



# Élaboration ministérielle d'un budget

## Macro-processus n° 1

Fascicule descriptif à macro-maille  
Edition de mars 2009



# Table des Matières

<b>1. Objet du manuel</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1. Présentation du document</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2. Présentation du macro-processus</b> .....	<b>5</b>
1.2.1. La finalité du macro-processus.....	5
1.2.2. Les bénéfiques concrets du macro-processus .....	7
1.2.3. Les éléments structurants du macro-processus .....	7
<b>1.3. Présentation des référentiels liés au macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget</b> .....	<b>15</b>
<b>2. La description du macro-processus d'élaboration ministérielle du budget</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1. Le macro-processus en bref</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2. Les rôles et fonctions des acteurs intervenant dans le macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget</b> .....	<b>18</b>
2.2.1. L'ensemble des rôles et fonctions de l'élaboration ministérielle d'un budget ....	18
2.2.2. Présentation détaillée de l'intervention du responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes.....	24
2.2.3. Présentation détaillée de l'intervention du pilote du processus budgétaire .....	24
2.2.4. Présentation détaillée de l'intervention du responsable de programme .....	25
2.2.5. Présentation détaillée de l'intervention du responsable de BOP.....	27
2.2.6. Présentation détaillée de la fonction de préparation et d'analyse « budget et performance » .....	27
<b>2.3. Formalisation du processus P1 : Mettre à jour la stratégie</b> .....	<b>28</b>
<b>2.4. Formalisation du processus P2 : Préparer le PLF</b> .....	<b>31</b>
<b>2.5. Formalisation du processus P3 : programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle</b> .....	<b>39</b>
2.5.1. Logigramme du processus P3 .....	39
2.5.2. Activités / fonctions associées au processus P3 .....	43
<b>3. Les règles de gestion</b> .....	<b>45</b>
<b>3.1. La norme de dépenses</b> .....	<b>45</b>
<b>3.2. La charte de budgétisation</b> .....	<b>45</b>
<b>3.3. La réserve de précaution</b> .....	<b>46</b>
3.3.1. Les modalités de constitution de la réserve de précaution.....	46
3.3.2. La répartition des mises en réserve.....	46
3.3.3. Les modalités de libération de crédits mis en réserve .....	46
<b>3.4. La programmation budgétaire initiale (PBI)</b> .....	<b>47</b>
<b>3.5. Les règles de budgétisation des AE et des CP</b> .....	<b>47</b>
3.5.1. Les règles générales de budgétisation des AE et des CP.....	47
3.5.2. L'annualité des AE.....	48

3.5.3.	La cohérence des règles de budgétisation et de consommation.....	48
3.5.4.	Les principes de budgétisation en AE-CP selon les cas de dépense.....	48
<b>3.6.</b>	<b>Les reports de crédits .....</b>	<b>49</b>
<b>4.</b>	<b>Thèmes fonctionnels transversaux.....</b>	<b>50</b>
4.1.	Le calendrier budgétaire et les principaux moments du dialogue de gestion	50
4.2.	La gestion de projets dans le cadre de la programmation pluriannuelle des BOP .....	53
<b>5.</b>	<b>L'organisation financière associée à l'élaboration ministérielle d'un budget .....</b>	<b>54</b>
5.1.	Principes directeurs des recommandations .....	54
5.2.	Recommandations en termes de positionnement des fonctions associées au macro-processus.....	54
5.2.1.	Les principes structurants pour l'attribution des rôles aux acteurs .....	54
5.2.2.	Le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes .....	55
5.2.3.	Le pilote du processus budgétaire.....	55
5.2.4.	Le responsable de programme.....	56
5.2.5.	Le responsable de BOP.....	56
5.2.6.	La fonction de préparation et d'analyse « budget et performance » .....	56
5.2.7.	Les instances.....	56
5.3.	Les recommandations organisationnelles en termes de positionnement des acteurs intervenant dans le macro-processus .....	57
5.3.1.	Le niveau supra-programmes.....	57
5.3.2.	Le niveau programme.....	59
5.3.3.	Le niveau BOP.....	60
<b>6.</b>	<b>Principaux textes règlementaires.....</b>	<b>62</b>
<b>7.</b>	<b>Annexes .....</b>	<b>63</b>

# 1. Objet du manuel

## 1.1. Présentation du document

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

Il est organisé comme suit :

- cette première partie détaille la finalité et les bénéfices attendus du macro-processus, ainsi que ses principaux éléments structurants ;
- 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 ;
- la partie 4 présente des thèmes fonctionnels transversaux aux processus, et notamment le calendrier budgétaire et les principaux moments du dialogue de gestion ;
- la partie 5 présente des recommandations en termes d'organisation et sera complétée lors de la prochaine mise à jour du référentiel ;
- la partie 6 récapitule les textes réglementaires sur lesquels s'appuie le macro-processus.

## 1.2. Présentation du macro-processus

### 1.2.1. La finalité du macro-processus

Le macro-processus « Élaboration ministérielle d'un budget » a pour finalité d'organiser, au sein d'un ministère, la construction budgétaire à l'échelon supra-programmes, programme et budget opérationnel de programme (BOP), en dotant les acteurs concernés d'un cadre budgétaire traduisant dans une logique ministérielle les orientations stratégiques pluriannuelles de l'action publique et orientant la gestion opérationnelle dans une optique d'optimisation de l'emploi des ressources.

Ce macro processus aboutit notamment à l'élaboration des lois de finances.

Les lois de finances s'inscrivent dans le cadre de la « constitution financière de l'État » fixée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elles déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, Ainsi qu'il est mentionné dans l'article 34 de la constitution, «Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. [...] Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

Les lois de finances s'inscrivent dans le cadre de l'architecture budgétaire de l'État, qui présente le budget par politiques publiques (et non par nature de dépenses) appelées missions, qui sont déclinées en programmes.

Il existe plusieurs types de lois de finances :

- La loi de finances initiale (LFI) est la loi qui autorise et prévoit, pour l'année N, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Elle est votée chaque année sous

la forme d'un projet de loi de finances (PLF) d'octobre à décembre de l'année N-1. Ce dernier constitue un projet de budget, rassemblant dans un document unique l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

- Une ou plusieurs lois de finances rectificatives (LFR, ou « collectifs budgétaires ») peuvent parfois être votées dans une année. Elles visent à modifier en cours d'année N les dispositions de la loi de finance initiale. Le contenu et la structure des lois de finances rectificatives sont définis par l'article 35 de la LOLF.
- Enfin, la loi de règlement est une loi de finances qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Elle est votée chaque année. Sont définis dans la LOLF le contenu des lois de règlement (article 37) et leurs annexes (article 54). Jointes aux lois de règlement, les rapports annuels de performance (RAP) mettent en évidence, par programme, les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année N, les résultats en matière de performance, de dépenses constatées et de gestion des autorisations d'emploi.

Le macro-processus 1 traite plus particulièrement des projets de lois de finances.

Les processus de construction budgétaire se fondent sur :

### **1/ Une méthode et un calendrier de préparation budgétaire :**

- qui appuient la préparation du budget sur une stratégie pluriannuelle formalisée aux niveaux supra-programme (mission, ministère et/ou regroupement de programmes) et programme ainsi que sur le dialogue de gestion interne, au sein de l'administration centrale et au sein des services déconcentrés ;
- qui intègrent la contrainte financière et le rendu compte de l'année antérieure en amont du processus de construction budgétaire : la stratégie comporte un cadrage budgétaire réaliste et chiffré permettant de guider la préparation du projet de loi de finances (PLF) d'une part et la programmation des activités déclinée dans les BOP d'autre part.

Des circulaires budgétaires disponibles sur le site du Forum de la performance (adresse : <http://www.performance-publique.gouv.fr>) précisent chaque année le calendrier budgétaire, par exemple la circulaire **1BRE-08-80** du **30 janvier 2008** relative au [projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 : préparation des rapports annuels de performances \(RAP\)](#).

**2/ Une logique de préparation budgétaire qui définit**, au-delà des procédures de construction et de négociation du PLF, **des procédures de construction budgétaire internes aux programmes et au ministère**, tournées en premier lieu vers les besoins de pilotage, de prise en compte de la performance et de préparation de la gestion qui leur sont propres.

**3/ Une mise en œuvre optimale en termes de délais, coûts et qualité des exigences budgétaires** introduites par la LOLF (justification au premier euro, budgétisation en AE/CP, performance...).

### 1.2.2. Les bénéfices concrets du macro-processus

Les principaux bénéfices concrets du macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget sont les suivants :

- La mise en place d'outils communs de pilotage :
  - par le biais d'une programmation pluriannuelle effectuée dans les BOP ;
  - en introduisant la stratégie en tant qu'élément de gouvernance du processus budgétaire, permettant d'orienter la construction budgétaire vers la prise en compte des dispositifs et des projets pluriannuels.
- La qualité de l'information budgétaire mise à disposition du Parlement pour le processus de préparation budgétaire et de suivi et contrôle des finances publiques :
  - grâce à la mise en œuvre de processus spécifiques d'élaboration des projets de budgets et de performance ainsi que de production des documents budgétaires (PLF, Projet Annuel de Performances - PAP -, Rapport Annuel de Performances - RAP, loi de programmation des finances publiques, loi de règlement, etc.) ;
  - grâce à la mise en place de procédures de contrôle interne destinées à prévenir les risques liés aux erreurs de traitement des données ou à la publication de données non pertinentes ;
  - par l'amélioration de la fiabilité des données grâce aux processus de reporting et de consolidation, production de données par la fonction préparation et analyse « budget et performance » et les services métiers producteurs d'études ou de données macro-économiques ;
  - en intégrant des activités spécifiques de « préparation du compte-rendu de la gestion » pour le contrôle externe (notamment par la Cour des Comptes et le Parlement) et de « préparation de la phase d'examen parlementaire » ;
  - par l'amélioration du volume et du niveau de détail des informations fournies au Parlement :
    - réduction du niveau de détail grâce à l'harmonisation des formats de présentation des données budgétaires à tous les niveaux ;
    - points d'attention signalés dans les procédures concernant la volumétrie et le contenu des documents budgétaires ;
  - Par la production de perspectives pluriannuelles.

### 1.2.3. Les éléments structurants du macro-processus

Les principaux éléments structurants du macro-processus sont les suivants :

**1/ La mise en place du budget triennal, adopté par le Parlement dans le cadre d'une loi de programmation des finances publiques (LPPF), prévue par l'article 34 de la Constitution**

Le budget pluriannuel ne se limite pas à programmation strictement financière, mais repose sur un ensemble d'hypothèses de réformes, telles par exemple les mesures décidées dans la cadre de la Révision générale des politiques publiques. A cet égard, une articulation avec

les lois de programmation « métier » des ministères (militaire, pour la cohésion sociale, pour l'outre mer...) est à mettre en place.

La loi de programmation des finances publiques comporte ainsi :

- une trajectoire des comptes publics sur les 4 années ;
- des règles de comportement ;
- la programmation détaillée des dépenses triennales de l'État au niveau de la mission (enveloppes de chaque mission, en AE et en CP) ;
- un rapport annexé à l'article 3 du projet de loi, qui détaille l'évolution des crédits de chaque mission, le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation. Il détaille également le mode de fonctionnement du budget triennal et, en particulier, les conditions limitatives permettant de modifier les plafonds par mission adoptés dans le cadre de la loi de programmation.

## **2/ La construction du budget de l'année N+1 s'appuie sur une stratégie actualisée aux niveaux supra-programmes et programmes et communiquée aux services pour fin février de l'année N au plus tard.**

Le processus spécifique consacré à la stratégie poursuit un double objectif :

- recadrer l'ensemble du cycle de gestion (dont la budgétisation n'est plus la première étape) en l'orientant vers l'atteinte des objectifs des politiques publiques ;
- intégrer la contrainte financière en amont de la construction budgétaire afin de réduire l'écart entre les premières versions du projet de budget et celle adoptée en PLF tout en optimisant le nombre et le périmètre des itérations entre les échelons supra-programme, programme et BOP (veiller à la qualité du dialogue de gestion pour ne pas laisser s'instaurer une logique de confrontation budgétaire entre le responsable de programme et le responsable de BOP).

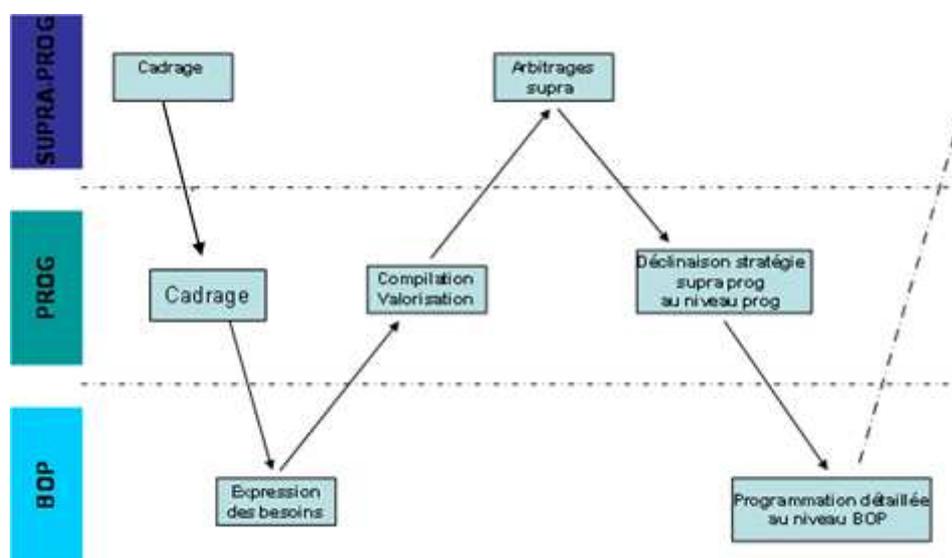
En effet, le processus de mise à jour d'une stratégie destinée à guider la gestion opérationnelle et l'allocation des ressources repose sur les éléments suivants :

- l'énoncé des priorités stratégiques aux niveaux supra-programmes et programmes (formulation des nouvelles orientations politiques, poursuite des activités/projets stratégiques en cours) ;
- des éléments de contexte comprenant :
  - le cadrage intergouvernemental et interministériel des finances publiques : pacte de stabilité et de croissance, programme de stabilité projetant l'état des finances publiques sur 5 ans, programmation pluriannuelle des finances publiques, lettres de cadrage du Premier ministre ;
  - la réorientation au besoin des directives stratégiques en fonction des événements constatés et de la capacité des programmes à mettre en œuvre les orientations stratégiques antérieures à la suite de :
    - l'analyse de l'exécution (crédits et performance) de l'année précédente (N-1) et la prévision d'exécution de l'année en cours (N) ;
    - l'analyse de la programmation pluriannuelle des activités remontée par les BOP en fin d'année N-1 afin de pouvoir tenir compte de la réalisation des activités et des projets en cours ;
- des éléments de mise en œuvre des réformes (aux niveaux supra programmes et/ou programmes).

Le cadre des réformes structurelles a été successivement porté par les stratégies ministérielles de réforme (2003 à 2005), les audits de modernisation (2005 à 2007) et la révision générale des politiques publiques, lancée en juin 2007.

- Afin de servir de guide à la préparation du budget (préparation du PLF, construction du budget des programmes et programmation pluriannuelle dans les BOP), la mise à jour de la stratégie comporte, outre les éléments présentés ci-dessus, un cadrage budgétaire réaliste et chiffré issu notamment des éléments de programmation pluriannuelle, de l'analyse budgétaire et de la comptabilité d'analyse des coûts.
- Enfin, la stratégie supra-programmes est déclinée au niveau des programmes, en mettant l'accent sur les activités, la performance et le cadrage budgétaire propres à chaque programme, afin d'orienter de manière explicite et individualisée le processus de construction budgétaire.

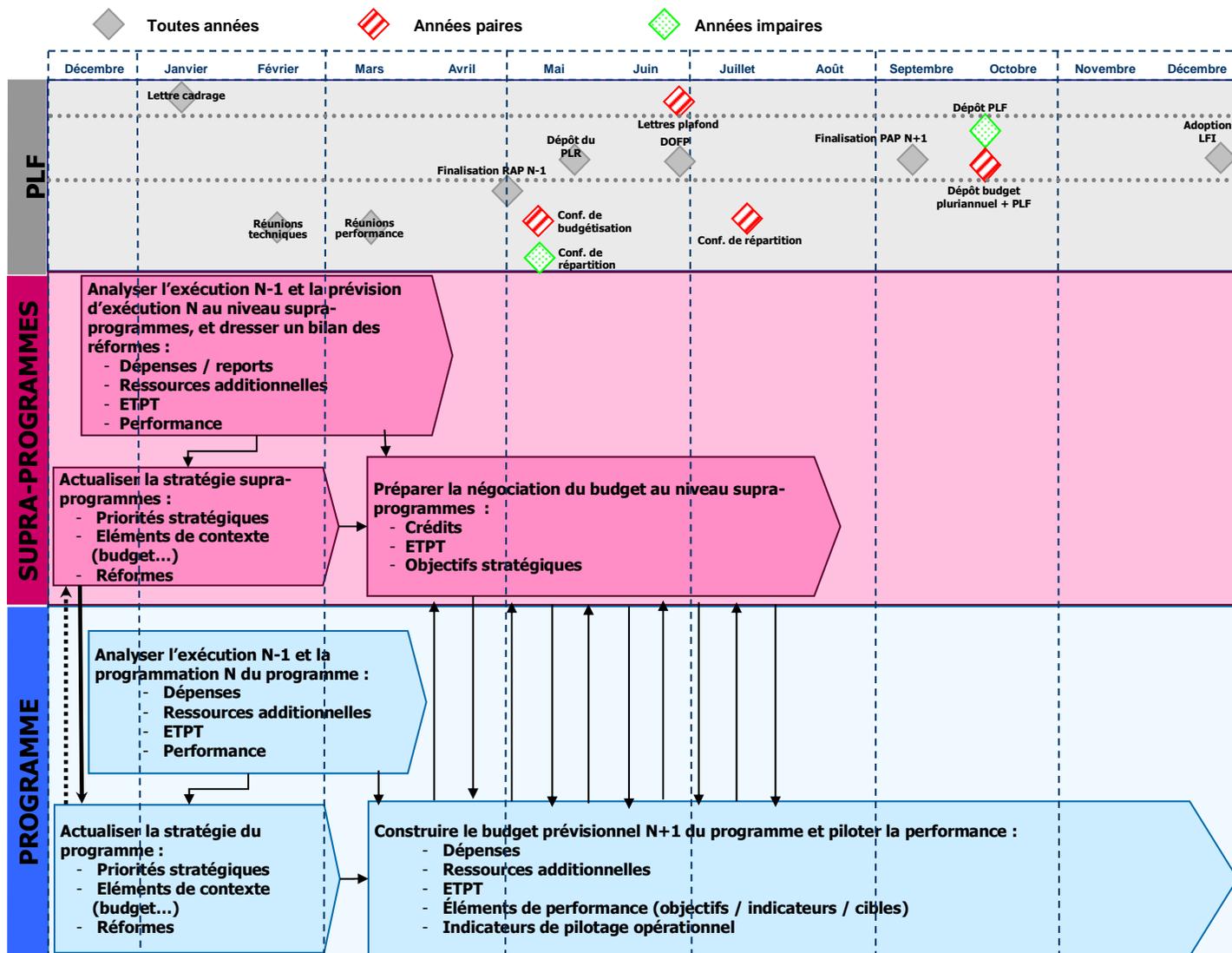
Les étapes du processus budgétaire peuvent être ainsi schématisées entre les différents niveaux de responsabilités :



**3/ Au niveau des programmes, le processus de construction du budget N+1 s'appuie sur un calendrier et des activités spécifiques.** Outre le traitement des aspects supra-programmes liés à la négociation du budget, le macro-processus s'intéresse à la préparation du budget au niveau des programmes. Quatre volets apparaissent essentiels pour la préparation du budget au niveau du programme :

- la formalisation des perspectives stratégiques du programme (cf. supra) ;
- l'analyse de l'exécution N-1 et de la prévision d'exécution N du budget du programme ;
- l'élaboration du budget prévisionnel N+1 à N+3 ;
- le pilotage de la performance du programme.

L'articulation des processus de construction budgétaire aux niveaux supra-programmes et programmes avec le calendrier de négociation du PLF peut être représentée comme suit :

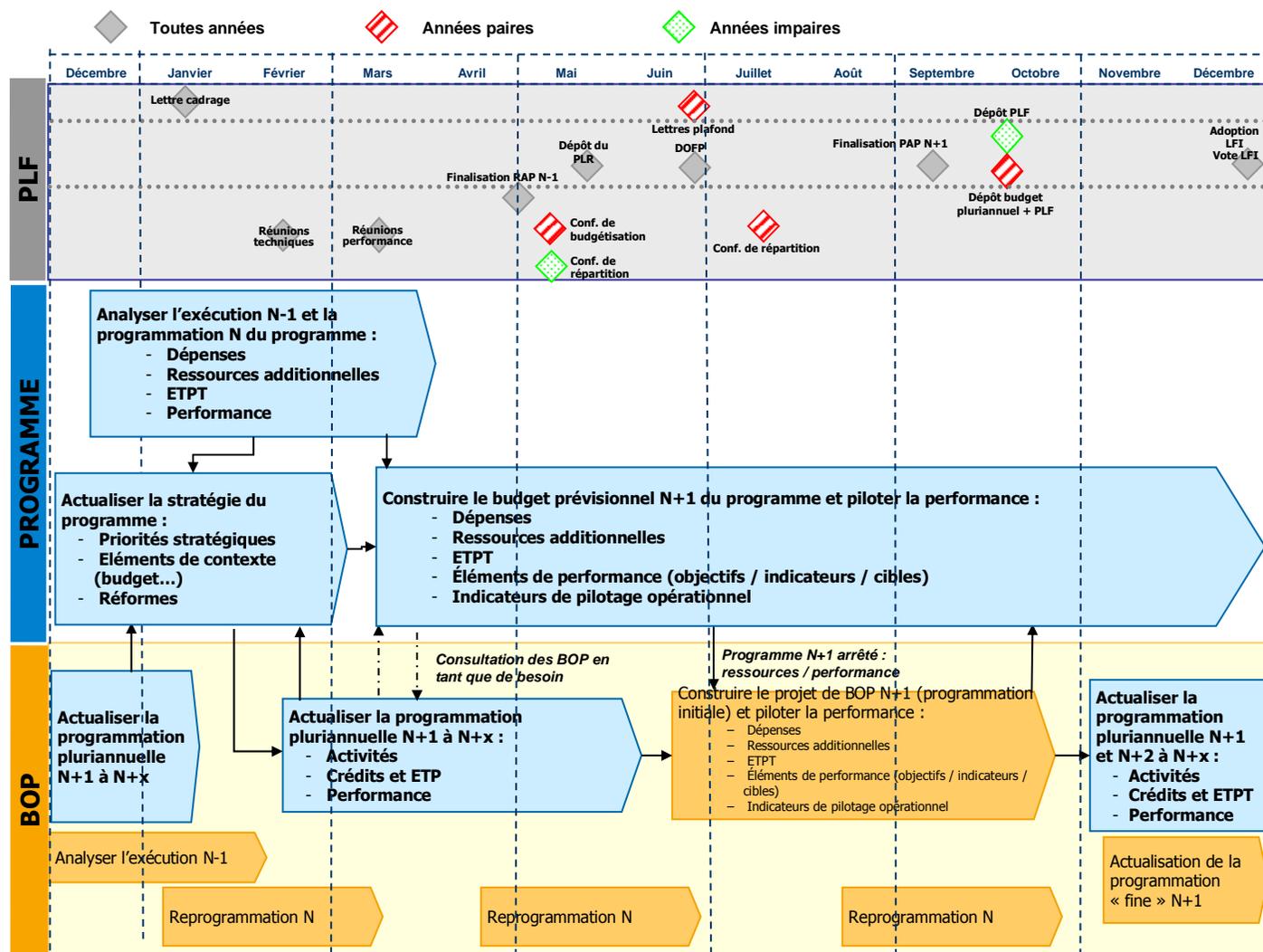


Sachant que le processus de construction budgétaire spécifique au programme est fortement contraint par la négociation du PLF (les résultats des conférences budgétaires et de performance reprécisent les contraintes budgétaires et les objectifs du programme), les modes d'élaboration du budget du programme doivent se plier aux critères suivants :

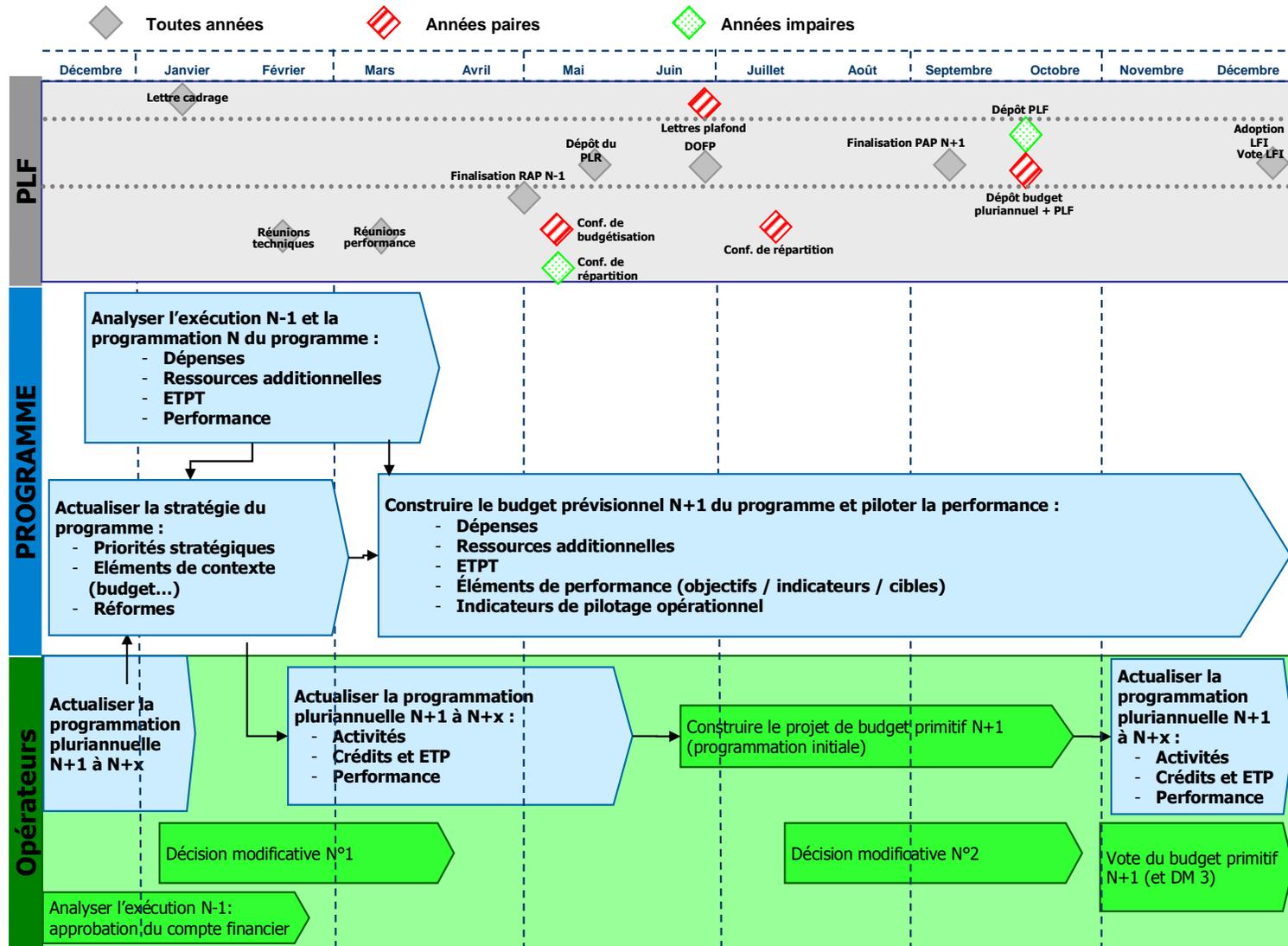
- mettre en place un circuit de « reporting » articulé avec le calendrier de la reprogrammation dans les BOP et chez les opérateurs permettant de construire le projet de budget du programme sur des données actualisées (cf. organisation du calendrier budgétaire proposée dans la partie 4 de ce document) ;
- mettre en place un dialogue de gestion tout au long de l'année avec les BOP, notamment locaux, en favorisant la prise en compte des problématiques opérationnelles des BOP lors de l'élaboration des perspectives stratégiques au niveau du programme ;
- dans la construction budgétaire du programme, ne pas dissocier le pilotage des éléments de performance de l'élaboration des projets de budget afin que ces derniers soutiennent la mise en œuvre des politiques publiques tout en cherchant à rendre le meilleur service au moindre coût ;
- normaliser et partager un format de présentation du budget stable et concis (précision du niveau de détail demandé aux BOP et aux opérateurs et affiché dans la présentation du budget du programme) afin de faciliter le processus de collecte et de consolidation des données ;
- mettre à jour et partager des nomenclatures dans des formats normés ;
- harmoniser les formats entre l'analyse de l'exécution, la programmation et les projets de budgets. A minima, il conviendra de distinguer lors des différentes étapes de préparation ou d'analyse budgétaire les catégories de crédits suivantes :
  - les crédits correspondant à la mise en œuvre des priorités stratégiques ;
  - les crédits correspondant aux dépenses obligatoires ;
  - au besoin, les crédits correspondant à la mise en œuvre des actions de réforme ;
  - utiliser des méthodes de budgétisation communes pour l'ensemble des acteurs du programme afin de faciliter la construction d'un budget consolidé.

Ci-dessous sont présentées :

- l'articulation du processus de construction budgétaire spécifique au programme avec le processus de programmation pluriannuelle et annuelle des BOP :



- l'articulation du processus de construction budgétaire spécifique au programme avec le processus de construction budgétaire spécifique aux opérateurs :



Outre les données budgétaires relevant du programme et destinées à figurer dans le projet annuel de performances (PAP) et dans le PLF, les éléments suivants ont été identifiés comme utiles au pilotage de la construction du budget :

- les éléments d'activité destinés à alimenter la construction des objectifs et des indicateurs de performance, la programmation pluriannuelle et le pilotage interne. Ces activités sont programmées par les opérateurs et les UO / services, confirmées et consolidées au niveau des BOP puis remontées au niveau du programme dans le cadre de la programmation pluriannuelle ;
- les données nécessaires au pilotage relatives à la performance interne du programme et matérialisées au moyen d'indicateurs de pilotage opérationnel. Ces données apparaissent utiles notamment pour alerter en cours d'année sur le risque d'une dégradation de la performance lorsque les indicateurs opérationnels se dégradent ;
- la prise en compte dans le programme des crédits et ETPT lui étant affectés mais inscrits sur les actions ou sous actions des programmes polyvalents ;
- un suivi et une estimation des ressources du programme provenant des fonds de concours et attributions de produits ;
- la prise en compte des cofinancements ;
- les éléments d'analyse financière issus de la comptabilité générale (niveau des restes à payer en fin d'année, calcul des fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement pour les opérateurs, etc....).

**4/ Au niveau des BOP, il est préconisé que la préparation du budget N+1 s'appuie sur une programmation infra-annuelle et pluriannuelle des activités.** La programmation pluriannuelle au niveau des BOP s'effectue en deux étapes :

- Entre mars et juin de l'année N : un exercice de (re)programmation pluriannuelle des activités fondé sur la stratégie communiquée début mars (traduire les contraintes budgétaires et les priorités politiques en scénarios de réalisation des activités).
- Entre novembre et décembre de l'année N : une actualisation de la programmation pluriannuelle effectuée pendant le premier semestre à la suite de l'approbation du BOP de l'année N+1 (le montant définitif du BOP N+1 et le schéma d'organisation financière associé).

Cette programmation pluriannuelle des activités a pour vocation d'être un instrument de gestion budgétaire en effectuant des prévisions de dépenses (et de recettes pour les opérateurs et, si applicable, pour les BOP) à horizon mobile (3 à 5 ans). Dans un premier temps, elle permet d'améliorer le processus d'allocation des ressources dans la mesure où les décisions d'allocation de crédits sont prises en tenant compte des impacts des décisions budgétaires antérieures et présentes sur les années suivantes.

Dans un second temps, la programmation pluriannuelle des activités permet aux programmes et aux BOP d'améliorer les délais de construction et de mise à jour de leurs projets de budgets. Par ailleurs, elle permet d'anticiper les difficultés de financement liées à la juxtaposition d'actions et de projets et de prendre des décisions sur l'opportunité de lancer certains dispositifs ou d'envisager d'autres modes de gestion.

### **1.3. Présentation des référentiels liés au macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget**

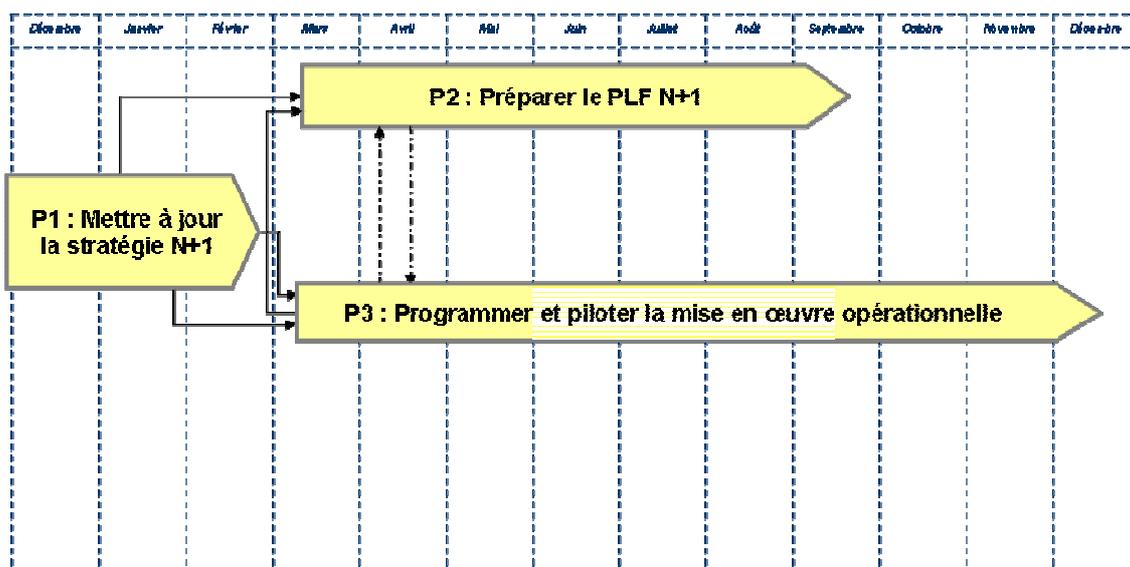
Les différents référentiels utilisés dans le cadre de ce macro-processus sont décrits dans le manuel de lecture des macro-processus :

- le référentiel « Mission – programme – action - sous action »,
- le référentiel « Ministère – programme »,
- le référentiel « Programme – BOP – UO »,
- le référentiel interministériel des opérateurs,
- le référentiel ministériel des activités.

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

### 2.1. Le macro-processus en bref

Schématiquement, les processus d'« Élaboration ministérielle d'un budget » peuvent être représentés comme suit :



NB : la représentation graphique présentée ci-dessus se déroule sur l'exercice N pour la préparation des budgets et du PLF de l'exercice N+1, du PLR de l'année N-1 et de la LPFP des années N+1 à N+4.

Le macro-processus « élaboration ministérielle d'un budget » comprend donc à la fois la stratégie ministérielle dans sa déclinaison financière, la traduction de celle-ci dans la loi de programmation des finances publiques issue de l'article 34 de la constitution et l'élaboration et la déclinaison des lois de finances.

Les processus d'élaboration ministérielle d'un budget se décomposent en trois processus :

- **P1 : Mettre à jour la stratégie N+1** : se déroulant entre décembre N-1 et février N, ce processus concerne essentiellement les niveaux supra-programmes et programmes et doit aboutir à la fin du mois de février à la communication d'une stratégie supra-programmes et programmes actualisée permettant la construction des budgets aux niveaux BOP et programmes et la préparation du PLF. Ce processus repose essentiellement sur les éléments suivants :
  - les orientations pluriannuelles des politiques publiques ;
  - l'analyse de l'exécution N-1 et de la prévision d'exécution N (crédits et performance) ;
  - la programmation pluriannuelle (N+1 à N+x) remontée par les BOP en début d'exercice N ;

- le cadrage interministériel des finances publiques ;
  - les projets de réforme aux niveaux supra-programmes et programmes.
- **P2 :**
- **Préparer le PLF N+1** : se déroulant principalement entre mars et septembre N, ce processus comprend la négociation du PLF N+1 à l'échelon supra-programmes et la construction du budget et du projet de performance N+1 du programme. Reposant sur la stratégie supra-programmes et programmes actualisée, ce processus aboutit in fine à la production des documents budgétaires à destination du Parlement (PLF, PAP, jaunes, documents de politique transversale...) d'une part, et à l'élaboration du budget prévisionnel et de la performance N+1 du programme d'autre part.
  - **Inscrire le PLF dans une loi de programmation des finances publiques** : ce processus concerne essentiellement les niveaux supra-programmes et aboutit à une loi de programmation qui détermine les orientations pluriannuelles des finances publiques, dans un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.
  - **Rendre compte au sein de la loi de règlement** : ce processus aboutit au dépôt du projet de loi de règlement au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle à laquelle la loi de règlement s'applique, et intervient avant le vote du PLF. Ce processus aboutit à la production du projet de loi de règlement, et des ses annexes, dont les RAP qui mesurent, pour chaque programme, les résultats au regard des engagements pris dans les PAP.
- **P3 : Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle** : consacré à la programmation pluriannuelle des activités dans les BOP et les opérateurs ce processus permet :
- aux BOP et aux opérateurs d'anticiper la préparation du budget prévisionnel N+1 dès le mois de mars N, date à laquelle leur est communiquée la stratégie du programme ;
  - aux programmes d'actualiser leur stratégie en prenant en compte les éléments de programmation opérationnelle pluriannuelle fournis par les BOP en début d'exercice (janvier).

Les processus présentés ci-dessus s'articulent avec les processus d'« allocation et mise à disposition des ressources » de la manière suivante :

- les processus d'élaboration ministérielle d'un budget assurent la mise à jour de la stratégie supra-programmes et programmes à partir de la programmation pluriannuelle des BOP ainsi que la construction et la négociation des budgets des programmes ;
- les processus d'allocation et mise à disposition des ressources comprennent l'élaboration des projets de BOP à partir du budget et de la performance du programme ainsi que la gestion ultérieure des ressources en cours d'année.

L'articulation entre ces processus budgétaires est représentée sur le schéma figurant ci-dessus.

## 2.2. Les rôles et fonctions des acteurs intervenant dans le macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget

### 2.2.1. L'ensemble des rôles et fonctions de l'élaboration ministérielle d'un budget

Différents acteurs interviennent dans le macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget, et leurs rôles peuvent être regroupés en fonctions génériques.

Ces acteurs interviennent dans la réalisation des tâches du macro-processus en tant que réalisateurs, responsables et/ou valideurs.

Les rôles et fonctions intervenant dans le macro-processus d'élaboration ministérielle du budget sont présentés dans le tableau suivant :

N°	Rôles	Maille	Définition
2	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.
4	Auditeur	Ministère BOP UO	Il évalue la bonne mise en œuvre des processus et procédures associées au contrôle interne.
6	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.
14	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"> <li>- 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 ;</li> <li>- les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de</li> </ul>

N°	Rôles	Maille	Définition
			<p>l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires.</p> <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). Ce visa 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"> <li>– un contrôle <i>a posteriori</i> sur les actes de dépense payée, dispensés de contrôle préalable ;</li> <li>– des évaluations des circuits et des procédures générant les actes de dépense et le plan prévisionnel des effectifs.</li> </ul> <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 a priori, 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 leur visa sur les programmations budgétaires, et un contrôle des actes d'engagement limité aux dépenses significatives et excluant les contrôles de régularité juridique (sauf actes de personnel à enjeu).</p>
15	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>
24	Gestionnaire des référentiels	Supra-programme Programme BOP UO / Service	<p>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...</p>

N°	Rôles	Maille	Définition
25	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.
28	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><i>Note</i> : 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>
29	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>
31	Producteur d'études et de prévisions	Supra-programme Programme BOP	Il fournit des données et des analyses permettant de fonder des simulations, prévisions de nature macro-économique, micro-économique, et d'aide à la décision budgétaire (directions de la prévision, des études...).
36	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.

N°	Rôles	Maille	Définition
37	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).
38	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.
39	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>
40	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>
41	Responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance	Programme BOP UO / Service	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. Il analyse l'activité (réalisation du plan d'action prévu dans la programmation), les éléments budgétaires (suivi des

N°	Rôles	Maille	Définition
			crédits consommés et de leur destination) et la performance (atteinte des objectifs).
45	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-annuel) à un échelon donné de l'organisation.  Il s'assure de la soutenabilité du budget.
46	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.
51	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.
52	Tutelle technique opérateurs	Supra-programme Programme	Il contrôle et supervise l'ensemble des éléments métiers émanant de l'entité opérateur.

N°	Fonctions	Maille	Définition
1	Fonction de préparation et d'analyse "budget et performance"	Supra-programme Programme BOP UO / Service	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestionnaire du budget et de la programmation</li> <li>- Responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance</li> </ul>
2	Pilote du processus budgétaire	Supra-programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence des processus budgétaires</li> <li>- animateur du dialogue de gestion au niveau supra-programme</li> <li>- Gestionnaire du budget et de la programmation</li> </ul>
3	Responsable de BOP	BOP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Même rôles que le responsable de programme au niveau du BOP</li> <li>- Rôle dans le dialogue de gestion : intermédiaire entre le responsable de programme et le responsable d'UO</li> </ul>
4	Responsable de programme	Programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsable du projet de budget du programme</li> <li>- Responsable du projet de performance du programme</li> <li>- Responsable de la déclinaison de la stratégie et de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens aux BOP</li> <li>- Responsable de l'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance du programme</li> <li>- animateur du dialogue de gestion pour le programme</li> <li>- Tutelle technique des opérateurs</li> <li>- Tutelle budgétaire des opérateurs</li> </ul>
6	Responsable d'UO / service	UO / Service	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsable du projet de budget de l'UO</li> <li>- Responsable du projet de performance de l'UO</li> <li>- Contrôleur de la soutenabilité budgétaire de l'UO</li> <li>- Responsable de l'exécution des dépenses</li> </ul>

Cinq d'entre eux font l'objet d'une présentation détaillée dans les paragraphes suivants, consacrés à la description de chacun des processus.

### **2.2.2. Présentation détaillée de l'intervention du responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes**

Il 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.

Il intervient dans le cadre des processus P1 (Mettre à jour la stratégie) et P2 (Préparer le PLF). En tout état de cause, il est le valideur final de l'ensemble de documents ou livrables communiqués aux acteurs externes au ministère (direction du budget, Cour des Comptes, Parlement...) ainsi que des projets de réforme et des orientations stratégiques aux niveaux supra-programmes et programmes.

Certains contrôles opérationnels sont directement placés sous sa responsabilité :

- Dans le cadre des activités liées à l'élaboration des perspectives stratégiques et à la mise à jour de la stratégie suite au séminaire gouvernemental et aux décisions prises en réunions de réforme : il est principalement responsable de contrôles portant sur :
  - l'existence et l'utilisation d'une procédure de mise à jour des perspectives stratégiques puis de déclinaison de ces perspectives stratégiques par les programmes et les BOP ;
  - la mise en cohérence des orientations stratégiques des programmes au niveau supra-programmes ;
  - la qualité (exactitude, pertinence...) des données budgétaires ou extra-budgétaires figurant dans les documents stratégiques.
- Dans le cadre des activités liées à l'élaboration / actualisation des projets de réforme supra-programmes et programmes, il est principalement responsable des contrôles portant sur l'existence et l'utilisation d'une procédure d'élaboration des projets de réforme ainsi que des contrôles portant sur les dispositifs de déclinaison opérationnelle (en plans d'actions), de pilotage et d'évaluation de la mise en œuvre de ces projets.

### **2.2.3. Présentation détaillée de l'intervention du pilote du processus budgétaire**

Dans le cadre des processus d'élaboration ministérielle d'un budget, le pilote de l'élaboration budgétaire est une fonction de niveau supra-programmes, détenant les principaux rôles suivants :

- il est responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire (toutes natures de dépenses) ;
- il fixe le cadre du processus et l'optimise ;
- il intervient à toutes les étapes du processus en tant qu'animateur ;
- il est 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 au niveau supra-programmes ;

- il prépare les arbitrages supra-programmes de nature budgétaire (y compris ceux portant sur la soutenabilité budgétaire inter-programmes) ;
- il peut se voir désigner une mission de « représentation externe » au niveau supra-programmes.

Le pilote de l'élaboration budgétaire intervient principalement sur les processus P1 (Mettre à jour la stratégie) et P2 (Préparer le PLF) sur les activités liées à l'élaboration des projets de réforme ainsi qu'à la préparation du budget des programmes et à l'instruction des arbitrages budgétaires (cf. matrice des fonctions des processus P1 et P2).

Certains contrôles opérationnels sont directement placés sous sa responsabilité :

- dans le cadre des activités liées à la finalisation des reports N-1 sur N, il est responsable des contrôles portant sur la justification et la pertinence des demandes de reports puis sur la déclinaison des reports obtenus par les programmes ;
- dans le cadre des activités liées à l'élaboration des projets de réforme et des orientations stratégiques, il est responsable des contrôles portant sur la qualité des données ou estimations budgétaires contenues dans ces documents ;
- dans le cadre des activités de préparation du budget des programmes, d'instruction des arbitrages budgétaires et de préparation des documents à destination du Parlement (PAP, Jaunes, documents de politique transversale ...), il est principalement responsable des contrôles portant sur la qualité des données, la cohérence des nouvelles versions budgétaires avec les décisions prises lors des réunions interministérielles de négociation ainsi que sur les risques liés au traitement des données (saisies manuelles...). Il est également responsable des contrôles visant à s'assurer que les versions de budgets ou les propositions d'arbitrages transmises par les programmes sont visées par les responsables compétents ;
- enfin, il est responsable de l'ensemble des contrôles liés à la production du RAP, à la finalisation du PLF et au traitement des questionnaires parlementaires ;
- dans le cadre des activités liées à l'élaboration des projets de budgets et des projets de performance des programmes, il est responsable des contrôles portant sur l'existence et l'utilisation des procédures (préparation budgétaire, préparation des projets de performance, instruction des arbitrages...).

#### **2.2.4. Présentation détaillée de l'intervention du responsable de programme**

La fonction de responsable de programme recouvre les responsabilités suivantes :

- décideur de la stratégie du programme ;
- responsable du projet de budget et du projet de performance du programme :
  - pilote la gestion en cours (budget, performance, tableau 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 l'attribution des objectifs et de l'allocation des moyens aux BOP :

- réalise les arbitrages budgétaires de niveau programme ;
- alloue et notifie les ressources et les objectifs ;
- 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 du suivi, de l'analyse et du rendu-compte de l'exécution du programme ;
- animateur du dialogue de gestion pour le programme ;
- contrôle de la soutenabilité budgétaire du programme ;
- responsable budgétaire des ressources humaines (programme) :
  - responsable de la programmation des emplois et de la masse salariale ;
  - Responsable des arbitrages relatifs à l'allocation des emplois et de la masse salariale au sein du programme ;
- tutelle technique des opérateurs ;
- tutelle administrative et financière des opérateurs.

Le responsable de programme intervient principalement sur les processus P1 (Mettre à jour la stratégie) et P2 (Préparer le PLF) sur l'ensemble des activités liées à la stratégie, au projet de réformes, au budget et à la performance du programme (cf. matrice des fonctions des processus P1 et P2).

Certains contrôles opérationnels sont directement placés sous sa responsabilité :

- dans le cadre des activités liées à l'élaboration du projet de réforme et des orientations stratégiques de son programme, il est principalement responsable des contrôles portant sur l'existence et l'utilisation des procédures liées à ces activités. Il est également responsable du contrôle portant sur l'existence d'une procédure d'évaluation des résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre de projet de réforme de son programme ;
- dans le cadre des activités de préparation du budget et du projet de performance de son programme, il est principalement 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 budgétisation des activités stratégiques de son programme ;
- enfin, il est 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 cibles de résultat.

### **2.2.5. Présentation détaillée de l'intervention du responsable de BOP**

La fonction de responsable de BOP recouvre au niveau du BOP, les mêmes rôles que ceux confiés au responsable de programme, à l'exception du rôle de tutelle des opérateurs nationaux.

Le responsable de BOP intervient principalement sur le processus P3 (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) consacré à l'exercice de programmation pluriannuelle. Il est le valideur de la programmation pluriannuelle effectuée pour son BOP deux fois par an.

Tous les contrôles opérationnels liés aux activités de programmation pluriannuelle lui sont rattachés. Il est responsable de contrôles portant sur :

- l'existence et la correcte utilisation de la procédure de programmation pluriannuelle des activités ;
- la qualité des données contenues dans la programmation pluriannuelle ;
- la prise en compte dans la programmation pluriannuelle des objectifs de performance du BOP et des orientations en termes de mise en œuvre des projets de réforme.

### **2.2.6. Présentation détaillée de la fonction de préparation et d'analyse « budget et performance »**

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 de la programmation des emplois et de la masse salariale) ;
- analyse de l'exécution budgétaire et de la performance ;
- production des restitutions budgétaires et comptables ;
- gestion des crédits : exécution des opérations administratives relatives aux crédits (mises à disposition, transferts et reprises de crédit) ;
- gestion de la consommation des AE et des CP ;
- gestion et mise à jour des référentiels budgétaires et de performance en coordination avec les garants des référentiels interministériels et les référentiels ministériels (cf. sur ce dernier point la fonction de pilote du processus budgétaire supra-programmes décrite ci-dessus).

La fonction de préparation et d'analyse « budget et performance » joue un rôle central pour l'ensemble des processus d'élaboration ministérielle d'un budget. A chaque niveau budgétaire, elle est responsable des groupes d'activités d'élaboration du projet de performance et du projet de budget. (cf. matrice des fonctions des processus P1, P2 et P3).

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 correcte déclinaison des arbitrages dans les projets de budgets ;
  - la traçabilité des décisions budgétaires prises ;
  - la qualité des propositions d'arbitrages budgétaires soumises ;
  - le correct traitement des données remontées par les BOP et les opérateurs.
  
- les contrôles portant sur l'élaboration des projets de performance concernent plus particulièrement :
  - la justification du choix des objectifs et des indicateurs ;
  - la cohérence du PAP N+1 avec les PAP précédents ;
  - la correcte actualisation des cibles de résultats suite aux arbitrages portant sur la performance ;
  - la qualité des propositions d'arbitrage portant sur la performance (justification, étude d'impact des décisions prises) ;
  - le traitement correct des éléments de performance remontés par les BOP et les opérateurs.

### **2.3. Formalisation du processus P1 : Mettre à jour la stratégie**

Le processus P1 est construit afin de prendre en compte trois horizons temporels :

- l'exercice N-1 (N-3 à N-1) au travers des activités d'analyse de l'exécution N-1 en termes de crédits, d'ETPT et de performance ;
- l'exercice en cours (exercice N) : une actualisation de la prévision d'exécution N accompagnant l'analyse de l'exécution de l'année précédente ;
- l'horizon pluriannuel (exercices N+1 à N+x) au travers des activités d'analyse de la programmation pluriannuelle remontée par les BOP et les opérateurs, d'élaboration des orientations stratégiques aux niveaux supra-programmes et programmes, de déclinaison du cadrage interministériel des finances publiques (suite au séminaire gouvernemental) et d'élaboration des projets de réformes structurelles.

Pour mémoire, ce processus consacré à la stratégie repose sur une construction initiale de la stratégie (lors des changements politiques ou organisationnels majeurs par exemple) puis sur une actualisation de cette stratégie lors des exercices suivants. Ce processus se déroule entre décembre N-1 et février N et aboutit à la formalisation de la stratégie actualisée à deux niveaux :

- supra-programmes et programmes afin de guider la préparation de la loi de programmation des finances publiques et du PLF ainsi que la construction du budget et du projet de performance des programmes ;

- BOP afin de guider l'exercice de programmation pluriannuelle des activités effectuée par les BOP et les opérateurs.

Concernant les éléments relatifs aux organismes rattachés (autorités administratives indépendantes ou opérateurs par exemple), dans le cas où ces derniers échappent à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie ministérielle, leur autonomie ne les empêche nullement d'établir une stratégie pluriannuelle et d'en informer le ministère. Il leur appartient alors de mettre à jour cette stratégie.

Des référentiels sont mis à jour lors du processus P1 :

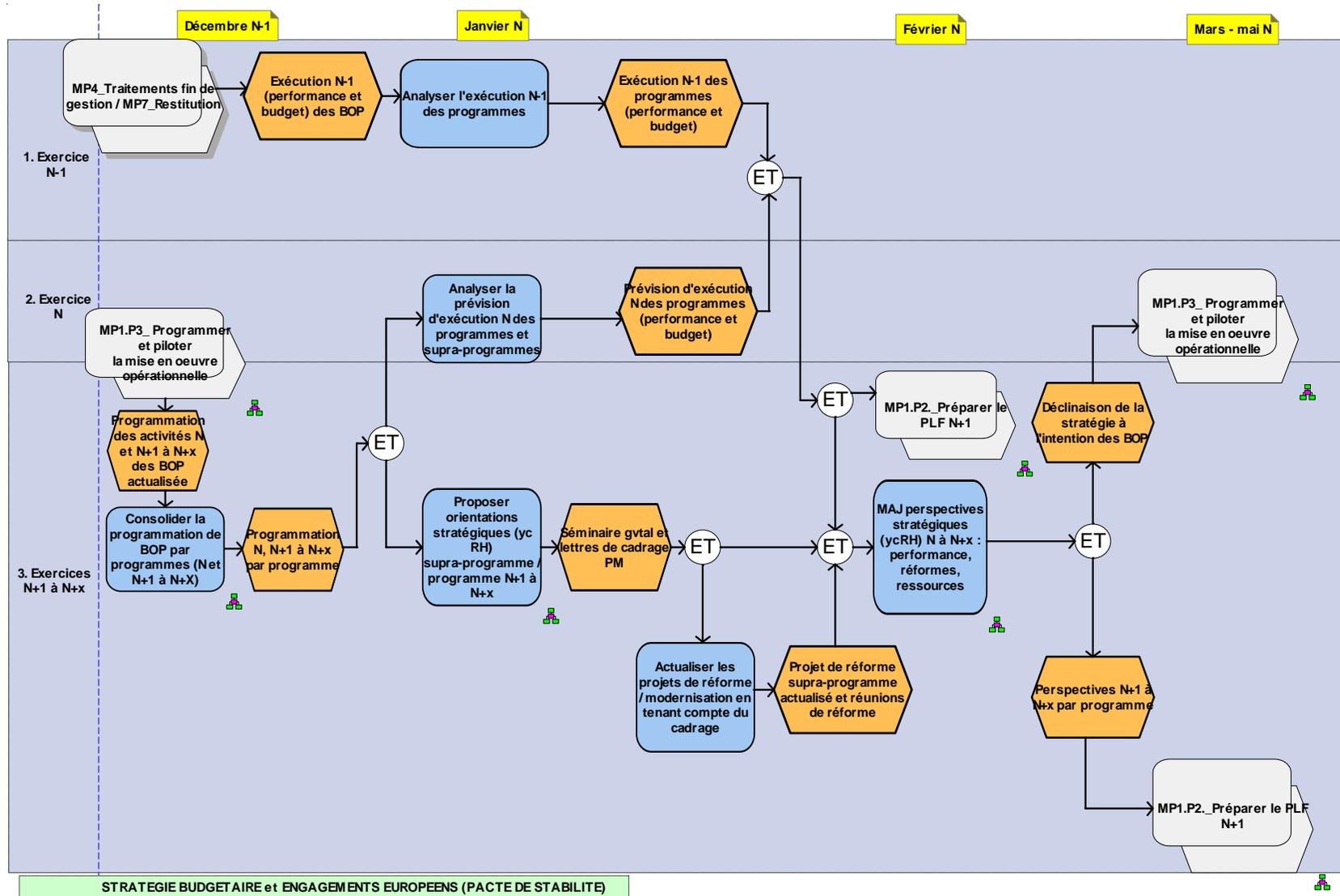
- le référentiel Mission Programme Action dont l'actualisation intervient essentiellement dans la phase stratégique mais peut faire l'objet d'amendement en phase de budgétisation ou lors du vote ;
- le référentiel Ministère Programme, dont l'actualisation intervient suite à l'évolution du rattachement des programmes à un ministère.

Ce rattachement est systématiquement repensé dans la phase d'orientation stratégique au niveau supra programme. Ce rattachement peut être modifié indépendamment de la procédure budgétaire, à tout moment, lors de remaniements ministériels.

Par ailleurs, les principales interfaces de processus à signaler sont :

- Pour les processus entrants :
  - l'interaction avec les processus de traitements de fin de gestion et les processus consacrés aux restitutions. Ces processus fournissent les éléments utiles pour l'analyse de l'exécution N-1 ;
  - le lien avec le processus P3 (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) fournissant en début d'année la programmation pluriannuelle des BOP actualisée ;
- Pour les processus sortants :
  - le processus P2 (Préparer le PLF) utilisant les éléments d'analyse de l'exécution pour les réunions interministérielles d'analyse de l'exécution et la stratégie supra-programmes pour construire le budget et le projet de performance N+1 des programmes ;
  - le processus P3 (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) utilisant la stratégie déclinée au niveau BOP par les programmes pour actualiser la programmation pluriannuelle des BOP.

Le logigramme du processus P1 a été représenté comme suit :



## 2.4. Formalisation du processus P2 : Préparer le PLF

### 1/ La préparation du PLF comporte une variante une année sur deux :

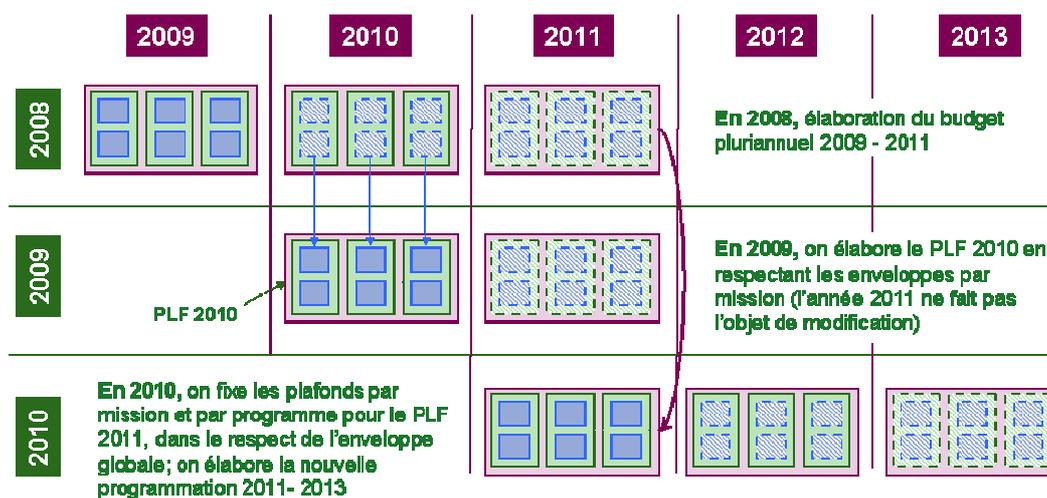
Le processus de préparation du PLF s'inscrit les années impaires dans un cadre dans lequel les plafonds sont arrêtés et les années paires dans le cadre d'une LPFP à construire et à soumettre au vote.

Le projet de LPFP comporte :

- une trajectoire des comptes publics sur les 4 années ;
- des règles de comportement ;
- la programmation détaillée des dépenses triennales de l'État au niveau de la mission (enveloppes de chaque mission, en AE et en CP) ;
- un rapport annexé à l'article 3 du projet de loi, qui détaille l'évolution des crédits de chaque mission, le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation. Il détaille également le mode de fonctionnement du budget triennal et, en particulier, les conditions limitatives permettant de modifier les plafonds par mission adoptés dans le cadre de la loi de programmation.

Le débat d'orientation des finances publiques (DOFP), en juin, permet de faire un bilan de la loi de programmation.

Ainsi la construction du PLF s'inscrit dans le nouveau cadre du budget pluriannuel de l'État, dont le mécanisme peut être schématisé de la manière suivante :



La 1<sup>ère</sup> année (année N) la loi de programmation des finances publiques permet un budget pluriannuel (N+1 à N+3) comporte des éléments faisant l'objet d'une programmation ferme non révisable les années suivantes, et des éléments faisant l'objet d'une programmation indicative :

- les plafonds par missions sont fermes et non révisables sur les deux premières années du budget pluriannuel, avec une possibilité d'aménagement pour la 3<sup>ème</sup> année ;

- la répartition par programme est ferme pour l'année N+1 uniquement, et révisable les années ultérieures.

Enchaînement des budgets :

- une année sur deux, les plafonds de mission sont répartis au niveau des programmes ;
- la dernière année du budget pluriannuel (N+3) constitue le socle de la programmation suivante (N+3 à N+5).

## **2/ Le processus de préparation du PLF comprend deux volets :**

- un volet budgétaire comprenant les activités liées à la construction du budget des programmes, à la négociation budgétaire du PLF (réunions budgétaires avec la direction du Budget) et au compte-rendu de la gestion N-1 (qui débouche sur le RAP, annexé au projet de loi de règlement) ;
- un volet performance principalement consacré aux activités liées au pilotage et à la négociation des éléments de performance N+1.

Ces deux démarches se déroulent concomitamment entre février et septembre N pour la préparation du PLF N+1. Les points de passage entre les démarches se situent :

- au niveau de la stratégie supra-programme communiquée fin février N, sur laquelle se fondent autant les travaux budgétaires que ceux liés à la performance ;
- entre les lettres plafond, envoyées les années paires, à la suite des réunions de restitution avec le Premier ministre et la préparation des conférences consacrées à la performance afin de procéder, si nécessaire, suite aux arbitrages budgétaires, à un ajustement des éléments de performance des programmes (objectifs, indicateurs et cibles de résultats) ;
- au niveau du débat d'orientation des finances publiques au cours duquel sont présentées les orientations de la France en matière économique et budgétaire d'une part, et la liste des missions, programmes, objectifs et indicateurs associés d'autre part ;
- à la suite des réunions de répartition entre programmes afin d'ajuster au besoin les cibles de résultats des indicateurs ;
- au cours des phases de production des documents budgétaires (Jaunes, PAP, PLF, documents de politique transversale ...).

Pour mémoire, ce processus aboutit à la production des livrables suivants :

- Au niveau supra-programmes :
  - le PAP N+1 et les autres documents budgétaires (Jaunes, documents de politique transversale, questions parlementaires, ...) pour septembre N au plus tard ;
  - le PLF N+1 pour le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre N.
- Au niveau des programmes :
  - une première version du budget et du projet de performance N+1 du programme pour juin N afin de permettre aux BOP de commencer la préparation du budget primitif et de la programmation détaillée N+1 ;

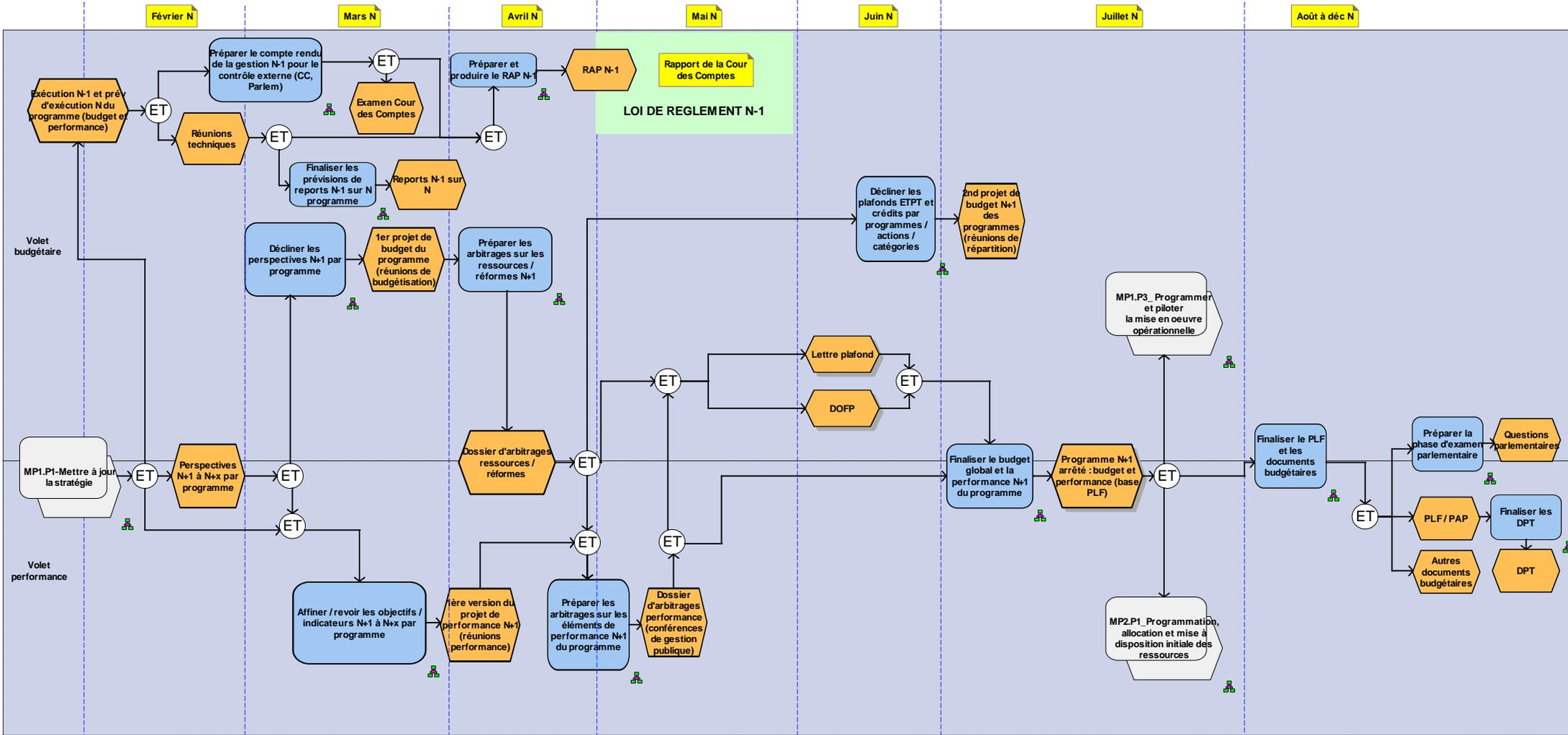
Par ailleurs, concernant le processus P2, les principales interfaces de processus à signaler sont :

- l'itération, lorsque cela paraît nécessaire, avec le processus P3 (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) autour du dialogue de gestion ;
- en tant que processus entrants :
  - l'interaction avec le processus P1 (Mettre à jour la stratégie) : fin février N, la stratégie supra-programmes actualisée permettant de démarrer la préparation du PLF N+1 et la construction du budget des programmes ;
  - l'interaction avec les processus de pilotage de la masse salariale et du plafond d'emploi pour la budgétisation de la masse salariale et le calibrage des emplois (mesurés en ETPT - voir macro processus de pilotage de la masse salariale MP8) ;
  - l'interaction avec les processus consacrés aux restitutions ;
- en tant que processus sortant : l'interaction avec le processus P3 (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) auquel le processus P2 fournit au mois de juin N (après les lettres de répartition et l'ajustement des cibles de résultats à la suite du dernier cycle de conférences consacrées à la performance) le budget du programme N+1 arrêté en termes de ressources globales, d'objectifs et de cibles de performance à atteindre. Ces informations servent également d'élément entrant pour le macro-processus MP2.

Sur le processus P2, l'interaction avec les processus d'allocation et de mise à disposition des ressources est particulièrement importante, notamment sur les sujets de programmation, d'arbitrages (parallélisme à établir avec le processus d'allocation), de budget des opérateurs et de budgétisation des ressources propres.

## Le logigramme complet du processus P2 a été représenté comme suit :

Conformément aux schémas des pages 9 11 et 14, les années impaires en raison du cadrage de la LPFP certaines étapes peuvent être allégées ou décalées



La construction du budget du programme comprend trois principaux volets :

- l'analyse de l'exécution N-1 et de la programmation N du programme entre décembre N-1 et février N ;
- la construction du budget prévisionnel N+1 du programme à partir de mars N : proposition de projets de budget et actualisation à la suite des résultats de conférences budgétaires ;
- le pilotage de la performance du programme à partir de mars N : ce pilotage concerne à la fois les éléments de performance discutés avec la direction du Budget et les éléments de pilotage opérationnel du programme.

Les éléments de contenu et de détail requis pour la construction et la présentation du budget à l'échelon du programme sont les suivants :

- l'analyse de l'exécution et le budget prévisionnel du programme s'appuyant sur les éléments suivants :
  - une présentation du budget exécuté ou prévisionnel par actions (prenant en compte les actions / sous actions inscrites sur les programmes polyvalents), en AE, CP et ETPT, et distinguant principalement les crédits du titre 2 des crédits inscrits sur les autres titres ;
  - pour l'analyse de l'exécution de l'exercice N-1 et la prévision d'exécution N :
    - les crédits disponibles : LFI + reports + fonds de concours – réserve de précaution +/- mouvements budgétaires ;
    - pour mémoire, les crédits ouverts en LFI (par programme et par titre) ;
    - les crédits exécutés ou la prévision d'exécution ;
  - pour l'exercice N+1 : les prévisions de crédits ;
  - les éléments d'appréciation de l'exécution et de la gestion en cours issus de la comptabilité générale (engagements hors bilan, charges à payer...) ;
  - pour l'analyse de l'exécution comme pour le budget prévisionnel :
    - le détail des ressources propres du programme (fonds de concours, etc.) ;
    - le détail des ETPT affectés au programme ou agissant pour le compte du programme (inscrits sur des programmes polyvalents par exemple). Les écarts par rapport au plafond d'ETPT annuel décliné à titre indicatif pour le programme ;
  - une présentation des facteurs explicatifs accompagnant l'exécution du budget et le budget prévisionnel comprenant :
    - les éléments explicatifs exogènes ou internes au programme (événements politiques, dérapages d'activités, suivi des projets...) ;
    - les éléments de stratégie (actions, priorités, mise en œuvre de réformes structurelles) ;
    - la différence entre exécuté et prévisionnel à l'aide d'éléments explicatifs de la dépense (unités de budgétisation, JPE) : justification des choix de l'année N en fonction des principales évolutions de crédits enregistrées en N-1 et N (reports, recours à la réserve de précaution...) ;
    - l'incidence des options budgétaires N+1 sur la performance (si applicable).

La préparation du budget du programme s'appuie sur les éléments de programmation pluriannuelle et annuelle, actualisés par les BOP et les opérateurs.

- S'agissant des éléments de performance du programme, ils figurent dans les projets annuels de performance (PAP) et comprennent les éléments suivants :
  - les objectifs et les indicateurs du programme liés à la performance ;
  - des indicateurs de pilotage opérationnel du programme comprenant :
    - des objectifs intermédiaires de production, d'activité, de processus ou de moyens. Ces objectifs participent à la réalisation des objectifs stratégiques inscrits dans le PAP et peuvent être spécifiques au programme ou être construits par consolidation d'objectifs intermédiaires des BOP ou opérateurs à enjeux ;
    - des objectifs complémentaires mis en place pour piloter les activités du programme participant indirectement à la réalisation des objectifs stratégiques du PAP (exemple : objectifs sur les activités de soutien...). De même, ces objectifs peuvent être spécifiques au programme ou être construits par consolidation d'objectifs intermédiaires des BOP ou opérateurs à enjeux ;
  - pour chaque indicateur :
    - l'historique (prévisionnel / réalisé) des valeurs atteintes, la valeur prévisionnelle N+1 et la valeur cible ;
    - l'analyse des écarts justifiée à l'aide des éléments issus de la comptabilité d'analyse des coûts ou fournis par le contrôle de gestion ;
    - le cas échéant, des alertes sur le risque de dégradation de la performance lorsque les indicateurs opérationnels se dégradent ainsi que des propositions de mesures correctives.

Les « bleus budgétaires » établis par mission présentent la stratégie pluriannuelle de l'ensemble des programmes de chaque mission.

Les PAP afférant à chaque programme figurent dans les « bleus » budgétaires par mission. Ils retracent pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat dont l'atteinte sera mesurée dans les [rapports annuels de performances \(RAP\)](#) annexés au projet de loi de règlement.

Les PAP ne présentent pas seulement les objectifs et des indicateurs des programmes : ils permettent, aussi, grâce à des informations sur la justification des crédits au premier euro, sur les opérateurs et l'analyse des coûts, une meilleure compréhension de la dépense. Leur contenu exhaustif est le suivant :

- la présentation du programme incluant sa stratégie, ses actions, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs avec la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

- par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;
- des éléments d'information relatifs aux opérateurs du programme, c'est-à-dire aux organismes bénéficiant de subventions de l'État pour charges de service public ;
- l'analyse des coûts des actions afin de montrer l'ensemble des moyens affectés directement ou indirectement à une politique.

Le processus de préparation de la loi de règlement comprend deux volets :

#### **Un volet comptable destiné :**

- à rendre compte de l'exécution des autorisations données en recettes et en dépenses et à arrêter le résultat budgétaire qui en découle ;
- à décrire la situation patrimoniale de l'État et à déterminer le résultat selon une approche de comptabilité d'exercice.

Ce volet comptable se matérialise par la production d'un certain nombre de documents prévus par les articles 37 et 54 de la LOLF et notamment :

- un tableau arrêtant le montant définitif des recettes, des dépenses et du résultat de l'exercice, -un tableau de financement décrivant le besoin de financement de l'État au cours de l'exercice et les ressources qu'il a dû mobiliser pour y répondre ;
- un compte de résultat établi selon les règles de la comptabilité d'exercice et présenté sous forme de tableau des charges nettes, tableau des produits régaliens nets et tableau du solde des opérations de l'exercice ;
- un bilan établi selon les règles de la comptabilité d'exercice et présenté sous la forme d'un tableau de situation nette. Le bilan est accompagné d'une annexe complétant ou explicitant la façon dont ont été établis les états financiers. Elle retrace notamment les engagements de l'État qui constituant un passif éventuel ne figurent pas au bilan.

#### **Un volet performance :**

- Production des rapports annuels de performances, annexés à la loi de règlement, précisent, par programme (unité de spécialisation des crédits), les résultats atteints et permettent une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés.

Ce processus participe à la production du projet de loi de règlement, comportant les différents éléments évoqués ci-dessus, et des ses annexes, dont les RAP qui mesurent, pour chaque programme, les résultats au regard des engagements pris dans les PAP.

Les RAP sont présentés selon une structure identique à celle des PAP afin de faciliter les comparaisons. Ils font connaître, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;
- la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues à l'article 51 de la LOLF, ainsi que les

coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures.

Un chaînage vertueux a été introduit par la LOLF : la loi de règlement doit être déposée avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique, et son examen en première lecture doit avoir lieu avant le vote du projet de loi de finances. Ainsi, l'exécution de l'année N peut être contrôlée par le Parlement avant la discussion sur les crédits et les objectifs proposés pour l'année N+2.

Pour mémoire, ce processus aboutit à la production des livrables suivants :

- au niveau supra-programmes :
  - les réponses aux questionnaires de la Cour des comptes en février N+1 ;
  - le RAP N+1 et les autres documents budgétaires annexés pour mai N+1 au plus tard ;
  - le PLR N+ pour le 1<sup>er</sup> juin N+1 ;
- au niveau des programmes :
  - La production des BOP.

Par ailleurs, concernant le processus P2, les principales interfaces de processus à signaler sont :

- l'itération permanente avec le processus P3 du MP1 (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) autour du dialogue de gestion ;
- en tant que processus entrants :
  - l'interaction avec le processus P1 du MP1 (Mettre à jour la stratégie) : fin février N, la stratégie supra-programmes actualisée permettant de démarrer la préparation du PLF N+1 et la construction du budget des programmes ;
  - l'interaction avec le macro-processus MP8 (Pilotage de la masse salariale et du plafond d'emploi) pour la budgétisation de la masse salariale et le calibrage des ETP ;
  - l'interaction avec le macro-processus MP7 ;
- en tant que processus sortant : l'interaction avec le processus P3 du MP1 (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) auquel le processus P2 fournit au mois de juin N (après les lettres de répartition et l'ajustement des cibles de résultats suite aux conférences de gestion) le budget du programme N+1 arrêté en termes de ressources globales et de cibles de performance à atteindre. Ces informations servent également d'élément entrant pour le processus P1 du MP2 (Programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources) :
  - sur le processus P2, l'interaction avec le macro-processus 2 (Allocation et mise à disposition des ressources) est particulièrement importante, notamment sur les sujets de programmation, d'arbitrages (parallélisme à établir avec le processus d'allocation), budget des opérateurs et budgétisation des ressources propres.

L'actualisation du référentiel interministériel des opérateurs de l'État et du référentiel ministériel d'activités intervient dans le processus P2 lors de phase de préparation du PLF au premier semestre.

## 2.5. Formalisation du processus P3 : programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle

### 2.5.1. Logigramme du processus P3

Ce processus consacré à la programmation pluriannuelle dans les BOP se décompose en deux phases :

- entre mars et juin N : une période de programmation pluriannuelle des activités effectuée par les BOP et les opérateurs à partir de la stratégie du programme communiquée à la fin du mois de février N ;
- entre novembre et décembre N : une période de mise à jour de la programmation pluriannuelle des activités des BOP et des opérateurs à la suite de la validation du BOP ou du budget primitif N+1 : ce processus aboutit à la formalisation de la programmation pluriannuelle qui sera prise en compte dans le cadre du processus P1 pour la mise à jour de la stratégie de l'année suivante. Cette phase débouche sur la programmation budgétaire initiale dite « PBI ».

Ce processus est encadré par une charte de gestion ministérielle.

Cette charte s'inscrit dans le cadre du dialogue de gestion et peut être ministérielle, par programme ou par BOP. Il s'agit d'un outil visant à définir l'articulation entre les rôles des différents acteurs et à identifier les responsabilités de pilotage de chacun (orientations et priorités). Dans cette perspective, elle s'inscrit dans le principe de responsabilisation des acteurs.

La charte de gestion doit être diffusée, partagée et évaluée à intervalles réguliers. Ce processus dynamique doit respecter les critères suivants :

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

La charte de gestion peut être structurée de la manière suivante :

- stratégie du ministère en matière de gestion :
  - calendrier,
  - règles de fongibilité,
  - réemploi des marges de manœuvre,
  - rythme de mise à disposition des crédits,
  - homogénéisation de la maquette du BOP,
  - ...
- modalités et règles de gestion du programme :
  - périodicité et formalisme des comptes rendus de gestion et retours aux responsables de BOP,
  - suivi spécifique de certaines activités,

- déclinaison de présentations spécifiques de la maquette du BOP,
- ...
- modalités d'organisation et règles de gestion du BOP :
  - centre de Services Partagés (CSP),
  - opérations de mutualisation,
  - spécificités territoriales,
  - prise en compte de seuils spécifiques,
  - calendrier de réunion,
  - déclinaisons d'informations complémentaires dans la maquette du BOP,
  - ...

Ce processus aboutit donc trois fois dans l'année sur l'actualisation de la programmation pluriannuelle des activités dans les BOP et les opérateurs. Pour mémoire, cette programmation comprend les éléments suivants :

- pour chaque action, une décomposition indicative en activités et projets faisant apparaître pour chacun de ces éléments la date de début et de fin prévisionnelle et si applicable, le coût global estimé (crédits hors titre 2 et ETPT) sur la période de temps couverte par l'activité ou le projet ;
- une présentation succincte des activités et projets mettant en exergue les éléments de mise en œuvre de réformes et si applicable les impacts attendus sur la performance (déclinaison des objectifs et indicateurs des programmes) ;
- une répartition prévisionnelle des crédits (en AE et en CP et distinguant le titre 2 des autres titres) et des ETPT par action sur une durée comprise entre 3 et 5 ans ;
- une priorisation des activités programmées en fonction des impératifs de gestion (activités en cours, dépenses obligatoires...) et des priorités stratégiques communiquées par le programme.

La programmation pluriannuelle concerne l'ensemble des activités du ministère : par souci d'exhaustivité, la nature spécifique des dépenses plus difficiles à prévoir (dépenses reposant sur des ouvertures de droits, ex. : frais de justice) n'empêche pas leur programmation sur plusieurs exercices, même si elle s'effectue avec moins de précision.

De plus, la programmation pluriannuelle de ces dépenses doit prendre en compte les priorités stratégiques du programme (au même titre que les autres dépenses) et constitue un élément entrant pour la mise à jour de la stratégie N+1.

L'exercice de programmation pluriannuelle et de mise à jour de celle-ci peut être utilement effectué par les organismes rattachés aux ministères, à des fins de bonne gestion (visibilité accrue sur les besoins, priorisation des activités, facilitation des négociations budgétaires avec le ministère chargé du budget). En effet, ces organismes peuvent établir une programmation pluriannuelle pour leurs activités dans les conditions suivantes :

- la programmation pluriannuelle est élaborée par l'organisme à partir de ses propres orientations stratégiques et de ses objectifs ;
- elle est mise à jour régulièrement.

Par ailleurs, ce processus permet d'établir la programmation budgétaire initiale dite PBI.

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier dispose que l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) vérifie lors de la programmation budgétaire « le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programmes et au sein de chaque programme...et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique ». La portée de cette disposition d'ordre général, est explicitée en ce qui concerne la PBI, par l'article 5 qui prévoit que la transmission à fin de visa sur la PBI intervient au plus tard un mois avant le début de l'exercice. La délivrance du visa permet la mise en place des crédits auprès des gestionnaires, c'est-à-dire des responsables de BOP.

Le contrôle exercé à l'occasion du visa « porte sur 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 personnel correspondants pour chaque programme. Il porte également sur les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. L'autorité chargée du contrôle financier s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, en vue de la mise en œuvre de l'article 14 de la loi organique susvisée ». Les arrêtés de contrôle des ministères pris en application de ces dispositions précisent en les adaptant les informations à fournir dans le cadre de la PBI.

La circulaire budgétaire du 28 juillet 2006 (annexe 4) précise la PBI.

Enfin, concernant le processus P3, les principales interfaces de processus à signaler sont :

- en tant que processus entrants :
  - le processus P1 (Mettre à jour la stratégie) : fin février N, la stratégie du programme actualisée est communiquée aux BOP et aux opérateurs, leur permettant ainsi, sous réserve d'un possible échange avec le niveau programme sur l'opérationnalité de cette stratégie, de mettre à jour la programmation pluriannuelle de leurs activités ;
  - le processus P2 (Préparer le PLF) : fin juin, à l'issue des conférences budgétaires et de performance, le budget global définitif du programme et les éléments de performance N+1 sont communiqués aux BOP leur permettant d'entamer la préparation du budget N+1 et la programmation détaillée des activités N+1 ;
  - les processus consacrés aux restitutions pour la documentation des données nécessaires au pilotage ;
  - les processus de gestion des immobilisations pour la programmation des projets d'investissements ;
- en tant que processus sortants :
  - fin juin, la programmation pluriannuelle des activités et le cadrage budgétaire et de performance global du programme marquent le début du macro-processus de programmation, allocation et mise à disposition initiale des ressources (MP2) au cours duquel est préparé le budget prévisionnel du BOP ;
  - fin décembre, la programmation pluriannuelle actualisée des activités est l'un des éléments entrants pour le processus P1 (Mettre à jour la stratégie), la stratégie du programme étant actualisée en partie grâce aux éléments communiqués par les BOP.

L'actualisation du référentiel Programme BOP UO intervient au cours du processus P3, conformément à la circulaire budgétaire annuelle concernant la PBI et les BOP.

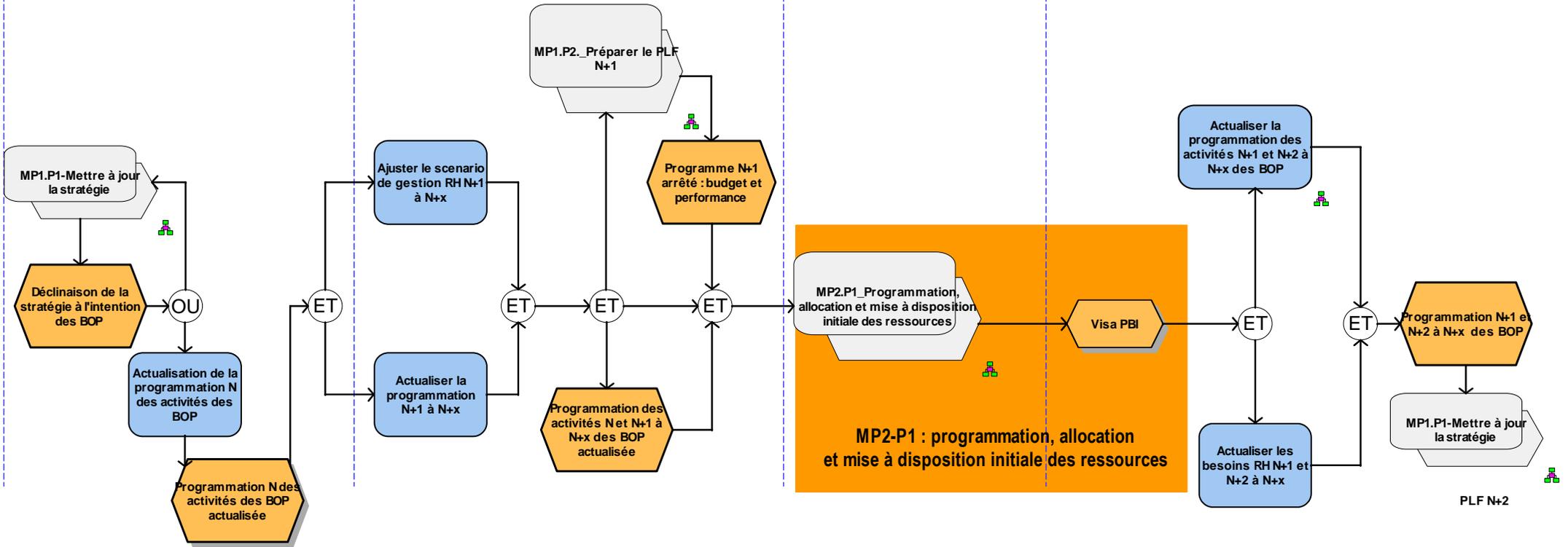
Le logigramme du processus P3 a été représenté comme suit :

Mars N

Avril à Juin N

Juin à Décembre N

Décembre N



## 2.5.2. Activités / fonctions associées au processus P3

### Le rôle de l'ACCF pour la PBI

Au titre de la programmation et du pilotage de la mise en œuvre opérationnelle :

#### **Procédure de préparation de la mise en place des crédits :**

Les CBCM visent le document annuel de programmation budgétaire initiale (PBI) produit par les ministères (calendrier budgétaire prévu : visa avant le 15 décembre N pour la LFI N+1). 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 :

- 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.

L'autorité chargée du contrôle financier 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).

- ⇒ Ce visa permet la mise en place auprès des gestionnaires des crédits ouverts à chaque programme détaillé dans le MP2.

#### **Avis sur les BOP :**

L'autorité chargée du contrôle financier (CBCM au niveau central, contrôleur financier régional au niveau déconcentré) émet un avis préalable sur les documents prévisionnels de gestion, portant sur la cohérence budgétaire d'ensemble de ces documents, sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter ainsi que de celles qui sont inéluctables .

- ⇒ Les crédits sont consommables une fois cet avis rendu par les ACCF sur les BOP qui leur sont transmis par les gestionnaires.

Les ACCF transmettent de plus des informations périodiques sur l'exécution budgétaire, qui constituent une expertise critique des comptes rendus de gestion des responsables de programme et de BOP, et intègrent l'ensemble des événements susceptibles de peser sur l'exécution (comme par exemple le calendrier de fin de gestion ou les aléas inhérents à la réalisation des projets d'investissement).

- La modélisation en logigramme supra est complétée par la matrice ci-après qui identifie, pour chaque groupe d'activités les intervenants responsables et valideurs, selon la légende suivante :
  - R : responsable
  - V : valide

NB : L'échelon d'intervention est mentionné entre parenthèses.

REF	GROUPES D'ACTIVITES	RESPONSABLE DE LA STRATEGIE ET DE ARBITRAGES SUPRA PROGRAMME	PILOTE DU PROCESSUS BUDGETAIRE	RESPONSABLE DE PROGRAMME	GESTIONNAIRE DE L'ELABORATION DU PROJET DE BUDGET ET DE LA PROGRAMMATION	RESPONSABLE DE BOP	FONCTION PREPARATION ET ANALYSE BUDGET ET PERFORMANCES
1	Programmer les activités N+1 à N+X des BOP : les prioriser et/ou les scénariser					V (BOP)	R (BOP)
2	Actualiser la programmation N+2 à N+X des BOP					V (BOP)	R (BOP)

## 3. Les règles de gestion

### 3.1. La norme de dépenses

Les engagements internationaux de la France transmis dans le cadre du programme de stabilité et de croissance traduisent sa stratégie de finances publiques, qui fait désormais l'objet de la loi de programmation des finances publiques.

S'agissant du budget de l'État, la politique budgétaire repose pour l'essentiel sur un objectif de progression des dépenses, qui peut être exprimé en volume (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation prévisionnelle retenue dans le projet de loi de finances), fixé indépendamment du niveau des recettes : la « norme de dépense ». Cette norme structure l'élaboration du projet de loi de finances et son exécution.

Afin de mesurer l'évolution de la dépense d'une année sur l'autre, il convient de définir précisément le périmètre de dépenses sur lequel l'évolution est appréciée et de neutraliser les modifications de périmètre qui peuvent affecter les dépenses de l'État d'une année sur l'autre. La charte de budgétisation, qui est reprise dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques, précise ces règles d'appréciation de la norme de dépense.

Depuis le PLF pour 1999, ces modifications de périmètre sont présentées dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances. Elles permettent de définir le montant des dépenses du budget selon le périmètre de l'année précédente : ainsi sont neutralisées, par exemple, les dépenses transférées et compensées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

### 3.2. La charte de budgétisation

La charte de budgétisation a pour objet de s'assurer que tout mouvement de dépense (ou de recette) ayant pour objet d'accroître (ou de diminuer) le niveau de la dépense publique, que ce soit directement ou indirectement, est bien pris en compte dans la norme de dépense, à la différence de mouvements pouvant être considérés comme une simple ré-imputation au sein du budget de l'État ou un simple transfert entre l'État et une autre entité.

Il convient d'abord d'étudier si le mouvement est, du point de vue de l'État, équilibré entre recettes et dépenses. Il faut ensuite s'assurer que seul l'impact sur les dépenses publiques est pris en compte, la norme de dépense n'ayant pas vocation à retracer les mesures concernant les recettes : ainsi par exemple, une affectation de taxe devra être prise en compte dans la norme de dépense si elle finance une dépense, et devra en être exclue si elle vise à compenser une réduction de prélèvements obligatoires.

L'annexe VII « Charte de budgétisation de l'État » de la Circulaire 1BLF-08-803 du 10 avril 2008 relative au budget pluriannuel 2009-2011 / conférences de budgétisation explicite les règles associées à la charte de budgétisation.

### **3.3. La réserve de précaution**

La réserve de précaution est définie dans l'article 51 de la LOLF. Elle vise à permettre au programme de faire face en cours d'année au risque de régulation et aux événements imprévus.

#### **3.3.1. Les modalités de constitution de la réserve de précaution**

A titre conservatoire, les taux de réserve de l'année précédente sont repris pour l'élaboration du budget. Les taux à retenir sont précisés ultérieurement chaque année par une circulaire de la direction du budget.

Les taux de mise en réserve sont définis chaque année en loi de finances.

La mise en réserve s'effectue au niveau du programme : elle consiste à rendre indisponible, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts en lois de finances.

Les programmations budgétaires initiales (PBI) identifient le montant de la mise en réserve par programme et comportent un tableau en explicitant le calcul.

#### **3.3.2. La répartition des mises en réserve**

Le responsable de programme répartit les mises en réserve sous le contrôle des CBCM. Le montant de la réserve par programme étant établi, les responsables de programme sont libres de répartir les ressources disponibles des programmes entre les BOP. Cependant, l'efficacité du dispositif de mise en réserve impose que la répartition des ressources disponibles préserve les BOP finançant principalement des dépenses obligatoires et inéluctables.

Par ailleurs, les contrôleurs budgétaires veilleront plus étroitement à la qualité des évaluations des dépenses obligatoires et inéluctables présentées dans les documents prévisionnels de gestion (DPG) associés aux BOP.

#### **3.3.3. Les modalités de libération de crédits mis en réserve**

Hormis les ajustements liés à la prise en compte du montant exact des réductions de la réserve au titre des « subventions aux opérateurs » (cf. supra) qui sont sous la responsabilité des CBCM, les crédits sont libérés par décision du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Les décisions de dégel sont notifiées par la direction du budget aux responsables de programme, aux directeurs des affaires financières (DAF) et aux CBCM compétents.

Les CBCM effectuent les mouvements dès que possible et dans un délai de deux jours francs au maximum pour rendre disponibles les crédits dégelés dans l'application ACCORD. Les RPROG et les responsables de BOP, chacun en ce qui le concerne, modifient en conséquence leur programmation budgétaire, en relation avec le contrôleur budgétaire.

### 3.4. La programmation budgétaire initiale (PBI)

Concernant le calendrier, l'objectif est d'anticiper les travaux d'élaboration des BOP et de reddition des avis afin d'être en mesure de disposer courant janvier de BOP validés et de démarrer effectivement la gestion en tout début d'exercice.

La réalisation de cet objectif implique que chaque responsable de BOP, en liaison avec sa direction des affaires financières, fasse connaître dès l'été aux responsables de BOP le cadrage financier à partir des montants de crédits inscrits dans le projet de loi de finances et pré notifie au tout début de l'automne les enveloppes budgétaires correspondant à chaque BOP.

La maîtrise de ce calendrier nécessite notamment la tenue en amont d'un dialogue de gestion territorial mobilisant tous les acteurs et plus particulièrement les préfets de région et de département, en vue de la préparation des projets de BOP déconcentrés, en liaison avec les responsables de programme concernés. Au niveau régional, le préfet de région, garant de la cohérence des BOP avec l'action de l'État au niveau déconcentré, a vocation à animer ce dialogue avec les responsables de BOP relevant de son champ de compétence et émet son avis, avant transmission aux responsables de programme, le cas échéant après passage en comité de l'administration régionale, au plus tard à mi novembre.

L'autorité chargée du contrôle financier émet son avis sur la base des crédits du projet de loi de finances.

Dans le même souci d'anticipation, la programmation budgétaire initiale est également instruite sur la base des montants de crédits inscrits dans le projet de loi de finances en cours.

### 3.5. Les règles de budgétisation des AE et des CP

#### 3.5.1. Les règles générales de budgétisation des AE et des CP

- La LOLF, dans son article 8, instaure une double autorisation budgétaire en engagements et paiements : « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » et les « crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ».
- L'autorisation parlementaire encadre ainsi les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis à vis d'un tiers, et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique.
- Il est à noter que l'extension de la dualité AE / CP à l'ensemble des natures de dépenses est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein des programmes.

### **3.5.2. L'annualité des AE**

- Les AE sont soumises au droit commun de l'annualité. L'article 15-I de la loi organique stipule que les crédits ouverts (...) au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Pour autant, les AE hors titre 2 non consommées sur l'année pour laquelle elles ont été autorisées peuvent être reportées sur le même programme ou un programme poursuivant les mêmes objectifs (article 15-II). A défaut d'être reportées, elles sont annulées en loi de règlement.
- Les AE ont une portée pluriannuelle : les AE consommées par les engagements juridiques produisent leurs effets au-delà de l'année de leur engagement jusqu'au dernier paiement soldant la dette née de l'engagement juridique.
- Cette annualité fait des AE un support des engagements juridiques passés sur l'année considérée et par lesquels naissent les besoins de trésorerie ultérieurs, et non un support de programmation comme l'étaient les autorisations de programme.

### **3.5.3. La cohérence des règles de budgétisation et de consommation**

Le principe pour l'élaboration d'un budget est que les règles de budgétisation s'appuient sur les règles de consommation pour définir une enveloppe limitative. Ainsi :

- L'enveloppe d'AE budgétisées pour une année doit couvrir au plus près l'estimation des engagements fermes qu'il sera autorisé de passer dans l'année (qu'ils soient annuels ou pluriannuels).
- L'enveloppe de CP est évaluée à hauteur des besoins de trésorerie de l'exercice concerné, compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques (que ces engagements juridiques aient été pris l'année de l'exercice ou les années antérieures).

L'estimation ainsi arrêtée doit conduire à la définition d'une stratégie de dépenses adaptée aux ressources prévisibles et aux objectifs à atteindre.

Il est nécessaire de se reporter au macro-processus d'exécution des dépenses (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.

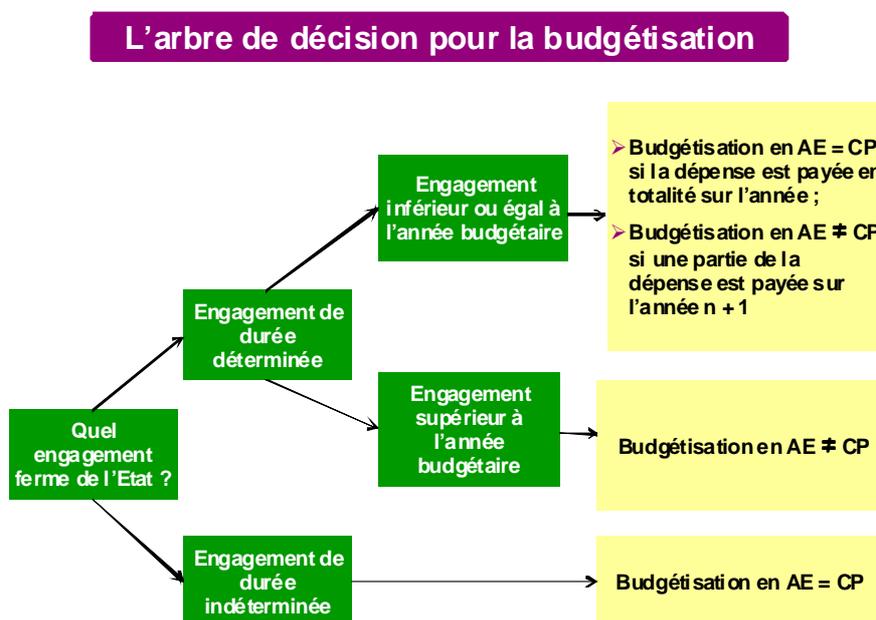
### **3.5.4. Les principes de budgétisation en AE-CP selon les cas de dépense**

#### **Les dépenses de personnel**

S'agissant des dépenses de personnel, le législateur organique a considéré que « le caractère spécifique des dépenses de personnel nécessite de préciser que le montant des autorisations d'engagement ouvertes serait égal au montant des crédits de paiement ». Ainsi, les rémunérations et charges sociales des personnels titulaires sont budgétisées et consommées en AE = CP.

## Les autres dépenses (dépenses hors titre 2) :

Les principes de budgétisation pour les dépenses hors titre 2 sont résumés par l'arbre de décision ci-après :



### 3.6. Les reports de crédits

Un report de crédits consiste à ajouter un crédit non consommé en fin d'année au budget de l'année suivante, assouplissant ainsi les contraintes du principe d'annualité. Les principes régissant les reports sont décrits dans l'article 15 de la LOLF.

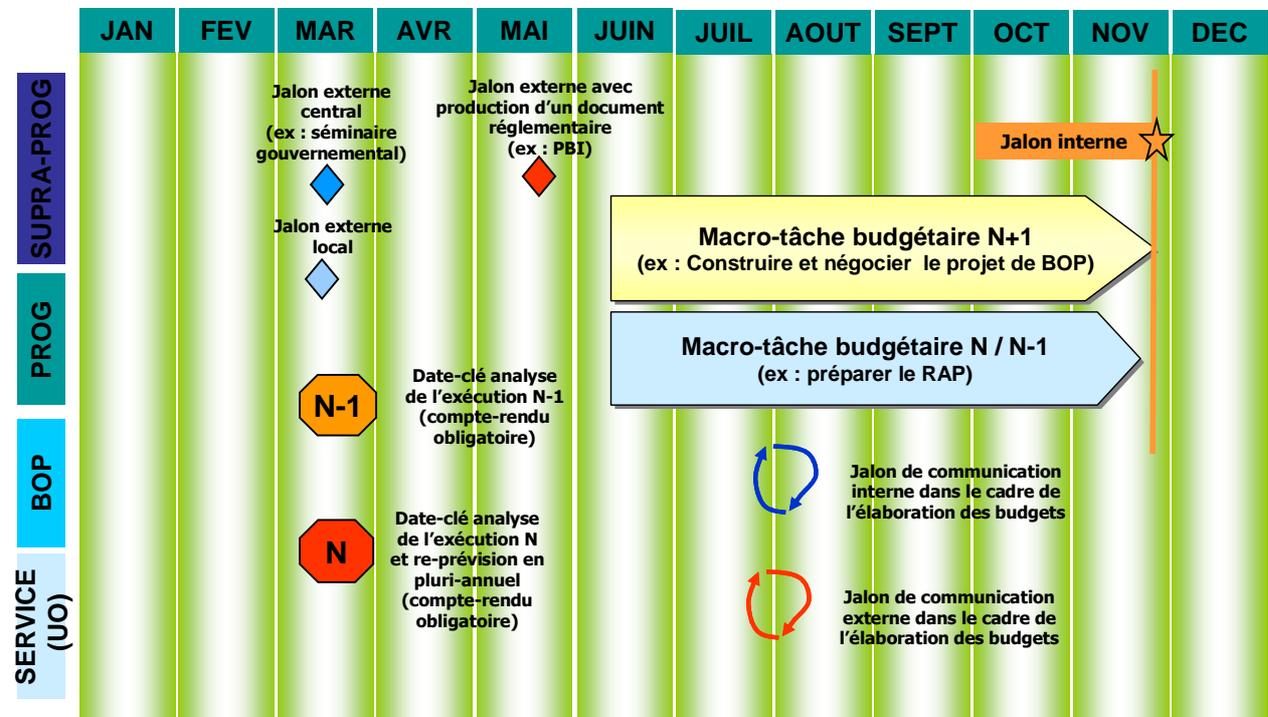
Les autorisations d'engagement peuvent être reportées sans limite. En revanche, les reports de crédits de paiement sont plafonnés à 3 % des crédits initiaux du programme ; la loi de finances peut cependant relever ce plafond, sauf pour les dépenses de personnel. Les arrêtés de report sont être publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exécution.

## 4. Thèmes fonctionnels transversaux

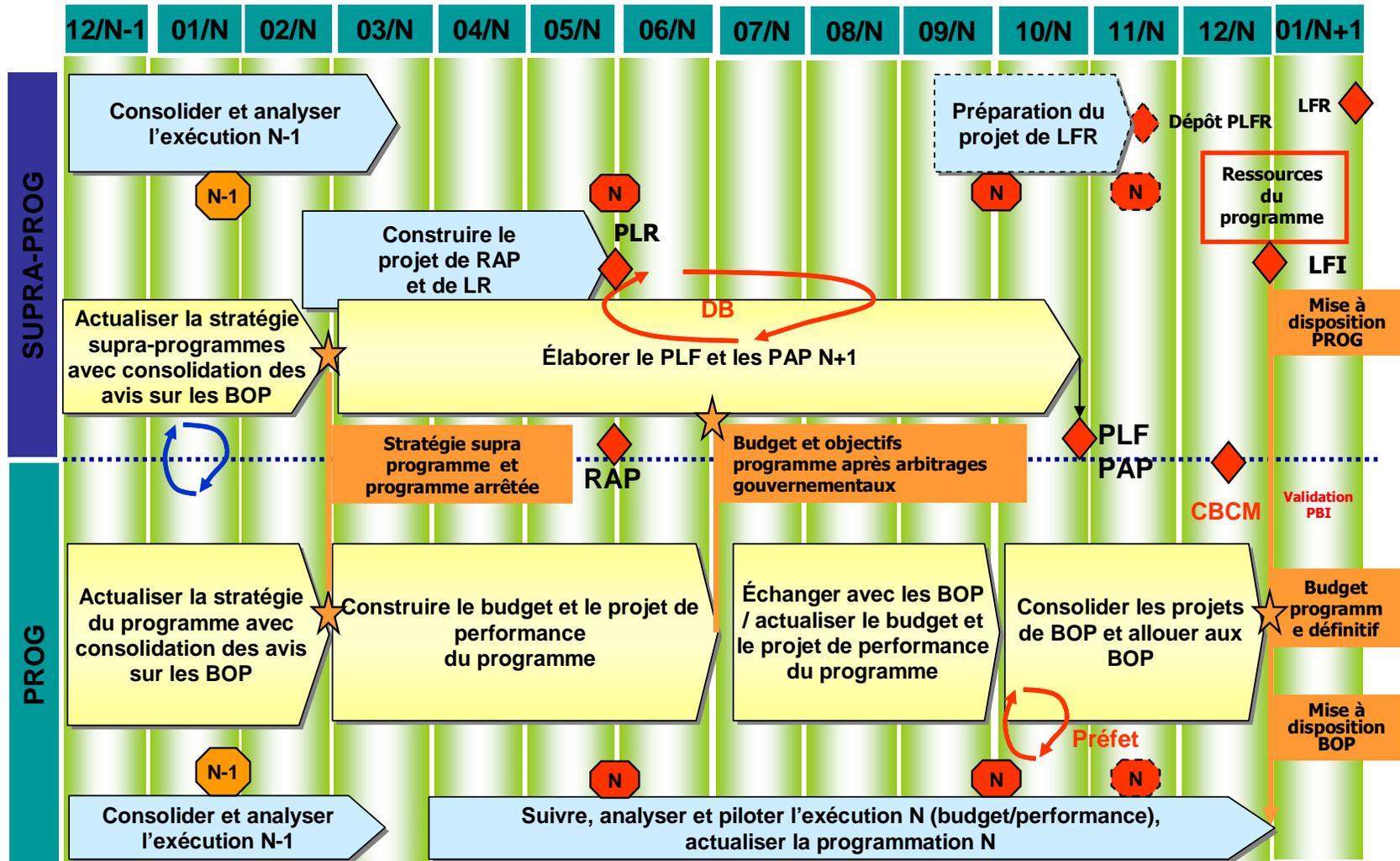
### 4.1. Le calendrier budgétaire et les principaux moments du dialogue de gestion

Le calendrier budgétaire présenté ci-dessous, commun à l'ensemble des processus budgétaires, met en évidence l'articulation des principales phases d'élaboration et de pilotage du budget et du projet de performance aux niveaux supra-programmes, programmes, et BOP. 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.

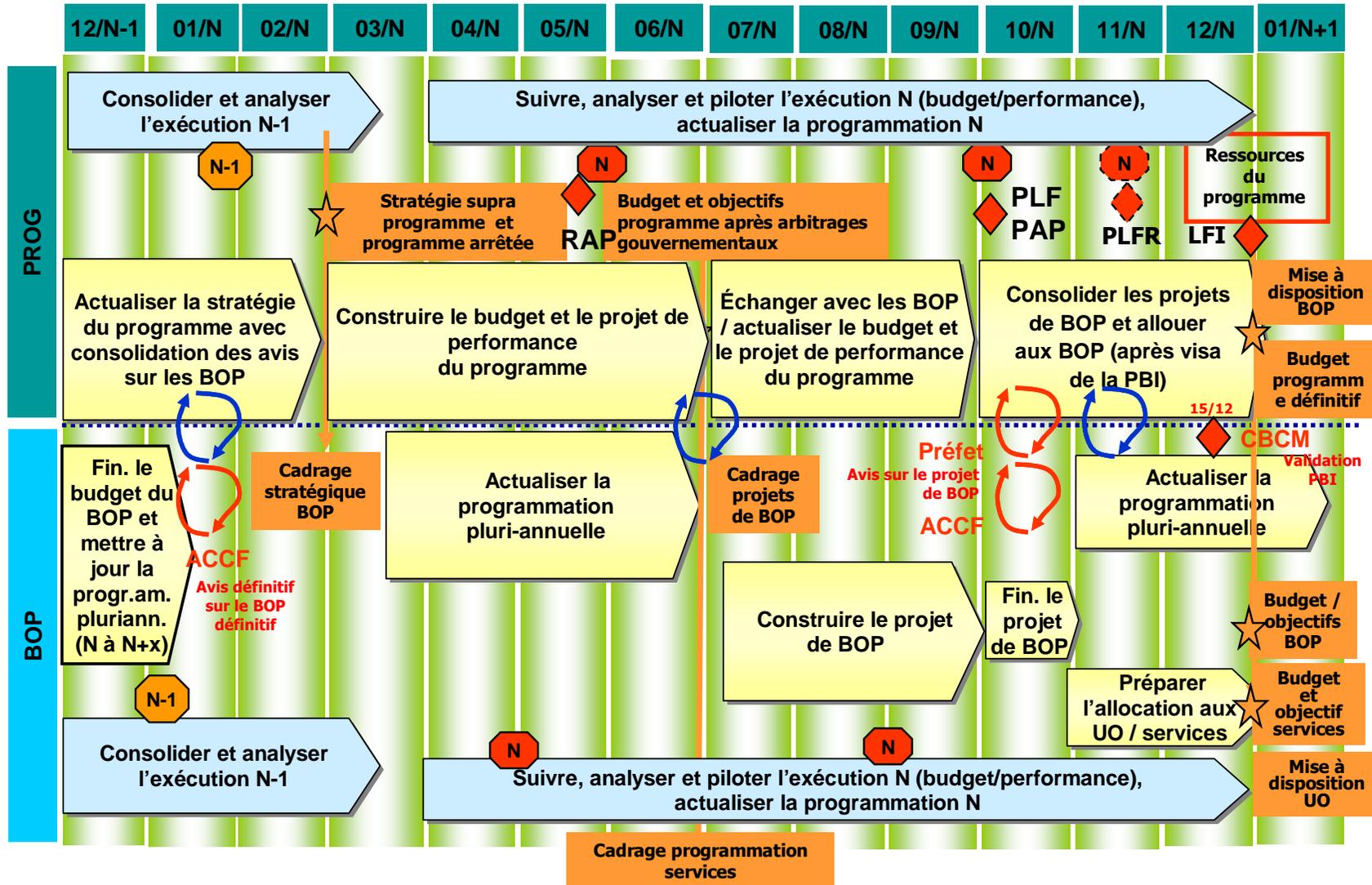
Le calendrier budgétaire a été établi selon la légende suivante :



Aux niveaux supra-programmes et programmes, le calendrier budgétaire global peut être détaillé comme suit :



Par ailleurs, le schéma ci-dessous détaille les différentes étapes du calendrier budgétaire et leur articulation entre les niveaux programmes et BOP :



## **4.2. La gestion de projets dans le cadre de la programmation pluriannuelle des BOP**

Les précisions concernant le référentiel de programmation budgétaire et le lien entre la notion de projet et de programmation sont présentées dans un document de synthèse transversal aux processus budgétaires et comptables cibles.

## 5. L'organisation financière associée à l'élaboration ministérielle d'un budget

### 5.1. Principes directeurs des recommandations

Les fonctions participant au macro-processus d'élaboration ministérielle d'un budget, décrites dans la partie 2 doivent être traduites dans l'organisation souhaitée par les ministères (par exemple : telle fonction pourrait être attribuée à telle direction et, éventuellement au sein de cette fonction, tel rôle à telle sous direction, tel bureau, tel chargé de mission...).

Si les choix en matière d'organisation relèvent de décisions propres aux ministères, ils peuvent être guidés par les préconisations suivantes :

- veiller au principe de séparation des tâches pour un échelon organisationnel donné. Ce principe concerne principalement la séparation des attributs de valideurs et de responsables de la réalisation des groupes d'activités ;
- ne pas positionner les rôles d'arbitrages chez les acteurs « support » à l'organisation.

Les recommandations ci-après reposent sur les principes directeurs suivants :

- traduction de la logique budgétaire de la LOLF dans l'organisation en donnant une légitimité aux nouveaux acteurs budgétaires tel le responsable de programme ;
- optimisation de la chaîne de responsabilité budgétaire à tous les niveaux de l'organisation (mettre en place des processus décisionnels plus efficaces) ;
- recherche d'une fluidification du macro-processus en identifiant les fonctions pouvant avoir un rôle bloquant dans le déroulement des activités (fonctions de décideurs et d'arbitres principalement) ;
- recentrage des fonctions budgétaires sur leur cœur de métier (réalisation d'analyses financières, expertise budgétaire et financière, formulation de propositions de financements alternatifs..) ;
- recherche d'une meilleure articulation entre les fonctions budgétaires et opérationnelles dans la perspective d'une responsabilisation accrue des acteurs.

### 5.2. Recommandations en termes de positionnement des fonctions associées au macro-processus

#### 5.2.1. Les principes structurants pour l'attribution des rôles aux acteurs

Les préconisations suivantes peuvent permettre d'attribuer les rôles aux acteurs :

- veiller au principe de séparation des tâches pour un échelon organisationnel donné. Ce principe concerne principalement la séparation des rôles de valideurs et de responsables de la réalisation des activités. Il apparaît donc important de dissocier l'attribution des rôles de :

- arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens ;
  - responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire.
- pour un échelon organisationnel donné, opérer les regroupements de rôles suivants :
- attribuer les rôles de responsable du projet de budget, responsable du projet de performance et responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire à un même acteur afin de ne pas dissocier la réflexion sur les objectifs de performance et les moyens budgétaires permettant leur réalisation. Ce regroupement de rôles se fait au niveau du responsable de programme et du responsable de BOP ;
  - regrouper les rôles de décideur de la stratégie et d'arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens afin que les décisions d'arbitrage, l'allocation des moyens et l'attribution des objectifs soient cohérentes avec la stratégie. Les principaux acteurs concernés par ce regroupement sont :
    - le ministre et le secrétaire général pour l'échelon supra-programmes ;
    - le responsable de programme ;
    - le responsable de BOP ;
- ne pas positionner les rôles d'arbitrages chez les acteurs ayant des rôles de support transversaux à l'organisation (exemple : le DAF en tant que responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire au niveau supra-programmes).

### **5.2.2. Le responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programmes**

La fonction de décideur de la stratégie et des arbitrages supra-programmes revient *in fine* au ministre mais pourra être confiée, pour le pilotage opérationnel des activités d'élaboration ministérielle d'un budget, en fonction de l'organisation des ministères au directeur du cabinet ou au secrétaire général.

### **5.2.3. Le pilote du processus budgétaire**

La fonction de pilote de l'élaboration budgétaire pourra être confiée selon l'organisation des ministères au DAF ou au secrétaire général.

Cette fonction permet de disposer au niveau supra programme d'un rôle de coordonnateur du processus budgétaire afin d'assurer la cohérence des volets budgétaires et performance entre les différents programmes et d'instruire les sujets d'arbitrage supra-programmes.

#### **5.2.4. Le responsable de programme**

La fonction de responsable de programme correspond à l'acteur responsable de programme.

Le responsable de programme est l'acteur central du processus de construction budgétaire aux niveaux programme et supra-programme.

Au niveau du programme, l'ensemble des groupes d'activités liés à la construction du budget (mise à jour de la stratégie et élaboration du budget principalement) sont placés sous sa responsabilité puisque le responsable de programme est :

- responsable du budget, c'est-à-dire de la construction et de l'actualisation du projet de budget (prévoir le montant, la destination et le cadencement des dépenses sur des périodes glissantes - pluriannuel, annuel et infra-annuel) au niveau du programme ;
- responsable de la performance, c'est-à-dire de la construction et de l'actualisation de projet de performance (programmation des activités, définition des objectifs, mise en place et suivi des indicateurs et détermination des valeurs cible) dans le cadre des contraintes budgétaires au niveau du programme.

#### **5.2.5. Le responsable de BOP**

La fonction de responsable de BOP correspond à l'acteur responsable de BOP.

#### **5.2.6. 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 ou faire l'objet d'une mutualisation des compétences sous forme de « centres de services partagés » dédiés au budget et à la performance.

#### **5.2.7. Les instances**

Il convient d'identifier, aux niveaux supra-programme et programme, des instances :

- d'édiction de normes et de principes budgétaires (niveau supra-programme);
- de validation et d'arbitrage afin de pouvoir d'une part, assurer la cohérence entre la stratégie supra-programmes et les projets de budget des programmes et d'autre part, traduire des orientations budgétaires globales au niveau des programmes ;
- d'assistance méthodologique, de contrôle interne et d'audit interne ;
- d'analyse et de synthèse des éléments budgétaires et de performance remontés par les BOP et les programmes ;
- de consolidation et de déclinaison des résultats des conférences budgétaires afin de réorienter, au cours de la négociation du PLF), la préparation du budget dans les programmes et le cas échéant, dans les BOP ;
- de pilotage du processus budgétaire aux niveaux supra-programmes et programmes.

Il convient également de mettre en place :

- une fonction de contrôle interne indépendante permettant de s'assurer de la correcte réalisation des activités et de l'application de procédures de contrôle interne permettant de minimiser la survenance des risques associés liés au budget. Cette fonction doit notamment attester la qualité et la fiabilité des opérations réalisées tout au long du processus ainsi que des données constitutives du budget ;
- des procédures dites « d'urgence » : compte tenu de la forte dépendance des processus de préparation du budget par rapport au calendrier de négociation budgétaire du PLF, les processus d'élaboration ministérielle d'un budget s'attachent, pour les niveaux supra programmes et programmes, à définir des procédures « d'urgence » permettant le respect des délais « constitutionnels » de dépôt du PLF en cas d'événements politiques mettant en difficulté le calendrier de négociation budgétaire.

### 5.3. Les recommandations organisationnelles en termes de positionnement des acteurs intervenant dans le macro-processus

#### 5.3.1. Le niveau supra-programmes

Cinq principaux acteurs interviennent au niveau supra-programmes : le ministre, le cabinet ministériel, le secrétaire général, le responsable de programme et le DAF. L'attribution des rôles à ces acteurs apparaît comme largement structurée par le positionnement du secrétaire général au sein des ministères.

Deux options organisationnelles peuvent être envisagées :

- **Option 1** : le secrétaire général est un « vice-ministre » aux responsabilités politiques et ressources

Acteurs	Rôles génériques dans le processus
Ministre assisté du Secrétaire général	Décideur de la stratégie au niveau supra-programmes Arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens au niveau supra-programmes
Responsable de programme	Décideur de la stratégie au niveau du programme Arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens au niveau du programme Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire au niveau du programme
DAF	Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire au niveau supra-programmes <ul style="list-style-type: none"><li>– Le DAF instruit les dossiers permettant au secrétaire général de rendre les arbitrages supra-programmes</li></ul>

Cette option organisationnelle au niveau supra-programmes fait l'objet de l'analyse critique suivante :

Avantages	Inconvénients
Séparation des rôles d'arbitrage et d'organisation du processus budgétaire au niveau supra-programmes	Non applicable
Opportunités	Risques
<p>Recentrer la DAF sur un cœur de métier budgétaire et financier</p> <p>Fluidifier le processus d'arbitrage et de déclinaison des résultats des conférences budgétaires</p>	<p>Survenance de dérogations fréquentes au processus d'arbitrage supra-programmes (mise en place de circuits informels rendant caduque la procédure)</p> <p>Difficulté de partage du rôle de « responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire » entre le secrétaire général et le DAF</p>

- **Option 2** : le secrétaire général occupe une position de responsable des fonctions transversales

Acteurs	Rôles génériques dans le processus
Ministre	<p>Décideur de la stratégie au niveau supra-programmes</p> <p>Arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens au niveau supra-programmes</p>
Secrétaire général	Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire au niveau supra-programmes (rôle partagé avec le DAF selon les modalités d'organisation internes au ministère)
Responsable de programme	<p>Décideur de la stratégie au niveau du programme</p> <p>Arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens au niveau du programme</p> <p>Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire au niveau du programme</p>
DAF	Responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire au niveau supra-programmes (rôle partagé avec le secrétaire général selon les modalités d'organisation internes au ministère)

L'analyse critique suivante est associée à l'option organisationnelle n°2 :

Avantages	Inconvénients
Non applicable	Délais importants pour l'obtention des arbitrages supra-programmes, ce rôle étant concentré autour du ministre
Opportunités	Risques
Non applicable	Dissociation du budget et de la stratégie Difficulté de partage du rôle de « responsable de l'organisation, de l'animation et de la cohérence du processus budgétaire » entre le secrétaire général et le DAF

### 5.3.2. Le niveau programme

Au niveau du programme, toutes les activités sont réalisées sous la responsabilité du responsable de programme, qui est :

- responsable du projet de budget ;
- responsable du projet de performance.

Les options organisationnelles portent uniquement sur la mise en œuvre opérationnelle de ces activités. Deux principales options existent :

- **Option 1** : le responsable de programme assure dans ses services la réalisation des prestations liées à la construction budgétaire et à la performance

Cette option organisationnelle préconise que le responsable de programme dispose dans ses services de ressources assurant la mise en œuvre opérationnelle des activités budgétaires et/ou de performance, la consolidation supra-programme s'effectuant alors au niveau du DAF ou du secrétaire général.

Avantages	Inconvénients
Faciliter l'appropriation des processus budgétaires dans les programmes	Non applicable
Opportunités	Risques
Non applicable	Expertise insuffisante des cellules budgétaires placées auprès du responsable de programme Une consolidation budgétaire rendue difficile par manque de cohérence entre les méthodes de construction budgétaire des programmes

- **Option 2** : le responsable de programme externalise la réalisation de certaines prestations liées à la construction budgétaire et à la performance

Dans cette option, le responsable de programme externalise la réalisation de certaines activités budgétaires et liées à la performance à une cellule budgétaire ou de contrôle de gestion placée auprès du DAF ou du secrétaire général. Cette externalisation, qui prend une forme contractuelle, implique la création de centres de services partagés budgétaires et/ou contrôle de gestion intervenant pour le compte des programmes, même si la décision finale en matière budgétaire ou de performance relève systématiquement du responsable de programme.

Quatre groupes d'activités du macro processus cible ont toutefois été identifiés comme ne pouvant être externalisés car liés à la stratégie du programme. La responsabilité de mise en œuvre des groupes d'activités suivants relève donc du responsable de programme :

- mettre à jour les perspectives stratégiques pluriannuelles du programme (P1) ;
- décliner les perspectives stratégiques N+1 par programme (P2) ;
- préparer les arbitrages sur les ressources / réformes N+1 (P2) ;
- ajuster les cibles de résultats (P2).

L'analyse critique suivante accompagne cette option organisationnelle :

Avantages	Inconvénients
Faciliter les processus de reporting et de consolidation des données au niveau supra-programmes	Non applicable
Opportunités	Risques
Non applicable	<p>Risque sur la qualité des budgets en cas de surcharge de travail pour le centre de services partagés budgétaire (service sous dimensionné par exemple)</p> <p>Implication insuffisante des acteurs du programme dans le processus budgétaire</p> <p>Une DAF qui se substituerait au responsable de programme pour l'exercice de sa responsabilité budgétaire</p>

### 5.3.3. Le niveau BOP

Comme le responsable de programme, le responsable de BOP apparaît dans le cadre du MP1 (processus 3 essentiellement) comme :

- responsable du projet de budget ;
- responsable du projet de performance.

Deux options organisationnelles semblables à celles envisagées pour le programme ont été évoquées :

- **option 1** : le responsable de BOP assure dans ses services la mise en œuvre opérationnelle des activités budgétaires et/ou de performance. Dans ce cas, il dispose dans ses services de compétences spécifiques dans une cellule budgétaire et/ou contrôle de gestion ;
- **option 2** : le responsable de BOP externalise la mise en œuvre des activités liées au budget et à la performance (sauf les activités en lien avec la stratégie) auprès d'un centre de services partagés budgétaire.

## 6. Principaux textes réglementaires

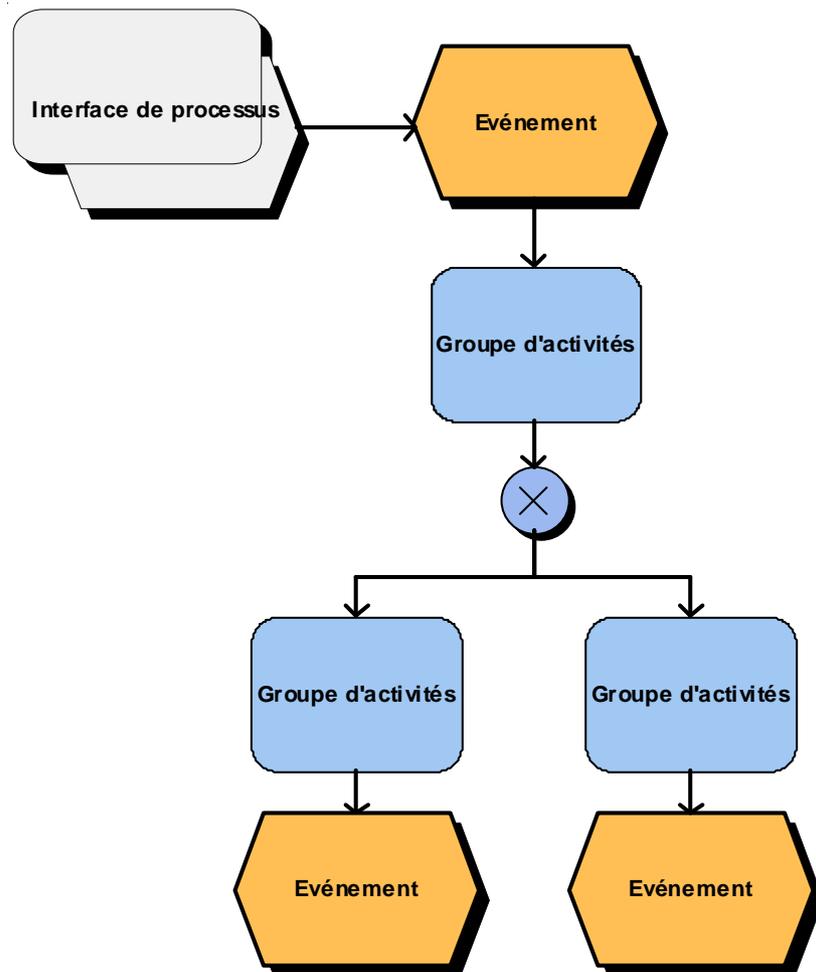
Ils sont identifiés dans le manuel de lecture des macro-processus.

## 7. Annexes

### 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.

Ces logigrammes sont la base du dispositif de contrôle interne qui sera développé lors de la prochaine mise à jour du référentiel des macro-processus.

Des matrices d'activités et rôles complètent ces logigrammes, et identifient les intervenants de chaque groupe d'activités en précisant leur rôle :

COMMANDE PUBLIQUE				Prescripteur	Acheteur	Expert juridique	Responsable d'engagement	Gestionnaire d'engagement juridique	Conseil financier
Etape de la commande	Nom et numéro du risque	Nature du risque	Déclinaison du risque						
<b>1 Exprimer un besoin</b>									
	1,1	Exprimer un besoin (y.c. validation opérationnelle)		R					

R : correspond au rôle principal qui réalise.

P : correspond aux rôles qui peuvent, d'une manière ou d'une autre, participer au groupe d'activités.

V : correspond au rôle qui valide. Cette précision est apportée si un autre rôle intervient en validation du rôle principal qui réalise le groupe d'activités.



