux exemples récents de loi de programmation sont :

- la loi de programmation militaire 2014-2019 qui comporte des données budgétaires sur une période de 6 ans ;
- la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui a programmé la création d'emplois sur la durée de la législature 2012 – 2017.

Les lois de finances qui interviennent au cours de la période couverte par la loi de programmation précisent, en cohérence avec la trajectoire définie par la loi de programmation, le montant annuel et la destination des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de la loi de programmation.

La loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) définit une stratégie d'ensemble cohérente et à moyen terme. Elle permet ainsi de décliner les objectifs de finances publiques et de soumettre une trajectoire pluriannuelle au vote du Parlement.

La LPFP définit des objectifs pour l'ensemble des administrations publiques, notamment une trajectoire de solde déclinée par sous-secteur et un objectif d'évolution de l'ensemble des dépenses publiques.

Elle peut également contenir des dispositions plus spécifiques visant à assurer la tenue des objectifs généraux des finances publiques, par exemple la règle d'affectation d'un surplus de recettes (par rapport aux prévisions) à l'amélioration du solde public et la règle de non endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Enfin, la loi fixe une programmation détaillée des dépenses de l'État.

En effet, la loi de programmation des finances publiques définit une double norme d'évolution pour les dépenses de l'État :

- évolution des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes en faveur de l'Union Européenne et des collectivités locales à un rythme inférieur à l'inflation ;
- stabilité voire diminution en valeur de ces mêmes dépenses hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires. Cette trajectoire est déclinée pour chaque politique publique, c'est-à-dire par mission.

La LPFP définit ainsi, pour 3 années au moins, les plafonds des crédits des missions du budget général, constituant le budget triennal de l'État. La dernière annuité constitue le point de départ du nouveau budget triennal portant sur les trois années suivantes.

Ce budget pluriannuel sert de cadre à la préparation des PLF, soumis chaque année au vote du Parlement.

Le cadre organique d'élaboration du budget

Les lois de finances sont encadrées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui en détermine le contenu, la présentation et en régit l'examen et le vote. Les projets de loi de finances sont préparés par le Gouvernement.

La LOLF définit dans ses articles 50 et 51 les documents constitutifs du PLF qui doivent être remis au Parlement. Le macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget décrit la contribution ministérielle à la réalisation de ces documents du Gouvernement.

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 complète les normes nationales par des dispositions procédurales sur la programmation et la gouvernance des finances publiques qui s'imposent aux lois de finances.

Elle a créé en particulier le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui est chargé notamment de rendre un avis sur les hypothèses macroéconomiques – comme les prévisions de croissance – utilisées par le Gouvernement pour préparer les principaux textes qui régissent les finances publiques, avant leur présentation au Parlement.

La procédure budgétaire interministérielle

La réalisation des documents constitutifs du PLF est coordonnée par le ministre chargé du budget pour le compte du Premier ministre. Elle s'appuie sur des documents internes à l'Etat qui permettent de cadrer et d'organiser la procédure interministérielle d'élaboration budgétaire (exemples : lettre de cadrage, lettres plafond...).

Le déroulement de l'ensemble de la procédure administrative jusqu'au dépôt du PLF devant le Parlement est piloté par la direction du budget notamment au moyen de circulaires budgétaires.

Les nomenclatures utilisées au cours de l'élaboration budgétaire

L'élaboration budgétaire s'appuie principalement sur les nomenclatures suivantes :

La nomenclature d'activités

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

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.

La nomenclature des briques de budgétisation

Cette nomenclature élaborée par la direction du budget et le ministère permet pour chaque programme du budget de l'Etat de décrire les principaux agrégats de dépense par nature homogène. Selon les politiques publiques portées par le programme, ce sont le cas échéant les dispositifs d'intervention, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel, les grands projets d'investissement ou les opérateurs. Chaque brique doit correspondre à un seul niveau de regroupement (activité, OB, OP, OS) dans la nomenclature d'activités.

Cette nomenclature sert d'appui aux échanges sur l'ensemble de la phase administrative tant d'élaboration de la stratégie ministérielle que de détermination de la ressource. Sur proposition des responsables de programme (RPROG) et/ou du responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) et en accord avec la direction du budget, cette nomenclature peut faire l'objet d'ajustements.

La nomenclature par destination « Mission / Programme / Action / Sous Action »

A l'issue des travaux de détermination des ressources, leur répartition au sein des documents budgétaires (projets annuels de performances) s'effectue à partir de la nomenclature « Mission / Programme / Action / Sous-action ».

La LOLF a introduit une nomenclature par destination afin de rendre plus compréhensible et lisible l'action de l'État. La présentation de l'information budgétaire est faite par politique publique et plus uniquement par nature de dépense. Les modalités de construction et d'évolution de cette nomenclature sont précisées dans le recueil des règles de comptabilité budgétaire.

Conformément à la LOLF, le gouvernement présente au moment du débat d'orientation des finances publiques (fin juin N-1) la liste des missions et programmes du budget de l'État envisagés pour le prochain PLF, ainsi que les objectifs et indicateurs de performances associés à chaque programme.

La stabilité et l'articulation des différentes nomenclatures doivent être recherchées par les acteurs ministériels en coordination avec la direction du budget afin de limiter le retraitement des données. En effet, les nomenclatures doivent être stables afin de permettre au sein d'un exercice de comparer l'autorisation, la programmation et l'exécution. La stabilité des nomenclatures permet également d'assurer des comparaisons entre différents exercices et ainsi d'analyser des séries longues de données.

2. La description du macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget

2.1. Référentiel des fonctions associées au macro processus

Le macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget fait intervenir les principales fonctions suivantes :

- ministre ;
- responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) ;
- responsable de programme (RPROG) ;
- responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) ;
- contrôleur budgétaire (CB) ;
- direction du budget (DB).

Leur rôle respectif dans le macro processus est détaillé ci-dessous.

D'autres fonctions peuvent intervenir ponctuellement dans le macro processus (responsable ministériel de la gestion des ressources humaines et opérateurs). En tout état de cause, l'ensemble des fonctions par macro processus est retracé dans le document « [MPO - manuel de lecture des macro processus](#) ».

Le ministre

Le ministre arrête la stratégie budgétaire ministérielle résultant des orientations de politiques publiques prises, puis le projet ministériel de budget qui sera présenté par le RFFIM à la direction du budget, au cours de la procédure budgétaire. Il procède notamment aux arbitrages en matière de répartition des ressources entre programmes, en cohérence avec les orientations stratégiques qu'il a définies.

La validation du choix des objectifs, des indicateurs de performances et de leur cible est faite par le ministre lors de la validation du projet ministériel de budget au sein duquel figure la performance.

Par la suite, le ministre soutient pour son périmètre, le projet de budget de l'Etat, lors de l'examen du PLF par le Parlement.

Le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM)

Sans préjudice des autres fonctions que le ministre peut lui confier, le RFFIM est responsable de l'organisation, du pilotage et de la cohérence des processus ministériels d'élaboration budgétaire.

Il est ainsi chargé de cadrer les principales étapes de la procédure d'élaboration ministérielle du budget. Ce cadrage comprend notamment l'organisation des différentes activités, les instructions et les éléments de calendrier à destination de l'ensemble des intervenants ministériels du macro processus.

Le RFFIM assure la maîtrise et la centralisation de l'information financière diffusée à l'extérieur du ministère (réunions interministérielles, communication institutionnelle...). Il apprécie la pertinence, la qualité et la fiabilité des données financières utilisées et diffusées. Il est chargé de la production, de la vérification et de la consolidation des principales données financières du ministère. Il est le point d'entrée et de sortie pour la transmission des informations financières entre le ministère et les acteurs externes (ministère chargé du budget, Premier ministre, Cour des comptes, Parlement). Il dispose à ce titre d'un accès complet et direct à l'information financière ministérielle et à ses sous-jacents. A cet effet, il a accès à l'ensemble des systèmes d'information financière du ministère et, à sa demande, aux systèmes contenant des données nécessaires à la fiabilisation de l'information financière.

Il propose au ministre, en lien avec chaque RPROG, les mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses cohérentes avec la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et le programme de stabilité établi dans le cadre du « semestre européen ». Il assure, avec la collaboration du responsable ministériel de la gestion des ressources humaines, la synthèse ministérielle et la cohérence de la masse salariale, du plafond et des schémas d'emplois.

Le RFFIM assure un rôle d'analyse et de synthèse des documents actualisés par les RPROG. A ce titre, le RFFIM vérifie la cohérence des demandes d'autorisations budgétaires des RPROG avec la stratégie ministérielle budgétaire annuelle et pluriannuelle.

Il exerce ses missions en lien avec les responsables de programme et, le cas échéant, le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines qui communique les éléments relatifs à la stratégie ministérielle des ressources humaines.

En lien avec les RPROG, le RFFIM propose les objectifs et indicateurs de performances pour la mission ainsi que les cibles à atteindre.

Enfin, en lien avec chaque RPROG, le RFFIM organise et pilote les travaux d'élaboration des documents budgétaires (projets annuels de performances, dossiers de réunion). Il présente notamment la position ministérielle lors des réunions de la procédure budgétaire interministérielle avec la direction du budget.

Le responsable de programme (RPROG)

Le RPROG met à jour les priorités du programme et propose des mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses, dans le respect des orientations stratégiques définies par le ministre.

Il établit le projet de budget et le projet de performances sur le périmètre de son programme dans le respect des orientations du gouvernement, du ministre et des éléments de cadrage du RFFIM. Dans ce cadre, il :

- analyse les déterminants de la dépense publique ;
- assure la cohérence des données budgétaires transmises par les opérateurs dont il a la tutelle ;
- propose les objectifs et définit les indicateurs de performances permettant de mesurer leur atteinte ;
- détermine les demandes d'autorisations budgétaires en crédits et en autorisations d'emploi.

Il établit le projet annuel de performances, prévu à l'article 51 de la LOLF. Il présente dans ce document les orientations stratégiques et les objectifs du programme. Il justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés.

Le RPROG organise les sollicitations des RBOP et des opérateurs en fonction des enjeux spécifiques en termes budgétaires.

Le responsable de BOP (RBOP)

A la demande du RPROG, le RBOP transmet des éléments d'information qui permettent au RPROG d'alimenter la réflexion sur la stratégie budgétaire.

Dans ce cadre, le RBOP contribue aux activités menées par le RPROG afin de :

- analyser l'exécution antérieure des programmes (N-2 et auparavant) et justifier l'écart entre le budget prévisionnel et le budget réalisé N-2 ;
- présenter les déterminants de ses prévisions de dépenses ;
- déterminer les autorisations budgétaires, dans le cadre des travaux de budgétisation des ressources menées par le RPROG ;
- rédiger le projet annuel de performances ; il peut notamment donner des éléments de justification des crédits.

Le contrôleur budgétaire (CB)

Dans le cadre du macro processus d'élaboration ministérielle d'un budget, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) participe aux différents travaux tout au long de la procédure budgétaire.

Il intervient notamment afin de :

- valider l'analyse de l'exécution des années passées ou de l'année en cours ;
- valider les modifications des nomenclatures budgétaires (nomenclature d'activités, nomenclature par destination) en concertation avec la direction du budget ;
- valider les clés et schémas de répartition de la comptabilité d'analyse des coûts.

Il peut être sollicité pour conseil et expertise technique (exemple : contre-expertise sur le tendancier).

La direction du budget (DB)

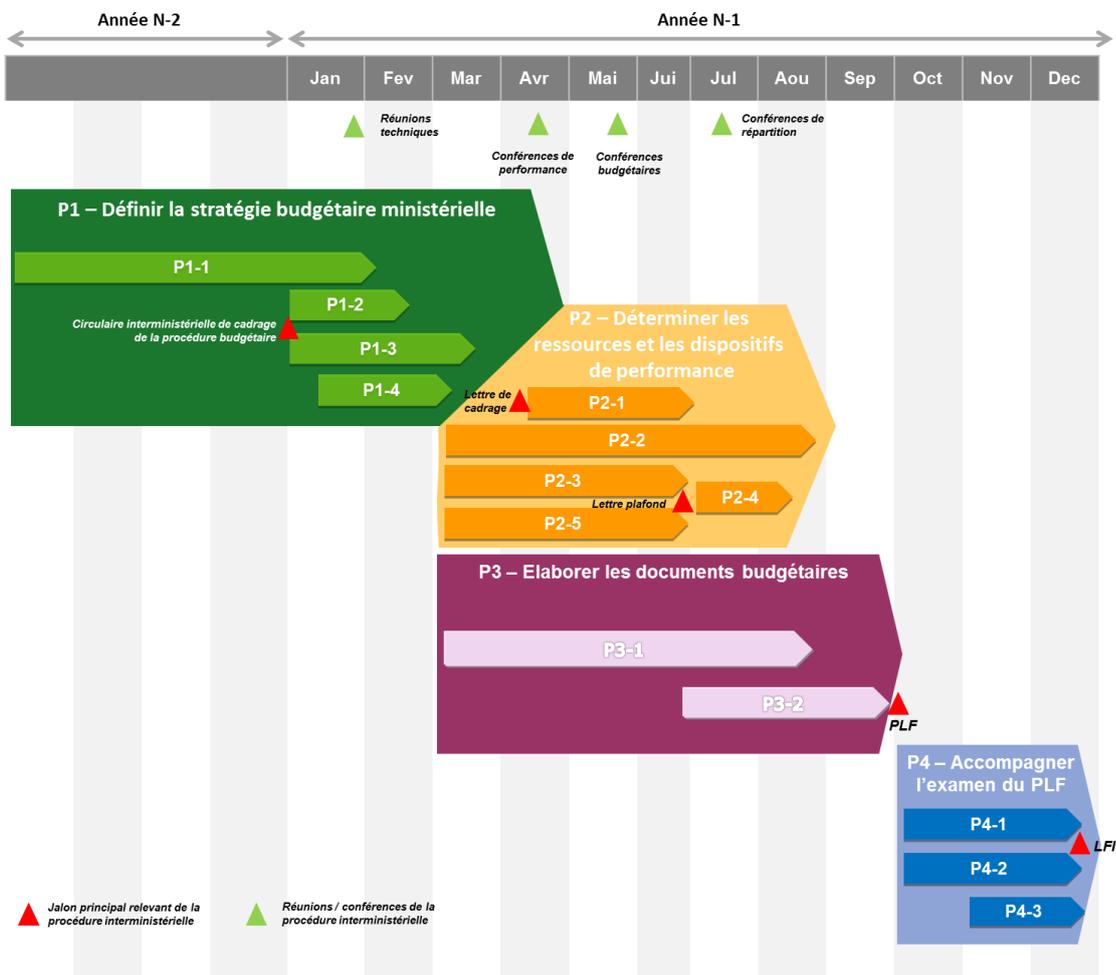
A partir du cadrage du Premier ministre, la direction du budget élabore le PLF. Elle supervise la production de l'ensemble des documents annexés en tant que garante de la qualité des informations transmises au Parlement. Elle définit et suit la procédure d'élaboration des lois de finances.

Du fait des impératifs liés à la soutenabilité des finances publiques et avec l'objectif de maîtrise des dépenses publiques, la direction du budget élabore une programmation pluriannuelle des finances publiques (toutes administrations publiques confondues), intégrant des propositions de réformes, d'économies structurelles et de gouvernance des dépenses publiques.

En amont de la préparation budgétaire, la direction du budget réalise un projet de budget qui est comparé avec celui du ministère. A ce titre, pour chaque ministère, elle effectue un travail d'analyse de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques et identifie des pistes de réformes structurelles à moyen terme s'appuyant sur des sous-jacents identifiés. Cette analyse, interne à la direction du budget, permet de dégager des propositions d'orientations qui seront comparées aux positions ministérielles de manière contradictoire.

2.2. Le calendrier global du macro processus

Le calendrier budgétaire suivant présente l'articulation des différents processus qui composent le macro processus « Elaboration ministérielle du budget ».



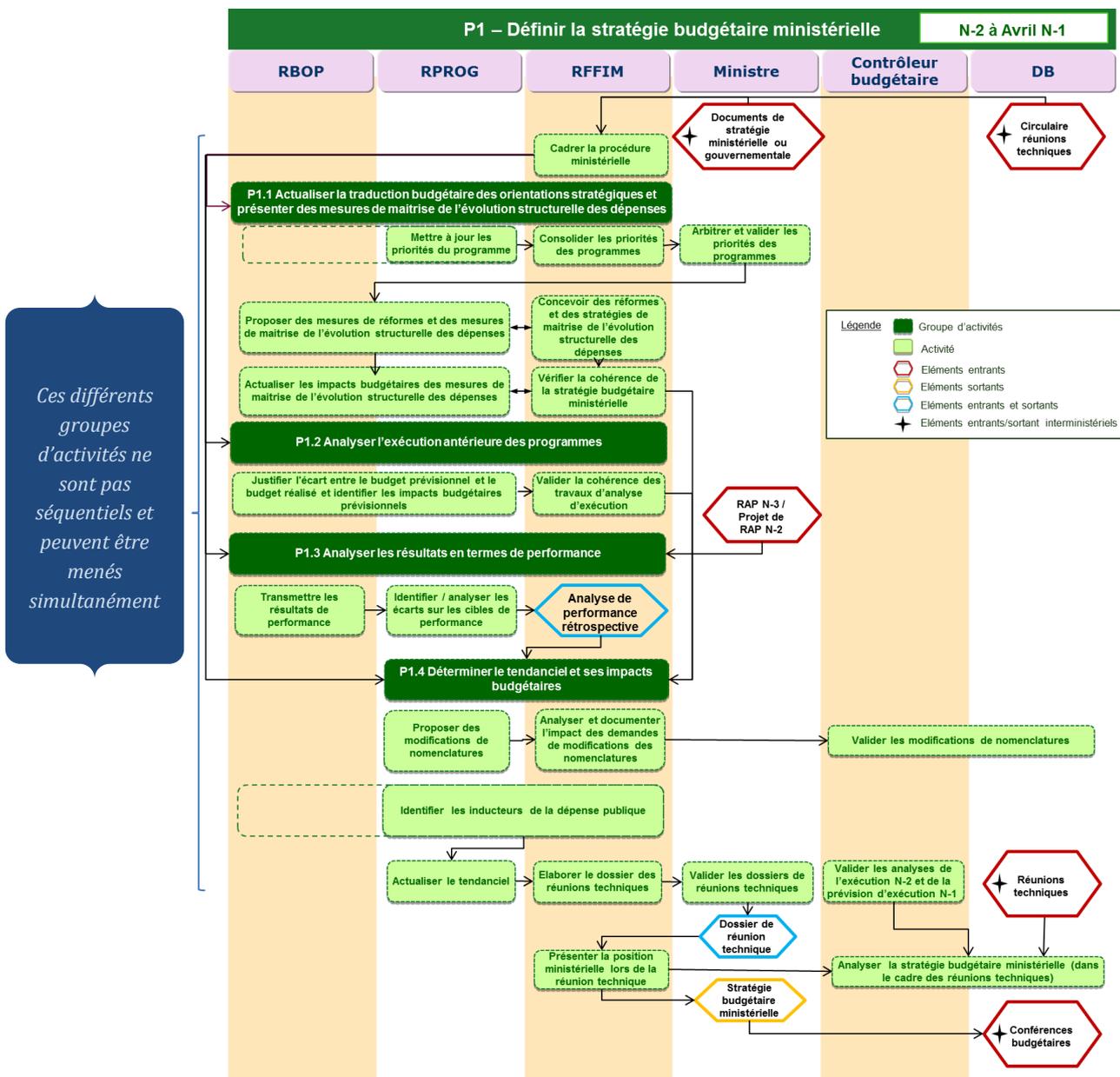
2.3. Description des processus

P1 - Définir la stratégie budgétaire ministérielle

La première étape de la préparation du budget de l'année N, consiste à définir ou actualiser les grandes lignes de la stratégie budgétaire ministérielle - qui peut se traduire par une loi de programmation - à partir de la fin du second semestre N-2. Ce processus comporte différents groupes d'activités qui peuvent être menés simultanément :

- définir, actualiser et ajuster les priorités ministérielles ;
- rechercher des réformes structurantes ;
- procéder à la documentation des ajustements nécessaires pour respecter la trajectoire des finances publiques ;
- analyser rétrospectivement l'exécution N-2 ;
- de façon plus prospective, définir l'évolution tendancielle des dépenses.

Dans le cadre de la trajectoire des finances publiques, la stratégie budgétaire ministérielle s'affine progressivement et fait l'objet d'itérations avec la direction du budget lors des réunions techniques puis des conférences budgétaires.



P1.1 - Actualiser la traduction budgétaire des orientations stratégiques et présenter des mesures de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses

• Définition / description

Le ministère doit déterminer dans un premier temps les autorisations budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des orientations stratégiques arrêtées par le gouvernement et/ou le ministre.

Chaque ministère ne dispose pas nécessairement d'une démarche systématisée de formalisation d'une stratégie ministérielle. Dans certains cas, les missions du ministère peuvent être définies dans des documents de portée stratégique pluriannuelle (exemples : livre blanc, loi de programmation militaire, etc.). Dans les autres cas, c'est généralement un document de stratégie ministérielle qui identifie les priorités en matière de missions à mener et les moyens associés. La stratégie prend en compte les orientations macroéconomiques et budgétaires qui sont prévues dans le cadre du Semestre Européen.

A partir de ces éléments, une stratégie budgétaire ministérielle doit être élaborée. Son calendrier d'élaboration est variable selon les ministères. Il peut débuter dès le mois d'août N-2 et s'achever jusqu'à fin avril N-1.

La stratégie prend en compte les mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses. Elle s'appuie sur une analyse de l'exécution antérieure des programmes et des résultats de performances. Elle sera discutée avec la direction du budget dans le cadre de la procédure budgétaire interministérielle.

Cadrage de la procédure ministérielle

La direction du budget adresse au RFFIM en décembre N-2 un calendrier prévisionnel de la procédure interministérielle pour l'élaboration du budget N de l'Etat. Elle définit notamment les principaux jalons de la procédure, le calendrier et le format des dossiers des réunions.

A partir de ces éléments, le RFFIM est chargé d'organiser la procédure budgétaire au sein de son périmètre ministériel. Il adresse un cadrage aux RPROG qui précise les modalités de préparation ministérielle de la stratégie budgétaire. Il rappelle les orientations stratégiques ministérielles et peut donner de premières indications sur les modalités de leur traduction budgétaire.

Mise à jour et validation des priorités du programme

A partir du cadrage, chaque RPROG évalue l'évolution tendancielle des dépenses, actualise les priorités de son programme et fait une première ébauche des impacts budgétaires.

Durant l'actualisation des priorités, le RPROG peut solliciter des RBOP et des opérateurs la transmission d'informations plus précises en fonction des enjeux spécifiques, notamment sur les déterminants de leurs dépenses.

La consolidation des priorités des programmes du ministère est réalisée par le RFFIM qui la transmet au ministre.

Le ministre arrête les priorités des programmes et valide ainsi le cadre pour la préparation de la stratégie budgétaire. Ce cadre pourra faire l'objet d'inflexions ultérieures dans le cas, par exemple, d'une revue des priorités ministérielles, d'une modification de la trajectoire des finances publiques ou de modifications de la stratégie gouvernementale.

Recherche et proposition de mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses

A partir des priorités validées par le ministre, chaque RPROG est chargé d'identifier des mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses pour l'Etat et ses opérateurs sur son périmètre. A la demande du RPROG, les RBOP et/ou les opérateurs contribuent à l'identification de ces mesures.

Ces propositions de mesures doivent permettre au ministère de répondre, le cas échéant, à la contrainte de ressources et à la demande d'économies qui seront discutées lors des réunions techniques et des conférences budgétaires avec la direction du budget.

Conception de réformes et stratégies de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses

En relation avec les RPROG, le RFFIM évalue l'efficacité et l'efficacités des dépenses du ministère et identifie des pistes d'évolutions possibles.

Le RFFIM peut s'appuyer sur les rapports des corps d'inspections ministérielles, de la Cour des comptes et du Parlement ou sur des comparaisons internationales. Il peut également conduire ses propres travaux d'études et constituer des bases de données ou des modèles spécifiques de prévisions. Ces mêmes outils peuvent lui permettre d'étayer également les nouvelles réformes.

Sur la base de ces travaux, il formule, en liaison avec les RPROG, des axes de stratégies de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses et des propositions de mesures étayées, visant à dégager des économies et/ou améliorer un service ou une politique publique.

Actualisation des impacts budgétaires des mesures de réforme et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses

A partir des propositions de réformes identifiées, le RPROG détermine les demandes d'autorisations budgétaires qui en résultent. Cette actualisation peut s'appuyer sur des échanges avec les RBOP et les opérateurs.

Les autorisations budgétaires sont estimées pour chaque année du budget triennal, ce qui permet d'esquisser un premier tendancier pour le budget ministériel.

Vérification de la cohérence de la stratégie budgétaire ministérielle

Le RFFIM fait la synthèse des propositions de mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses proposées par les RPROG.

Il procède à leur revue au regard des économies structurelles qu'il a pu identifier. Il analyse la solidité des sous-jacents et vérifie en lien avec chaque RPROG que les propositions sont précisément valorisées et documentées. Il veille particulièrement à ce que les incidences pluriannuelles des mesures de réforme (mesures nouvelles, mesures d'économies structurelles) soient identifiées.

Le RFFIM opère la synthèse de ces travaux, présentée par mission, par programme et le cas échéant par opérateur en distinguant les principaux types de dépenses (dépenses de personnel, dépenses d'investissement, d'intervention, de fonctionnement, etc.).

A partir de ces éléments, le RFFIM établit une première version du tendancier de la dépense et la liste des mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses.

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

La stabilisation tardive des projets de réforme peut affecter la sincérité de la stratégie budgétaire ministérielle présentée par le ministère à la direction du budget.

- **Interactions / points d'adhérence**

Les orientations stratégiques gouvernementales et notamment l'agenda politique influent sur cette phase de l'élaboration budgétaire.

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités permet de définir les premières mesures de réformes et de maîtrise de l'évolution structurelle des dépenses qui seront notamment présentées dans le dossier préparatoire aux réunions techniques et aux conférences budgétaires avec la direction du budget.

P1.2 - Analyser l'exécution antérieure des programmes

• Définition / description

Afin de fiabiliser le tendancier, chaque RPROG procède, en parallèle de l'identification et du chiffrage des mesures de réforme, à l'analyse de l'exécution budgétaire de N-2 et des années antérieures.

Cette analyse consiste notamment à **identifier les écarts entre le budget initial et le budget réalisé**. Elle peut s'appuyer sur des échanges avec les RBOP et les opérateurs. Le RPROG construit pour chaque écart une explication argumentée.

Cette analyse retrace également l'évolution des principales dépenses portées par son programme au cours des dernières années. La prise en compte des données d'exécution antérieure, des échéanciers d'AE et de CP actualisés, ainsi que des travaux d'actualisation de la programmation réalisés au cours de l'exercice N-2 contribuent à affiner le niveau des demandes d'autorisations budgétaires. Les RBOP peuvent participer à l'exercice en transmettant les informations liées notamment aux restes à payer et au cadencement des échéanciers de paiement.

Le RFFIM fait la **synthèse** des facteurs d'écarts et opère un **contrôle de la cohérence des travaux d'analyse de l'exécution** réalisés par les RPROG. Pour la masse salariale et les autorisations d'emplois, le RFFIM, en liaison avec le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines, s'appuie sur les tableaux du document de gestion prévisionnelle des effectifs et des crédits de personnel (DGPECP). Le RFFIM analyse les écarts entre les prévisions d'autorisations d'emploi de la LFI N-2 et les réalisations constatées. En liaison avec le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines, les RPROG et les RBOP, il détaille la gestion des autorisations d'emplois par catégorie ainsi que les coûts correspondants.

Cette étape est nécessaire en ce qu'elle permet de tirer des enseignements de l'exécution passée pour mieux préparer la gestion en cours et celle des années suivantes.

• Points de vigilance sur la qualité du processus

Une attention particulière doit être portée à la qualité et à la convergence des analyses réalisées par les RBOP, les RPROG et le RFFIM. Une revue d'appréciation de la qualité des analyses et des prévisions peut également être effectuée par le CBCM.

L'instabilité ou l'articulation insuffisante des nomenclatures (destination, briques de budgétisation, activités) peut entraîner une charge d'activité supplémentaire, et présenter un risque en matière de fiabilité des données.

• Interactions / points d'adhérence

Cette analyse de l'exécution budgétaire de l'année antérieure est basée :

- d'une part sur les données d'exécution résultant des macro processus n°3 – « exécution de la dépense », n°5 – « exécution des recettes non fiscales » et n°8 – « pilotage de la masse salariale et des emplois »
- d'autre part sur l'actualisation de la programmation budgétaire par activité réalisée dans le cadre du macro-processus n°2).

Elle alimente le processus des traitements de fin de gestion (macro processus n°4) relatif à l'élaboration de la loi de règlement de N-2, notamment la production des rapports annuels de performances et les réponses aux questionnaires de la Cour des comptes relatifs au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (article 58 de la LOLF). L'analyse des écarts entre le vote et l'exécution est notamment restituée dans le rapport annuel de performances de chaque programme.

Les éléments d'analyse contribuent à la réalisation des documents prévisionnels de gestion de l'année N-1 (Processus P2 du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources).

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités permet d'élaborer les éléments relatifs à l'analyse de l'exécution antérieure des programmes et de justification des écarts du dossier préparatoire aux réunions techniques avec la direction du budget.

P1.3 - Analyser les résultats en termes de performance

- **Définition / description**

Chaque **RBOP transmet** au RPROG les informations relatives à l'exécution et aux résultats obtenus sur le périmètre du budget opérationnel de programme.

Chaque RPROG procède à l'analyse des résultats en termes de performance à partir des résultats transmis ou collectés auprès des RBOP. **Il identifie les écarts entre les cibles de performances définies et les résultats obtenus.**

A ce titre, le RPROG :

- présente les résultats effectivement atteints à la fin de l'année N-2. Il compare les résultats aux cibles prévues et, pour chacun d'entre eux, explique les écarts significatifs à partir d'une analyse des déterminants de la dépense ;
- facilite la compréhension et l'interprétation de l'information sur la performance en effectuant des points de comparaison entre les précédents exercices budgétaires, afin de dégager la tendance et son influence sur les résultats récents ;
- examine les inducteurs de la performance : facteurs exogènes, événements particuliers, facteurs internes, etc. Il précise le niveau de ressources réellement utilisé par rapport aux prévisions.

L'examen de ce qui a été réalisé, notamment à partir du RAP N-3 et du projet de RAP N-2, permet au RPROG d'identifier les incidences sur les prochains budgets : évolution de la stratégie, ajustement des indicateurs, des objectifs stratégiques et opérationnels, changement du mode d'action ou de gestion, etc.

L'existence de stratégies appuyées par des indicateurs et des résultats de performance permet d'étayer et d'éclairer les demandes de ressources, à travers l'analyse de performance rétrospective.

Les RPROG transmettent ces éléments au RFFIM.

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

L'information sur la performance doit dépasser la simple description de la consommation des moyens ou du volume d'activité, pour montrer comment, dans le cadre des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus au meilleur coût. Le but est de concentrer l'attention des décideurs publics sur la conception même des politiques financées par l'État ainsi que sur la façon d'améliorer les conditions de leur mise en application (ex : simplification administrative), plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à augmenter les moyens.

- **Interactions / points d'adhérence**

Cette étape participe à la définition de la stratégie budgétaire ministérielle en ce qu'elle permet aux RPROG de réorienter les interventions du ministère, d'identifier ou d'adapter des leviers d'amélioration de performance opérationnelle (lissage d'activités, simplification administrative, résolution des anomalies...), d'améliorer ou de simplifier les objectifs et indicateurs de performances. Elle est nécessaire pour apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques et pour mieux préparer la gestion en cours et celle des années suivantes.

Cette analyse des résultats en matière de performance prépare donc les travaux d'actualisation des indicateurs de performances, travaux qui peuvent entraîner la modification de la maquette de présentation des documents budgétaires (objectifs et indicateurs). L'analyse des résultats en

matière de performance alimente les processus des traitements de fin de gestion (macro processus n°4) relatif à l'élaboration de la loi de règlement de N-2, notamment la production des rapports annuels de performances et les réponses aux questionnaires de la Cour des comptes relatifs au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (article 58 de la LOLF). L'analyse des écarts entre le vote et l'exécution est notamment restituée dans le rapport annuel de performances de chaque programme.

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités permet d'élaborer une analyse de la performance passée qui alimente les commentaires du dossier de la réunion technique et des conférences budgétaires.

P1.4 - Déterminer un tendancier et ses impacts budgétaires

- **Définition / description**

Le **RPROG** et le **RFFIM** mènent des **travaux d'analyse** destinés à identifier de manière précise les **déterminants de chaque dépense publique**. L'objectif est notamment de valoriser l'évolution de certaines dépenses et d'en déterminer la rigidité ou le dynamisme, notamment les dépenses indexées sur l'inflation, les dépenses de masse salariale ou certaines dépenses d'intervention dont l'évolution est très élastique par rapport au nombre de bénéficiaires. Des RBOP et des opérateurs peuvent être sollicités lors de ces travaux.

Au vu de l'analyse de l'exécution antérieure des programmes et des mesures de réforme envisagées, le **RPROG** actualise le **tendancier** des autorisations budgétaires pour chaque année du budget triennal. Il propose ce tendancier au RFFIM.

A partir des contributions des RPROG, le **RFFIM** élabore un **dossier préparatoire aux réunions techniques** qu'il soumet à la **validation du ministre**. Ce dossier est établi conformément au cadrage donné par la direction du budget.

Il comporte :

- une première prévision d'exécution pour l'année N-1 des crédits hors titre 2, de la masse salariale et des autorisations d'emplois ;
- une première évolution du tendancier des dépenses pour chaque année du triennal et des propositions d'économies ;
- un volet opérateurs présentant les évolutions de périmètre, des plafonds d'emplois et des dépenses et recettes ;
- une revue sur les dépenses à forts enjeux et dont la nature permet d'évaluer les sous-jacents tendanciers : dépenses de guichet, masse salariale, échéanciers de crédits de paiement et le cas échéant contrats de projet Etat-régions.

Par ailleurs, en amont des réunions techniques et jusqu'aux conférences budgétaires, le **RPROG** peut **proposer des modifications de maquettes (missions, programmes), de la nomenclature par destination et de la nomenclature d'activités**, dont l'impact est **analysé et documenté par le RFFIM**. Ces modifications sont ensuite **validées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, puis par la direction du budget**. Les modifications de maquettes font l'objet d'une validation en réunion interministérielle en juin préalablement aux conférences de répartition.

Le RFFIM présente la position ministérielle lors des réunions techniques avec la direction du budget. En préparation de ces réunions techniques, le **contrôleur budgétaire et comptable ministériel apprécie pour le compte de la direction du budget les données des réunions techniques (exécution N-2, prévision d'exécution N-1)**.

Les réunions techniques ne donnent pas lieu à arbitrage à ce stade mais permettent au ministère de présenter, le cas échéant, une première version de sa stratégie budgétaire.

A l'issue de ces réunions techniques, le RFFIM peut produire un compte rendu à destination du ministre qui présente les observations obtenues de la direction du budget sur la stratégie budgétaire ministérielle.

Le RFFIM, sous l'autorité du ministre et en coordination avec chaque RPROG, stabilise et affine la stratégie budgétaire ministérielle qui servira de base aux échanges avec la direction du budget lors du processus de détermination des ressources (P2).

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

Il est nécessaire d'harmoniser les formats de l'analyse de l'exécution, de la programmation et des projets de budgets. A minima, il conviendra de distinguer lors des différentes étapes de préparation ou d'analyse budgétaires :

- les crédits correspondant à la mise en œuvre des priorités stratégiques ;
- les crédits correspondant aux dépenses inéluctables ;
- le cas échéant, les crédits correspondant à des mesures de réforme.

- **Interactions / points d'adhérence**

La définition de la stratégie budgétaire ministérielle permet d'enclencher les travaux de budgétisation et de documenter les demandes d'autorisations budgétaires (processus 2 du macro processus n°1).

La stratégie budgétaire ministérielle permet de cadrer les orientations sur les objectifs et les ressources pour les acteurs ministériels de la gestion budgétaire (processus 1 du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources).

La détermination du tendancier s'alimente par ailleurs des travaux issus :

- des actualisations de la programmation intervenues au cours de l'année N-2 (processus 3 du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources ; MP3, MP5 et MP8) ;
- de la finalisation de la programmation initiale ministérielle au titre de l'année N-1 (processus 2 du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources).

Par son caractère pluriannuel et son mode de construction ascendant (expression du RBOP vers le RPROG), la programmation budgétaire par activité permet au RFFIM et au RPROG de disposer d'informations afin de fiabiliser le tendancier budgétaire et les demandes d'autorisations budgétaires pour le budget triennal en préparation.

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités aboutit à l'élaboration d'une stratégie budgétaire ministérielle, présentée en conférences budgétaires à la direction du budget puis ajustée le cas échéant.

P2 - Déterminer les ressources et les dispositifs de performance

A partir de la première version de la stratégie budgétaire élaborée par le ministère, la phase de détermination des autorisations budgétaires s'engage entre le ministère et la direction du budget. Le Premier ministre adresse une lettre de « cadrage » à chaque ministre, généralement au cours du 1^{er} trimestre, qui fixe les grandes orientations budgétaires et qui peut être assortie de premières mesures chiffrées pour les programmes du ministère ou de règles transversales à respecter selon la nature de la dépense (investissement, fonctionnement, dépenses de guichet, opérateurs). Elle permet d'ouvrir la négociation sur les crédits et les autorisations d'emplois demandés.

En parallèle, les dispositifs fiscaux sont également examinés en conférence fiscale avec la direction de la législation fiscale (DLF).

La position du ministère est ensuite présentée en conférence budgétaire à la direction du budget. Les propositions non partagées entre le ministère, la DLF et la DB font l'objet d'arbitrages dont la « lettre-plafond » constitue l'aboutissement.

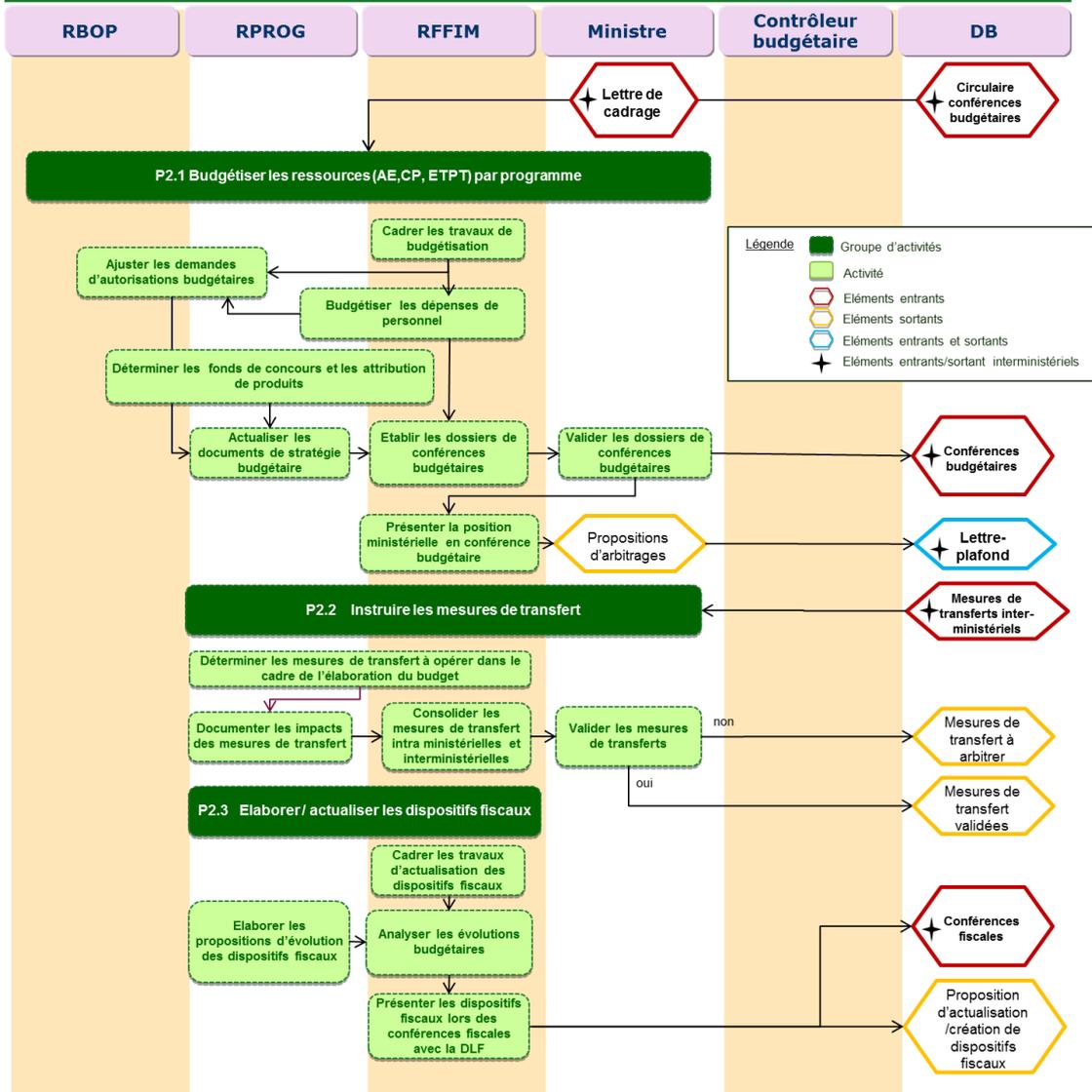
Les transferts de crédits entre programmes sont examinés parallèlement dans le cadre d'un processus *ad hoc* et font si nécessaire l'objet d'un arbitrage interministériel.

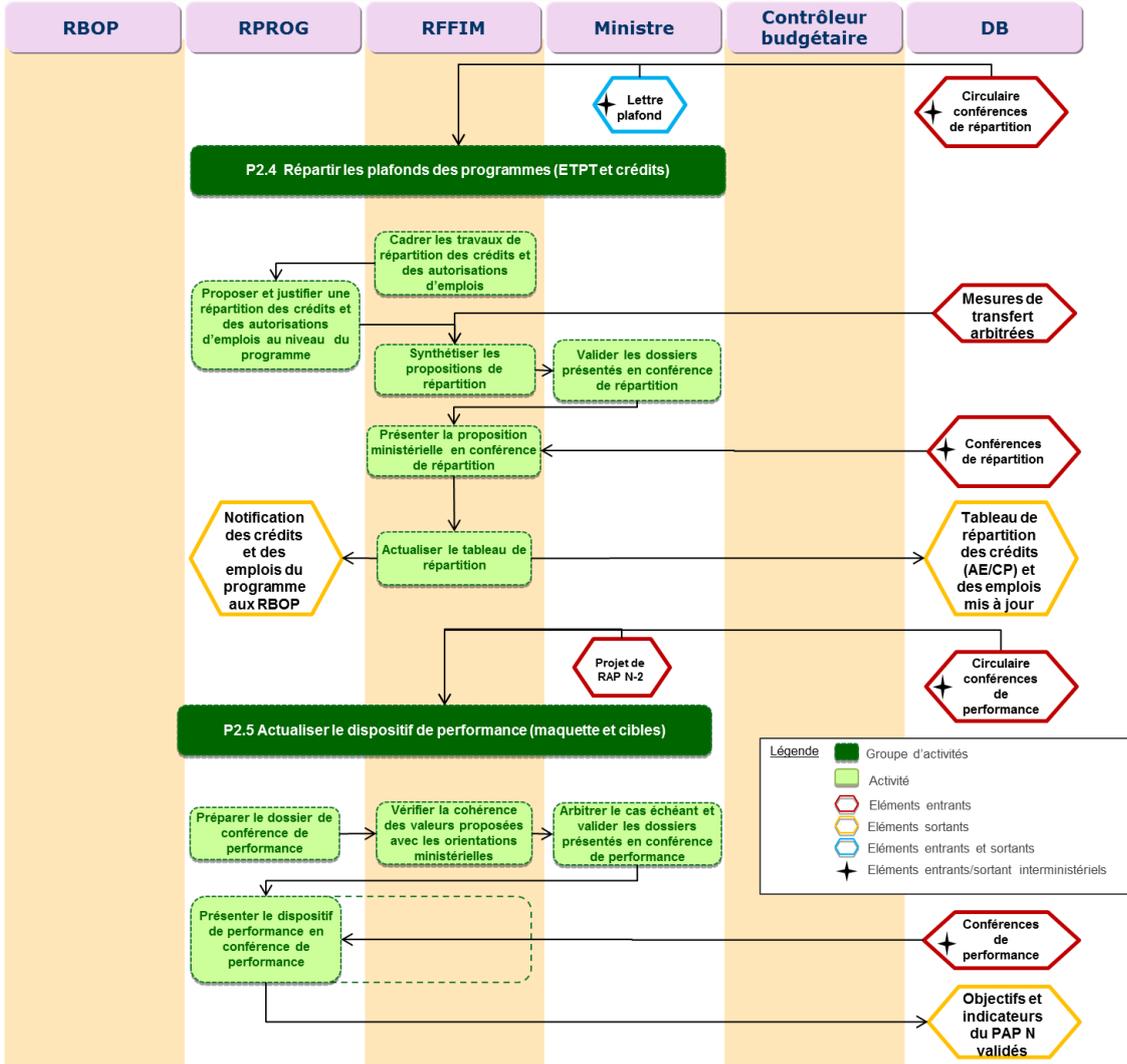
La proposition de répartition entre les programmes des ressources arrêtées au niveau de la mission est ensuite examinée avec la direction du budget dans le cadre de la conférence de répartition. Cette conférence permet d'arrêter au programme et à l'euro les crédits du PLF.

Enfin, ces travaux conduisent à la détermination des dispositifs de performance.

P2 –Déterminer les ressources et les dispositifs de performance (1/2)

Mars à Août N-1





P2.1 - Budgétiser les ressources par programme

• Définition / description

Cadrage des travaux de budgétisation

Le Premier ministre adresse à chaque ministre une lettre de « cadrage » fixant les grandes orientations du budget N et, le cas échéant, du budget triennal.

A l'issue de cet envoi, la direction du budget adresse à chaque RFFIM une circulaire précisant les modalités de la procédure de budgétisation des ressources.

A partir de ces éléments, le RFFIM cadre les travaux de budgétisation du ministère. Il précise notamment :

- les modalités de préparation de la conférence budgétaire ;
- les travaux relatifs à la détermination et au traitement des mesures de transfert ;
- le cas échéant, l'actualisation des dispositifs fiscaux et la détermination de leur impact sur le niveau des autorisations budgétaires.

Budgétisation des dépenses de personnel

La budgétisation des dépenses de personnel a pour objectif de déterminer les ressources en crédits et en autorisations d'emplois à ouvrir. Ces ressources doivent être budgétisées par rapport à un cadre stratégique, en cohérence avec les orientations en matière de ressources humaines.

Le RFFIM accède en tant que de besoin aux informations physico-financières dont disposent les RPROG ainsi que le cas échéant les RBOP et/ou le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines. Il conduit, tout au long de la procédure d'élaboration budgétaire, un dialogue avec ces acteurs sur les hypothèses budgétaires relatives au titre 2, aux emplois et à la planification des mesures catégorielles, ainsi que sur la construction de la masse salariale et des plafonds d'emplois des opérateurs sous tutelle.

Le RFFIM détermine les autorisations budgétaires demandées selon les modalités décrites dans le macro-processus n°8 - Pilotage de la masse salariale et des emplois.

Le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines participe au niveau ministériel à la prévision des dépenses de personnel en autorisations d'emplois et en masse salariale en lien avec le RFFiM, les responsables de programme et le cas échéant les RBOP lorsque les crédits de titre 2 sont regroupés au sein d'un même programme.

Ce responsable ministériel de la gestion des ressources humaines contribue à la répartition du plafond ministériel d'autorisations d'emplois entre les programmes.

Ajuster les demandes d'autorisations budgétaires

A partir des mesures demandées dans la lettre de « cadrage », le RPROG actualise les demandes d'autorisations budgétaires, en prenant également en compte les travaux de budgétisation des dépenses de personnel. Il peut demander aux RBOP d'ajuster les projets de dépenses envisagés, notamment dans le cadre de la finalisation de la programmation budgétaire par activité (processus 2 du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources).

Détermination des fonds de concours et des attributions de produits (le cas échéant)

Le RFFIM et les RPROG déterminent les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attributions de produits (ADP) qui constitueront des ressources pour l'exécution budgétaire.

Le ministère peut également être concerné par des ressources complémentaires (produits issus de la cession d'éléments du patrimoine matériel ou immatériel de l'Etat : fréquences, participation financière de l'Etat, actifs immobiliers...) retracées dans des comptes d'affectation spéciale. Le

RFFIM veille – en liaison avec les RPROG concernés - à la fiabilité des prévisions d'obtention et d'exécution de ces ressources et analyse leur impact sur la soutenabilité de la stratégie budgétaire ministérielle.

Le RFFIM consolide les informations relatives à la création, au maintien ou à la suppression des fonds de concours et des attributions de produits (examen des FDC / ADP de faible montant, inactifs). Ces informations devront être documentées dans le projet annuel de performances.

Finalisation de la stratégie budgétaire ministérielle

Le **RPROG actualise les documents de la stratégie budgétaire ministérielle** relatifs au programme dont il a la responsabilité et les transmet au RFFIM.

Le RFFIM assure la synthèse des documents actualisés par les RPROG et **établit le projet de dossier de la conférence budgétaire**. Il vérifie la cohérence des éléments avec la lettre de cadrage et vérifie que les éléments requis pour la conférence avec la direction du budget ont bien été établis. Il transmet le projet de dossier de la conférence au ministre.

Le ministre valide les dossiers de conférence budgétaire. Le cas échéant, sous l'autorité du ministre, le RFFIM assure la coordination des travaux des RPROG lorsque des ajustements sont nécessaires.

Présentation de la position ministérielle lors de la conférence budgétaire

A partir du dossier validé par le ministre, le RFFIM présente la position ministérielle lors de la conférence budgétaire avec la direction du budget en avril / mai N-1.

Le CBCM peut être associé à ces conférences pour conseils et expertise technique (examen de la soutenabilité par exemple).

Les conférences budgétaires permettent d'examiner pour chaque année du budget triennal, le cas échéant, les demandes en crédits et en autorisations d'emplois du ministère.

Le RFFIM actualise la stratégie budgétaire ministérielle en fonction des éléments issus de la conférence.

Le RFFIM rend compte au ministre des positions qui ne sont pas partagées avec la direction du budget et qui feront l'objet de propositions d'arbitrages entre les ministres puis, le cas échéant, du Premier ministre.

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

Afin de disposer d'une vision de long terme de l'impact des projets de réformes envisagés, la budgétisation doit être faite en AE de manière à pouvoir déterminer les besoins de CP associés sur les années à venir.

- **Interactions / points d'adhérence**

Les conférences budgétaires doivent aboutir à la définition, pour chaque année du budget triennal, des plafonds de crédits par mission (AE/CP), des plafonds d'emplois ministériels en vue du débat d'orientation des finances publiques fin juin N-1 et de l'élaboration du PLF.

Ces conférences préparent le dossier d'arbitrage dans la perspective des réunions de répartition.

La budgétisation des ressources par programme permet d'initier ou d'actualiser la programmation budgétaire par activité du programme (elle sera finalisée lors du processus P1 du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources).

- **Résultat du groupe d'activités**

Les conférences budgétaires permettent d'identifier les points de désaccord qui nécessiteront un arbitrage entre ministres.

Des premiers arbitrages peuvent être rendus par le ministre chargé du budget, puis en tant que de besoin par le Premier ministre.

A l'issue de ce cycle d'arbitrage, le Premier ministre adresse à chaque ministre une « lettre-plafond ».

P2.2 - Instruire les mesures de transfert

- **Définition / description**

Le RFFIM organise et pilote à partir du mois d'avril N-1 les travaux relatifs aux mesures de transfert d'une part entre les programmes du ministère et d'autre part en provenance ou à destination d'un programme d'un autre ministère. Il a ainsi un rôle de synthèse et d'arbitrage et est garant de la cohérence d'ensemble.

Le RFFIM et le RPROG déterminent conjointement les mesures de transfert à opérer dans le cadre de l'élaboration du budget.

Pour les transferts intra-ministériels :

- Le RFFIM a défini un calendrier lors de l'activité de cadrage de travaux de budgétisation (P2.1).
- Les RPROG s'informent au fil de l'eau des éventuelles mesures prévisionnelles de transferts (étude des sujets à traiter et identification des accords possibles). Les **RPROG documentent les impacts des mesures de transfert** (périmètre, volume de crédits et le cas échéant d'autorisations d'emplois à transférer).
- Courant avril-mai N-1, le RFFIM recueille l'avis de chaque RPROG sur les mesures et **consolide les mesures de transferts** proposées.
- Les arbitrages internes sont rendus entre programmes par le RFFIM ou le cas échéant par le ministre en juin N-1.

Pour les transferts interministériels :

- Le RFFIM informe les RPROG et les appuie le cas échéant dans l'instruction des dossiers de transfert (exemple : analyse d'impact). Les **RPROG documentent les impacts des mesures de transfert**.
- En synthèse, le RFFIM consolide les informations recueillies auprès des RPROG (dimensionnement du transfert, nature du transfert, motifs du transfert, éléments de négociation sur les transferts...).
- Avec l'appui des RPROG, il coordonne et si besoin conduit la négociation des transferts avec les autres ministères pour les transferts entrants et les transferts sortants.
- Le ministre valide les mesures de transferts proposées.
- Le RFFIM saisit les informations relatives aux mesures de transfert dans l'application interministérielle d'élaboration budgétaire Farandole et communique la position du ministère (validation ou non du ministre) à la direction du budget avant fin juin N-1.

En cas de désaccord entre deux ministères sur un transfert, la mesure de transfert est soumise à l'arbitrage du Premier ministre début juillet N-1.

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

Une attention particulière doit être portée sur le respect des différents délais d'arbitrage, ministériels et interministériels et sur la vérification du correct calibrage du transfert à réaliser.

A ce titre, les mesures de transfert doivent faire l'objet d'appréciations prudentes : elles doivent identifier sur les périodes à venir les risques susceptibles de conduire à une inadéquation entre le montant du transfert prévu et le besoin réel.

- **Résultat du groupe d'activités**

A l'issue de ce groupe d'activités, les mesures de transfert sont soit validées, soit soumises à l'arbitrage du Premier ministre.

P2.3 - Elaborer / actualiser les dispositifs fiscaux

- **Définition / description**

Le RFFIM est en charge de **cadre les travaux d'actualisation des dispositifs fiscaux du ministère**.

Le RPROG élabore à partir des données transmises par la direction de la législation fiscale et la direction du budget des **propositions de conception, d'actualisation et de suppression des dispositifs fiscaux**. Concernant les dépenses fiscales et les taxes affectées relevant du périmètre ministériel, il réalise :

- leur revue et leur évaluation ;
- une identification des mesures d'ajustement ou de repli ;
- des propositions de réductions du coût des dépenses fiscales,
- des suppressions de dépenses fiscales et de taxes affectées et la détermination du besoin de CP induit.

Le **RFFIM** vérifie la cohérence des propositions des RPROG avec les orientations gouvernementales et ministérielles. A ce titre, il **analyse les évolutions budgétaires** des dispositifs fiscaux proposés par les RPROG. Les propositions doivent être justifiées sur la base des évaluations disponibles ou que les RPROG auraient établies pour chaque dispositif fiscal, en termes de coût, d'efficacité économique et d'efficience.

Le **RFFIM présente les dispositifs stabilisés** à la direction de la législation fiscale et à la direction du budget lors de la conférence fiscale :

- présentation :
 - de l'évaluation des dispositifs fiscaux relevant du périmètre ministériel ;
 - des propositions de réduction et de suppression des dépenses fiscales relevant du périmètre ministériel ;
- discussion des évolutions fiscales que le ministère souhaiterait proposer dans le cadre du PLF N.

Pour les missions interministérielles, des dispositions spécifiques peuvent être arrêtées entre les ministères concernés et la direction de la législation fiscale, notamment la désignation d'un ministère chargé de la coordination et de la synthèse de l'ensemble des travaux d'élaboration relatifs à cette mission.

A l'issue des conférences fiscales, les points d'arbitrages éventuels sont soumis au Premier ministre dans le même calendrier que les arbitrages en crédits.

- **Interactions / points d'adhérence**

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales sert de point de référence pour les conférences fiscales.

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités se conclut par des propositions d'actualisation et de suppression des dispositifs fiscaux ministériels.

P2.4 - Répartir les plafonds de ressources des programmes

- **Définition / description**

A l'issue des conférences budgétaires, le Premier ministre adresse à chaque ministre une « lettre-plafond ». Cette lettre, également transmise aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, arrête le montant maximum des crédits et des autorisations d'emplois par mission pour l'Etat et ses opérateurs pour l'année N ainsi que les principales réformes à engager.

Les ministères doivent déterminer dans le respect de ces plafonds, la meilleure répartition de leurs enveloppes de crédits et d'autorisations d'emplois entre les différents programmes - et actions - pour atteindre les objectifs de performances qui leur sont assignés.

La direction du budget établit une circulaire relative aux conférences de répartition, au cours desquelles seront notamment examinées la proposition de répartition et les mesures de transfert.

Le **RFFIM cadre les travaux de répartition des crédits et des autorisations d'emplois**. Il initie un tableau ministériel de répartition à partir des éléments des lettres plafonds.

Le **RPROG propose une répartition des crédits et des autorisations d'emplois au niveau du programme et produit une justification en appui** de cette proposition (notamment des variations par rapport à la situation existante). Cette répartition est établie en lien, le cas échéant, avec les RBOP et les opérateurs. Elle peut être réalisée, pour les effectifs, par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat. Les emplois qui seront rémunérés par l'État doivent être identifiés.

Le **RFFIM réalise la synthèse des propositions des RPROG** et élabore un dossier par mission et un dossier ministériel pour les dépenses de personnel et les effectifs.

Le **ministre valide les dossiers des conférences de répartition** transmis par le RFFIM.

Le **RFFIM présente la position ministérielle de répartition** en conférence de répartition. Cette conférence réunit les représentants du ministère (RFFIM et/ou RPROG selon le dispositif interne retenu), le CBCM et la direction du budget. La répartition est examinée pour vérifier :

- sa « soutenabilité », c'est-à-dire que les dépenses inéluctables sont bien couvertes ;
- sa cohérence avec le tendancier et la budgétisation.

Les conférences de répartition portent sur :

- la détermination de la répartition détaillée des crédits et des autorisations d'emplois nécessaire à l'élaboration du PLF et des documents qui y sont annexés ;
- la définition (lorsque des arbitrages n'ont été rendus qu'en crédits de paiement) et la répartition du montant des autorisations d'engagement pour l'année N, en cohérence avec les montants de crédits de paiement inscrits dans les lettres-plafonds ;
- la déclinaison par opérateur des plafonds et schémas d'emplois de chaque programme lorsque les lettres-plafonds ne le précisent pas ;
- la détermination des montants, et le cas échéant de leur répartition entre les programmes, de la contribution au CAS pensions.

A l'issue des conférences de répartition, le **RFFIM actualise le tableau de répartition** et le transmet au ministre, aux RPROG et à la direction du budget. Il initie également l'actualisation de la stratégie budgétaire pluriannuelle du ministère pour tenir compte des arbitrages budgétaires.

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

Il est nécessaire de justifier au premier euro la proposition de répartition, dans la perspective de l'élaboration des projets annuels de performances annexés au PLF.

- **Interactions / points d'adhérence**

Les arbitrages de répartition retracés dans le tableau ministériel de répartition actualisé permettent au RPROG de donner un cadrage aux RBOP pour l'allocation des ressources (processus 1 – « cadrer et répartir les ressources du programme au BOP » du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources). Ils lui permettront également d'actualiser la programmation budgétaire par activité de son programme (elle sera finalisée lors du processus P1 du macro processus n°2), d'affiner sa prévision de recettes (MP5) et de mettre à jour sa prévision de masse salariale et son schéma d'emplois (MP8) pour l'année N.

Les plafonds d'emplois des opérateurs de l'État sont fixés.

- **Résultat du groupe d'activités**

Les arbitrages de répartition sont retracés dans un tableau ministériel de répartition actualisée. Il permet aux acteurs ministériels de poursuivre la réalisation des documents budgétaires (projets annuels de performances, annexes générales, etc.).

P2.5 - Actualiser le dispositif de performance (maquette et cibles)

- **Définition / description**

Les conférences de performance organisées par la direction du budget ont pour objet l'actualisation de la stratégie, des objectifs et des indicateurs de performances présentés dans le projet annuel de performances (PAP).

La détermination des objectifs et des indicateurs s'inscrit dans un cadre pluriannuel. Les cibles en revanche sont définies à horizon du triennal (année N+2). Sauf exception, seules les cibles prévisionnelles de l'année du PLF (PLF N et PLF N+1) peuvent faire l'objet d'un ajustement lors des conférences de performance.

Les **RPROG préparent le dossier de la conférence de performance**, notamment :

- la présentation stratégique du PAP de l'année N ;
- la liste des objectifs et indicateurs envisagés pour le PAP de l'année N et particulièrement les propositions de suppression d'indicateurs jugés les moins fiables et les moins pertinents ;
- les fiches de documentation attachées à chaque indicateur ;
- la liste des indicateurs de missions ;
- la liste des projets pouvant être intégrés dans l'indicateur de respect des coûts et délais des grands projets.

Le **RFFIM vérifie la cohérence** des valeurs proposées avec les orientations ministérielles. Le RFFIM et/ou les RPROG en tant que tutelles ministérielles assurent le suivi des orientations stratégiques des opérateurs en veillant à ce que leurs actions s'inscrivent dans les politiques publiques auxquelles ils contribuent.

Le ministre arbitre le cas échéant et valide les dossiers des conférences de performance transmis par le RFFIM.

Le **RPROG, ou le RFFIM** selon l'organisation interne de chaque ministère, **présente le dispositif de performance** en conférence de performance. Cette conférence est l'occasion d'échanges approfondis sur la pertinence et la robustesse des indicateurs, sur leur utilisation dans la mesure de la performance ainsi que sur le niveau des prévisions et des cibles. Dans une perspective d'amélioration du dispositif de performance, il est attendu que :

- les objectifs associés au budget soient des objectifs stratégiques, en nombre limité et portant sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics ou l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations.
- les conférences de performance permettent de passer en revue les objectifs et indicateurs des programmes, de revenir sur l'analyse des résultats N-2 et d'engager la discussion sur les indicateurs considérés comme les moins fiables ou pertinents et qui pourront faire l'objet de propositions de modification ou de suppression des volets PAP de l'année N.

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

Les indicateurs doivent retranscrire une mesure de la performance des politiques publiques conduites par le ministère. A ce titre, les indicateurs doivent apporter un éclairage sur les dispositifs opérationnels d'intervention du ministère en matière de qualité de service, d'impact socio-économique et d'efficacité des moyens consacrés à ces dispositifs.

La présentation du volet performance doit valoriser davantage la partie réservée à l'analyse et aux éléments de justification portant sur les précisions, les cibles et l'identification des leviers d'action. Des indicateurs insuffisamment documentés peuvent ne pas être pris en compte dans le dispositif de performance.

- **Interactions / points d'adhérence**

La démarche de performance repose sur un « cycle vertueux » fondé sur la confrontation entre ce qui a été annoncé dans les PAP en matière de résultats attendus (prévisions, cibles) et les résultats constatés (réalisations) à l'occasion de la présentation des RAP. Ce caractère cyclique permet de procéder entre les deux exercices à des ajustements et à revalider régulièrement la pertinence du système de pilotage de la performance en analysant les écarts entre les objectifs et les résultats.

La détermination des cibles du budget de l'année N doit prendre pour point d'entrée les éléments d'analyse de la performance présents dans le projet de rapport annuel de performance N-2.

Les travaux d'actualisation des cibles de performance peuvent avoir pour conséquence de modifier la maquette de présentation des documents budgétaires (objectifs et indicateurs).

- **Résultat du groupe d'activités**

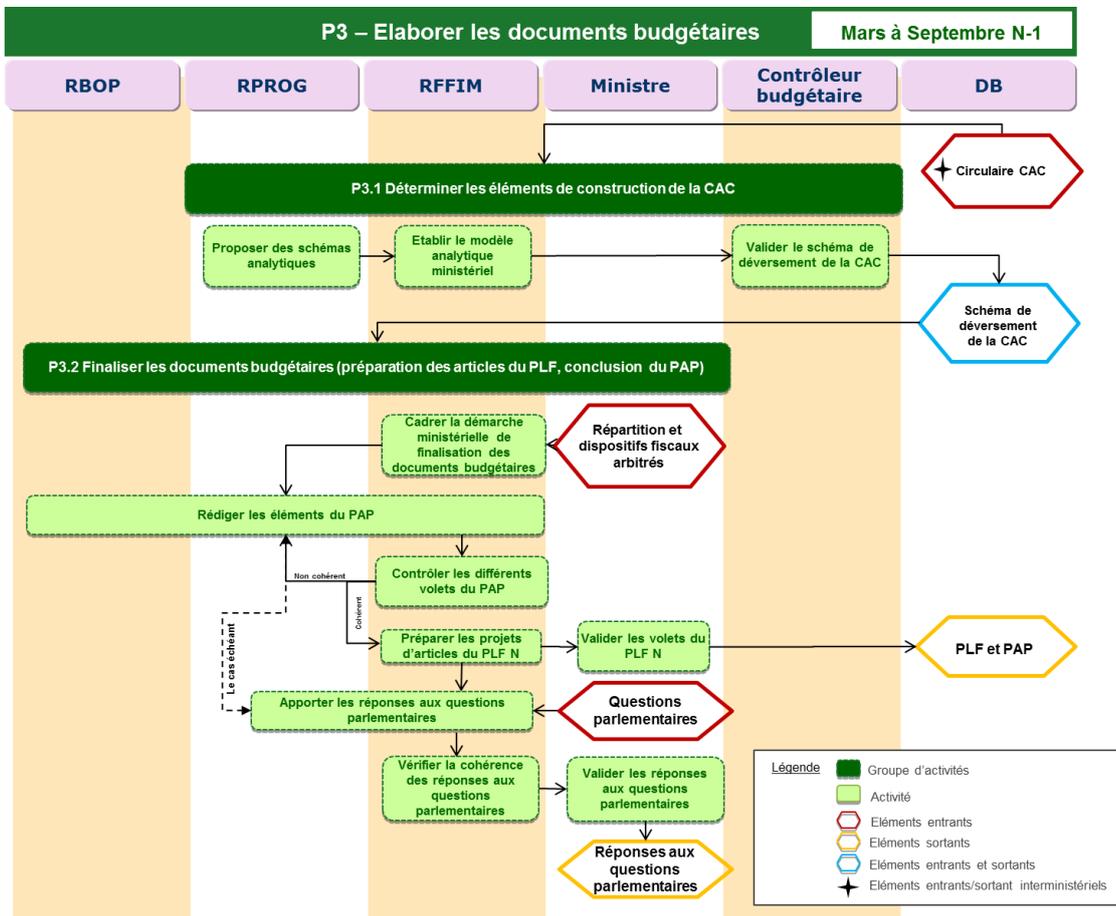
A l'issue de cette étape entre le ministère et la direction du budget, le format des objectifs et indicateurs rattachés à chaque programme est validé en vue de leur présentation au Parlement lors du débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

La réalisation de ce groupe d'activités permet au ministère de commencer la réalisation du PAP de l'année N qui sera annexé au PLF.

P3 - Elaborer les documents budgétaires

La phase de rédaction des documents budgétaires est engagée en parallèle des réunions de répartition. L'enjeu est le respect du délai organique du premier mardi d'octobre N-1 pour le dépôt du PLF N et de ses annexes.

L'élaboration des documents budgétaires, notamment des projets annuels de performances (PAP), est le fruit d'un travail conjoint entre le ministère et la direction du budget qui se poursuit jusqu'au mois de septembre N-1.



P3.1 - Déterminer les éléments de construction de la CAC

- **Définition / description**

La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) permet de communiquer au Parlement dans le volet d'analyse des coûts des PAP les crédits complets prévisionnels des programmes et des actions de politique publique en leur intégrant la part des crédits indirects, de soutien ou de services polyvalents, qui leur est imputable.

La détermination des éléments de construction de la CAC suppose une concertation constante entre les équipes ministérielles et les services du contrôle budgétaire.

Les **RPROG proposent des schémas de déversement** des crédits depuis ou vers leur programme.

Le **RFFIM établit le modèle analytique ministériel en lien avec les RPROG** :

- il constitue le dossier CAC en associant le CBCM en amont ;
- il assure la tenue et la validation de la CAC dans Chorus ;
- il intègre les schémas analytiques des déversements dans l'application FARANDOLE ;
- il adresse le dossier CAC, simultanément au CBCM et à la direction du budget ;
- il valide les éléments saisis dans l'application FARANDOLE.

Le CBCM procède à l'examen du dossier CAC, aussi bien sur le fond que sur la forme, en amont de la valorisation de la CAC (en lien avec le RFFIM).

Le dossier CAC regroupe les schémas analytiques des déversements, les fiches explicatives des déversements, le fichier détaillant la construction et la valorisation des clés ainsi que le tableau des cycles des déversements retranscrivant le paramétrage du modèle analytique dans Chorus.

Les rectifications proposées par le CBCM sont soumises à la direction du budget en lien avec le RFFIM. **Le CBCM valide les schémas de déversement** entre programmes dans l'application FARANDOLE.

La **direction du budget consolide l'ensemble des CAC et s'assure de la cohérence globale du dispositif sur le périmètre Etat**. Elle garantit l'homogénéité de qualité du livrable final et en amont s'assure du respect de la doctrine.

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

Le CBCM est sollicité le plus en amont possible de la procédure et participe à la validation du dossier CAC. Il effectue des contrôles d'opportunité, de conformité et de cohérence.

Le caractère interministériel et transversal de l'exercice CAC impose le respect du calendrier défini par la direction du budget, celui-ci étant fixé en cohérence avec celui de la production des autres volets des PAP nécessaires à la finalisation de la CAC.

- **Interactions / points d'adhérence**

Le modèle analytique ministériel sera utilisé dans le macro processus n°4 relatif aux traitements de fin de gestion de l'exercice N pour restituer dans les rapports annuels de performances les dépenses complètes des programmes et des actions de politique publique incluant la part des dépenses indirectes, de soutien ou de services polyvalents.

- **Résultat du groupe d'activités**

L'ensemble de ces activités permet d'aboutir à la validation d'un schéma de clés et de règles de déversement de la comptabilité d'analyse des coûts qui permettent de réintégrer les crédits supportés par les programmes et actions de soutien/polyvalent aux programmes et actions de politique publique. Ces schémas sont présentés et commentés dans le PAP de l'année N.

P3.2 - Finaliser les documents budgétaires (préparation des articles du PLF, finalisation du PAP)

- **Définition / description**

Cadrage de la démarche ministérielle de finalisation des documents budgétaires

La procédure de production des documents budgétaires est conduite et coordonnée par le RFFIM.

Les travaux de finalisation des documents budgétaires concernant la performance (ajustement des cibles des indicateurs) s'engagent à l'issue des conférences de performance. Certaines cibles peuvent toutefois dépendre de la répartition des crédits.

La finalisation des autres volets des documents budgétaires est suspendue à la tenue des conférences de répartition et à d'éventuels arbitrages postérieurs.

Le cadrage du RFFIM précise le calendrier interne au ministère et précise les modalités de réalisation des documents budgétaires. Il peut s'appuyer sur des consignes du ministre quant à la présentation d'une position ou de la stratégie ministérielle. Ce cadrage précise la répartition des rôles au sein du ministère dans la réalisation des documents budgétaires.

Rédaction des éléments du PAP

Le RPROG rédige le PAP de son programme. Il présente les orientations stratégiques de son programme, justifie les autorisations budgétaires demandées et documente les mesures d'économie. De manière facultative, il peut solliciter les RBOP pour contribuer à la rédaction du PAP.

Le RPROG renseigne les cibles de performance à partir des résultats des conférences de performance. A partir de la répartition définitive des ressources, il renseigne la partie relative aux crédits et à la justification au premier euro.

En se référant aux éléments fournis par les RPROG, le RFFIM rédige les éléments transverses portant sur le volet « Mission » des PAP (présentation stratégique de la mission, renseignement des objectifs et indicateurs de mission ainsi que des données relatives aux autorisations d'emplois et à la masse salariale).

Dans le cadre des missions interministérielles, le RFFIM du ministère « chef de file » assure la coordination des contributions des différents RPROG, contrôle la cohérence des contributions et finalise la rédaction du volet « Mission ».

Enfin, le RFFIM, avec l'appui le cas échéant du RPROG, rédige le projet de présentation des opérateurs sur la base des éléments fournis par les opérateurs ou le RPROG.

En fonction des modalités d'organisation ministérielle décidées par le RFFIM, les RPROG peuvent être chargés de la saisie des éléments rédactionnels du PAP dans Farandole.

Contrôle des différents volets des documents budgétaires

Le RFFIM s'assure de la cohérence et de la qualité des éléments rédactionnels dans les délais impartis par la direction du budget, notamment concernant les sous-jacents physiques de la dépense (justification au premier euro). Il organise le cas échéant les demandes de compléments auprès des RPROG notamment sur la présentation stratégique du programme, les présentations des objectifs, la présentation des valeurs et commentaires techniques des indicateurs renseignés.

Les équipes ministérielles peuvent également être sollicitées au titre des documents de politique transversale (« DPT » ou « orange »), annexes d'information générale du Parlement. Le RFFIM assure la coordination des contributions des acteurs ministériels à ces documents.

Le RFFIM contrôle la qualité du volet performance et de l'ensemble des données budgétaires ; il s'assure notamment de la cohérence du PAP avec les arbitrages rendus lors de la conférence de répartition.

Préparation et validation des projets d'articles au PLF de l'année N

Parallèlement à la finalisation des documents budgétaires, dès le mois de juillet N-1, le RFFIM et les RPROG préparent, le cas échéant, les articles relatifs au périmètre ministériel qui doivent être intégrés au PLF N.

Le ministre valide les projets d'articles transmis par le RFFIM.

Le RFFIM transmet à la direction du budget les projets d'articles dont le ministère souhaite l'insertion dans le PLF. Cette transmission prend la forme d'une fiche synthétique précisant le dispositif envisagé, les enjeux financiers, la motivation et la rédaction du projet d'article.

Une réunion interministérielle arrête la liste définitive des projets retenus.

Réponses aux questions parlementaires

Parallèlement à la finalisation des documents budgétaires, en application de l'article 49 de la LOLF, les parlementaires peuvent adresser des questions au ministre afin d'obtenir des précisions sur une mesure de réforme envisagée ou les modalités de mise en œuvre d'une politique publique.

Le RFFIM réceptionne les questions parlementaires adressées au ministre. Il les attribue au RPROG ou les traite directement. Certains éléments de réponse aux questions parlementaires peuvent contribuer à la rédaction du PAP.

Le RFFIM est chargé de suivre le dossier de réponses, notamment le respect des délais. Il est également chargé de vérifier la cohérence des réponses aux questions.

Le ministre valide ces réponses avant leur transmission *in fine* au Parlement.

• Points de vigilance sur la qualité du processus

Les travaux de finalisation des PAP peuvent être soumis aux décisions issues des arbitrages postérieurs à la conférence de répartition. Ces arbitrages peuvent modifier la présentation des données au sein des PAP. Cette situation peut conduire à des pics de charge pour les équipes budgétaires des RPROG afin d'être en capacité de stabiliser les documents dans les délais attendus.

Lors de l'élaboration des PAP, une attention plus particulière doit être portée sur :

- la justification du choix des objectifs et des indicateurs ;
- la cohérence du PAP de l'année N avec les PAP précédents ;
- la correcte actualisation des cibles de performance suite aux arbitrages portant sur la performance ;
- la qualité des propositions d'arbitrage portant sur la performance (justification, étude d'impact des décisions prises) ;
- le traitement correct des éléments de performance remontés par les BOP et les opérateurs ;
- la qualité de la justification au premier euro des crédits.

La préparation des projets d'articles doit respecter les contraintes formelles qui s'attachent à cet exercice (évaluation préalable et présentation formelle).

Les travaux de réponse aux questions parlementaires peuvent impacter l'activité du RFFIM et du RPROG dans le cadre de l'élaboration des PAP. Ces questions portent le plus souvent sur des éléments contenus dans le PAP en cours de rédaction mais dans des formats ou niveaux de détail différents.

Pour les documents de politique transversale, une coordination renforcée entre le ministère chef de file et les différents contributeurs doit être mise en place, ceci afin de bien organiser la remontée de l'ensemble des contributions mais également de garantir la mise en cohérence des objectifs et indicateurs retenus. Le respect du calendrier d'élaboration des documents budgétaires permet de garantir la qualité des travaux collectifs présentés au Parlement.

- **Interactions / points d'adhérence**

Les projets d'articles du PLF N sont transmis fin août N-1 au Conseil d'État qui émet un avis sur la légalité des mesures envisagées. Le PLF est transmis pour avis au Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP). Cet avis porte sur les prévisions macro-économiques associées au PLF et sur la cohérence de la prévision de solde structurel des administrations publiques avec les orientations pluriannuelles de finances publiques.

Le PLF est ensuite présenté en Conseil des ministres, puis déposé au Parlement.

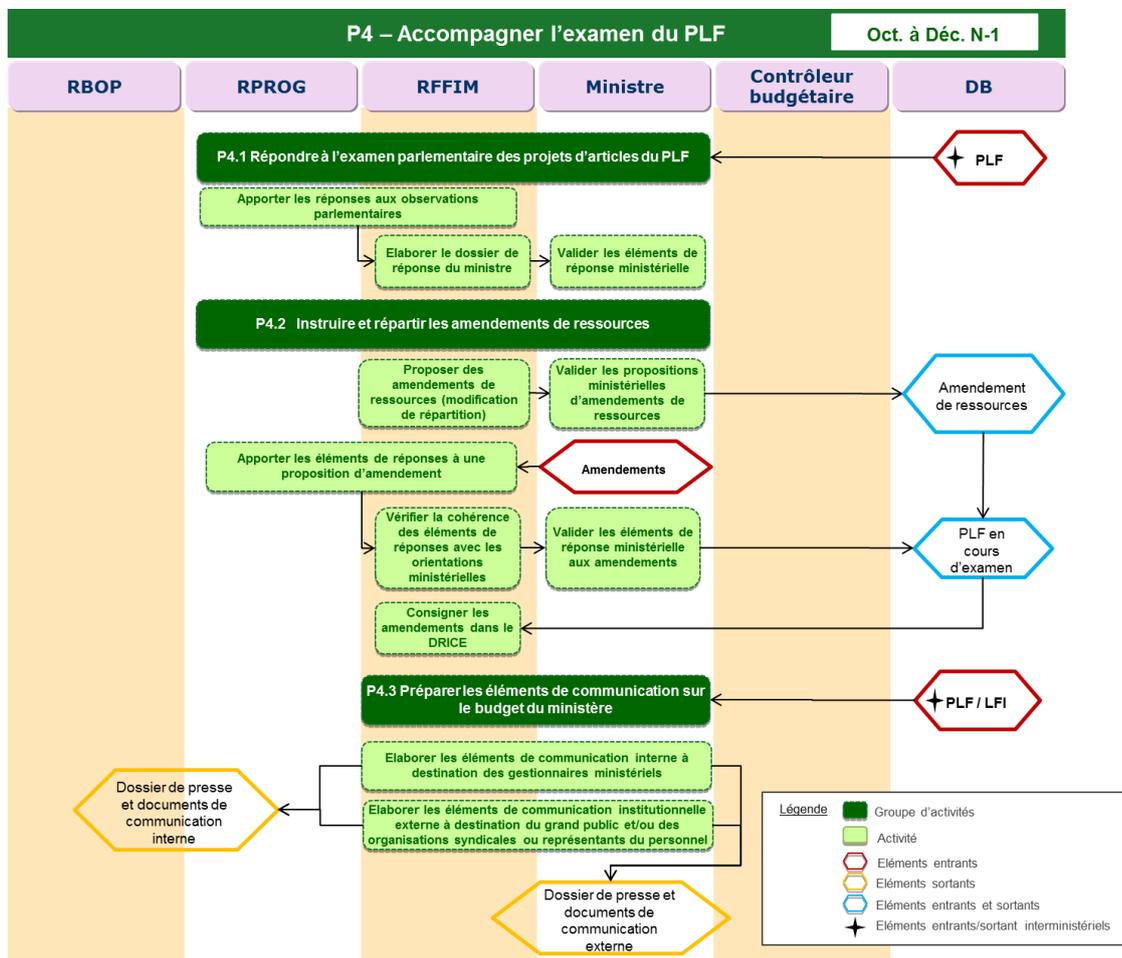
Les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances permettent de mettre en évidence pour les acteurs ministériels de la gestion budgétaire les orientations stratégiques et les priorités ministérielles. Ils sont utilisés par le RPROG pour donner un cadrage aux RBOP en amont des conférences de préparation de la gestion, dans le cadre du processus 1 – « Cadrer et répartir les ressources du programme au BOP » du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources.

- **Résultat du groupe d'activités**

L'ensemble de ces activités permet de terminer la préparation du PLF N qui fera l'objet d'un examen par le Parlement.

P4 - Accompagner l'examen du PLF

Après le dépôt du PLF, le ministère peut être sollicité durant l'examen du projet par chacune des assemblées, entre octobre et décembre N-1. La loi de finances votée, entre en vigueur le lendemain de sa publication, généralement fin décembre N-1. Dès l'examen parlementaire, les ministères formalisent des éléments de communication portant sur le budget de leur périmètre ministériel.



P4.1 - Répondre à l'examen parlementaire des articles du PLF

- **Définition / description**

Réponses aux observations parlementaires

Au cours de l'examen du PLF par les assemblées, le RFFIM réceptionne les demandes d'observations parlementaires adressées au ministre. Il répartit la responsabilité de rédaction des éléments de réponse entre les RPROG ou le cas échéant s'en acquitte directement.

Elaboration et validation du dossier du ministre pour audition devant le Parlement

Le RFFIM est chargé d'élaborer le dossier de réponse du ministre afin d'apporter notamment des précisions techniques sur les questions financières. Le dossier de réponse est ensuite validé par le ministre.

- **Interactions / points d'adhérence**

Les éléments de réponse apportés aux observations parlementaires sur les projets d'articles peuvent alimenter le PLF en cours d'examen.

- **Résultat du groupe d'activités**

Ce groupe d'activités aboutit à la production du dossier du ministre pour son audition par le Parlement.

P4.2 - Instruire et répartir les amendements

- **Définition / description**

Le **RFFIM peut proposer au ministre des amendements de ressources** (crédits, autorisations d'emplois) visant notamment à modifier la répartition des ressources du PLF.

Les amendements validés par le ministre sont transmis au ministre chargé du budget afin de permettre leur examen par le Parlement.

Le RFFIM réceptionne par ailleurs les amendements de lettre (articles du PLF) d'origine gouvernementale ou parlementaire adressés au ministre. Il répartit la responsabilité de la rédaction des éléments de réponse entre les RPROG ou s'en acquitte directement.

Le RFFIM, ou le cas échéant le RPROG, apporte les éléments de réponse à la proposition d'amendement et élabore le dossier de réponse du ministre. Le dossier de réponse est ensuite validé par le ministre.

Le RFFIM vérifie la cohérence des éléments de réponse avec les orientations ministérielles. Il transmet le dossier de réponse au ministre.

Le ministre valide le dossier de réponse.

Le RFFIM assiste le ministre dans ses auditions devant les commissions des deux assemblées et le cas échéant peut être auditionné pour apporter des éléments de précisions sur la position budgétaire ministérielle et les orientations correspondantes en matière de politique publique.

A l'issue du vote par le Parlement, les amendements en crédits doivent être répartis par le RFFIM par programme, par destination et par nature. **Le RFFIM consigne les amendements retenus dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE).**

La direction du budget suit la procédure législative (débats parlementaires, préparation des réponses aux amendements) pour le compte du ministre chargé du budget.

- **Interactions / points d'adhérence**

Les éléments de réponse apportés aux amendements parlementaires et gouvernementaux peuvent alimenter le PLF en cours d'examen.

Les amendements retenus sont inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE). Ils ont donc une incidence sur le processus de répartition des ressources du programme vers les BOP (processus 1 – « Cadrer et répartir les ressources du programme au BOP » du macro processus n°2 relatif à l'allocation et à la mise à disposition des ressources). Ils pourront nécessiter l'actualisation la programmation budgétaire par activité des programmes (elle sera finalisée lors du processus P1 du macro processus n°2), ainsi que des prévisions de recettes (MP5) et des prévisions de masse salariale et des schémas d'emplois (MP8) pour l'année N.

La publication de la loi de finances initiale permet la mise à disposition des ressources aux acteurs ministériels de la gestion budgétaire (macro-processus n°2) puis l'exécution des dépenses, des recettes et des autorisations d'emplois (MP3, MP5 et MP8).

- **Résultat du groupe d'activités**

Cette phase d'examen se conclut avec le vote de la loi de finances initiale (LFI) qui autorise et prévoit, pour l'année N, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

P4.3 - Préparer les éléments de communication sur le budget du ministère

Au cours ou à l'issue de cette phase parlementaire, le RFFIM formalise des éléments de communication interne sur le budget relevant du périmètre ministériel à destination des gestionnaires ministériels. Il peut être chargé de formaliser la communication externe, à destination des citoyens ou des organisations syndicales représentées dans le ministère.

La communication sur le budget de l'année N peut comporter différents volets :

- documents de communication techniques à destination des RPROG détaillant les données budgétaires définitives votées par le Parlement ;
- réalisation d'une présentation annuelle des principaux agrégats du budget et des actions significatives ou mesures éclairant les orientations budgétaires retenues ;
- rédaction d'un dossier de presse ;
- communication auprès des représentants du personnel et des organisations syndicales ;
- organisation de points d'information à destination des RBOP durant la procédure d'élaboration du budget.

Ces éléments de communication sont validés par le cabinet du ministre.

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

Le respect de la conformité et de l'exactitude des données communiquées doit faire l'objet d'une attention particulière. Les éléments communiqués doivent également permettre d'expliquer les éventuels retraitements opérés.

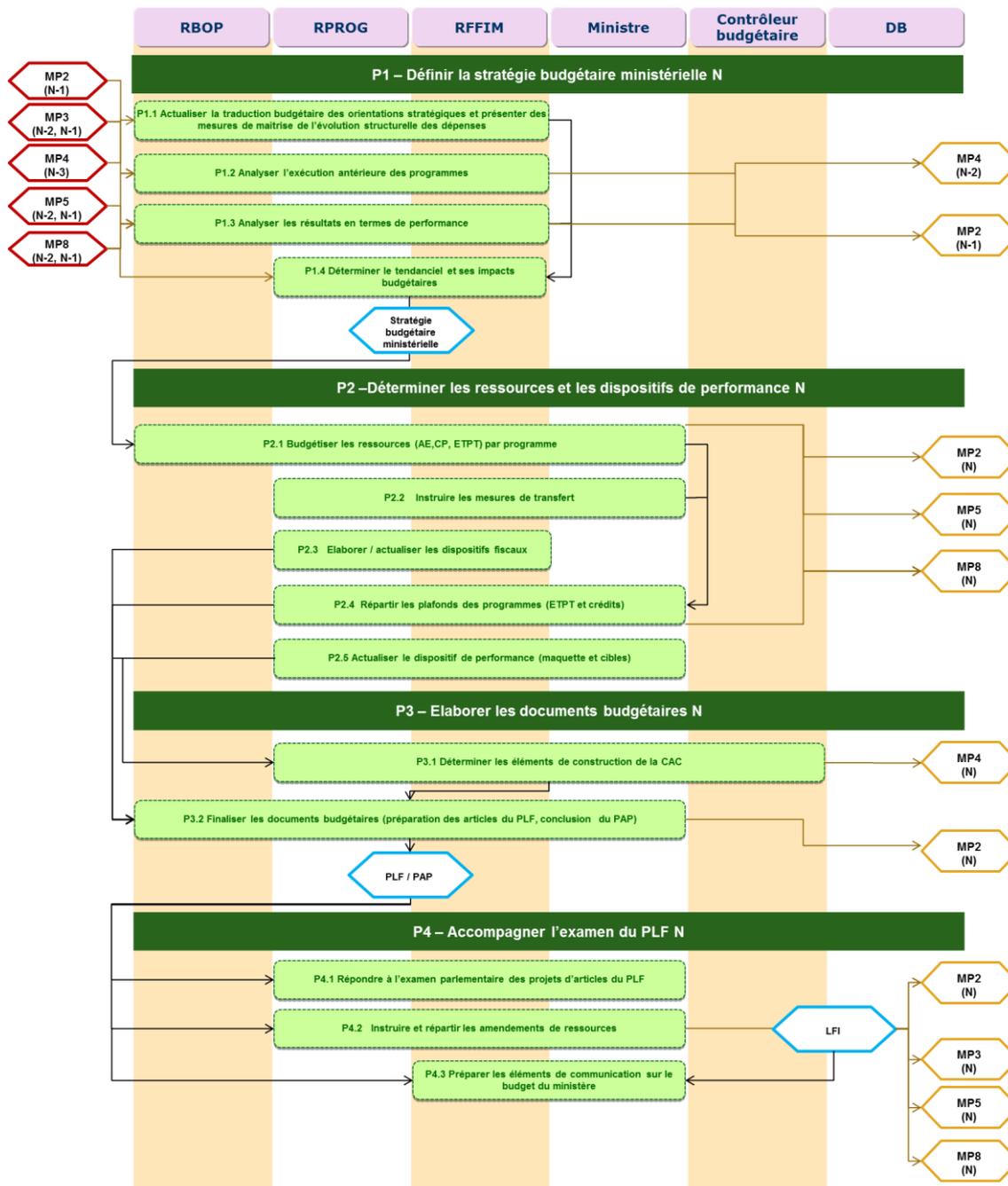
- **Résultat du groupe d'activités**

Documents de communication sur le budget de l'année N.

2.4. L'articulation du macro-processus n°1 avec les autres macro-processus

L'élaboration budgétaire interagit avec les autres processus relatifs à l'allocation et la mise à disposition des ressources (MP2), à l'exécution de la dépense (MP3), aux traitements de fin de gestion (MP4), à l'exécution des recettes non fiscales (MP5) ou bien encore au pilotage de la masse salariale et des emplois (MP8).

Les points d'adhérence du macro-processus 1 avec les différents macro-processus se présentent de la manière suivante :



Ces points d'interaction sont précisés le cas échéant dans la « description » et les « interactions / points d'adhérence » des groupes d'activités de la partie 2.3.

3. Principes de mise en œuvre

3.1. Le mécanisme de construction du PLF dans le cadre du budget pluriannuel de l'État

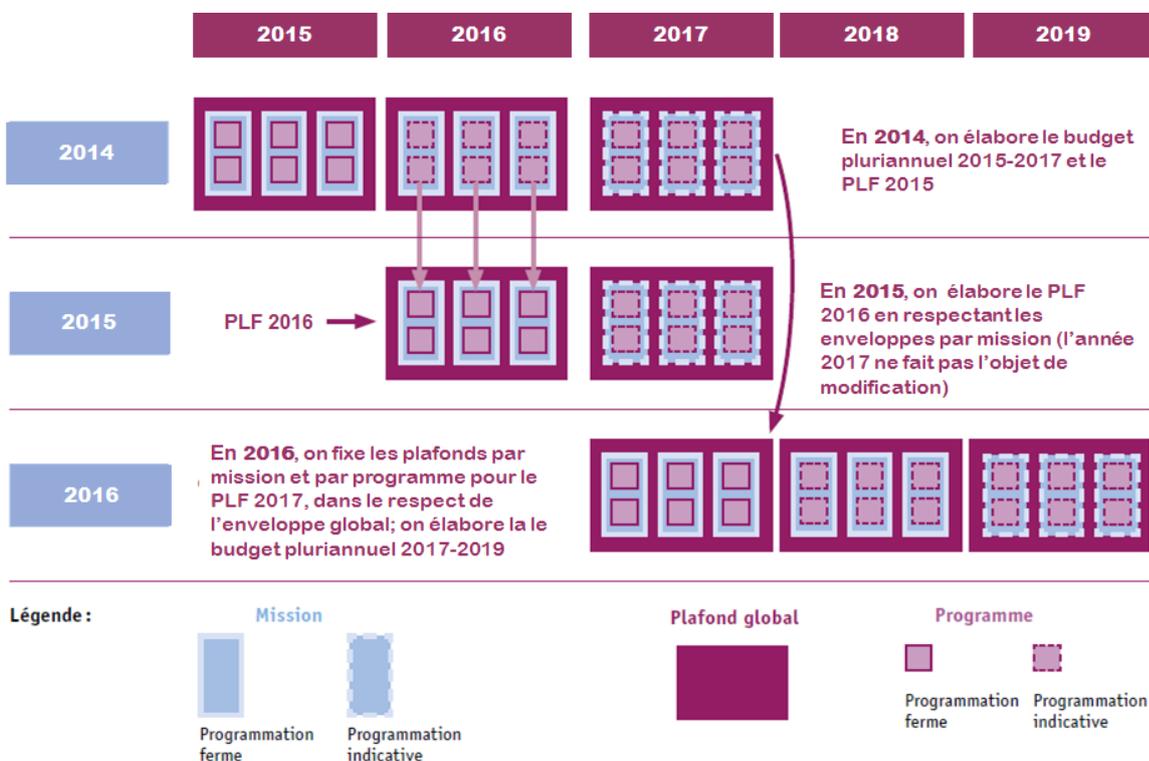
L'élaboration d'un PLF s'inscrit dans une trajectoire des finances publiques définie par une loi de programmation et un cadre budgétaire pluriannuel de l'État. Ce cadre budgétaire peut être schématisé de la manière suivante :

- une année sur deux, les plafonds par mission sont répartis au niveau des programmes ;
- la dernière année du budget pluriannuel N/N+2 constitue le socle de la programmation suivante (N+2 / N+5).

En année N-1, le budget pluriannuel N / N+1 élaboré comporte :

- des éléments faisant l'objet d'une programmation ferme, non révisable les années suivantes ;
- des éléments faisant l'objet d'une programmation indicative, qui peuvent être revus.

Le schéma ci-dessous illustre le mécanisme décrit précédemment :



3.2. L'enchaînement type de la procédure en fonction des années paires ou impaires

La procédure d'élaboration budgétaire distingue alternativement en fonction des exercices deux types d'approche :

- les **années paires** permettent de définir une trajectoire pour trois ans au moins, comprenant notamment des plafonds de dépenses par missions budgétaires ;
- les **années impaires** déclinent uniquement au niveau des programmes les plafonds par mission sans modification de la trajectoire pluriannuelle.

Toutefois, certaines activités et jalons de la procédure d'élaboration budgétaire ne varient pas qu'il s'agisse d'une année paire ou impaire. En effet, les activités et jalons suivants sont réalisés dans ces deux cas :

- travaux de détermination de la stratégie budgétaire ministérielle à partir du second semestre N-2 ;
- réunions techniques avec les ministères portant sur l'exécution de l'année N-1, la prévision de l'exécution de l'année N et le tendancier des années suivantes ;
- les lettres de cadrage et les lettres plafonds signées du Premier ministre et le cycle décisionnel qui permet de les préparer ;
- les conférences de répartition qui portent sur la répartition des plafonds des missions par programme ;
- les conférences de performance qui portent sur la maquette des objectifs et des indicateurs ainsi que sur les cibles du PLF à venir ;
- le détail des réformes arbitrées, la rédaction des documents budgétaires.

Dès le dépôt du PLF devant les commissions des deux assemblées, la procédure est identique quel que soit le profil de l'année (programmation ou consolidation).

Les circulaires budgétaires, publiées sur le site du [Forum de la performance](#), précisent chaque année le calendrier budgétaire.

Le schéma suivant présente pour un périmètre ministériel les activités de la procédure selon l'année considérée (paire ou impaire) :

