



Allocation et mise à disposition des ressources Macro processus n° 2

Fascicule descriptif à macro maille
Edition de janvier 2009

Table des Matières

1. Objet du manuel	7
1.1. Présentation du document	7
1.2. Présentation du macro-processus d'allocation et de mise à disposition des ressources (MP2)	7
1.2.1. La finalité du macro-processus.....	7
1.2.2. Les bénéfices concrets du macro-processus	7
1.2.3. Les éléments structurants du macro-processus	8
1.3. Présentation des référentiels liés au macro-processus	11
2. La description du macro-processus d'allocation et de mise à disposition des ressources	12
2.1. Le processus budgétaire global et les principaux moments du dialogue de gestion	12
2.1.1. Le calendrier budgétaire global	12
2.1.2. Les moments du dialogue de gestion et les principaux échanges interministériels	14
2.2. Périmètre et segmentation du macro-processus 2	16
2.2.1. Le processus P1 en bref : Programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources.....	16
2.2.2. Le processus P2 en bref : Gestion ultérieure des ressources	17
2.2.3. Les rôles et fonctions intervenant dans le macro-processus 2.....	17
2.3. Formalisation du processus P1 : programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources	24
2.3.1. Logigramme du processus P1 et description du processus	24
2.3.1.1. <i>Les 3 périmètres de ressources : ressources prévisibles, ressources probables, ressources certaines</i>	29
2.3.1.2. <i>L'élaboration de la programmation des activités</i>	30
2.3.1.3. <i>La notification initiale des ressources</i>	35
2.3.1.4. <i>La mise à disposition initiale des ressources</i>	38
2.4. Formalisation du processus P2 : gestion ultérieure des ressources	40
2.4.1. Logigramme du processus P2 et description du processus	40
2.4.1.1. <i>Volet 1 : la gestion des variations de ressources additionnelles du programme</i> ...	45
2.4.1.2. <i>Volet 2 : la gestion des variations de ressources externes additionnelles</i>	45
2.4.1.3. <i>Volet 3 : le pilotage budgétaire du programme en cours d'année</i>	47
2.5. Description des fonctions associées au macro-processus MP2	56
2.5.1. Le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes	56
2.5.2. Le pilote du processus budgétaire.....	56
2.5.3. Le responsable de programme.....	57
2.5.4. Le responsable de BOP.....	59
2.5.5. Le responsable d'UO	61

2.5.6.	Le responsable du pilotage des crédits	62
2.5.7.	La fonction de préparation et d'analyse « budget et performance »	63
2.5.8.	Le contrôleur budgétaire externe	65
3.	Les règles de gestion associées à l'allocation et la mise à disposition des ressources	66
3.1.	Règles relatives à l'élaboration et au suivi des BOP	66
3.1.1.	La structuration des BOP	66
3.1.1.1.	<i>Quelques règles simples pour la structuration des BOP</i>	<i>66</i>
3.1.1.2.	<i>La détermination du périmètre du BOP</i>	<i>66</i>
3.1.2.	Les modalités d'élaboration d'un BOP	68
3.1.2.1.	<i>La déclinaison des objectifs de performance du programme</i>	<i>68</i>
3.1.2.2.	<i>Les éléments de cadrage du BOP</i>	<i>71</i>
3.1.2.3.	<i>L'élaboration du BOP</i>	<i>72</i>
3.1.3.	L'approbation du BOP	75
3.1.3.1.	<i>L'approbation du projet de BOP par le responsable de programme</i>	<i>75</i>
3.1.3.2.	<i>L'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) : garante de la soutenabilité budgétaire du projet de BOP</i>	<i>76</i>
3.1.3.3.	<i>Le Préfet : garant de la coordination et de la cohérence des politiques publiques au niveau territorial</i>	<i>77</i>
3.1.4.	La gestion du BOP	79
3.1.4.1.	<i>La répartition des ressources par le responsable de BOP</i>	<i>79</i>
3.1.4.2.	<i>L'exécution du BOP par les UO</i>	<i>79</i>
3.1.4.3.	<i>Le suivi du BOP</i>	<i>80</i>
3.2.	Règles relatives aux mouvements de crédits	82
3.2.1.	Transferts	86
3.2.2.	Virements	87
3.2.3.	Annulations	89
3.2.4.	Avances gagées	90
3.2.5.	Fonds de concours	92
3.2.6.	Attributions de produits	94
3.2.7.	Rétablissement de crédits	95
3.2.8.	Décrets et arrêtés de répartition	97
3.2.9.	La fongibilité asymétrique	97
3.2.9.1.	<i>Définition de la fongibilité asymétrique</i>	<i>97</i>
3.2.9.2.	<i>Au niveau du BOP</i>	<i>98</i>
4.	L'organisation financière associée à l'allocation et la mise à disposition des ressources	99
4.1.	Principes directeurs des recommandations	99
4.2.	Recommandations en matière d'organisation financière	99
4.2.1.	Les 4 grands types de fonctions budgétaires et leur positionnement au niveau programme/BOP/UO	99
4.2.2.	Préconisations générales	101
4.2.2.1.	<i>Fonctions de décision/arbitrage</i>	<i>101</i>

4.2.2.2.	<i>Fonctions de support</i>	103
4.2.2.3.	<i>Fonctions de contrôle</i>	103
4.2.3.	Préconisations en matière d'attribution des rôles / fonctions aux acteurs	104
4.2.3.1.	<i>Le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes</i>	104
4.2.3.2.	<i>Le pilote du processus budgétaire</i>	104
4.2.3.3.	<i>Le responsable de programme</i>	104
4.2.3.4.	<i>Le responsable de BOP</i>	104
4.2.3.5.	<i>Le responsable d'UO</i>	104
4.2.3.6.	<i>Le responsable du pilotage des crédits du programme</i>	105
4.2.3.7.	<i>La fonction de préparation et d'analyse « budget et performance »</i>	105
4.2.3.8.	<i>Le contrôleur budgétaire externe</i>	106
5.	Principaux textes	107
6.	Annexes	108
6.1.	Annexe n°1 : le référentiel de programmation	108
6.2.	Annexe n°2 : guide de lecture des logigrammes et matrices d'activités	112

1. Objet du manuel

1.1. Présentation du document

Ce document a pour objet la description à macro maille du macro-processus d'allocation et de mise à disposition des ressources.

Il est organisé comme suit :

- cette première partie détaille la finalité et les bénéfices attendus du macro-processus, ainsi que ses principaux éléments structurants et quelques définitions ;
- la partie 2 présente le macro-processus, à travers une description détaillée des processus qui le composent et des rôles intervenant dans les différentes activités ;
- la partie 3 présente les règles de gestion liées au macro-processus, et plus particulièrement les règles de gestion associées à l'élaboration et au suivi des budgets opérationnels de programme, et notamment la gestion de ressources mises à disposition en cours d'année ;
- la partie 4 présente des recommandations en termes d'organisation ;
- la partie 5 récapitule les textes réglementaires sur lesquels s'appuie le macro-processus.

1.2. Présentation du macro-processus d'allocation et de mise à disposition des ressources (MP2)

1.2.1. La finalité du macro-processus

Le macro-processus d'allocation et de mise à disposition des ressources vise à :

- **Allouer les ressources du programme** (autorisations d'engagements (AE), crédits de paiement (CP) et équivalents temps plein travaillé (ETPT) et décliner les objectifs du programme (issus du macro-processus 1 « Élaboration ministérielle d'un budget ») aux différents niveaux de responsabilité budgétaire (du programme vers ses BOP ; du BOP vers ses UO ; éventuellement d'une UO vers ses services).
- **Mettre à disposition ces ressources auprès des responsables d'unités opérationnelles.**

... afin de permettre l'exécution des dépenses (macro-processus 3 « Exécution des dépenses ») destinées à réaliser le niveau de performance attendu, sous contrainte budgétaire.

1.2.2. Les bénéfices concrets du macro-processus

Les principaux bénéfices concrets du macro-processus sont les suivants :

- une plus grande transparence des processus décisionnels, ainsi que l'objectivité et la traçabilité des décisions ;

- une plus grande visibilité donnée aux responsables budgétaires et opérationnels afin d'améliorer leur capacité d'anticipation et leur réactivité face aux aléas ;
- une optimisation de la gestion budgétaire des crédits et une plus grande maîtrise de la soutenabilité budgétaire ;
- une meilleure articulation entre les rôles et responsabilités des acteurs ;
- la réduction des délais de mise à disposition des crédits, et une gestion qui se déroule ainsi sur l'intégralité de l'année civile.

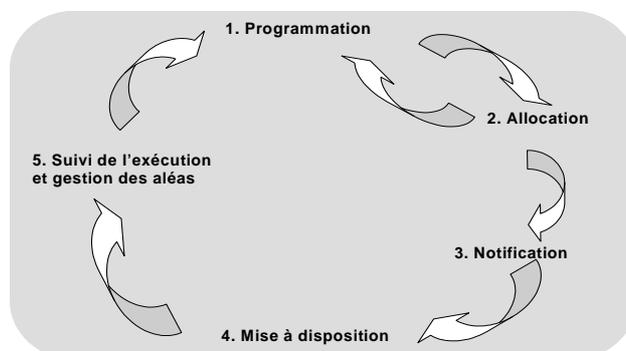
1.2.3. Les éléments structurants du macro-processus

Les éléments structurants du macro-processus d'allocation et de mise à disposition des ressources sont les suivants :

- **Un processus budgétaire d'allocation et de réallocation s'appuyant idéalement sur une programmation des activités, afin de se consacrer à la recherche de la performance.**

L'allocation des ressources découle d'un arbitrage sur la programmation des activités et des éléments de performance associés. La programmation des activités est un outil opérationnel, qui permet de justifier la programmation budgétaire en s'appuyant sur des données quantifiables opérationnelles : elle consiste à planifier des activités et les moyens de les réaliser (AE, CP et ETPT) en fonction des objectifs poursuivis et des contraintes budgétaires.

Le pilotage de l'exécution s'appuie sur la réactualisation périodique de la programmation des activités, à partir d'un suivi de l'exécution renforcé.



- **Une mise à disposition globale, rapide et maîtrisée des crédits.**

Les crédits sont utilisables du 2 janvier au 31 décembre de l'année.

- Sous réserve du visa de la programmation budgétaire initiale (PBI) et de l'avis sur le BOP, les ressources certaines peuvent être mises à disposition de manière intégrale et globale dès le 2 janvier.
- Les crédits rattachés à certains fonds de concours sont mis à disposition de manière anticipée, dès réalisation du fait générateur (par arrêté du ministre du budget).

- **Une gestion opérationnelle focalisée sur les AE, sous contrainte d'une enveloppe de CP allouée et notifiée.**

D'un point de vue budgétaire, opérationnel et financier, AE et CP ne répondent pas aux mêmes besoins et ne revêtent donc pas la même importance, en termes de mise à disposition :

- **les AE** servent à engager les dépenses permettant de réaliser les activités (finalité opérationnelle) et à fixer un plafond d'engagements (finalité budgétaire) sous contrainte d'enveloppe de CP ;
- **les CP** servent à fixer le plafond des paiements possibles, afin de garantir l'équilibre budgétaire sur un exercice (finalité budgétaire) et à payer les factures liées aux dépenses engagées (finalité opérationnelle). Idéalement, ils servent à optimiser le coût financier de la gestion de trésorerie de l'État, en prévoyant les décaissements (finalité financière).

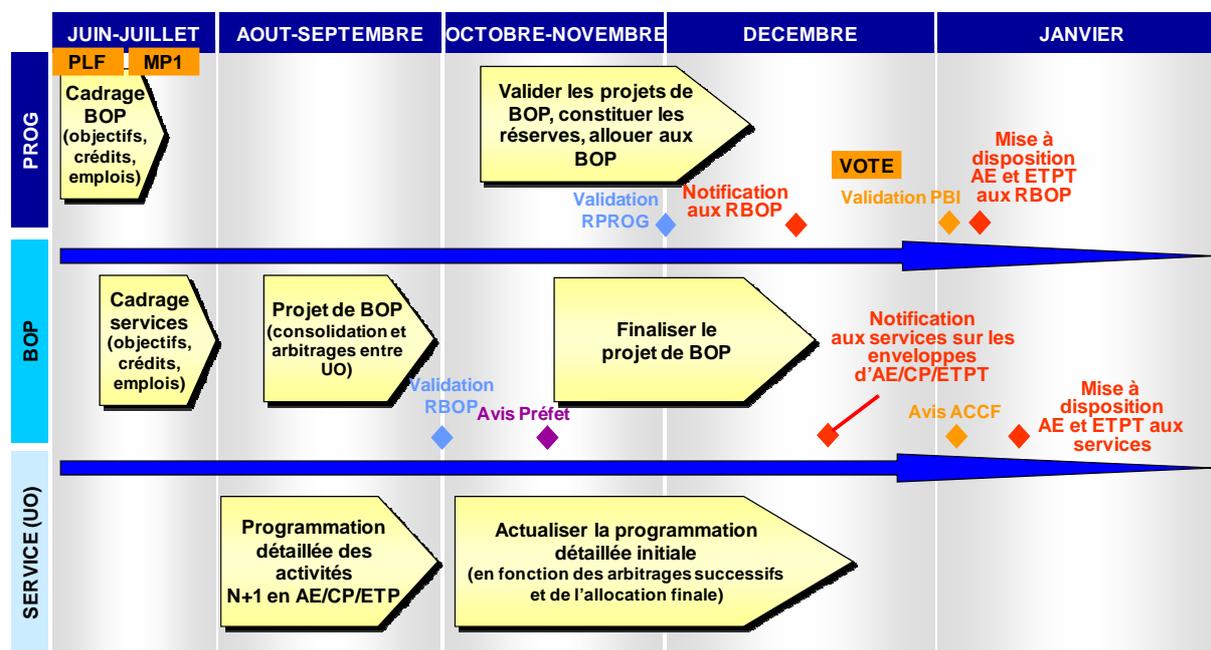
Ainsi, la gestion des AE est indissociable de la sphère opérationnelle : le choix des activités à privilégier et des dépenses à engager est le levier de la performance. En revanche, le paiement des factures relève de la sphère administrative et n'engage pas la performance mais uniquement le respect de l'équilibre budgétaire.

- **Une optimisation de la gestion des CP**, afin de permettre aux responsables opérationnels de se concentrer sur la performance (c'est à dire la gestion des AE), de limiter le risque de rupture en CP dans les enveloppes allouées et de minimiser au maximum le montant des reports de CP, en fin de gestion. A terme, l'optimisation des prévisions de CP pourra également permettre d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'État et de gérer l'équilibre budgétaire en s'appuyant uniquement sur la gestion en AE.
- **Un suivi de l'exécution renforcé pour donner des marges de manœuvre réelles aux responsables budgétaires.**

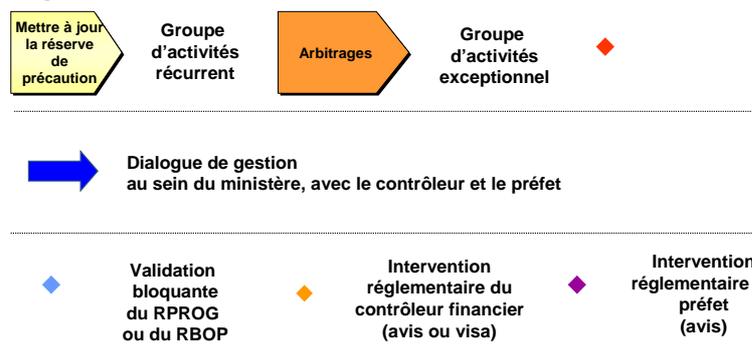
Un suivi périodique (analyse de l'exécution du budget et de la performance) permet d'anticiper les éventuels dérapages et d'optimiser l'utilisation des ressources (réalisation des réallocations le plus tôt possible dans l'année). Cette périodicité doit naturellement être adaptée au type de dépenses (certaines nécessitant un suivi mensuel), à la maille de gestion (suivi mensuel indispensable au niveau BOP et UO/service) et au type de ressources (l'optimisation de la gestion des CP nécessite une actualisation au fil de l'eau des échéanciers de CP et un suivi particulier concernant les fonds de concours). Par ailleurs, le suivi doit être calé sur les dates-clés du calendrier budgétaire.

– Le calendrier budgétaire du MP2 :

Le calendrier de programmation, d'allocation et de mise à disposition initiale des ressources se présente de la manière suivante :



Légende :



La participation, en amont de leur intervention officielle dans le processus, des différents intervenants (différents niveaux de responsabilité budgétaire, contrôleur financier, préfet) au **dialogue de gestion** est la condition *sine qua non* du respect du calendrier budgétaire.

Les dates-clés du suivi de l'exécution et de l'actualisation de la programmation sont :

- **fin avril** : actualisation de la programmation N pour mise à jour de la programmation pluriannuelle et préparation du PLF ;
- **fin août** : actualisation (avec répartition indicative mensuelle pour certaines dépenses) jusqu'en décembre pour préparer la LFR, piloter au mieux la fin de la gestion et la préparation du projet de budget des BOP ;
- **décembre** : actualisation de la programmation (pour le MP1).

1.3. Présentation des référentiels liés au macro-processus

Certains référentiels utilisés dans le cadre de ce macro-processus sont décrits dans le manuel de lecture des macro-processus :

- le référentiel « Mission – programme – action »,
- le référentiel « Ministère – programme »,
- le référentiel « Programme – BOP – UO »,
- le référentiel d'activités,
- le référentiel de programmation « OS / OP / OB / activités »,
- le référentiel « Titres – Catégories – Comptes »,

A ces référentiels s'ajoute le référentiel « Catégories d'emplois » décrit ci-dessous.

Référentiel « Catégories d'emplois » :

Les catégories d'emplois permettent une description synthétique des emplois rémunérés par l'État relevant de l'autorisation en emplois votée par le Parlement. Elles sont définies par ministère.

Leur objectif premier est d'éclairer la budgétisation et c'est à ce niveau de détails que la justification au premier euro (JPE) des dépenses de personnel est présentée dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP) (coûts et prévisions d'emplois par catégorie).

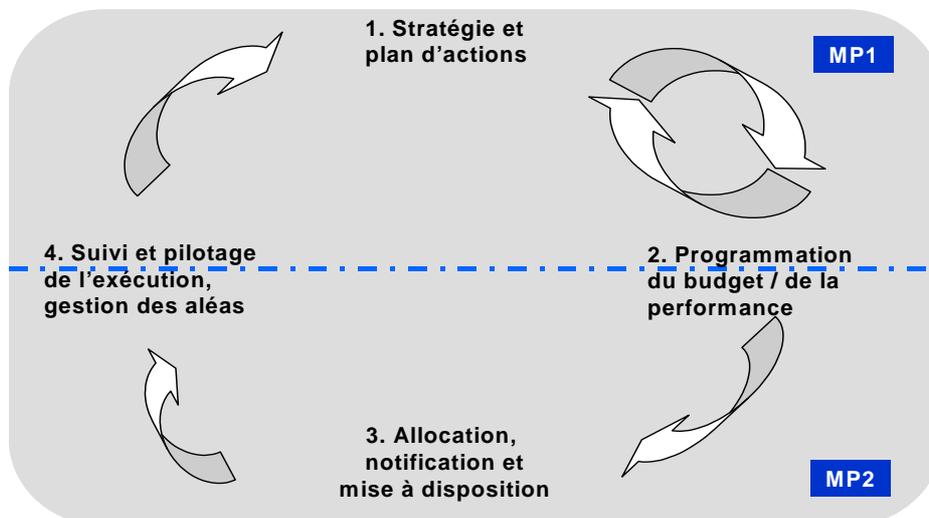
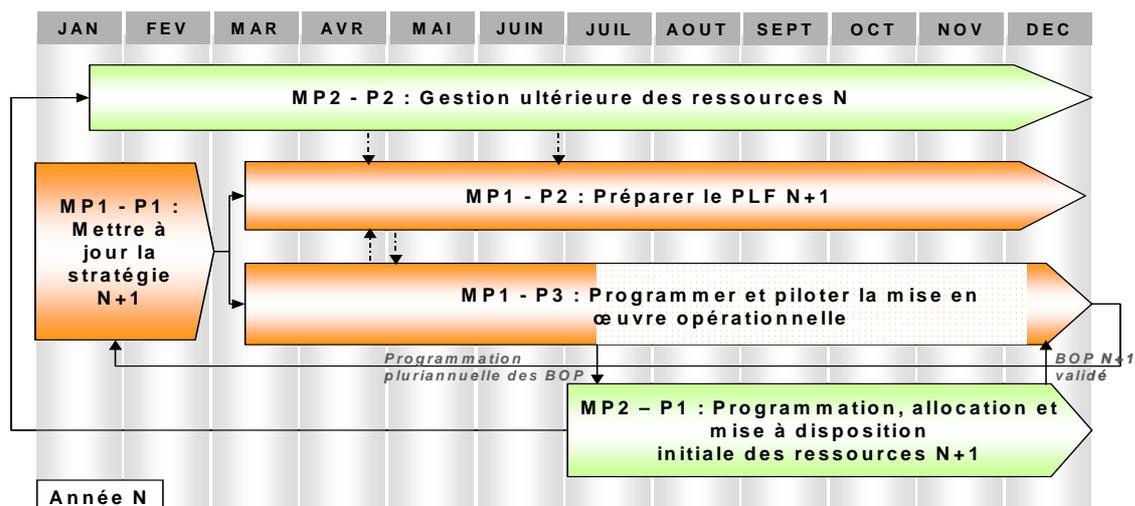
En effet, l'article 51 de la LOLF prévoit que les PAP précisent « par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ».

De même l'article 54 de la LOLF prévoit que les RAP analysent les écarts entre la prévision de la LFI et les réalisations constatées en loi de règlement et détaillent la gestion des autorisations d'emplois par catégories ainsi que les coûts correspondants.

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

2.1. Le processus budgétaire global et les principaux moments du dialogue de gestion

Le macro-processus d'allocation et de mise à disposition des ressources (MP2) s'articule avec le macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget (MP1) de la manière suivante :

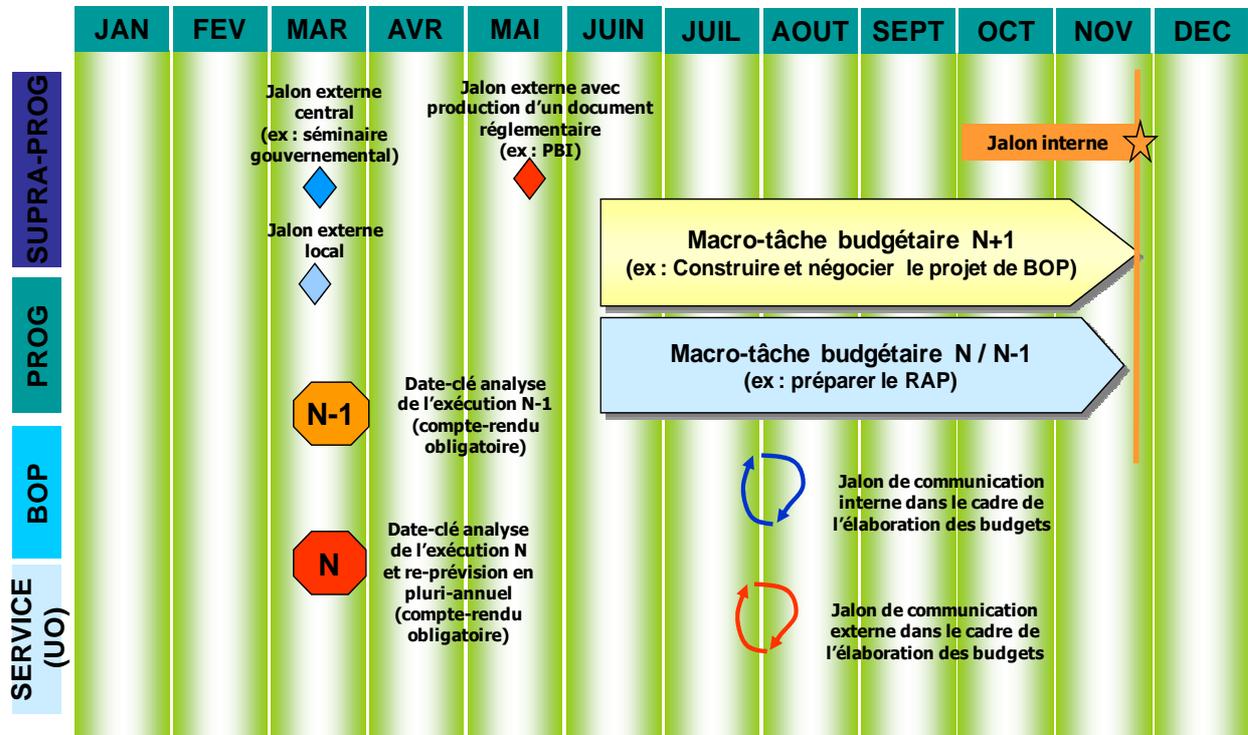


2.1.1. Le calendrier budgétaire global

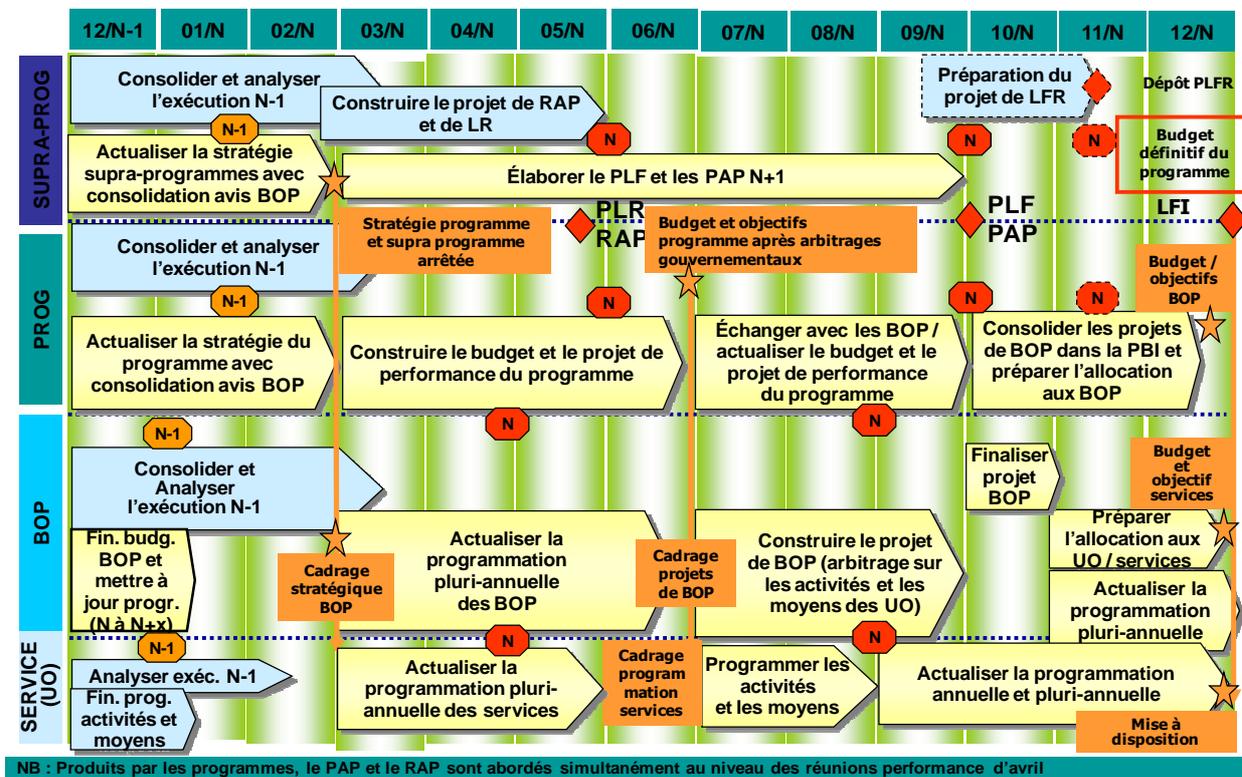
Le calendrier budgétaire présenté ci-dessous, commun aux macro-processus 1 et 2, met en évidence l'articulation des principales phases d'élaboration et de pilotage du budget et du projet de performance à tous les niveaux de responsabilité budgétaire (supra programmes, programmes, BOP et UO/services). Ce calendrier a été bâti sur la base de l'exercice N (considéré comme exercice de référence correspondant à l'année en cours) : il illustre donc

l'analyse de l'exécution N-1, le pilotage de la gestion N et la préparation du budget et du projet de performance N+1.

Le calendrier budgétaire a été établi selon la légende suivante :



Le calendrier budgétaire global peut être représenté comme suit :



NB : Produits par les programmes, le PAP et le RAP sont abordés simultanément au niveau des réunions performance d'avril

2.1.2. Les moments du dialogue de gestion et les principaux échanges interministériels

Le calendrier budgétaire recommandé est calé sur les trimestres calendaires, afin de tenir compte des datés-clés de la préparation budgétaire et du pilotage des crédits de paiement :

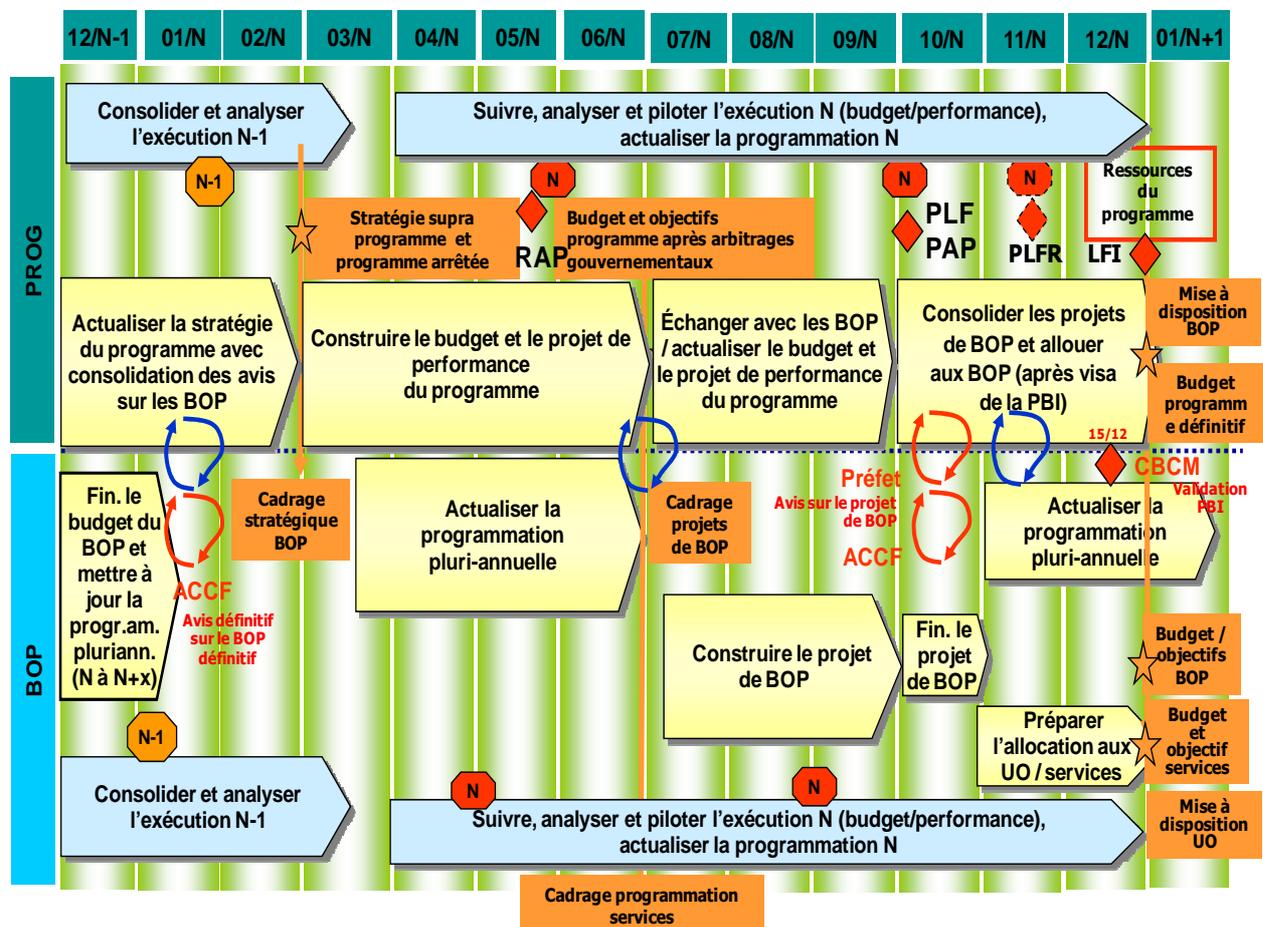
- fin décembre N-1-début janvier N: première actualisation de la programmation détaillée N des UO/services à l'issue de la notification (prise en compte des arbitrages du responsable de programme et du responsable de BOP) et des données de l'exécution de l'année N-1 qui vient de s'achever, complétée par une actualisation de la programmation pluriannuelle des BOP dans le cadre du processus de préparation du budget N+1 ;
- début avril (données à fin mars) : actualisation de la programmation N pour mise à jour de la programmation pluriannuelle et préparation du PLF. A revoir avec calendrier MP1 ;
- début juillet (données à fin juin) : actualisation de la programmation N pour faire le point à mi-année et éclairer la préparation du projet de BOP N+1 avec la programmation N+1 (juillet-septembre) ;
- début octobre (données à fin août) : point sur l'exécution dans le cadre de la préparation du projet de LFR et pour prendre à temps les décisions éventuelles nécessaires au respect du budget en AE et en CP ;
- début novembre et début décembre (données à fin octobre et fin novembre) : actualisation mensuelle jusqu'en décembre pour piloter au mieux la fin de la gestion et la préparation du budget des BOP.

Le calendrier d'élaboration budgétaire fixé pour le programme est complété au niveau du BOP par :

- un suivi de l'exécution au fil de l'eau et un dialogue de gestion continu entre les différents niveaux de responsabilité budgétaire ;
- un reporting mensuel des UO vers les responsables de BOP ;
- NB : Le suivi de l'exécution mensuel n'entraîne pas nécessairement une actualisation de la programmation initiale mensuelle. Les critères de déclenchement de l'actualisation de la programmation doivent être définis au niveau des ministères, sachant qu'elle est indispensable :
 - à fin avril et à fin août, un état des consommations commenté au regard des éléments de la réalisation de la programmation est transmis au contrôleur financier du BOP qui se charge de sa transmission au CBCM ;
 - en cas d'événement majeur, d'aléas de gestion ou de modification substantielle des ressources et/ou priorités du programme en cours d'année (y compris la réserve de précaution si elle est significativement différente de la prévision initiale).

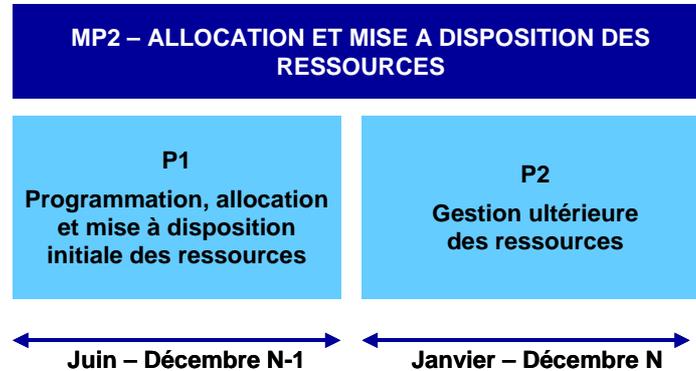
Comme illustré par le schéma ci-dessous, quatre principaux moments de dialogue de gestion (internes aux ministères) et d'échanges interministériels (entre le ministère et la direction du Budget, le Préfet ou les contrôleurs financiers principalement) ont été identifiés dans l'année :

- entre décembre N-1 et fin février N : le dialogue de gestion autour de l'analyse de l'exécution N-1 et autour de la mise à jour de la stratégie des programmes et du niveau supra programmes (N à N+x) ;
- entre mars et juin N : les échanges interministériels liés à la négociation des budgets et des projets de performance N+1 ; C'est du MP1 (vérifier cohérence) ;
- à mi-année : le cadrage pour l'élaboration des projets de BOP N+1 ainsi que le point sur l'exécution N ;
- entre septembre et décembre N : les échanges liés à l'allocation des ressources N+1 aux BOP et aux UO/services ainsi qu'en fin d'année N, le point sur l'exécution en cours.

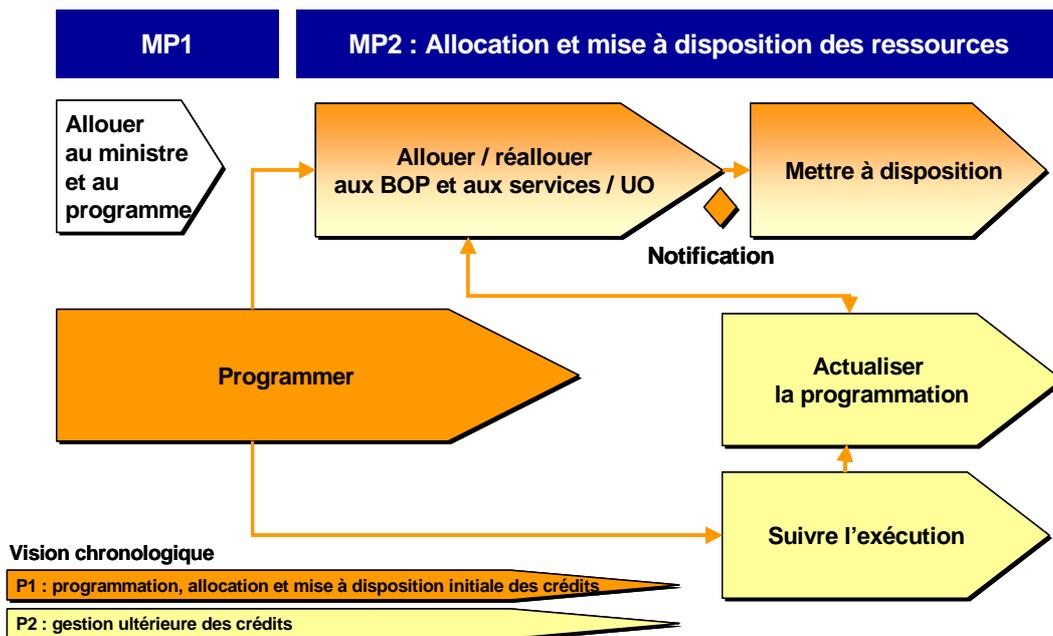


2.2. Périmètre et segmentation du macro-processus 2

Le macro-processus « Allocation et mise à disposition des ressources » est constitué de **deux processus**, traduisant une **logique chronologique** :



Ces deux processus s'articulent avec les grandes étapes du processus budgétaire de la manière suivante :



2.2.1. Le processus P1 en bref : Programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources

Le processus de programmation, d'allocation et de mise à disposition initiale des ressources a deux finalités :

- allouer les ressources (AE/CP/ETPT) et les mettre à disposition (au niveau pertinent) pour la gestion N ;

- disposer d'une référence - la programmation initiale - pour piloter les activités et l'exécution.

Il englobe des activités de programmation détaillée, d'allocation, de notification et de mise à disposition des AE, des CP et des ETPT.

Il démarre en juin N, lorsque les données d'élaboration ministérielle du budget (MP1) relatives au budget N+1 des programmes sont stabilisées. Il s'achève au plus tard le 2 janvier N+1, avec la mise à disposition des ressources allouées, point de départ du macro-processus « Exécution des dépenses » (MP3).

2.2.2. Le processus P2 en bref : Gestion ultérieure des ressources

Le processus de gestion ultérieure des ressources a pour finalités de gérer les variations des ressources (AE/CP/ETPT) et de piloter le budget du programme en cours d'année :

- **gestion des ressources additionnelles au programme** (ressources propres et recettes externes) et du recours à la réserve de précaution :
 - allouer, notifier et mettre à disposition les ressources complémentaires en cours d'année (ressources non prévisibles) ;
 - mettre à disposition les ressources programmées et allouées en cours d'année (ressources probables non certaines, par exemple les fonds de concours) ;
 - gérer les reprises d'AE et de CP en cas de réduction des crédits du programme.
- **pilotage du budget et de la performance du programme en cours d'année** :
 - **piloter les crédits de paiement du programme** (anticiper et gérer les éventuelles ruptures ou excédents de CP) ;
 - **piloter le budget en AE** et la performance du programme et des BOP : analyser l'exécution en cours et actualiser la programmation initiale pour identifier et anticiper les insuffisances éventuelles en termes de ressources ou de performance ; optimiser l'utilisation des ressources du programme et du BOP en cours d'année (réallocations au sein du programme, pilotage des réserves, demandes justifiées de ressources complémentaires).

Le processus englobe des activités de suivi de l'exécution, de programmation, d'allocation et de réallocation, de notification et de mise à disposition.

La gestion ultérieure des ressources (AE/CP/ETPT) porte sur l'ensemble de l'année civile mais les allocations / réallocations doivent intervenir suffisamment tôt pour conserver un caractère opérationnel en gestion. Elle s'appuie sur les données de l'exécution (MP3, MP5) restituées sous forme de tableaux de bord (MP7) et a un impact sur l'exécution de la dépense (MP3).

2.2.3. Les rôles et fonctions intervenant dans le macro-processus 2

L'ensemble des rôles par macro-processus est retracé dans le document « manuel de lecture des macro-processus ».

Le macro-processus 2 fait principalement intervenir les rôles et fonctions décrits ci-dessous :

Rôles	Maille	Définition
Animateur du dialogue de gestion	Supra-programme Programme BOP	Il impulse et coordonne l'ensemble des échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés.
Auditeur	Ministère BOP UO	Il évalue la bonne mise en œuvre des processus et procédures associées au contrôle interne.
Chargé de la production des restitutions budgétaires et comptables	Supra-programme Programme BOP UO / Service	Il produit et/ou consolide les restitutions permettant de piloter le budget (tableaux de bord budgétaires, comparaison programmation / exécution en engagements juridiques et en paiements, mouvements de crédit, analyse des coûts...) et de suivre les comptabilités.
Contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire	Ministère BOP UO	<p>Au niveau central, le rôle de contrôleur budgétaire externe est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Au niveau déconcentré, ce rôle est tenu par le trésorier-payeur général en région, assisté par un contrôleur financier en région, à qui il délègue sa signature.</p> <p>Les CBCM visent le document annuel de programmation budgétaire initiale (PBI) produit par les ministères. Leur visa, fondé sur l'analyse des prévisions de dépenses et d'emplois et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, porte plus particulièrement sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'État ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour chaque programme ; – les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. <p>Le CBCM s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses (article 51 de la LOLF).</p> <p>Le visa de la PBI permet la mise en place auprès des gestionnaires des crédits ouverts à chaque programme.</p> <p>L'article 15-3 du décret de 2005 institue par ailleurs deux nouvelles compétences du contrôleur financier qui réalise :</p> <ul style="list-style-type: none"> – un contrôle a posteriori sur les actes de dépense payée, dispensés de contrôle préalable ; – des évaluations des circuits et des procédures

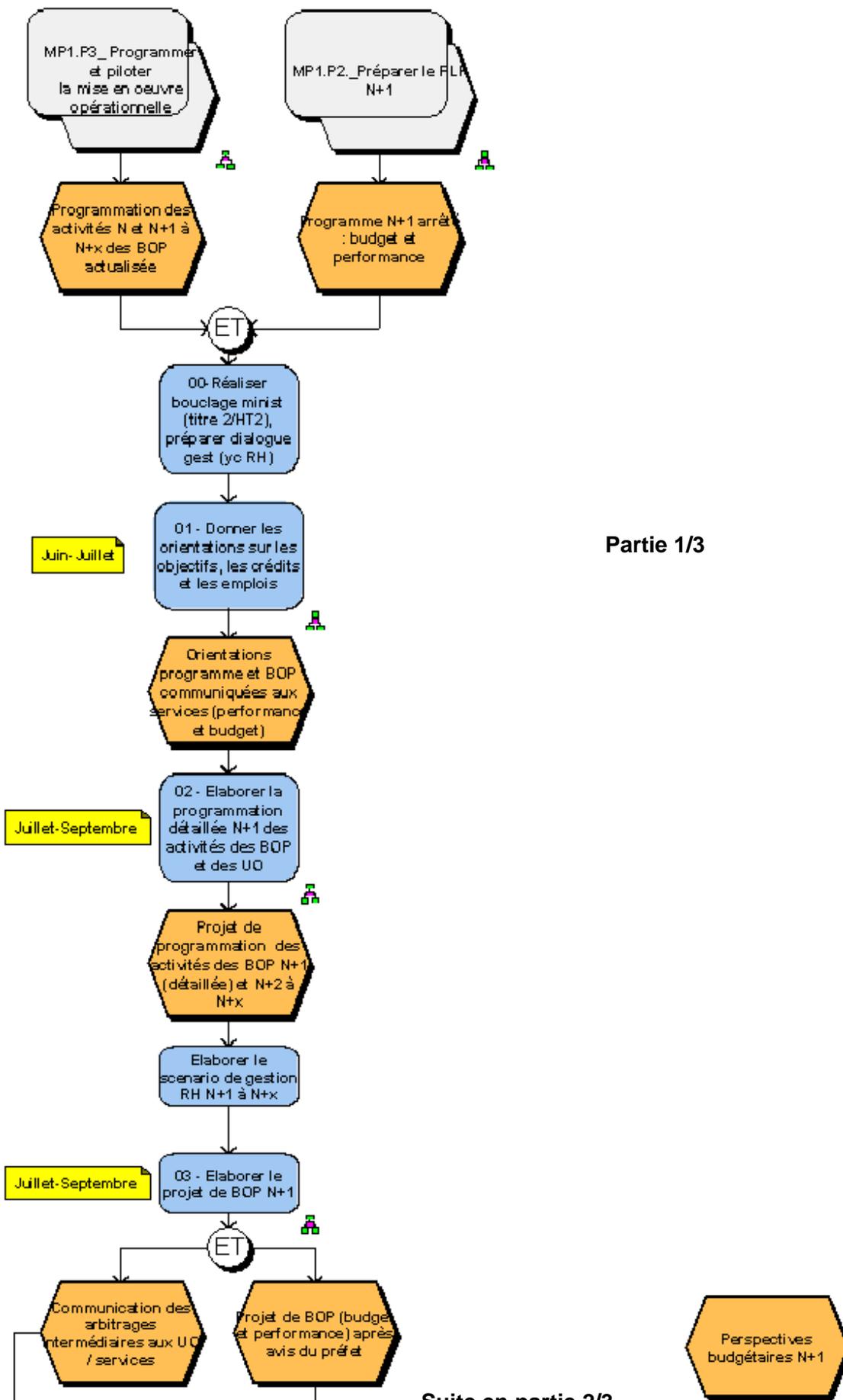
Rôles	Maille	Définition
		<p>généralisant les actes de dépense et le plan prévisionnel des effectifs.</p> <p>La sélection des contrôles de l'article 15-3 s'opère en fonction d'indices établissant ou laissant présumer des anomalies dans le traitement des opérations de dépense (programmation en fonction des risques budgétaires). Ces indices sont issus du contrôle <i>a priori</i>, de l'examen de l'exécution budgétaire et comptable, des observations de la Cour des comptes, des ministères ou de la direction du budget.</p> <p>Le contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire participe à la maîtrise de l'exécution de la loi de finances en crédits (AE et CP) et en effectifs par l'identification et la prévention des risques financiers majeurs en fonction de la nature de la dépense et de son montant.</p> <p>Le contrôle budgétaire (externe) est centré sur l'appréciation de la soutenabilité budgétaire de la dépense à travers notamment le visa des programmations budgétaires, et le contrôle des actes d'engagement limité aux dépenses significatives et excluant les contrôles de régularité juridique (sauf actes de personnel à enjeu).</p>
Décideur de la stratégie RH	Ministère Programme BOP	<p>Il décide de la stratégie RH, propose des orientations stratégiques pluriannuelles en ce sens.</p> <p>Il prépare les arbitrages sur les ressources et réformes à mettre en œuvre en N+1.</p> <p>Il valide les scénarios de gestion RH.</p>
Gestionnaire des crédits budgétaires	Supra-programme Programme BOP UO / Service	Il assure la gestion administrative (dans le SI) des opérations courantes relatives aux crédits (ouvertures, mouvements, formalisation des demandes...).
Gestionnaire des référentiels	Supra-programme Programme BOP UO / Service	En charge de la création, mise à jour et archivage des référentiels budgétaires et garant de leur intégrité et de leur cohérence : nomenclature budgétaire (programme/action/ sous-action...), organisation budgétaire (programme/BOP/ UO), tiers, activités...
Gestionnaire du budget et de la programmation	Supra-programme Programme BOP UO / Service	Fonction de support au responsable de l'analyse du projet de budget et au responsable de l'exécution budgétaire et de la performance : participe à l'élaboration de la programmation, à son suivi et à son actualisation.

Rôles	Maille	Définition
Pilote de la masse salariale et des emplois	Ministère Programme BOP	<p>Il est responsable, à son niveau d'intervention, des activités de suivi de l'exécution et de la prévision des dépenses de personnel en ETPT et en crédits de Titre 2 ; en liaison avec le responsable du pilotage des crédits.</p> <p>Il élabore la valorisation budgétaire sur la base du scénario de gestion RH défini.</p> <p>Il participe activement à l'allocation des moyens humains (crédits et ETP) à son niveau de l'organisation, conjointement avec l'arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens, en tenant compte des contraintes RH.</p> <p>Au niveau ministériel, il détermine, répartit et gère le plafond d'emplois ministériel entre les programmes.</p> <p>Au niveau du programme, il constitue une réserve pour aléas de gestion afin de garantir le financement des mesures catégorielles interministérielles non connues en début d'exercice et de prendre en compte les risques de dépassement de crédits identifiés lors de l'exécution budgétaire précédente.</p> <p>Note : comme pour la plupart des rôles des processus budgétaires et comptables, ces activités peuvent correspondre à un rôle spécifique ou être regroupées avec d'autres rôles de façon à intégrer les aspects titre 2 et hors titre 2 pour un pilotage global du budget.</p>
Pilote de processus	Supra-programme Programme BOP UO /Service	<p>Il intervient en supervision du processus. Il s'assure de l'efficacité du processus en termes de qualité, de délais et de productivité. Il peut être amené pour cela à contrôler ou à lancer des audits sur l'ensemble du processus.</p> <p>Il engage, le cas échéant, des actions correctives pour traiter les anomalies.</p>
Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence des processus budgétaires	Supra-programme Programme BOP	Il impulse et coordonne l'ensemble des activités concourant à l'élaboration, au suivi et à l'exécution du budget à un échelon donné.
Responsable de la cohérence territoriale de l'État (Préfet)	BOP	Il coordonne l'action des programmes de l'État, hors les domaines de la défense, de la justice et des affaires étrangères, au niveau départemental/régional/zonal/interrégional (budget et performance des BOP)

Rôles	Maille	Définition
Responsable de la déclinaison de la stratégie et de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens	Programme BOP	Il négocie, décide et décline la stratégie supra-programme : fixe les objectifs (performance) et les orientations à respecter, répartit les crédits et les emplois alloués au programme / BOP et décide des modalités de leur mise à disposition.
Responsable de la mise en œuvre de la stratégie RH	Ministère Programme BOP	<p>Il coordonne et met en œuvre la stratégie RH validée par le décideur de la stratégie RH.</p> <p>Il valide et consolide la programmation, à échéance N+1 et pluriannuelle, en adéquation avec les scénarios de gestion RH définis.</p> <p>Il vérifie que les plans de recrutements présentés par les responsables de programme permettront, compte tenu des prévisions de départs, de réaliser le schéma d'emplois arrêté pour le ministère.</p> <p>Il vérifie que le coût des mesures catégorielles mises en œuvre (statutaires et indemnitaires) peut être financé par l'enveloppe de « retour catégoriel » associée au schéma d'emplois, compte tenu des effets extension année pleine des mesures de l'année précédente et des mesures décidées à un niveau interministériel.</p>
Responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programme	Ministère	<p>Il décide de la stratégie (hors stratégie RH), arbitre au niveau supra-programme et rend compte au Parlement de la performance (au niveau supra programmes).</p> <p>Il alloue aux responsables de programme les ETPT nécessaires à la politique dont ils ont la charge en prenant soin de respecter le plafond d'emplois ministériel et d'assurer la stricte cohérence entre les moyens effectifs en crédits du programme arrêtés par la loi de finances.</p> <p>Il prend en gestion les mesures nécessaires au respect du double plafond en emplois et en crédits de titre 2 en procédant le cas échéant à des réallocations de moyens.</p>
Responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance	Programme BOP UO / Service	<p>Rôle, dans le cadre du développement du contrôle de gestion, de conseil financier et de support aux prises de décision des responsables budgétaires et politiques, en vue d'améliorer le rapport entre moyens engagés (y compris RH) et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus.</p> <p>Il analyse l'activité (réalisation du plan d'action prévu dans la programmation), les éléments budgétaires (suivi des crédits consommés et de leur destination) et la performance (atteinte des objectifs).</p>
Responsable du projet de budget	Programme BOP UO / Service	Il construit et actualise le projet de budget (prévoir le montant, la destination et le cadencement des dépenses sur des périodes glissantes - pluriannuel, annuel et infra-

Rôles	Maille	Définition
		annuel) à un échelon donné de l'organisation. Il s'assure de la soutenabilité du budget.
Responsable du projet de performance	Programme BOP UO / Service	Il construit et actualise le projet de performance (programmation des activités, objectifs, indicateurs, cible) dans le cadre des contraintes budgétaires, à un échelon donné de l'organisation.
Responsable pilotage des crédits	Supra-programme Programme BOP UO	Le responsable du pilotage des crédits est responsable de l'optimisation de la gestion des crédits (animation, coordination et optimisation de la gestion des prévisions en AE et en CP), du suivi de la consommation des AE et des CP et de la gestion des crédits au niveau du programme, du BOP ou de l'UO (détection et alerte en cas de dépassement prévisible de l'enveloppe de CP d'une UO, d'un BOP, du programme) et des arbitrages éventuels, en coordination avec le responsable de programme (choix des activités prioritaires et/ou des fournisseurs à payer en priorité, choix des modalités de gestion de la pénurie, possibilité de brider ou non la consommation des AE et des CP au BOP / à l'UO...).
Service métier	UO / Service	Il contribue à la mise en œuvre de la politique du programme et exprime ses besoins en matière de dépenses ou de recettes. Il n'a pas <i>a priori</i> de compétences budgétaire ou comptable particulière.
Tutelle budgétaire opérateurs	Supra-programme Programme	Il contrôle et supervise l'ensemble des éléments de prévision et d'exécution budgétaires émanant de l'entité opérateur.
Tutelle technique opérateurs	Supra-programme Programme	Il contrôle et supervise l'ensemble des éléments métiers émanant de l'entité opérateur.

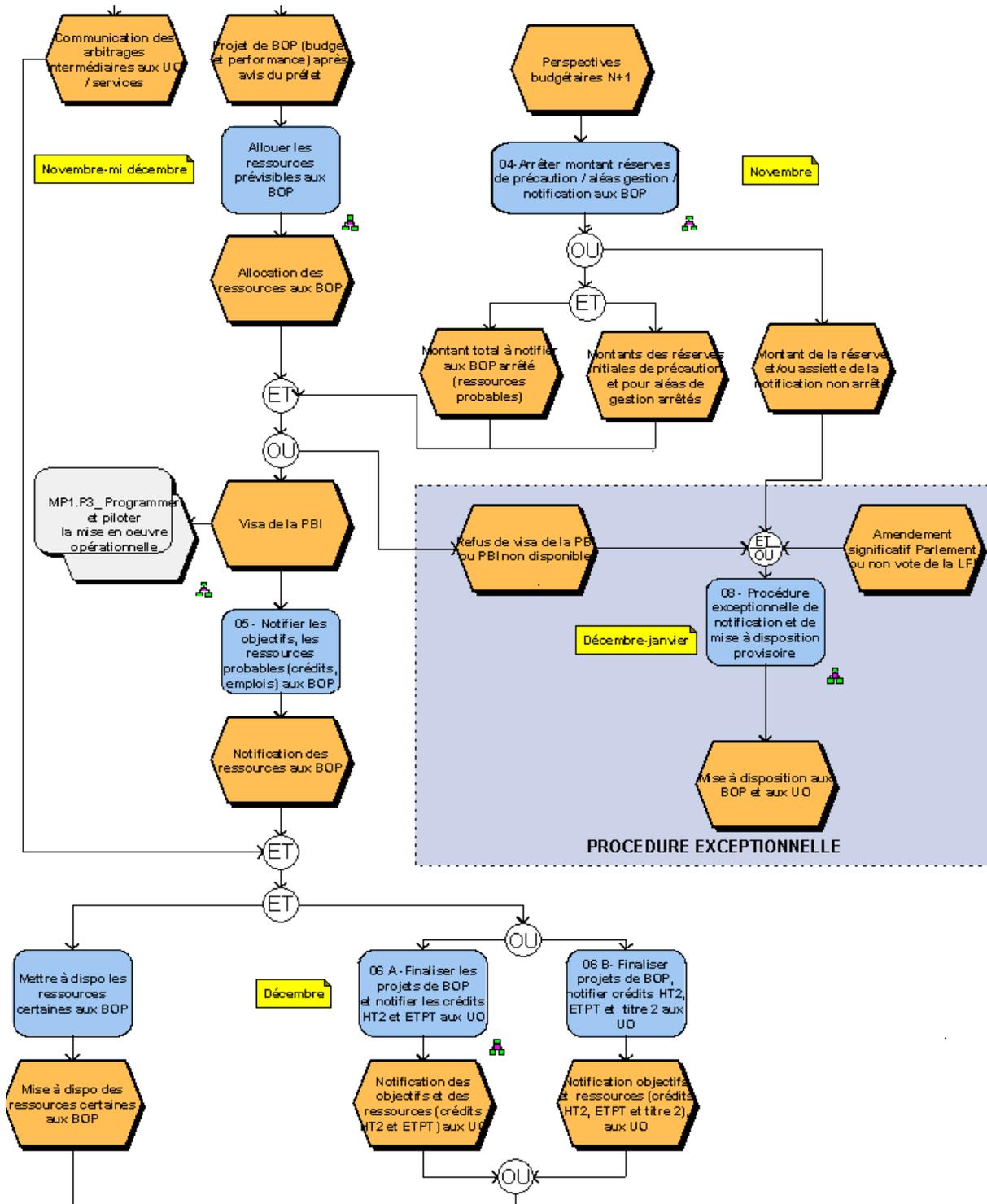
Fonctions	Maille	Définition
Fonction de préparation et d'analyse « budget et performance »	Supra-programme Programme BOP UO / Service	<ul style="list-style-type: none"> – Gestionnaire du budget et de la programmation – Responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance
Pilote du processus budgétaire	Supra-programme	<ul style="list-style-type: none"> – Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence des processus budgétaire – animateur du dialogue de gestion au niveau supra-programme – Gestionnaire du budget et de la programmation
Responsable de BOP	BOP	<ul style="list-style-type: none"> – Mêmes rôles que le responsable de programme au niveau du BOP – Rôle dans le dialogue de gestion : intermédiaire entre le responsable de programme et le responsable d'UO
Responsable de programme	Programme	<ul style="list-style-type: none"> – Responsable du projet de budget du programme – Responsable du projet de performance du programme – Responsable de la déclinaison de la stratégie et de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens aux BOP – Responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance du programme – animateur du dialogue de gestion pour le programme – Tutelle technique des opérateurs – Tutelle budgétaire des opérateurs
Responsable de service opérationnel "métier"		<ul style="list-style-type: none"> – Rôle de mise en œuvre des politiques – Participant à la programmation fine au niveau UO
Responsable d'UO / service	UO / Service	<ul style="list-style-type: none"> – Responsable du projet de budget de l'UO – Responsable du projet de performance de l'UO – Contrôleur de la soutenabilité budgétaire de l'UO – Responsable de l'exécution des dépenses



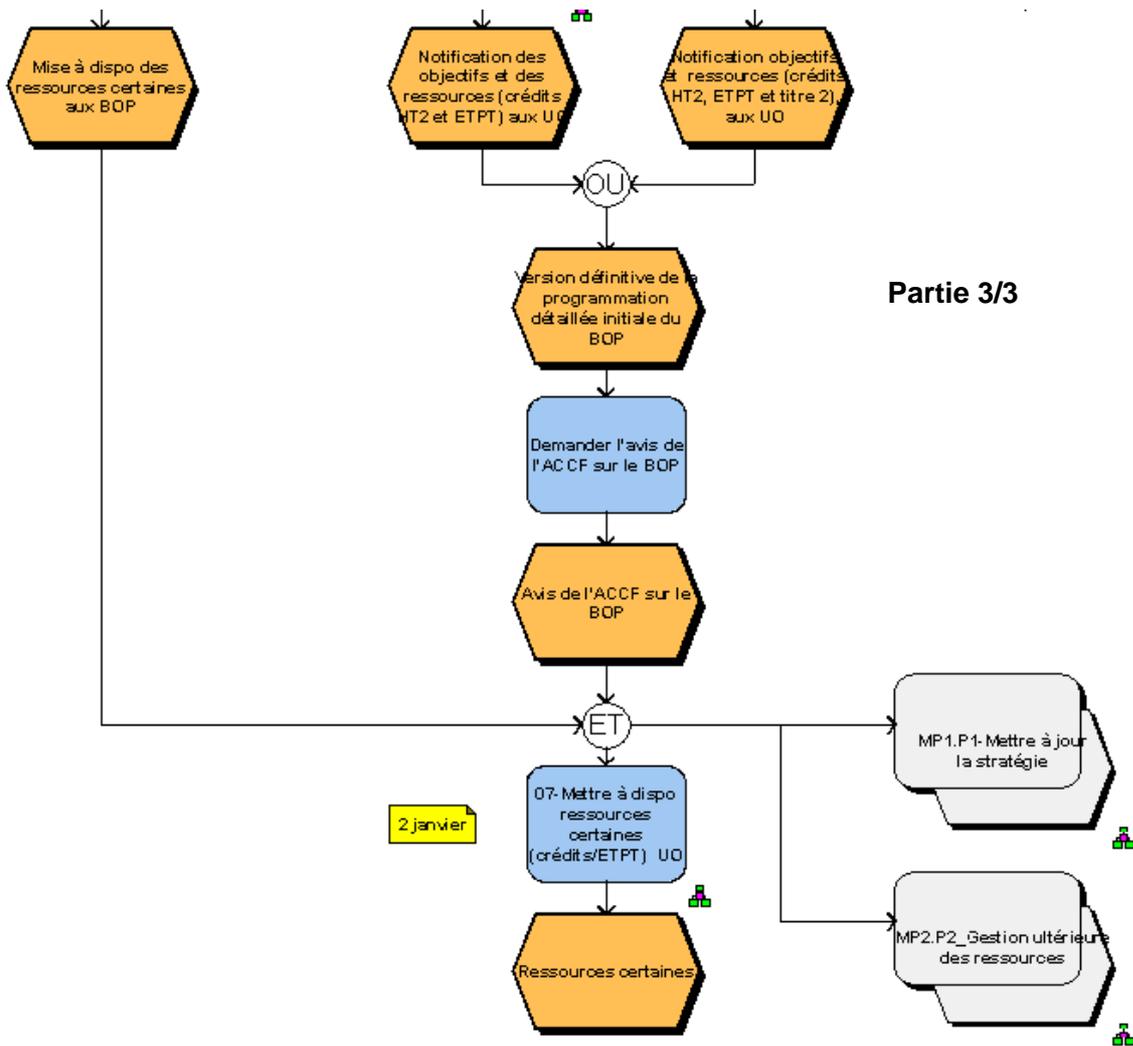
Partie 1/3

Suite en partie 2/3

Partie 2/3



Suite en partie 3/3



Description synthétique du processus :

En juin et en juillet N, les responsables de programme puis les responsables de BOP communiquent les grandes orientations relatives au budget N+1, que ce soit en terme d'objectifs de performance, d'activités à mener et de perspectives d'évolution du budget.

A partir de ce cadrage et de la programmation pluriannuelle réalisée entre avril et juin, les UO (le cas échéant avec les services) préparent la programmation détaillée des activités et des dépenses associées, en dialogue permanent avec le responsable de BOP.

Cette programmation initiale est finalisée et transmise en septembre aux responsables de BOP pour consolidation et arbitrages, ceux-ci s'inscrivant dans le cadre d'un dialogue de gestion entre les deux niveaux de responsabilité budgétaire. Au début d'octobre, le projet de BOP validé par le responsable de BOP est transmis au préfet pour avis (uniquement pour les BOP déconcentrés), avant d'être soumis au responsable de programme, fin octobre au plus tard.

Le préfet participe au dialogue de gestion lors de la phase de cadrage et de préparation des BOP et donne un avis motivé et étayé sur le projet de BOP, qui sert de référence toute l'année. Le responsable de programme prend en compte l'avis du préfet. Lorsque le RPROG estime devoir prendre une décision s'écartant significativement de l'avis du préfet sur les BOP à enjeux particuliers, il en informe ce dernier et en discute avec lui, pour en rendre compte, le cas échéant, au ministre.

Début novembre au plus tard, le DAF et le CBCM définissent la répartition de la réserve de précaution entre les programmes. Le responsable de programme détermine, sous le contrôle du CBCM, le montant total des ressources probables du programme à allouer et à notifier aux BOP, en tenant compte de la réserve de précaution, des aléas de gestion et des ressources externes. Une fois celui-ci arrêté, le responsable de programme discute des projets de BOP avec les responsables de BOP et procède à l'allocation des ressources entre BOP. Le montant des ressources probables du programme (montant maximal notifié aux BOP), le montant de la réserve de précaution du programme (montant ne pouvant être mis à disposition des BOP sans accord préalable du CBCM) et l'allocation aux BOP figurent dans la PBI, établie pour le 1^{er} décembre au plus tard, et sont soumis au visa du CBCM. L'allocation aux BOP est ensuite officialisée par le biais de la procédure de notification aux BOP.

Sur la base des arbitrages du responsable de programme, le responsable de BOP coordonne l'actualisation de la programmation par les services, puis finalise le projet de BOP, alloue les ressources du BOP aux différentes UO/services et leur assigne des objectifs. La notification aux UO/services doit avoir lieu au plus tard le 2 janvier, sachant que le budget prévisionnel du BOP devra préalablement avoir fait l'objet d'un avis de la part du contrôleur financier local, chargé de s'assurer de la couverture des dépenses obligatoires. Cette programmation réactualisée, au besoin, plusieurs fois au cours de la période novembre/décembre sert de référence toute l'année et permet d'actualiser la programmation annuelle et pluriannuelle au moment des comptes-rendus intermédiaires de gestion.

Une fois les ressources et les objectifs alloués et notifiés et les crédits du programme ouverts (vote de la LFI), le responsable de programme met les ETPT et les AE à disposition des BOP, conformément à la notification et dans la limite des ressources effectivement disponibles au niveau du programme (AE et ETPT). Le responsable de BOP procède ensuite à la même opération à son niveau, en mettant les AE du BOP à disposition des UO en charge de l'exécution de la dépense.

Quant aux CP (hors titre 2), ils sont ouverts au niveau de l'UO, après avoir été soumis à des mises en réserves préalables.

NB : Les mises en réserves sont les suivantes :

- la réserve de précaution (au niveau programme), prévue par l'article 51 de la LOLF, est destinée à prévoir une détérioration de l'équilibre budgétaire ;
- les réserves pour aléas de gestion.

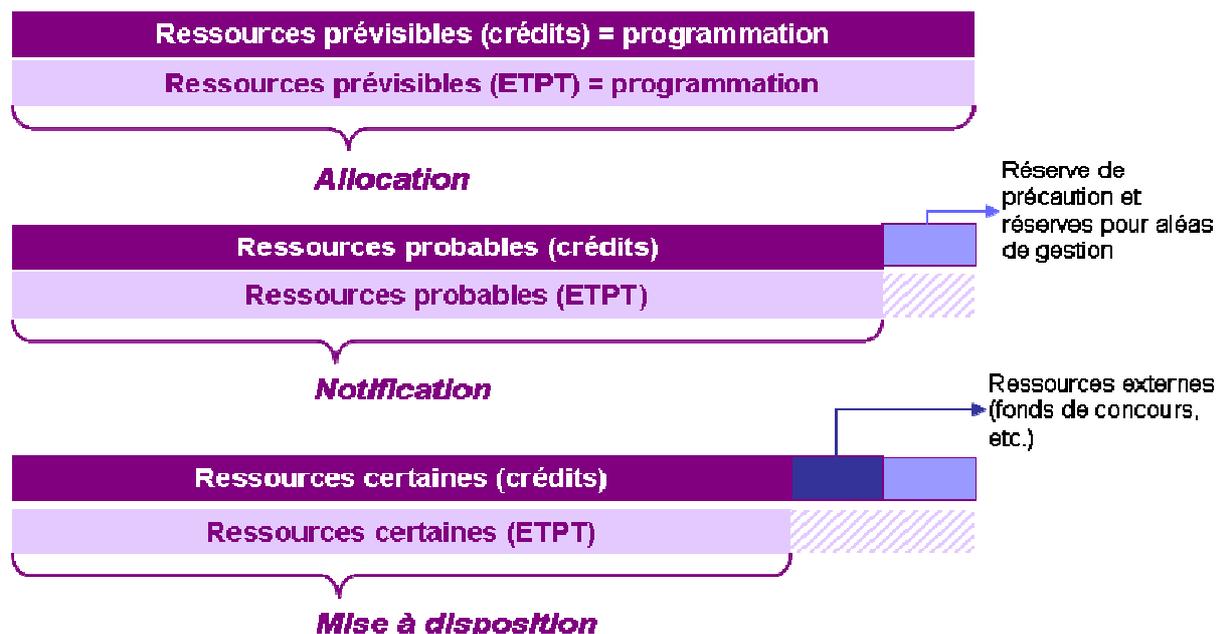
La mise à disposition des ressources allouées peut intervenir dès le 2 janvier. Elle peut être concomitante avec la notification si les crédits du programme sont ouverts. En cas de retard (production de la PBI hors délai, LFI non votée ou amendement majeur au PLF, refus de visa de la PBI par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel), une procédure exceptionnelle de mise à disposition provisoire est mise en œuvre, afin de ne pas bloquer la gestion en début d'exercice.

2.3.1.1. Les 3 périmètres de ressources : ressources prévisibles, ressources probables, ressources certaines

Il convient de définir les périmètres de ressources qui doivent être allouées, puis notifiées et mises à disposition :

- les ressources prévisibles (ressources programmées) représentent le montant maximal prévisible de ressources, en incluant les ressources externes attendues ;
- les ressources probables (ressources notifiées), compte tenu des arbitrages et des réserves ;
- les ressources certaines (ressources mises à disposition) représentent les ressources probables (-) les crédits non ouverts à ce moment là (fonds de concours notamment...). L'intégralité des ressources certaines et disponibles du programme sont mises à disposition dès le début de l'année, c'est-à-dire tous les crédits ouverts à l'exception des mises en réserve de précaution et pour aléas de gestion. Les crédits non ouverts en début d'année sont mis à disposition du programme ultérieurement (fonds de concours, reports de crédit...).

Le schéma ci-après illustre ces différents concepts :



2.3.1.2. L'élaboration de la programmation des activités

Effectuée au niveau des BOP et consolidée au niveau du programme, il s'agit d'une programmation priorisée et / ou scénarisée des activités, valorisée par activités en crédits pour les dépenses hors titre 2 (déclinées notamment par titre) et les recettes et, par principe, en ETPT s'agissant du titre 2, permettant :

- d'ancrer l'estimation des dépenses et des ETPT prévisionnels sur une maille opérationnelle ;
- de justifier l'élaboration du budget présenté : elle offre en effet une vision des activités menées au regard de la performance attendue ainsi que de leur coût prévisible au regard des ressources à mobiliser (déterminants des dépenses prévues) ;
- d'évaluer l'impact pluriannuel des activités programmées (en termes d'effectifs, budget, performance) ;
- de préparer le PLF N+1 et des années suivantes ;
- d'anticiper la programmation détaillée des budgets N+1 des BOP.

Le rythme de réalisation des différentes activités permet de déterminer le rythme de consommation des ressources (en crédits et en ETPT) sur la durée de la mise en œuvre de ces activités.

a) Une programmation initiale qui s'effectue sur la base d'échanges entre RPROG, RBOP et RUO

La programmation initiale est élaborée et discutée grâce à un dialogue de gestion itératif, aussi bien ascendant, du RUO au RBOP et du RBOP au RPROG, que descendant, du RPROG au RBOP et du RBOP au RUO.

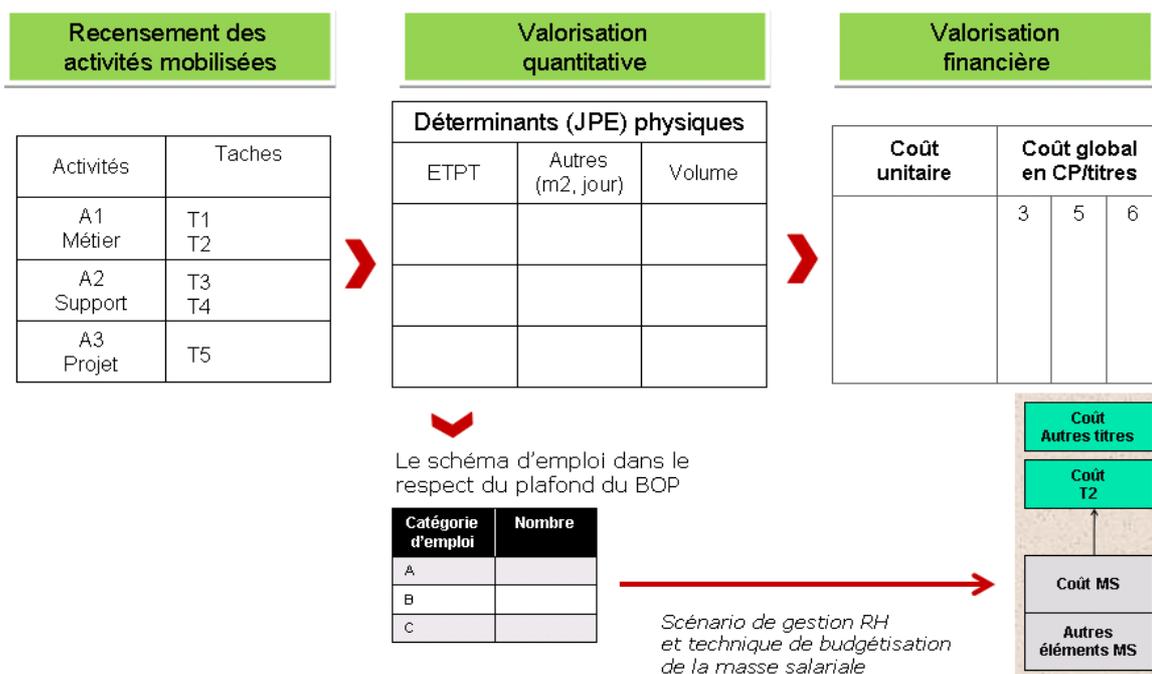
Elle s'effectue à partir du référentiel d'activités défini par le RPROG et des orientations sur les objectifs, les crédits et les emplois et des éléments de cadrage en AE, CP et ETPT transmises par le responsable de programme aux responsables de BOP.

Elle débute par un dialogue de gestion entre le RPROG et ses RBOP avec une programmation sur le niveau agrégé représenté par le référentiel d'activités. Elle se poursuit en invitant les RUO à programmer afin d'affiner les besoins en crédits et en ressources. La programmation agrégée et la programmation détaillée sont toutefois disjointes et peuvent être menées en parallèle.

Les RUO déterminent, au niveau de finesse qui leur semble nécessaire, les activités à mener par les services et les moyens nécessaires pour les réaliser, en prenant en compte l'ensemble des ressources prévisibles, ressources propres et ressources externes évaluées notamment à partir de la programmation des recettes. Ils priorisent leurs activités pour tenir compte des contraintes budgétaires.

La programmation étant réalisée parallèlement à l'élaboration du PLF, il convient de s'assurer de la cohérence entre la programmation et le PLF.

La programmation initiale aboutit à la notification initiale des ressources des BOP par le RPROG. Les RBOP peuvent ensuite notifier les ressources des UO. La notification relative au nouvel exercice N+1 est réalisée sur la base de la programmation, en décembre N sans attendre le vote de la LFI.



b) L'activité, brique de base de la programmation opérationnelle :

La notion d'activité est définie afin de donner aux gestionnaires (et services programmeurs) un outil en correspondance directe avec leur métier et leur gestion de terrain. Élément structurant de la programmation, elle permet de déterminer précisément le quantum des dépenses et, s'agissant du titre 2, des ETPT nécessaires à sa mise en œuvre : c'est un support de la justification au premier euro et de l'analyse des coûts des politiques publiques.

Les activités peuvent être permanentes (services régaliens, transferts/interventions récurrents ou fonctions support) ou non (certaines dépenses d'interventions, projets). Pour

permettre une analyse consolidée des activités menées par les services pour la mise en œuvre de chaque programme et assurer ainsi une base de comparaison entre les BOP, **il importe qu'un référentiel d'activités soit défini dans chaque programme.**

L'activité, en tant que support de la programmation, correspond dans de nombreux cas au regroupement d'activités élémentaires. Cependant, différents niveaux de programmation, cohérents entre eux, peuvent être définis :

- la programmation au niveau programme se fait sur des niveaux agrégés (référentiel d'activités) ;
- la programmation présentée aux responsables de BOP est détaillée par activité, en principe en ETPT pour le titre 2 et en crédits pour les autres titres ;
- l'activité élémentaire est plutôt réservée pour la programmation fine au sein des UO, mais la réalisation de la programmation peut nécessiter un niveau de détail plus fin allant, lorsque cela est possible et pertinent, jusqu'à la prévision des EJ et des paiements.

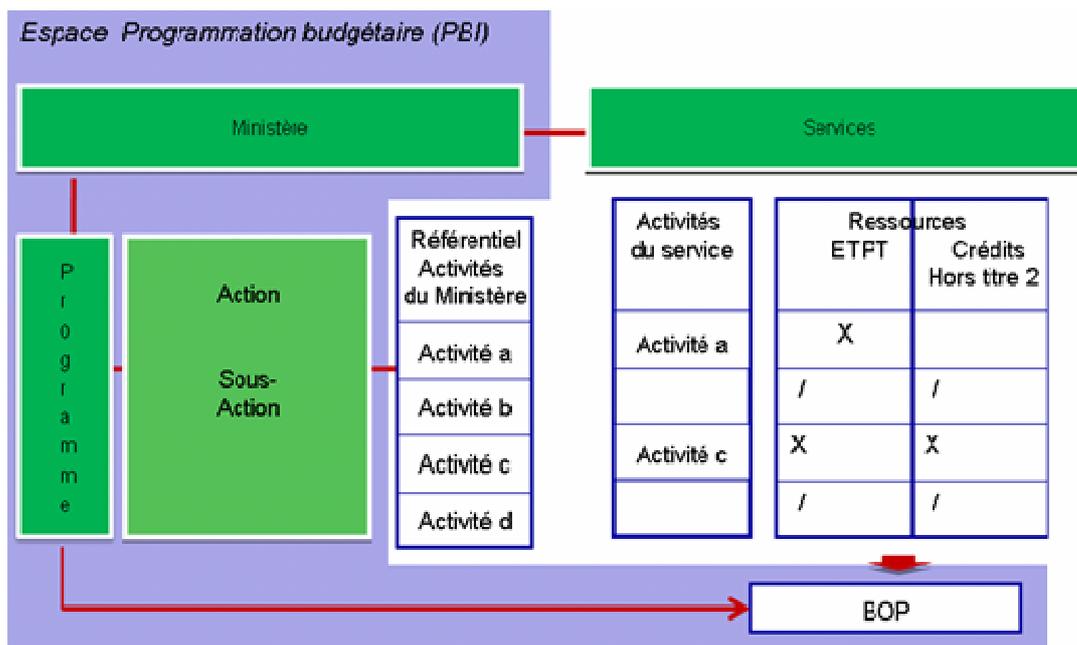
Lorsque les emplois sont regroupés dans un programme support et les crédits dans les programmes de politiques publiques, les activités mobilisent les ressources de plusieurs programmes. En ce cas, les ressources nécessaires à la mise en œuvre des activités sont, dans un premier temps, analysées indépendamment des programmes de rattachement puis réparties dans les programmes en vérifiant l'adéquation de cette répartition au regard des enveloppes allouées à chacun des programmes. Par ailleurs, les activités initiées sur un exercice se prolongeant généralement au-delà de celui-ci, le budget voté annuellement peut donc être considéré comme la tranche annuelle d'une programmation pluriannuelle actualisable et actualisée *a minima* pour chaque exercice.

L'estimation des dépenses rattachées à une activité peut ainsi être réalisée :

- de manière forfaitaire à partir de l'exécution des années précédentes dans le cas de dépenses récurrentes (EDF, locaux...) ou marginales (fournitures...),
- en s'appuyant sur les prévisions d'EJ et l'échelonnement prévisionnel des consommations de CP associées pour les dépenses non récurrentes significatives (marchés, projets...),
- en s'appuyant sur des unités d'œuvre pour les dépenses récurrentes de montant variable et notamment pour les dispositifs d'intervention (RMI par exemple),

La programmation par activités doit tenir compte du principe de fonctionnalité des tranches d'investissement. Elle identifie par conséquent les tranches fonctionnelles ou les regroupements pertinents de tranches fonctionnelles. Concernant les tranches fonctionnelles, Chorus permet de programmer tant sur l'axe « activités » que sur l'axe « tranche fonctionnelle ». Ces deux axes sont indépendants l'un de l'autre.

Le schéma ci-après illustre la place centrale de l'activité dans la programmation :

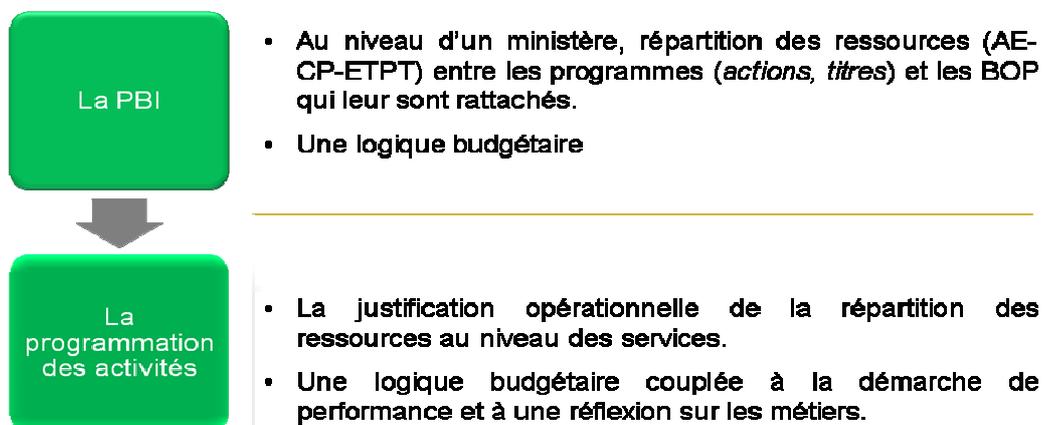


c) L'articulation entre la programmation des activités et la programmation budgétaire

Comme l'illustre le schéma ci-après, la programmation budgétaire (PBI par exemple) et la programmation des activités sont 2 types de programmation distincts :

- la programmation des activités est l'outil du dialogue de gestion entre RPROG et RBOP : elle se développe essentiellement au niveau opérationnel, le BOP et l'UO, dont elle justifie la programmation budgétaire sur des données quantifiables opérationnelles ;
- la programmation budgétaire est l'outil du dialogue de gestion entre l'ACCF et les responsables de programme et de BOP.

Toutefois, ces deux programmations se complètent pour piloter la mise en œuvre d'un programme dans le respect des enveloppes budgétaires mais elles se développent à deux niveaux différents :



d) L'assiette de la programmation :

La programmation n'a pas vocation à figer le budget des UO/services mais à permettre l'utilisation optimale des ressources effectivement disponibles.

Elle est donc établie en intégrant toutes les ressources prévisibles :

- **Ressources LFI** : prise en compte de toutes les ressources État prévisibles.

Plutôt que de procéder par addition algébrique des ressources (LFI+ reports - réserve de précaution), il semble préférable d'évaluer les ressources LFI en s'appuyant sur le niveau des ressources effectives de l'année précédente et les perspectives d'évolution de ce budget pour N+1 (stabilité, tendance d'évolution à la hausse et à la baisse) communiquées par les RPROG et RBOP. Les fonds de concours sont pris en compte dans la programmation lorsqu'ils sont prévisibles (visibilité en termes de montant et de date d'ouverture des crédits).

- **Ressources externes** : prise en compte des fonds de concours et attributions de produits prévisibles, notamment pour les programmes dont une partie importante et récurrente des recettes est liée aux fonds de concours.

Les recettes externes prévisibles (fonds de concours, attributions de produits) ainsi que les procédures permettant de confier à un service bénéficiaire la gestion d'une ou de plusieurs opérations budgétées sur un service cédant (délégation de gestion, cession sur provision, rétablissement de crédits) figurent également dans la programmation.

Il convient en effet, au-delà du suivi de leur exécution et des mises à disposition de crédits associées, d'être en mesure d'apprécier la mobilisation des ressources, notamment en ETPT, qu'elles génèrent.

Elles sont évaluées à partir des engagements contractuels établis ou, dans le cas d'un volant récurrent de recettes de petit montant, de manière statistique. Elles sont positionnées dans le temps, en fonction de la date prévue d'encaissement des fonds et rattachées à un projet ou une activité (recettes affectées). Le macro-processus 5 traite des modalités d'exécution de ces recettes.

Cas de programmation spécifique

Les prestations externes :

Lors de la programmation de ses activités, le service prestataire doit :

- programmer les ressources nécessaires à la réalisation des prestations indépendamment des conventions passées ou à passer avec des bénéficiaires de prestations (dans la plupart des cas, il s'agit de définir un niveau d'activité probable et non d'identifier unitairement des prestations à venir) ;
- programmer les recettes attendues sans distinction possible a priori des tiers contractants (il s'agit d'évaluer globalement (sur des bases généralement statistiques) les recettes possibles compte tenu du niveau d'activité probable.

e) La priorisation et la scénarisation de la programmation :

La priorisation des activités et des moyens associés a pour objectif de gérer l'exécution dans la durée, quel que soit le niveau de ressources effectif et d'identifier les dépenses obligatoires.

La programmation doit tenir compte des « dépenses obligatoires ». La priorisation des activités dans la programmation donne ensuite la possibilité au RBOP et RPROG de mettre en œuvre ou pas des activités et de mobiliser les ressources associées, en fonction de l'évolution du contexte du BOP, de la contrainte budgétaire et du niveau de priorité attribué

aux différentes activités. Elle inclut l'indication de leur caractère reportable ou non, notamment pour les projets. La priorisation des activités n'est pas à la discrétion des UO/services : le RBOP et le RPROG peuvent juger du niveau de priorité effectif.

La scénarisation dans la programmation consiste à proposer des scénarios d'organisation donnant lieu à la mobilisation de plus ou moins de ressources sur une activité. Elle permet de donner des marges de manœuvre pour les activités récurrentes (activités régaliennes notamment). Elle se traduit par une alternative entre deux propositions pour une activité ou un groupe d'activités données.

2.3.1.3. La notification initiale des ressources

a) Périmètre de la notification initiale : les ressources probables

La notification initiale porte à la fois sur les **ressources (en AE, en CP et en ETPT)** et sur les **objectifs assignés au RBOP et aux UO/services**.

Elle consiste à communiquer de manière officielle le résultat du dialogue de gestion entre le RPROG et le RBOP pour l'allocation :

- les objectifs de performance du BOP avec la valeur cible des indicateurs associés ;
- les ressources probables du BOP en AE et en CP, pour le titre 2 et pour les autres titres, en précisant le montant des AE mis à disposition du BOP dès le 2 janvier ;
- le scénario de gestion RH validé, avec les instructions nécessaires relatives à la gestion RH ;
- les instructions éventuelles relatives à la programmation des activités proposée.

Les éléments à prendre en compte pour notifier sont :

- le risque budgétaire : risque de régulation et risque de non couverture des dépenses obligatoires, en cas de non mise à disposition de toutes les AE notifiées ;
- l'indisponibilité d'une partie des crédits (AE/CP) du programme à la date de notification (reports de crédits en AE et CP) ;
- la nécessité d'une bonne visibilité sur les ressources allouées et les objectifs de performance. En effet, la notification vise à donner de la visibilité aux gestionnaires et non à permettre l'exécution des dépenses.

A la réception de cette notification et si nécessaire, la répartition budgétaire entre les UO présentée dans le schéma d'organisation financière du BOP est mise à jour par le RBOP et les RUO (cf. point ci-dessous).

Les ressources notifiées sont les **ressources probables**. Concrètement, cela signifie que le responsable de programme alloue et notifie non seulement les AE qui seront mises à disposition mais également :

- une part de la réserve pour aléas de gestion, voire de la réserve de précaution, correspondant au montant qui sera probablement mis à leur disposition *in fine* ;
- les fonds de concours programmés et transferts programmés.

Par exception, pour les projets pluriannuels importants, le budget prévisible des années suivantes pourra être mentionné dans la notification, à titre indicatif, pour donner aux responsables budgétaires une meilleure visibilité.

Les ressources notifiées n'étant pas toutes mises à disposition, il existe un risque de non couverture des dépenses obligatoires et inéluctables en fin de gestion, si les gestionnaires anticipent trop sur les ressources non acquises. Il conviendra donc d'être clair sur la distinction entre ressources notifiées et ressources mises à disposition.

b) Statut de la notification et dialogue de gestion :

Il n'y a qu'une **notification initiale**, résultat du processus d'allocation, **par niveau de responsabilité** :

- notification des objectifs et moyens alloués aux BOP : le 15 décembre au plus tard ;
- notification des objectifs et moyens alloués **aux UO/services** : le 2 janvier au plus tard.

Un dialogue de gestion, au fil de l'eau pendant toute la durée du processus d'allocation, précède la notification et permet d'intégrer de manière réactive les arbitrages :

- communication des grandes orientations aux BOP à la mi-juin ;
- communication des grandes orientations aux UO/services en juin-juillet ;
- communication aux UO/services des arbitrages effectués, au niveau BOP, lors de l'élaboration des projets de BOP : octobre-novembre ;
- communication aux BOP et aux UO/services des arbitrages effectués, au niveau programme : décembre.

L'intervention du préfet se fait en amont de la notification, il n'est qu'informé de la notification.

L'intervention de l'ACCF se fait en amont sur le projet de BOP soumis à l'avis du préfet et en aval sur le BOP actualisé sur les bases de la notification.

Le budget en AE et en CP est notifié par le RBOP à chaque UO-service : **il est laissé à chaque RBOP l'initiative de définir le niveau de présentation de la notification** (par action, titre...). La structure de la « ligne budgétaire » de notification est a minima (hors titre 2) BOP/UO, mais peut être par exemple BOP/UO/action pour certaines actions ou BOP/UO/Opération Budgétaire (OB) pour les programmes qui ont défini un référentiel d'activités et qui souhaitent l'utiliser pour le dialogue de gestion.

De même, les projets d'investissement sont identifiés dans cette programmation par tranche fonctionnelle.

c) Le résultat de la notification : actualisation de la programmation détaillée, finalisation des budgets de BOP, détermination des besoins en CP hors titre 2¹ et mise en exécution du budget alloué en AE

Lorsque le budget est alloué aux BOP, les ressources probables des BOP (budget alloué à chaque BOP) sont mises à jour en programmation.

Une fois l'enveloppe de CP notifiée par le responsable de programme au responsable de BOP, celui-ci procède aux arbitrages nécessaires entre les UO et notifie en conséquence l'allocation définitive des ressources aux responsables d'UO / service.

¹ La définition des besoins de CP en titre 2 est détaillée dans le macro-processus de pilotage de la masse salariale et des emplois (MP8)

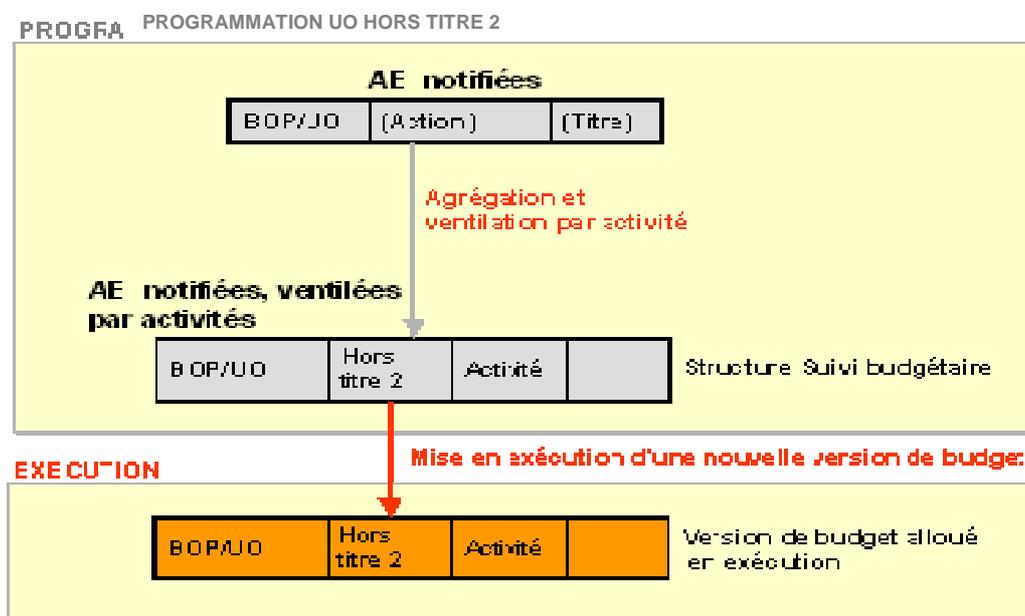
A partir de la notification du responsable de BOP, les services actualisent la programmation détaillée des activités en fonction des ressources probables dont ils disposent, de la priorisation des activités et des instructions reçues :

- ventilation du budget alloué par activités (sélection des activités avec statut « probable » en programmation) ;
- scénario retenu pour les activités pouvant être réalisées avec différents niveaux d'intensité (budget par activité).

La programmation des besoins en CP est actualisée en conséquence. A partir de la programmation initiale actualisée en fonction des AE allouées, le responsable du pilotage des crédits au niveau du BOP réalise une première actualisation de la prévision de consommation de CP des UO sur l'année (hors titre 2). Cette première actualisation lui permet d'identifier un éventuel risque de rupture de CP lié à une programmation des AE non conciliable avec la disponibilité des CP et de prendre les mesures nécessaires (mise en réserve complémentaire d'AE) en liaison avec le responsable du pilotage des crédits au niveau du programme.

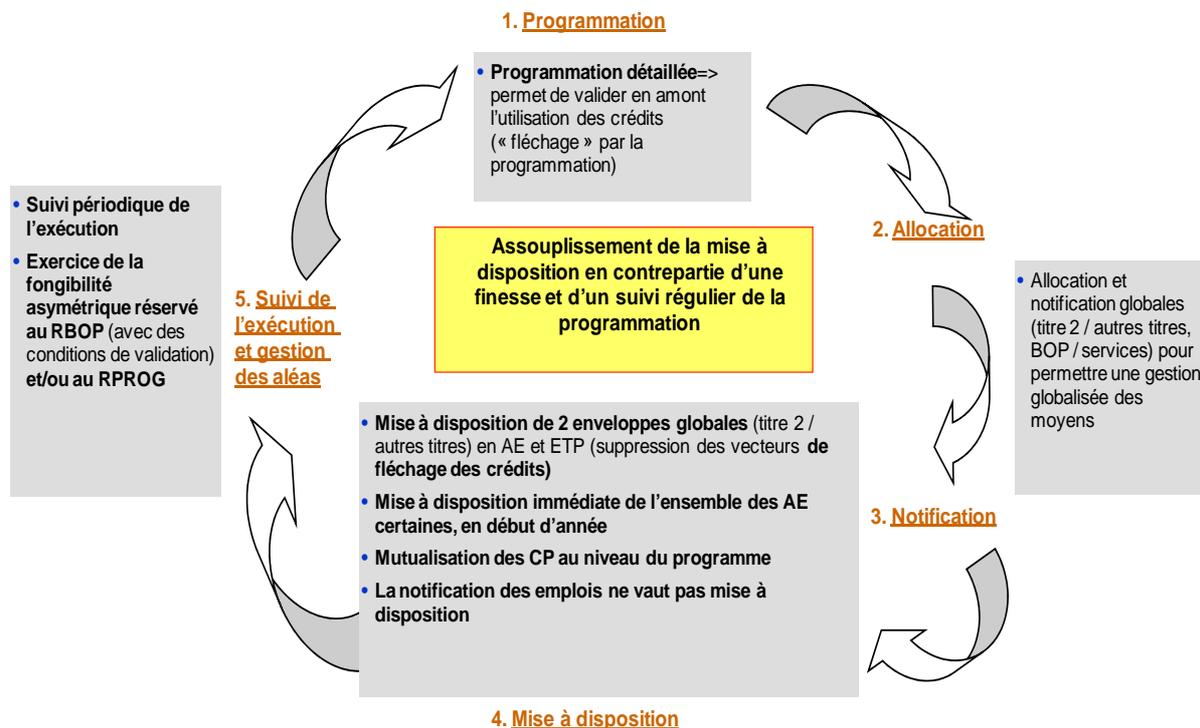
Une fois la programmation des activités actualisée sur la base du montant des ressources probables (budget alloué par BOP/UO/activité), elle est validée par le responsable de BOP. Le budget du BOP est alors finalisé et peut être soumis à l'avis du contrôleur budgétaire externe.

La programmation actualisée est ensuite mise en exécution. Cette première version du budget alloué sert de référence pour le suivi de l'exécution et le pilotage des AE et des CP, jusqu'à son actualisation qui pourra donner lieu à une nouvelle version de suivi, comme l'illustre le schéma suivant :



2.3.1.4. La mise à disposition initiale des ressources

a) Modalités de mise à disposition des AE et des CP :



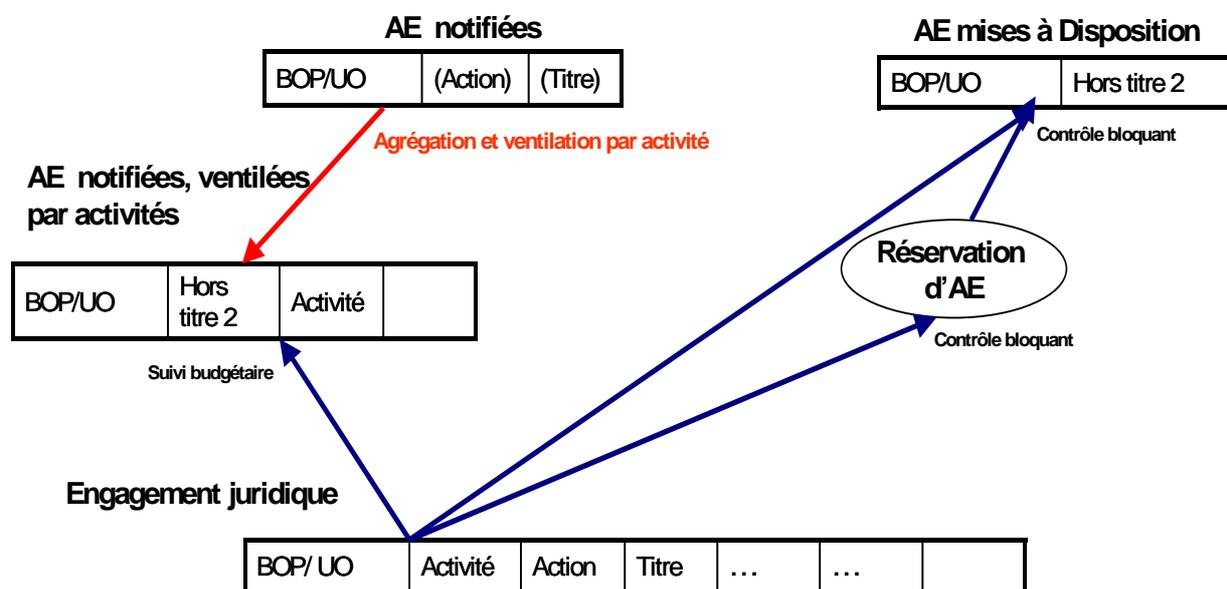
Les AE et les CP sont mis à disposition de manière intégrale dès le début de l'année, et sous forme de deux enveloppes globales (titre 2 et autres titres) au niveau Programme, BOP et UO.

Afin de maîtriser le risque budgétaire et de prévenir les aléas, **seules les ressources certaines sont mises à disposition**, ce qui signifie que :

- la réserve de précaution en AE et CP n'est pas mise à disposition (contrôle de l'ACCF) ;
- les crédits notifiés ne sont mis à disposition que lorsqu'ils sont certains (fonds de concours et reports notamment) ;
- le responsable de programme, voire le responsable de BOP, peut constituer à son niveau une réserve d'AE pour aléas de gestion.

NB : Ce caractère « certain » n'interdira pas, pour autant et si nécessaire des reprises de crédits, dans le cadre de redéploiements entre UO ou entre BOP.

Le montant des AE mises à disposition de l'UO constitue pour l'exécution des dépenses le plafond des engagements et réservations possibles, même si le budget alloué est supérieur (toutes les AE allouées n'étant pas disponibles en début d'année), comme l'illustre le schéma suivant :



b) Modalités de mise à disposition des emplois :

En matière d'emplois, la mise à disposition des ressources s'effectue en ETPT, répartis par catégorie d'emplois.

Comme pour les crédits (titre 2 ou hors titre 2), la notification des ETPT ne vaut pas mise à disposition.

c) La mise en place d'une procédure d'urgence :

En cas de non respect du calendrier, une procédure d'urgence doit être mise en place. Les principaux risques de non respect du calendrier sont les suivants :

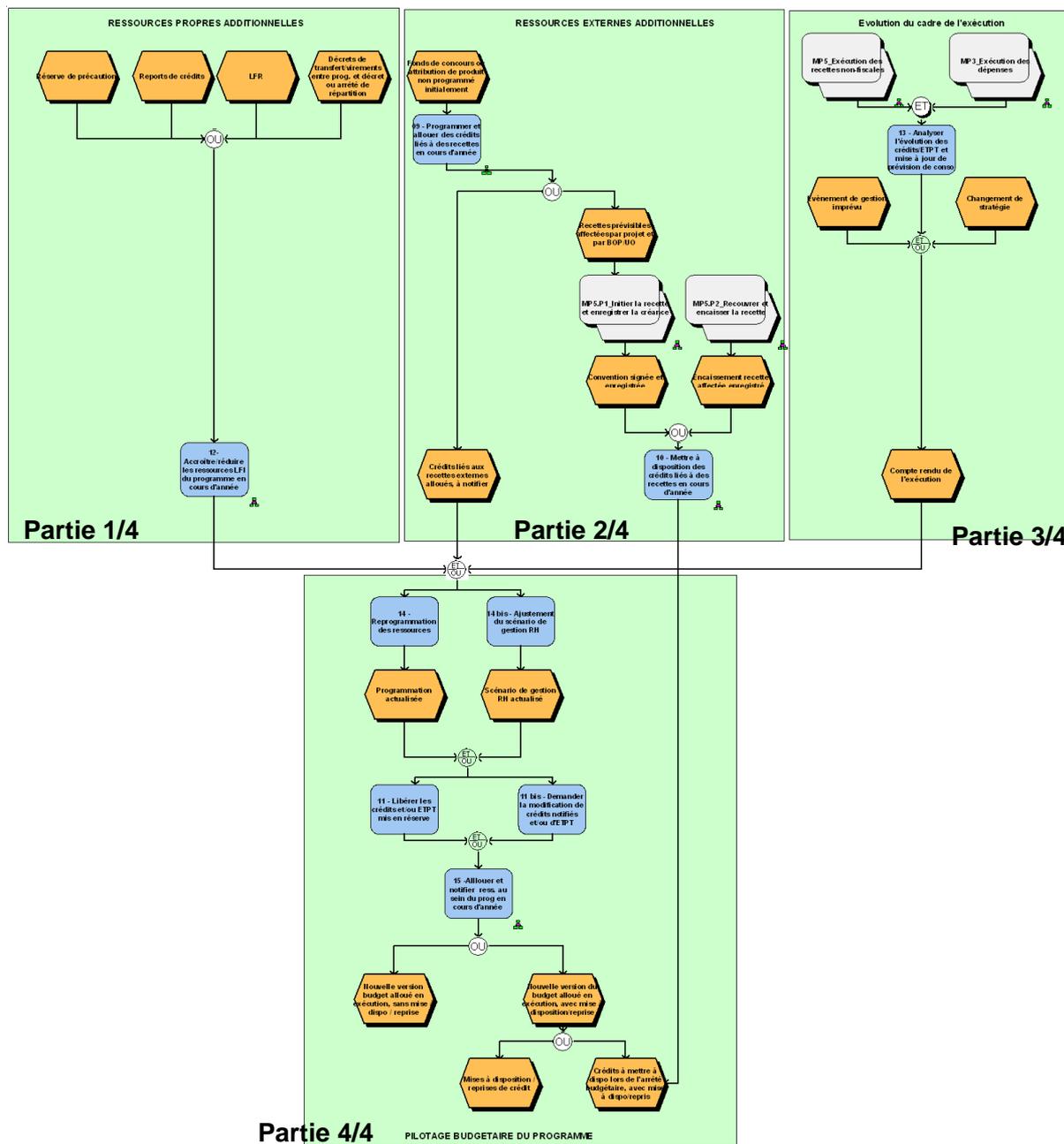
- absence de vote du Parlement au 31 décembre ou décision d'inconstitutionnalité de la loi de finances par le Conseil constitutionnel ;
- amendement du Parlement affectant significativement le PLF ;
- défaillance dans le processus d'allocation interne : Programmation Budgétaire Initiale non disponible au niveau du ministère, refus de visa de la PBI par le contrôleur financier central.

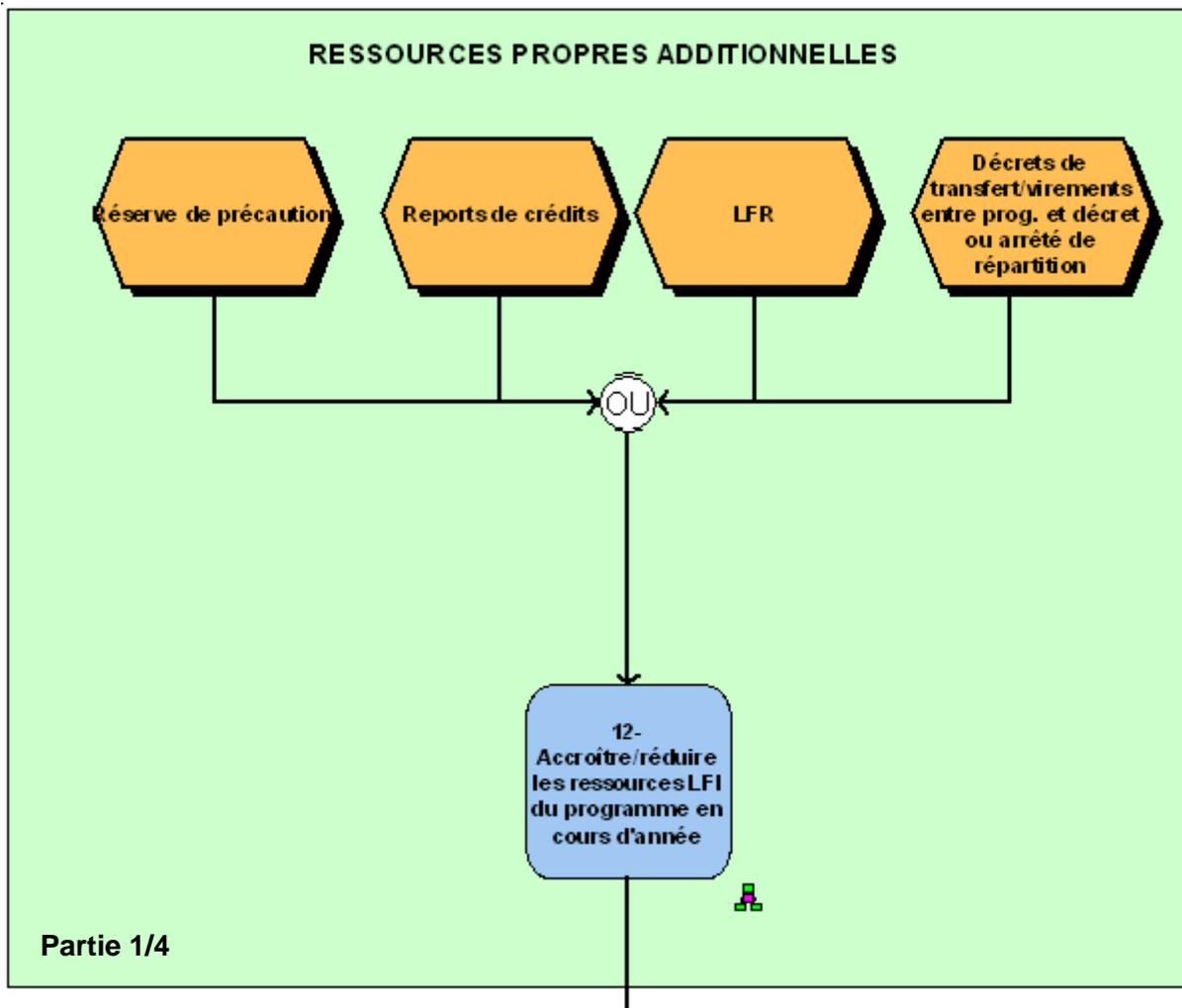
La procédure d'urgence a pour objectif de permettre la mise à disposition d'une partie des AE du programme, avant approbation de la PBI dans le courant de janvier, afin de ne pas bloquer la gestion. Elle nécessite une procédure de programmation et d'arbitrage spécifique à chaque cas, avec une régularisation éventuelle ultérieure.

2.4. Formalisation du processus P2 : gestion ultérieure des ressources

2.4.1. Logigramme du processus P2 et description du processus

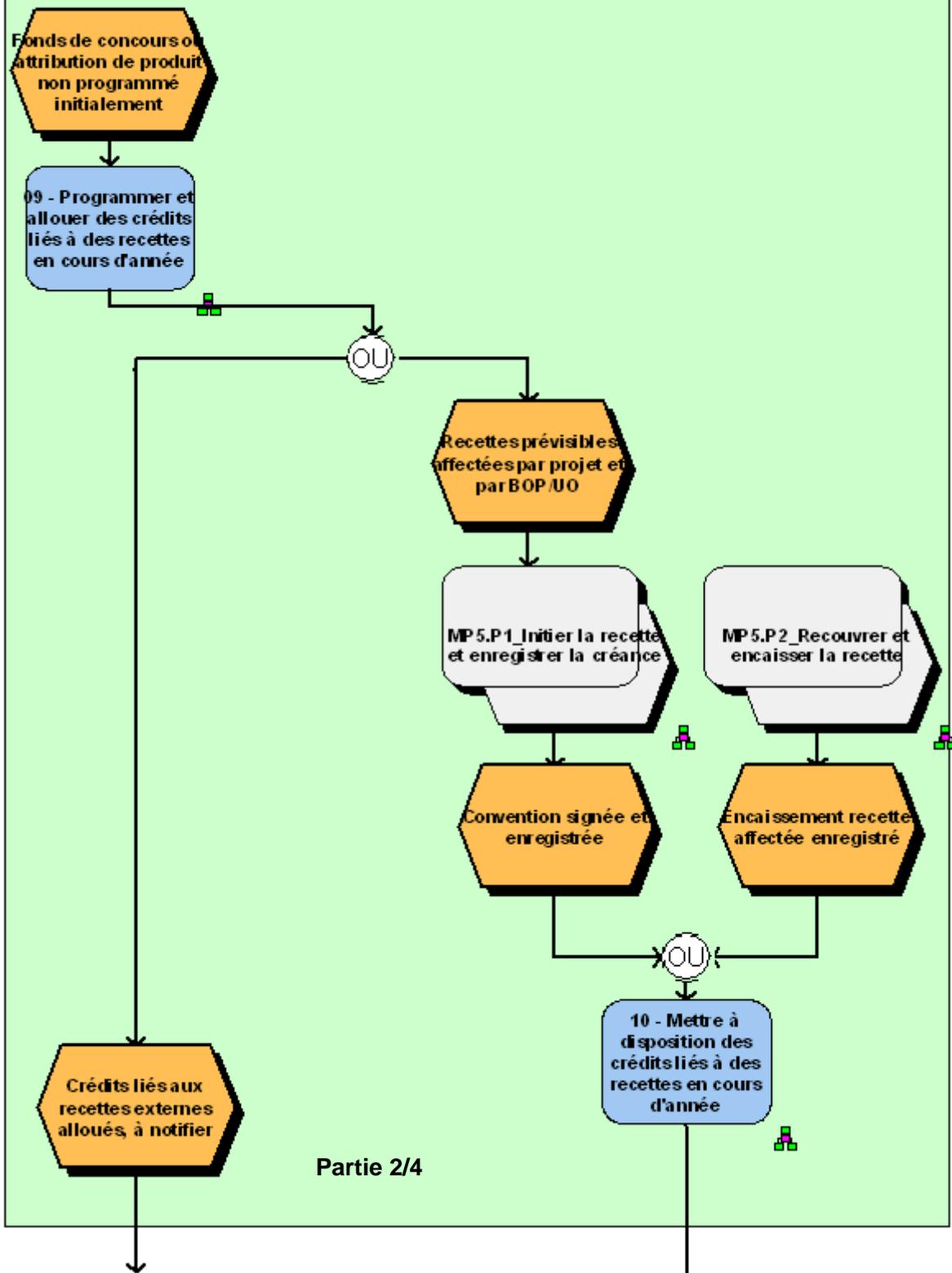
Schématiquement, le processus « Gestion ultérieure des ressources » peut être représenté sous forme de logigramme comme suit :





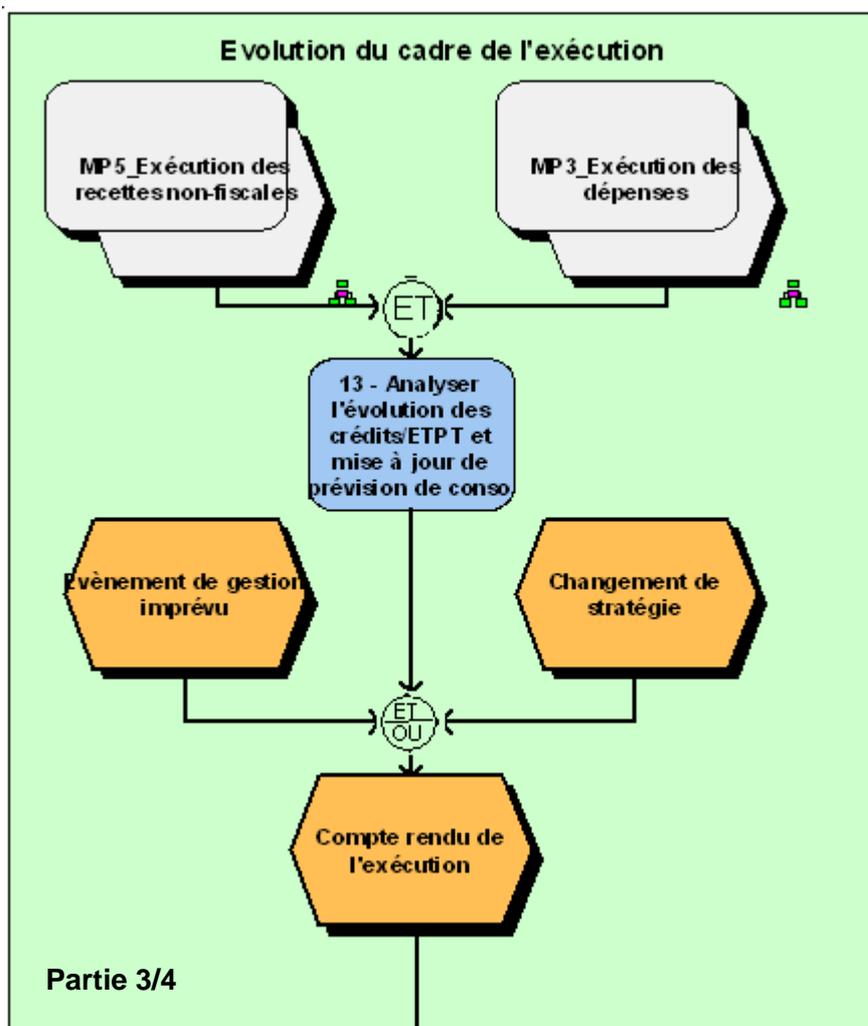
Suite en partie 4/4

RESSOURCES EXTERNES ADDITIONNELLES

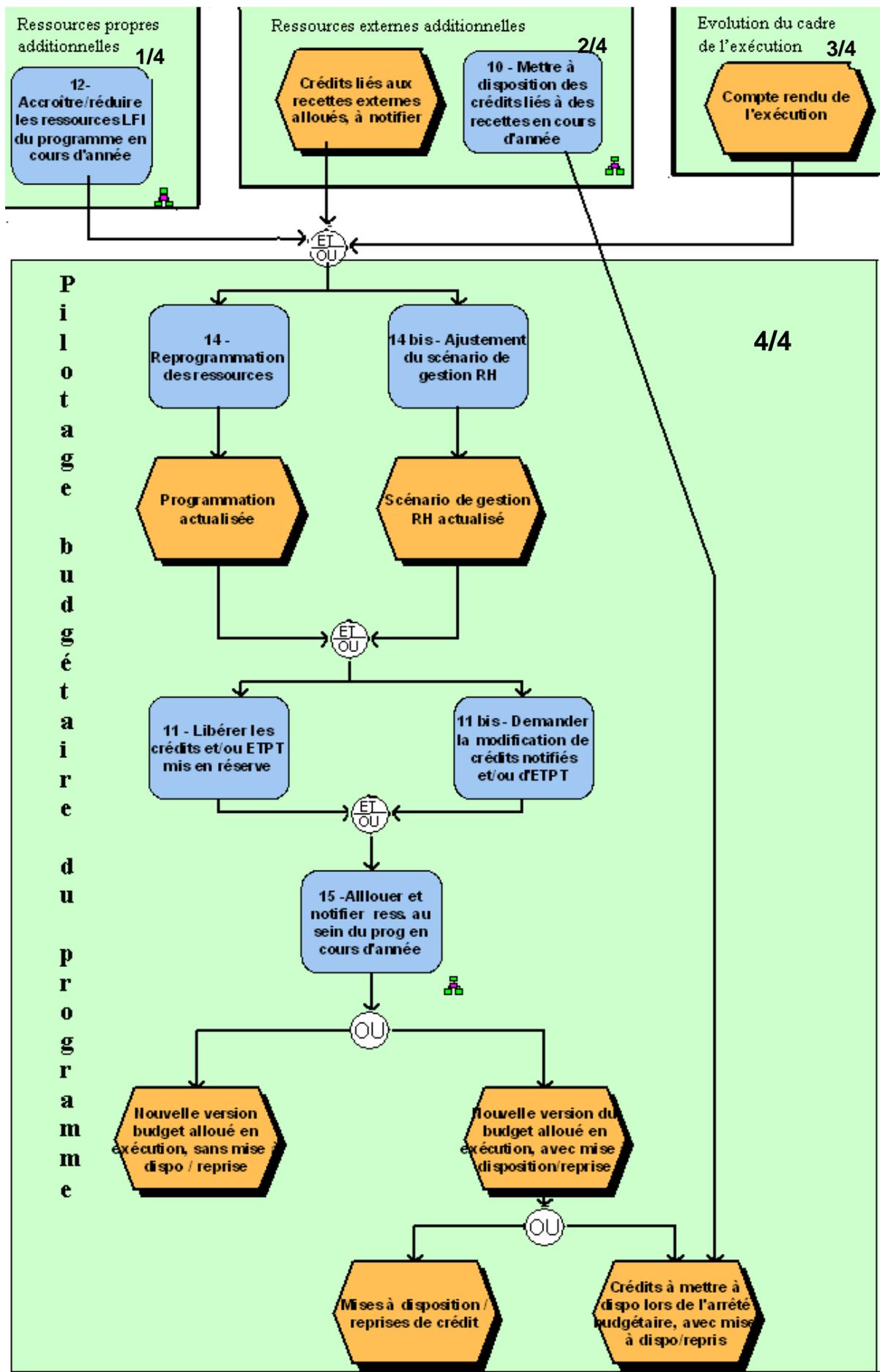


Suite en partie 4/4

Suite en partie 4/4



Suite en partie 4/4



La gestion ultérieure des ressources comporte **trois volets** :

- a) la gestion des **ressources additionnelles du programme liées aux lois de finances** : programmation, allocation et mise à disposition de crédits État en cours d'année (reports de crédits, réserve de précaution, aléas de gestion, LFR, décrets de virement ou de transfert etc.) ;
- b) la gestion des **ressources externes additionnelles** : programmation, allocation et mise à disposition de recettes externes en cours d'année (fonds de concours, attributions de produits) ;
- c) le **pilotage du budget et de la performance du programme en cours d'année** : optimisation de l'exécution budgétaire et de la performance dans le cadre de l'enveloppe budgétaire du programme, mise en exécution des versions actualisées du budget.

2.4.1.1. Volet 1 : la gestion des variations de ressources additionnelles du programme

Les montants de crédits (AE et CP) votés par le Parlement peuvent être majorés ou minorés en cours d'année :

- par le biais d'un mouvement de crédits² ;
- par le biais d'une loi de finances rectificative (LFR) ;
- par des reports de crédits.

Lorsqu'il y a une variation dans les ressources du programme, le responsable de programme et le responsable de BOP doivent, chacun à leur niveau, décider de la répartition des crédits supplémentaires ou des crédits repris compte tenu des dépenses obligatoires et inéluctables et des priorités du programme.

Une fois la répartition décidée, elle est notifiée, aux responsables de BOP et aux responsables d'UO/services.

Les reprises de crédits sont effectuées conformément aux décisions des responsables budgétaires. Les réductions de crédits peuvent également être imputées sur la réserve pour aléas de gestion du programme, à la discrétion du responsable de programme.

De manière générale, la révision de l'enveloppe de crédits du programme et du BOP peut s'accompagner d'une révision de la valeur cible des indicateurs de performance.

2.4.1.2. Volet 2 : la gestion des variations de ressources externes additionnelles

a) Programmation et allocation des crédits liés à des recettes externes

L'événement déclencheur de cette procédure est la négociation d'une nouvelle convention ou une nouvelle ressource (fonds de concours ou attribution de produits) validée par la

² Les mouvements de crédits sont détaillés dans partie 3 relative aux les règles de gestion.

direction du Budget, dans le cadre du processus d'initialisation des recettes. Deux types de recettes sont concernés :

- fonds de concours,
- attributions de produits.

Lors de la négociation de la convention, le service métier doit réaliser une programmation détaillée des recettes permettant d'assurer leur pilotage et leur suivi (recouvrement des recettes, suivi de la réalisation des dépenses).

Les crédits supplémentaires et leur affectation sont notifiés aux responsables d'UO/service globalement, lors de la prochaine échéance d'actualisation de la programmation et de mise en exécution d'une version actualisée du budget. La programmation détaillée des activités est alors actualisée en conséquence et le budget alloué aux UO est augmenté des AE attendues.

b) Programmation et gestion d'une variation dans les ressources mobilisées par le service sans modification du budget alloué

Sans nécessairement bénéficier d'une allocation budgétaire supplémentaire, un service peut être amené à gérer une enveloppe additionnelle de crédits générant des activités supplémentaires à prendre en charge. L'événement déclencheur de cette situation est la négociation d'une convention visant à faire exécuter une prestation par un service de l'État autre que celui qui a bénéficié de l'allocation de crédits pour ce faire.

La convention peut retenir deux procédures pour cette prise en charge :

- soit par utilisation directe des crédits alloués au service délégant : c'est la délégation de gestion ;
- soit par remboursement des crédits avancés par le service délégataire : c'est le rétablissement de crédits.

et sous réserve que les dépenses au titre de la convention puissent être individualisées.

Lors de la négociation de la convention, le service métier doit réaliser une programmation détaillée des activités liées à cette convention, qui a généralement un impact sur la programmation initiale du service. Ces dispositifs induisent en effet un écart (supplémentaire quand la convention n'était pas anticipée) entre les ressources mobilisées en pratique par les services et les ressources budgétaires qui sont mises à leur disposition. Le rétablissement de crédits a en outre un impact sur la disponibilité des ressources budgétaires mises à disposition : plus l'avance consentie par le service délégataire sur ses propres crédits est lourde (montant et durée de l'avance), plus la programmation initiale du service délégataire est impactée par cette procédure.

Dans les deux cas, une analyse et un suivi très précis de ces activités déléguées sont nécessaires pour apprécier les modifications en matière de programmation des activités et l'impact en retour sur la prévision d'utilisation des crédits, ainsi que sur l'analyse de l'exécution.

c) L'ouverture des crédits liés à des recettes externes :

L'ouverture des crédits AE ou CP est soumise à arrêté ministériel. Pour certains fonds de concours, il est possible d'ouvrir les autorisations d'engagement au moment de la validation de l'engagement du tiers ou de l'émission de l'appel de fonds (fonds de concours éligibles ouverture anticipée d'AE).

Dans les autres cas, l'ouverture des AE et des CP reste opérée simultanément au moment de l'encaissement des fonds et après signature de l'arrêté.

d) La mise à disposition des crédits liés à des recettes externes :

La mise à disposition des crédits au sein des programmes (AE et CP) est assurée, sous l'autorité du responsable de programme, auprès des bénéficiaires (RBOP et RUO) en fonction des termes de la convention.

2.4.1.3. Volet 3 : le pilotage budgétaire du programme en cours d'année

Le pilotage budgétaire du programme est placé sous la responsabilité du responsable de programme et, au niveau du BOP, du responsable de BOP.

a) Le pilotage des crédits au niveau du programme et du BOP et la gestion de la trésorerie

Chaque responsable budgétaire doit réduire le risque de rupture de crédits, notamment en CP, par un suivi attentif des échéanciers de paiement établis au niveau de l'exécution des dépenses (UO).

Notamment il convient de mettre en place un système de programmation fiable des CP, en début d'année (programmation détaillée initiale en AE/CP) et en cours d'année (échéanciers de CP établis en fonction de la nature – titre et catégorie – des dépenses engagées et actualisation de la programmation des AE disponibles), pour gérer, en amont, tout risque de rupture en trésorerie.

Pour cela, il est indispensable d'inciter les UO / services à investir sur la qualité des prévisions de paiements, en mettant en place un dispositif de management adéquat.

A terme, ce pilotage doit permettre d'optimiser la gestion de la trésorerie de l'État par l'instauration d'un circuit de prévision fiable à partir des engagements juridiques (AE) et des données issues de l'exécution.

Le pilotage des crédits, assure à tous les niveaux budgétaires (programme, BOP, UO) l'optimisation de la gestion des crédits, notamment par le suivi de la consommation des AE et des CP et un dialogue de gestion adapté pour les arbitrages éventuels entre BOP (pour le pilotage des crédits du programme) et UO / services (pour le pilotage des crédits du BOP) en cas d'insuffisance d'AE et/ou de CP.

Le pilotage des crédits pendant toute la durée de l'exercice permet de :

- ne pas dépasser le plafond alloué au programme (contrainte budgétaire) ;
- garantir la fluidité du processus d'exécution de la dépense dans son volet paiement (objectif opérationnel) ;

- réduire le montant des intérêts moratoires dus à des retards de paiement (objectif financier à court terme) ;
- améliorer la qualité de la programmation en CP pour optimiser la gestion de la trésorerie de l'État (objectif financier à long terme).

Le pilotage des crédits vise ainsi à anticiper l'équilibre global entre ressources en CP du programme et besoins de consommation des UO, afin de prévenir d'éventuelles ruptures de CP ou a contrario une sous consommation de CP qui peut être génératrice de besoins de reports excessifs (c'est-à-dire supérieurs à 3 %).

La qualité des prévisions de consommation des UO : une condition nécessaire au pilotage des crédits

La capacité de piloter les crédits au niveau du programme mais également, de manière plus générale, la maîtrise du risque de rupture de CP au niveau du programme reposent sur la **qualité et la disponibilité des prévisions de consommation des UO**, qui passent par :

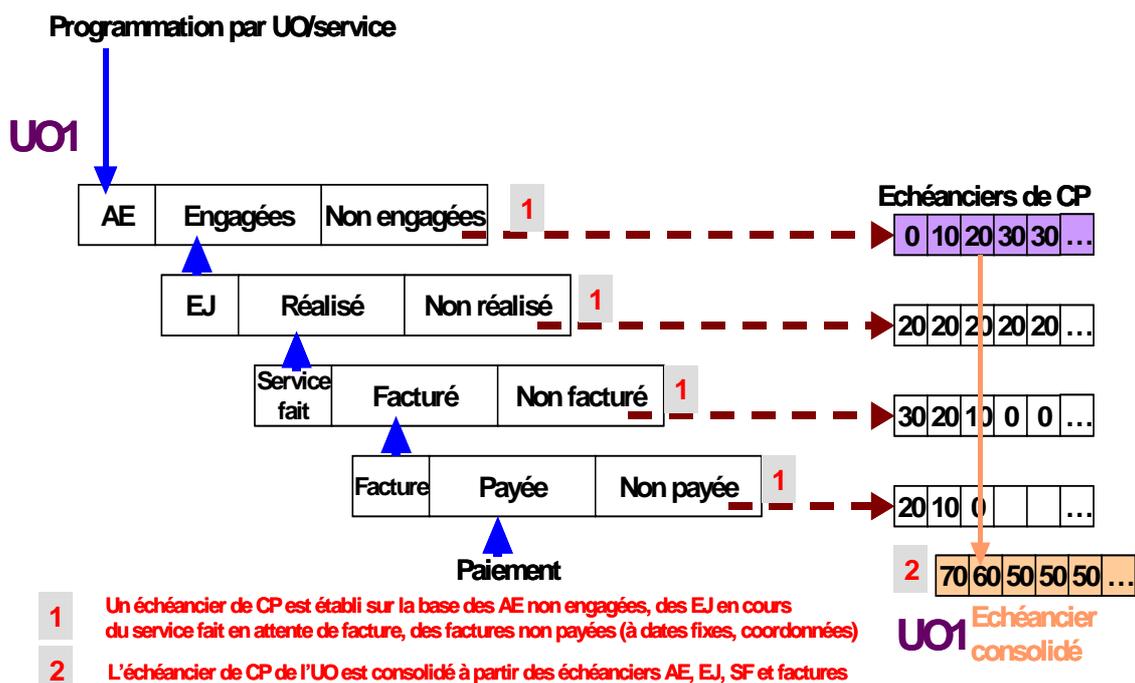
- **une programmation initiale fiable** : prise en compte des EJ en fin d'année N et bonne estimation des paiements attachés aux AE à engager en N+1 et les années ultérieures ;
- la mise en place, dans le cadre de l'exécution des dépenses, d'un système de programmation fine des crédits en fonction des engagements pris et de l'avancement des opérations (**échancier des paiements prévisionnels et actualisation régulière de cet échancier**) afin d'anticiper les ruptures globales éventuelles. Cet échancier est fiabilisé au fur et à mesure de la vie de l'AE (engagement, service fait, facture reçue) ;
- la mise en place d'un système permettant aux pilotes des crédits aux différents niveaux (programme, BOP, UO) de prendre connaissance des échanciers des UO (disponibilité rapide et fiable des données locales de l'exécution en central) et de les consolider ;
- la mise en place d'un dispositif de management adéquat, incitant les UO à investir sur la qualité de la programmation en CP et sur la fiabilisation des échanciers de CP.

Description du mécanisme d'évaluation des besoins de CP au niveau des UO

Les besoins en CP sont évalués au niveau de chaque UO/service sur la base :

- de la programmation des AE non encore engagées : échancier prévisionnel long terme, établi notamment lors de la programmation initiale et réactualisé en cours d'année. Il est important de noter que les besoins en CP sur l'exercice en cours établis sur la base des AE non engagées deviennent limités lorsqu'on se rapproche de la fin de l'exercice (délais de notification et d'exécution des EJ) ;
- des échanciers de livraison/réception associés aux actes juridiques en cours : échancier prévisionnel moyen terme, établis sur la base de : date de livraison prévisionnelle + délai moyen de paiement suite à livraison. Ils ont un impact important, continu sur l'ensemble de l'exercice ;
- de la date des services faits en attente de facture : échancier certain, court terme, établi sur la base de la date de service fait et du délai moyen de paiement suite à livraison ;
- de la date de réception des factures (avec service fait) : échancier certain court terme, établi sur la base de la date de réception de la facture et du délai moyen de mise en paiement suite à liquidation.

Le mécanisme d'évaluation des besoins en CP de l'UO est résumé dans le schéma suivant :



Les échéanciers de CP des UO sont ensuite consolidés au niveau du BOP et du programme par le responsable du pilotage des crédits à chacun de ces niveaux.

Les ressources prévisionnelles en CP attachés à des recettes externes sont évalués selon un mécanisme similaire : un échéancier des appels de fonds est renseigné lors de l'enregistrement de l'engagement du tiers et un délai de recouvrement est calculé à partir de l'émission de l'appel de fonds. Cette évaluation doit être prudente : les CP programmés sur des conventions non signées ne sont pas pris en compte, un taux de non recouvrement statistique pondère l'évaluation des encaissements.

En conclusion, le pilotage des crédits va de pair avec :

- d'actualisation de la programmation en AE et CP en continu (à chaque événement de gestion important) ;
- de suivi des engagements et de leurs échéances de paiement ;
- de mise en place d'un pilote des crédits chargé du suivi, de l'anticipation des besoins et de l'optimisation des consommations.

b) Le pilotage des ressources en AE et la performance du programme et du BOP

Le pilotage des crédits en AE doit permettre l'optimisation de la performance du BOP et du programme en tenant compte des aléas. Les responsables de programme et de BOP doivent mettre en place un système de pilotage du budget, dont les principales composantes sont :

- le renforcement du suivi et de l'analyse de l'exécution, support de décision pour les responsables budgétaires ;
- l'actualisation de la programmation des activités ;

- les réallocations au niveau BOP et UO ;
- la constitution et le pilotage d'une réserve pour aléas de gestion ;
- la définition d'un calendrier adapté aux contraintes opérationnelles et budgétaires.

Le suivi et l'analyse de l'exécution en cours d'année

L'exécution fait l'objet d'un suivi régulier à tous les niveaux de responsabilité : service/UO/BOP/programme.

Selon une fréquence à définir à chaque niveau, les responsables d'UO, de BOP et de programme rendent compte de l'exécution en cours : production de tableaux de bord, analyse de l'exécution en cours, compte-rendu au niveau de responsabilité budgétaire supérieur.

La périodicité du suivi doit être adaptée :

- au type de dépenses : certains types de dépenses (projets, dispositifs d'intervention, titre 2...) nécessitent un suivi mensuel ;
- à la maille de gestion : au niveau BOP et UO/service, un suivi plus rapproché qu'au niveau du programme est nécessaire (le besoin d'un suivi mensuel est plus important au niveau le plus fin).

Le suivi et l'analyse de l'exécution ne portent pas uniquement sur les crédits mais également sur la performance : point sur les activités réalisées (et clôture des opérations budgétaires et des opérations programmées terminées) et sur le niveau atteint en matière d'objectifs de performance visés. Il porte sur les dépenses mais également sur l'exécution des recettes externes budgétées.

Il nécessite la définition au niveau ministériel, programme, BOP et UO d'un calendrier de « reporting » et de tableaux de bord adaptés. Les comptes-rendus intermédiaires de gestion pour le CBCM est une base pour la définition de ce calendrier et de tableaux de bord mais se révèle insuffisante pour répondre aux besoins de suivi et d'analyse pour un pilotage plus fin et plus précis de la part de responsables budgétaires.

Calendrier et tableaux de bord permettent aux responsables budgétaires de définir les plans d'action pour répondre aux éventuelles difficultés et de prendre les décisions budgétaires adaptées, en dialogue avec le niveau de responsabilité budgétaire inférieur et supérieur.

L'actualisation régulière de la programmation des activités

L'actualisation de la programmation des activités est réalisée périodiquement au niveau des UO, selon les instructions et sous la responsabilité du responsable de BOP, afin de :

- prendre en compte les nouvelles allocations et réallocations de ressources ainsi que les éventuelles réductions de ressources intervenant en cours d'année ;
- donner de la visibilité aux responsables budgétaires sur le déroulement prévisionnel de l'exécution (capacité effective des services à réaliser la programmation des activités initiale avec le budget alloué, prise en compte des aléas de gestion, actualisation des prévisions de consommation de CP du programme à fin d'année) ;
- mettre en exécution une nouvelle version de budget, intégrant les variations du budget alloué et/ou du budget mis à disposition (mises à disposition / reprises de crédits).

Comme en début d'année, l'actualisation de la programmation est réalisée par les services en fonction de la notification des responsables de BOP (notification périodique actualisée

des variations du budget depuis la dernière actualisation de la programmation), du déroulement de l'exécution, de la priorisation des activités et des instructions du responsable de BOP. La nouvelle version de budget est mise en exécution pour toutes les UO après validation du responsable de BOP.

Concrètement, l'actualisation de la programmation consiste à redéfinir :

- les activités à mettre en œuvre sur l'exercice (statut programmé à statut probable ou inversement) ;
- le budget alloué par activité, pour les activités sélectionnées ayant fait l'objet de scénarios budgétaires ou en cas de sous ou surestimation du budget initialement alloué pour l'activité, et les échéanciers de CP associés.

Les réallocations de ressources au sein du programme ou du BOP

En fonction de l'analyse de l'exécution et de l'actualisation de la programmation, les responsables de BOP et de programme peuvent décider de :

- réallouer les AE et les CP entre BOP au niveau du programme et entre UO au niveau du BOP : fongibilité des crédits et possibilité de réallouer les crédits disponibles du titre 2 vers le budget autres titres :
 - le responsable de programme peut réallouer les moyens entre BOP à l'intérieur des enveloppes titre 2 et autres titres, en tenant compte des contraintes supra-programmes communiquées par la DAF et des contraintes incontournables (dépenses obligatoires et inéluctables...)
 - le responsable de BOP peut réallouer les AE et les CP entre UO/services à l'intérieur des enveloppes titre 2 et autres titres. La réallocation implique généralement mais pas nécessairement une révision des cibles des indicateurs de performance ;
- réallouer les ressources au sein du programme/BOP pour optimiser la performance du programme et/ou maîtriser le risque de dépassement du budget (responsable de programme et responsable de BOP) ;
- libérer une partie de la réserve pour aléas de gestion (responsable de programme) ;
- demander des crédits supplémentaires / informer des crédits non utilisés donnant lieu, le cas échéant, à un mouvement de crédits (responsable de programme).

Outre le suivi périodique de l'exécution, un certain nombre d'événements peuvent générer des décisions d'ordre budgétaire :

- l'évolution des perspectives budgétaires, qui entraîne une actualisation de la réserve de précaution du programme, sous la responsabilité du CBCM ;
- la survenance d'un événement de gestion imprévu, qui peut entraîner un recours à la réserve pour aléas de gestion et une réallocation du budget.

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

Les demandes de crédits supplémentaires au niveau du programme sont analysées par la DAF, arbitrées au niveau ministériel et négociées avec la DB. La DAF prépare les demandes de transferts ou de virements, ou autres mouvements. Pour les crédits supplémentaires

attribués par le Parlement et les recettes des cessions immobilières, l'allocation suit la même procédure qu'en début d'année, conformément aux objectifs fixés par le Parlement.

Les fonds de concours / attributions de produits sont alloués selon les termes de la convention.

La constitution d'une réserve pour aléas de gestion

- Une réserve pour aléas de gestion est constituée en début d'année, **au niveau du programme et, le cas échéant, au niveau des BOP**. Cette réserve doit permettre de couvrir un certain nombre d'aléas de gestion, sous réserve de l'approbation du responsable de programme.
- **Le recours à cette réserve fait ainsi l'objet d'une procédure de demande exceptionnelle de crédits et d'une notification spécifique du responsable de programme**. Si l'impact de l'aléa remet en cause de manière significative la programmation des activités et l'allocation des ressources (nouveau gouvernement modifiant de manière importante les objectifs, catastrophe naturelle...), une procédure exceptionnelle d'actualisation de la programmation doit être mise en œuvre établissant une nouvelle allocation des crédits en cours d'année (attribution de crédits supplémentaires au programme, annulation de crédits au programme, réallocations entre BOP et entre UO/services) et nécessitant une reprogrammation des activités et des dépenses.
- Les réserves doivent être libérées progressivement dans le courant de l'année, en fonction de la réduction des risques. La réserve pour aléas de gestion doit donc être suivie régulièrement par les responsables budgétaires, de telle sorte que des crédits inutilisés ne subsistent pas au niveau du programme en fin d'année.

c) Modalités d'ajustement du budget alloué et/ou mis à disposition en cours d'année

Afin de ne pas imposer aux UO/services la charge de travail liée à une reprogrammation des activités à chaque ajustement budgétaire et d'assurer la cohérence du budget entre la programmation et l'exécution, un système de **notification périodique des UO** et de **mise en exécution du budget par version** est proposé (fréquence à définir).

Traitement des flux budgétaires au fil de l'eau par les responsables budgétaires

Les évolutions du budget alloué et/ou mis à disposition sont prises en compte et allouées au fil de l'eau par les responsables de programme et les responsables de BOP. Les ressources probables et mises à disposition du programme, des BOP et des UO sont actualisées au fur et à mesure en programmation.

Notification périodique aux UO/services et préparation d'une nouvelle version de budget

En fonction de l'urgence, les crédits non alloués initialement et les réductions de crédits non prévues peuvent être notifiés, pour actualisation de la programmation, et mis à disposition / repris aux UO :

- immédiatement après l'allocation par le responsable de programme et/ou de BOP et l'ouverture des crédits : ils font dans ce cas l'objet d'une notification exceptionnelle aux UO et d'une actualisation de la programmation ad hoc (ajustement du montant des ressources probables et mises à disposition des BOP et des UO, ajustement de la programmation des activités en conséquence). Une nouvelle version du budget alloué

(ressources probables) et mis à disposition (ressources disponibles) est alors mise en exécution ;

- lors de la prochaine échéance de suivi de l'exécution et d'actualisation de la programmation (fréquence à définir) : les augmentations / réductions du budget alloué (ressources probables) et les mises à disposition complémentaires / reprises de crédit (ressources mises à disposition) intervenues entre deux échéances d'actualisation de la programmation sont intégrées à une notification périodique globale aux UO/services. La nouvelle version de budget alloué (ressources probables ajustées et réparties par activités) et mis à disposition (ressources disponibles) est produite dans le cadre de la procédure de suivi de l'exécution et mise en exécution à cette occasion.

En dehors de l'actualisation marginale de la programmation des activités en interne à l'UO compte tenu des modifications imposées par les évolutions des projets, l'actualisation de la programmation des activités au niveau des UO/services est donc déclenchée par la notification, exceptionnelle ou périodique. En ce cas, elle est réalisée en programmation par toutes les UO/services et débouche sur la production d'une nouvelle version de budget (alloué et mis à disposition) en programmation.

C'est notamment le cas dans le cadre d'ouverture de crédits liés à des recettes externes.

Mise en exécution des nouvelles versions de budget

Une nouvelle version de budget est mise en exécution une fois l'actualisation de la programmation des activités validée par le responsable de BOP.

Définition de la mise en exécution :

- le plafond annuel de dépenses en AE et en CP (budget mis à disposition) est ajusté en exécution en cohérence avec les ressources mises à disposition des BOP et des UO en programmation ;
- le budget de référence pour le suivi de l'exécution (budget alloué) est mis à jour à partir de la nouvelle version de budget produite en programmation.

Le plafond de CP est ajusté au fil de l'eau au niveau du programme, dès que les ressources additionnelles sont acquises ou dès qu'elles sont retirées au programme le cas échéant.

Les mouvements budgétaires sont tracés et les versions de budget historisées.

Mise à disposition de crédits sans modification du budget alloué

Lorsque les crédits mis à disposition ou repris ont déjà été alloués préalablement (cas des recettes externes ou des réserves de précaution et d'aléas de gestion par exemple), ils peuvent être mis à disposition immédiatement sans revoir le budget alloué.

Dans ce cas, le montant des ressources propres (budget mis à disposition) est ajusté en programmation puis en exécution. Le budget de référence pour le suivi de l'exécution (budget alloué) n'est en revanche modifié ni en programmation ni en exécution.

La modification de la mise à disposition est néanmoins transmise aux BOP et aux UO/services, pour information.

Cas particulier du recours aux réserves de précaution et pour aléas de gestion :

- Le recours à ces deux réserves a été anticipé et pris en compte dans la notification et la mise à disposition initiale des ressources. Par ailleurs, les évolutions éventuelles des perspectives budgétaires en cours d'année ont donné lieu à une actualisation des réserves de précaution et pour aléas de gestion. Dans ce contexte, au moment où elle

intervient, le recours à ces réserves n'a normalement pas d'impact sur l'allocation budgétaire ou un impact très faible.

Cas particulier des rétablissements de crédits :

- Les AE et les CP sont rétablis par le comptable lors de l'encaissement des fonds, en fonction de la dépense d'origine. La dépense d'origine est tracée et le contrôle de la réalité de la dépense est placé sous la responsabilité du comptable. Les crédits rétablis ne viennent pas augmenter le budget alloué ni le budget mis à disposition mais uniquement le solde des crédits disponibles (réduction de dépense).

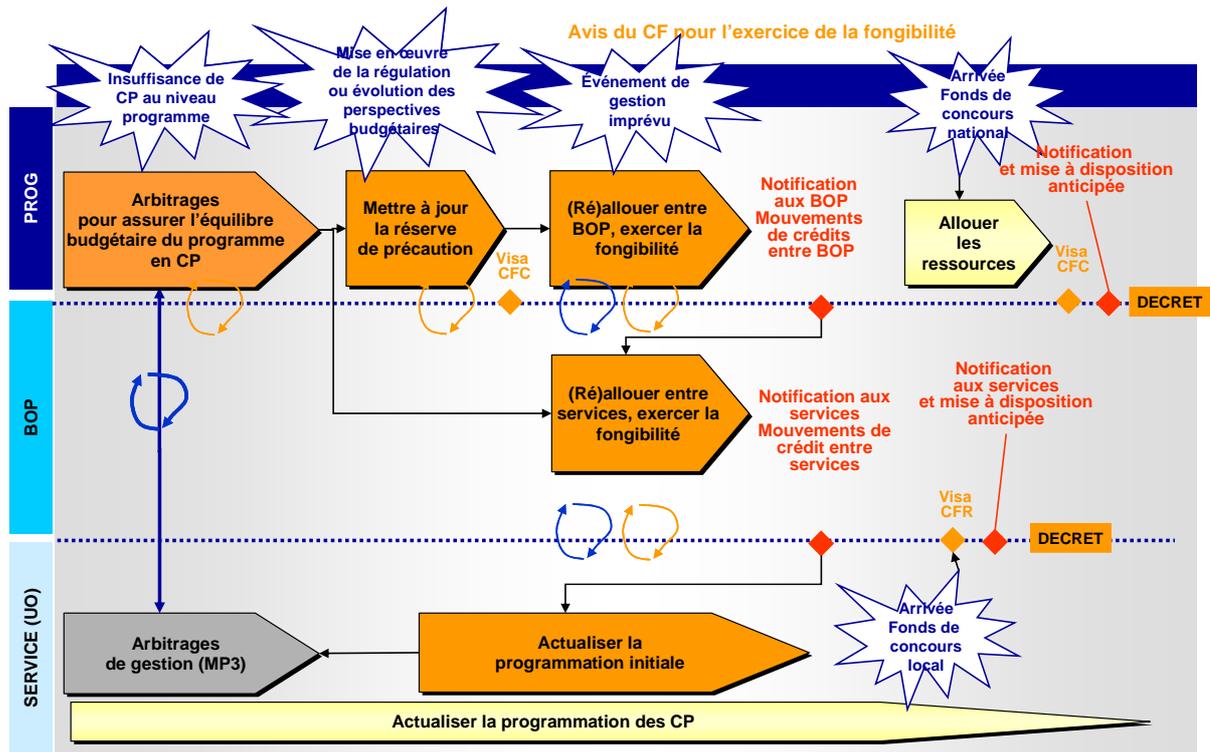
L'impact de cette procédure, qui fait supporter l'avance des fonds au service prestataire, appelle une attention soutenue quant à son suivi de la part des responsables budgétaires de niveau BOP et UO des services délégués et délégataires.

Le décalage entre les paiements supportés par le service délégataire et le remboursement par le service délégué doit rester compatible avec les objectifs de performance attendus du service délégataire sur les autres politiques publiques qu'il met en œuvre et les programmations d'activités qu'il a définies pour l'atteinte des cibles de résultats fixées.

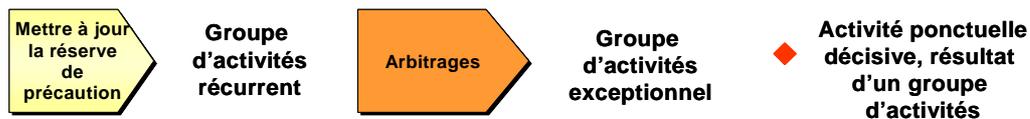
Risque de non disponibilité des crédits à l'issue du processus de notification périodique

En cas d'annulation de crédits au programme ou de réallocations, s'il existe un risque de non disponibilité des crédits à l'issue du processus de notification périodique, le pilote du processus budgétaire et le responsable de programme peuvent conjointement décider de bloquer provisoirement des crédits, dans l'attente de l'allocation définitive des reprises de crédits, ou de procéder à une notification et à une mise à disposition exceptionnelle (nouvelle version de budget alloué ad hoc et nouveau plafond en AE/CP).

d) Synthèse de la gestion ultérieure des crédits pour les événements non récurrents



Légende :



2.5. Description des fonctions associées au macro-processus MP2

2.5.1. Le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes

Description générale

Le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes prend les décisions d'ordre politique et stratégique concernant le ministère et/ou les programmes. Il est également le décideur final des arbitrages budgétaires et de performance pris au niveau supra-programmes ou entre les différents programmes.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels il participe

Dans le cadre du MP2, le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes intervient sur le processus 2 (gestion ultérieure des ressources), en tant que :

- destinataire du compte-rendu des programmes en cours d'année,
- responsable des réorientations stratégiques intervenant en cours d'année,
- responsable des demandes de virements / transferts entre programmes,
- arbitre pour les décisions concernant plusieurs programmes.

En tout état de cause, il est le valideur final de l'ensemble des documents ou livrables communiqués aux acteurs externes au ministère (direction du Budget, Cour des comptes, Parlement...) et le responsable ministériel de toutes les décisions stratégiques ou concernant plusieurs programmes.

2.5.2. Le pilote du processus budgétaire

Description générale

Le pilote du processus budgétaire détient les responsabilités suivantes :

- il est responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire (toutes natures de dépenses) :
 - fixe le cadre du processus (procédures, outils, calendrier...) et l'optimise,
 - intervient à toutes les étapes du processus en tant qu'animateur,
 - garant des référentiels budgétaires au niveau du ministère,
- il met en œuvre les procédures budgétaires d'urgence (méthode),
- il est animateur du dialogue de gestion.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels il participe

Le pilote du processus budgétaire intervient principalement :

- Dans le cadre du processus 1, (Programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources) sur les groupes d'activités « Arrêter le montant de la réserve de précaution et de la notification aux BOP », en tant que responsable de la négociation

avec le contrôleur budgétaire externe, et, le cas échéant, en tant qu'animateur de la procédure de mise à disposition exceptionnelle provisoire.

- Dans le cadre du processus 2 (Gestion ultérieure des ressources), sur les activités relatives à la production des tableaux de bord pour le ministre (groupe d'activités « suivi et analyse de l'exécution au niveau ministériel »), à la préparation des dossiers de demandes de crédits pour les programmes (reports, PLFR, demandes de virements ou de transferts), au pilotage des réserves (de précaution, pour aléas de gestion) (groupes d'activités « piloter les réserves du programme ») et à l'instruction des arbitrages budgétaires supra-programmes le cas échéant.

Certains contrôles opérationnels sont directement placés sous sa responsabilité :

- de manière générale, dans le cadre du processus de programmation et d'allocation initial et de suivi de l'exécution, il veille au respect du calendrier et des normes de qualité des documents budgétaires produits ;
- dans le cadre des activités liées aux orientations sur les objectifs, les crédits et les emplois, il est responsable des contrôles portant sur la diffusion des procédures de programmation et d'élaboration des projets de BOP et de formats de programmation et de rendu-compte consolidables ;
- dans le cadre des activités liées à la programmation et à l'élaboration des projets de BOP, il est responsable des contrôles portant sur le respect des procédures (respect des délais, validation par les personnes habilitées) et sur l'association des acteurs externes ;
- dans le cadre de la procédure de mise à disposition, il s'assure que les réserves (réserve de précaution et, si nécessaire, réserve pour aléas de gestion) ont bien été constituées et que le référentiel des acteurs budgétaires est à jour ;
- dans le cadre de la procédure de pilotage des réserves de précaution, il veille à la justification des variations de réserve et au respect de la procédure de validation ;
- dans le cadre de la procédure d'augmentation ou de réduction des crédits d'un programme, il veille au bon déroulement de la procédure d'allocation et de mise à disposition / reprise des crédits et s'assure que les obligations réglementaires relatives à l'allocation des crédits sont respectées ;
- dans le cadre du pilotage des crédits, il veille à la diffusion des procédures ;
- dans le cadre du processus de réallocation, il s'assure qu'un dispositif garantissant le respect de la contrainte de fongibilité asymétrique au niveau du programme est en place.

2.5.3. Le responsable de programme

Description générale

Il est responsable de la performance et du budget du programme, dont il rend compte au ministre. La fonction recouvre les responsabilités suivantes :

- responsable du projet de budget et du projet de performance du programme :
 - pilote la gestion en cours (budget, performance, tableaux de bord du programme...) ;
 - fixe les orientations en termes d'objectifs, d'activités et de ressources ;

- responsable de l'élaboration du budget et du projet de performance ;
- responsable de leur actualisation en cours d'année ;
- responsable de la déclinaison de la stratégie et de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens aux BOP :
 - décline la stratégie du programme ;
 - réalise les arbitrages budgétaires de niveau programme ;
 - alloue et notifie les ressources et les objectifs (et cibles de résultats) ;
 - met à disposition les ressources ;
 - décide des réallocations (y compris les variations de réserve) et des mouvements de fongibilité asymétrique au sein du programme ;
 - met en œuvre la procédure d'urgence (arbitrages au sein du programme) ;
- responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance du programme ;
- animateur du dialogue de gestion pour le programme ;
- contrôle de la soutenabilité budgétaire du programme ;
- tutelle technique des opérateurs ;
- tutelle administrative et financière des opérateurs.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels il participe

Dans le cadre du MP2, le responsable de programme intervient principalement sur l'ensemble des activités d'allocation, de notification et de mise à disposition des ressources au niveau programme (cf. matrice des fonctions des processus P1 et P2) :

- dans le cadre du processus 1 (Programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources), le responsable de programme est en charge des principales activités suivantes :
 - communication aux responsables de BOP des orientations sur la stratégie, le budget et la performance,
 - constitution de la réserve pour aléas de gestion du programme et détermination du montant total des ressources à notifier aux responsables de BOP,
 - validation des projets de BOP, fixation des objectifs et cibles de performance des BOP, allocation des ressources entre BOP et notification aux BOP,
 - allocation et mise à disposition des ressources aux BOP, en cas d'activation de la procédure de mise à disposition provisoire exceptionnelle,
- dans le cadre du processus 2 (Gestion ultérieure des ressources), le responsable de programme est en charge des principales activités suivantes :
 - suivi et analyse de l'exécution des BOP du programme (budget et performance),
 - suivi et analyse des prévisions de consommation d'AE, de CP et d'ETPT du programme,
 - compte rendu de l'exécution du programme au ministre,
 - validation des plans d'action proposés par les responsables de BOP,
 - détermination des actions à mettre en œuvre en cours d'année pour optimiser la performance et l'exécution budgétaire du programme : réallocation des

ressources entre BOP et exercice de la fongibilité asymétrique, pilotage des réserves de précaution et d'aléas du programme,

- allocation, notification aux BOP et mise à disposition des ressources et prise en compte des variations de budget du programme en cours d'année,
- programmation et allocation entre BOP des ressources externes perçues au niveau national.

Ses principales responsabilités en termes de contrôle interne sont les suivantes :

- Dans le cadre du processus visant à arrêter le montant des ressources à notifier aux responsables de BOP, il s'assure que le montant des ressources probables des BOP est réaliste et tient compte des mises en réserve (précaution, aléas de gestion).
- Dans le cadre des activités d'allocation du budget entre les BOP et de validation des projets de performance des BOP, il est responsable des contrôles visant à vérifier l'existence et l'utilisation de la procédure budgétaire spécifique à son programme. Il doit également s'assurer que le processus budgétaire permet d'assurer le lien avec la stratégie puis la gestion du programme et porter une attention particulière à la communication des objectifs du programme et à la budgétisation des activités stratégiques de son programme. Il est également responsable des contrôles portant sur la soutenabilité budgétaire de son programme, sur le lien entre le budget et la programmation pluriannuelle ainsi que des contrôles portant sur la justification des estimations budgétaires et des cibles de résultat.
- Dans le cadre de la mise à disposition, il s'assure que les réserves de précaution ont bien été constituées conformément à la PBI et que la mise à disposition aux responsables de BOP est cohérente avec sa notification. Il vérifie également que les crédits ouverts au titre de recettes externes et leur allocation ont bien été notifiés, que les conventions ont bien été signées (fonds de concours).
- Dans le cadre de la mise à disposition provisoire exceptionnelle, il s'assure que les BOP sont en mesure de couvrir leurs dépenses obligatoires et inéluctables et que les activités stratégiques sont couvertes en priorité.
- Dans le cadre du suivi de l'exécution du programme, il s'assure notamment que le budget du programme ne risque pas d'être dépassé, que le reporting est réalisé conformément aux procédures, que les redéploiements de crédits ne mettent pas en péril le règlement des dépenses obligatoires et inéluctables et que la contrainte de fongibilité asymétrique est respectée.
- Par ailleurs, il s'assure que l'allocation des ressources additionnelles se déroule selon la procédure prévue et conformément aux priorités du programme, que les crédits disponibles ne sont pas mis à disposition trop tardivement dans l'année et que les reprises de crédits nécessaires (recours à la réserve de précaution, LFR) sont possibles.

2.5.4. Le responsable de BOP

Description générale

De manière générale, la fonction de responsable de BOP recouvre au niveau du BOP, les mêmes rôles que ceux confiés au responsable de programme.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels il participe

Le responsable de BOP assume dans le MP2 des responsabilités comparables à celles du responsable de programme au niveau du BOP, à l'exception de la gestion des réserves de précaution :

- dans le cadre du processus 1, (Programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources) :
 - communication aux responsables d'UO/services des orientations sur la stratégie, le budget et la performance,
 - validation de la programmation détaillée,
 - proposition d'objectifs et de cibles de performance pour le BOP, responsabilité des projets de BOP,
 - allocation, notification et mise à disposition des ressources aux UO,
 - allocation et mise à disposition des ressources aux UO, en cas d'activation de la procédure de mise à disposition provisoire exceptionnelle,
- dans le cadre du processus 2, (Gestion ultérieure des ressources) :
 - suivi et analyse de l'exécution des UO du BOP (budget et performance),
 - compte rendu de l'exécution du BOP au responsable de programme,
 - détermination des actions à mettre en œuvre en cours d'année pour optimiser la performance et l'exécution budgétaire du BOP : réallocation des ressources entre UO/services et exercice de la fongibilité asymétrique,
 - allocation, notification aux UO/services et mise à disposition des variations de budget du BOP en cours d'année,
 - programmation et allocation entre UO/services des ressources externes.

Ses principales responsabilités en termes de contrôle interne sont les suivantes :

- Dans le cadre des activités d'élaboration de la programmation et des projets de BOP, il est responsable des contrôles visant à vérifier l'existence et l'utilisation de la procédure budgétaire du programme. Il doit porter une attention particulière à la communication des objectifs du programme et à la budgétisation des activités stratégiques. Il est aussi responsable des contrôles portant sur la soutenabilité budgétaire de son BOP, sur le lien entre le budget et la programmation pluriannuelle, sur le lien entre la programmation opérationnelle des activités avec le schéma d'emplois en ETPT et la masse salariale associée ainsi que des contrôles portant sur la justification des estimations budgétaires (méthodologie JPE au niveau BOP).
- Dans le cadre de la mise à disposition, il s'assure que la mise à disposition aux responsables d'UO est cohérente avec sa notification. Il vérifie également que les crédits ouverts au titre de recettes externes et leur allocation ont bien été notifiés, que les conventions ont bien été signées (fonds de concours).
- Dans le cadre de la mise à disposition provisoire exceptionnelle, il s'assure que les UO/services sont en mesure de couvrir leurs dépenses obligatoires et inéluctables et que les activités stratégiques sont couvertes en priorité.
- Dans le cadre du suivi de l'exécution du BOP, il s'assure notamment que le reporting est réalisé conformément aux procédures, que le budget reste soutenable, que les réallocations de crédits ne mettent pas en péril le règlement des dépenses obligatoires et inéluctables et que les réallocations entre titre 2 et autres titres sont soutenables dans le cadre de la contrainte de fongibilité asymétrique au programme.

- Par ailleurs, il s'assure que l'allocation des ressources additionnelles se déroule selon la procédure prévue et conformément aux priorités du BOP, que les crédits disponibles ne sont pas mis à disposition trop tardivement dans l'année et que les reprises de crédits nécessaires (aléas de gestion, LFR) sont possibles.

2.5.5. Le responsable d'UO

Description générale

De manière générale, la fonction de responsable d'UO recouvre les principales responsabilités suivantes :

- responsable du projet de budget de l'UO,
- responsable du projet de performance de l'UO,
- contrôle de la soutenabilité budgétaire de l'UO,
- responsable de l'exécution des dépenses.

L'unité opérationnelle est naturellement associée dans une démarche collégiale à l'élaboration du BOP.

Dans l'exercice de la mise en œuvre des politiques publiques, elle est responsable de l'exécution des dépenses.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels il participe

Le responsable d'UO est responsable des principales activités suivantes :

- dans le cadre du processus 1, (Programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources) :
 - élaboration de la programmation des services rattachés à l'UO,
 - actualisation de la programmation des services suite aux arbitrages du responsable de programme et du responsable de BOP,
- dans le cadre du processus 2, (Gestion ultérieure des ressources) :
 - actualisation de la programmation en cours d'année, d'après les instructions du responsable de BOP et les notifications de ressources additionnelles / réductions de ressources,
 - compte rendu de l'exécution de l'UO au responsable de BOP,
 - programmation des ressources externes gérées au niveau de l'UO,
 - actualisation régulière des échéanciers de CP attachés aux AE allouées.

Ses principales responsabilités en termes de contrôle interne sont les suivantes :

- Dans le cadre des activités d'élaboration de la programmation, il est responsable des contrôles portant sur la soutenabilité budgétaire de la programmation de l'UO et sur l'exhaustivité et l'exactitude des estimations de dépenses en AE et en CP.
- Dans le cadre du suivi de l'exécution de l'UO, il s'assure notamment que le reporting est réalisé conformément aux procédures et que le budget reste soutenable.

- Il s'assure que les échéanciers de CP sont actualisés régulièrement.

2.5.6. Le responsable du pilotage des crédits

Description générale

Le responsable du pilotage des crédits est responsable de l'optimisation de la gestion des crédits (animation, coordination et optimisation de la gestion des prévisions en AE et en CP), du suivi de la consommation des AE et des CP et de la gestion des crédits au niveau du programme, du BOP ou de l'UO (détection et alerte en cas de dépassement prévisible de l'enveloppe de CP d'une UO, d'un BOP, du programme) et des arbitrages éventuels, en coordination avec le responsable de programme (choix des activités prioritaires et/ou des fournisseurs à payer en priorité, choix des modalités de gestion de la pénurie, possibilité de brider ou non la consommation des AE et des CP au BOP / à l'UO...).

Le responsable du pilotage des crédits, au niveau du programme, du BOP ou de l'UO se voit assigner les objectifs suivants :

- anticiper les variations de besoins le plus en amont possible avant l'échéance, en tenant compte des variations de ressources (ressources propres et recettes externes),
- éviter les ruptures de CP,
- informer le responsable de programme des tendances de l'exécution,
- réduire le montant des intérêts moratoires,
- réduire le montant des demandes de reports en CP,
- améliorer la qualité des prévisions budgétaires.

Le responsable du pilotage des crédits anime l'actualisation des prévisions de consommation de CP par les UO/services et suit l'exécution budgétaire en AE et en CP, à la fois en terme de ressources et de dépenses :

- s'il anticipe une rupture de crédits au niveau du programme ou que l'exécution d'un BOP ou d'une UO/service est très éloignée de ses prévisions actualisées, il joue un rôle d'animateur du dialogue de gestion avec les BOP ou les UO/services et d'arbitre pour prendre les décisions qui s'imposent, en fonction des priorités du programme : activités retardées, réallocations de ressources, non paiement de certains fournisseurs...
- il peut également procéder au blocage d'une partie des CP pour couvrir des besoins de gestion (ex. : blocage de CP pour les régies d'avances).

Le responsable du pilotage des crédits participe également aux prévisions des besoins de trésorerie en collaboration avec le comptable et intervient dans le processus de programmation pour intégrer dans celle-ci les besoins de trésorerie pluriannuels.

Le responsable du pilotage des crédits a ainsi pour principales responsabilités :

- l'animation, la coordination et l'optimisation de la gestion des prévisions en AE et en CP (animation de l'ensemble du dispositif aux niveaux central et déconcentré pour atteindre un niveau de qualité satisfaisant) ;
- le suivi et l'analyse de la consommation des CP (y compris l'anticipation des impacts en CP des engagements de l'année sur les années ultérieures, dans le cadre de la préparation du PLF, de la programmation détaillée initiale et de la négociation des reports), avec un suivi particulier des dépenses financées par des fonds externes ;

- le suivi des variations des ressources prévisionnelles et leur mise à disposition : suivre l'exécution des recettes externes donnant lieu à ouverture de crédits (par rapport aux actes juridiques) et l'évolution des ressources propres en cours d'année (ouvertures / fermetures de crédits au programme en cours d'année, mise à disposition des crédits notifiés) ;
- la détection et l'alerte des UO et du responsable de programme en cas de dépassement prévisible de l'enveloppe de l'UO, du BOP, du programme (à partir de la programmation actualisée des crédits) ;
- l'optimisation de la gestion des crédits au niveau du programme, du BOP par la prise en charge des arbitrages éventuels dans le cadre des objectifs précités :
 - choix des activités prioritaires et/ou des fournisseurs à payer en priorité, en coordination avec le responsable de programme et/ou de BOP ;
 - choix des modalités de gestion de la pénurie : activités à décaler (actions sur les engagements ou sur les recrutements) et/ou fournisseurs à ne pas payer ;
 - possibilité de brider ou non la consommation au BOP / à l'UO, en coordination avec le responsable de programme et/ou de BOP.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels il participe

Le responsable du pilotage des crédits est principalement responsable du groupe d'activités « Piloter les crédits du programme » dans le processus de gestion ultérieure des ressources. La fonction de pilotage des crédits du programme est décrite en détail dans la fiche opérationnelle de ce groupe d'activités.

Les principaux contrôles sous sa responsabilité dans le cadre du pilotage des crédits sont les suivants :

- évaluer l'impact en CP des engagements en cours et s'assurer que l'allocation des AE ne met pas en péril le respect de l'enveloppe de CP du programme,
- s'assurer que la procédure de pilotage des crédits a bien été diffusée et que les échéanciers de CP sont renseignés régulièrement et correctement par les UO,
- s'assurer que les crédits du programme, notamment en CP, permettent de couvrir les besoins prévisionnels des UO ou que les dispositions nécessaires au respect du plafond sont en place,
- s'assurer que les recettes externes programmées ont bien été encaissées à la date prévue et que les crédits ouverts au titre de fonds de concours ou d'attributions de produits ont bien été utilisés ou reportés,
- s'assurer que les UO ont reçu les instructions nécessaires concernant la gestion des reports.

2.5.7. La fonction de préparation et d'analyse « budget et performance »

Description générale

Cette fonction existe à tous les niveaux de responsabilité budgétaire : supra-programmes, programmes, BOP et services / UO.

Elle revêt les aspects suivants :

- gestion du budget et de la programmation : préparation, suivi et actualisation du budget et de la programmation (y compris du scénario de gestion RH),
- analyse de l'exécution budgétaire et de la performance,
- production des restitutions budgétaires et comptables,
- gestion des crédits : exécution des opérations administratives relatives aux AE (mises à disposition, transferts et reprises de crédits),
- gestion de la consommation des AE,
- gestion et mise à jour des référentiels budgétaires et de performance,
- préparation des arbitrages de nature budgétaire.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels elle participe

La fonction de préparation et d'analyse « budget et performance » joue un rôle central pour l'ensemble des processus du MP2. Placée auprès des responsables de programme, de BOP et d'UO, elle réalise la plupart des activités budgétaires opérationnelles selon leurs instructions et sous leur contrôle.

Elle est responsable dans le cadre du processus 1 de toutes les activités opérationnelles relatives à :

- l'élaboration du projet de budget et de performance,
- leur actualisation suite aux arbitrages des responsables budgétaires,
- la préparation de la notification et de la mise à disposition des crédits.

Elle est responsable dans le cadre du processus 1 de toutes les activités opérationnelles relatives à :

- la production des tableaux de bord et l'analyse de l'exécution pour éclairer les décisions des responsables budgétaires,
- l'actualisation de la programmation en fonction des décisions des responsables budgétaires,
- la préparation de la notification et de la mise à disposition des crédits en cours d'année,
- la préparation des dossiers pour les demandes de reports, le projet de LFR ou les demandes de transfert / virement.

Certains types de contrôles opérationnels sont directement placés sous sa responsabilité :

- les contrôles portant sur l'élaboration des budgets concernent plus particulièrement :
 - la qualité des projets de budgets (exactitude et sincérité des données, soutenabilité, conformité des budgets aux instructions supra-programmes, pertinence des explications accompagnant le budget, correcte utilisation de la méthodologie JPE ...),
 - la traçabilité des décisions budgétaires prises,
 - le correct traitement des données remontées,

- les contrôles portant sur l'élaboration des projets de performance concernent plus particulièrement :
 - la justification du choix des objectifs et des indicateurs,
 - la correcte actualisation des cibles de résultats suite aux arbitrages portant sur la performance,
 - correct traitement des éléments de performance remontés.

2.5.8. Le contrôleur budgétaire externe

Description générale

Son rôle vise à garantir la soutenabilité budgétaire du programme en prenant en compte, au niveau du budget du programme, le risque de recours au dispositif de réserve de précaution et, au niveau des BOP, le risque de non couverture des dépenses obligatoires.

Les groupes d'activités et types de contrôles auxquels il participe

Le contrôleur budgétaire externe intervient essentiellement dans le cadre du processus 1, pour contrôler la soutenabilité budgétaire des documents prévisionnels de gestion. Il valide le montant de la réserve de précaution et le montant des ressources probables, vise la programmation budgétaire initiale du programme et formule un avis sur la soutenabilité budgétaire des projets de BOP. Pour cela, il est associé au dialogue de gestion le plus en amont possible.

Dans le cadre du processus 2 (Gestion ultérieure des ressources), le contrôleur budgétaire externe donne son avis sur les mouvements de fongibilité asymétrique et destinataire des modifications du budget alloué et des tableaux de bord. Par ailleurs, il valide la mise à disposition anticipée des crédits liés à des recettes externes en validant les conventions au moment de leur enregistrement. Enfin, il est responsable de l'actualisation et de la libération de la réserve de précaution.

Certains types de contrôles opérationnels sont directement placés sous sa responsabilité :

- visa de la PBI,
- conformité de la notification par rapport à la PBI,
- conformité de la mise à disposition par rapport à la notification,
- soutenabilité budgétaire des projets de BOP,
- soutenabilité budgétaire des mouvements de fongibilité asymétrique,
- soutenabilité budgétaire de la mise à disposition de la réserve de précaution.

A terme, la DAF, les responsables de programme, de BOP et d'UO doivent prendre en compte la contrainte de soutenabilité budgétaire dans leurs décisions et s'assurer de la maîtrise du risque budgétaire. Au fur et à mesure de la mise en place de ce dispositif de contrôle interne et de la démonstration de son efficacité, le contrôle de soutenabilité budgétaire externe s'allégera progressivement au profit d'une fonction d'audit et d'un contrôle *a posteriori* (contrôle par exception et suivi de l'exécution budgétaire).

3. Les règles de gestion associées à l'allocation et la mise à disposition des ressources

3.1. Règles relatives à l'élaboration et au suivi des BOP

3.1.1. La structuration des BOP

3.1.1.1. Quelques règles simples pour la structuration des BOP

- Deux BOP relevant de programmes distincts ne sont pas fongibles entre eux ;
- les BOP sont limitatifs, non fongibles entre eux ; mais le responsable de programme peut redéployer entre les BOP en cours de gestion ;
- un service ne reçoit qu'un BOP par programme ; mais un même service peut être responsable de plusieurs BOP s'il met en œuvre plusieurs programmes notamment dans les ministères dotés d'un réseau unique de services déconcentrés ;
- une organisation géographique adéquate est recherchée (interrégionale – régionale...).

3.1.1.2. La détermination du périmètre du BOP

Les services auxquels les missions donnent vocation 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.

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 rendraient plus complexe le dialogue de gestion. Le périmètre géographique pertinent qui en résulte peut être varié.

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.**

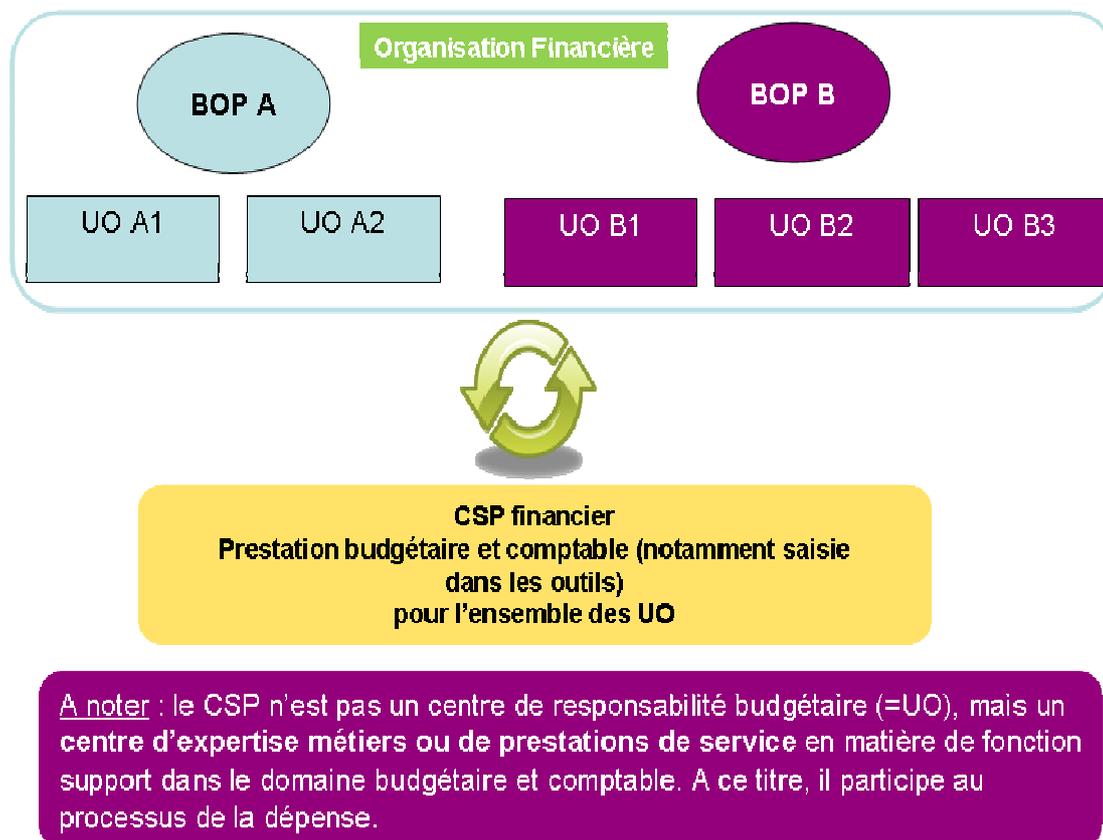
Ceci suppose que:

- 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.

Par ailleurs, cette structuration budgétaire Programme/BOP/VO est indépendante de regroupements fonctionnels autour de centres de services partagés.

Les centres de services partagés sont des prestataires de service internes orientés vers l'amélioration continue de la qualité et la productivité. Ce sont des centres d'expertise en matière de fonctions support (juridique, documentation, communication, financière et comptable...). Ils sont liés aux services programmeurs par des engagements faisant l'objet d'une contractualisation (qualité de service, délais de traitement...). Il n'existe pas de lien hiérarchique entre les CSP et les services programmeurs, seuls responsables de la stratégie de dépense et du pilotage de la mise en œuvre.



3.1.2. Les modalités d'élaboration d'un BOP

3.1.2.1. La déclinaison des objectifs de performance du programme

a) Les objectifs du BOP doivent a minima décliner les objectifs du PAP

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 cible 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 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.

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.

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.

b) 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 procédures, 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.
- 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'efficacité, 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.

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

Ce travail peut 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.

d) 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.

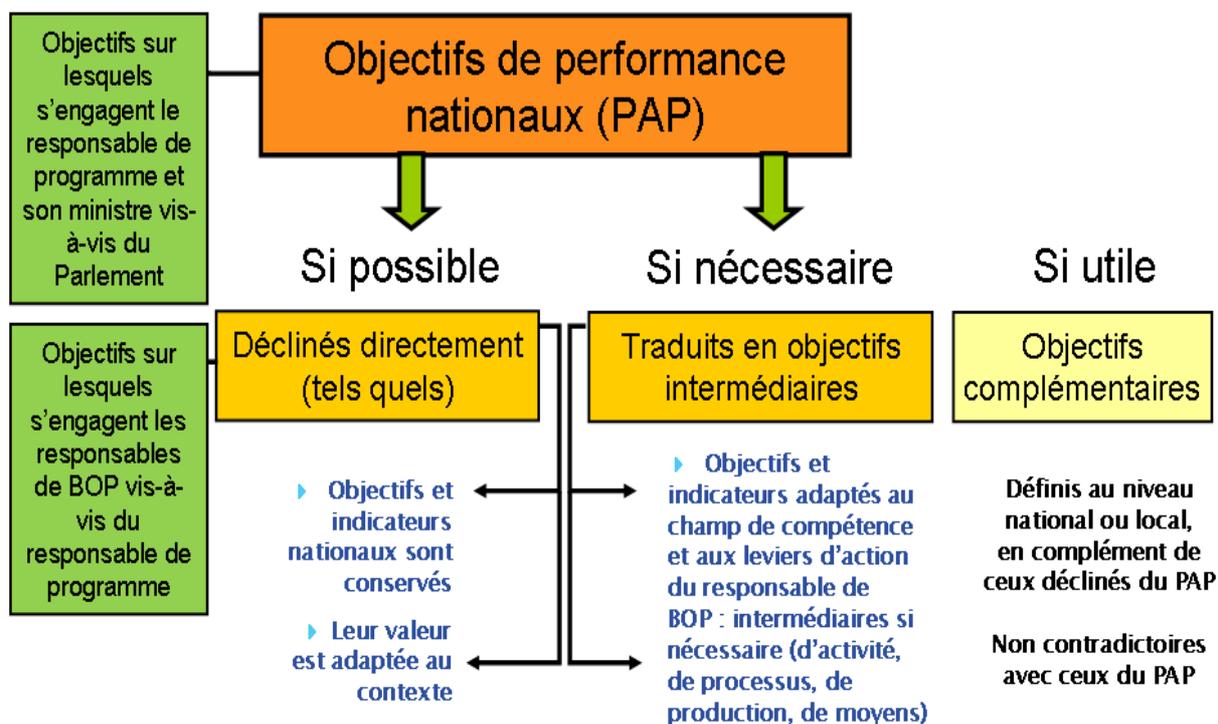
La définition des valeurs cibles doit résulter du dialogue entre le responsable de programme et le responsable opérationnel, tenant compte de l'historique de l'échelon opérationnel en la matière, de son contexte et des moyens qui lui sont alloués.

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, de juillet à septembre, en vue de déterminer la valeur cible nationale sur des hypothèses solides de valeurs cibles locales. Dans le cas des années impaires, ces travaux peuvent démarrer dès le mois de mai.

En résumé :



3.1.2.2. Les éléments de cadrage du BOP

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.

a) Le cadrage ministériel du BOP

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 ;
- 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 nécessite, 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, d'objectifs et d'indicateurs pour chaque programme qui ne soit pas excessif.

b) Les éléments de cadrage du programme lui-même

La communication des éléments de cadrage du programme relève de la responsabilité du responsable de programme et tient essentiellement:

- à la **présentation de l'enveloppe de ressources**, qui peut être :
 - soit 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).
- **aux orientations** à privilégier pour les activités menées dans le cadre du programme :
 - leviers d'action à privilégier ;
 - évolution du périmètre d'activités du programme/BOP.
- **aux résultats attendus** de l'activité déployée par les services pour la mise en œuvre de ce programme :
 - évolution des objectifs de performance et des ambitions des cibles de résultats.

3.1.2.3. L'élaboration du BOP

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

- la détermination des cibles proposées au responsable de programme pour les objectifs fixés au BOP ;
- la détermination de la programmation des activités à mener et le schéma d'emplois proposé 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 concerné, 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.

a) Les règles de budgétisation en AE/CP

Le budget prévisionnel est élaboré selon les règles de budgétisation en AE/CP, qui font l'objet d'une description détaillée dans le macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget (MP1).

L'élaboration budgétaire doit clarifier ce que le responsable de BOP (avec l'appui des RUO) se propose de faire pour atteindre les résultats attendus en matière de performance compte tenu du plafond des ressources prévisibles annoncées.

L'élaboration budgétaire est donc un exercice qui doit assurer la cohérence entre les prévisions de ressources annoncées en emplois et en crédits et la stratégie de dépenses définie par le responsable de BOP compte tenu :

- des besoins de trésorerie liés aux engagements en cours,
- des activités à mener pour atteindre les objectifs fixés,
- en intégrant les règles de consommation en AE et en CP qui seront à respecter lors de l'exécution du budget définitivement arrêté.

Il est nécessaire de se reporter au MP3 pour mesurer l'impact des règles de consommation en AE et en CP au regard des prévisions de ressources et justifier la stratégie de dépenses retenue dans le projet de budget du BOP.

L'examen du projet de BOP par le responsable de programme consiste notamment à vérifier que la programmation des activités proposée est soutenable y compris au regard des règles de consommation en AE et en CP, dans le cadre budgétaire contraint imposé au BOP.

b) L'organisation du dialogue de gestion

Le responsable d'un BOP 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.

Les responsables de centres de services partagés appelés à exécuter les décisions prises par les responsables d'unités opérationnelles doivent être associés à la réflexion sur les conditions optimales de l'exécution budgétaire pour optimiser la gestion des unités opérationnelles et par delà du BOP lui-même.

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, le dialogue de gestion ne se réduit pas à un échange de documents et doit s'étendre, au-delà des UO, aux autres acteurs naturellement associés au BOP.

c) La préparation du BOP avec les RUO

Pourquoi impliquer les UO ?

La préparation du projet de BOP avec les responsables d'UO 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 ;
 - 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...).

Les modalités d'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.

3.1.3. L'approbation du BOP

3.1.3.1. 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 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 ;
- 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.

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...).

3.1.3.2. L'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) : garante de la soutenabilité budgétaire du projet de BOP

Après approbation par le responsable du programme, et avant tout début de réalisation, **le projet de BOP doit être transmis à l'ACCF qui dispose de 15 jours pour l'examiner et donner son avis.** Selon les nouvelles modalités d'intervention centrées sur le contrôle budgétaire, l'ACCF est le garant de la soutenabilité budgétaire du BOP. Elle est, à ce titre, un acteur du dialogue de gestion notamment pour l'évaluation budgétaire de l'enveloppe. Elle examine la cohérence entre les crédits, le scénario de gestion retenu par le responsable de BOP et le schéma d'emplois proposé.

L'ACCF prend en considération la compatibilité de la charge prévisionnelle de cette programmation avec les dotations prévisibles des années ultérieures. La programmation financière du BOP permet 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).

Schématiquement, la distinction entre la notion de « dépenses obligatoires » et celle de « dépenses inéluctables » se résume de la manière suivante :

	Dépenses obligatoires Exigibilité absolue (service fait)		Dépenses inéluctables Dépenses à réaliser – Exigibilité déterminée en fonction du rythme de réalisation ou de décisions explicites à prendre (recrutement par exemple)	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses engagées préalablement		Dépenses non payées dont le service fait a été constaté. Impact en CP exclusivement		Dépenses à réaliser sur l'exercice compte tenu du reste à réaliser sur engagements antérieurs Impacts en CP exclusivement
				Dépenses finançant les droits et avantages prévus par les lois, les règlements, les conventions internationales donnant lieu à engagement préalable Charges de service public couvrant les dépenses de fonctionnement d'un opérateur de l'État Socle de dépenses indispensables à l'action ou au fonctionnement des services Impact en AE = CP

Dépenses engagées et payées concomitamment	Dépenses non payées dont le service fait a été constaté. En titre 2 : par exemple, les rappels sur années antérieurs Impact en AE = CP	Dépenses finançant les droits et avantages prévus par les lois sans limitation en durée (par exemple, dépenses sur guichet) Dépenses de personnel Impact en AE = CP
--	---	--

En conclusion, en matière d'examen de la soutenabilité de l'enveloppe de crédits allouée pour une année donnée :

- la notion de « dépenses obligatoires » tend à identifier la part à payer de manière certaine, le service fait ayant déjà été constaté (et aisément vérifiable par les outils de comptabilité générale),
- alors que les dépenses inéluctables présentent un caractère nécessairement estimatif au moment de l'examen du BOP et évolutif tout au long de la gestion concernée (ce qu'il y aura à payer de manière inéluctable compte tenu des informations connues au moment de l'estimation). Cette notion inclue les engagements déjà pris mais dont le service n'est pas encore fait).

Le responsable de BOP est invité à solliciter l'avis de l'ACCF avant l'envoi du projet de BOP au responsable de programme et notamment lors du recueil de l'avis du préfet sur le projet de BOP.

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

3.1.3.3. Le Préfet : garant de la coordination et de la cohérence des politiques publiques au niveau territorial

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 est 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 préfet, pour les domaines entrant dans son champ de compétences.

Le préfet peut proposer l'examen des projets de BOP par le comité de l'administration régionale (CAR).

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.

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'État. Pour que les services déconcentrés responsable 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 financière. 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 compétences ;
- il peut notamment, dans le cadre de la délégation accordée, se réserver, par exemple, la capacité à signer les actes juridiques au-delà d'un seuil déterminé ;
- lorsque le responsable UO 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 résumé, les UO 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 précité pour la partie de BOP qu'elles ont à exécuter. C'est le préfet territorialement compétent qui l'accorde à chaque UO 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 UO 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'UO, 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.

3.1.4. La gestion du BOP

3.1.4.1. La répartition des ressources par le responsable de BOP

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 activité.

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'un rythme optimal de mise à disposition 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. Il est notamment recommandé de mettre à disposition, de manière globalisée dès l'ouverture de la gestion, l'ensemble de la dotation prévue en autorisation d'engagement et au moins 80 % des crédits de paiements.

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, fléchage de crédits, rythme de mise à disposition des crédits trop parcellisé...).

3.1.4.2. L'exécution du BOP par les UO

La mise en œuvre du plan d'action est de la responsabilité des UO. 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 applicables au niveau du programme.

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'UO 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 déconcentrés, les responsables d'UO 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 UO disposent de deux enveloppes:

- **l'une pour les autorisations d'engagement**, consommées par les engagements juridiques notifiés aux tiers ;
- **l'autre pour les crédits de paiement consommés par les paiements.**

Maîtres d'œuvre du programme, les UO 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.

3.1.4.3. Le suivi du BOP

Les comptes-rendus intermédiaires de gestion

A des échéances et suivant des modalités précisées chaque année, chaque responsable de BOP transmet à l'ACCF des **documents prévisionnels de gestion (DPG)**, volet financier du BOP régulièrement actualisé : ces documents comportent des données relatives à la consommation du plafond d'emplois, des crédits de titre 2 et des crédits des autres titres, en AE et en CP.

Par circulaire du 6 août 2007, la direction du Budget fixe le nombre et le calendrier de ces comptes-rendus intermédiaires de gestion. Le formalisme de ces comptes-rendus est déterminé par l'ACCF au niveau central et le DAF en liaison avec les responsables de programme du ministère.

Le bilan du BOP

C'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 permet :

- **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 et 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 AE et les CP non consommés. Il a donc des conséquences immédiates sur la gestion en cours.**

3.2. Règles relatives aux mouvements de crédits

Le tableau ci-après présente de manière synthétique les règles de gestion relatives aux différents types de mouvements de crédits :

Tableau de synthèse pour les mouvements de crédits			
Type de mouvement	Acte réglementaire	Périmètre du mouvement	Plafonnement, limite et association du Parlement
Transfert (art.12)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> – Entre programmes de ministères distincts ; – pour un objet déterminé correspondant à des actions du programme d'origine ; – modification de la répartition des emplois entre les ministères le cas échéant ; – pas de transfert entre le budget général et les budgets annexes ou les comptes spéciaux. 	<ul style="list-style-type: none"> – Pas d'abondement du titre 2 à partir d'un autre titre ; – information préalable du Parlement, rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP.
Virement (art.12)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> – Entre programmes d'un même ministère ; – pas de virement entre le budget général et les budgets annexes ou les comptes spéciaux. 	<ul style="list-style-type: none"> – Plafonds de 2 % des crédits LFI (montant cumulé en AE et en CP) pour le titre 2 et pour le hors titre 2 et pour les 2 programmes concernés ; – Pas d'abondement du titre de dépenses de personnel à partir d'un autre titre ; – Information du Parlement préalable à la publication, rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP.
Annulation (art.14)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> – Au niveau du programme dont titre 2 ; – Deux motifs d'annulation : <ul style="list-style-type: none"> ▪ prévenir une détérioration de l'équilibre 	<ul style="list-style-type: none"> – Plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances de l'année en cours sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux (montant cumulé en AE

Tableau de synthèse pour les mouvements de crédits			
Type de mouvement	Acte réglementaire	Périmètre du mouvement	Plafonnement, limite et association du Parlement
		budgétaire ; <ul style="list-style-type: none"> ▪ annuler un crédit devenu sans objet. 	et en CP) ; <ul style="list-style-type: none"> – information préalable du Parlement, rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP.
Avance gagée (art.13)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> – Au niveau du programme dont titre 2 ; – Deux moyens de gager : <ul style="list-style-type: none"> ▪ annulation de crédits ; ▪ constatation de recettes supplémentaires. 	<ul style="list-style-type: none"> – Plafond de 1% des crédits ouverts en LFI pour le budget de l'État (montant cumulé en AE et en CP) ; – avis du Conseil d'État ; – avis suspensif (7 jours) du Parlement ; – rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP ; – ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.
Avance non gagée (art.13)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> – Au niveau du programme ; – crédits supplémentaires non gagés. 	<ul style="list-style-type: none"> – En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ; – information préalable des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ; – avis du Conseil d'État ; – dépôt immédiat ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement d'un projet de loi de finances de ratification.
Répartition de crédits globaux (art.11)	Décret (dépenses accidentelles et	<ul style="list-style-type: none"> – Répartition pour les dotations de crédits globaux de la mission 	<ul style="list-style-type: none"> – Rapport du ministre chargé des finances pour les décrets de dépenses accidentelles

Tableau de synthèse pour les mouvements de crédits			
Type de mouvement	Acte réglementaire	Périmètre du mouvement	Plafonnement, limite et association du Parlement
+ art. 7	imprévisibles) Arrêté	« Provisions » ; – abondement des autres programmes (que sur le titre 2 pour l'arrêté) ; – pas de répartition de crédits globaux en dehors du budget général.	et imprévisibles ; – publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) avec rapport et compte rendu dans le RAP.
Fonds de concours (art.17-1)	Arrêté de rattachement de crédit	– Au niveau du programme (ou dotation) selon l'intention de la partie versante.	– De même montant que la recette encaissée ; – ouverture de crédits en AE et en CP. Ces règles sont détaillées dans le manuel MP5 (exécution des recettes non fiscales).
Attribution de produits (art. 17-3)	Décret	– Recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État ; – affectation des crédits ouverts au service concerné.	– Selon les règles applicables aux fonds de concours ; – de même montant que la recette encaissée ; – ouverture de crédits en AE et en CP. Ces règles sont détaillées dans le manuel MP5 (exécution des recettes non fiscales).
Rétablissement de crédits (art.17-4)	Acte comptable	– Rétablissement des crédits à hauteur des restitutions au Trésor des sommes payées indûment ou des remboursements d'avance ; – rétablissement des crédits au titre des cessions entre services de l'État ; – peut concerner l'ensemble du budget de l'État.	– Pas de rétablissement de crédits sur le titre 2 si la dépense initiale du ministère cédant a été réalisée à partir d'un autre titre. Ces règles sont détaillées dans le manuel MP5 (exécution des recettes non fiscales).

Tableau de synthèse pour les mouvements de crédits			
Type de mouvement	Acte réglementaire	Périmètre du mouvement	Plafonnement, limite et association du Parlement
Fongibilité asymétrique	Acte de gestion	<ul style="list-style-type: none"> Crédits de titre 2 redéployés vers les titres 3, 5, 6 et 7 au sein d'un même programme. 	<ul style="list-style-type: none"> La fongibilité asymétrique s'apprécie au seul niveau du programme. Au niveau du BOP, les crédits des titres 3, 5, 6 ou 7 peuvent abonder des crédits du titre 2 dans la mesure où ce mouvement ne conduit pas à dépasser le plafond du titre 2 du programme.

Les mouvements de crédits en cours d'exercice sont davantage encadrés dans le régime de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que sous l'ordonnance de 1959. Il s'agit d'une des conséquences de la globalisation des crédits par programme qui doit normalement réduire le nombre et la masse des mouvements réglementaires de crédits. Une partie des mouvements de crédits entre titres ou entre chapitres a vocation à être remplacée par de simples actes de gestion au sein des programmes désormais fongibles.

L'ensemble de ces mouvements de crédits (en AE, CP et ETPT) impacte la programmation détaillée par activité, y compris les trois procédures réglementaires permettant d'assurer une affectation de recette à une dépense au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial (fonds de concours, attribution de produits et rétablissement de crédits en atténuation de dépense) qui sont décrites dans le manuel MP5 « Exécution des recettes non fiscales ».

Dans l'ensemble, les mouvements de crédits sont soumis à de nouvelles obligations comme le respect du principe de la fongibilité asymétrique et la publication des actes (sauf exception pour les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères, art.56 de la LOLF). Pour certains types de mouvements, ils sont soumis à un plafonnement en pourcentage des crédits initiaux et à une information préalable des Commissions des finances et des commissions concernées et à un compte rendu a posteriori (dans les rapports annuels de performances art.54-4 de la LOLF et dans les annexes informatives des collectifs budgétaires art.53-3 de la LOLF). Enfin, les décrets d'avance sont transmis pour avis à ces Commissions.

De façon générale, les mouvements de crédits LOLF seront réalisés en autorisations d'engagement et crédits de paiement. De plus, à l'exception des décrets d'avance, ils ne peuvent conduire à créer de nouveaux programmes. Enfin, les mouvements de crédits les plus usuels (transferts, virements) s'apprécient par rapport aux périmètres ministériels et non par rapport aux missions.

Un certain nombre de rappels sur la délégation de gestion créée par le décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 et qui a fait l'objet d'une circulaire du 27 mai 2005 (n°1BCF-04-4959) est effectué dans la partie du manuel MP3 (Exécution des dépenses) relative à l'organisation financière.

3.2.1. Transferts

Les transferts sont notamment régis par l'article 12 : « des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre ministères concernés. ».

La procédure du transfert de crédits permet de modifier le ministère chargé de l'exécution de la dépense, mais les crédits transférés le restent pour un objet déterminé c'est-à-dire pour financer une action qui pouvait être financée par le programme d'origine.

Aucun plafond ne limite les transferts, y compris de dépenses de personnels d'un programme d'un ministère vers un autre programme d'un autre ministère, mais, en revanche, la procédure des transferts en gestion est limitée par rapport aux transferts sous le régime de l'ordonnance de 1959 :

- les transferts ne peuvent se faire qu'entre ministères différents et non pas entre programmes d'un même ministère (cette condition est plus restrictive que sous l'ordonnance qui parlait de « services » éventuellement au sein d'un même ministère) ;
- les transferts sont réalisés par décret (et non plus par arrêté du ministre des finances) ;
- le décret de transfert est soumis à une obligation d'information des commissions des finances des deux assemblées ainsi que des autres commissions compétentes au fond préalablement à la publication au Journal Officiel. Cette procédure d'information se traduit par un courrier au président de chaque commission et au rapporteur général de chaque commission des finances assorti du projet de décret. Pratiquement, cette information est effectuée lors de l'envoi du décret au Secrétariat général du Gouvernement pour signature et publication ;
- le décret de transfert est publié au Journal Officiel avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances (sauf exception pour les sujets à caractère secret, art.56) ;
- l'utilisation des crédits transférés sera justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP) : l'art. 54-4° prévoit que les RAP devront comporter la « justification pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées » et, en particulier, un compte rendu spécial expliquant « l'utilisation des crédits virés ou transférés ». Le compte rendu d'exécution doit permettre de rendre compte sur le programme d'origine de l'utilisation des crédits, et, s'agissant des transferts, notamment de contrôler *a posteriori* que l'objet des crédits transférés n'a pas été dénaturé. Au moment des collectifs, des tableaux récapitulent les mouvements réglementaires de crédits, dont les transferts (art.53-3).

L'article 7-IV précise que les crédits mis à la disposition des ministres ne peuvent être modifiés par cette procédure qu'« à titre exceptionnel ». Il n'est pas souhaitable que cette procédure soit utilisée de façon prévisible et récurrente car elle ne correspond pas à l'esprit de la LOLF qui demande d'identifier un même responsable pour la budgétisation et la gestion des crédits.

Les transferts ne peuvent pas conduire à remettre en cause la règle de la fongibilité asymétrique : aucun transfert « ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre » (art.12-IV). Par ailleurs, il convient de souligner que les transferts peuvent s'accompagner de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés puisqu'ils permettent des « transports » de crédits entre

ministères différents. En revanche, ils ne peuvent pas conduire à augmenter le plafond des emplois autorisés sur l'ensemble du budget.

Les transferts ne peuvent pas conduire à créer des programmes non prévus en loi de finances (art.12-IV).

Les transferts entre le budget général d'une part, et un budget annexe ou un compte spécial d'autre part, que ce soit dans un sens ou dans l'autre sont prohibés (art.18 et art.20).

Les transferts ne peuvent porter sur des crédits évaluatifs (charges de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements et mise en jeu des garanties accordées par l'État). Ces crédits sont portés par des programmes spécifiques (art.10).

Si la procédure peut faciliter ponctuellement la mise en œuvre de gestions interministérielles des effectifs et des crédits, pratiquement, l'encadrement de la procédure incite à en réduire l'usage. En particulier, il est conforme à l'esprit de la loi de limiter les transferts notamment en début de gestion.

Les décrets de transfert dans Farandole

Les décrets de transfert sont saisis dans l'application Farandole par la direction du Budget. Il appartient aux services gestionnaires d'un programme de préparer un dossier de demande de transfert qui doit comporter une note de présentation qui servira au rapport de motivation, une fiche de situation des programmes concernés par le transfert en distinguant le titre 2 avec, le cas échéant, une fiche de situation des ETPT, et de les adresser à l'autorité chargée du contrôle financier dont ils relèvent pour avis motivé.

La demande de transfert est traitée par la direction du Budget qui s'assure du respect des règles en matière de décret de transfert et de la disponibilité des crédits. Elle transmet au Cabinet du ministère chargé du budget qui recueille le contreseing du ou des ministère(s) et communique le projet de décret au Secrétariat général du Gouvernement pour signature et publication au J.O. avec le rapport de motivation. Le Parlement est informé préalablement. Une fois le décret publié, la direction du Budget rend effectif le mouvement de crédit dans l'application Farandole, procède au déversement dans le système d'information Chorus (ACCORD-LOLF en trajectoire) et informe le ministère de la réalisation du mouvement.

3.2.2. Virements

Les virements sont notamment régis par l'article 12 : « des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés. »

Les virements modifient davantage l'autorisation parlementaire que les transferts puisqu'ils permettent des modifications de l'objet de l'autorisation de dépense (dans le respect des règles de fongibilité asymétrique).

La procédure de virement doit respecter un certain nombre de règles :

- les virements ne peuvent se faire qu'entre programmes d'un même ministère ;
- les virements sont réalisés par décret ;
- au cours d'une même année, le cumul en valeur absolue des virements de crédits (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) doit respecter une limite de 2 %

des crédits ouverts en loi de finances tant sur le programme d'origine que sur le programme qui reçoit les crédits ;

- Pour les virements qui se font à partir du titre 2 d'un programme, le cumul en valeur absolue des virements de crédits (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) doit en outre respecter une limite de 2 % des crédits ouverts en loi de finances sur le titre 2 de chacun des programmes concernés ;
- Le décret de virement est soumis à une obligation d'information des commissions des finances des deux assemblées ainsi que des autres commissions compétentes au fond préalablement à la publication au Journal Officiel. Cette procédure d'information se traduit par un courrier au président de chaque commission et au rapporteur général de chaque commission des finances assorti du projet de décret. Pratiquement, cette information est effectuée lors de l'envoi du décret au Secrétariat général du Gouvernement pour signature du Premier ministre et publication ;
- Le décret de virement est publié au Journal Officiel avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances (sauf exception pour les sujets à caractère secret, art.56) ;
- L'utilisation des crédits virés sera justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP) : l'art. 54-4° prévoit que les RAP devront comporter la « justification pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées » et, en particulier, un compte rendu spécial expliquant « l'utilisation des crédits virés ou transférés ». Au moment des collectifs, des tableaux récapitulent les mouvements réglementaires de crédits dont les virements (art.53-3°).

L'article 7-IV précise que les crédits mis à la disposition des ministres ne peuvent être modifiés par cette procédure qu'« à titre exceptionnel ».

Les virements ne peuvent pas conduire à remettre en cause la règle de la fongibilité asymétrique : aucun virement « ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre » (art.12-IV). Les virements ne peuvent donc concerner que des mouvements du hors titre 2 à hors titre 2, des mouvements de titre 2 à titre 2 et des mouvements du titre 2 d'un programme vers le hors titre 2 d'un autre programme.

Par ailleurs, les virements n'ont pas d'incidence sur la répartition par la loi de finances initiale des emplois autorisés puisque le mouvement intervient au sein d'un même ministère et que le plafond d'emploi est fixé par ministère.

Les virements ne peuvent pas conduire à créer des programmes non prévus en loi de finances (art.12-IV).

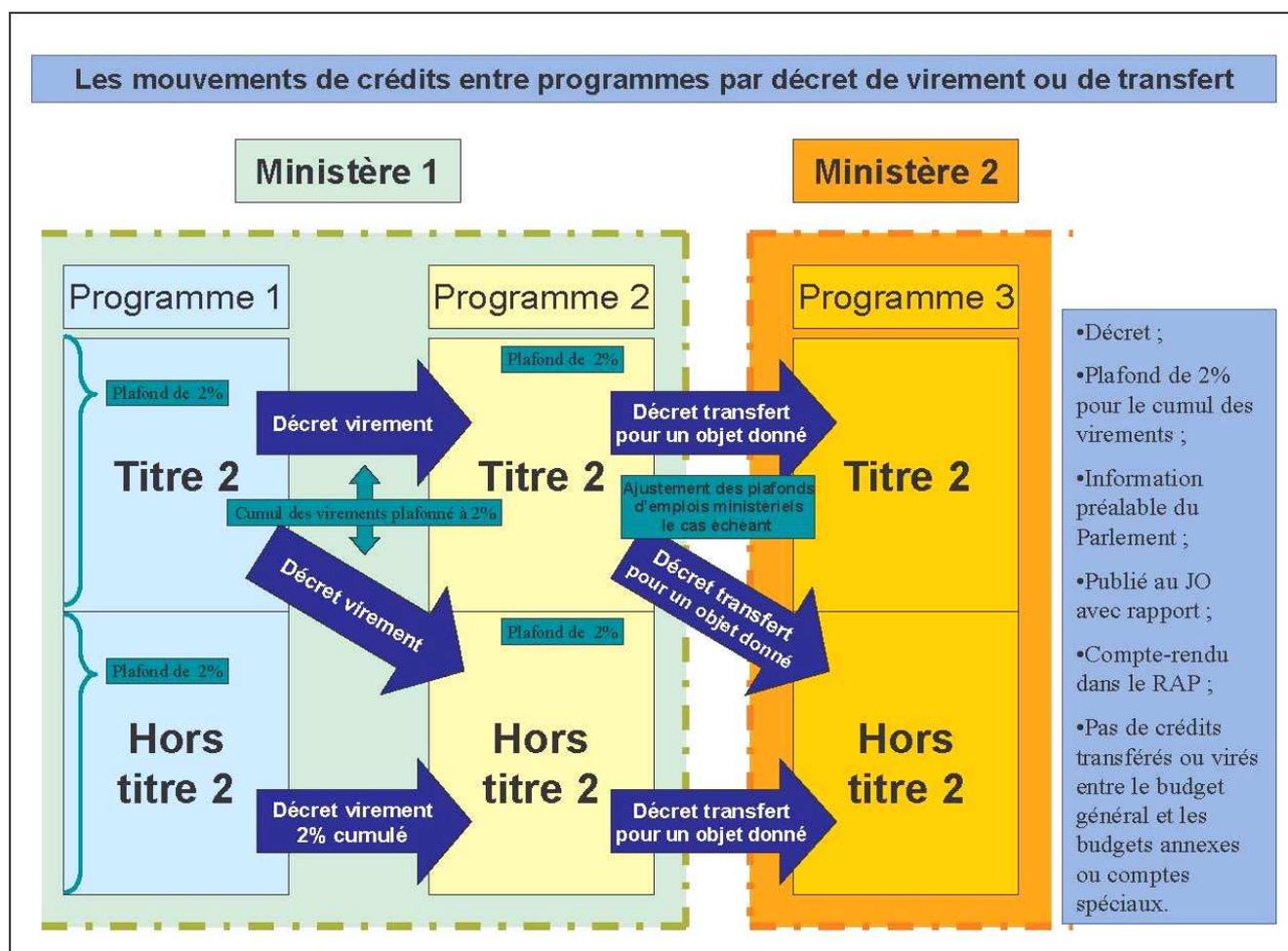
Les virements entre le budget général d'une part, et un budget annexe ou un compte spécial d'autre part, que ce soit dans un sens ou dans l'autre sont prohibés (art.18 et art.20).

Les virements ne peuvent porter sur des crédits évaluatifs (charges de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements et mise en jeu des garanties accordées par l'État). Ces crédits sont portés par des programmes spécifiques (art.10).

Les décrets de virement dans Farandole

Les décrets de virement sont saisis dans l'application Farandole par la direction du Budget. Il appartient aux services gestionnaires d'un programme de préparer un dossier de demande de virement qui doit comporter une note de présentation qui servira au rapport de motivation, une fiche de situation des programmes concernés par le virement en distinguant le titre 2 et de l'adresser à l'autorité chargée du contrôle financier dont ils relèvent pour avis motivé.

La demande de virement est traitée par la direction du Budget qui s'assure du respect des règles en matière de décret de virement et de la disponibilité des crédits. Elle transmet au Cabinet du ministère chargé du budget qui recueille le contreseing du ou des ministère(s) et communique le projet de décret au Secrétariat général du Gouvernement pour signature et publication au J.O. avec le rapport de motivation. Le Parlement est informé préalablement. Une fois le décret publié, la direction du Budget rend effectif le mouvement de crédit dans l'application Farandole, procède au déversement dans le système d'information Chorus (ACCORD-LOLF en trajectoire) et informe le ministère de la réalisation du mouvement.



3.2.3. Annulations

Le régime des décrets d'annulation est fixé par l'article 14 : « I. - Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes

conditions. Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées. Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. »

Les décrets d'annulation peuvent être pris pour deux motifs (alternatifs) :

- soit pour prévenir une détérioration de l'équilibre : le décret d'annulation peut intervenir notamment lorsque le solde prévisionnel du budget de l'État est plus dégradé que celui prévu par la loi de finances initiale ;
- soit pour annuler des crédits devenus sans objet, ce qui suppose de s'assurer que les crédits à annuler sont effectivement disponibles et que l'annulation ne conduira pas à un ré-abondement inéluctable en fin de gestion et, en particulier, en loi de finances rectificative ;
- les annulations sont réalisées par décret ;
- les annulations se font au niveau de chaque programme en précisant le montant relatif aux dépenses de personnel (titre 2) ;
- le montant total des annulations réglementaires, y compris celles opérées par décret d'avance à compter de la gestion 2006, doit respecter une limite de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Ce plafond s'apprécie à partir de l'ensemble des crédits ouverts sur le budget de l'État par la loi de finances initiale et les éventuelles lois de finances rectificatives, qui regroupent les dépenses brutes du budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) ;
- le décret d'annulation est soumis à une obligation d'information des Commissions des finances des deux assemblées ainsi que des autres commissions compétentes au fond préalablement à la publication au Journal Officiel. Cette procédure d'information se traduit par un courrier au président de chaque commission et au rapporteur général de chaque commission des finances assorti du projet de décret. Pratiquement, cette information est effectuée lors de l'envoi du décret au Secrétariat général du Gouvernement pour signature et publication ;
- le décret d'annulation est publié au Journal Officiel avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances (sauf exception pour les sujets à caractère secret, art. 56) ;
- Les crédits annulés devront être mentionnés dans le rapport annuel de performances (RAP, art. 54-4). Par ailleurs, dans les collectifs, des tableaux récapitulent les mouvements réglementaires de crédits, dont les décrets d'annulation.

Les annulations ne peuvent pas porter sur des crédits évaluatifs (charges de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements et mise en jeu des garanties accordées par l'État). Ces crédits sont portés par des programmes spécifiques (art.10).

3.2.4. Avances gagées

L'article 13 prévoit le régime des décrets d'avance : « En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires

sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

« La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné. »

« La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. »

« En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement. »

Les avances gagées consistent à ouvrir des crédits supplémentaires sur des programmes sans affecter l'équilibre budgétaire grâce à une annulation de crédits ou à la constatation de recettes supplémentaires concomitantes.

- Les avances gagées sont réalisées par décret. Il doit préciser au sein du même texte les crédits ouverts et les crédits annulés ou les recettes supplémentaires constatées dans l'hypothèse où le gage serait constitué par des recettes supplémentaires. Dans l'hypothèse la plus courante d'un gage par annulations de crédits, il s'agira donc d'un décret portant ouverture de crédits à titre d'avance et d'annulation de crédits. Ce décret comportera un tableau d'ouvertures de crédits (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et un tableau d'annulations de crédits (en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Les montants seront indiqués au niveau du programme en distinguant les crédits de titre 2 de ceux des autres titres.
- L'ouverture de crédits peut être gagée par la constatation d'une recette supplémentaire. Le rapport de motivation devra alors justifier que ces recettes sont constatées au-delà des évaluations des lois de finances de l'année considérée.
- Lorsque les ouvertures ne sont pas gagées par des recettes supplémentaires, les annulations sont égales aux ouvertures proposées.
- Le cumul des ouvertures de crédits par décrets d'avance « gagées » est limité à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Ce plafond intègre les crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits.
- Le projet de décret d'avance est soumis à l'avis des commissions des finances des deux assemblées. Elles disposent d'un délai de 7 jours à compter de la notification pour rendre cet avis ; au-delà de ce délai, l'absence d'avis équivaut à une position favorable. Cet avis des commissions des finances est consultatif. Pratiquement, le projet de décret et le rapport au Premier ministre devront être adressés aux présidents et rapporteurs généraux des deux Commissions des finances.
- Dans l'hypothèse où le Premier ministre déciderait de modifier le projet de décret d'avance pour tenir compte par exemple d'un avis défavorable d'une ou des deux commissions des finances, le projet de décret modifié ne fait pas l'objet d'une nouvelle consultation. L'urgence et l'absence d'obligation d'avis conforme justifient cette procédure.

- Le projet de décret d'avance requiert l'avis du Conseil d'État. L'examen du texte en section des finances du Conseil d'État aura lieu, en pratique, à l'expiration du délai de 7 jours laissé aux Commissions des finances des assemblées pour rendre leur avis (le Conseil d'État exige en effet de disposer de l'avis des commissions des finances pour se prononcer sur le décret).
- Le décret d'avance est publié au Journal Officiel avec son rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances (sauf exception pour les sujets à caractère secret, art.56).
- La ratification des modifications apportées par les décrets d'avance est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les décrets d'avance, et notamment leurs gages, ne peuvent pas porter sur des crédits évaluatifs (charges de la dette de l'État, remboursements, restitutions et dégrèvements et mise en jeu des garanties accordées par l'État).

Un décret d'avance « non gagée » peut être établi « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ». Ce décret est pris en Conseil des ministres (signature du Président de la République). Il est soumis à une information préalable des Commissions des finances. Il est accompagné du dépôt immédiat ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement d'un projet de loi de finances rectificative proposant sa ratification. Cette procédure d'exception n'a toutefois été utilisée qu'à trois reprises sous l'empire de l'ordonnance de 1959 (financement des élections présidentielles en 1974, sécheresse de 1976 et inondations du sud-ouest en 1977).

Les décrets d'avance gagée dans Farandole

Les décrets d'avance gagée sont saisis dans l'application Farandole par la direction du Budget. Il appartient aux services gestionnaires d'un programme de préparer un dossier de demande d'avance gagée qui doit comporter une note de présentation qui servira au rapport de motivation, une fiche de situation des programmes concernés par l'avance et le gage (en identifiant le titre 2 le cas échéant) ou de la recette supplémentaire, un tableau d'ouverture et un tableau d'annulations de crédits (ou tableau de recettes). Ils adressent ce dossier à l'autorité chargée du contrôle financier dont ils relèvent pour avis motivé.

Ce dossier est traité par la direction du Budget qui s'assure du respect des règles en matière de décret d'avance gagée et de la disponibilité des crédits à annuler et assure la présentation pour avis du projet au Conseil d'État. Les ministères peuvent, le cas échéant, être sollicités à ce stade. Puis la direction du Budget transmet le projet de décret au Secrétariat général du Gouvernement et s'assure de la transmission du texte aux Commissions des finances.

A l'échéance du délai de 7 jours, le Premier ministre modifie le cas échéant et signe, après avis du Conseil d'État, le projet de décret qui est publié au J.O. avec son rapport de motivation. Une fois le décret publié, la direction du Budget rend effectif le mouvement de crédit dans l'application Farandole, procède au déversement dans le système d'information Chorus (ACCORD-LOLF en trajectoire) et informe le ministère de la réalisation du mouvement.

3.2.5. Fonds de concours

Le rattachement des fonds de concours est régi par l'article 17 : « Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État.

« Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

« Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

« L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. »

La procédure de rattachement de fonds de concours fait partie, avec l'attribution de produits et les rétablissements de crédits, des trois procédures réglementaires permettant d'assurer une affectation de recette à une dépense au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. Le rattachement d'un fonds de concours permet d'ouvrir sur un programme un crédit supplémentaire d'un montant égal à la recette encaissée.

Les fonds de concours sont versés par des personnes morales ou physiques distinctes de l'État (la « partie versante ») pour concourir à des dépenses d'intérêt public ou au titre de legs et donations attribués à l'État. Il s'agit de fonds à caractère non fiscal.

La création d'un nouveau fonds de concours s'effectue sur la base d'une demande écrite du ministère précisant l'objet et la durée éventuelle à la direction du budget qui indique en retour les modalités de rattachement (programme et titre) ainsi que le code et le libellé du fonds.

Les comptables sont chargés de l'encaissement des fonds de concours qui sont « directement portés en recette au budget de l'État ».

L'art. 51-5° prévoit de faire figurer « une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours » dans les bleus budgétaires annexés aux PLF. Cette estimation est présentée par programme et par titre ainsi que, sur l'axe par destination, par action.

- Le rattachement des crédits de fonds de concours se fait par un arrêté du ministre chargé des Finances qui permet l'ouverture de crédits supplémentaires sur les programmes « de même montant » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à l'exception des opérations d'investissement cofinancées pour lesquelles les ouvertures d'AE peuvent être réalisées dès l'émission du titre de perception et les CP après l'encaissement des fonds. Ce dispositif d'autorisations d'engagement préalables est prévu par le décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007, pris pour l'application du II de l'article 17 de la LOLF.
- L'emploi des fonds ainsi rattachés doit respecter l'intention de la partie versante dans les conditions fixées par le décret précité. En particulier, sauf stipulation contraire, un compte rendu de gestion est établi annuellement par l'ordonnateur intéressé. Il est adressé à la partie versante à la fin du mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire. A cet effet, une restitution est prévue dans Chorus [FR1].
- L'arrêté de rattachement est réalisé par programme et en indiquant la répartition entre le « titre 2 » et les « autres titres ».
- Le rattachement peut concerner tous les programmes du budget de l'État (y compris les budgets annexes et les comptes spéciaux) et les dotations.

- Le rattachement de fonds de concours peut s’opérer sur tous les titres.
- Une récapitulation périodique des ouvertures de crédits au titre du rattachement des fonds de concours est mentionnée au Journal Officiel.
- Exception faites des dotations, l’utilisation des crédits ouverts au titre du rattachement de fonds de concours est justifiée dans le rapport annuel de performances (RAP) : l’art.54 prévoit que les RAP devront comporter la « justification pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées » et que des annexes explicatives présenteront « l’écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ». Au moment des collectifs, des tableaux récapitulant les mouvements réglementaires de crédits comprendront également les rattachements de crédits par voie de fonds de concours (art.53-3).

Les crédits de fonds de concours non utilisés sont reportés de droit en AE-CP sur le même programme, ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

3.2.6. Attributions de produits

Le rattachement des attributions de produits est régi par l’article 17-III : «Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l’État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l’objet d’une procédure d’attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné. »

La création d’une attribution de produits s’effectue après publication des textes réglementaires :

- un décret en Conseil d’État autorisant la perception d’une rémunération au titre des prestations régulièrement fournies par un service de l’État (art. 4 de la LOLF) ; ce décret doit, sous peine de caducité, être ratifié dans la plus prochaine loi de finances afférente à l’année concernée ;
- un décret simple, pris sur le rapport du ministre chargé des finances (en pratique, par le ministre chargé du budget, conformément au décret d’attributions), attribuant le produit des recettes correspondantes au ministère concerné (article 17-III).

Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables, à l’exception de celles prévues par le décret n°2007-44 du 11 janvier 2007 (ouverture d’AE préalables et comptes rendus de gestion à la partie versante). Ainsi :

- le rattachement d’attribution de produits se fait par un arrêté du ministre chargé des Finances qui permet l’ouverture de crédits supplémentaires sur les programmes « de même montant » en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ;
- l’arrêté de rattachement est réalisé par programme et en indiquant la répartition entre le « titre 2 » et les « autres titres » ;
- le rattachement peut concerner tous les programmes du budget de l’État (y compris les budgets annexes et les comptes spéciaux) et les dotations ;
- le rattachement peut s’opérer sur tous les titres, et s’agissant du titre 2 sous les mêmes conditions que pour les fonds de concours, conditions définies par le Conseil d’État dans son avis du 7 juillet 2005 :

- « a) les dépenses, objet de ces fonds de concours, devront avoir été prévues dans la loi de finances de l'année et les emplois concernés devront avoir été intégrés dans les plafonds d'emplois spécialisés par ministère prévus par le III de l'article 7 et dans le plafond d'autorisation des emplois mentionné au 6° du I de l'article 34 ;
- « b) les crédits ouverts en cours d'année ne pourront excéder les plafonds fixés par le Parlement ;
- « c) les prévisions de recettes de fonds de concours figurant en loi de finances et concourant à l'équilibre financier devront se conformer au principe de sincérité budgétaire énoncé par l'article 32 de la loi organique. »

Les reports de crédits d'attributions de produits non consommés sont soumis au plafond de 3 % des crédits de LFI par programme (article 15-III de la LOLF).

Toutefois, les outils informatiques ne permettant pas de distinguer la consommation des crédits d'attributions de produits, les règles de reports des crédits de fonds de concours sont appliquées aux attributions de produits.

Le rattachement des fonds de concours et attributions de produits dans Farandole

En pratique, l'ordonnateur du programme bénéficiaire du fonds de concours émet un ordre de recettes à l'encontre de la partie versante qui effectue le versement auprès du comptable chargé du recouvrement. Toutefois, lorsque le versement est effectué spontanément par la partie versante, le comptable du domicile du débiteur demande l'émission de l'ordre de recettes à l'ordonnateur ; pour les fonds européens sous maîtrise d'ouvrage de l'État, le CBCM du MINEIE, unique point d'entrée des flux, transfère les fonds au CBCM du ministère bénéficiaire, lequel demande l'émission de l'ordre à l'ordonnateur.

Les rattachements de fonds de concours et d'attributions de produits sont ensuite effectués par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée. Par délégation de signature, les arrêtés sont signés par le comptable centralisateur des comptes de l'État (CCCE) qui en informe les ministères concernés. Les rattachements sont calculés dans l'application GFC, gérée par le département informatique du CCCE, puis, après ouverture des crédits correspondants, déversés dans l'application Farandole gérée par la direction du budget, qui procède ensuite au déversement dans le système d'information Chorus (ACCORD-LOLF en trajectoire).

3.2.7. Rétablissements de crédits

Les rétablissements de crédits sont régis par l'article 17-4 : « peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances : 1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ; 2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. »

Le rétablissement de crédits n'est pas à proprement parler un mouvement de crédits, mais une procédure comptable d'annulation d'une dépense : elle ne modifie pas la répartition des crédits, mais le montant des crédits disponibles. Le service créancier ne bénéficie d'aucune augmentation de ses crédits. La recette ne fait pas l'objet d'une ouverture de crédits mais vient annuler la dépense préalable en reconstituant les crédits consommés à hauteur des remboursements obtenus.

La procédure de rétablissement de crédits fait partie, avec les fonds de concours et les attributions de produits, des procédures réglementaires permettant d'assurer une affectation

de recette à une dépense au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Le montant du disponible est mis à jour suite à l'encaissement de la recette.

Pour les budgets annexes, l'opération ne doit pas relever de leur activité économique essentielle. Dans le cas contraire, l'affectation est réalisée par inscription du remboursement à une ligne de recettes du budget annexe.

Cette procédure concerne :

- les restitutions au Trésor de sommes payées indûment provenant de tiers ou de services de l'État, tant en administration centrale qu'entre les services déconcentrés ;
- les rétablissements de crédits au titre des cessions entre services de l'État y compris les prestations entre services de l'État tant en administration centrale qu'en services déconcentrés. En revanche, les prestations fournies à des tiers relèvent de la procédure d'attributions de produits.

Les rétablissements de crédits relèvent d'une procédure comptable qui ne donne pas lieu à un acte réglementaire spécifique et qui est de la compétence du département comptable ministériel. Cette procédure, qui ne change ni la nature, ni la destination de la dépense, n'est soumise ni à un plafond, ni à une information préalable, ni à une obligation de publication, ni à une justification dans le RAP ou dans un collectif.

L'article 7-IV précise que les crédits mis à la disposition des ministres ne peuvent être modifiés par cette procédure qu'« à titre exceptionnel ».

En matière de dépenses de personnel, la procédure du rétablissement de crédits concernera principalement le reversement de sommes payées indûment et le remboursement de mise à disposition. L'imputation budgétaire du rétablissement de crédits, pour le ministère cédant comme pour le ministère cessionnaire, doit être identique à celle de la dépense initiale du ministère cédant.

En matière de dépenses de personnel, le rétablissement de crédit peut intervenir sans limitation de durée par rapport à la dépense initiale.

Les rétablissements de crédits par atténuation de dépense dans Chorus (ACCORD-LOLF et/ou NDL en trajectoire)

En Dans Chorus, le rétablissement de crédits par atténuation de dépense est mécanique suite à l'extinction de la créance par le comptable.

En trajectoire, dans ACCORD-LOLF et/ou NDL, la procédure est la suivante :

- **La procédure comptable de rétablissement de crédits par atténuation de dépense est de la compétence du département comptable ministériel qui réalise ces actes comptables dans ACCORD et/ou NDL.**
- **Il appartient aux services gestionnaires d'un programme de préparer un dossier de demande de rétablissement de crédits par atténuation de dépense qui doit comporter une note de présentation identifiant notamment la dépense d'origine, une fiche de situation des programmes concernés par le rétablissement en distinguant le titre 2 et de l'adresser à l'autorité chargée du contrôle financier dont ils relèvent pour visa.**
- **Ce dossier est traité par le comptable qui s'assure du respect des règles en matière de rétablissement de crédits par atténuation de dépense. Il procède au rétablissement de crédits ACCORD et/ou NDL et informe le ministère de la réalisation du mouvement.**

3.2.8. Décrets et arrêtés de répartition

Plusieurs types d'actes de répartition de crédits sont prévus par le texte organique :

- Pour mémoire, le décret de répartition pris au moment de la promulgation de la loi de finances ne correspond pas à un mouvement de crédits : c'est cette répartition qui fait ensuite l'objet des mouvements réglementaires de crédits limitativement énumérés. Ainsi, l'article 44 prévoit que dès la promulgation de la loi de finances, le Gouvernement prend des décrets de répartition portant répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial et fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.
- Le décret ou l'arrêté de répartition pour les dotations de crédits globaux inscrites dans la mission « Provisions » constitue un type de mouvement de crédit particulier qui permet d'abonder en cours de gestion les autres programmes (mais non les autres dotations). Il convient de distinguer les deux dotations concernées car la répartition des crédits ne procède pas du même support réglementaire :
 - pour la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles : « en tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. » (art.11). Le recours au décret est justifié par le souci d'éviter que cette répartition ne soit utilisée pour contourner le caractère limitatif des programmes ;
 - pour la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations : « les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel » (art.11).

L'article 7-IV précise que les crédits mis à la disposition des ministres ne peuvent être modifiés par cette procédure qu'« à titre exceptionnel ».

Les décrets et les arrêtés de répartition sont publiés au Journal Officiel avec, le cas échéant, leur rapport de motivation préparé par le ministre chargé des finances (sauf exception pour les sujets à caractère secret, art.56).

Au moment des collectifs, des tableaux récapitulent les mouvements réglementaires de crédits dont les décrets ou arrêtés de répartition pour les dotations de crédits globaux (art.53-3°).

Les décrets ou arrêtés de répartition de crédits globaux sur un budget annexe ou un compte spécial sont prohibés (art.18 et art.20).

3.2.9. La fongibilité asymétrique

3.2.9.1. Définition de la fongibilité asymétrique

La fongibilité entre natures de dépenses au sein d'un programme est asymétrique :

- les crédits de personnel (titre 2) peuvent être redéployés pour réaliser des dépenses de fonctionnement (titre 3), d'investissement (titre 5) ou d'interventions (titre 6) ;

- les crédits des titres 3, 5 ou 6 peuvent être redéployés entre eux mais, en revanche, ils ne peuvent abonder les crédits de personnel (titre 2).

La fongibilité asymétrique s'apprécie au seul niveau du programme. Au niveau du BOP, les crédits des titres 3, 5 ou 6 peuvent abonder des crédits du titre 2 dans la mesure où ce mouvement ne conduit pas à dépasser le plafond du titre 2 du programme. Ce mouvement doit donc s'inscrire dans la limite des montants antérieurement redéployés du titre 2 vers les autres titres par d'autres BOP du même programme.

3.2.9.2. Au niveau du BOP

Pour exercer la fongibilité asymétrique et avant l'avis de l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF), le responsable de BOP doit requérir l'approbation :

- soit de la direction des affaires financières ;
- soit du responsable de programme.

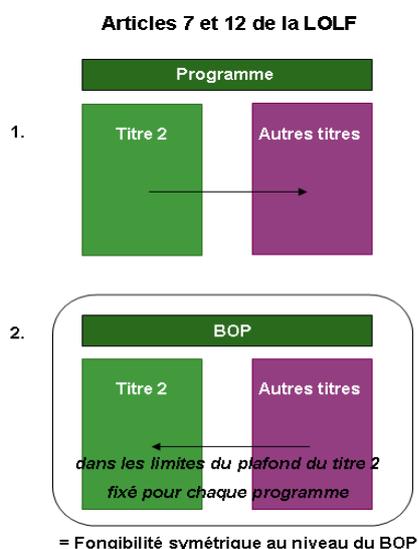
Avant de rendre un avis sur un projet de fongibilité asymétrique, l'ACCF s'assure de sa pertinence et des risques éventuels associés. L'avis est défavorable dans 2 cas :

- soit en cas d'absence de prévision d'exécution actualisée, aux niveaux du programme et du ministère, permettant d'apprécier les risques de bouclage au titre 2 ;
- soit lorsque la fongibilité asymétrique résulte uniquement d'un effet d'aubaine et ne traduit pas un réel effort de gestion.

Si le responsable de BOP choisit de ne pas se conformer à un avis défavorable, il devra motiver sa décision auprès de l'ACCF.

L'enveloppe du titre 2 d'un responsable de BOP peut être abondée :

- si des crédits de titre 2 sont disponibles au niveau du programme et n'ont pas été mis à disposition d'autres responsables de BOP ;
- si l'enveloppe de titre 2 du programme est redéployée entre les BOP (le supplément apporté à un BOP est compensé par le retrait affectant un autre BOP).



Article 10 du Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005

Un avis préalable de l'ACCF* est indispensable sur tout projet de fongibilité asymétrique

* Autorité Chargée du Contrôle Financier

4. L'organisation financière associée à l'allocation et la mise à disposition des ressources

Cette partie a pour objectif d'identifier les scénarios possibles d'attribution des rôles et fonctions définis précédemment aux acteurs existants de l'organisation des ministères.

4.1. Principes directeurs des recommandations

Les recommandations sont fondées sur les principes directeurs suivants :

- responsabiliser les acteurs sur leur cœur de métier,
- développer le dialogue de gestion et expliciter les modalités de collaboration :
 - entre les responsables de BOP, le représentant interministériel du territoire et le contrôleur financier (dialogue horizontal),
 - entre les différents niveaux de responsabilité budgétaire (dialogue vertical),
 - entre les sphères opérationnelles, financières et ressources humaines (dialogue transversal),
- Optimiser l'organisation.

4.2. Recommandations en matière d'organisation financière

4.2.1. Les 4 grands types de fonctions budgétaires et leur positionnement au niveau programme/BOP/UO

Les fonctions associées au MP2 et décrites dans la partie 3 peuvent être regroupées en 4 grands types :

- fonctions décisionnelles / d'arbitrage :
 - arbitre supra-programmes,
 - responsable de programme (RPROG),
 - responsable de BOP (RBOP),
 - responsable d'UO (RUO),
- fonctions opérationnelles : responsable d'UO / responsable de service si l'UO regroupe plusieurs services,
- fonctions support :
 - responsable de la fonction financière,
 - responsable de la gestion des ressources humaines,
 - support budgétaire,
 - pilotage des crédits,

- fonctions de contrôle et d'audit :
 - contrôle interne,
 - contrôle budgétaire externe,
 - audit.

L'existence de ces 4 grands types de fonctions aux niveaux programmes, BOP et UO peut être schématisée de la manière suivante :

Type de fonctions	PROG	BOP	UO/ Service
Fonctions de décision / arbitrage	X	X	X
Fonctions opérationnelles			X
Fonctions de support	X	X	X
Fonctions de contrôle et d'audit	X	X	X

L'organisation budgétaire peut donc être représentée schématiquement de la manière suivante :

Type de fonctions	SUPRA-PROGRAMMES	PROG	BOP	UO/Service
Fonctions de décision / arbitrage	Resp. stratégie et arbitrages supra prog.	RPROG	RBOP	RUO
Fonctions opérationnelles				Responsable d'UO / service
Fonctions de support	Pilote du processus	Préparation et analyse budget et performance PROG	Préparation et analyse budget et performance BOP	Préparation et analyse budget UO
	Préparation et analyse budget et performance supra prog			
Fonctions de contrôle et d'audit	Contrôle/Audit Ministère	Contrôle/Audit PROG	Contrôle/Audit BOP	
	Contrôleur budgétaire externe ministère	Contrôleur budgétaire externe ministère	Contrôleur budgétaire externe ministère	

Dès lors que le BOP contient du titre 2, il convient de compléter cette organisation par les acteurs spécifiques au macro-processus de pilotage de la masse salariale et des emplois (MP8).

4.2.2. Préconisations générales

4.2.2.1. Fonctions de décision/arbitrage

Une chaîne de responsabilité fonctionnelle LOLF entre le RPROG, le RBOP et les services métier :

- Les RPROG sont les responsables fonctionnels des RBOP ;
- Les RPROG sont des responsables d'administration centrale. Ils sont responsables de la performance et du budget du programme, dont ils rendent compte au ministre. Ils peuvent être des responsables de fonctions opérationnelles ou de support, suivant la nature du programme (politique ou soutien). Ils fixent des objectifs et des cibles de résultats et attribuent des moyens budgétaires aux responsables de BOP pour la mise en œuvre du programme ;
- Les RBOP sont les responsables fonctionnels des responsables de service/VO chargés de la mise en œuvre du programme ;
- Les RBOP sont des responsables d'administration centrale, régionale ou départementale (suivant la cartographie des BOP), sachant que la logique budgétaire voudrait que le BOP se situe à un niveau supra départemental, afin que ses marges de manœuvre soient suffisantes pour être réelles. Les RBOP sont responsables du budget et de la performance du BOP et en rendent compte au RPROG. Ils fixent des objectifs et des cibles de résultats et attribuent des moyens budgétaires aux responsables d'VO pour la mise en œuvre du programme.

Une chaîne de responsabilité hiérarchique territoriale :

L'organisation hiérarchique de l'administration est calée sur le découpage géographique en régions et en départements, avec une responsabilité régionale et départementale interministérielle assumée par le préfet.

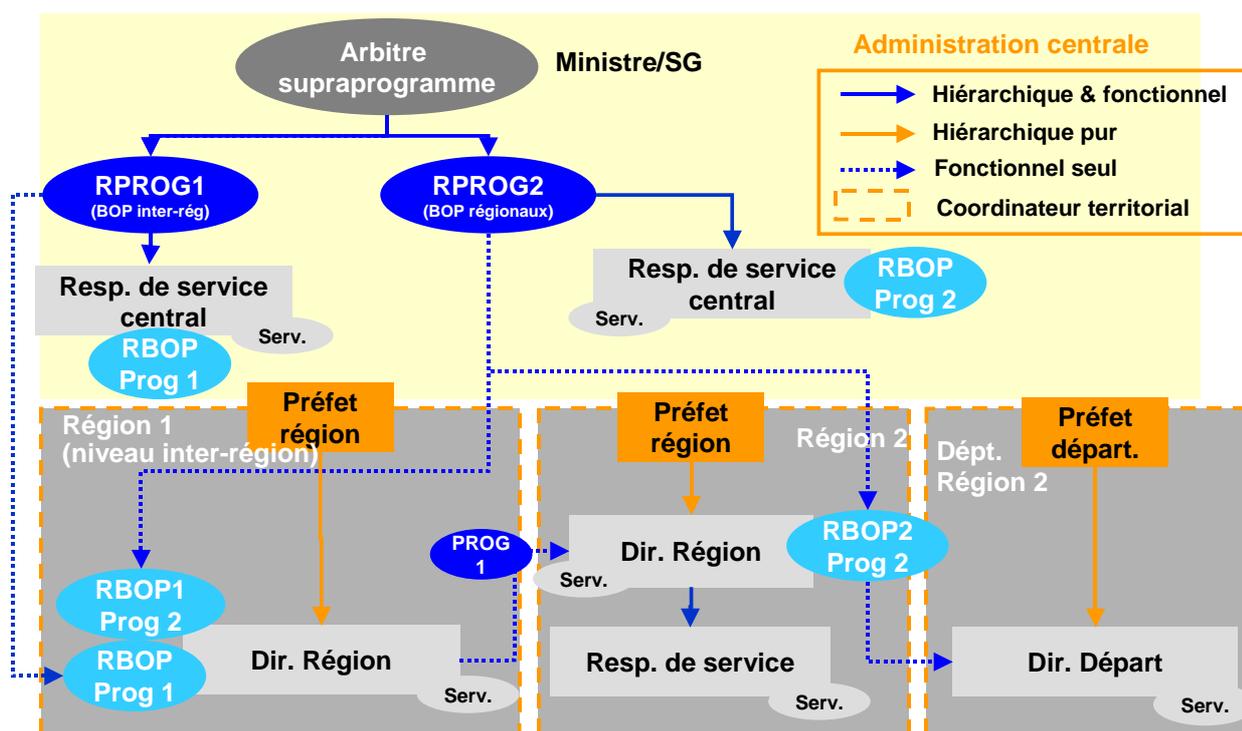
En tant que directeurs de services déconcentrés, les responsables de BOP et d'VO sont placés sous son autorité hiérarchique.

Les responsables d'VO locales tiennent leur compétence d'exécution des dépenses du préfet, ordonnateur secondaire de droit.

Au niveau déconcentré, le schéma d'organisation financière du BOP en VO est soumis à l'approbation du préfet (décret 2004) qui arrête en conséquence les délégations de signature d'ordonnancement nécessaires.

Positionnement des RBOP et articulation de la chaîne de responsabilités LOLF avec l'organisation territoriale : une organisation matricielle avec une ligne hiérarchique territoriale interministérielle et une ligne fonctionnelle ministérielle programme-BOP-VO/Service.

Le schéma suivant illustre l'organisation matricielle articulant les fonctions LOLF avec les acteurs existants :



Acteurs	Fonctions génériques dans le processus
Préfet	<ul style="list-style-type: none"> – Garant de la coordination de l'action de l'état au niveau territorial et à ce titre : <ul style="list-style-type: none"> ▪ communique aux responsables de programme les éléments permettant de prendre en compte les priorités territoriales (avis sur les projets de budget des services déconcentrés), ▪ est destinataire des éléments de suivi de l'exécution des services déconcentrés propose des mesures relatives à l'organisation des services déconcentrés. – Le préfet est l'autorité hiérarchique des services déconcentrés : il évalue les directeurs régionaux et départementaux (responsables de BOP et d'UO).
Directeur régional	– Responsable de BOP (ou d'UO si BOP central ou interrégional)
Directeur départemental	– Responsable de service / UO

Un circuit de délégation des compétences budgétaires indépendant de la chaîne de responsabilité fonctionnelle

Le circuit budgétaire de répartition des crédits est aujourd'hui calé sur la chaîne de responsabilité hiérarchique, via les délégations de signature de l'ordonnateur principal et secondaire.

4.2.2.2. Fonctions de support

En fonction de la taille des programmes et des BOP, **deux niveaux possibles de mutualisation** des fonctions de support budgétaire sont envisageables, au cas par cas, selon les ministères et les programmes :

- soit un service au niveau central uniquement ;
- soit un service de proximité pour un regroupement de BOP et d'UO lorsque l'organisation / la taille / les enjeux le justifient.

La fonction de pilote des CP devrait à terme être mutualisée au niveau ministère (prise en charge par la DAF) ou programme. A court terme, un pilotage au niveau BOP pourrait être retenu.

4.2.2.3. Fonctions de contrôle

Le **contrôle budgétaire externe** est assuré notamment par l'ACCF (autorité chargée du contrôle financier) :

- l'ACCF au niveau central pour le ministère, le programme, les BOP et UO centraux ;
- l'ACCF au niveau déconcentré pour les BOP déconcentrés.

Le contrôle budgétaire externe vise à contrôler la soutenabilité budgétaire des programmes et des BOP au niveau programme (couvrir le risque de recours à la réserve de précaution) et au niveau BOP (couvrir en priorité les dépenses obligatoires).

Le **contrôle interne et l'audit doivent être développés, y compris pour le contrôle de la soutenabilité budgétaire**, afin que les ministères soient responsabilisés sur la maîtrise des risques financiers à leur niveau :

- organisation et procédures permettant de couvrir les risques ;
- responsabilisation des acteurs ;
- mise en place de structures d'audit.

La DAF, les responsables de programme, de BOP et d'UO doivent prendre en compte la contrainte de soutenabilité budgétaire dans leurs décisions et s'assurer de la maîtrise du risque budgétaire. Au fur et à mesure de la mise en place de ce dispositif de contrôle interne et de la démonstration de son efficacité, le contrôle de soutenabilité budgétaire externe s'allège progressivement au profit d'une fonction d'audit et d'un contrôle *a posteriori* (contrôle par exception et suivi de l'exécution budgétaire).

4.2.3. Préconisations en matière d'attribution des rôles / fonctions aux acteurs

4.2.3.1. Le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes

La fonction de décideur de la stratégie et des arbitrages supra-programmes est une fonction de niveau « ministre ». Elle revient in fine au ministre mais pourra être confiée, pour le pilotage opérationnel des activités du MP2, au secrétaire général.

4.2.3.2. Le pilote du processus budgétaire

La fonction de pilote du processus budgétaire supra-programmes pourra être confiée selon l'organisation des ministères au DAF ou au secrétaire général. La fonction de pilote du processus budgétaire est relayée par le responsable de programme pour les BOP et par le responsable de BOP pour les UO.

4.2.3.3. Le responsable de programme

Les responsables de programme sont des responsables d'administration centrale. Ils peuvent être des responsables de fonctions opérationnelles ou de support, suivant la nature du programme (politique ou soutien). Ils rendent compte au responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes.

4.2.3.4. Le responsable de BOP

Le responsable de BOP rend compte au responsable de programme et pilote les responsables d'UO. Les responsables de BOP sont des responsables d'administration centrale ou déconcentrée (suivant la cartographie des BOP), sachant que **la logique budgétaire tend à situer le BOP à un niveau supra-départemental**, afin que ses marges de manœuvre soient réelles. Un même responsable ne peut être reconnu responsable de 2 BOP sur un même programme mais il peut être responsable de plusieurs BOP si ceux-ci relèvent de programmes différents.

4.2.3.5. Le responsable d'UO

Le responsable d'UO rend compte au responsable de BOP. Il est le cas échéant l'intermédiaire avec les responsables de service lorsque ces derniers participent à la programmation. Les responsables d'UO sont les responsables de l'exécution des dépenses désignés dans le SOF. L'unité opérationnelle est rattachée à un BOP et à un seul par programme (mais un service peut être plusieurs fois UO au titre de BOP différents).

4.2.3.6. Le responsable du pilotage des crédits du programme

La fonction de pilotage des crédits est confiée à la direction financière ou au responsable de programme au niveau central, au BOP et à l'UO au niveau déconcentré. Elle nécessite en tout état de cause des compétences spécifiques (budget et trésorerie).

4.2.3.7. La fonction de préparation et d'analyse « budget et performance ».

La fonction de préparation et d'analyse "budget et performance" peut exister à chaque niveau de responsabilité budgétaire.

La préparation et l'analyse "budget et performance" impliquent l'ensemble des acteurs assurant des fonctions de pilotage transversal (notamment : services budgétaires, services de contrôle de gestion, RH, achats, immobilier, SI, qualité, etc.). Cependant, les services budgétaires et de contrôle de gestion sont plus spécialement chargés de la coordination de ces travaux de préparation et d'analyse.

Selon les niveaux organisationnels et la complexité des enjeux, les fonctions budgétaires et de contrôle de gestion peuvent être ou non intégrées, totalement ou partiellement, au sein d'une même entité.

Lorsqu'elles sont disjointes, le partage des compétences se fait généralement selon le schéma suivant.

La fonction budgétaire est généralement plus spécialement chargée :

- de l'élaboration du projet de budget, de son actualisation, de la préparation de la notification et de la mise à disposition des crédits ;
- de l'analyse de l'exécution pour éclairer les décisions des responsables opérationnels, de l'actualisation de la programmation en fonction des décisions, de la préparation des dossiers pour les demandes de report, le projet de LFR ou les demandes de transfert / virement ;
- des contrôles portant sur la qualité des projets de budgets (exactitude et sincérité des données, soutenabilité, conformité des budgets aux instructions supra-programmes, pertinence des explications accompagnant le budget, correcte utilisation de la méthodologie JPE...), sur la traçabilité des décisions budgétaires prises, sur le correct traitement des données remontées.

La fonction de contrôle de gestion est généralement plus spécialement chargée :

- de l'élaboration du projet de performance ;
- de la production des tableaux de bord de pilotage et des commentaires associés, pour éclairer les décisions des responsables opérationnels ;
- des contrôles portant sur l'élaboration des projets de performance, et relatifs plus particulièrement à la justification de choix des objectifs et des indicateurs, à la correcte actualisation des cibles de résultats suite aux arbitrages portant sur la performance, et au correct traitement des éléments de performance remontés.

La préparation du dialogue de gestion est alors réalisée conjointement par les deux fonctions, sous l'autorité directe du responsable de Programme, de BOP, d'UO.

4.2.3.8. Le contrôleur budgétaire externe

Cette fonction est assumée par le CBCM pour les programmes, ainsi que pour les BOP et UO centraux, par le TPG de région ou de département pour les BOP et UO locaux.

5. Principaux textes

Ils sont identifiés dans le manuel de lecture des macro-processus.

6. Annexes

6.1. Annexe n°1 : le référentiel de programmation

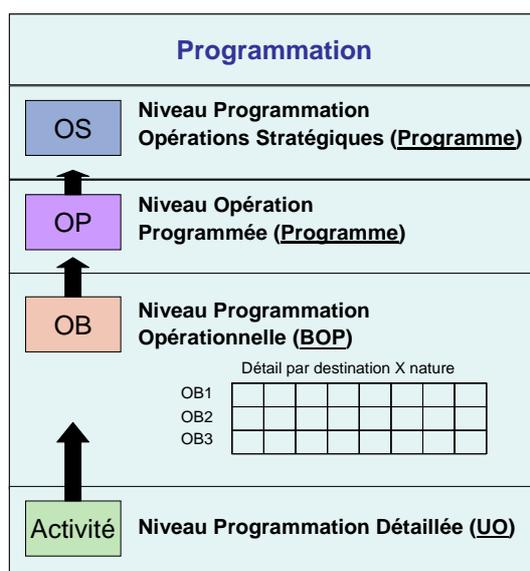
Structuration du référentiel d'activités dans Chorus :

Le référentiel de programmation est hiérarchisé en activités, opérations budgétaires (OB), opérations programmées (OP), opérations stratégiques (OS) :

- L'activité est l'élément structurant de la programmation (la « brique élémentaire » de la programmation) correspondant à une activité d'un service nécessitant la mobilisation de ressources (crédits et/ou ETPT) dans une UO, et/ou à une activité générant une recette. Elle peut être récurrente ou ponctuelle. L'activité est avant tout mobilisatrice de ressources humaines, elle peut par ailleurs mobiliser également des crédits. Chaque activité est rattachée à une action et une seule mais une action peut regrouper plusieurs activités.
- Une OB est un regroupement d'activités et permet de programmer, à un niveau opérationnel, un ensemble cohérent d'activités. Elle est rattachée à une (et une seule) OP.
- L'OP est un regroupement d'OB et permet de programmer, au niveau du programme, un ensemble cohérent d'activités à un niveau de consolidation supérieur au niveau opérationnel de l'OB. Elle est rattachée à une (et une seule) OS.
- L'OS est un regroupement d'OP qui permet de suivre, au niveau du programme, un regroupement d'activités constituant un niveau de pilotage stratégique.

Les niveaux de regroupements des activités (OB/OP/OS) permettent de disposer de différentes mailles de programmation plus ou moins agrégées répondant à des besoins de suivi plus ou moins fins. Ils sont facultatifs.

Le programme est l'élément supérieur regroupant le référentiel de programmation. Par conséquent les activités et les différents niveaux d'agrégats sont rattachés à un seul programme.



Comment définir les activités ?

Lorsque la structuration du programme en actions a été effectuée à partir d'une analyse des activités menées par les services, les actions peuvent servir de référentiels. Dans d'autres cas, lorsque la construction du programme a répondu à des approches moins directement structurées par les activités, une analyse préalable des activités est nécessaire.

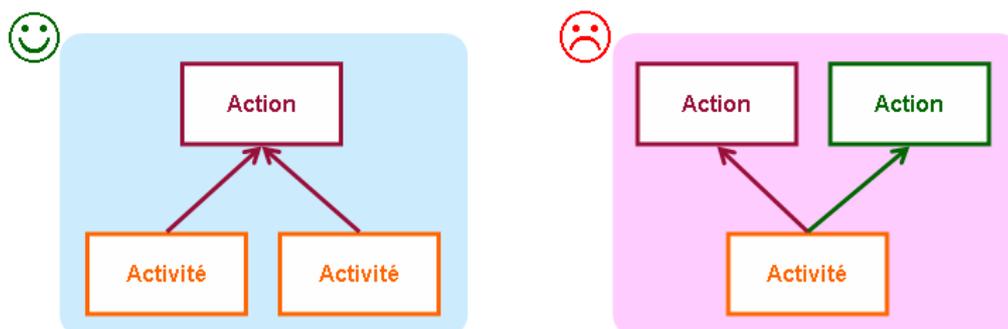
Le référentiel des activités est laissé à la libre définition des responsables de programmes : **une activité est rattachée à une action du programme considéré**, elle peut être propre à un service, mais la situation la plus fréquente est que l'activité référencée au niveau du programme est commune à plusieurs services et plusieurs BOP.

La « bonne » maille de gestion d'activité doit donc répondre à 2 critères :

- être imputable directement et sans ambiguïté lors de l'exécution ;
- correspondre à une brique de programmation signifiante (pour les responsables budgétaires BOP et UO, notamment dans le cas où UO et service (porteur de l'activité) sont distincts).

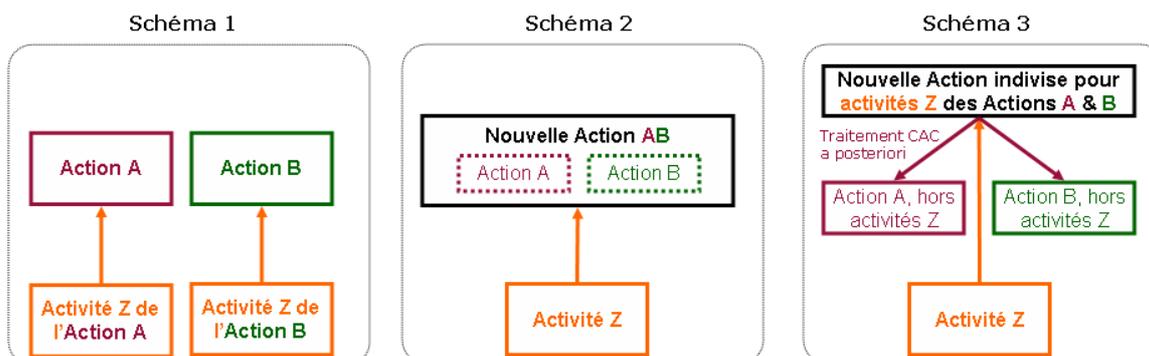
Les activités subdivisent généralement les destinations (actions, schéma de gauche).

Si dans une première approche, les activités d'un programme apparaissent communes à plusieurs actions (schéma de droite, exemple : l'activité d'hébergement pour le fonctionnement de structures communes regroupant des publics relevant d'actions distinctes d'un même programme), il est alors nécessaire de retravailler à la fois sur l'activité concernée et sur la nomenclature par destination.



Trois actions peuvent être envisagées afin de permettre l'articulation entre les référentiels :

- l'activité (Z) peut être découpée en deux activités (Z de l'action A et Z de l'action B) afin de renvoyer aux deux actions A et B (schéma 1) ;
- le référentiel Missions Programmes Actions (MPA) peut être revu afin que les deux actions A et B soient fusionnées en une seule action AB à laquelle est rattachée l'activité Z (schéma 2) ;
- à défaut, une nouvelle action indivise peut être créée afin de rassembler l'activité Z commune aux actions A et B, le périmètre budgétaire de ces dernières étant alors revu pour en exclure les ressources consommées par l'activité Z. *A posteriori*, une reventilation entre les actions peut être réalisée (schéma 3) si l'on souhaite estimer les actions A et B y compris activité Z.



Enfin, l'établissement d'un référentiel ministériel nécessite également une mise en cohérence :

- pour toutes les entités (UO / service) menant des métiers analogues, les activités devraient être les mêmes (activités de support, activités métiers identiques dans les structures géographiques différentes...);
- l'activité peut devenir ainsi un critère de comparaison entre services exerçant les mêmes métiers.

L'articulation du référentiel de programmation et du référentiel M/P/A (Mission – programme – Action)

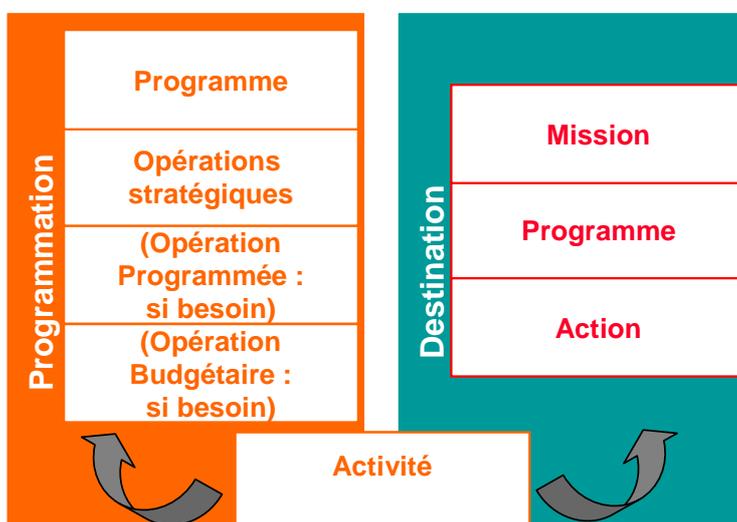
L'axe programmation (OS/OP/OB/activités) est distinct de l'axe destination (MPA) :

- la notion d'OP est nécessaire pour définir dans le temps le financement de grands projets (qui se déclineront au fur et à mesure de leur concrétisation par des projets opérationnels financés par des opérations budgétaires) indépendamment de la nomenclature MPA ;
- une OB n'est pas une subdivision de l'action ; elle contribue à l'action dans le cadre d'un BOP mais n'est pas une description des actions d'un programme ; dans le cas le plus général, une OB peut correspondre à plusieurs actions.

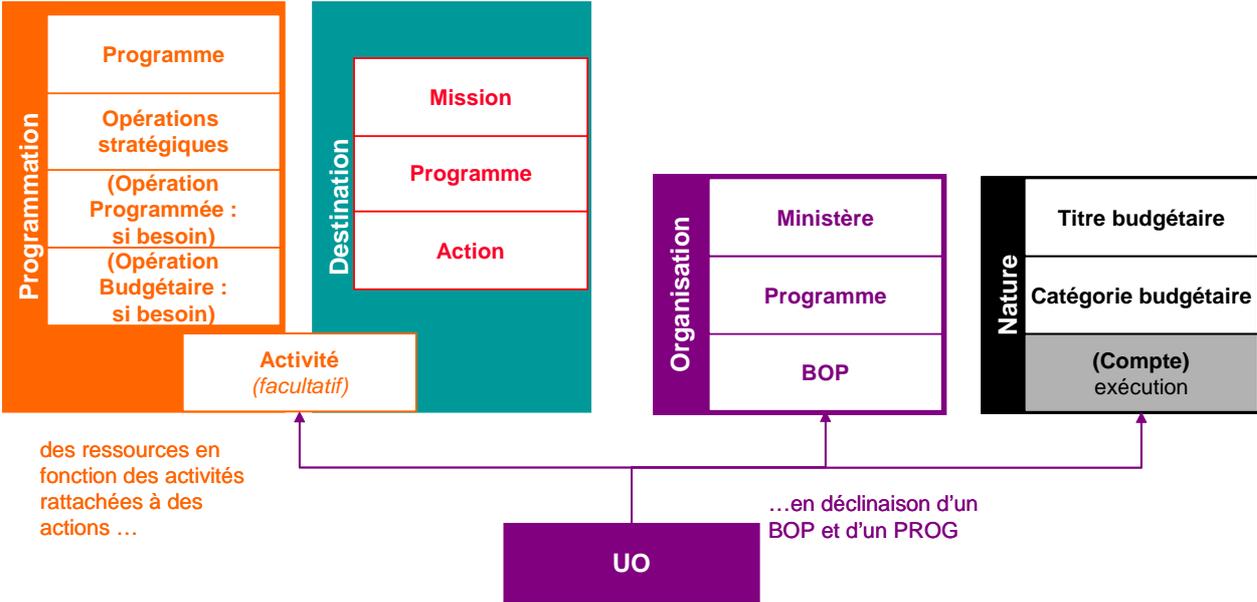
Pour résumer, une activité peut être rattachée à deux arborescences hiérarchiques

- Mission/programme/action,
- Programme/Opération Programmée/Opération Budgétaire.

Le schéma ci-dessous illustre l'articulation action / activité :



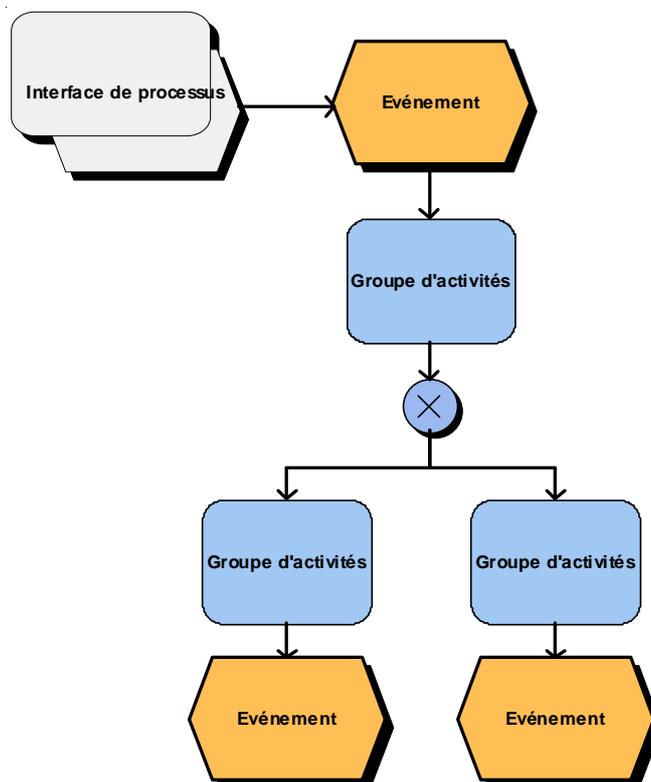
Les activités programmées sont ventilées sur les axes destination et nature budgétaire. Les principes de cette ventilation des activités sont illustrés par le schéma suivant :



6.2. Annexe n°2 : guide de lecture des logigrammes et matrices d'activités

Chaque processus consiste en une succession de groupes d'activités, avec des rôles associés à chaque activité.

Ci-dessous se trouve la légende des logigrammes des manuels.



Commentaire de la légende :

- une interface de processus représente un lien avec un autre processus ;
- un événement permet de faire le lien entre groupes d'activités ;
- un groupe d'activités correspond à une tâche ou série de tâches conduites par un acteur principal ;
- une flèche désigne un lien entre événements / groupes d'activités ;
- un connecteur ⊗ représente une connexion logique entre événements et groupes d'activités :
- « ET » indique que la suite du processus a lieu si toutes les branches du processus ont été parcourues ; si l'une des branches n'a pas encore été entièrement épuisée, la suite du processus y est mis en attente jusqu'à ce que toutes les autres branches de processus soient également parcourues ;
- « OU » est exclusif et signifie que la suite du processus a lieu si l'une des branches de processus est entièrement parcourue ;
- « ET/OU » signifie que la suite du processus a lieu si au moins l'une des branches de processus est parcourue.

