

Organisation et fonctions de la direction du budget

Exemple français et pistes pour le Cameroun

Renaud Duplay
Mai 2013



Présentation du cas français

Organisation actuelle de la DB et évolutions récentes

Principales missions de la direction du Budget en France



Les missions de la direction du budget en France sont les suivantes(source officielle):

- Proposer une stratégie globale des finances publiques inscrite dans le long terme ;
- Elaborer une programmation documentée pour mettre en œuvre cette stratégie ;
- Veiller à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance ;
- S'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en termes de soutenabilité financière et de performance ;
- Participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel ;
- Assurer la tutelle stratégique et financière des organismes publics ;
- Définir et faire vivre les principes et outils budgétaires et garantir leur bonne application.

Préparer le budget et l'inscrire dans une stratégie d'ensemble

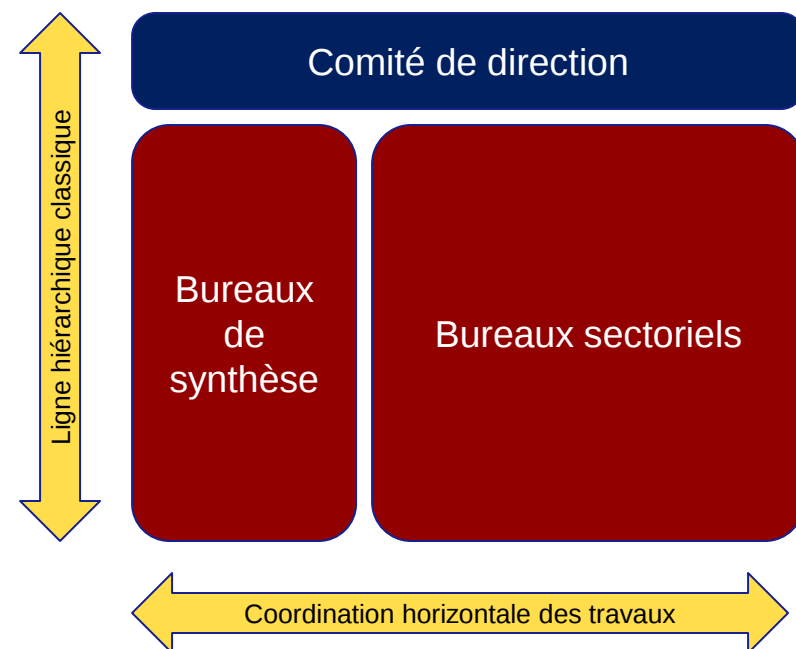
Suivre et maîtriser l'exécution du budget

Contrôler les finances des structures indépendantes qui présentent un enjeu financier pour l'Etat

Organisation schématique de la direction du budget en France



- Une organisation matricielle avec deux grandes fonctions :
 - Bureaux de synthèse assurent le suivi transversal de la politique budgétaire selon une répartition temporelle (un bureau suit l'exécution par exemple) ou thématique (un bureau pour le suivi de la masse salariale par exemple)
 - Bureaux sectoriels suivent une politique publique particulière et développent leur expertise dans le domaine
- Les travaux internes supposent une excellente coordination entre ces structures
 - Les bureaux de synthèse formulent des consignes transversales et apportent un soutien méthodologique
 - Les bureaux sectoriels connaissent les politiques publiques
- Des échanges horizontaux, sans passer par la hiérarchie, sont un élément clef de l'organisation pour assurer un bon circuit de l'information
- Le comité de direction assure la coordination de haut niveau en validant les orientations stratégiques des travaux internes



Cette organisation fonctionnelle est retenue par d'autres directions du budget, notamment au Royaume-Uni

L'approche programme privilégie les organisations sectorielles



- **L'approche « budget de programme » met en avant la recherche de l'adéquation des moyens au regard des activités des services eux-mêmes guidés par des objectifs de politique publique :**
 - Ceci suppose un renforcement de l'approche sectorielle
 - L'autonomie progressive des gestionnaires, notamment via la fongibilité, rend indispensable un suivi consolidé de la politique menée par chaque ministère
 - Cette approche est d'autant plus cohérente que les différentes natures de dépense ne peuvent être considérées indépendamment l'une de l'autre (couts croisés)
- **Cas de la France :**
 - Avant 2006, les bureaux sectoriels ne géraient pas la masse salariale, dont le suivi était regroupé dans une sous-direction dédiée
 - Avec le budget de programme et la déconcentration de la masse salariale, il a été décidé de répartir les effectifs de cette sous-direction dans les bureaux sectoriels
 - Toutefois compte tenu de la technicité forte attachée à la prévision de la masse salariale et des enjeux transversaux (en lien avec le ministère de la fonction publique) un bureau de synthèse chargé d'animer les travaux a été créé
- **Enseignement pour le long terme : le renforcement de la fonction sectorielle ne doit pas conduire à négliger le pilotage transversal. Plusieurs éléments sont à prendre en compte avant de choisir qui s'occupe de quoi :**
 - L'impact financier
 - La technicité requise
 - L'environnement institutionnel (assurer l'existence d'interlocuteurs dédiés aux acteurs)

Bâtir et maintenir la compétence sectorielle



- **Maitriser la compétence budgétaire « sectorielle » suppose de réunir plusieurs conditions :**
 - La connaissance du secteur et le suivi de l'actualité du ministère, de ses actions et de ses intentions
 - Une bonne maitrise des outils budgétaires, notamment de prévision de la dépense
 - Le rapprochement du « physique et du financier » ce qui suppose de rassembler des informations sur les déterminants de la dépense
- **Cas de la France – actions mises en œuvre à partir de 2006 :**
 - Recrutement externe de « connaisseurs » du secteur mais aussi échanges avec les DAF des ministères
 - L'accent mis sur les déterminants de la dépense, par la documentation de la dépense (PAP et RAP) et par des exercices internes dédiés (voir *infra*)
- **Enseignements pour le long terme :**
 - Etre capable de former rapidement des profils divers au métier budgétaire
 - La compétence budgétaire est très spécifique ; elle s'acquiert en l'exerçant et elle se maintient par le renouvellement des exercices de revue de la dépense et de prévision

Le rôle des « exercices »

- **Les exercices internes de stratégie/prévision poursuivent plusieurs objectifs :**
 - Assurer la réconciliation de l'analyse « micro » de la dépense (au niveau infra-programme) avec l'approche « macro » du budget dans son ensemble – cœur de la fonction budgétaire
 - Maintenir la compétence sectorielle
 - Permettre de répondre plus efficacement aux demandes politiques spécifiques
- **Cas de la France :**
 - Des exercices tout au long de l'année, qui répondent pour l'essentiel au besoin de la procédure budgétaire:
 - ❖ 3 prévisions d'exécution annuelles
 - ❖ 1 prévision à moyen terme servant de cadrage au budget
 - ❖ La préparation d'un dossier de négociation sectoriel pour le budget
 - ❖ Des exercices spécifiques de documentation physico-financière de la dépense et/ou de revue de la dépense en vue de réaliser des économies
 - ❖ Le chiffrage ex-ante de toutes les nouvelles initiatives
 - Produire des analyses sectorielles détaillées tout en assurant la consolidation et l'analyse stratégique transversale
- **Enseignements pour le long terme :**
 - Une démarche à mettre en œuvre progressivement et à sophistiquer au fur et à mesure que les compétences se développent
 - Le premier exercice à mettre en œuvre est celui de l'analyse de l'exécution pour en tirer les conséquences sur la sincérité du budget

Moderniser la gestion publique

- **La réforme budgétaire porte non seulement sur le format du budget mais également sur les règles de gestion :**
 - Responsabilisation des gestionnaires via la fongibilité
 - Introduction des AE et de la comptabilité des engagements
 - Etc.
- **Cas de la France :**
 - En 2006, la direction du budget n'était déjà plus ordonnateur de la dépense
 - Désengagement progressif de la direction du budget du contrôle fin de la dépense : fin des réimputations minimales de crédits grâce à la fongibilité ; fin du visa préalable des bureaux sectoriels pour engager la dépense
 - Allègement du contrôle budgétaire a priori et mise en œuvre du contrôle de soutenabilité – renforcement du dialogue avec les sectoriels de la direction
 - Création d'une Direction de la Réforme Budgétaire pour porter la réforme, dont certaines fonctions ont été maintenues après la réforme au sein d'une structure intégrée à la direction du Budget (procédures et outils de gestion)
- **Enseignements pour le long terme :**
 - Se désengager des opérations pour se recentrer sur l'approche stratégique
 - La mise en place des nouvelles procédures nécessite de transformer les modalités du contrôle... sans pour autant affaiblir le contrôle
 - La structure chargée du pilotage de la réforme a vocation à devenir à terme l'acteur référent des procédures et des outils applicables en matière de gestion financière (référentiels, méthodes, formation, spécification des outils informatiques)

Piloter stratégiquement les finances publiques



- **La mise en œuvre des politiques publiques peut être financée autrement que par les seuls crédits budgétaires des ministères. On peut citer :**
 - Les ressources affectées à des fonds et comptes d'affectation spéciale
 - Les dépenses fiscales
 - Les dispositifs mis en œuvre par des tiers mais dont le financement est assuré par l'Etat (établissements publics notamment), car même si les subventions sont retracées au budget la « vraie » dépense est au niveau du tiers
- **Le pilotage des finances publiques doit s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle d'ensemble**
- **Cas de la France :**
 - Un renforcement progressif à partir de 2006 de la tutelle financière des opérateurs (établissements publics) au travers de la création d'une fonction de synthèse au sein de la direction et de la mise en œuvre d'outils de contrôle (plafonds d'emplois par exemple)
 - Un effort sur le chiffrage et la transparence des exonérations et exemptions de taxes afin de tenir compte de leur impact financier dans la construction du budget
 - L'accent mis à compter de 2011 sur un meilleur contrôle des ressources affectées avec la prise en compte de ces ressources dans les exercices de prévision
 - Le renforcement des bureaux de synthèse en 2008 pour développer l'approche stratégique des finances publiques (consolidation de toutes les administrations publiques, prévisions de recettes, pluriannualité)
- **Enseignements pour le long terme :**
 - Etendre l'action de la direction du budget au-delà des seuls crédits budgétaires (cout consolidé des politiques publiques)
 - Développer une stratégie d'ensemble des finances publiques et y inscrire le budget de l'Etat (recettes, pluriannualité)

Organigramme détaillé

Directeur : Julien DUBERTRET

Conseiller juridique auprès du directeur : Benoît BOHNERT
Mission de l'audit et du contrôle interne budgétaires (MACIB) : Sophie MANTEL
Cellule communication : Nathalie MARCHANDEAU

Chef de service : Guillaume GAUBERT

Bureau des ressources humaines : Daphné PREVOST
Bureau de l'informatique et des infrastructures : Vincent AMILHAUD
Bureau de la documentation, des archives et du courrier : Thierry SERRA

Budget Infos, la lettre de la direction du Budget

Novembre 2012

1^{re} SOUS-DIRECTION

Chargée de la 1^{re} sous-direction :
Mélanie JODER

Bureau 1BPB (bureau de la politique budgétaire) Manne CAMIADE

Politique budgétaire - Budget pluriannuel de l'État - Analyse et stratégie budgétaire - Programmation à moyen terme des finances publiques - Suivi de l'Union économique et monétaire, des questions internationales - Synthèse de la RGPP.

Bureau 1BLF (bureau des lois de finances) Philippe LONNE

Détermination et suivi de la procédure budgétaire - Élaboration des lois de finances - Charges de la dette et trésorerie de l'État - Documents budgétaires - Nomenclature et comptabilité budgétaire - Référentiels en matière de politique immobilière.

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

Prévisions des dépenses de l'État - Mouvements de crédits - Fonds de concours et attributions de produits - Reports - Loi de règlement et coordination RAP - Questions de comptabilité générale et suivi de la certification - Relations avec la Cour des comptes.

Bureau 1BR (bureau des recettes) Olivier MEILLAND

Prévisions toutes APU - Comptabilité nationale - Suivi des recettes fiscales et non fiscales - Dépenses fiscales et prélèvements obligatoires - Jeux - Mission « remboursements et dégrèvements ».

2^e SOUS-DIRECTION

Chargée de la 2^e sous-direction :
Anne DUCLOS-GRISIER

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

Synthèse des questions relatives à la budgétisation des dépenses de personnel et aux plafonds d'emploi dans la fonction publique de l'État, à la politique salariale et à l'emploi dans la fonction publique et le secteur public - Synthèse et coordination des questions statutaires et indemnitaires dans les trois fonctions publiques - Suivi de l'action sociale interministérielle - Prévision des charges et recettes du régime des pensions de l'État.

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

Maîtrises d'ouvrage des systèmes d'information de l'État dans les domaines budgétaire, financier et comptable ainsi que ceux des ressources humaines et des charges de personnel.

2MGFE (Mission gestion financière de l'État) Marc SIMMONY

Référentiels sur la chaîne de la dépense - Organisations financières - Modes et outils de gestion Professionnalisation/animation de la fonction financière - Animation du Collège des DAF.

2MPAP (Mission performance de l'action publique) Emmanuel MILLARD

Référentiels en matière de performance (FAP-RAP), de comptabilité d'analyse des coûts et d'opérateurs de l'État - Règles de gestion applicables aux opérateurs de l'État - Contrôle de gestion - Animation du Forum des responsables de programme.

3^e SOUS-DIRECTION

Chargé de la 3^e sous-direction :
Vincent MOREAU

Bureau 3BEN (bureau de l'éducation nationale) Philippe JARRAUD

Mission « enseignement scolaire » (hors « enseignement technique agricole »).

Bureau 3MRES (bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur) François POUGET

Mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » et des questions relatives à la politique nationale de recherche et d'enseignement supérieur - Synthèse et programmes relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Bureau 3BEPII (bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation) Anthony FARISANO

Mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » - Programmes relevant des ministères chargés de l'industrie et de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire - Missions « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « participations financières de l'État ».

4^e SOUS-DIRECTION

Chargé de la 4^e sous-direction :
Laurant MACHUREAU

Bureau 4BT (bureau des transports) Antoine SEILLAN

Financement des politiques et infrastructures de transport - Programmes correspondants des missions « écologie, développement et aménagement durables », « contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et « contrôle et exploitation aériens ».

Bureau 4BDD (bureau du développement durable) Yoann BARBESOL

Programmes « soutien MEEDDAT », « météorologie », « énergie et après-mines », « paysages, eau et biodiversité » et « prévention des risques » - Synthèse de la fiscalité écologique.

Bureau 4BLVT (bureau du logement, de la ville et des territoires) Marion DECHSLI

Missions « ville et logement » et « politique des territoires » - Programmes « épargne », « information géographique et cartographique » et volet relatif à l'urbanisme du programme « urbanisme, paysages, eau et biodiversité » - Synthèse des contrats de projet État-région.

5^e SOUS-DIRECTION

Chargé de la 5^e sous-direction :
Arnaud PHELEP

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

Missions « défense », « anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Programme « recherche duale ».

Bureau 5BIAG (bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale) Frédéric SOLLAZZI

Missions « administration générale et territoriale de l'État », « sécurité civile », « sécurité », « direction de l'action du Gouvernement », « pouvoirs publics », « journaux officiels » - Régime d'assurance des catastrophes naturelles.

Bureau 5BCL (bureau des collectivités locales) Mélodie GOFFIN

Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales, dont mission « relations avec les collectivités territoriales » - Questions relatives aux administrations publiques locales et aux relations entre l'État et les collectivités locales.

6^e SOUS-DIRECTION

Chargé de la 6^e sous-direction :
Gautier BAILLY

Bureau 6BCS (bureau des comptes sociaux et de la santé) Nicolas NOIRIEL

Synthèse des comptes des administrations sociales - Politique de la Sécurité sociale et lois de financement de la Sécurité sociale - Politique de la santé et de l'assurance-maladie - Missions « santé » et « sécurité sanitaire ».

Bureau 6BEFP (bureau de l'emploi et de la formation professionnelle) Jean-Pierre TESTAUD

Politique de l'emploi et formation professionnelle - Indemnisation du chômage - Mission « travail et emploi ».

Bureau 6BSI (bureau de la solidarité et de l'insertion) François MOYSE

Politiques du handicap, de la dépendance, de la famille et de l'insertion sociale - Mission « solidarité, insertion et égalité des chances » - Programme « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Bureau 6BRS (bureau des retraites et des régimes spéciaux) Sébastien COLLIAT

Politique des retraites et des régimes spéciaux - Titelle financière du régime général et des régimes spéciaux - Missions « régimes sociaux et de retraites » et « pensions ».

7^e SOUS-DIRECTION

Chargé de la 7^e sous-direction :
Denis CHARISSOUX

Bureau 7BA (bureau de l'agriculture) Pierre LANOE

Missions « agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », « développement agricole et rural » - Programmes « enseignement technique agricole », « enseignement supérieur et recherche agricoles » et « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

Bureau 7BAED (bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement) David KNECHT

Missions « action extérieure de l'État », « aide publique au développement », « prêts à des États étrangers », « immigration, asile et intégration » - Programmes « prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France », « prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers ».

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

Affaires européennes - Budget communautaire - Coordination du suivi budgétaire des politiques communautaires - Perspectives financières de l'Union.

Chargée de mission : Patricia LAPLAUD

Garanties de l'État, dispositifs d'aide au commerce extérieur - Programmes « prêts à des États étrangers de la Réserve pays émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure » et « appels en garantie de l'État ».

8^e SOUS-DIRECTION

Chargé de la 8^e sous-direction :
Alexandra GROSSE

Bureau 8BCJS (bureau de la culture, de la jeunesse et du sport) Roger MOREAU

Missions « culture », « sport, jeunesse et vie associative ».

Bureau 8BEFOM (bureau de l'économie, des finances et de l'Outre-mer) François BOLARD

Mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » - Programmes « statistiques et études économiques » et « stratégie économique et fiscale » de la mission « Économie » - Dépenses de personnel du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi - Mission « Outre-mer ».

Bureau 8BJM (bureau de la justice et des médias) Alexandre TISSERAND

Missions « justice », « médias » et « avances à l'audiovisuel » - Titelle de la Poste.

150-200 agents

Application pour le Cameroun

Premières réflexions

Regrouper la fonction budgétaire

- **La fonction budgétaire est éclatée entre divers ministères et structures :**
 - La DGB du Minfi consolide le projet de loi de finances et gère les salaires et pensions, le fonctionnement, les subventions
 - Le Minepat gère le budget d'investissement
 - La CAA gère la dette et communique directement les données à inscrire à la DGB
- **Cette organisation ne permet pas de consolider une vision stratégique du budget dans son ensemble, ce qui limite les marges de pilotage**
- **Première piste de réflexion : regrouper la fonction budgétaire au sein de la DGB :**
 - Le Minepat devrait se concentrer sur la sélection des projets souhaitables au regard de critères d'intérêts sociaux économiques et de faisabilité et jouer un rôle de négociateur coordonné de l'investissement auprès du Minfi
 - La gestion déléguée des opérations de la dette à la CAA ne doit pas conduire la DGB à se désintéresser de l'impact financier induit par les choix de l'opérateur

Clarifier la fonction budgétaire

- **Au sein même de la DGB, la fonction budgétaire est répartie par type de dépenses :**
 - La division de la préparation du budget gère le fonctionnement et assure la consolidation du projet de loi de finances
 - La division de la dépense des personnels et des pensions gère ces dépenses
 - La division des participations et des contributions gère les subventions
- **Cette organisation par nature de dépense conduit au cumul de fonctions séparables :**
 - Plusieurs divisions sont à la fois gestionnaires de la dépense et responsables de la budgétisation
 - La séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles est généralement recommandée car elles ne poursuivent pas les mêmes objectifs, elles ne font pas appel aux mêmes compétences, ni au même style de management
- **Deuxième piste de réflexion : clarifier les différentes fonctions de la DGB et aligner les structures sur ces fonctions**

Renforcer le pilotage stratégique

- **La fonction de synthèse est faiblement dotée :**
 - Une seule cellule au sein de la division de la préparation budgétaire
 - Le suivi de l'exécution du budget est diffus
 - Le CBMT et la répartition de l'enveloppe de dépenses entre fonctionnement et investissement est pilotée par le Minepat
- **L'approche budget de programme nécessite d'améliorer le pilotage stratégique du budget :**
 - Renforcement des capacités de synthèse et séparation des différentes fonctions : stratégie budgétaire, préparation de la loi de finances, suivi de l'exécution
 - Le cadrage budgétaire a vocation à être partagé entre la fonction macroéconomique et la fonction budgétaire (la définition de l'enveloppe de dépenses doit tenir compte de ses contraintes ; la répartition de l'enveloppe globale relève de la fonction budgétaire)
- **Troisième piste de réflexion : renforcer la fonction de synthèse budgétaire de la DGB prioritairement dans le domaine du suivi de l'exécution et dans le domaine macrobudgétaire**

Renforcer l'approche sectorielle

- **L'actuelle division de la préparation budgétaire a déjà une structure calquée sur le modèle synthèse/sectoriel mais cette approche se limite aux dépenses de fonctionnement et les cellules couvrent un large champ avec des effectifs limités**
- **L'approche budget de programme nécessite d' améliorer la connaissance de la dépense :**
 - Consolidation progressive vers l'approche sectorielle, chaque secteur se chargeant de toutes les natures de dépense et de toutes les étapes de la procédure
 - Maintien de fonctions de synthèse thématique en fonction des besoins techniques ou institutionnels (synthèse pour l'investissement en relation avec le Minepat par exemple)
- **Quatrième piste de réflexion : basculer progressivement de l'approche par « nature » à l'approche « sectorielle » en tenant compte du phasage des réformes et de l'environnement institutionnel... et en n'oubliant pas d'adapter les procédures et outils internes**