



Guide pratique

de la déclinaison
des programmes

Les budgets opérationnels
de programme



UN NOUVEAU CADRE
BUDGÉTAIRE POUR
RÉFORMER L'ÉTAT



Ce guide a pour vocation d'être un support méthodologique pour accompagner la réflexion et la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP). Il ne cherche pas à faire le point sur tous les thèmes, qui font l'objet d'autres guides ou documents existants ou prévus : guide sur la démarche de performance (juin 2004), guide de la masse salariale...

Les questions qui doivent être résolues pour la mise en œuvre des BOP sont multiples et transversales. Ce guide est avant tout centré sur les modalités d'organisation des relations entre les responsables de programmes et les responsables de BOP. Au-delà, il revient à chaque ministère d'organiser au plan central la coordination entre responsables de programme, directeur des affaires financières et directeur des ressources humaines, et de préciser les règles d'organisation de gestion qui lui sont propres.

Les exemples apportés par les expérimentateurs permettent des développements plus concrets et d'aider à l'appropriation de ces nouveaux modes de gestion.

Les éléments du BOP constitutifs du dialogue de gestion entre l'ensemble des acteurs (responsable de programme, responsable de BOP, préfet...) seront transmis dans le cadre d'un circuit « papier », en dehors des systèmes d'information de gestion.

Avertissement liminaire



S'agissant des circuits financiers et de la mise à disposition des crédits, les éléments d'information de ce guide s'articulent avec les contraintes techniques du « palier 2006 » et les restitutions prévues par INDIA 2.

Ce guide rappelle quelques éléments normatifs (fongibilité asymétrique, non-fongibilité de BOP relevant de programmes différents, pouvoirs des préfets...) et fixe des règles de gestion. Au-delà, ce document suggère la mise en place, pour chaque programme, d'une « charte de gestion » explicitant les règles communes propres à chaque ministère et celles spécifiques au programme concerné. Cette « charte » sera, pour chaque responsable de BOP, le guide de référence pour la déclinaison du programme auquel il est rattaché.

Enfin, ce guide initial fera l'objet, avant la préfiguration des projets de BOP 2006, d'un complément qui tiendra compte de l'état d'avancement des chantiers relatifs aux nouveaux modes de gestion notamment en ce qui concerne les restitutions rendues possibles par l'adaptation des outils pour le palier 2006.

La direction de la Réforme budgétaire

Pour commencer...

◆ Éléments de définition d'un budget opérationnel de programme

Un budget opérationnel de programme (BOP) est la déclinaison opérationnelle d'un programme, sur la base du principe liberté/responsabilité induit par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En conséquence, le BOP comprend la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performances du programme et un budget prévisionnel. Il comprend en outre le plan d'action avec la programmation des moyens correspondants ainsi que le schéma d'organisation financière détaillant les différents services appelés à mettre en œuvre le BOP.

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

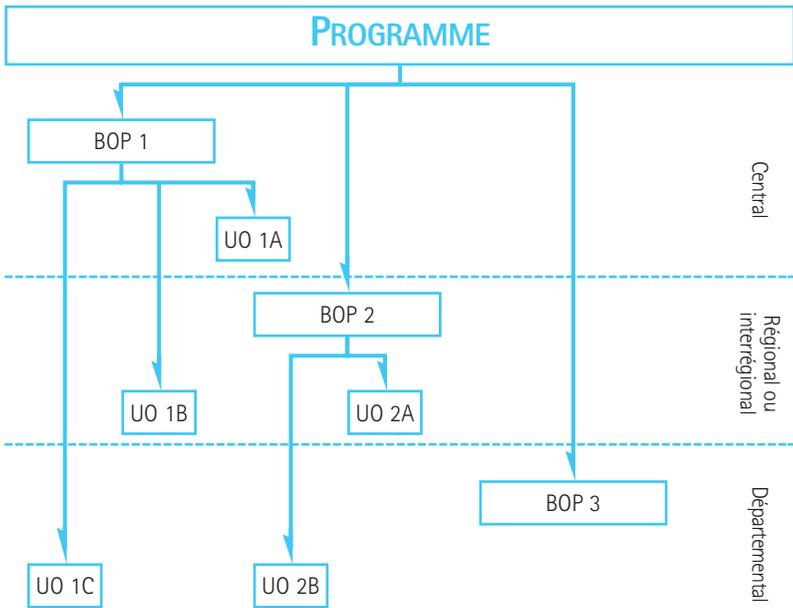
- son budget est structuré en fonction des actions réalisées à son niveau ;
- sa gestion est souple : les crédits sont fongibles entre eux selon les règles fixées par le responsable de programme. Toutefois, si des crédits de personnels peuvent être redéployés pour réaliser des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, la réciproque n'est pas possible : la fongibilité est asymétrique ;
- le plafond de masse salariale est associé à un volume d'emplois exprimé en équivalents temps plein (ETP) sur la base d'ETP « travaillés ».

En résumé, un BOP c'est la déclinaison sur un territoire ou un périmètre d'une partie du programme dont il relève avec :

- une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performance (déclinaison des objectifs et indicateurs) ;
- un budget prévisionnel en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sous double présentation (destination et nature des crédits), comportant pour la masse salariale un schéma d'emplois en équivalent temps plein (ETP) « travaillés ». Ce schéma d'emplois est indicatif mais s'inscrit dans le plafond d'emplois limitatif au niveau ministériel ;
- un schéma d'organisation financière (relations financières programme/BOP/UO) précisant le rôle de chacun des acteurs concernés.

Partie de programme, le BOP se décompose en unités opérationnelles de gestion (UO) afin de permettre la mise en œuvre d'opérations et l'utilisation des crédits au plus près du terrain ainsi qu'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs. L'articulation programme-BOP-UO dépend de chaque programme/ministère.

Il conviendra que chaque responsable de programme s'interroge sur la pertinence de cette structuration lors de la mise en place des BOP.



La mise en œuvre du programme, déterminée par le responsable de programme, s'insère dans des politiques de gestion ministérielle mises en œuvre, sous l'autorité du ministre, par les responsables de programme en liaison avec les directions transverses (affaires financières, ressources humaines...).

Ce guide, centré sur la déclinaison des programmes, présuppose donc la mise en place d'un cadre de gestion ministériel pour conserver la cohérence du fonctionnement du ministère dans son ensemble.

Quelques règles simples

- deux BOP relevant de programmes distincts ne sont pas fongibles entre eux ;
 - la fongibilité potentielle entre plusieurs BOP d'un même programme s'effectue au niveau du programme ;
 - un service reçoit un BOP par programme ;
 - un même service peut être responsable de plusieurs BOP s'il met en œuvre plusieurs programmes¹ ;
 - en services déconcentrés, à une unité opérationnelle correspond un ordonnateur secondaire délégué (OSD).
-

¹ C'est le cas notamment des ministères dotés d'un réseau unique de services déconcentrés (DRASS, Directions régionales douanières, DRAC, DRE...).

◆ La détermination du périmètre du budget opérationnel de programme

Les services dont les missions leur donnent vocation² à mettre en œuvre tout ou partie du programme doivent être identifiés :

- ces services peuvent être des services rattachés au ministère (ce sera le cas le plus fréquent) ;
- ces services peuvent être situés en administration centrale comme au niveau déconcentré selon la nature des opérations ;
- des services d'autres ministères peuvent également être appelés à cette mise en œuvre (cf. le cas du ministère de l'Écologie et du Développement durable).

Il peut parfois s'avérer plus opérationnel de regrouper certains services autour d'un pilote unique, notamment pour assurer au responsable de programme une capacité optimale de pilotage en évitant l'éclatement du programme en de trop nombreux BOP qui rendrait plus complexe le dialogue de gestion. Le périmètre géographique pertinent qui en résulte peut être varié : interrégional, régional, départemental ou zonal^{3,4}.

Outre les préoccupations en matière de pilotage propres au responsable de programme, le choix du périmètre est guidé par le souci de constituer un niveau de responsabilité permettant l'optimisation tant de la gestion des moyens que celle des activités et des résultats attendus.

Ceci suppose que :

- la masse financière et le volume d'ETP soient suffisamment importants pour permettre une souplesse de gestion et favoriser l'exercice de la fongibilité. Cette approche suppose d'éviter la constitution de BOP – même pour des enveloppes importantes – regroupant des dépenses purement contraintes ou « mono-imputation » (les seules dépenses de loyers et d'entretien des locaux par exemple), excepté si ce regroupement correspond à une logique de compétence dans un métier déterminé (logistique, immobilier...);
- les regroupements prévus assurent aux services de réels leviers d'action (taille critique pour faire des redéploiements, possibilités de fongibilité, professionnalisation de certaines fonctions, économies d'échelles...) au service de la performance attendue et doivent être suffisamment homogènes entre eux pour permettre une réelle comparaison entre les différents BOP ;
- le périmètre géographique des services (départemental, régional, interrégional, zonal) doit être adapté aux conditions précédentes ; ceci peut amener, au sein d'un même programme, à regrouper les services au sein des BOP de manière très différenciée selon le contexte.

Dans les choix à opérer, le responsable de programme pourra envisager de mettre en place des relais de niveau intermédiaire pour piloter des groupes de BOP lorsque l'application des éléments ci-dessus conduit à retenir des BOP départementaux.

² Définies notamment dans les décrets d'attribution ou autres textes relatifs aux services centraux ou déconcentrés.

³ En « palier 2006 », ce choix doit tenir compte des possibilités des systèmes d'information.

⁴ Toute organisation nouvelle autre que départementale ou régionale fera l'objet d'une concertation avec le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et des Libertés locales.



EXEMPLE... à la direction générale des Impôts

Le contrat de performance de la direction générale des Impôts est déclinée sous la responsabilité des délégués interrégionaux. Garants du respect des objectifs nationaux, ceux-ci ont négocié avec les directions des services fiscaux des engagements départementaux en tenant compte du contexte de chaque direction et en veillant à leur cohérence avec l'objectif interrégional. Les contrats directionnels de performance signés fin 2003 engagent donc chaque direction au-delà de son directeur et font l'objet d'un suivi à chaque étape du dialogue de gestion.



Sommaire

LE POINT SUR...
pour préciser quelques principes clés



EXEMPLE...
pour s'inspirer des bonnes pratiques



RENOI AUX ANNEXES...
pour approfondir certains sujets



PARTIE

Le BOP, déclinaison opérationnelle d'un programme

- | | |
|---|----|
| 1/ La déclinaison des objectifs de performance du programme | 12 |
| 2/ Les éléments de cadrage de l'élaboration du BOP | 16 |
| 3/ La définition d'une « charte de gestion » pour la mise en œuvre du programme | 18 |

PARTIE

L'élaboration du BOP

- | | |
|---|----|
| 1/ L'organisation du dialogue de gestion | 25 |
| 2/ L'implication des unités opérationnelles dans l'élaboration du BOP | 29 |
| 3/ L'implication des autres acteurs sur le projet de BOP | 30 |
| 4/ L'approbation du projet de BOP par le responsable de programme | 32 |

PARTIE

La gestion du BOP

- | | |
|--|----|
| 1/ La répartition des moyens par le responsable de BOP | 39 |
| 2/ L'exécution du BOP par les unités opérationnelles | 40 |
| 3/ Le bilan du BOP | 43 |

ANNEXES

- | | |
|--|----|
| Annexe 1 : Les questions clés à se poser sur la mise en place des BOP | 48 |
| Annexe 2 : Les documents et la maquette du BOP | 49 |
| Annexe 3 : Comptabilité budgétaire en engagements et en paiements | 52 |
| Annexe 4 : L'articulation entre les projets d'action stratégique de l'État (PASE) et les budgets opérationnels de programme (BOP) | 54 |
| Annexe 5 : Le contrôle financier des préfigurations 2005 | 56 |
| Annexe 6 : Budgétisation et exécution des dépenses de personnel et de fonctionnement en 2006 | 59 |
| Annexe 7 : BOP et pilotage de la masse salariale | 61 |
| Annexe 8 : BOP et mise en place des crédits dans le palier 2006 | 70 |
| Annexe 9 : BOP et opérateurs | 75 |
| Annexe 10 : Glossaire | 76 |

PARTIE





Le BOP, déclinaison opérationnelle d'un programme

Pour commencer...

Le responsable de BOP est chargé de proposer, sur un périmètre précis arrêté par le responsable de programme, les conditions concrètes de la mise en œuvre du programme.

Le projet du responsable de BOP doit traduire :

- les activités qu'il doit mener ;
- les objectifs opérationnels qu'il poursuivra pour contribuer aux objectifs stratégiques du programme ;
- avec les ressources en environnement budgétaire contraint dont il dispose ou dont il souhaite disposer pour ce faire ;
- dans le cadre :
 - du dispositif de pilotage mis en place par le responsable de programme,
 - et de l'organisation propre au département ministériel auquel il appartient.

Pour les services déconcentrés, il convient de veiller à la cohérence entre le projet de BOP et les priorités de l'action de l'État sur le territoire.

L'approbation finale du projet de BOP par le responsable de programme suppose l'analyse du projet présenté au regard des attentes du responsable de programme et des règles d'organisation spécifiques au ministère concerné. Le responsable de programme s'assure également que, hors les champs de compétence spécifiés à l'article 33 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004, le projet de BOP qui lui est soumis a reçu l'avis du préfet conformément aux dispositions de l'article 23 du même décret.

Cette approbation appelle à la mise en place d'un dialogue de gestion structuré et porteur d'une dynamique interne. Ce dialogue s'inscrit dans un contexte ouvert permettant d'intégrer tous les acteurs appelés à examiner le plan d'action du responsable de BOP tant pour la mise en œuvre du programme lui-même que pour ses impacts sur le fonctionnement du département ministériel dans sa globalité.

L'identification de la fonction de pilotage par le responsable de programme est indispensable pour animer ce dialogue.

À la fois lieu où se synthétisent les éléments d'information et d'analyse essentiels à la mesure de la performance et force de proposition, le dialogue de gestion permet d'assurer la réalité du pilotage par objectifs institué par la loi organique. Ce dialogue de gestion suppose :

- une **vision claire et partagée** des enjeux de la politique à mettre en œuvre, du contexte dans lequel elle s'inscrit et des moyens dont elle dispose ;
- la mise à disposition d'**informations homogènes** et d'**outils d'analyse pertinents** ;
- la **clarification du rôle de chacun des acteurs** parties prenantes à la mise en œuvre du programme.

En résumé : le pilotage des BOP implique une organisation opérationnelle orientée vers la recherche de la performance par un dialogue de gestion. Ce dialogue s'appuie sur le développement du contrôle de gestion et le déploiement des outils de prévision et d'analyse.



LE POINT SUR...

la mission des directeurs des affaires financières (DAF) et des directeurs des ressources humaines (DRH)

Certains acteurs, directeur des affaires financières, directeur des ressources humaines... ont une mission transversale aux programmes pour l'ensemble du ministère.

C'est à eux qu'il revient de fournir aux différents interlocuteurs et plus particulièrement à ceux du terrain (responsables de BOP et responsables d'unités opérationnelles), les outils communs qui fédéreront les pratiques des uns et des autres.

Notamment, en matière de prévision de masse salariale, exercice pour lequel certains services déconcentrés ont peu d'expérience, il est indispensable que la direction des ressources humaines et la direction des affaires financières définissent une méthodologie et un outil qui assurent la fourniture des données nécessaires et le déroulé du processus. Ils garantissent ainsi à chaque responsable de programme et au ministère dans son entier des pratiques homogènes en cette matière essentielle.



EXEMPLE...

au ministère de l'Éducation nationale

Dans le cadre des expérimentations LOLF, pour les dépenses de personnel, la plate-forme Web de prévision de la masse salariale apporte une aide à chaque rectorat pour stabiliser une prévision de l'exécution de l'année N, l'actualiser puis la projeter en année N + 1 pour élaborer les projets de BOP académiques qui seront discutés avec les responsables de programme.

La déclinaison des objectifs de performance du programme

En résumé: il convient de préciser les objectifs, indicateurs de performances et les cibles de résultats attendus en fonction des objectifs nationaux et du contexte spécifique à chaque BOP.

La performance du programme doit pouvoir se mesurer concrètement et correspondre à la réalité des leviers d'action mobilisables par les acteurs de terrain. Il est donc nécessaire d'associer les responsables de BOP à ce travail d'élaboration pour s'assurer de la maîtrise, par les différents acteurs, des objectifs fixés.

Il est rappelé que les objectifs retenus au niveau du projet annuel de performances (PAP) sont en nombre limité, de nature plus stratégique qu'opérationnelle et ne couvrent pas nécessairement toutes les activités relevant du programme. Ils relèvent d'une typologie précise: ce sont des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficacité, qui tendent tous à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Afin de réaliser les objectifs nationaux du PAP, et au-delà, de piloter les administrations et les politiques publiques placées sous la responsabilité du responsable de programme, des objectifs opérationnels sont définis et associés à chaque BOP. Ils doivent être conçus de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés au programme.

I – Les objectifs du BOP doivent a minima décliner les objectifs du PAP

I-1. Les objectifs peuvent être déclinés directement ou indirectement

■ **Déclinaison directe, territoriale ou sectorielle, d'objectifs stratégiques**: ce sont alors les mêmes objectifs socio-économiques, de qualité de service ou d'efficacité de la gestion que ceux des PAP,

mesurés par les mêmes indicateurs, mais dont la valeur cible¹ est adaptée au contexte local ou au périmètre de compétence du service. Il est recommandé de privilégier ce mode de déclinaison, dès lors que les entités opérationnelles ont les compétences requises pour réaliser les objectifs ainsi directement déclinés à leur niveau.

■ **Déclinaison indirecte au travers d'objectifs de production, d'activité ou de moyens (dits «objectifs intermédiaires»)**: ces objectifs concourent à la réalisation des objectifs stratégiques lorsque ces derniers ne sont pas déclinables directement. Il existe alors des liens de causalité entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels.

Trois raisons peuvent justifier la déclinaison des objectifs stratégiques nationaux sous forme d'objectifs intermédiaires:

a) Lorsque des objectifs stratégiques d'un programme sont transverses à plusieurs acteurs ayant des champs d'action et de compétences différents et complémentaires, et disposant chacun d'un BOP. Aucun d'entre eux ne peut alors se voir assigner l'objectif stratégique national tel quel. Il convient donc de définir pour chacun d'eux un objectif intermédiaire spécifique, du ressort de leur champ de compétences. Ces objectifs doivent être complémentaires entre eux, et leur réalisation conjointe doit logiquement permettre d'atteindre l'objectif stratégique national du programme.

b) Lorsque des objectifs d'efficacité socio-économique ou de qualité de service reposant sur une enquête de satisfaction ou une enquête statistique lourdes conduites sur un échantillon national sont coûteux à décliner au plan local. Pour des raisons de coût, ces objectifs peuvent alors être déclinés au plan opérationnel sous forme d'objectifs intermédiaires.

c) Lorsque, dans certains cas, l'objectif stratégique choisi au plan national traduit une performance correspondant à la mise en œuvre de leviers d'action précis, que le responsable de programme estime

¹ Cf. guide méthodologique *La démarche de performance: stratégies, objectifs, indicateurs*, juin 2004.

«Une cible de résultat est la valeur définie *ex ante* que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé (de un à cinq ans) pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé.»

devoir privilégier. Des objectifs intermédiaires peuvent dans ce cas être ajoutés à l'objectif stratégique décliné. Ils reflètent la bonne mise en œuvre de ces leviers et constituent des éléments pertinents pour le dialogue de gestion qu'entretiennent le responsable de programme et les responsables de BOP.



EXEMPLE...

le programme « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »

Ainsi, dans le cas du programme « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », l'objectif stratégique national « réagir rapidement aux défaillances de déclaration de paiement » mesuré par un indicateur « taux de recouvrement net de l'impôt sur le revenu » peut être décliné tel quel. Au plan opérationnel, il peut être accompagné d'un objectif intermédiaire « sécuriser l'identification des contribuables » mesuré par l'indicateur d'activité « proportion des particuliers contribuables dont l'état civil a été vérifié par comparaison avec les données de l'INSEE ».

Les objectifs intermédiaires déclinés des objectifs stratégiques sont de préférence identiques pour tous les budgets opérationnels, afin de permettre des comparaisons qui facilitent l'émergence et la mutualisation de bonnes pratiques.

Toutefois, dans certains cas, il s'avère plus pertinent de définir des objectifs intermédiaires différents selon les BOP. Ce sera notamment le cas lorsque ces BOP correspondent à des champs de compétences différents ou lorsque les spécificités du contexte local le justifient.

I-2. Des objectifs opérationnels complémentaires peuvent être définis dans le BOP

Ces objectifs complémentaires aux objectifs stratégiques, cohérents et non contradictoires avec eux, concernent des activités non couvertes par les objectifs stratégiques ou tiennent compte de la situation locale des services.

II- Les objectifs déclinés doivent être imputables au responsable de BOP et préserver son autonomie de choix des moyens

La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels doit concilier trois principes :

- **Les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes laissant l'autonomie la plus large possible aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre**, de façon à ce que les services puissent choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes. Concrètement, cela conduit à privilégier la définition d'objectifs socio-économiques plutôt que d'activité, de qualité de service plutôt que de respect de procédure, et d'efficacité plutôt que de volume global de moyens, dès que cela reste compatible avec le principe énoncé précédemment.
- **Les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes portant sur des réalités maîtrisables par les entités auxquels ils sont assignés** ; c'est ce principe qui justifie la déclinaison en objectifs intermédiaires des objectifs socio-économiques nationaux ou des objectifs de qualité de service nationaux. Ces objectifs intermédiaires peuvent porter sur la mise en œuvre des leviers d'action qui permettront d'atteindre les objectifs de performance nationaux. Par exemple, « respecter un calendrier de travail interne » constitue un objectif intermédiaire assez courant, qui concourt à l'atteinte des objectifs de performance nationaux.



EXEMPLE...

les logements sociaux

En matière de logement social, un objectif socio-économique pourrait être de réduire prioritairement le délai d'attente d'un logement social dans les zones où le marché locatif est le plus tendu. Il serait mesuré par deux indicateurs :

- durée moyenne d'attente des logements attribués dans l'année en zone de marché locatif tendu ;
- durée moyenne d'attente des logements attribués dans l'année en zone de marché locatif peu tendu.

Cet objectif peut être assigné tel quel à chaque direction régionale de l'équipement, avec des valeurs cibles adaptées à son contexte, définies au terme d'un dialogue de gestion approfondi entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel. Mais cet objectif pourrait être aussi traduit purement et simplement en objectif d'activité : construire X logements dans l'année.

Le premier mode de déclinaison est préférable, car il laisse une plus grande latitude d'action au responsable local, mieux à même de choisir les dispositifs et l'allocation de moyens les mieux adaptés au résultat à atteindre, compte tenu des moyens globaux qui lui sont confiés.

- Pour éviter de mobiliser excessivement les services au détriment de l'activité opérationnelle, **il convient de limiter le nombre d'objectifs et d'indicateurs assignés à un même responsable de BOP**, de façon à ne pas conduire à une dispersion des efforts s'il s'agit d'objectifs socio-économiques, de qualité de service ou d'efficience, ou à ne pas limiter son autonomie de moyens par de trop nombreux objectifs intermédiaires. Cet effort de sélection est d'autant plus nécessaire lorsqu'un même responsable est en charge de plusieurs BOP.

III– Le travail de déclinaison des objectifs au niveau opérationnel pourra rétroagir sur la définition des objectifs et des indicateurs nationaux du PAP.

Ainsi, ce travail pourrait faire apparaître que certains objectifs ou indicateurs stratégiques ne sont pas totalement pertinents ou ne correspondent pas à des priorités effectives. Dans ce cas, le travail de déclinaison devrait conduire à réviser les objectifs et les indicateurs stratégiques nationaux.

Ce travail permet en outre de tester avec les services opérationnels la méthodologie de construction des indicateurs.

Par exemple, ce travail peut conduire à préciser les règles de consolidation des indicateurs d'objectifs stratégiques déclinés directement au plan opérationnel. Lorsque cet indicateur est un ratio, la valeur nationale est, dans la plupart des cas, le résultat du rapport entre la somme des numérateurs retenus dans les différents BOP rapportée à la somme des dénominateurs.

Dans certains cas, ce calcul n'est pas possible, et il convient de calculer une moyenne pondérée.

Le travail de déclinaison est l'occasion de vérifier la pertinence des pondérations retenues. Il convient d'ailleurs à cette fin d'associer très en amont les services statistiques et les services de contrôle de gestion.

IV- Les objectifs et indicateurs une fois définis, des valeurs cibles doivent être déterminées.

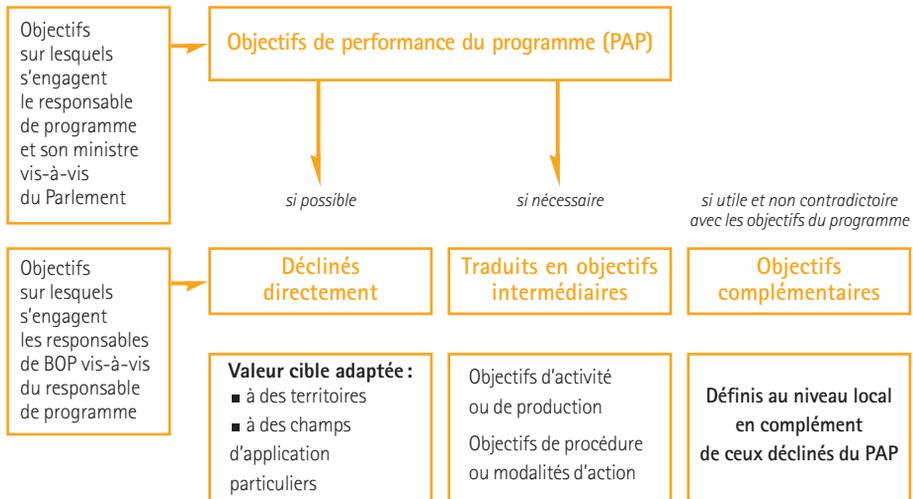
Elles peuvent être fixées à un horizon pluriannuel, calé sur celui des objectifs du PAP.

Des prévisions annuelles doivent être également élaborées, et, le cas échéant, infra-annuelles, lorsqu'elles sont utilisées dans la gestion.

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

Pour permettre des comparaisons pertinentes entre indicateurs de services ayant des activités comparables, il peut être utile de regrouper les services présentant des contextes et des caractéristiques similaires par strate.

La valeur cible nationale publiée dans le PAP à l'automne précédent l'exercice est souvent conçue comme une consolidation des valeurs cibles des BOP. Il peut donc être utile, en rythme de croisière, qu'un échange ait lieu entre les responsables de programme et les responsables de BOP, avant l'automne, en vue de déterminer la valeur cible nationale sur des hypothèses solides de valeurs cibles locales.



Les éléments de cadrage de l'élaboration du BOP

En résumé : le responsable de programme fournit aux responsables de BOP un éclairage synthétique sur l'ensemble de la politique du ministère et les principales modalités de gestion correspondantes pour l'élaboration de leur projet de budget.

Le projet de BOP à élaborer par le responsable de BOP s'inscrit dans le cadre d'un programme et d'une organisation ministérielle dont il importe qu'il connaisse les aspects imposés en temps utile. Le responsable de programme, pilote de la mise en œuvre de son programme dans le cadre du ministère dont il dépend, doit assurer au responsable de BOP les éléments d'information nécessaires à cette élaboration.

◆ Les éléments de cadrage ministériel

Il appartient au responsable de programme de spécifier aux responsables de BOP le cadre dans lequel s'inscrit la mise en œuvre de tous les programmes du ministère :

- politiques de gestion communes ;
- modalités de pilotage arrêtées au niveau de l'ensemble du ministère ;
- et hypothèses de contraintes budgétaires prévisibles.

En effet, la mobilisation des moyens pour la mise en œuvre des programmes s'inscrit dans un contexte ministériel unique. Si le responsable de programme assume les orientations et les résultats attendus de la politique qui lui est confiée, il utilise pour sa mise en œuvre un certain nombre de fonctions supports confiées à des directions transversales. Celles-ci assurent, pour la part relevant de leur responsabilité, la cohérence du fonctionnement du ministère.

Ainsi, le directeur des affaires financières, le directeur des ressources humaines, le directeur de l'informatique ou de l'immobilier... sont tous, pour le domaine qui les concerne, les interlocuteurs du responsable de programme et déterminent avec lui le cadre ministériel dans lequel s'inscrit la politique portée par le programme :

- évolution des catégories d'emplois ;
- politique indemnitaire ;
- politique de formation ;
- politique d'achat ;
- politique immobilière ;
- moyens informatiques ;
- etc.

Par ailleurs, et au-delà de l'appui apporté par les directions fonctionnelles du ministère au développement harmonisé des politiques du département ministériel, le dispositif de pilotage mis en place par chaque responsable de programme nécessitera, dans le cas de réseaux polyvalents, une coordination avec les autres programmes utilisant également ce réseau, afin de définir des modalités de pilotage homogènes pour un même réseau de services, notamment :

- des modalités de conduite des projets transverses au réseau ;
- des modalités de prises de décision lorsque les objectifs de programmes différents peuvent être contradictoires ;
- un ensemble de priorités pour chaque programme qui ne soit pas excessif.



EXEMPLE... à la DIREN Midi-Pyrénées

Depuis 2004, la DIREN (direction régionale de l'Environnement) Midi-Pyrénées a conduit une expérimentation au niveau d'une direction régionale concernant la préfiguration d'un BOP unique (aujourd'hui repris en trois préfigurations de BOP conformément à la maquette gouvernementale). Les conditions expérimentales de cette élaboration ont conduit le responsable régional à engager un dialogue de gestion avec les trois futurs responsables de programme après l'élaboration de son projet de BOP pour, à la fois :

- leur faire préciser les priorités de chaque programme et leur déclinaison locale ;
 - leur présenter les projets transverses de réorganisation des services en région et les différentes options du plan d'action pour l'année à venir.
- De l'avis des expérimentateurs, ce dialogue de gestion, pour être efficace, doit avoir lieu après une première coordination des responsables de programme mobilisant un même réseau.

◆ Les éléments de cadrage du programme lui-même

Ils relèvent de la responsabilité du responsable de programme et tiennent essentiellement :

- à la présentation de l'enveloppe de crédits ;
- aux orientations à privilégier pour les activités menées dans le cadre du programme ;
- aux résultats attendus de l'activité déployée par les services pour la mise en œuvre de ce programme.

Présentation de l'enveloppe

L'enveloppe de crédits peut :

- soit être définie de manière univoque (évolution financière globale du programme/BOP : hausse de X %, baisse de X %, dotation reconduite) ;
- soit présenter des scénarii de priorités (programmation dans une enveloppe comprise entre X % en plus et Y % en moins par rapport à l'enveloppe de l'exercice actuel).

Orientations à privilégier

- leviers d'action à privilégier ;
- évolution du périmètre d'activités du programme/BOP.

Résultats attendus

- évolution des objectifs de performance et des ambitions des cibles de résultats.



EXEMPLE... le ministère de l'Écologie

À mi-avril 2004, le ministère de l'Écologie a demandé à ses services déconcentrés d'élaborer, pour le 31 mai, un projet de budget pour 2005 structuré selon l'architecture des futurs programmes prenant en compte trois hypothèses d'évolution et mettant en valeur les priorités affichées pour chaque scénario. L'exploitation des documents a permis à l'administration centrale :

- d'une part, de mieux appréhender, pour les arbitrages budgétaires de seconde phase, les « tendances » que les services privilégiaient selon le scénario ;
- d'autre part, d'assurer, dès le mois de septembre, un dialogue de gestion entre directions d'administration centrale et DIREN sur la base de ces projets et des arbitrages budgétaires définitifs, la notification des crédits aux services s'effectuant fin novembre.

La définition d'une « charte de gestion » pour la mise en œuvre du programme

En résumé : il est conseillé de fixer, pour chaque programme, des règles de fonctionnement, sous la forme par exemple d'une « charte de gestion » partagée au vu des éléments de cadrage ministériel.

À titre d'illustration, le protocole-type diffusé par la direction de la réforme budgétaire pour les expérimentations 2005 fournit un certain nombre d'éléments pouvant figurer dans une charte de gestion.

Les responsables de BOP et d'UO assument collectivement avec le responsable de programme les aléas de gestion susceptibles de survenir au cours de l'exercice.

Dans ce cadre, au-delà du contexte général défini pour l'élaboration du BOP, le responsable de programme peut définir des modalités de gestion propres à son programme, notamment en matière de :

- fongibilité entre actions et natures de dépense ;
- réemploi des marges de manœuvre ;
- suivi spécifique de certaines activités.

Il importe de souligner le besoin de confier l'exécution des politiques publiques à des acteurs dotés d'une autonomie de gestion suffisante :

cette « charte de gestion » doit conserver tout son sens à la responsabilité des acteurs, principe fondamental de la gestion publique et il convient d'éviter la multiplication des règles de gestion des programmes et des BOP qui en relèvent.

C'est pourquoi, les modalités de gestion définies dans cette charte doivent être évaluées au regard de leur pertinence en matière de pilotage du programme et des BOP et de responsabilisation des différents intervenants du dialogue de gestion, **sans pour autant rigidifier la gestion au niveau des BOP et du programme.**

En offrant une capacité de redéploiement des marges de manœuvre dégagées par les économies ou les moindres dépenses en gestion, les dispositifs de la LOLF assouplissent les conditions de l'exécution de la loi de finances en contrepartie de l'engagement sur des résultats quantifiés. Ainsi, par principe, il convient d'intéresser directement les gestionnaires de BOP et d'UO aux marges de manœuvre qu'ils peuvent dégager.

Dans tous les cas, la mise en place de ces règles doit être validée en interne au regard :

- de leur simplicité de mise en œuvre et de leur transparence ;
- de leur caractère incitatif pour le responsable de BOP/UO ;
- de leur apport à la gestion financière du programme/BOP.

La charte de gestion définit également un certain nombre de procédures et de circuits d'information pour l'élaboration et le suivi du BOP :

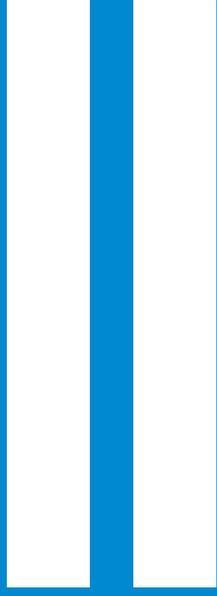
- les **modalités et le calendrier d'élaboration des BOP** en précisant la finalité des différentes phases de dialogue, les acteurs concernés, les documents supports...;
- le calendrier des **rendez-vous réguliers** (*a minima* la réunion de présentation du projet de BOP qui permet son approbation et la réunion d'examen des résultats de la gestion précédente);

- la **périodicité et le formalisme des comptes rendus de gestion** destinés au responsable de programme et des **retours aux responsables de BOP** : tous les mois, bimestres, trimestres (par exemple, en retour, restitution d'une synthèse de l'exécution du programme dans toutes ses dimensions : niveau de l'exécution budgétaire, de l'atteinte des objectifs et de la réalisation du plan d'action, comparaisons et commentaires propres à chaque BOP) ;
- la **maquette de BOP** déterminée en liaison avec la Direction des affaires financières (DAF) : volet crédits, volet performance et volet plan d'action.

En conclusion, pour leur permettre d'élaborer le projet de BOP, le responsable de programme communique aux responsables de BOP :

- le périmètre du BOP : zone géographique, part des activités du programme qu'il lui appartient de mettre en œuvre, natures des moyens à mobiliser (personnels notamment) ;
 - les objectifs nationaux et les objectifs opérationnels retenus pour le programme ;
 - les éléments du contexte ministériel et les éléments de cadrage du programme ;
 - le cadrage retenu pour les différentes enveloppes (enveloppe globale de chaque BOP, notamment en autorisations d'engagement et crédits de paiement, enveloppe du titre 2 et cadrage du schéma d'emplois associé) ;
 - ou les scénarii d'évolution acceptés par rapport aux enveloppes de l'exercice en cours ;
 - la « charte de gestion » partagée entre le responsable de programme et les responsables de BOP.
-

PARTIE



The background features a large, faint gear on the left side, partially obscured by white outlines of gear teeth. The top half of the image is a solid blue color, while the bottom half is a lighter blue gradient. On the right side, there are two faint, thin-lined circles.

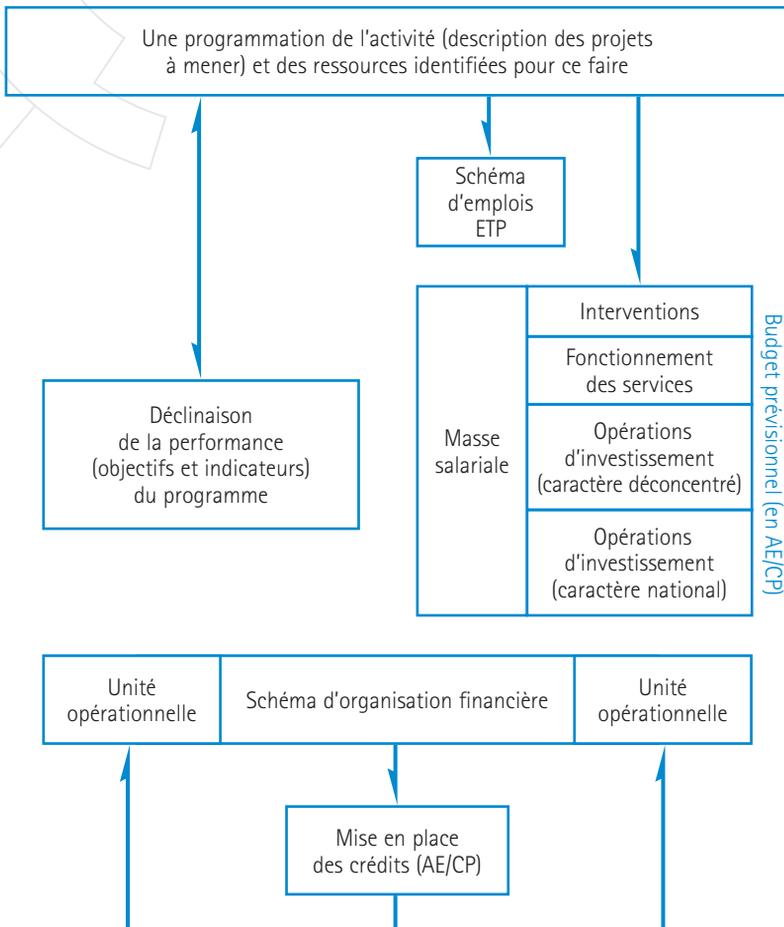
L'élaboration du BOP

Pour commencer...

L'élaboration s'appuie sur les trois volets du BOP :

- la détermination des cibles pour les objectifs fixés au BOP, proposée au responsable de programme pour le BOP ;
- la détermination de la programmation des activités à mener et le schéma d'emplois à proposer pour assurer la mise en œuvre du programme avec le budget prévisionnel associé ;
- la détermination du schéma d'organisation financière du BOP qui précise, en accord avec l'ordonnateur principal ou secondaire concerné¹, les services appelés à mettre en œuvre cette programmation et qui répartit à chacun la part de programmation et la part du budget prévisionnel qui lui sont confiées.

LES COMPOSANTES DU BOP



¹ Cf. circulaire du Premier ministre du 16 juin 2004 concernant l'application du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

L'organisation du dialogue de gestion

En résumé : la mise en place au niveau du BOP d'une organisation permet la concertation des acteurs concernés autour du projet de BOP et de son exécution.

Le BOP est un instrument de synthèse et de décision. Son responsable n'est pas le gestionnaire direct des opérations menées pour la mise en œuvre du programme, sauf pour la part qu'il gère directement en tant que responsable d'unité opérationnelle.

Il transmet donc aux unités opérationnelles tous les éléments fournis par le responsable de programme pour l'élaboration du BOP, afin de leur permettre de construire un projet sur les bases attendues par le responsable de programme.

Ainsi, l'une des préoccupations du responsable de BOP est de s'assurer, auprès de l'autorité habilitée à déléguer sa signature d'ordonnateur principal ou secondaire (en concertation avec le responsable de programme), des **unités opérationnelles** à solliciter pour mener à bien la mise en œuvre attendue sur le périmètre fixé. Ces unités opérationnelles peuvent être :

- des services agissant dans le périmètre du BOP sur la base des délégations de signature attribuées par l'autorité compétente ;
- des délégations interservices créées par les préfets ;
- des services auxquels une délégation de gestion est confiée.

La mobilisation des services appelés à mettre en œuvre le BOP est essentielle à la réalisation des objectifs fixés au responsable de BOP. Elle suppose une adhésion au projet tel qu'il sera présenté au responsable de programme par le responsable de BOP.

Ce dernier élabore avec ces services un diagnostic du contexte général du BOP qui doit permettre de cadrer les projets à élaborer à la fois sur les bases attendues par le responsable de programme et sur l'analyse partagée du contexte dans lequel ils s'inscrivent collectivement.

En contribuant à bâtir un diagnostic partagé et une culture commune pour la mise en œuvre du programme, le dialogue de gestion permet de créer un consensus autour du projet de budget et des conditions de son exécution.

Processus d'accompagnement et d'animation de la mise en œuvre du BOP, il ne se réduit pas à un échange de documents et doit s'étendre, au-delà des unités opérationnelles, aux autres acteurs naturellement associés au BOP.

◆ Une instance collégiale²

Plusieurs expérimentateurs ont ressenti le besoin d'instaurer de leur propre initiative une instance collégiale rassemblant les acteurs directement concernés.

Un « **comité de BOP** » rassemblant les unités opérationnelles peut être envisagé comme un moyen privilégié pour :

- responsabiliser les dirigeants d'unités opérationnelles ;
- impliquer et motiver tous les acteurs de la gestion par l'appropriation des priorités du programme en fonction du contexte propre au BOP ;
- faire partager la stratégie de gestion du ministère et les objectifs du programme au niveau du BOP et faire évoluer la stratégie du programme en fonction des résultats du terrain (échanges sur les priorités, les réformes à mener...);
- favoriser l'émulation interne.



EXEMPLE...

au rectorat de Rennes

Dans le cadre des expérimentations LOLF, le rectorat de Rennes a mis en place un « conseil d'administration » des BOP qui se réunit périodiquement sous la présidence du recteur avec le secrétaire général et les inspecteurs d'académie des départements concernés.

² Pour faciliter la lecture de ce guide, cette instance a été identifiée sous le vocable « comité de BOP ».



EXEMPLE... à la DRTEFP de la région Centre

La DRTEFP (direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle) de la région Centre a, dès le début de l'expérimentation LOLF en 2002, mobilisé le Comité technique régional et interdépartemental (CTRI), organe décisionnel présidé par le directeur régional et constitué de tous les directeurs de services de l'Emploi et de la Formation professionnelle départementaux et régional. Aujourd'hui, ce comité est animé par un secrétaire général du CTRI, fonction nouvelle créée pour cette expérimentation et étendue peu à peu à toutes les régions pour préparer la mise en place de la LOLF.

Les outils du contrôle de gestion sont essentiels aux travaux de ce « comité » de BOP. Ils permettent d'apporter sur le bilan constaté un diagnostic et un éclairage stratégique nécessaires à la détermination

des axes de travail pour le budget à construire, notamment par une analyse de la performance obtenue et une réflexion sur l'affectation optimale des moyens aux objectifs à atteindre.



EXEMPLE... pour le ministère de l'Équipement dans la région Nord-Pas-de-Calais

Le ministère de l'Équipement réalise, depuis 2003, une expérimentation LOLF en région Nord-Pas-de-Calais animée par la direction régionale de l'Équipement (DRE) et regroupant six services régionaux ou départementaux.

Le collège, qui réunit l'ensemble des responsables des six services concernés, a choisi d'adopter, pour l'utilisation des marges de manœuvre dégagées en gestion, des modalités de décision commune privilégiant les projets collectifs (projets informatiques, formations...).

Ce dialogue de gestion interne au BOP, impliquant et responsabilisant tous les acteurs, a permis de :

- débattre des enjeux régionaux sur la base d'éléments objectifs (tableaux de bord, comptes rendus financiers...);
- partager la contrainte budgétaire et décider de façon plus collégiale.

◆ Un cadrage des travaux d'élaboration

Ainsi, la préparation du projet de BOP avec les responsables d'unités opérationnelles est l'occasion :

pour les volets performance et construction du BOP :

- d'évaluer la performance collective (en termes d'atteinte des objectifs) réalisée au niveau du BOP. Cette analyse doit permettre d'identifier les principaux enseignements à même d'orienter la préparation du BOP et de définir les valeurs cibles de l'exercice suivant ;
- de partager le cadre stratégique (contexte général propre au ministère, stratégie et objectifs du programme, évolution de l'environnement, enjeux propres au territoire, objectifs complémentaires issus de l'analyse du contexte du BOP...) avec l'ensemble des responsables d'unités opérationnelles ;



BOP et PASE
Quelle articulation ?
Voir annexe n°4.

- de définir et partager les hypothèses de construction du BOP au niveau de chaque unité opérationnelle (projets de modernisation, évolution des priorités, refonte de dispositifs, évolution des ressources disponibles...).

pour le volet budget et plan d'action :

- de construire le plan d'action au vu des enveloppes de crédits en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) envisagées ou déjà allouées et du schéma d'emplois. Le plan d'action traduit les choix faits pour optimiser les moyens employés au service des buts à atteindre. Il permet de s'assurer, d'une part, que les dépenses à engager dans l'année (signature d'un marché, lancement d'un investissement, paiement des personnels...) correspondent à l'enveloppe d'AE et, d'autre part, que les paiements générés dans l'année par les engagements antérieurs et par les engagements nouveaux de l'année correspondent à l'enveloppe de CP.
- de tester la pertinence du budget tendanciel (part des dépenses obligatoires, adéquation de la répartition des moyens humains aux objectifs poursuivis, évaluation des marges de manœuvre...).



BOP et comptabilité budgétaire
en engagements et en paiements
Voir annexe n°3.



BOP et opérateurs
Quel lien ?
Voir annexe n°9.



LE POINT SUR...

le poids financier de la masse salariale

Pour un nombre important des services, le poids financier de la masse salariale des agents en poste est déterminant dans la construction budgétaire du BOP et le schéma prévisionnel d'emplois est un élément essentiel pour l'évolution du budget. La maîtrise de son évaluation nécessite un accompagnement dans la démarche d'appropriation par les services car elle requiert une bonne pratique de la part des acteurs et un adossement à des outils performants.



BOP et masse salariale

Pour en savoir plus sur le pilotage de la masse salariale

Voir annexe n°7.



EXEMPLE...

le pilotage de la masse salariale dans les préfetures

La masse salariale constitue de l'ordre de 80 % du budget d'une préfeture.

La connaissance et le pilotage de la masse salariale constituent donc un enjeu clé pour les préfetures. C'est pourquoi les préfetures ont jugé nécessaire de mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences pour piloter leur masse salariale plutôt que de seulement la constater.

La démarche mise en place permet de mieux appréhender les besoins de compétences/force de travail, les entrées et sorties d'effectifs (mutations, départs en retraites...), l'impact des mesures salariales et du GVT (glissement vieillesse technicité) et donc d'identifier les marges de manœuvre offertes au responsable de BOP (redéploiements, recours à des agents occasionnels ou saisonniers, recrutement...).

Enfin, pour permettre un réel pilotage budgétaire, cette démarche est couplée à une analyse du coût des différentes activités de chaque préfeture.

Au regard des expérimentations menées en 2004 et 2005, cette démarche collective d'élaboration du BOP semble être fructueuse pour :

- l'implication des responsables locaux ;
- la cohérence des orientations stratégiques entre le programme, le BOP et l'unité opérationnelle ;
- l'enrichissement du rôle et des compétences des décideurs publics.

L'implication des unités opérationnelles dans l'élaboration du BOP

En fonction des schémas de pilotage retenus par chaque responsable de programme et de BOP, les unités opérationnelles peuvent construire une esquisse à partir des éléments de leur gestion passée et en cours, notamment au regard des marges de manœuvre envisageables et des efforts en gestion pour l'optimisation des ressources.

En effet, avant d'envisager les projets nouveaux à présenter pour la mise en œuvre de la stratégie fixée par le responsable de programme au responsable de BOP, il convient que chaque responsable d'unité opérationnelle ait une réflexion sur l'utilisation des moyens existants. Ainsi, même dans un cadrage financier identique, les propositions des unités opérationnelles peuvent évoluer sensiblement entre deux exercices.

Par exemple : l'affectation des personnels en poste par destination évoluera nécessairement, des marchés peuvent être renégociés, l'organisation interne peut être repensée, ...

Le projet de budget de l'unité opérationnelle doit rendre compte à la fois de ces efforts en gestion et de ces évolutions autant que des projets nouveaux proposés par la structure :

- prévision de consommation d'ETP compte tenu du personnel en place, de l'évolution des structures et de la répartition des ressources en fonction des activités ;
- détermination des crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements en cours ;
- proposition de projets nouveaux.

Le projet présenté par les unités opérationnelles doit également indiquer les cofinancements attendus pour les projets en cours (échancier des versements) et pour les projets nouveaux proposés.

L'implication des autres acteurs sur le projet de BOP

En résumé: le projet élaboré est un projet global qui doit rendre lisible à la fois:

- ◆ **le contexte du BOP;**
- ◆ **l'approche des objectifs fixés par le responsable de programme;**
- ◆ **les leviers d'action pour les atteindre;**
- ◆ **le budget prévisionnel correspondant.**

Au niveau déconcentré, le projet de BOP³ doit recueillir l'avis du préfet sous l'autorité duquel est placé le responsable de BOP.

Les esquisses budgétaires présentées par les unités opérationnelles sont discutées collectivement avant la consolidation par le responsable de BOP. Ce dernier, compte tenu des prévisions de consommation d'ETP proposées par les unités opérationnelles, détermine la masse salariale prévisionnelle du BOP. Il met ainsi au point le projet à présenter aux différents acteurs ultérieurs du dialogue de gestion.

Avant les étapes formelles où des acteurs externes sont sollicités pour donner leur avis, le responsable de BOP peut s'assurer qu'ils partagent, dans les domaines relevant de leurs compétences, à la fois l'analyse de la stratégie portée par le BOP (préfet auquel le BOP est rattaché et comité d'administration régionale) et l'approche de l'évaluation des besoins (contrôleur financier auquel le BOP est rattaché).

◆ Le rôle du préfet

Garant de la coordination et de la cohérence des politiques publiques au niveau territorial, le préfet est associé à l'élaboration du BOP. Pour le responsable de BOP comme pour les unités opérationnelles, il est un acteur du dialogue de gestion, notamment pour les aspects stratégiques. Il fait valoir les priorités de l'action de l'État sur le territoire concerné et recherche la cohérence interministérielle en application des objectifs nationaux déterminés dans chaque programme.

Le dialogue de gestion avec le préfet au plan local doit s'engager dès la transmission des premiers éléments de cadrage par le responsable de programme. Il serait souhaitable que ces informations soient transmises le plus en amont possible, en fonction du calendrier budgétaire.

Le projet de BOP est soumis à l'avis du préfet⁴, pour les domaines entrant dans son champ de compétences. Il peut proposer l'examen des projets de BOP par le comité de l'administration régionale.

Lorsque le projet de BOP est soumis à l'avis du préfet auquel il est rattaché, celui-ci transmet son avis au responsable de programme avec lequel il engage un dialogue en cas de divergence de point de vue.

Il accompagne cet avis du schéma d'organisation financière arrêté par ses soins. Ce schéma définit les unités opérationnelles chargées de la mise en œuvre du BOP et destinataires des mises à disposition ultérieures des crédits par le responsable de BOP.

Pour les missions relevant de l'article 33, le préfet valide le schéma d'organisation financière désignant les responsables d'unité opérationnelle mais n'émet pas d'avis sur le BOP.

³ Pour les domaines relevant de son champ de compétence, cf. le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 qui définit les modalités d'intervention du préfet et du comité de l'administration régionale.

⁴ Cf. article 23 du décret n°2004-374 précité.

◆ L'article 20 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 confirme le préfet comme ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État⁵

Pour que les services déconcentrés responsables d'unités opérationnelles disposent de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué et puissent exécuter les BOP, plusieurs conditions juridiques doivent être réunies :

- la délégation de signature accordée par le préfet constitue le fondement du schéma d'organisation financière⁶. Au terme d'un dialogue de gestion entre le responsable de l'unité opérationnelle, le responsable de BOP, le préfet et le responsable du programme ministériel concerné, le schéma propose un mode d'organisation : unité opérationnelle chargée de l'exécution du BOP, part de la programmation lui revenant, moyens alloués pour y parvenir... ;
- le préfet désigne, conformément à ce schéma et aux dispositions des arrêtés ministériels de comptabilité, l'ordonnateur secondaire délégué de chaque unité opérationnelle en charge des activités d'ordonnateur décrites à l'article 5 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962. Il décide du périmètre de ses compétences⁶ ;
- il peut cependant, dans le cadre de la délégation accordée, se réserver, par exemple, au-delà d'un seuil déterminé, la capacité à signer les actes juridiques correspondants ;
- lorsque le responsable d'unité opérationnelle bénéficie de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué, les crédits sont mis à sa disposition par le responsable de BOP ;
- si le préfet n'accorde pas sa signature ou la retire en cours d'exercice, les crédits lui sont directement mis à disposition en gestion.

En bref, les unités opérationnelles peuvent disposer d'une délégation de signature leur conférant la qualité d'ordonnateur secondaire délégué dans le cadre de l'article 5 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, pour la partie de BOP qu'elles ont à exécuter. C'est le préfet territorialement compétent qui l'accorde à chaque unité opérationnelle de son ressort.

En revanche, le responsable de BOP, qui a une fonction de programmation et de coordination, dispose de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué au titre des dispositions inscrites à l'article 100 alinéa 3 du décret du 29 décembre 1962 précité, afin de pouvoir recevoir les délégations émises par l'ordonnateur principal et mettre à disposition les crédits reçus aux unités opérationnelles mettant en œuvre le BOP. Dans ce schéma, il est seulement répartiteur de crédits et n'a pas capacité à exécuter des dépenses.

Dans le cas où il est lui-même responsable d'unité opérationnelle, il a les deux capacités reconnues à l'ordonnateur par le décret de 1962 : répartition des crédits (article 100-3) et consommation des crédits (article 5).

◆ Le projet soumis à l'avis du préfet et à l'approbation du responsable de programme doit comporter, outre le projet de BOP avec ses différentes composantes :

- l'échéancier souhaité pour la mise à disposition des crédits en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) assurant la fluidité de mise en œuvre de la programmation ;
- un compte rendu intermédiaire de la gestion en cours (état de réalisation de la programmation en engagements et en paiements, schéma d'occupation des emplois au regard du schéma prévisionnel, résultats intermédiaires pour les objectifs fixés) qui permet de crédibiliser les hypothèses retenues pour la construction du budget présenté.

⁵ Excepté les services de l'administration judiciaire, pour lesquels les premiers présidents et procureurs généraux sont ordonnateurs secondaires aux termes du décret n°2004-435 du 24 mai 2004.

⁶ Circulaire du Premier ministre du 16 juin 2004.

L'approbation du projet de BOP par le responsable de programme

La présentation du projet de BOP au responsable de programme est une étape clé du dialogue de gestion.

En effet, cette étape doit permettre :

au responsable de programme :

- de **s'assurer de la prise en compte** de la stratégie et des objectifs du programme et des éléments de politique transversale du département ministériel ;
- de **tester la «robustesse» du projet de budget prévisionnel** qui lui est présenté ;
- d'**arbitrer** entre les différentes options proposées par le responsable de BOP.

au responsable de BOP :

- d'**échanger sur la stratégie et les modalités de mise en œuvre** du programme au niveau du BOP ;
- de présenter la traduction dans le projet de BOP des enseignements tirés de l'analyse des résultats des exercices précédents ;
- de **proposer à l'arbitrage** du responsable de programme quelques options opérationnelles (modalités de mise en œuvre d'atteinte d'un objectif, évolution de l'organisation des services...) pour atteindre les objectifs du programme ;
- de **démontrer la soutenabilité financière du projet de budget prévisionnel**.

Le projet de BOP présenté doit recueillir l'accord du responsable de programme. Celui-ci peut demander toutes les modifications nécessaires sur l'ensemble des volets du BOP, notamment pour tenir compte de l'avis du préfet ou de tout autre acteur sollicité (DAF, DRH...) :

- plan d'action (suppression ou ajout d'opérations à mener, modification de l'ordre des priorités) ;
- budget prévisionnel (modifications des montants AE et CP) ;
- schéma d'emplois ;
- performance (modifications notamment des cibles de résultats proposés, ajout d'objectifs supplémentaires...).

au contrôleur financier :

- De s'assurer de la soutenabilité budgétaire du projet de BOP.

Après approbation par le responsable du programme, et avant tout début de réalisation, le projet doit être transmis au contrôleur financier qui dispose de 15 jours pour l'examiner et donner son avis. Selon les nouvelles modalités d'intervention centrées sur le contrôle budgétaire, le contrôleur financier est le garant de la soutenabilité budgétaire du BOP.

Il est, à ce titre, un acteur du dialogue de gestion notamment pour l'évaluation budgétaire de l'enveloppe. Il examine la cohérence entre les crédits, le scénario de gestion retenu par le responsable de BOP et le schéma d'emplois proposé.

- De prendre en considération la compatibilité de la charge prévisionnelle de cette programmation avec les dotations prévisibles des années ultérieures.
- D'identifier et d'évaluer les dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables (dépenses considérées comme obligatoires).

Le responsable de BOP peut cependant solliciter l'avis du contrôleur financier avant l'envoi du projet de BOP au responsable de programme.

L'intérêt de la consultation préalable du contrôleur financier est de permettre ultérieurement d'accélérer l'examen du contrôleur financier par la fourniture anticipée de tous les documents nécessaires à la compréhension du budget qui lui sera présenté pour l'ouverture de la gestion.

BOP et contrôleur financier Voir annexe n°5.

Le projet approuvé peut inclure des crédits qui ne sont pas mis en place dans le BOP comme l'illustre l'exemple du ministère de l'Outre-mer.



EXEMPLE... au ministère de l'Outre-mer

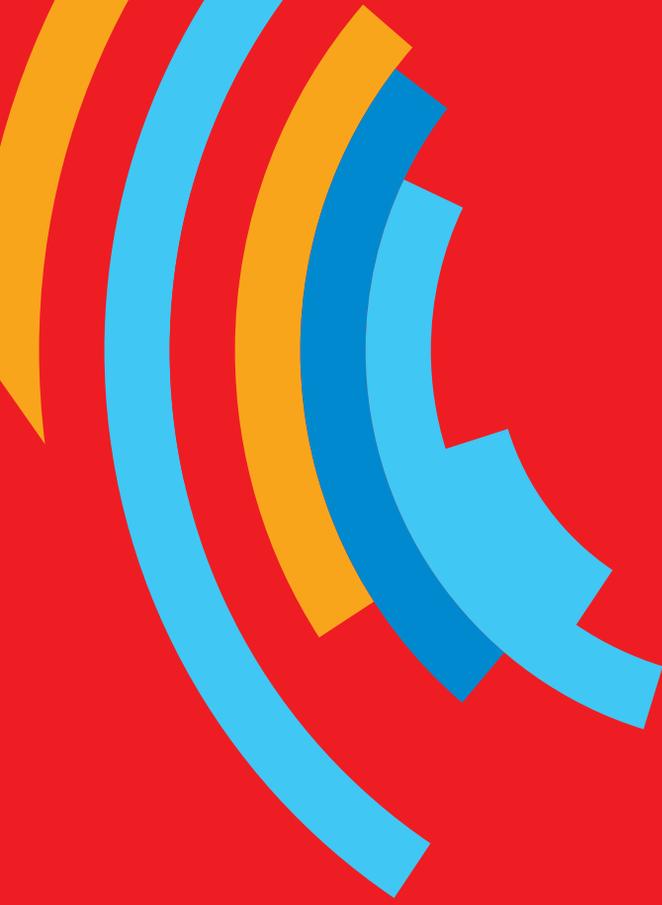
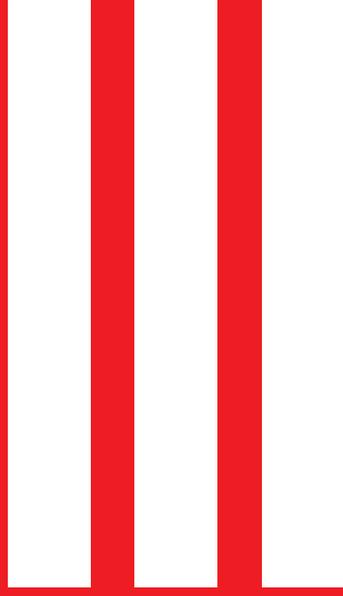
Dans le cadre des expérimentations LOLF, les décisions d'intervention prises dans le domaine de l'emploi par le préfet de Martinique s'inscrivent dans l'enveloppe approuvée par le responsable central mais non déléguée. Cette construction originale permet de continuer à faire gérer les dispositifs Emploi par le biais de l'opérateur CNASEA (Centre national pour l'Aménagement des Structures des Exploitations agricoles) tout en assurant une vision globale du BOP à la fois au responsable local et au responsable central. Une fongibilité entre les dispositifs est assurée par le préfet, des objectifs et des indicateurs sont associés à cette enveloppe. Le compte rendu d'exécution s'appuie sur le suivi de la consommation de l'enveloppe hors système d'information budgétaire et comptable. Ainsi, l'approbation du BOP, si elle vaut notification d'enveloppes, ne suppose pas, au cas d'espèce, une mise à disposition des crédits aux unités opérationnelles du BOP.



Les documents et la maquette du BOP *Voir annexe n°2.*

La première mise en place des crédits (en AE et en CP) intervient dès l'ouverture de la gestion, en janvier, sur la base de l'échéancier de mise en place arrêté entre le responsable de programme et le responsable de BOP.

PARTIE





La gestion du BOP

Pour commencer...

◆ Le responsable de BOP a une responsabilité budgétaire.

À ce titre :

- il répartit les moyens (crédits et ETP) mis à disposition du BOP par le responsable de programme entre les différentes unités opérationnelles en fonction de la part du plan d'action mise en œuvre par chaque unité opérationnelle ;
- il module ces moyens en fonction des modifications du plan d'action, par des reprises et/ou des réallocations tout au long de l'année selon les modalités arrêtées dans la délégation donnée par l'ordonnateur délégué ;
- il s'assure du suivi de la performance par les différentes unités opérationnelles et en informe ses interlocuteurs (responsables de programme, préfets).

La répartition des moyens par le responsable de BOP

En résumé : il convient d'assurer une gestion optimale du BOP par une fluidité dans le circuit des crédits.

Le responsable de programme et le responsable de BOP planifient l'activité à mener pour la mise en œuvre du programme et répartissent les crédits. Ce sont des répartiteurs de crédits et aucune dette envers un tiers ne naît de leur activité¹.

Ainsi, le responsable de BOP ne dispose d'une délégation en qualité d'ordonnateur secondaire délégué qu'au titre des activités de répartition des délégations de crédits transmises par les ordonnateurs principaux conformément aux dispositions de l'article 100 alinéa 3 du décret du 29 décembre 1962 précité.

La fluidité de la mise en œuvre du BOP dépend, pour une large part, d'une mise à disposition optimale des crédits.

Les crédits attribués au BOP sont mis à disposition par le responsable de programme en deux enveloppes (Titre 2/autres titres) pour les deux types de crédits, autorisations d'engagement et crédits de paiement, selon un rythme déterminé avec le responsable de BOP lors de l'approbation du BOP.

Les circuits de répartition interne entre les UO par le responsable de BOP sont organisés à partir de ces deux enveloppes et doivent être les plus performants possibles, notamment en évitant des contraintes inutiles en gestion pour les unités opérationnelles qui sont les maîtres d'œuvre de la programmation (mise en réserve prudentielle excessive, rythme de mise à disposition des crédits trop parcellisé...).



LE POINT SUR...

les applications ACCORD et NDL

À compter de 2006 et jusqu'à mise en place d'une application dédiée à la prise en compte de toutes les dispositions de la loi organique, les responsables de BOP utiliseront les applications ACCORD et NDL, adaptées pour assurer la prise en compte de l'essentiel des dispositions de la loi organique dans le circuit des crédits et de la dépense. L'adaptation de ces outils n'a pas permis de lever totalement certaines contraintes. Il convient donc d'utiliser les circuits de crédits imposés par ces outils de la manière la plus efficace pour, à la fois, garantir aux acteurs la souplesse de gestion la plus large possible et assurer une fiabilité suffisante aux informations restituées.

Il est à noter que le responsable de BOP peut être gestionnaire d'une unité opérationnelle et mettre en œuvre la part de programmation qui lui est attribuée : les deux fonctions ne sont pas exclusives

d'une de l'autre. En ce cas, il dispose également d'une délégation d'ordonnancement secondaire au titre des activités visées à l'article 5 du décret du 29 décembre 1962.



BOP et mise en place des crédits (palier 2006)

Voir annexe n°8.

¹ Dans leurs seules fonctions de responsable de programme ou de BOP. Mais ils peuvent être par ailleurs responsables d'unité opérationnelle : dans cette fonction, ils sont gestionnaires de crédits et engagent des dépenses.

L'exécution du BOP par les unités opérationnelles

En résumé : la mise en œuvre de la programmation est de la responsabilité des unités opérationnelles qui déterminent librement les modalités de cette mise en œuvre et notamment le choix de mobilisation des moyens qui leur semble le plus efficace.

La mise en œuvre du plan d'action est de la responsabilité des unités opérationnelles. La mise à disposition de crédits globalisés dans les deux enveloppes (Titre 2, autres titres) leur assure le libre choix de la nature des dépenses à mobiliser pour cette mise en œuvre, dans les limites imposées par les règles de fongibilité asymétrique.

Elles organisent la prise en charge de cette réalisation en fonction :

- de la disponibilité dans le temps des moyens de leur structure ;
- des choix qu'elles retiennent pour la mise en œuvre ;
- des opportunités offertes par l'environnement.

Seuls les responsables d'unités opérationnelles sont ordonnateurs des crédits votés par le Parlement au sens de l'article 5 du décret du 29 décembre 1962 précité : ils constatent les droits des organismes publics et liquident les recettes ; ils engagent et liquident les dépenses de l'État. C'est de leur activité que naissent les dettes de l'État envers les tiers.

Dans les services déconcentrés¹, les responsables d'unités opérationnelles disposent de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué, entendu au sens de l'article 5 précité, que leur confère le préfet. Il leur est possible de subdéléguer leur signature dans le domaine financier à leurs subordonnés directs (articles 38 et 43 du décret du 29 avril 2004).

Les unités opérationnelles disposent de deux enveloppes :

- l'une pour les autorisations d'engagement, consommée par les engagements juridiques notifiés aux tiers ;
- l'autre pour les crédits de paiement, consommée par les dossiers de liquidation (dans ACCORD) ou les mandats (dans NDL) validés par l'ordonnateur.

Maîtres d'œuvre du programme, elles sont détentrices de toutes les informations qui forment le socle d'un budget prévisionnel (montant des dettes contractées envers les tiers et non soldées, projets en cours, opérations à prévoir compte tenu du contexte qui leur est propre).

Elles constatent les résultats obtenus par leur activité et sont les entités les mieux à même de mener la réflexion sur les marges de progrès.

Au-delà de l'étape d'élaboration, elles sont donc les interlocuteurs privilégiés du responsable de BOP pour le suivi et le bilan du BOP. En effet, c'est dans le cadre du « comité de BOP » qu'est assuré le pilotage du BOP, activité de suivi, régulière et *infra*-annuelle, déterminante pour la mise en œuvre de mesures correctrices. La réactivité de l'organisation instaurée entre le BOP et les UO est capitale pour l'atteinte des objectifs.



EXEMPLE...

le pilotage de la performance à la Trésorerie générale de l'Orne

Au-delà des éléments budgétaires, l'expérimentation s'est traduite par la mise en place d'un dispositif de pilotage infra-départemental de la performance. Avec les responsables d'unités (services de la TG, postes comptables...), une réflexion a été menée sur les objectifs/indicateurs locaux en adéquation avec ceux du contrat pluriannuel de performance, cadre de référence national pour le Trésor public.

Le tableau de bord de pilotage a été conçu comme un outil du manager et des responsables d'unités, et donc volontairement épuré pour permettre un pilotage effectif et donner sens à l'action : notamment, les objectifs du cadre de référence retenus en fonction du contexte du territoire ont été déclinés de manière très opérationnelle et ont été complétés d'objectifs liés aux priorités locales ; les indicateurs ont été limités à un ou deux par objectif et les cibles de résultats ont été fixées de manière réaliste.

Il s'agissait de pouvoir dégager rapidement des indications de tendance et permettre des corrections adaptées en infra-annuel. La démarche a permis d'alimenter le dialogue avec les différents acteurs (responsables d'unités, agents opérationnels, organisations syndicales et direction générale de la comptabilité publique) et de donner sens et visibilité à l'activité du service dans son entier.

Il convient donc d'éviter une « bureaucratie » des indicateurs et veiller que la culture de résultats soit un enrichissement pour le service.



LE POINT SUR...

la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique

La destination (action) et la nature (titre et catégorie) des crédits ne sont mentionnées qu'à titre indicatif lors de la présentation d'un programme et a fortiori au sein d'un BOP, à l'exception des crédits de personnel qui sont limitatifs.

La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme et a fortiori lors de l'exécution du BOP, pour en optimiser la mise en œuvre.

La fongibilité est dite asymétrique car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépense (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse est interdit.



EXEMPLE...

la campagne de promotion du prélèvement automatique par la Trésorerie générale de l'Aveyron

Site pilote d'expérimentation de la globalisation des crédits depuis deux ans, la Trésorerie générale de l'Aveyron a consacré en 2003 et 2004 une partie significative des crédits dégagés grâce à la globalisation, à l'amélioration de ses performances en matière de recouvrement. Elle a en effet financé une campagne locale de promotion du prélèvement automatique de l'impôt, auprès des contribuables aveyronnais. Cette action s'est déclinée en une campagne de publicité auprès des médias (presse, radio...) et un mailing personnalisé aux particuliers. Ces dépenses correspondent pour l'essentiel aux coûts de recrutements d'agents occasionnels ou saisonniers, de promotion dans les médias et d'affranchissement.

La démarche volontariste a permis d'accroître de 13,5% le nombre d'abonnement au prélèvement automatique (soit + 12 000 contrats) et d'accroître sensiblement le taux de campagne du prélèvement dématérialisé des impôts pour l'Aveyron. Il convient de souligner que cet indicateur de performances est l'un des principaux retenus au plan national dans le cadre du contrat pluriannuel de performance du Trésor public.

Le bilan du BOP

En résumé : responsable d'unité opérationnelle, responsable de BOP ou responsable de programme, chacun :

- ◆ **s'assure de la mobilisation de tous les acteurs autour des objectifs ;**
- ◆ **apporte les mesures correctives nécessaires ;**
- ◆ **se compare aux autres et mutualise les bonnes pratiques.**

L'établissement du bilan est, pour les acteurs, un moment de réflexion tant sur les activités développées pour la mise en œuvre du programme que sur les modalités de gestion et d'organisation retenues.

Cette étape doit permettre :

au responsable d'unité opérationnelle :

- de **constater les écarts** significatifs dans la réalisation de la programmation et identifier les causes de l'évolution ;
- de **mesurer les résultats** obtenus et **identifier les marges de progrès** ;
- de **revisiter** les modes de gestion et l'organisation retenus.

au responsable de BOP :

- d'**analyser** la réalisation des plans sur l'exercice terminé et l'organisation retenue en termes de points forts et points faibles ;
- de **développer une réflexion prospective** pour l'optimisation de ses résultats.

au responsable de programme :

- de **comparer** les résultats obtenus par les différents BOP ;
- d'**expertiser** les bonnes pratiques et les leviers d'action opérants ;
- d'en **tirer les enseignements** :
 - sur la pertinence des objectifs fixés aux BOP,
 - sur la pertinence des périmètres des BOP,
 - sur l'efficacité de l'organisation du programme ;
- d'**optimiser les outils** mis à disposition des gestionnaires ;
- d'**identifier les orientations** à définir pour optimiser les résultats de la politique publique portée par le programme.

Temps fort du contrôle de gestion, cette phase de bilan doit s'attacher à développer dans l'ensemble des services une démarche de progrès.

Tous les acteurs associés à l'élaboration du BOP (notamment les préfets) sont destinataires des bilans (bilan final et comptes rendus intermédiaires) concernant le BOP (ou l'UO) auquel ils ont été associés.

Par ailleurs, budgétairement, le bilan permet la justification des demandes de reports pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement non consommés. Il a donc des conséquences immédiates sur la gestion en cours.



ANNEXES



Annexe 1 :

les questions clés à se poser sur la mise en place des BOP

1 - Le périmètre des moyens inscrits dans le BOP correspond-il au périmètre au sein duquel le responsable de BOP a la maîtrise des décisions et pour lequel il peut lui être assigné des résultats à atteindre? Notamment a-t-il la taille critique et les moyens suffisants pour ce faire? A-t-on, par ailleurs, veillé à limiter « l'émiettement » des BOP ?

2 - Le nombre de BOP permet-il au responsable de programme d'assurer un réel pilotage, fonction qui doit trouver son équilibre entre le suivi des activités des gestionnaires et l'animation d'un réseau au travers d'orientations stratégiques? Même problématique pour le responsable de BOP concernant le pilotage des unités opérationnelles (UO).

3 - Le responsable de programme dispose-t-il d'un soutien suffisant (structure d'appui, mobilisation des directions fonctionnelles...) pour animer son dialogue de gestion avec les responsables de BOP? Le responsable de BOP dispose-t-il d'une capacité suffisante d'animation de son dialogue de gestion avec les responsables d'UO ?

4 - Les processus de dialogue de gestion ainsi que la charte de gestion envisagés permettent-ils une vision partagée des enjeux, une implication et une responsabilisation des responsables de BOP et d'UO? Le dispositif d'animation du BOP est-il suffisamment responsabilisant et motivant ?

5 - Le responsable de BOP a-t-il les éléments de contexte nécessaires au cadrage de son plan d'action :

- éléments structurants du schéma d'emplois ?
- éléments d'analyse de la masse salariale ?
- objectifs généraux du programme et indicateurs associés ?
- objectifs intermédiaires (opérationnels) souhaités par le responsable du programme et indicateurs associés ?
- projets ministériels transversaux (projets informatiques, réorganisations internes...)?

6 - Les responsables de BOP/UO disposent-ils d'une capacité de prévision budgétaire suffisante pour maîtriser et optimiser l'exécution de leurs budgets et procéder à des arbitrages ?

7 - Si un même service est amené à gérer plusieurs BOP, les démarches et outils sont-ils suffisamment homogènes/communs pour permettre une utilisation simple ?

Annexe 2 : les documents et la maquette du BOP

◆ Volet performance (en cours d'élaboration).

◆ Volet crédits.

- un exemple de maquette de présentation des crédits par action et titre (présenté ci-après) ;
- un exemple de schéma d'emplois (en cours d'élaboration) ;
- un exemple d'échéancier de crédits de paiement (en cours d'élaboration).

◆ Volet plan d'action (en cours d'élaboration).

◆ Volet compte-rendu de gestion (en cours d'élaboration).

- tableaux simplifiés de gestion sur l'exécution précédente et l'exécution en cours du BOP.
-

Présentation des crédits par action et titre

◆ Autorisations d'engagement

Action/Sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2006	Prévisions de fonds de concours 2006
01 Action 1	30 000 000	90 000 000	120 000 000	980 000 000	1 220 000 000	150 000
02 Action 2			30 000 000	320 000 000	350 000 000	1 050 000
03 Action 3	20 000 000	10 000 000	160 000 000	180 000 000	370 000 000	0
01 Sous-action 1			90 000 000	50 000 000	140 000 000	0
02 Sous-action 2	20 000 000	10 000 000	70 000 000	130 000 000	230 000 000	0
04 Action 4	Non pertinent	Non pertinent	Non pertinent	Non pertinent	Non pertinent	0
05 Action 5	90 000 000	50 000 000		200 000 000	340 000 000	0
Totaux	140 000 000	150 000 000	310 000 000	1 680 000 000	2 280 000 000	1 200 000

◆ Crédits de paiement

Action/Sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2006	Prévisions de fonds de concours 2006
01 Action 1	30 000 000	80 000 000	100 000 000	850 000 000	1 060 000 000	150 000
02 Action 2			30 000 000	520 000 000	550 000 000	1 050 000
03 Action 3	20 000 000	10 000 000	130 000 000	180 000 000	340 000 000	0
01 Sous-action 1			90 000 000	50 000 000	140 000 000	0
02 Sous-action 2	20 000 000	10 000 000	40 000 000	130 000 000	200 000 000	0
04 Action 4	Non pertinent	Non pertinent	Non pertinent	Non pertinent	Non pertinent	0
05 Action 5	90 000 000	50 000 000		150 000 000	290 000 000	0
Totaux	140 000 000	140 000 000	260 000 000	1 700 000 000	2 240 000 000	1 200 000

Présentation des crédits par titre et catégorie

Nature de dépenses	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécution N- 1	Ouvertes en LFI N	Demandées pour N+ 1	Exécution N- 1	Ouverts en LFI N	Demandés pour N+ 1
Titre 2 – Dépenses de personnel	135 000 000	137 000 000	140 000 000	135 000 000	137 000 000	140 000 000
Rémunérations d'activité	119 000 000	119 000 000	120 000 000	119 000 000	119 000 000	120 000 000
Cotisations et contributions sociales	8 000 000	9 000 000	10 000 000	8 000 000	9 000 000	10 000 000
Prestations sociales et allocations diverses	8 000 000	9 000 000	10 000 000	8 000 000	9 000 000	10 000 000
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	145 000 000	150 000 000	150 000 000	140 000 000	140 000 000	140 000 000
Dépenses de fonctionnement autres que celle de personnel	130 000 000	138 000 000	140 000 000	125 000 000	130 000 000	132 000 000
Subventions pour charges de service public	15 000 000	12 000 000	10 000 000	15 000 000	10 000 000	8 000 000
Titre 5 – Dépenses d'investissement	320 000 000	350 000 000	310 000 000	260 000 000	290 000 000	260 000 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	250 000 000	280 000 000	280 000 000	180 000 000	240 000 000	170 000 000
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	70 000 000	70 000 000	70 000 000	80 000 000	50 000 000	90 000 000
Titre 6 – Dépenses d'intervention	1 630 000 000	1 750 000 000	1 680 000 000	1 830 000 000	1 670 000 000	1 700 000 000
Transferts aux ménages	100 000 000	100 000 000	100 000 000	90 000 000	100 000 000	90 000 000
Transferts aux entreprises	1 520 000 000	1 650 000 000	1 580 000 000	1 730 000 000	1 570 000 000	1 610 000 000
Transferts aux autres collectivités	10 000 000	0	0	10 000 000	0	0
Totaux hors fonds de concours	2 230 000 000	2 387 000 000	2 280 000 000	2 365 000 000	2 235 000 000	2 240 000 000
Prévision de fonds de concours dépenses de personnel			0	0	0	0
Prévision de fonds de concours autres dépenses		1 200 000	1 200 000		1 200 000	1 200 000
Totaux y compris fonds de concours	2 230 000 000	2 388 200 000	2 281 200 000	2 365 000 000	2 236 200 000	2 241 200 000
Report sur dépenses de personnels					0	
Report sur autres dépenses		30 000 000			30 000 000	
Total général	2 230 000 000	2 418 200 000	2 281 200 000	2 365 000 000	2 266 200 000	2 241 200 000

Annexe 3 : comptabilité budgétaire en engagements et paiements

I- Enjeux et apports des autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP)

L'autorisation parlementaire sera désormais donnée, d'une part en AE (capacité à engager juridiquement l'État), et d'autre part en CP (volume de trésorerie nécessaire sur l'exercice concerné pour couvrir les engagements pris), quelle que soit la nature des dépenses concernées (personnel, fonctionnement, intervention, investissement). Les responsables de programme disposeront donc de **deux enveloppes distinctes**.

Dans une comptabilité budgétaire où la « caisse » demeure (solde budgétaire uniquement en « caisse »), les AE/CP apportent :

- une réelle **visibilité sur les engagements juridiques** de l'État par la connaissance précise et objective des engagements pris aux différents niveaux (ministère, programme, BOP, UO) ;
- une **appréciation des marges de manœuvre** tant en matière de dépenses nouvelles (AE) qu'en matière de trésorerie (CP) ;
- une meilleure **dissociation des enjeux de moyen terme**, portant sur les AE, **des enjeux de court terme**, portant sur les CP ;
- les outils budgétaires permettant de **conjuguer l'exécution pluriannuelle des dépenses et le vote annuel du budget** ;
- une meilleure **identification des besoins de CP au titre d'engagements pris antérieurement et au titre de dépenses nouvelles**.

Au total, les AE apportent une meilleure visibilité sur les engagements juridiques pour une meilleure gestion et sincérité des budgets.

De façon plus concrète, les **AE constituent « la monnaie de la fongibilité »**. En effet, elles permettent de disposer des mêmes crédits quelle que soit la nature des dépenses, autorisant ainsi les gestionnaires à choisir les modalités d'action les plus pertinentes pour atteindre leurs objectifs.

II- Modalités de consommation des AE

Le principe général consiste à couvrir chacun des engagements juridiques de l'État envers un tiers par la consommation des autorisations d'engagement à hauteur du montant ferme auquel l'État s'engage (minimum dans le cas d'un marché « mini-maxi », tranche ferme pour un marché fractionné, montant intégral pour un marché unique, montant ferme le cas échéant pluriannuel prévu par une convention de financement ou une décision d'attribution...).

Au-delà de ce principe général, les modalités de consommation retenues conjuguent l'exigence et le pragmatisme nécessaires à la mise en œuvre d'une telle comptabilité. Ainsi, les dépenses pluri-annuelles, qui ne peuvent pas être maîtrisées par les autorisations annuelles des lois de finances, ne seront budgétées qu'à hauteur de leur montant annuel en AE=CP (avec consommation des AE lors de la décision de payer) : dépenses de personnel, dépenses de dispositifs d'intervention de durée indéterminée (grandes dotations sociales comme l'allocation aux adultes handicapés).

III- Les évolutions par rapport à la situation actuelle

III-1. Les AE/CP en dépenses ordinaires

a) Personnel

Pour la grande majorité des dépenses de personnel (masse salariale et prestations directes employeurs, notamment), les AE n'ont pas de portée particulière, ce qui conduit à une consommation et donc une budgétisation en AE=CP.

b) Fonctionnement

- Le dispositif AE/CP s'applique particulièrement bien aux marchés et apportera une gestion plus fluide des restes à payer et une distinction plus nette entre réservation et consommation de crédits.
- Une adaptation de la règle générale sur un périmètre précis (fluides, loyers, frais de déplacement et carte achat) : comptabilisation en aval lors de la liquidation, associée à une réservation de crédits en amont.

c) Interventions

- Durée indéterminée (allocation aux adultes handicapés (AAH), rentes viagères aux rapatriés...) : consommation et budgétisation en AE=CP.
- Durée limitée : consommation pour toute la durée lors de la notification de la décision juridique engageant l'État. Les AE permettent de concilier la maîtrise des décisions engageant l'État sur plusieurs années et la capacité d'arbitrage entre des dispositifs de durées différentes.

III-2. Les AE/CP en dépenses en capital

a) Continuité

- Les AE comme les AP seront consommées par les engagements juridiques.
- La couverture en loi de finances de la tranche fonctionnelle des investissements est reconduite.

b) Évolution

- Les AE sont annuelles mais peuvent être reportées.
- Les AE n'ont plus aucune portée programmatique comme l'avaient certaines AP, ne reste que la couverture de la tranche fonctionnelle des investissements.

Annexe 4 : l'articulation entre les projets d'action stratégique de l'État (PASE) et les budgets opérationnels de programme (BOP)

Les deux démarches (BOP et PASE) ont besoin d'être conduites de façon harmonisée car elles passent chacune par la définition d'actions prioritaires auxquelles sont associés des objectifs propres et des indicateurs spécifiques.

I- Les finalités des projets d'action stratégique de l'État (PASE ou PASER)

Le PASE est un document stratégique pluriannuel élaboré par le préfet (2004-2006) en collaboration avec les chefs de services déconcentrés. Il succède à la précédente génération de projets territoriaux de l'État (PTE de 1999 à 2003). Il a vocation à présenter de façon très sélective les quelques priorités et les orientations stratégiques des politiques gouvernementales dans chaque région ou département. La circulaire du 13 mai 2004 du Premier ministre détaille les modalités de préparation des projets d'action stratégique de l'État.

Au niveau régional, le PASER est arrêté par le préfet de région après consultation du comité d'administration régionale (art. 5 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets). Au niveau départemental, le préfet de département arrête le PASED après consultation du collège des chefs de services (art. 12).

Ces documents doivent permettre d'assurer une meilleure cohérence de l'action de l'État au niveau territorial en reprenant et en conciliant les priorités gouvernementales et les priorités définies territorialement.

Pour faire valoir les spécificités du territoire, dans les limites de ses compétences, le PASE peut permettre au préfet de proposer au responsable de programme des éléments en vue d'assurer une meilleure prise en compte des spécificités des territoires lors du dialogue de gestion.

Si les stratégies de l'État au plan territorial coïncident avec les politiques publiques, les PASE ne sont ni des documents contractuels, ni des outils de programmation budgétaire. En particulier, l'inscription d'une opération dans le PASE n'emporte pas d'engagement budgétaire obligatoire.

II- Les finalités des budgets opérationnels de programme (BOP)

Le budget opérationnel de programme décline, au niveau territorial choisi par le responsable de programme, la mise en œuvre du programme de la loi de finances auquel il se rattache.

S'il a un horizon pluriannuel, notamment au travers des autorisations d'engagement, le BOP est annuel. Il reprend tout ou partie des actions et objectifs fixés au programme pour l'exercice concerné et la programmation à soumettre au responsable de programme s'inscrit strictement dans le cadre ainsi formaté.

Il décline de manière opérationnelle les objectifs nationaux. Il répartit les moyens (en crédits et en équivalents temps plein d'agents) sur la nomenclature par destinations et par natures ouvertes au programme. Aucune autre destination que celles retenues au programme ne peut être ouverte dans un BOP. Y est attaché un schéma d'organisation de l'exécution financière qui identifie les unités opérationnelles appelées à mettre en œuvre la programmation et la part de programmation attribuée à chacune. Pour que les responsables d'unités opérationnelles disposent de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué, le responsable de BOP doit faire approuver son schéma d'organisation financière par le préfet.

La programmation proposée par le responsable de BOP comporte l'ensemble des projets à mettre en œuvre pour l'exercice concerné (conventions, contrats, projets d'investissement...). Elle s'attache en premier lieu à s'inscrire dans les priorités définies par le responsable de l'action publique, c'est-à-dire le responsable de programme, et dans les objectifs fixés au programme.

Le préfet émet un avis sur la programmation pour les domaines relevant de sa compétence. Il la soumet en tant que de besoin au comité d'administration régionale avant transmission pour approbation au responsable de programme.

Cette programmation, une fois approuvée, lie l'ensemble des acteurs de la mise en œuvre. Les modifications de programmation que le responsable de programme a souhaité approuver doivent recueillir l'avis du préfet selon une procédure identique à la procédure d'approbation initiale.

III- L'articulation des deux exercices

L'articulation de ces deux outils, aux finalités et aux horizons distincts et placés sous deux autorités différentes, permet à la fois une mise en œuvre des politiques nationales conformément aux objectifs gouvernementaux et une coordination territoriale des différentes politiques publiques.

Pour le préfet, le PASE permet de porter le point de vue de l'État sur le territoire en faisant valoir ses spécificités. Pour le responsable de BOP, le PASE est un instrument qui doit permettre d'éclairer sa programmation et ses engagements en matière de performance dans le respect des objectifs fixés par son ministre, mais au plus près des spécificités de son territoire. Il doit naturellement intégrer dans sa programmation les priorités du PASE qui répondent aux objectifs de son programme.

Lorsque les objectifs ne sont pas convergents ou que les moyens disponibles sont insuffisants, le dialogue de gestion annuel doit permettre d'explicitier les arguments de chacun et de trouver des compromis assurant la prise en compte de la situation locale dans la mise en œuvre de la part du programme confiée au BOP.

Ainsi, chacun à leur manière, les projets d'action stratégique de l'État et les budgets opérationnels de programme doivent servir de support à la déconcentration de la gestion publique suggérée par la LOLF, afin d'assurer au plus près des administrés à la fois un pilotage national des politiques publiques, une prise en compte des caractéristiques propres aux territoires et une allocation plus efficace des ressources de l'État.

Annexe 5 : le contrôle financier des préfigurations 2005

Les responsabilités élargies, qui sont désormais conférées aux gestionnaires, ont pour contrepartie l'appréciation par le contrôleur financier de la soutenabilité budgétaire, des prévisions d'emploi des crédits et de certains actes visant à consommer crédits et emplois.

Au vu des enseignements tirés des expérimentations LOLF réalisées en 2003 et 2004, la direction du Budget souhaite expérimenter, en 2005, le nouveau dispositif de contrôle financier prévu pour 2006.

I- Le contrôle financier d'un programme expérimentateur

I-1. En fin d'année précédente ou en tout début d'année, le CF près le ministère s'assure, d'une part, de l'existence et de la sincérité d'une programmation des crédits, et d'autre part, du caractère soutenable de celle-ci, compte tenu notamment des contraintes de régulation qui pourraient peser, dès le début de la gestion, sur l'exécution budgétaire.

Il appose un visa sur un document de programmation budgétaire initiale répartissant les crédits et les emplois entre les différents BOP rattachés au programme, cette répartition ne faisant l'objet d'aucune appréciation en opportunité de la part du contrôleur financier. À cette occasion, il s'assure de la nécessaire cohérence entre les crédits de personnel et les ETP, et de l'existence d'une éventuelle réserve de crédit suffisante, destinée à couvrir une régulation budgétaire¹.

Le document de programmation décrit, en outre, les conditions de transmission au contrôleur financier et d'examen par celui-ci des budgets des BOP. Ce document est élaboré, bien avant le début de l'année, dans le cadre d'un dialogue de gestion entre responsables des crédits et CFC.

I-2. En cours d'année, le contrôleur financier :

- vise les demandes tendant à diminuer les crédits réservés en vue d'une régulation², afin de s'assurer que cette réserve est préservée, autant de temps que nécessaire ;
- donne obligatoirement un avis préalable dans le délai de 15 jours³ sur les demandes de fongibilité asymétrique des crédits entre les deux enveloppes limitatives (titre II *versus* autres titres). En tant que de besoin, il consulte le contrôleur financier du BOP appelé à supporter une diminution des crédits de personnel, afin de s'assurer que le paiement des dépenses obligatoires dudit BOP ne sera pas affecté par ce mouvement ;
- est périodiquement informé des retraits de crédits opérés au détriment d'un BOP⁴ par le responsable de programme, au sein de chacune des deux enveloppes de crédits limitatives (titres II et autres titres). Il peut s'enquérir de l'impact de ces redéploiements, en termes de dépenses obligatoires, auprès du contrôleur financier près le BOP auquel des crédits ont été retirés ;
- rencontre périodiquement le DAF et le responsable de programme, afin d'examiner les grandes tendances de l'exécution budgétaire, par rapport aux choix stratégiques de gestion faits en début d'année. À cette occasion, sont notamment examinées les marges en matière de réserve de régulation et de fongibilité asymétrique.

II- Le contrôle financier d'un BOP expérimentateur et des UO rattachées à ce BOP⁵

II-1. Le contrôle budgétaire des documents prévisionnels de gestion et de leurs modifications subséquentes

a) En fin d'année précédente ou en tout début d'année

L'examen de la soutenabilité budgétaire du BOP intègre, comme au niveau central, l'examen de la

¹ Cela se matérialisera soit par un blocage de crédits soit par le visa d'un échéancier du rythme de consommation des crédits (ce dernier pouvant être accompagné d'un visa des délégations de crédits et/ou, dans certains cas exceptionnels, d'un visa des ordonnances de paiement ou ce qui en tient lieu).

² Soit demande de déblocage des crédits, soit modification de l'échéancier du rythme de consommation des crédits.

³ À l'issue d'un délai de 15 jours ininterrompu, l'avis est réputé favorable. Les compléments d'information sur la demande proposée doivent être émis dans le délai de 15 jours et motivés exclusivement par l'insuffisance de contenu de la proposition.

⁴ Hors BOP réserve de régulation, traité plus haut, et hors BOP réserve pour aléas de gestion qui ne concerne pas le contrôleur financier.

⁵ Le CFC exerce le contrôle des PROG, BOP et UO ouverts en administration centrale. Le TPG de région, CFR en titre, est compétent sur les BOP et UO déconcentrés, dans les conditions définies par le décret du 16 juillet 1996 modifié.

cohérence entre les crédits, le scénario de gestion retenu par le responsable de BOP et les ETP attribués au BOP.

Il prend également en considération l'impact des charges prévues sur les finances publiques, ainsi que l'identification et l'évaluation des dépenses obligatoires⁶, compte tenu des choix de gestion déclinés par le responsable de programme.

Une fois que le responsable de BOP et le contrôleur financier se sont accordés sur les dépenses obligatoires de la gestion à venir, la responsabilité du règlement de ces dépenses, par priorité sur les dépenses non obligatoires, incombe exclusivement au premier de ces deux acteurs.

Afin de ne pas retarder l'activité du BOP, la transmission des documents prévisionnels de gestion doit intervenir, dans toute la mesure du possible, avant le début de l'année d'exécution, soit en décembre de l'année $n-1$ ou au plus tard dans les premiers jours de janvier. En tout état de cause, il est souhaitable que le contrôleur financier soit associé, le plus en amont possible, par les gestionnaires, à l'exercice de prévision et de programmation des crédits.

Le responsable de BOP transmet au contrôleur financier, pour avis préalable obligatoire, les documents prévisionnels dans les formes prévues dans le document de programmation budgétaire initiale⁷.

b) En cours d'année

Le contrôleur financier donne obligatoirement un avis préalable⁸ sur les mouvements de fongibilité asymétrique entre les deux enveloppes de crédits limitatifs (titre II *versus* autres titres). Cet avis ne porte que sur la soutenabilité budgétaire de la réduction des crédits de personnel.

Suit périodiquement⁹ l'exécution budgétaire. À cette occasion, le responsable de BOP rend compte au contrôleur financier du règlement des dépenses obligatoires¹⁰. Les réactualisations mineures du budget prévisionnel du BOP sont examinées par le contrôleur financier, à l'occasion des rendez-vous périodiquement programmés, alors que les modifications de l'économie générale de ces deux documents doivent être rediscutées, en temps réel, entre les responsables de ces structures et le contrôleur financier, afin de permettre la mise en œuvre du droit d'alerte du contrôleur financier. La détermination de la limite entre modifications mineures et substantielles est laissée à l'appréciation conjointe du contrôleur financier et du responsable des crédits, dans le cadre de règles édictées en liaison avec le responsable de programme et le DAF.

Le suivi de l'exécution par le contrôleur financier ne pourra être profitable pour l'ensemble des acteurs de la dépense publique que dans la mesure où les documents transmis seront de qualité suffisante.

⁶ Sont considérées comme obligatoires les dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter, ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inélectables. Les dépenses de personnel ne sont pas forcément obligatoires à 100%, certains projets pouvant être repoussés, voire abandonnés.

⁷ À défaut, et afin de faciliter ce travail de définition, des modèles de tableaux sont fournis ci-après, dont les acteurs pourront largement s'inspirer, en les adaptant, au besoin, à leurs spécificités.

La normalisation des documents de prévision et de suivi est mieux adaptée à certaines catégories de crédits qu'à d'autres ; c'est le cas pour les crédits du futur titre II et les crédits de fonctionnement (futur titre III). En revanche, la spécificité des crédits d'intervention (futur titre IV), voire de certains crédits d'investissement (futur titre V), rend la normalisation moins pertinente. Dans ces cas, le dialogue de gestion entre le CFC, le CFR, le responsable de programme (ou/et le DAF) et le responsable de BOP fixera, au cas par cas, le cadre approprié. Dans la mesure où le responsable de BOP disposerait, notamment pour les besoins de communication avec son responsable de programme (ou/et le DAF), de tableaux retraçant des éléments de même pertinence ou déclinant la même démarche, le CF les utiliserait, bien évidemment, sans doublon avec les tableaux présentés dans cette annexe.

⁸ À la demande du responsable de programme (ou du DAF), les contrôleurs financiers de BOP pourraient être appelés à viser les mouvements de fongibilité asymétrique envisagés à leur niveau.

⁹ Trimestriellement et en fin d'année (des comptes-rendus trimestriels ne faisant pas obstacle à des restitutions d'informations mensuelles).

¹⁰ Étant précisé que ce n'est qu'en fin d'année qu'il sera possible de vérifier si le responsable de BOP a bien respecté son engagement de principe de début d'année.

En dehors des suivis périodiques sur comptes-rendus, et comme au plan central, un dialogue de gestion particulier pourra être engagé, soit en juin, soit en septembre, afin d'examiner les grandes tendances de l'exécution budgétaire (discussion sur les marges en matière de fongibilité asymétrique, voire de régulation budgétaire).

II-2. Le contrôle budgétaire des actes de dépense

Les actes d'engagement relèvent de la fonction d'ordonnateur (principal ou secondaire). Ces actes sont donc pris par les UO (unités opérationnelles centrales ou déconcentrées). C'est le contrôleur financier du BOP auquel est rattachée l'UO qui exerce le contrôle des actes de dépense, à l'exception d'un BOP en administration centrale avec des unités opérationnelles (UO) en services déconcentrés.

Dès la parution du décret sur le contrôle financier au sein des administrations de l'État, le visa ne pourra plus être refusé pour un motif de légalité d'un projet d'acte. De même, pour chaque ministère, un arrêté du ministre chargé du Budget définira les projets d'actes qui seront soumis au visa ou à l'avis du contrôleur financier.

Dès lors, restent opérationnels les protocoles de contrôle financier, en administration centrale, et les décisions des trésoriers-payeurs généraux de région prises sur la base de l'arrêté du 29 juillet 1996 modifié définissant les modalités du contrôle financier déconcentré.

III- Délai de visa ou d'avis préalable

À compter de la réception de la demande de visa ou d'avis préalable, accompagnée des pièces justificatives appropriées, le contrôleur financier dispose d'un délai d'examen de quinze jours. Il peut interrompre ce délai pour demander, par écrit, des informations ou documents complémentaires nécessaires à l'instruction du dossier. Pendant ce délai, le responsable de la structure budgétaire concernée suspend l'exécution de sa proposition.

Il ne peut être passé outre au refus de visa de l'autorité chargée du contrôle financier que sur autorisation du ministre chargé du Budget saisi par le ministre concerné. Il est précisé, à cet égard, que l'absence de visa par le contrôleur financier central de la programmation budgétaire initiale interdit la mise en place des crédits aux BOP. Il est prévu, dans cette hypothèse, une procédure d'arbitrage ministériel.

Un avis préalable défavorable de l'autorité chargée du contrôle financier ne lie pas le responsable d'une structure budgétaire. Lorsque ce responsable décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il informe par écrit l'autorité chargée du contrôle financier des motifs de sa décision.

Si, à l'expiration du délai prévu ci-dessus, aucune réponse n'a été apportée à la demande de visa ou d'avis, le responsable d'une structure budgétaire peut utiliser les crédits ou engager la dépense conformément à sa proposition.

Annexe 6 : Budgétisation et exécution des dépenses de personnel et de fonctionnement en 2006

I- Dépenses de personnel

Rappel du principe

Un agent (personne physique) est rattaché à un programme et un seul, de manière à respecter la limitativité de l'autorisation budgétaire. Au sein d'un programme, un agent doit être rattaché à une action chaque fois que c'est possible.

À défaut, les dépenses peuvent être ventilées dans les conditions précisées ci-après. En contrepartie de cette dérogation au principe de l'imputation budgétaire directe de la dépense, gage de sa sincérité, la ventilation de ces dépenses doit être justifiée.

I-1. Programmes de politique publique

a) Agents dont l'activité concourt à une seule action « de politique » au sein d'un programme : budgétisation et exécution de la dépense sur l'action « de politique » concernée.

Par extension, on peut recourir à cette modalité pour des agents dont l'activité majoritaire concerne l'action en cause. L'analyse des contributions minoritaires aux autres actions (ou programmes) relève ensuite de l'analyse des coûts.

b) Agents dont l'activité concourt à plusieurs actions « de politique » d'un programme :

- **budgétisation** : ventilation des crédits de personnel sur les différentes actions « de politique » du programme ;

- **exécution** : la dépense est imputée en cours d'année sur un article d'exécution intitulé « dépenses de personnel à reventiler entre les actions du programme ». Cet article d'exécution n'est pas une

action ou une sous-action (il ne doit pas apparaître dans les PAP ni les RAP) mais simplement une ligne d'imputation budgétaire provisoire avant la reventilation des dépenses de personnel en fin d'année sur les actions « de politique ».

La répartition de ces dépenses entre les actions doit être fondée sur des enquêtes annuelles ou des enquêtes de temps ou des données de ressources humaines (organigrammes, données de répartition de services ou autres données de SIRH).

c) Agents dont l'activité ne concourt pas directement aux actions « de politique » : budgétisation et exécution sur une action « Soutien » au sein du programme. Cette action est publiée dans les PAP et les RAP. Selon l'importance des effectifs, cette action peut être érigée en programme, ce qui permet de détailler les différentes fonctions support au niveau de l'action (exemple : programme « soutien des politiques de l'équipement »).

Il s'agit des personnels exerçant des fonctions d'état-major (élaboration des politiques, des réglementations...), de gestion (affaires financières, DRH...) ou de contrôle.

I-2. Programmes de services polyvalents à mettre en rapport avec d'autres programmes

Certains services centraux ou déconcentrés concourent à la mise en œuvre de plusieurs politiques faisant l'objet de programmes distincts.

Dans ce cas, les personnels polyvalents sont regroupés dans un **programme spécifique** avec des actions qui reprennent l'intitulé de chacun des programmes de politique mis en œuvre par ces personnels (*actions miroir* des programmes de politique). C'est l'exemple du programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « solidarité et intégration ». En budgétisation, les crédits de personnel sont ventilés sur les *actions miroir* du programme

spécifique. En exécution, comme dans le cas décrit ci-dessus au I-1.b), la dépense est imputée en cours de gestion sur un article d'exécution « dépenses de personnel à reventiler entre les actions du programme » puis répartie en fin d'année sur les *actions miroir* du **programme des services polyvalents**.

En analyse des coûts, chaque *action miroir* du programme spécifique des services polyvalents est déversée sur le programme de politique concerné.

Dans les cas où les effectifs en cause ne justifient pas un programme spécifique, ces services peuvent être regroupés sur une action d'un programme.

II- Dépenses de fonctionnement des services

Rappel du principe

Toutes les dépenses autres que de personnel doivent pouvoir être imputées directement et sans ambiguïté sur une action ou une sous-action de manière à garantir la sincérité de la comptabilité budgétaire.

Dans de nombreux cas, les dépenses de fonctionnement courant, ou relatifs aux bâtiments abritant des services de l'État, peuvent être imputées directement sur une action « de politique ». C'est le cas lorsque l'ensemble d'une administration ou d'un service, disposant d'une autonomie de gestion, ne concourt qu'à une action « de politique ». Cela peut aussi être le cas de dépenses de fonctionnement spécifiques (études, colloques, frais de déplacement...).

Mais, sauf cas particulier (exemple : programmes ne comportant que des crédits d'intervention), il y a toujours des dépenses indivises au sein d'un programme qui doivent être imputées, soit sur une action « Soutien » du programme de politique, soit au sein d'un programme de soutien commun à un ministère.

En particulier, dès qu'un bâtiment administratif héberge des personnels dont l'activité concourt à plusieurs actions d'un programme ou à plusieurs programmes, ses dépenses d'entretien et de fonctionnement (chauffage, électricité, téléphone, grosses réparations...) doivent être imputées sur une action (ou un programme) « Soutien ».

Ces dépenses indivises doivent être budgétées et exécutées sur l'action « Soutien » présentée dans les PAP et les RAP, leur ventilation ex ante et ex post entre les différentes actions « de politique » relevant de l'analyse des coûts qui est également présentée dans les PAP et les RAP.

La budgétisation et l'exécution directe des dépenses indivises des services sont indispensables pour permettre leur pilotage et l'amélioration de leur efficacité, ce qui n'est pas le cas des dépenses de personnel dont le pilotage est notamment fondé sur les activités ou les métiers retracés par les actions des programmes.

Annexe 7 : BOP et pilotage de la masse salariale

Le présent document a vocation à décrire les différents processus indispensables à la maîtrise et au pilotage de la masse salariale. L'objectif est que le responsable du programme, ayant identifié les besoins liés aux différents processus, puisse proposer des méthodes et des outils adaptés aux responsables de BOP, afin d'assurer la mise en place et le suivi des BOP, de permettre au niveau local d'acquiescer une culture et une technicité en matière de masse salariale et de favoriser plus largement le dialogue budgétaire interne.

Le propos sera nécessairement schématique puisqu'il ne s'agit pas de définir précisément les différents concepts relatifs à la masse salariale – **ce sera l'objet d'un guide pratique de la masse salariale** – non plus que de détailler les différentes méthodes permettant de budgétiser, de prévoir la masse salariale, tous éléments qui font l'objet de formations et de mutualisations depuis l'automne 2004.

La DRB se propose en effet d'accompagner les ministères dans cette démarche par la mise en œuvre d'un dispositif qui comportera, outre les éléments précités (guide et formations), une mutualisation des méthodes et outils développés dans les différents ministères pour le suivi et la prévision de masse salariale du niveau local (fin 2004) et l'élaboration sur cette base avec les utilisateurs d'une ou plusieurs méthodes adaptées et de « boîtes à outils » *ad hoc* (2005).

Par ailleurs, il est important de préciser que les processus décrits constituent un système cible qui ne pourra être pleinement exploité dans toutes ses composantes que progressivement.

Les prérequis communs à l'ensemble des processus qui contribuent au pilotage de la masse salariale

Un état des lieux des modes d'organisation (paye déconcentrée ou non, actes de gestion des personnels déconcentrés ou non) et des systèmes d'information des ressources humaines (bases de données partagées ou non par le niveau local) paraît être un préalable indispensable à la détermination des besoins d'accès à des données essentielles aux responsables de BOP pour conduire leurs travaux de pilotage de la masse salariale.

L'identification des sources d'information doit également s'accompagner d'une vérification du caractère fiable et à jour des données disponibles.

I- La budgétisation des BOP

Dans la phase actuelle d'expérimentation la constitution des BOP est surtout l'affaire des administrations centrales qui traditionnellement maîtrisent les problématiques de budgétisation et de suivi de la masse salariale. La constitution des BOP expérimentaux est l'occasion pour les services déconcentrés d'investir et de s'approprier ces champs la plupart du temps nouveaux pour eux. C'est également l'opportunité de définir ce que sera le nouveau dialogue de gestion interne entre le niveau central et local.

L'exercice de budgétisation des dépenses de personnel consiste le plus souvent à partir d'une prévision d'exécution de l'année n (année en cours), puis à la corriger et à la projeter en année $n+1$, afin de constituer un projet de budget dont les hypothèses de construction, élaborées par le responsable de BOP dans le cadre des orientations générales qui lui sont données, seront discutées avec l'administration centrale.

La description et la justification des hypothèses de prévision de la masse salariale supposent de la part du responsable de BOP un travail de recensement, d'analyse et de consolidation des facteurs d'évolution des rémunérations, incluant la connaissance fine des événements de gestion, en particulier de ceux d'entre eux qui, non récurrents, ont un impact sur la gestion en cours.

Cela implique de mobiliser et d'articuler les différentes sources d'information à la disposition des services déconcentrés, de faire travailler plus étroitement ensemble les gestionnaires de moyens, de personnel et de paye.

L'implication dans le travail de prévision doit permettre de développer la culture de connaissance des coûts, des moyens et personnels gérés. Il n'existe plus dans ce nouveau contexte de dissociation de la connaissance du métier des ressources humaines et de la connaissance du ou des métiers qui conduisent à gérer la masse salariale.

La budgétisation en régime LOLF implique par ailleurs la définition et la structuration d'un nouveau dialogue de gestion entre le niveau central et local: définition de procédures de « reporting », détermination de calendriers et de points de rendez-vous...

Elle implique de prévoir plus finement et plus en amont.

Elle induit l'optimisation des modes de gestion et d'organisation, de même qu'elle nécessite la définition d'une politique des ressources humaines qui déterminera l'autonomie dont disposera le responsable de BOP.

I-1. Les préalables à la budgétisation des BOP

a) L'identification du périmètre du BOP

Il s'agit d'identifier le périmètre des personnels et des dépenses de titre 2 qui sera associé au BOP.

Pour mémoire, **le titre 2 regroupe** :

- les rémunérations principales ;
- les indemnités ;
- les cotisations et prestations sociales (généralement les chapitres 33.90, 33.91 et 33.92) ;
- les indemnités de jurys et de concours ;
- les indemnités forfaitaires représentatives de frais. (Éléments afférents à tous les personnels de l'État rémunérés au titre du BOP.)

En revanche, **ne doivent pas y être intégrés** :

- le remboursement des personnels mis à disposition de l'État par d'autres personnes morales ;
- les dépenses au titre des personnes intermédiaires ;
- les honoraires, frais d'expertises, de commissions ou d'intermédiaires ;
- les remboursements des frais de déplacement qui se font sur justificatifs ou sur barèmes ;
- les versements aux organismes extérieurs chargés des stages, considérés comme des « prestations externes » ;
- s'agissant des dépenses d'action sociale, les dépenses de moyens liées ainsi que les subventions aux organismes d'action sociale dotés de la personnalité morale, au bénéfice des agents.

Cet exercice d'identification nécessite souvent un travail de compilation d'informations détenues par différents services, un dialogue soutenu et des échanges permanents entre le responsable de programme et les responsables de BOP. Le choix peut être fait **dans la phase d'expérimentation** d'intégrer tous les éléments composant le titre 2 ou au contraire d'en écarter certains, au titre d'une première étape (les cotisations et prestations sociales par exemple).

b) L'élaboration d'une nomenclature pour les expérimentations

L'élaboration d'une nomenclature du ou des programmes doit garantir l'homogénéité de la budgétisation et de l'exécution des dépenses sur le programme et les actions expérimentés. Des conventions de chiffrage adoptées entre l'administration centrale et les services déconcentrés sont souvent rendues nécessaires. Elles vont permettre de répartir les personnels entre actions et leur respect va conditionner la qualité des données d'exécution restituées. Le principe général

présidant à l'élaboration de ces conventions doit consister à se rapprocher le plus possible du coût complet des actions, tout en garantissant la faisabilité de l'identification des coûts et de l'imputation en exécution.

Par ailleurs, l'élaboration de cette nomenclature requiert une coordination avec la maîtrise d'œuvre qui assure l'adaptation des SIRH existants et avec les services de la Direction de la comptabilité publique qui assurent les adaptations de l'application « Paye des agents de l'État ».

Rappel des règles qui président à la budgétisation et à l'exécution des dépenses de personnel à compter de 2006

Un agent est rattaché à un programme et un seul.

Au sein du programme, il doit être rattaché à une action chaque fois que possible.

À défaut, les dépenses peuvent être ventilées dans les conditions précisées ci-après :

■ **Agents dont l'activité concourt à une seule action « de politique » au sein d'un programme**

Budgétisation et exécution de la dépense sur l'action « de politique » concernée. Par extension, on peut recourir à cette modalité pour des agents dont l'activité majoritaire concerne l'action en cause. L'analyse des contributions minoritaires aux autres actions (ou programmes) relève ensuite de l'analyse des coûts.

■ **Agents dont l'activité concourt à plusieurs actions « de politique » d'un programme**

- Budgétisation : ventilation des crédits de personnel sur les différentes actions « de politique » du programme (dans les PAP).

- Exécution : la dépense est imputée en cours d'année sur un article d'exécution intitulé « dépenses de personnel à reventiler entre les actions du programme ». Cet article n'est pas une action (il n'apparaîtra pas dans les PAP ni les RAP) mais une ligne de la nomenclature d'exécution qui devra être reventilée en fin d'année sur les actions « de politique », au moins au niveau national dans le cadre du palier 2006 pour l'établissement des RAP.

La répartition de ces dépenses entre les actions doit être fondée sur des enquêtes annuelles ou des enquêtes de temps ou des données RH.

■ **Agents dont l'activité ne concourt pas directement aux actions « de politique »**

Il s'agit des personnels exerçant des fonctions d'état-major (élaboration des politiques...), de gestion ou de contrôle.

La budgétisation et l'exécution s'effectuent sur une action « Soutien » au sein du programme. Cette action est publiée dans les PAP et les RAP.

c) La bascule de la gestion et de la paye des personnels

L'exécution sur un même programme, découpé en actions, d'une dépense de personnel aujourd'hui morcelée entre plusieurs chapitres suppose d'importantes opérations de bascule dans les systèmes d'information. Ces opérations doivent donner lieu à une préparation minutieuse et coordonnée tant avec les services assurant la maîtrise d'œuvre des systèmes d'information et les gestionnaires de paye qu'avec les services de la DGCP compétents. Cette bascule implique également que des travaux préalables soient engagés par les services déconcentrés au sein des bases de gestion (mise à jour et fiabilisation des bases).

I-2. Le point de départ : partir d'une exécution (ou d'une prévision d'exécution) connue

Le principe général d'une budgétisation de la masse salariale consiste à ajouter à l'exécution de l'année n (année en cours), ou le plus souvent à la prévision d'exécution de l'année n , l'ensemble des corrections et des facteurs d'évolution de la dépense pour déterminer une prévision d'exécution de l'année $n+1$.

Il convient donc de disposer des données d'exécution pour l'année n , présentes dans l'infocentre de la dépense INDIA (NDL-ACCORD1) ou dans des infocentres développés par certains ministères qui permettent d'accéder à des données plus fines.

Ces données seront le point de départ d'une prévision d'exécution pour l'année n .

La budgétisation de l'année suivante devra en effet être réalisée avant la fin de l'année en cours. C'est la raison pour laquelle il conviendra d'extrapoler à partir des éléments de l'exécution déjà connus la prévision de dépenses de l'année en cours.

Dans un premier temps, l'analyse et la prévision pourront concerner prioritairement les rémunérations principales et les indemnités, les cotisations sociales pouvant être déduites par application de taux de cotisations (le cas échéant moyens, c'est-à-dire pondérés en fonction de la répartition des agents selon les différents statuts – essentiellement titulaires, non titulaires, ouvriers – des personnels concernés).

À la base de l'exécution (ou de la prévision d'exécution) va être ajouté l'ensemble des facteurs d'évolution de la dépense pour déterminer une prévision d'exécution de l'année $n+1$. Les principaux facteurs de progression sont les suivants (ils s'appliquent aux rémunérations principales, accessoires, et cotisations principalement, les autres éléments du titre 2 n'étant généralement pas régis par les mêmes facteurs) :

- la revalorisation du point fonction publique et autres mesures générales de revalorisation ;
- les mesures catégorielles ;
- le GVT ;
- l'évolution des effectifs.

Bien des éléments cités et des méthodes de calcul devront ou pourront être fournis par les administrations centrales.

Un certain nombre de corrections doit tout d'abord être apporté à la base pour tenir compte des aléas de gestion.

Des corrections pour tenir compte des aléas de gestion – reports de charges – retenues pour grèves

Dans la mesure où l'évolution de la masse salariale repose sur une méthode comparative, il y a lieu de corriger toutes dépenses exceptionnelles qui interviendraient une année mais ne se reproduiraient pas l'année suivante (charge en moins l'année suivante, exemple des rappels) ou toutes économies (charge en plus l'année suivante, exemple des grèves).

Ces corrections supposent une bonne connaissance des calendriers de gestion et de paye, et une analyse fine de la dépense de personnels au cours de la gestion.

La direction du Budget a élaboré un outil de budgétisation de la masse salariale opérationnel pour des structures de taille importante (au-delà de 10 000 personnes gérées), qui ne l'est pas en revanche pour des structures de petites tailles. Pour ces dernières, la description des déterminants de l'évolution de la dépense de personnels réalisée dans le guide associé à l'outil de la direction du Budget reste pertinente, ce sont les modalités de calcul et de prise en compte de certains éléments qui demandent à être adaptées. Le guide pratique de la masse salariale à paraître reprendra ces différents concepts.

I-3. Appliquer, à l'exécution ou à la prévision d'exécution connue, l'ensemble des facteurs d'évolution de la dépense de personnel en les décomposant

a) Les mesures générales

La plus fréquente est la revalorisation du point fonction publique, modification qui est définie par décret et concerne la totalité des agents dont la rémunération principale repose sur une base indiciaire. La modification de la valeur du point a également une incidence sur l'ensemble des dépenses indexées sur le point fonction publique (indemnités...).

Certaines mesures de portée générale peuvent ne concerner qu'une partie des agents : exemple des points différenciés.

b) Les mesures catégorielles

On distingue deux types de mesures catégorielles, les mesures catégorielles statutaires et les mesures catégorielles indemnitaires :

- les **mesures catégorielles statutaires** : ce sont des mesures entraînant une revalorisation des carrières fixées dans les statuts particuliers (changement du pyramidage statutaire des corps, création de nouveaux échelons, changement de la durée des échelons, fusion des grades...);

- les **mesures catégorielles indemnitaires** : ce sont des mesures qui ont pour origine soit un texte, soit une mesure budgétaire, et qui ont pour effet de revaloriser globalement les niveaux des rémunérations accessoires versées à certaines catégories d'agents (création d'une nouvelle indemnité, revalorisation des taux moyens budgétaires d'une indemnité...).

Elles ne doivent être prises en compte que lorsqu'elles sont réellement nouvelles. Les suites de mesures décidées les années précédentes, autres que les effets report, sont *de facto* intégrées dans le GVT positif.

Le détail de ces mesures doit être fourni par l'administration centrale et leur impact, faire l'objet d'un chiffrage au coût réel sur la gestion et d'une identification des effets report.

c) Les mesures individuelles ou « glissement vieillesse technicité » (GVT)

Le **GVT positif** : il correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire découlant soit d'une promotion au choix dans un corps ou grade (composante « glissement »), soit d'un avancement automatique sur la grille indiciaire (composante « vieillesse »), soit d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours (composante « technicité »).

Ne sont pas à prendre en compte dans le calcul du GVT tous les autres facteurs d'évolution de la masse salariale :

- la variation du point fonction publique ;
- la distribution de points uniformes ou différenciés ;
- les mesures catégorielles.

Il s'apprécie donc sur la population des agents présents deux années de suite.

L'estimation du GVT positif est une donnée parfois difficile à déterminer. Elle peut découler d'analyses statistiques rétrospectives, reconduites et corrigées le cas échéant pour tenir compte de leur évolution au cours du temps, ou de simulations individualisées ou agrégées du déroulement des carrières. Les données nécessaires ne devraient être accessibles à tous via un infocentre national des rémunérations qu'à partir de fin 2005.

Le **GVT négatif** (ou effet de noria) : il mesure le tassement de la masse salariale dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants. Il est calculé à effectifs constants.

Le **GVT solde** : il correspond à la somme de ces effets de structures (mesures individuelles et effet entrées/sorties) à effectifs constants.

Des approches plus « macros » sont actuellement appliquées par certains ministères, faute de données disponibles ou d'outils adaptés, telle l'évolution de l'indice réel moyen d'une année sur l'autre pour une catégorie ou une population donnée sans prise en compte des effectifs « présents-présents » d'une année sur l'autre. Cette approche correspond à la notion de GVT solde dans la mesure où à l'évolution de l'indice réel moyen est associée la prise en compte de variations prévisionnelles d'effectifs (différentiel d'une année sur l'autre qui intègre donc les entrées et sorties).

Il est à noter que certaines méthodes, plutôt que de passer par une décomposition stricte des différents déterminants de l'évolution de la masse salariale, font masse de certains facteurs.

Même si à terme doit être recherchée une méthode permettant un calcul le plus précis possible du GVT, dans l'immédiat une méthode moins complexe permettant de l'approcher pourra être utilisée.

d) L'évolution des effectifs et l'impact des entrées et des sorties

L'évolution des effectifs est un paramètre essentiel de variation de la masse salariale d'une année sur l'autre.

La loi organique relative aux lois de finances prévoit un plafond limitatif d'autorisation d'emplois au niveau ministériel, décliné dans les projets annuels de performances, à titre indicatif, par programme et par catégories d'emplois¹.

La constitution du BOP implique la détermination d'une notification d'emplois autorisés par catégorie de personnels².

Un outil de décompte reposant sur les règles relatives au périmètre et aux modalités de décompte du plafond d'emplois validées lors du comité interministériel des DAF de pilotage de la LOLF du 4 juin 2003 a été construit pour aider au suivi de la consommation d'emplois. L'outil permet, par ailleurs, d'assurer le suivi par ordonnateur, par chapitre-article-paragraphes et grade en ordonnance organique. À partir de l'exercice 2006, il sera adapté pour le suivi par programme-action-compte par nature, catégorie d'emplois, corps et grade, ordonnateur.

Cet outil³ a été mis à la disposition de l'ensemble des administrations centrales en 2004 afin de leur permettre d'expertiser les règles retenues lors du COPIL du 4 juin 2003, dans le but de les valider ou, le cas échéant, d'en proposer une modification qui serait alors traduite dans l'outil.

¹ Catégories d'emplois correspondant à des corps, des métiers ou des types de contrats.

² Pour le palier 2006, les catégories d'emplois retenues correspondront à des regroupements de corps et de grades.

³ Dénommé INDIA-ODE (Infocentre national de la dépense et des informations associées - Outil de Décompte des Emplois), il repose sur un infocentre alimenté par les applications informatiques en charge de la rémunération des agents et des tableaux de restitutions aux différents niveaux d'analyse (par ministère, ordonnateur, grade...), c'est un outil partagé entre la direction du Budget et les ministères gestionnaires.

À partir de 2005, les administrations centrales auront la possibilité de choisir d'ouvrir l'utilisation de l'outil aux gestionnaires des services menant des expérimentations relatives à la dépense de personnel, afin de leur faciliter le suivi des emplois. Dans l'avenir, INDIA-ODE a vocation à être l'outil de suivi des emplois pour l'ensemble des services de l'État.

Cependant, comme cela est explicité dans la note relative au plafond ministériel d'emplois autorisé validée lors du comité de pilotage des DAF du 4 juin 2003, les effectifs affichés en LFI ne correspondent ni aux seuls postes « permanents », ni aux seuls agents en fonction dans les ministères ; ni aux seuls agents gérés par un ministère ; il ne s'agit pas non plus exclusivement d'agents « publics »⁴ ; dès lors, il convient de prendre en compte, pour l'estimation de la masse salariale, l'ensemble des effectifs rémunérés.⁵

Le calcul de l'évolution des effectifs nécessite notamment des études prévisionnelles sur les départs (retraite, départs en CPA, en CFA) et les arrivées, les recrutements. Il est essentiel, pour les besoins de suivi de l'exécution, que la prévision ne soit pas seulement une donnée annuelle agrégée, mais que les prévisions d'entrées et de sorties ainsi que l'impact associé à la masse salariale soient connues *a minima* au mois le mois, afin de pouvoir ensuite leur confronter l'exécution de la dépense et prendre éventuellement les mesures correctives nécessaires débouchant sur une nouvelle prévision de gestion corrigée en cours d'année assurant le respect de l'autorisation budgétaire.

II- L'analyse de la dépense de personnels et son suivi

L'analyse de la dépense de personnels et son suivi est un préalable à toute prévision. Le suivi permet de mesurer les écarts entre le prévu et le réalisé,

l'analyse permet d'expliquer ces écarts par l'incidence des rythmes de gestion et des modes d'organisation (calendrier des CAP et incidences en paye, rythmes de paiements des indemnités, décalages trop importants entre la date de la décision administrative et son effet financier) ou par l'effet des erreurs d'évaluation ou des décalages dans le temps des événements prévus. La prévision pourra ainsi être réajustée.

Les incidences des calendriers de gestion et des modes d'organisation sont telles qu'elles doivent donner lieu à des réflexions en amont qui peuvent se traduire par le fait d'avancer lesdits calendriers, de rationaliser les rythmes de paiement, d'optimiser les modes d'organisation, afin de minimiser les aléas de la gestion de la masse salariale. Ces aléas seront en effet moins supportables dans le cadre des BOP.

Les analyses et le suivi sont matérialisés sous forme de tableaux de bord (cf. expérimentation du rectorat de Bordeaux).

III- La prévision infra-annuelle et annuelle

C'est la prévision effectuée tout au long de l'année *n* qui permettra de déterminer le « point d'atterrissage » et de connaître le volume des marges qui pourront être éventuellement dégagées afin de faire jouer la fongibilité asymétrique. Il s'agit d'un processus itératif de réajustements successifs.

Différentes méthodes et outils peuvent être utilisés selon qu'il s'agit d'une structure de petite taille ou de taille moyenne ou d'une structure de taille importante. Dans le premier cas, les méthodes de prévision s'appuient le plus souvent sur des données individuelles, dans le second des données et méthodes plus « macros » peuvent être employées avec un résultat satisfaisant.

(cf. travaux menés par la DRB de recensement des méthodes et outils de suivi et de prévision de la masse salariale au niveau local.)

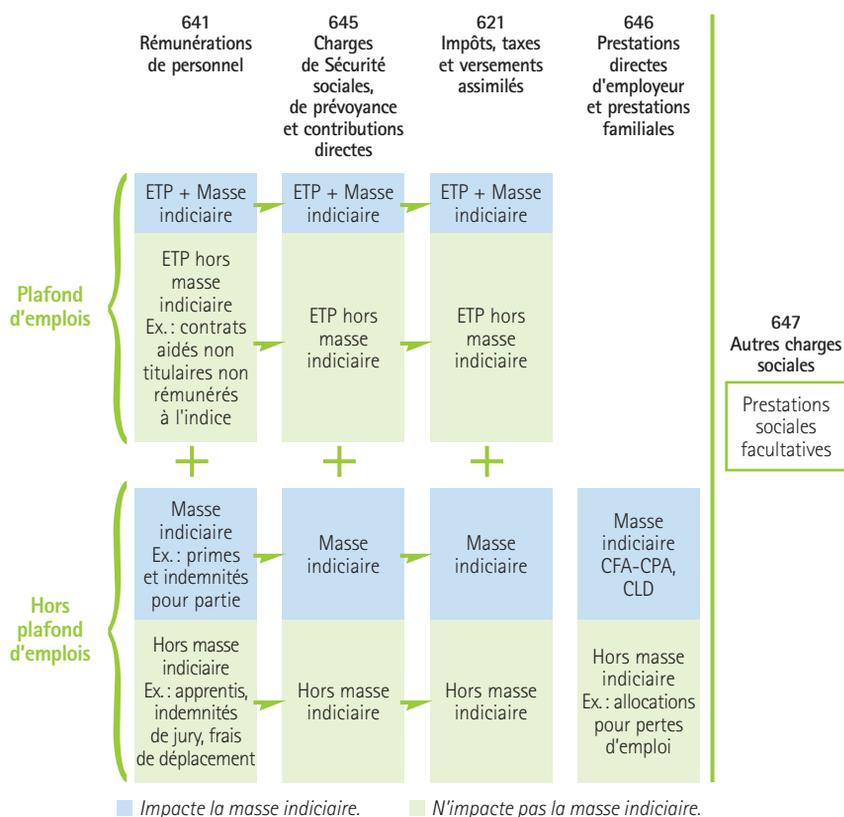
⁴ Il s'agit des ETP correspondant aux seuls agents en position statutaire d'activité dans un ministère considéré, pour lesquels une rémunération est due, quel que soit par ailleurs le type de contrat de travail les liant à l'État (engagement à servir, contrat, de droit public ou de droit privé).

⁵ Comme c'est déjà le cas en ordonnance organique où l'on trouve des chapitres avec contrepartie d'emplois budgétaires et d'autres sans contrepartie d'emplois.

LA COMPOSITION DU TITRE 2 – PROJET

Comptes (2)	Comptes (3)	Comptes (4)	Comptes (5)	Libellé	Commentaires
62				Autres charges de gestion ordinaire	
	621			Impôts, taxes et versements assimilés	Ex. : taxes sur les salaires, versement de transport... ensemble des impôts, taxes assis sur les rémunérations des agents de l'État
64				Charges de personnel	
	641			Rémunérations de personnel	Rémunérations brutes (y compris cotisations salariales)
		6411		Rémunérations principales et salaires	Y compris rémunérations à l'acte et contrats aidés
			64111	Titulaires civils	
			64112	Non titulaires	
			64113	Rémunération à l'acte, à la tâche, à l'heure et apprentis	
			64114	Ouvriers de l'État	
			64115	Militaires	
			64116	Emplois aidés de l'administration	
		6412		Charges connexes à la rémunération principale	Dont IR, SFI, heures supplémentaires
		6413 à 6417		Indemnités ministérielles et interministérielles indexées et non indexées sur le point	
		6418		Autres rémunérations	Dont agents en formation professionnelle
	645			Charges de Sécurité sociale, de prévoyance et contributions directes	Cotisations patronales
	646			Prestations directes d'employeurs et prestations familiales	
		6462 à 6467		Pensions, ATI, rentes	
		6468		Autres prestations directes d'employeur	Dont CLD, CFA, allocation pour perte d'emploi
	647			Autres charges sociales	Prestations sociales facultatives versées directement par l'État à ses agents

PLAFOND D'EMPLOIS ET TITRE 2 – PROJET⁶



COMPTES EXCLUS DU TITRE 2 – PROJET⁶

Comptes (2)	Comptes (3)	Comptes (4)	Libellé
61			Autres charges externes
	611		Services extérieurs
		61182	Frais de stage et formation
	612		Personnel extérieur à l'administration
		6121	Personnel mis à disposition (entrant)
		6128	Autres personnels extérieurs (intérimaires)
	613		Rémunérations d'intermédiaires et honoraires
	615		Transports et déplacements, missions et réceptions
62			Autres charges de gestion ordinaire
	626		Subvention aux œuvres sociales

⁶ Le plan comptable de l'État (PCE) n'est pas encore stabilisé.

Annexe 8 : BOP et mise en place des crédits dans le palier 2006

La mise en place des crédits se fera à partir des applications existantes modifiées pour assurer la mise en œuvre de la loi organique au 1^{er} janvier 2006 (ACCORD et NDL palier 2006).

Compte tenu des contraintes inhérentes à ces outils, les acteurs responsables de BOP et responsables d'unité opérationnelle devront, notamment pour recevoir directement les crédits dans NDL en application de l'article 21 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, avoir reçu la qualité d'ordonnateurs secondaires délégués de la part du préfet dont ils dépendent.

Au **niveau central**, les responsables de BOP assureront les dotations aux unités opérationnelles, soit par des transactions spécifiques à ACCORD (RPS ou enveloppe de programmation) lorsque les unités opérationnelles sont internes à l'administration centrale, soit par la voie de notification d'autorisation d'engagement affectée (ex-NAPA) pour les unités opérationnelles de niveau déconcentré rattachées à un BOP d'administration centrale.

Les dotations initiales des unités opérationnelles au niveau central attribuées par RPS correspondront donc au budget attribué à chaque unité. Elles sont consommées, pour les autorisations d'engagement par les engagements juridiques enregistrées et pour les crédits de paiement, par les dossiers de liquidation validés.

En administration centrale, pour gérer les rémunérations des personnels d'un même programme répartis sur plusieurs BOP et donc plusieurs UO gestionnaires, il convient de définir, en matière de rémunérations, autant de codes « service » qu'il y a d'UO gestionnaires. Cela suppose que, entre les BOP comme entre les programmes, les agents ne sont pas répartis de manière analytique.

Au **niveau déconcentré**, les responsables de BOP assureront les dotations aux unités opérationnelles par la voie de subdélégations d'autorisations d'engagement et de redistributions de crédits de paiement.

La dotation budgétaire du BOP couvre l'ensemble de ses activités et comprend tous les crédits mis à disposition des unités opérationnelles :

- par le responsable de BOP sous forme de subdélégations d'autorisations d'engagement ou de redistributions de crédits de paiement ;
- par un service d'administration centrale sous forme de NAPA.

Il convient de veiller à ce que la part initiale de cette dotation mise à disposition en début d'exercice soit significative et permette de couvrir l'essentiel des engagements pour la mise en œuvre de la programmation.

C'est lors de la consommation, en engagement pour les AE et en paiement pour les CP, que s'identifient précisément la destination et la nature de la dépense.

Pour les crédits de personnels en services déconcentrés, si une même UO gère les crédits de deux BOP rattachés au même programme, l'application PAYE ne donne aucune information permettant de restituer la consommation rattachée à chacun d'eux. Il convient donc de veiller à ce que deux BOP d'un même programme n'aient pas une UO commune pour les opérations de paye.

Pour les unités opérationnelles rattachées à un BOP déconcentré, la subdélégation d'autorisations d'engagement, support de la mise à disposition de crédits, individualise nécessairement, dans l'application NDL, une opération ou une série d'opérations.

Pour laisser à l'unité opérationnelle la souplesse nécessaire pour l'optimisation de la gestion, il convient d'avoir une approche globalisante de la notion d'opération. Ainsi, il est recommandé de regrouper dans une opération unique le fonctionnement courant du service et/ou les dépenses d'interventions et de réserver aux véritables opérations d'investissement une identification spécifique.

Pour cette identification dans la subdélégation d'autorisation d'engagement, le responsable de BOP s'appuie sur la programmation approuvée par le responsable de programme. En effet, élément indissociable du BOP et répartie sur chaque UO, elle reprend les grands types de dépenses : fonctionnement courant, dispositifs d'intervention, opérations d'investissement prévues (liste qui peut être détaillée au-dessus d'un certain seuil et globalisée pour les opérations de faible montant unitaire) qui peuvent être individualisées dans la subdélégation.

Le schéma du circuit des crédits en palier 2006, pour les services déconcentrés, est décrit à la page 73. Il s'attache plus particulièrement aux procédures de mise en place des autorisations d'engagement car ce sont elles qui structurent le budget du BOP en le segmentant, via la création d'opérations, en fonction des besoins spécifiques de suivi propres à chaque BOP.

Certaines segmentations sont imposées :

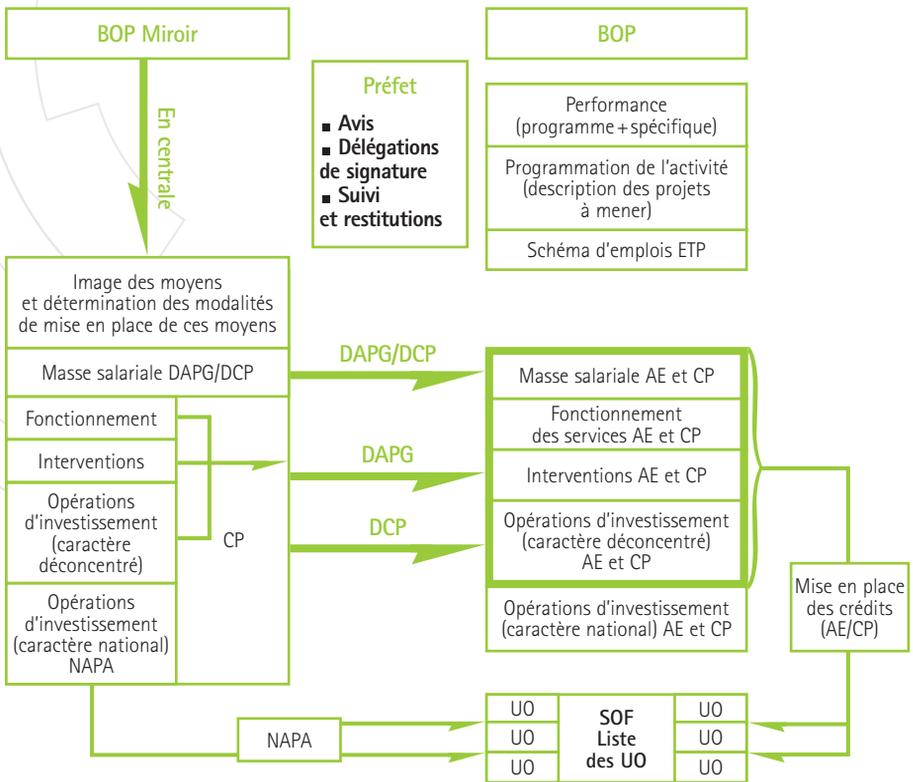
- par les contraintes du système : une segmentation spécifique pour les rémunérations sans ordonnancement préalable (PSOP) ;
- par les contraintes juridiques : une OPINV pour chaque opération d'investissement afin d'assurer l'identification de tranches fonctionnelles.

Les crédits de paiement, qui assurent la trésorerie des différents gestionnaires en fonction de l'avancement de leurs projets, ne nécessitent pas la même structuration. Ils sont mis à disposition du responsable de BOP par le responsable de programme au travers de la procédure des délégations de crédits de paiement (DCP) en deux enveloppes globales, une pour les dépenses de personnel (titre 2) et une pour les autres dépenses (autres titres indifférenciés).

Le responsable de BOP les met à disposition des responsables d'unités opérationnelles *via* la procédure de redistribution des crédits de paiement.

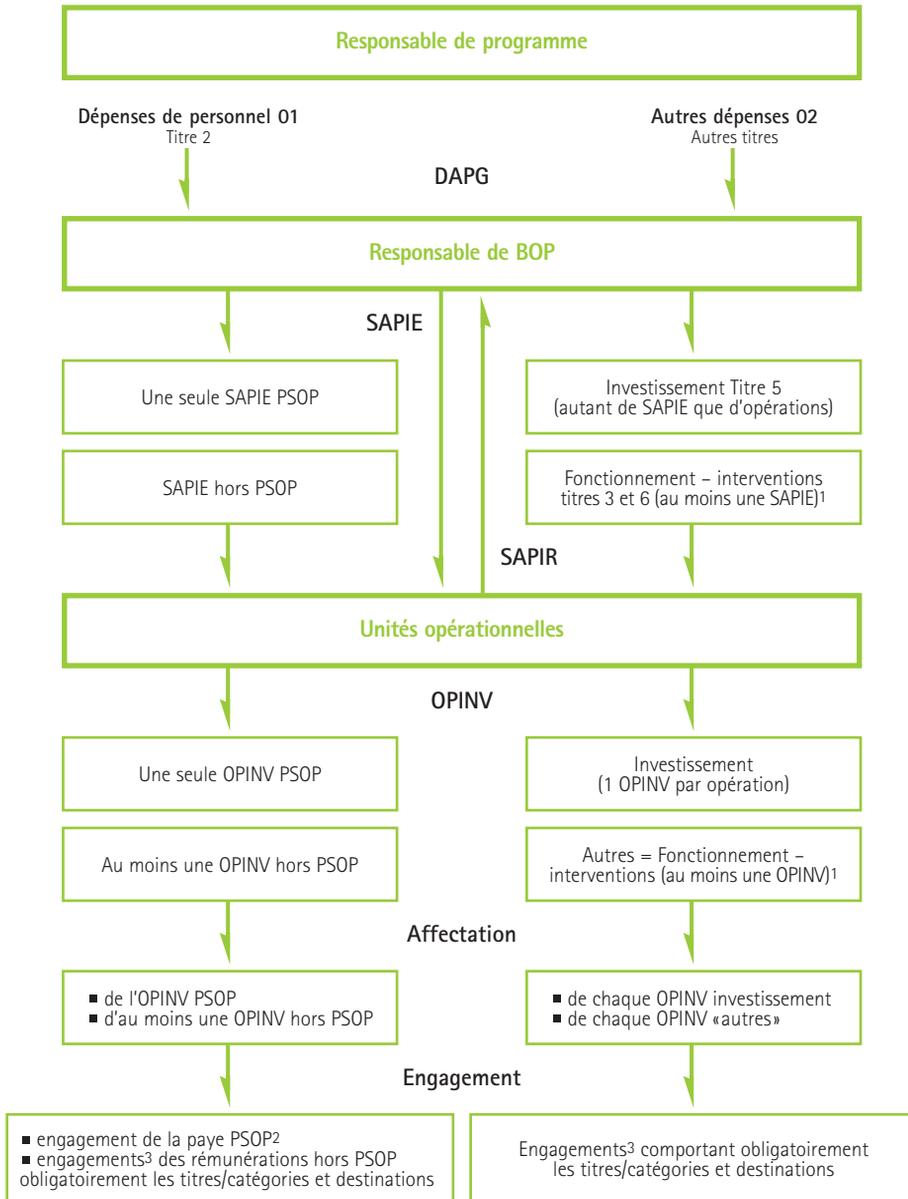
LA REPRÉSENTATION DU BOP DÉCONCENTRÉ DANS L'APPLICATION ACCORD

LE « BOP MIROIR »



CIRCUIT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN PALIER 2006 AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ

Le circuit des crédits d'investissement est généralisé à l'ensemble
des procédures de mise à disposition des crédits.



¹ La distinction entre fonctionnement et intervention est facultative. Si cette distinction est choisie, la SAPIE, comme l'OPINV, est alors exclusivement de fonctionnement ou d'intervention.

² L'engagement de paye est unique et sera consommé lors de l'intégration des éléments transmis par l'application PAY.

³ Engagements spécifiques ou regroupant des engagements juridiques («engagements groupés»).

Pour la compréhension du schéma du circuit des autorisations d'engagement en palier 2006, les sigles utilisés pour décrire les procédures et la fonctionnalité de chaque procédure sont explicités ci-après.

Sigle	Ordonnance de 1959	LOLF palier 2006
DAPG	Délégation d'autorisation de programme globalisée	Permet au responsable de programme de mettre à disposition du responsable de BOP une enveloppe globalisée d'autorisations d'engagement.
SAPIE	Subdélégation d'autorisation de programme individualisée émise	Permet au responsable de BOP de mettre à disposition du responsable d'unité opérationnelle une part de la délégation globale reçue du responsable de programme en segmentant cette enveloppe en fonction du niveau de suivi souhaité.
SAPIR	Subdélégation d'autorisation de programme individualisée reçue	Permet au responsable d'UO d'accuser réception de l'enveloppe ainsi transmise par le responsable de BOP.
OPINV	Opération d'investissement	<p>Chaque segment identifié dans la SAPIE (OPI) devient une OPINV au niveau du responsable de l'UO chargé de l'exécution de la dépense. Chaque OPINV est typée en fonction de la nature des crédits :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ la catégorie « Personnel » est réservée aux rémunérations en PSOP ; ■ la catégorie investissement recouvre, comme en ordonnance de 1959, les opérations d'investissement ; ■ et une dernière catégorie recouvre toutes les autres dépenses : fonctionnement, interventions et rémunérations hors PSOP. <p>L'OPINV est le cadre d'exécution de la dépense en palier 2006 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ les autorisations d'engagement y sont affectées ; ■ les dépenses y sont engagées ; ■ et les paiements lui sont rattachés. <p>Chaque OPINV est identifiée par un numéro séquentiel.</p>
PSOP	Paye sans ordonnancement préalable	Ce mode opératoire permet la rémunération des personnels directement par le biais de l'application PAY sans intervention préalable dans les applications de gestion financière et comptable. La PSOP est la seule OPINV identifiée en catégorie « Personnel ».
Hors PSOP	Rémunérations versées hors application PAY	Identifiées dans la même catégorie d'OPINV que le fonctionnement/intervention.

Annexe 9 : BOP et opérateurs

Il n'y a pas de lien automatique entre BOP et opérateurs.

En termes d'exécution budgétaire, du côté de l'État, on peut considérer que la dépense est exécutée dès que la subvention est versée à l'opérateur. Du côté de l'opérateur, la recette est certaine dès que la subvention a été versée.

Deux grandes situations sont envisageables en matière budgétaire :

- le BOP ne contient que des crédits destinés à un ou plusieurs opérateurs. Le responsable de BOP peut, le cas échéant, faire des arbitrages entre opérateurs à l'intérieur de son BOP et/ou réguler le versement des subventions à chacun ;
- le BOP contient des crédits destinés à un ou plusieurs opérateurs ainsi que des crédits d'autres natures (personnel, fonctionnement, intervention...). Le responsable de BOP peut faire des arbitrages entre les subventions versées aux opérateurs et les autres crédits sous réserve des contraintes de limitativité des dépenses de personnel.

Dans tous les cas de figure, les marges d'arbitrage éventuelles laissées à l'initiative des responsables de BOP doivent être définies entre les responsables de programme et les responsables de BOP.

I- Le BOP prend en compte la performance des opérateurs

Certains BOP, le plus souvent de niveau central, vont voir tout ou partie de leurs crédits transférés aux opérateurs et parfois ne disposent pas en propre de personnel. Il est dès lors indispensable que les opérateurs rendent compte de leur contribution à la performance du BOP dont ils reçoivent des crédits, en particulier lorsque cette contribution est significative.

La déclinaison des objectifs entre opérateurs est similaire à celle qui pourrait être faite avec des services déconcentrés.

Les indicateurs de performance socio-économiques peuvent être complétés par des indicateurs d'activité ou de production par exemple, mais ces derniers n'ont pas vocation à être intégrés dans les PAP et les RAP.

Le responsable de BOP doit s'assurer que les opérateurs lui fourniront les éléments permettant de rendre compte de leur performance dans les RAP.

II- Les BOP ne rendent pas nécessairement compte de toute la performance des opérateurs

Certains objectifs et indicateurs peuvent être spécifiques aux opérateurs qui peuvent avoir des missions différentes de celles de leurs BOP/programmes de rattachement. C'est en particulier le cas pour des opérateurs qui ont, parallèlement à leur mission de service public, des activités commerciales. Le dialogue conduit entre les responsables de BOP et les opérateurs doit permettre de s'assurer d'une certaine congruence entre les objectifs/indicateurs de différents programmes et ceux spécifiques à l'opérateur.

L'organisation fonctionnelle et la structure budgétaire des opérateurs ne reproduisent pas nécessairement le découpage en mission/programme/action et en BOP des ministères.

Celle-ci est en effet étroitement liée aux différentes missions qui sont exécutées par l'opérateur. L'organisation interne reflète d'abord la recherche d'une efficacité interne à l'opérateur.

Annexe 10: glossaire

◆ Action (au sens LOLF)

Selon l'article 7 (I – 6^e alinéa) de la LOLF.

Un programme regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Une action est la composante d'un programme. Les projets de loi de finances présentent les crédits en missions, détaillées en programmes, eux-mêmes composés d'actions.

Une action peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire.

Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être associée à des objectifs et indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

◆ Budget opérationnel de programme (BOP)

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...).

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats.

Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

◆ Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Installé depuis le 1^{er} octobre 2002, organisme interne à l'administration, le CIAP est composé d'inspecteurs généraux. Chaque ministre a désigné l'un d'entre eux au sein de son administration. Il est présidé par un inspecteur des finances nommé par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Il diffuse auprès des ministères des outils méthodologiques, et dès 2003, a mis au banc d'essai les programmes qui lui ont été soumis en préfiguration.

En amont des projets de lois de finances, avant le dépôt du projet de la loi de finances au Parlement, le CIAP contrôle la qualité des programmes proposés par les ministres délégués au budget et à la réforme budgétaire.

L'année qui suit l'exécution budgétaire, avant dépôt au Parlement de la loi de règlement, le CIAP procède à l'audit des rapports annuels de performances (RAP) remis par les ministères. Il garantit la fiabilité des résultats et l'objectivité des commentaires qui les accompagnent.

◆ Fongibilité, fongibilité asymétrique

Caractéristique de crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) ne sont mentionnées qu'à titre indicatif lors de la présentation d'un programme.

La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre.

La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse est interdit. De ce fait, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme est limitatif.

◆ Mission (au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001)

Selon l'article 7 (I) de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Les projets de la loi de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions. Une mission regroupe donc un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle. Elle constitue l'unité de vote des crédits.

Les parlementaires peuvent notamment modifier la répartition des moyens entre programmes d'une même mission. Le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

◆ Normes comptables de l'État

La loi organique dispose que les règles comptables de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Un nouveau corpus de normes comptables que l'État devra mettre en œuvre a ainsi été défini. Le recueil des normes se compose de trois parties :

- le cadre conceptuel qui, notamment, présente les hypothèses sous-jacentes aux normes comptables et définit les principaux concepts qui dérivent des hypothèses retenues ;
- les normes comptables comportant l'exposé des motifs, les dispositions normatives et des exemples illustrant l'inscription des normes dans le contexte juridique et financier ;
- un glossaire.

Le recueil comporte ainsi 13 normes concernant les états financiers, les charges, les produits régaliens, les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers, les immobilisations incorporelles, les immobilisations corporelles, les immobilisations financières, les stocks, les créances de l'actif circulant, les opérations de trésorerie, la dette financière, les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et autres passifs, les engagements dans l'annexe.

◆ Objectifs

Un objectif est un but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire.

Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques expriment de manière concrète et mesurable les priorités stratégiques des programmes. Ils sont retranscrits dans les projets annuels de performances et sont définis, pour chaque programme, par les autorités politiques, Gouvernement et Parlement. Ils sont plus spécifiques que les finalités d'intérêt général qui caractérisent le programme et plus évolutifs au cours du temps.

Objectifs socio-économiques, de qualité de service, d'efficience

Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques et présentés dans les projets annuels de performances portent non sur ce que fait l'administration (c'est-à-dire son activité ou sa production de biens et services) mais :

- sur les effets attendus des politiques publiques (efficacité socio-économique intéressant le citoyen/la collectivité) ;
- sur l'amélioration recherchée de la qualité des services publics (qualité de service intéressant l'utilisateur) ;
- sur l'économie de moyens mise en œuvre dans la réalisation des activités administratives (efficience de la gestion intéressant le contribuable).

Ces trois catégories d'objectifs peuvent être appelées :

■ **objectifs d'efficacité socio-économique** : ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé à un éventuel programme «santé publique» serait «réduire la pratique du tabagisme» ;

■ **objectifs de qualité de service** : objectifs ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'usager, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujéti. Ainsi, un objectif de qualité de service associé à un éventuel programme «justice judiciaire» serait «réduire le délai de réponse judiciaire» ;

■ **objectifs d'efficacité de la gestion** : ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits.

◆ Performances d'un programme

Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique de qualité de service ou d'efficacité de la gestion.

◆ Démarche de pilotage par les performances

La démarche de performances, ou démarche de pilotage par les performances, est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficacité, dans le cadre de moyens prédéterminés. Les objectifs à atteindre définis au niveau stratégique sont déclinés pour chaque échelon opérationnel. Ces objectifs laissent chaque échelon libre du choix des moyens à employer pour les réaliser, afin de lui permettre d'allouer au mieux les moyens disponibles et de choisir les modalités d'action les plus appropriées.

◆ Programme (au sens de la LOLF)

Selon l'article 7 (I-6^e alinéa) de la LOLF, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Unité de spécialité des crédits, le programme constitue le cadre de gestion opérationnelle des politiques de l'État. Le responsable de programme a la faculté d'utiliser librement les crédits au sein de l'enveloppe du programme fixée par le Parlement, sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emplois. 132 programmes constituent l'ossature du futur budget de l'État. Ils succèdent aux 848 chapitres budgétaires.

◆ Projet annuel de performances (PAP)

Le projet annuel de performances, annexe explicative du projet de loi de finances établie pour chaque programme, exprime, entre autres, les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Selon l'article 51 de la LOLF, le projet annuel de performances précise :

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, et mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.

◆ Rapport annuel de performances (RAP)

Les rapports annuels de performances, annexés à la loi de règlement, établis pour chaque programme, expriment, entre autres, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs figurant dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances relative au même exercice. Les rapports annuels de performances sont présentés selon une structure identique à celle des projets annuels de performances afin de faciliter les comparaisons.

Selon l'article 54 de la LOLF, le rapport annuel de performances fait connaître, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;
- la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au « e » du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants, et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures.

◆ Responsable de programme

Le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.

◆ Titre

Dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants :

- dotations des pouvoirs publics ;
- dépenses de personnel ;
- dépenses de fonctionnement ;
- charges de la dette de l'État ;
- dépenses d'investissement ;
- dépenses d'interventions ;
- dépenses d'opérations financières.



Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Direction de la réforme budgétaire – Service de la communication
139 rue de Bercy
75572 Paris cedex 12

www.minefi.gouv.fr/lof



Conception et réalisation : Publicis Consultants Paris