

Module de formation de niveau sensibilisation

■
**« La gestion publique
en mode LOLF »**

Direction du Budget

Sommaire

UNE DEMIE JOURNEE

Durée
indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée
indicative :
2 H

1. **Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)**
 - L'architecture du budget de l'Etat
 - La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
 - Les composantes et la typologie des BOP
2. **Le rôle des acteurs**
 - Les décideurs budgétaires
 - La mise en place de Centres de Services Partagés
 - Le contrôleur budgétaire
3. **Le dialogue de gestion**
 - Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
 - Les enjeux et la structure de la charte de gestion
4. **Les éléments de performance d'un BOP**
 - La démarche de performance
 - Le choix et la documentation des indicateurs de performance
5. **La programmation des activités**
 - Les notions structurantes
 - La programmation et la budgétisation
6. **La budgétisation des dépenses**
 - Les dépenses de personnels
 - Les autres catégories de dépense
7. **L'exécution et le suivi de la gestion**
 - La gestion des crédits
 - L'analyse de l'exercice budgétaire

Sommaire

UNE DEMIE JOURNEE

Durée
indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée
indicative :
2 H

1. Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)

- L'architecture du budget de l'Etat
- La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
- Les composantes et la typologie des BOP

2. Le rôle des acteurs

- Les décideurs budgétaires
- La mise en place de Centres de Services Partagés
- Le contrôleur budgétaire

3. Le dialogue de gestion

- Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
- Les enjeux et la structure de la charte de gestion

4. Les éléments de performance d'un BOP

- La démarche de performance
- Le choix et la documentation des indicateurs de performance

5. La programmation des activités

- Les notions structurantes
- La programmation et la budgétisation

6. La budgétisation des dépenses

- Les dépenses de personnels
- Les autres catégories de dépense

7. L'exécution et le suivi de la gestion

- La gestion des crédits
- L'analyse de l'exercice budgétaire

Objectifs et enjeux de la formation

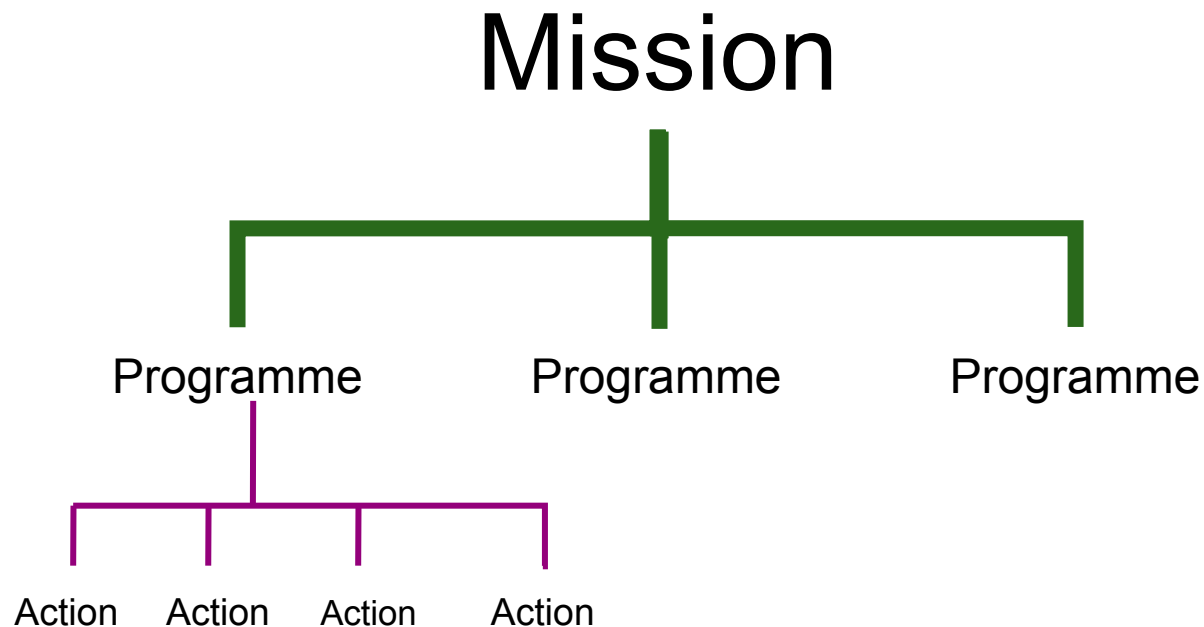
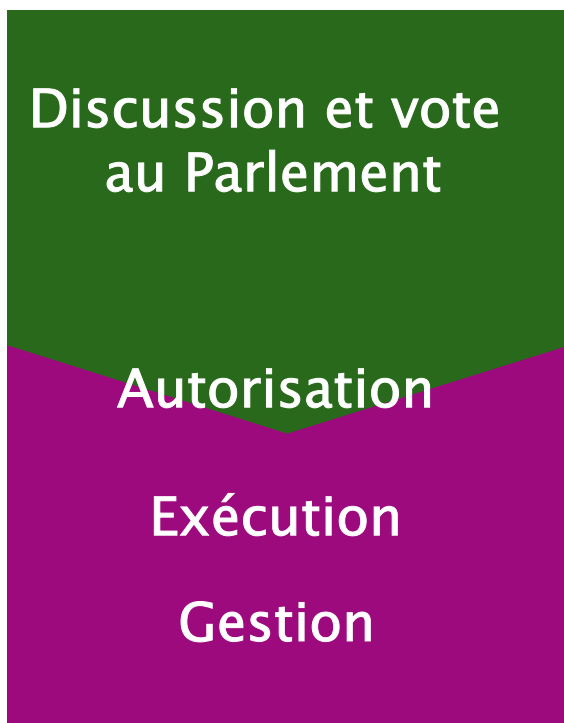
▣ Objectifs de la formation :

- Disposer d'une vision d'ensemble du domaine budgétaire et comptable
- Être en capacité de comprendre les enjeux de la gestion en mode LOLF

▣ Enjeux :

- **La nouvelle gestion publique fondée sur le principe de liberté/responsabilité des acteurs** : la **globalisation** des crédits par programme, le plafond d'emplois par ministère et la **fongibilité** des crédits instaurée entre destinations (action) et natures (titre) de dépenses dans les programmes – dans la limite de la fongibilité asymétrique – offrent des marges de manœuvre aux responsables budgétaires (responsables de programme, de BOP et d'UO), dans un contexte budgétaire par ailleurs contraint. En échange, il leur est demandé de s'engager sur des objectifs mesurables et des cibles de résultats à atteindre et de rendre compte de leur gestion et des résultats obtenus : le pilotage de la gestion se fait par les résultats et non par les moyens
- **L'impératif de soutenabilité des finances publiques - justification des dépenses et suivi des risques budgétaires** : la gestion de l'exécution doit refléter de plus en plus précisément le souci d'optimisation des dépenses publiques et de justification des dotations au regard des objectifs poursuivis (programmation des activités et JPE, analyse des coûts complets des politiques publiques).

Les trois niveaux de structuration du budget de l'Etat



Exemple : les crédits du programme Police nationale

présentation par type de dépenses

	Programme Police nationale	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention
présentation par destination (actions)	Ordre public et protection de la souveraineté				
	Sécurité et paix publiques				
	Sécurité routière				
	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux				
	Mission de police judiciaire et concours à la justice				
	Commandement, ressources humaines et logistique				

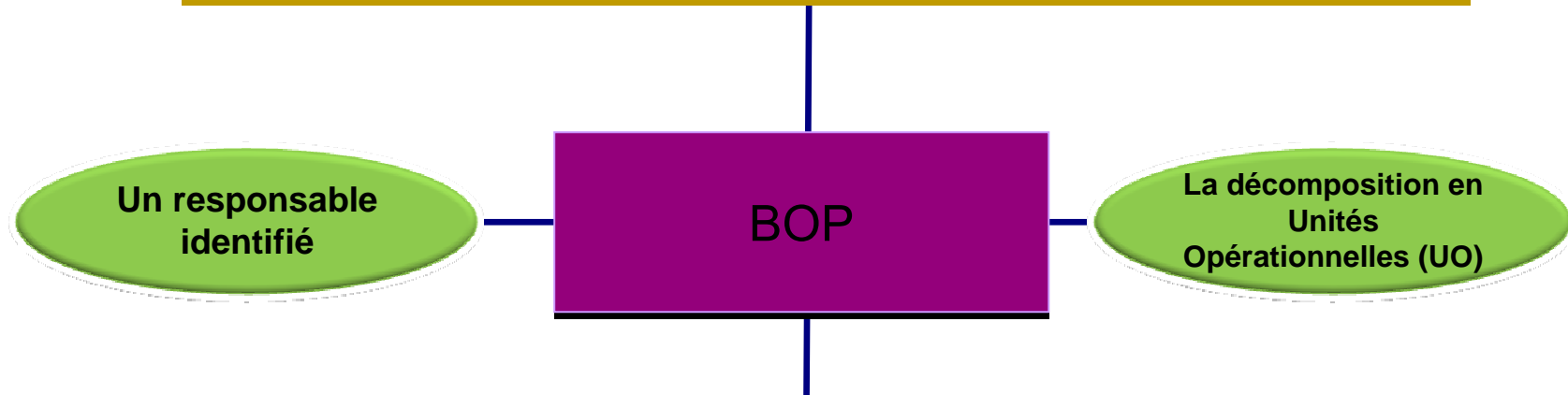
FONGIBILITÉ

▲
ENVELOPPE GLOBALE

Le budget opérationnel de programme

DEFINITION DU BOP :

« *Déclinaison opérationnelle d'une partie de programme sur la base du principe liberté/responsabilité induit par la LOLF* »



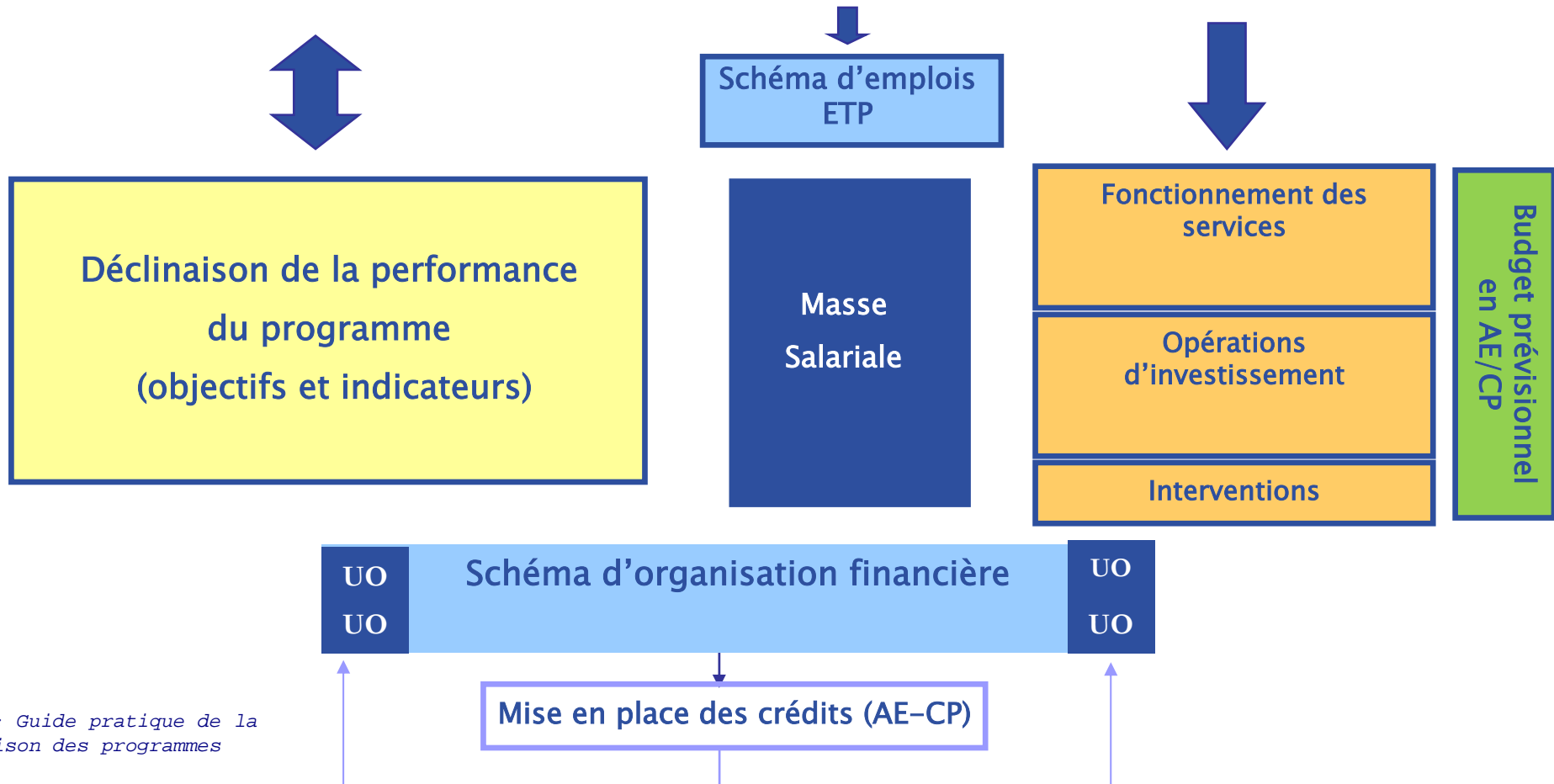
La traduction d'un nouveau mode de gestion

- Le nouveau cadre budgétaire
- La déclinaison de la performance
- Les AE/CP
- Le dialogue de gestion
- Le pilotage de la masse salariale

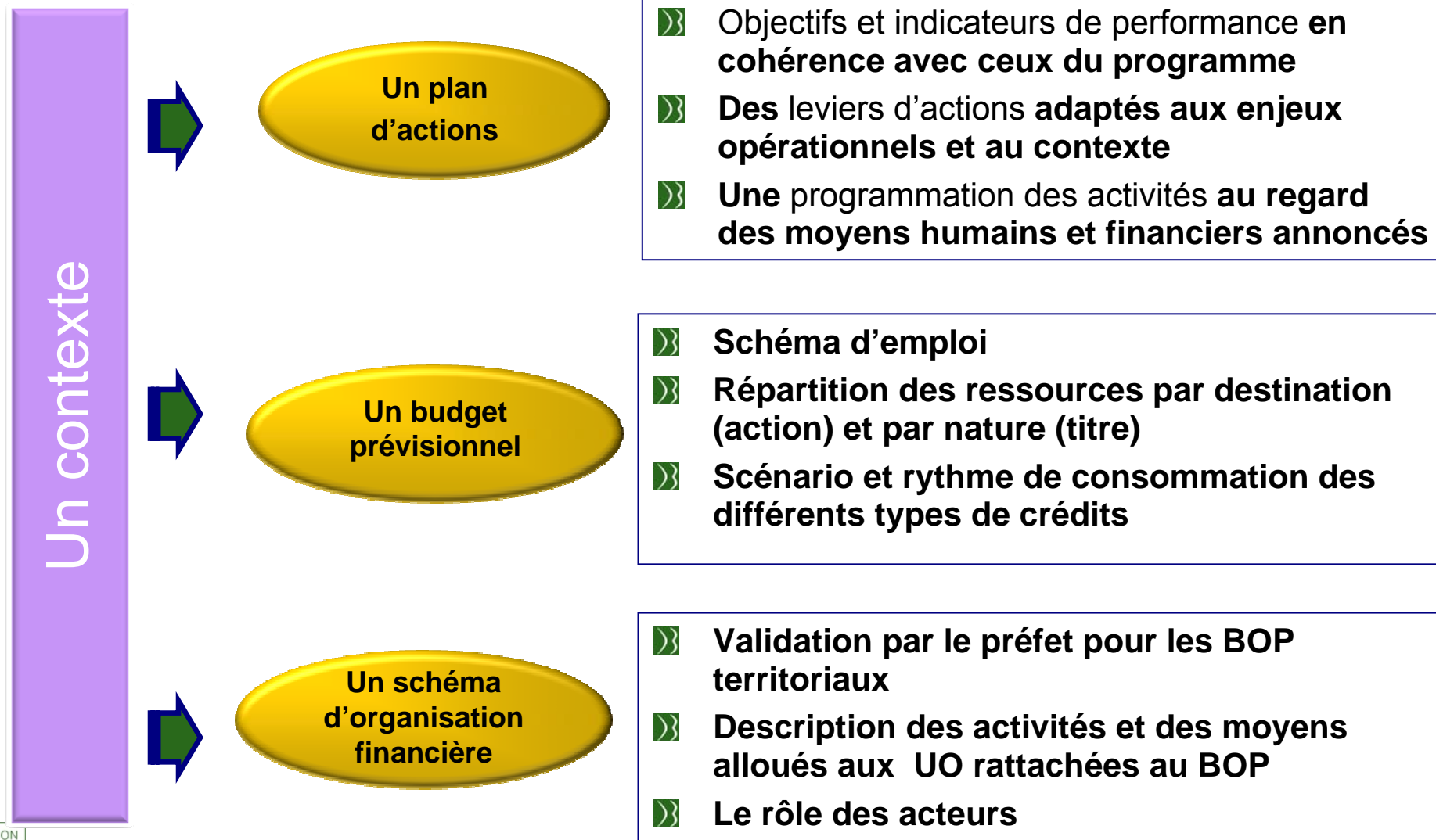
La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance (2/2)

1 – Les principes de la LOLF et de la gestion des BOP

La programmation de l'activité consiste en une description des projets à mener et des ressources qui concourent à leur mise en œuvre



Source : Guide pratique de la déclinaison des programmes

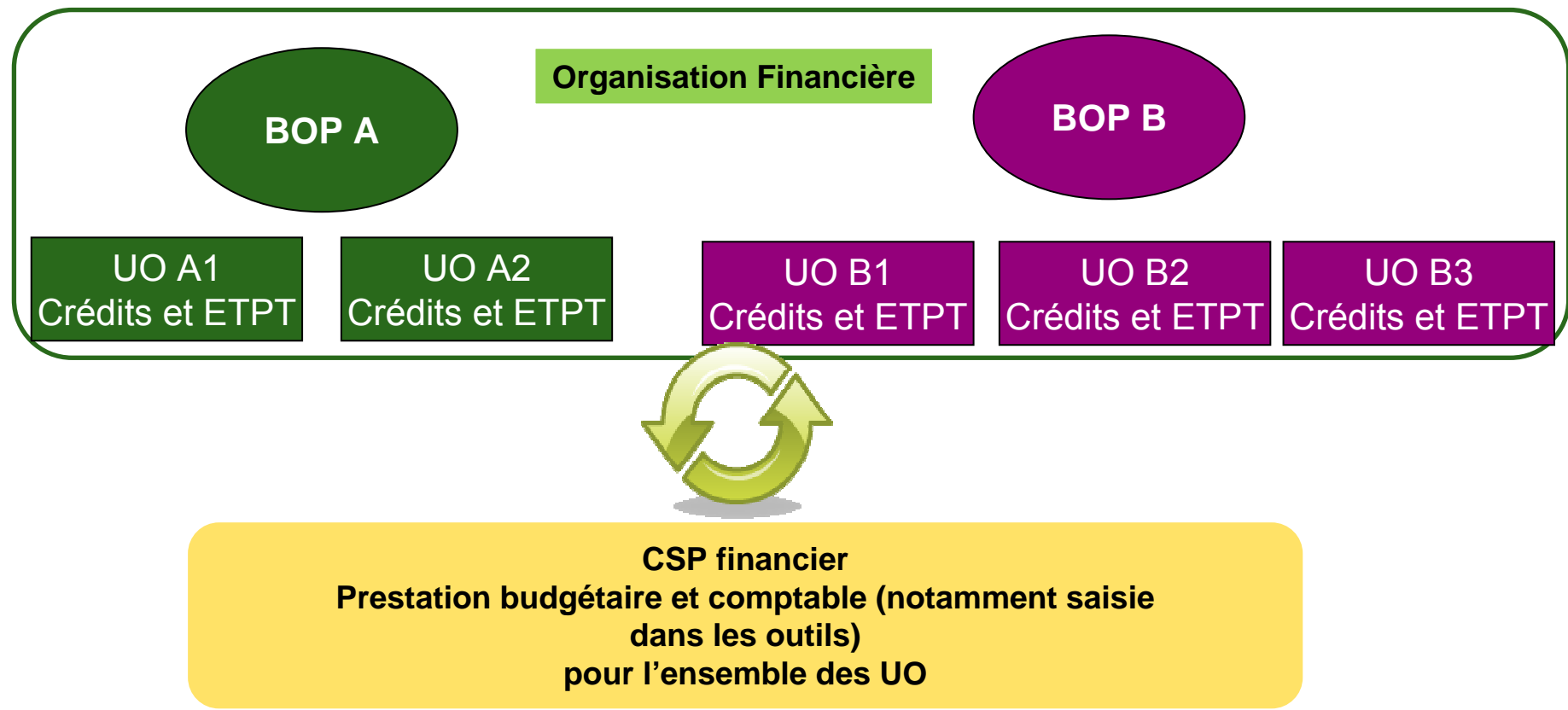


» Les règles pour la structuration des BOP :

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

Evolution de la cartographie des BOP

NIVEAUX	Total 2006	Total 2009
interrégional/zonal (y compris cour d'appel)	162	169
Régional (y compris rectorat)	1256	1206
départemental	553	326
central	311	323
	2282 BOP dont 1.971 déconcentrés	2024 BOP dont 1.601 déconcentrés



A noter : le CSP n'est pas un centre de responsabilité budgétaire (=UO), mais un **centre d'expertise métiers ou de prestations de service** en matière de fonction support dans le domaine budgétaire et comptable. A ce titre, il participe au processus de la dépense.

Sommaire

UNE DEMIE JOURNEE

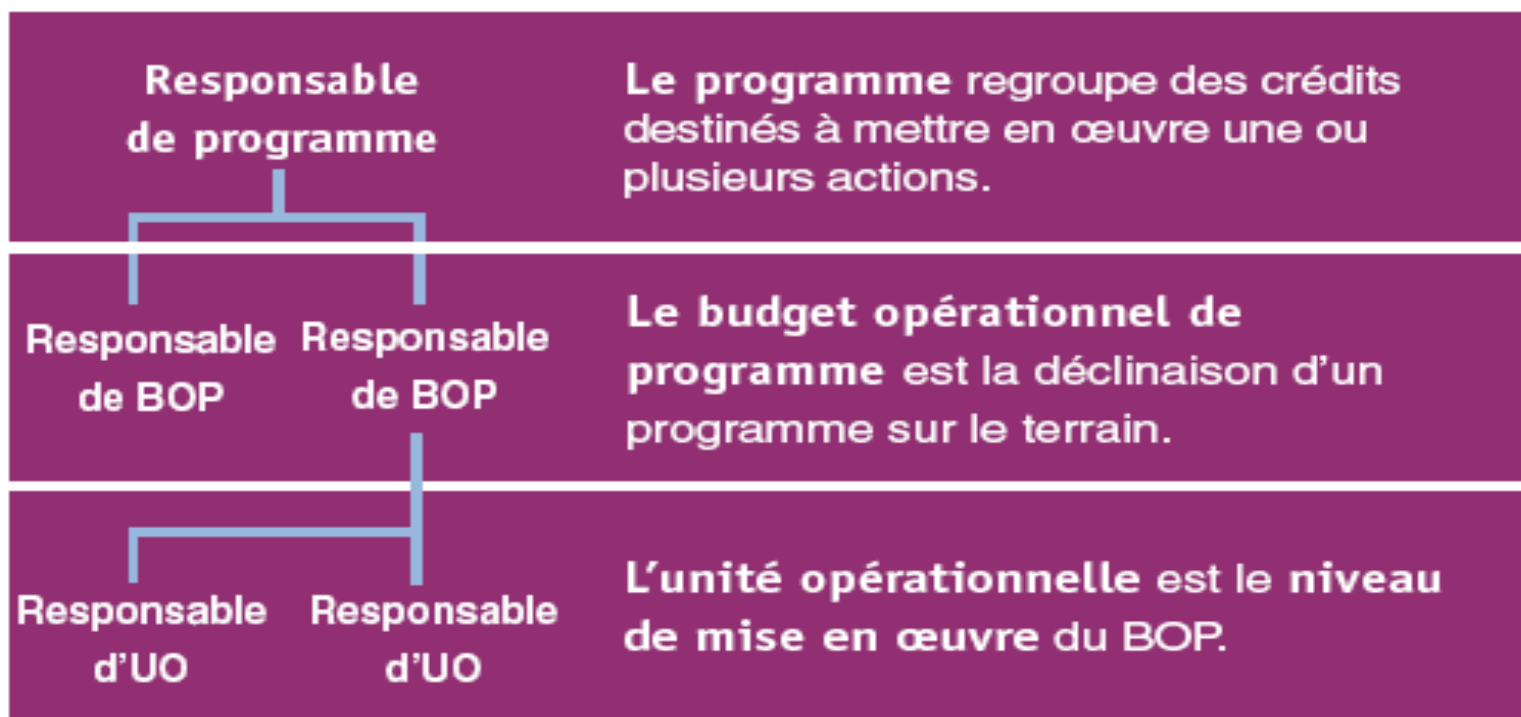
Durée
indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée
indicative :
2 H

1. **Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)**
 - L'architecture du budget de l'Etat
 - La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
 - Les composantes et la typologie des BOP
2. **Le rôle des acteurs**
 - Les décideurs budgétaires
 - La mise en place de Centres de Services Partagés
 - Le contrôleur budgétaire
3. **Le dialogue de gestion**
 - Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
 - Les enjeux et la structure de la charte de gestion
4. **Les éléments de performance d'un BOP**
 - La démarche de performance
 - Le choix et la documentation des indicateurs de performance
5. **La programmation des activités**
 - Les notions structurantes
 - La programmation et la budgétisation
6. **La budgétisation des dépenses**
 - Les dépenses de personnels
 - Les autres catégories de dépense
7. **L'exécution et le suivi de la gestion**
 - La gestion des crédits
 - L'analyse de l'exercice budgétaire

Les nouveaux managers publics

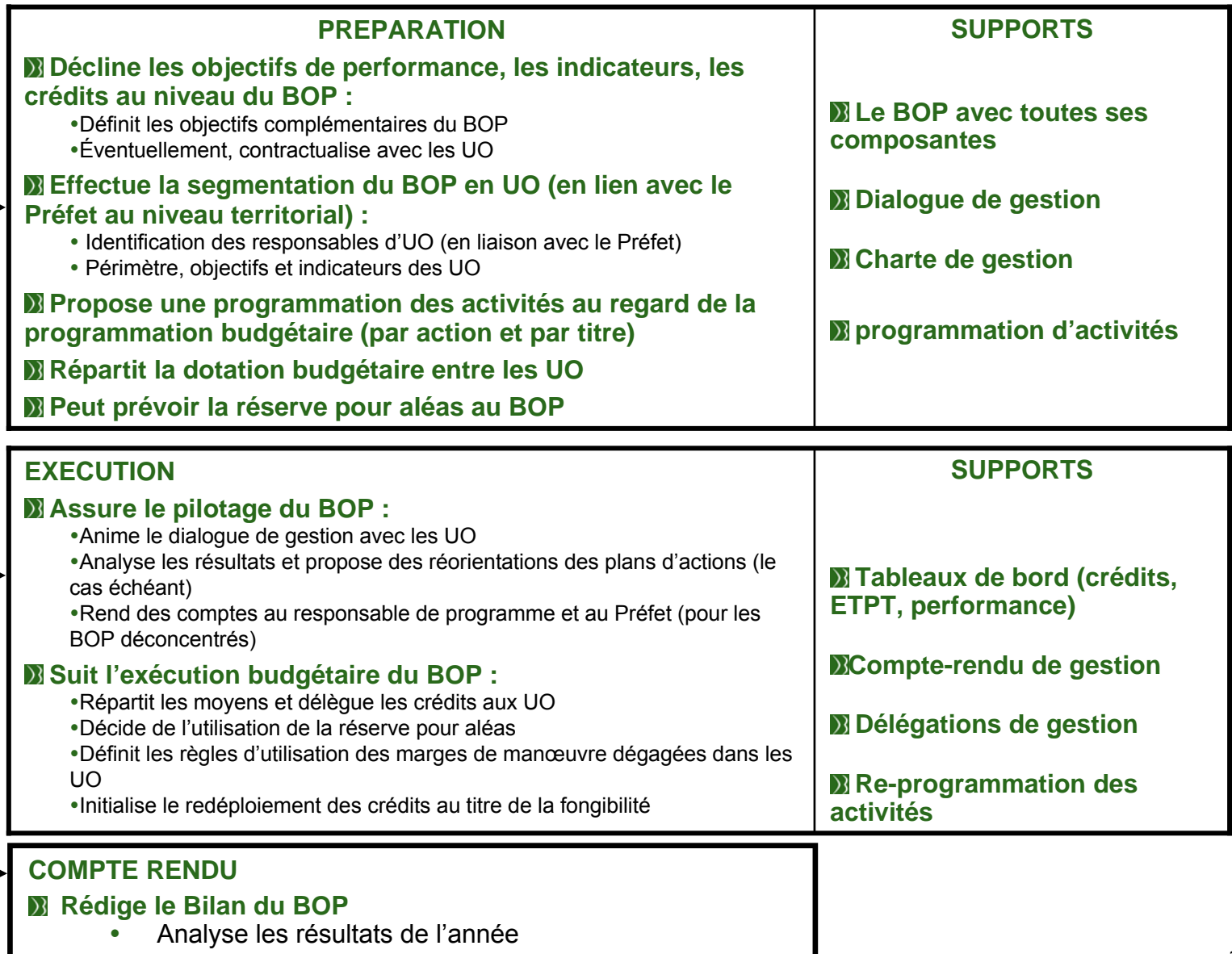


La déclinaison opérationnelle des programmes

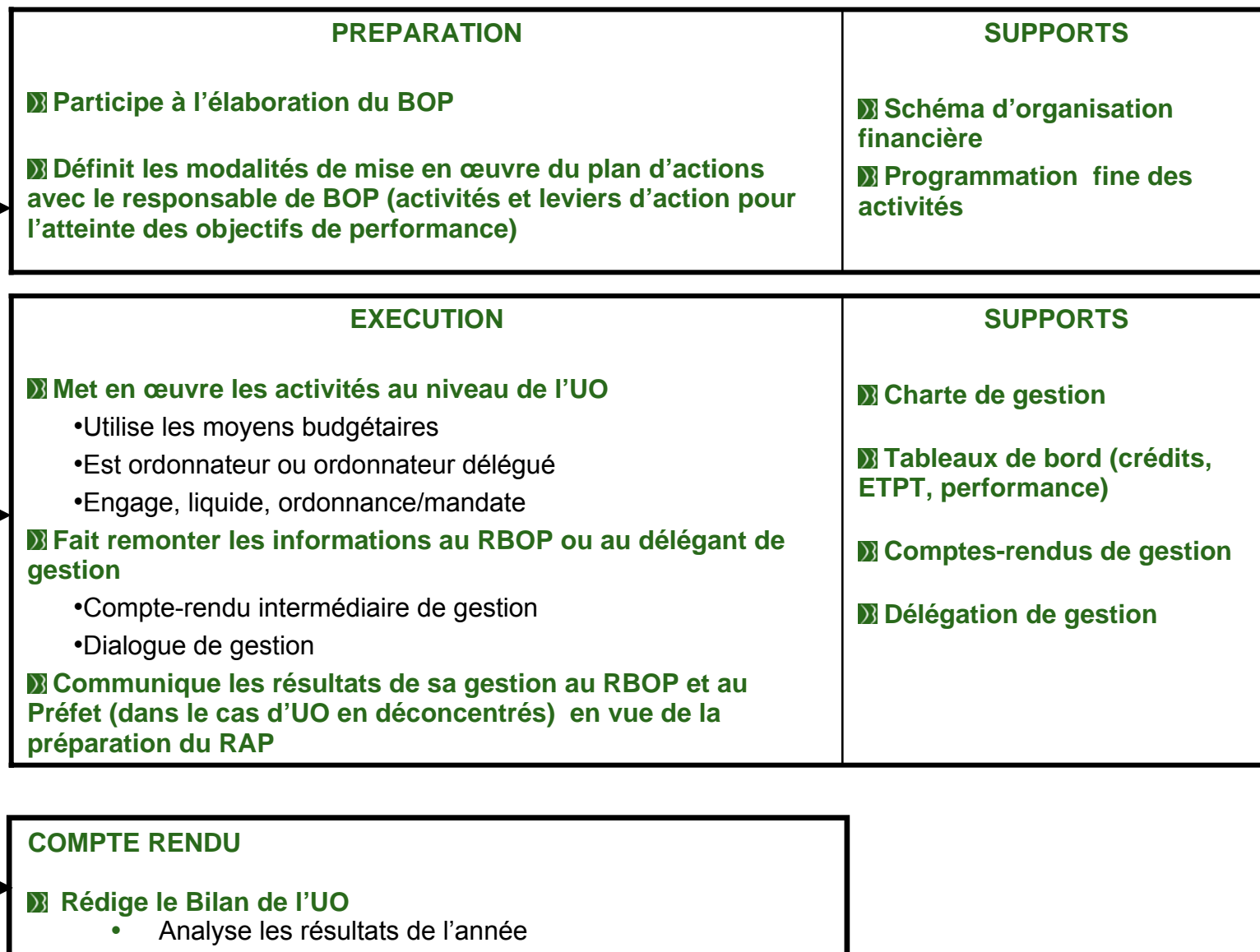
**Le RPROG
LE RESPONSABLE
DE PROGRAMME
en liaison avec le
DAF et le DRH**

PREPARATION	SUPPORTS
<p> ❏ Rédige le PAP ❏ Définit les objectifs, les indicateurs, les crédits du programme ❏ Effectue la segmentation du programme en BOP : <ul style="list-style-type: none"> • Périmètre, objectifs et indicateurs des BOP • Identification des responsables de BOP ❏ Définit la charte de gestion du programme <ul style="list-style-type: none"> • Règles de gestion des BOP • Modalités et instances du dialogue de gestion • Outils de gestion et d'aide à la décision (tableaux de bords, ...) ❏ Approuve les projets de BOP ❏ Répartit les crédits et les personnels entre les BOP ❏ Sur le programme, il enregistre la réserve de précaution et prévoit la réserve pour aléas </p>	<p> ❏ Conférences budgétaires ❏ PBI ❏ Charte de gestion à l'attention des BOP </p> <hr/> <p> SUPPORTS ❏ Contrats de service avec des opérateurs et/ou directions partenaires ❏ Référentiel d'activités ❏ Tableaux de bord de gestion (suivi des crédits et performance) ❏ Comptes-rendus de gestion des RBOP ❏ INDIA </p>
EXECUTION	SUPPORTS
<p> ❏ Assure le pilotage stratégique de l'exécution du programme budgétaire : <ul style="list-style-type: none"> • Anime le dialogue de gestion avec les BOP • Analyse des résultats et réorientations stratégiques (le cas échéant) • Procède au suivi et à la comparaison de la performance ❏ Suit et contrôle l'exécution budgétaire du programme : <ul style="list-style-type: none"> • Délègue les crédits aux BOP • Décide de l'utilisation des réserves • Définit les règles d'utilisation des marges de manœuvre dégagées dans les BOP • Enregistre, valide le redéploiement des crédits au titre de la fongibilité ou des procédures budgétaires (virements...) </p>	
COMPTE RENDU	
<p> ❏ Rédige le RAP <ul style="list-style-type: none"> • Analyse les résultats de l'année </p>	

Le RBOP
LE RESPONSABLE
DE BUDGET
OPERATIONNEL
en liaison avec le
RPROG



**Le RUO
LE RESPONSABLE
D'UNITE
OPERATIONNELLE
en liaison avec le
RBOP**



LE PREFET

» **Garant de la coordination et de la cohérence des politiques publiques au niveau territorial (CAR)**

» **Associé à l'élaboration du BOP en déconcentré :**

- S'assure de la prise en compte des objectifs et des indicateurs
- Donne son avis sur le projet de BOP pour les missions relevant son autorité (décret du 29 avril 2004)

» **Procède à la délégation des signatures au RBOP et RUO pour mise en œuvre du schéma d'organisation financière (SOF)**

» **Garant de la mesure des résultats**

» **Décret du 29/04/05 et Circulaire budgétaire du 28/07/06 :**

- La préparation des BOP nécessite un **dialogue de gestion territorial avec le préfet de région et de département**
- Le préfet de région garant de la cohérence des BOP au niveau déconcentré a vocation à animer ce dialogue et **émet un avis avant transmission au RPROG** (éventuellement après passage en CAR pour les BOP considérés à « enjeu » par le préfet de région)
- Transmission au préfet des BOP hors champ de compétence du préfet pour information

LE CONTROLEUR BUDGETAIRE (*)

» **Article 1^{er} du décret du 27 janvier 2005 : « l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) »**

- Participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances tant en crédits qu'en effectifs
- Concourt à ce titre à l'identification et la prévention des risques financiers
- Concourt à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques
- Contrôle de la réserve de précaution (article 51 de la LOLF)

» **En administration centrale :**

- **Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise la programmation budgétaire initiale (PBI)** qui répartit les crédits et les emplois de chaque programme entre les BOP et s'assure de la mise en place de la réserve de précaution.

» **En administration centrale et au niveau déconcentré :**

- **Le contrôleur budgétaire au niveau central ou régional donne son avis sur le projet de BOP** après le visa de la PBI
- **S'assure de la soutenabilité budgétaire du BOP** (cohérence des documents budgétaires, impact sur les finances publiques et couverture des dépenses obligatoires et inéluctables)
- **Assure le contrôle de certains actes budgétaires au niveau de l'UO**
- **Suit l'exécution du budget** du BOP et du programme (notamment fongibilité)

(*) nouvelle appellation du contrôleur financier

Le contrôle de la soutenabilité budgétaire : l'avis du CB sur les BOP

■ L'avis sur les BOP (émis majoritairement par le contrôleur budgétaire en région)

- **Avis provisoire** : sur le projet de BOP avant l'envoi au responsable de programme (lors du passage en CAR pour les BOP à enjeux, lors de l'avis du préfet,.....)
- **Avis définitif** : sur le BOP approuvé par le responsable et programme et après visa de la PBI

L'examen porte sur la soutenabilité budgétaire (cf circulaire du 28 juillet 2006)

■ Le compte-rendu du BOP (suivi d'exécution)

- Le CBCM remet le 31 mai et le 30 septembre de chaque exercice un compte rendu de la gestion pour les programmes de son ministère.
- Il organise avec les CBR le calendrier des remontées des comptes rendus de BOP arrêtés, à cet effet, au 30 avril et 31 août.

L'objectif est d'alerter sur d'éventuelles difficultés en infra annuel pour apporter les correctifs nécessaires

L'interlocuteur de l'ACCF est le RBOP

Le contrôle des actes et l'évaluation des procédures budgétaires

Le contrôle des actes

- **Le contrôle a priori des actes**
 - Les fourchettes de seuils sont définies pour chaque ministère de rattachement des programmes quel que soit le service gestionnaire
 1. **Seuils au-dessus desquels les** engagements juridiques sont soumis à visa ou à avis
 2. **Seuils au-dessus desquels les** affectations à une opération d'investissement sont soumis à visa
 3. **Actes d'engagement de** dépenses de personnel soumis à visa ou à avis
- **Le contrôle a posteriori des actes**
 - Porte sur les actes au-dessous des seuils
 - Selon un dispositif défini par le CBCM

L'évaluation des procédures de la dépense

- **L'évaluation des procédures**
 - Évaluation des circuits et procédures des ordonnateurs engageant la dépense publique
 - La programmation de ces travaux d'évaluation est établie par le CBCM

L'interlocuteur de l'ACCF est le RUO

Sommaire

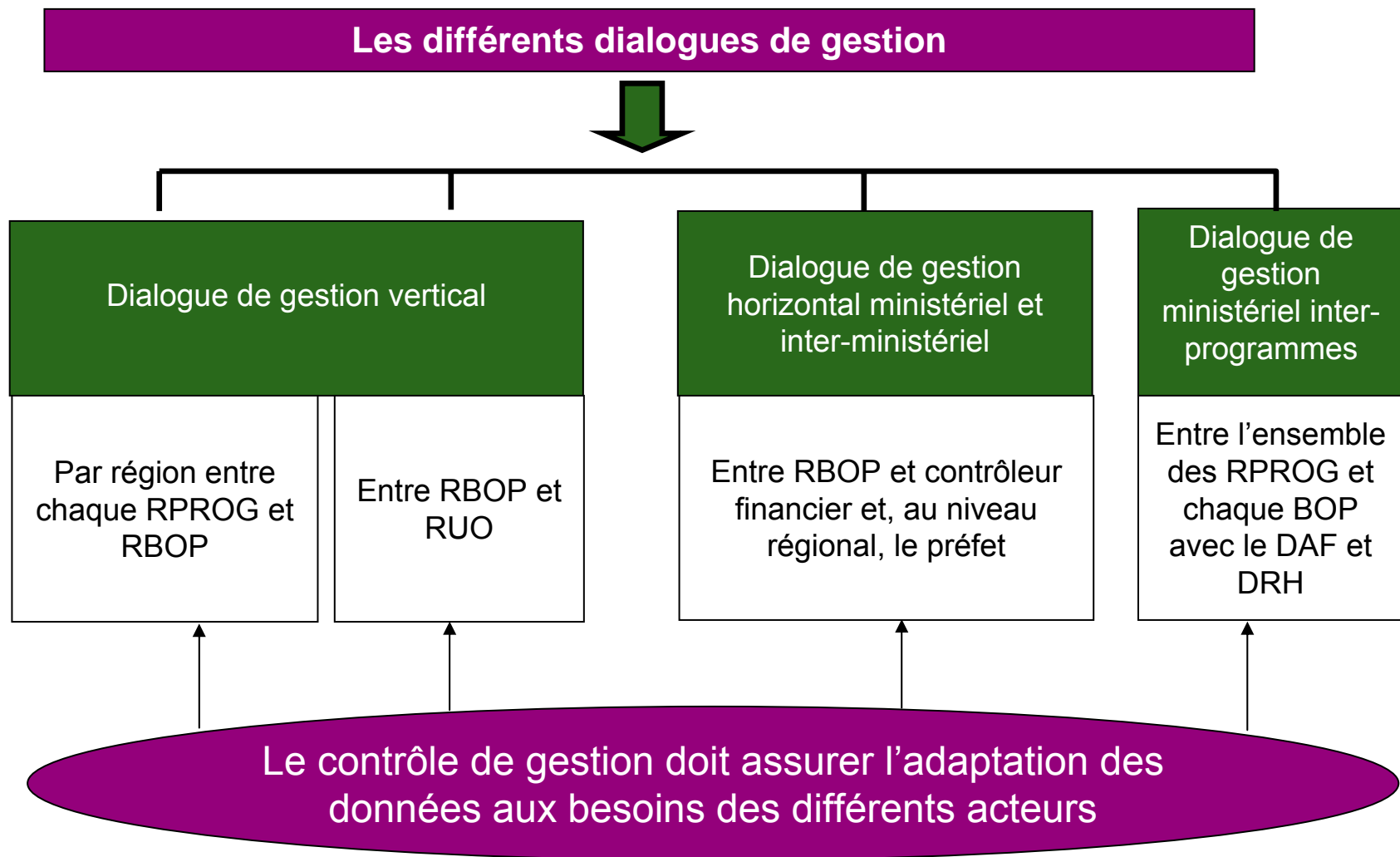
UNE DEMIE JOURNEE

Durée
indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée
indicative :
2 H

1. **Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)**
 - L'architecture du budget de l'Etat
 - La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
 - Les composantes et la typologie des BOP
2. **Le rôle des acteurs**
 - Les décideurs budgétaires
 - La mise en place de Centres de Services Partagés
 - Le contrôleur budgétaire
3. **Le dialogue de gestion**
 - Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
 - Les enjeux et la structure de la charte de gestion
4. **Les éléments de performance d'un BOP**
 - La démarche de performance
 - Le choix et la documentation des indicateurs de performance
5. **La programmation des activités**
 - Les notions structurantes
 - La programmation et la budgétisation
6. **La budgétisation des dépenses**
 - Les dépenses de personnels
 - Les autres catégories de dépense
7. **L'exécution et le suivi de la gestion**
 - La gestion des crédits
 - L'analyse de l'exercice budgétaire



La charte de gestion doit être diffusée, partagée et régulièrement évaluée (processus dynamique)

CHARTE MINISTERIELLE : STRATEGIE DU MINISTERE EN MATIERE DE GESTION

- Calendrier budgétaire
- Règles de fongibilité
- Ré emploi des marges de manœuvre
- Rythme de mise à disposition des crédits
- Homogénéisation de la maquette du BOP
-

CHARTE DU PROGRAMME : MODALITES ET REGLES 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
-

CHARTE DE BOP : MODALITES D'ORGANISATION ET REGLES DE GESTION DU BOP

CSP, opérations de mutualisation, spécificités territoriales, prise en compte de seuils spécifiques, calendrier de réunion, déclinaisons d'informations complémentaires dans la maquette du BOP...

Sommaire

UNE DEMIE JOURNEE

Durée indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée indicative :
2 H

1. **Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)**
 - L'architecture du budget de l'Etat
 - La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
 - Les composantes et la typologie des BOP
2. **Le rôle des acteurs**
 - Les décideurs budgétaires
 - La mise en place de Centres de Services Partagés
 - Le contrôleur budgétaire
3. **Le dialogue de gestion**
 - Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
 - Les enjeux et la structure de la charte de gestion
4. **Les éléments de performance d'un BOP**
 - La démarche de performance
 - Le choix et la documentation des indicateurs de performance
5. **La programmation des activités**
 - Les notions structurantes
 - La programmation et la budgétisation
6. **La budgétisation des dépenses**
 - Les dépenses de personnels
 - Les autres catégories de dépense
7. **L'exécution et le suivi de la gestion**
 - La gestion des crédits
 - L'analyse de l'exercice budgétaire

Définition de la performance publique

- ❏ **Dispositif de pilotage par objectifs mis en place pour améliorer, l'efficience, l'efficacité et la qualité de l'action publique au regard de résultats prédéfinis**
- ❏ **L'analyse des résultats d'ensemble du BOP, mesurés objectivement, permet d'estimer la performance et de manière plus globale celle du programme**

La recherche des leviers d'action

▣ Définition d'un levier d'action :

- facteur d'amélioration de la performance qui se traduit par une modification des modalités d'emploi des ressources. Il porte essentiellement sur l'organisation : les processus, les systèmes d'information, les méthodes, les outils, les compétences, la formation

▣ Les leviers d'action permettent de faire un lien non mécanique entre les activités et la performance

- ils indiquent les modalités de conduite des activités qui permettent d'en maximiser les résultats attendus

▣ Ils permettent d'expliquer la manière dont vont être conduites les activités

- Ils sont indicatifs et peuvent être librement modifiés en cours d'année si nécessaire

Source : Groupe de travail « Programmation des activités et performance »

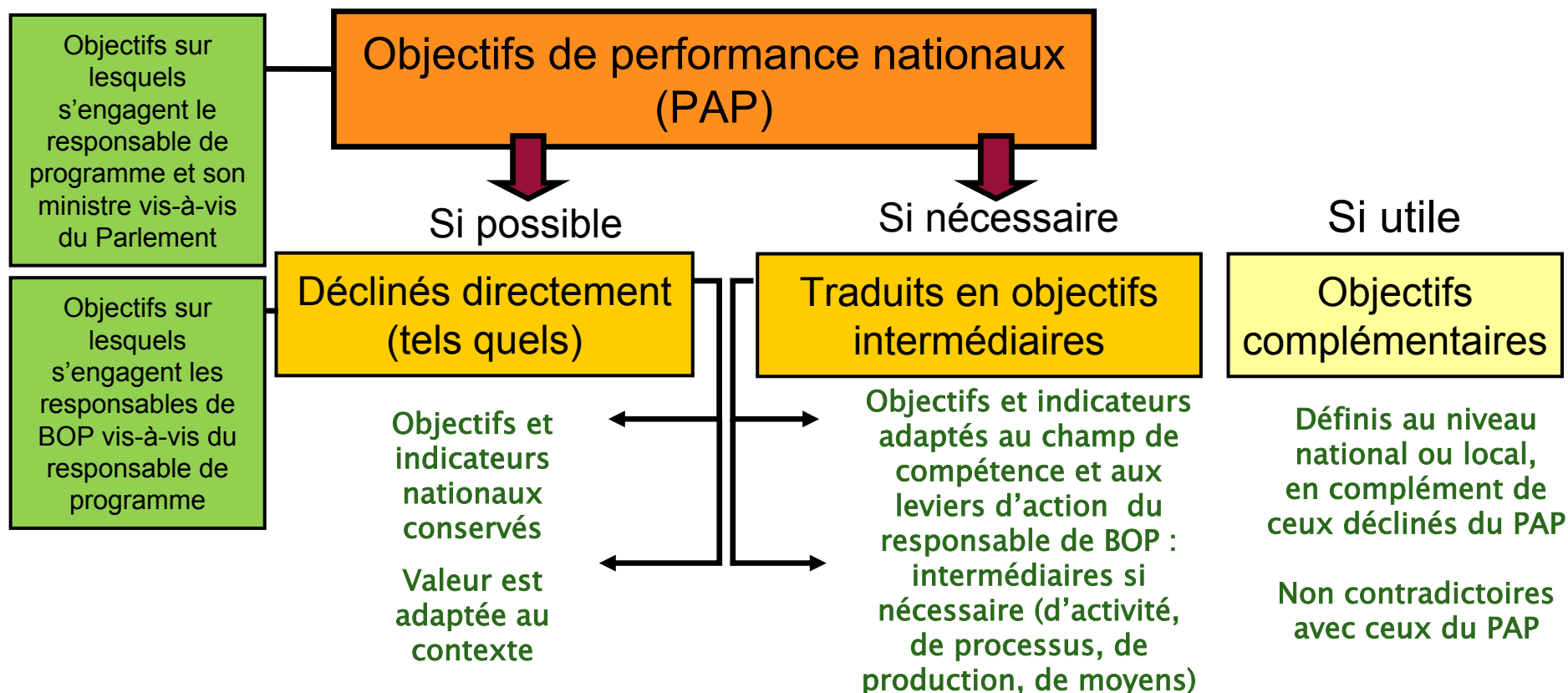
(Le Club des gestionnaires)

Les catégories d'objectifs : exemples

Point de vue	Catégorie d'objectif	Exemples d'objectifs	Exemples d'indicateurs	(Indicateurs assortis d'une valeur cible, à échéance de un à cinq ans)
Citoyen	efficacité socio-économique	Accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés	% de diplômés ayant un emploi 6 mois après l'obtention de leur diplôme	
Usager	qualité du service rendu	Assurer aux usagers un service réactif	% d'usagers recevant une réponse dans un délai inférieur au seuil défini	
Contribuable	efficience de la gestion	Réduire le coût de gestion de l'impôt	Coût par redevable d'un impôt	

Le lien entre les objectifs du PAP et les objectifs du BOP

Des objectifs au niveau opérationnel pour permettre le pilotage des services tout en respectant leur autonomie de choix des moyens



La mesure de la performance publique

Evaluation des politiques publiques

Mesure de la performance

Effizienz de gestion

Efficacité
socio économique

Qualité de service

Moyens

Activités

Produits

Résultats

Retombées

CONTRÔLE DE GESTION

Le choix des indicateurs de performance

- » Les indicateurs doivent permettre de formuler un jugement**
 - Lien logique avec l'objectif
 - Représentativité par rapport à l'objectif
 - Absence d'effet pervers

- » Les indicateurs doivent être immédiatement interprétables**
 - Indicateur compréhensible ou clairement expliqué

- » Les indicateurs doivent être robustes et élaborés à un coût raisonnable**
 - Sûreté du dispositif de mesure
 - Absence de biais ou portée limitée des biais connus
 - Coût proportionné à l'utilité des informations retirées

- » Les indicateurs doivent être documentés**
 - Dans le PAP, dans les « précisions méthodologiques » : source des données, explications sur la construction, si nécessaires à la compréhension
 - Renseignés en prévision pour l'exercice budgétaire avec détermination de valeurs cibles pour une échéance fixée
 - Des fiches de documentations des indicateurs

Sommaire

UNE DEMIE JOURNEE

Durée
indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée
indicative :
2 H

1. **Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)**
 - L'architecture du budget de l'Etat
 - La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
 - Les composantes et la typologie des BOP
2. **Le rôle des acteurs**
 - Les décideurs budgétaires
 - La mise en place de Centres de Services Partagés
 - Le contrôleur budgétaire
3. **Le dialogue de gestion**
 - Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
 - Les enjeux et la structure de la charte de gestion
4. **Les éléments de performance d'un BOP**
 - La démarche de performance
 - Le choix et la documentation des indicateurs de performance
5. **La programmation des activités**
 - Les notions structurantes
 - La programmation et la budgétisation
6. **La budgétisation des dépenses**
 - Les dépenses de personnels
 - Les autres catégories de dépense
7. **L'exécution et le suivi de la gestion**
 - La gestion des crédits
 - L'analyse de l'exercice budgétaire

Les notions clés

L'activité

Un ensemble de tâches élémentaires, réalisées par un individu ou un groupe, faisant appel à un ou des savoir faire spécifiques. Elle offre un produit ou une prestation à un usager interne ou externe. Elle consomme des ressources (humaines et financières).

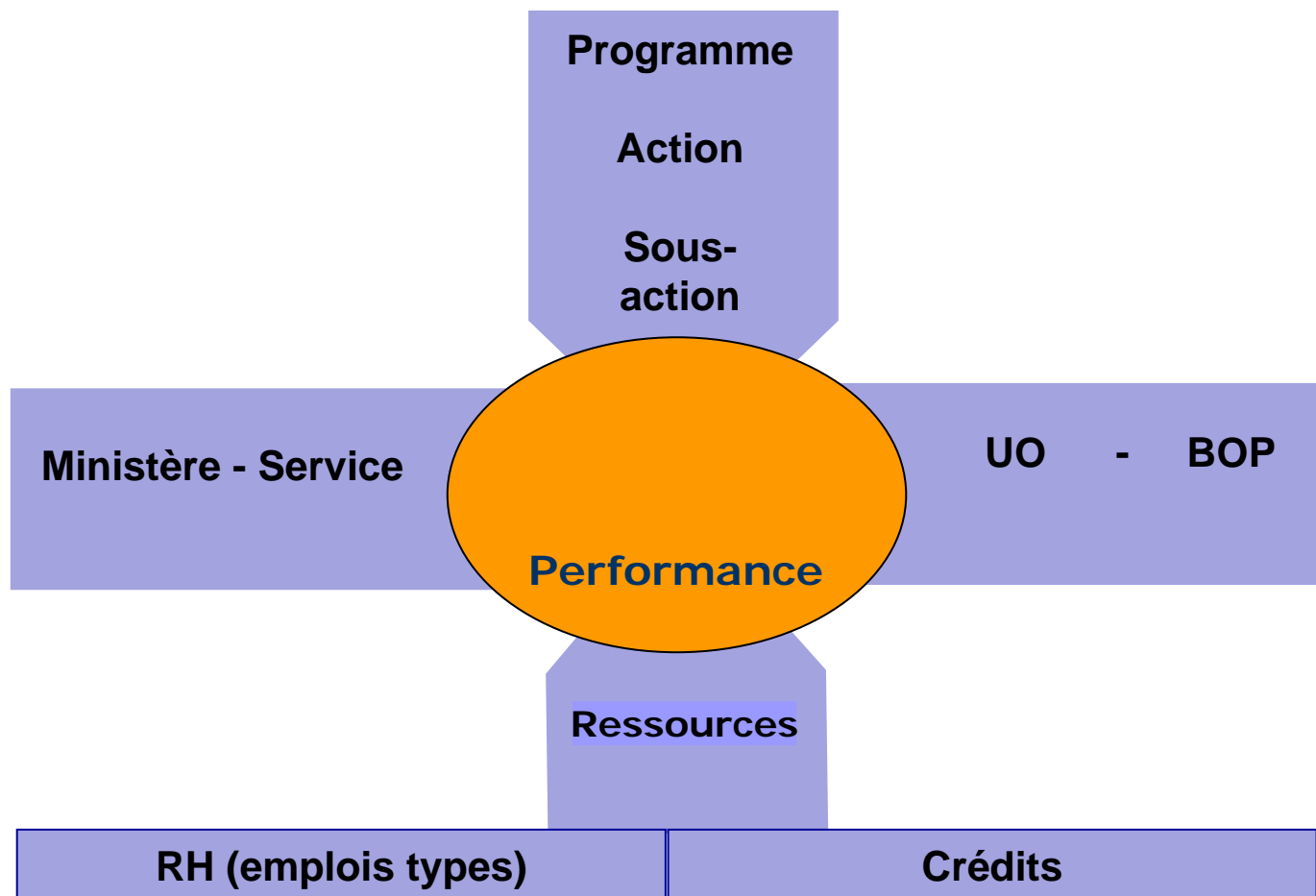
La tâche

Élément opérationnel de l'activité le plus proche du métier. Elle permet de déterminer précisément le volume de crédits et d'ETP nécessaire.

Le mode opératoire

Ensemble des modalités pratiques et/ou de « manières de faire » qui concourt à la réalisation d'une tâche.

La programmation des activités est au confluent des organisations (ministérielles et budgétaires) et des moyens



Le lien entre la programmation budgétaire et la programmation des activités



- **Au niveau d'un ministère, la programmation budgétaire initiale (PBI) répartit les ressources des programmes par titres et actions entre les BOP qui y sont rattachés**

Une logique budgétaire

-
- **La programmation des activités éclaire la justification opérationnelle de la répartition des ressources au niveau des services. Elle est obligatoire.**

Une logique budgétaire couplée à la démarche de performance et à une réflexion sur les métiers

La programmation des activités du BOP

A l'interface entre le volet performance et le volet financier du BOP

▣ La programmation des activités répond :

- aux **enjeux de transparence** des enveloppes budgétaires (A quoi est utilisé ce budget, quel(s) impact(s) sur les exercices suivants,)

et

- au **pilotage des services** (qui fait quoi ?)

▣ Programmer les activités, c'est conduire les actions d'optimisation (activités menées, organisation des services (relation processus-acteurs),...) **par le lien entre les activités, les emplois-types** (domaines fonctionnels (23)/emplois de référence (236)) **et les agents.**

La programmation des activités constitue un levier de mobilisation et de professionnalisation des agents qui donne du sens à l'activité quotidienne

L'exemple de l'activité 'formation'

Activité	Les tâches	Le mode opératoire
FORMATION	Définir les objectifs et le programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adéquation avec le plan de formation ▪ Rédaction des programmes ▪ Brochures
	Cibler le public et les pré-requis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vivier métier ▪ Réseau à mobiliser ▪ Questionnaire de recueil des attentes
	Élaborer le dossier pédagogique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diaporama ▪ Kit pédagogique ▪ Cas pratiques ▪ Cd ▪ vidéo
	Gérer les inscriptions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envoi de la publicité ▪ Convocation ▪ Fichier ▪ Adéquation profil ▪ Saisie en base de données
	Reprographier, diffuser	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tirage simple ▪ Valisette ▪ Envoi sur site ▪ .../...
	Accueillir	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banque d'accueil ▪ Budget contrôle ▪ Remise des documents
	Animer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Séance plénière ▪ Atelier ou sous-groupe ▪ Témoignage ▪ .../...
	Évaluer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questionnaire ▪ Saisie ▪ restitution

Le référentiel d'activités

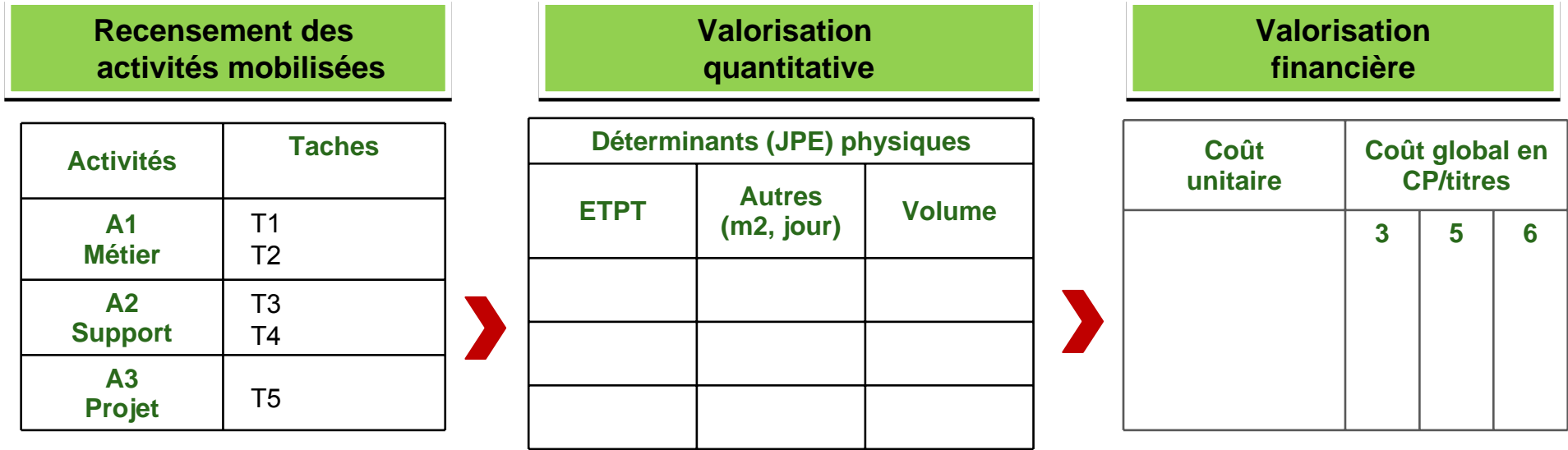
- » Le référentiel d'activités ministériel s'appuie sur une analyse préalable des activités menée par les services concernés pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques portées par les programmes.**
- » Cette analyse est conduite par :**
 - des responsables de BOP assistés des contrôleurs de gestion ;
 - des responsables de programme assistés par le contrôleur de gestion ministériel.
- » Elle aboutit à une nomenclature décrivant des activités applicables à tous les BOP du programme**
- » Elle permet une base de comparaison entre BOP et d'obtenir une répartition plus optimale des crédits entre eux**
- » Les actions / sous actions : chaque activité du référentiel est rattachée à une action ou sous-action et une seule**

La justification au premier euro (JPE)

Activités	Tâches	
Formation	Achat de formation	coût de journée de formation/personnes formées
	Organisation des formations	nb ETPT
Protection des agents	Étude de sécurité	Coût estimé du projet
	Travaux sur les véhicules de services	Coût forfaitaire * nb de véhicules de service
	Achats équipements spécialisés	Coût forfaitaire * nb de lot d'équipement
	Ingénierie de sécurité	nb ETPT
Aide à l'insertion	Couverture Contrats de 2 ans passés en N-1	Coût moyen du contrat * nb de bénéficiaires
	Nouveaux contrats passés en N	
Construction de lieux d'accueil du public	Achèvement du projet de la ville X	Reste à payer
	Lancement du projet de la ville Y	Coût du projet

Le passage de la dimension « métier » à la dimension budgétaire

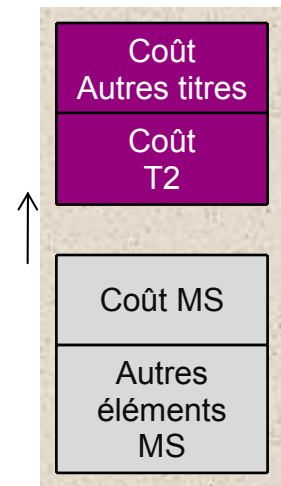
6 – La programmation des activités



Le schéma d'emploi dans le respect du plafond du BOP

Catégorie d'emploi	Nombre
A	
B	
C	

Scénario de gestion RH et technique de budgétisation de la masse salariale



Focus : la valorisation des tâches et des activités – la masse salariale

» Le passage des ETPT à la masse salariale

- Absence de corrélation stricte entre les ETPT nécessaires à l'activité et la masse salariale (sur valorisation du temps partiel, chômage, heures supplémentaires, indemnités, mesures catégorielles ...)
- Absence de corrélation entre les emplois-types (niveau d'expertise et savoir faire) et le plafond unique d'ETPT

La masse salariale ne découle pas de la répartition des ETPT par activités mais de la structure du schéma d'emplois par catégories

Éléments à retenir

- Chaque responsable de **programme** doit identifier les activités à mettre en œuvre par les services pour atteindre ses objectifs de performance.
- L'ensemble des activités d'un **ministère** constitue un référentiel ministériel en lien avec le cadre budgétaire et les emplois types (compétences).
- La **programmation opérationnelle** guide et alimente la programmation budgétaire.
- **La programmation des activités est obligatoire :**
 - **Elle est exhaustive** : elle couvre toutes les ressources
 - **Elle est cependant indicative** : son caractère obligatoire n'interdit pas une évolution infra-annuelle pour s'adapter au contexte de gestion (autres utilisations des crédits, accent mis sur une action particulière...). La **reprogrammation** permet d'éclairer la réorientation de l'affectation des ressources aux activités quand les écarts, par rapport à la précédente programmation validée, sont significatifs.

Sommaire

UNE DEMIE JOURNEE

Durée indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée indicative :
2 H

1. **Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)**
 - L'architecture du budget de l'Etat
 - La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
 - Les composantes et la typologie des BOP
2. **Le rôle des acteurs**
 - Les décideurs budgétaires
 - La mise en place de Centres de Services Partagés
 - Le contrôleur budgétaire
3. **Le dialogue de gestion**
 - Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
 - Les enjeux et la structure de la charte de gestion
4. **Les éléments de performance d'un BOP**
 - La démarche de performance
 - Le choix et la documentation des indicateurs de performance
5. **La programmation des activités**
 - Les notions structurantes
 - La programmation et la budgétisation
6. **La budgétisation des dépenses**
 - Les dépenses de personnels
 - Les autres catégories de dépense
7. **L'exécution et le suivi de la gestion**
 - La gestion des crédits
 - L'analyse de l'exercice budgétaire

Les spécificités de la gestion des dépenses de personnel

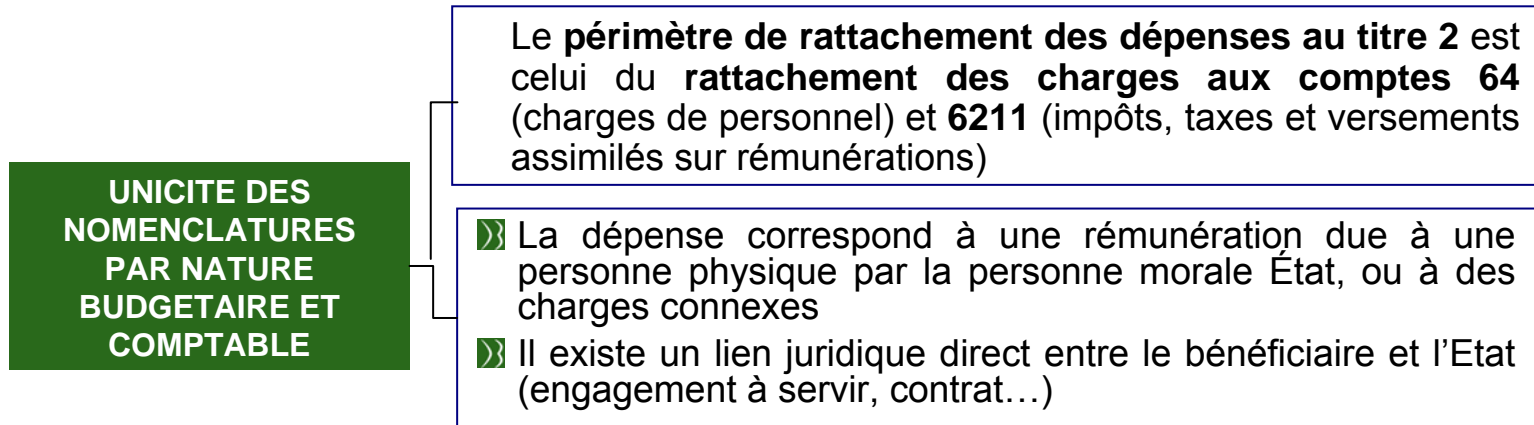
- » « Fongibilité asymétrique » du titre des dépenses de personnel :**
 - Les crédits de personnel peuvent abonder le reste du programme ;
 - à l'inverse, l'abondement des crédits de personnel par les autres crédits du programme est prohibé (art. 7 de la LOLF)

- » Simplification et généralisation de l'autorisation des emplois:**
 - Un unique plafond limitatif d'emplois rémunérés par ministère, décliné en prévision et en exécution par programme et catégories d'emplois, « présentées par corps ou par métier ou par type de contrat », exprimé en ETPT annuels.

- » Pas de report sur le titre 2 :**
 - une budgétisation AE = CP
 - une consommation AE = CP

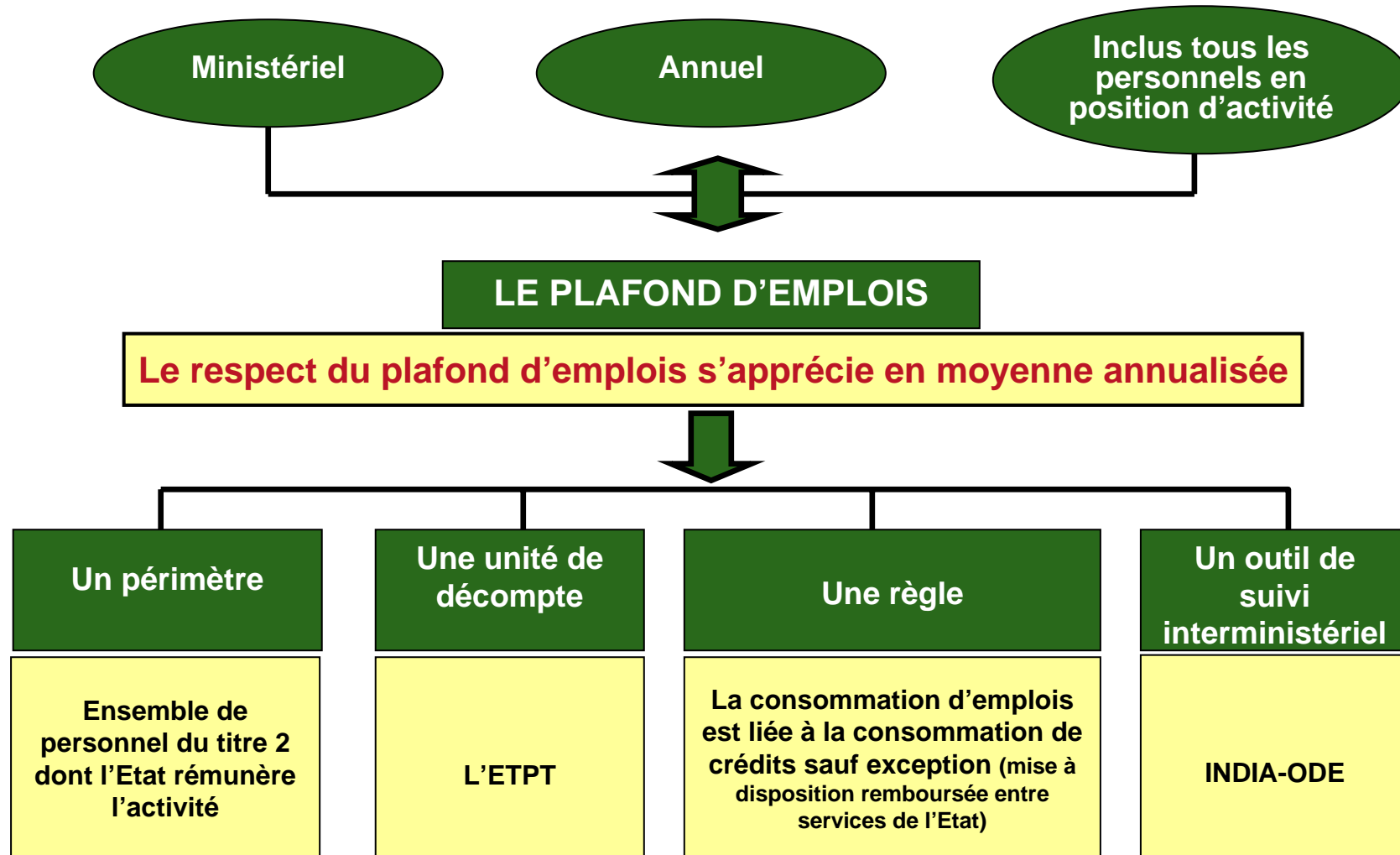
- » Le « CAS pensions » correspond à une traduction des dépenses de personnel en coût complet et donne une vision économique (cotisation patronale pension)**

Les deux plafonds de dépense : crédits et emplois



2 enveloppes





Agents, plafond d'emplois, imputation des rémunérations

Agents gérés par le ministère

Agents hors plafond d'emplois

- **Agents qui ne perçoivent aucune rémunération** (détachement sortant (1) hors cadre, disponibilités, congé parental, etc.)
- **Agents qui ne perçoivent que des prestations sociales** (congé de fin d'activité, congé de longue durée, allocation de retour à l'emploi)
- **Agents dont la rémunération s'impute sur le compte 641 mais qui ne consomment pas de plafond d'emplois** (agents rémunérés à l'acte ou à la tâche)

Agents dans le plafond d'emplois

- **Agents ayant une affectation opérationnelle dans le ministère et qui participent à son activité** (agents en activité, y compris accueil en détachement (2))
- **Agents gérés par un ministère délégataire et qui participent à l'activité du ministère (délégant)** (délégation de gestion) (3)
- **Agents qui ne participent pas à l'activité du ministère** (congé de formation, maladie ordinaire, congé de grave maladie, congé paternité, MAD sortante)
- **Agents gérés pour le compte d'un autre ministère** (les plafonds d'emplois et de crédits du budget voté sont corrigés en gestion par un transfert d'emplois et de crédits)

Agents hors plafond d'emplois du ministère et non gérés par lui, mais qui participent à l'activité du ministère

- **Agents mis à disposition** par un autre ministère, un opérateur ou une autre personne morale que l'Etat, à **titre gratuit**.

Agents mis à disposition par un autre ministère, **contre remboursement** (4)

- **Agents mis à disposition** par un opérateur ou une autre personne morale autre que l'Etat, **contre remboursement**.
- **Prestataires** (personnels rémunérés sous forme d'honoraires).

Agents rémunérés par le titre 2

Prestations payées ou agents dont la rémunération est remboursée sur le titre 3

L'unité de décompte « l'équivalent temps plein annuel travaillé » (ETPT)

» La conversion de l'activité des agents en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)

- Permet d'agréger, dans un même décompte, des agents dont les régimes de travail sur l'année sont très différents (durée de la période de travail dans l'année, quotité de temps de travail).

» Les sur-rémunérations éventuelles du temps partiel ne consomment pas d'ETPT, non plus que les heures supplémentaires

Un agent à temps plein employé toute l'année consomme un ETPT annuel

Les autres unités de mesure des emplois

- » **Le nombre d'agents** : dans l'outil de décompte des emplois, cette unité correspond au nombre de bulletins de salaire (par mois ou moyenne annuelle).

- » **L'équivalent temps plein emploi (ETPE)** : prise en compte de la quotité de travail mais pas de la durée de la période d'emploi, ni de la sur-rémunération éventuelle du temps partiel.

- » **L'équivalent temps plein rémunéré (ETPR)** : prise en compte de la quotité de travail avec la sur-rémunération éventuelle du temps partiel mais pas de la durée de la période d'emploi.

- » **L'équivalent temps plein financier (ETPF)** : il « proratise » l'ETP rémunéré en fonction de la durée de la période d'activité.

Eléments pris en compte dans l'unité de mesure			
Unité de mesure	Quotité travaillée	Sur-rémunération du temps partiel	Période d'activité
ETPE	X		
ETPR	X	X	
ETPT	X		X
ETPF	X	X	X

Les règles de décompte

- ▣ Le « fait générateur » est le versement de la rémunération principale (et non la conclusion du contrat ou le service fait)
- ▣ De façon générale les consommations d'emplois sont liées aux consommations de crédits, mais les acomptes, trop-perçus ou rappels ne génèrent pas de modification des consommations d'ETPT
- ▣ Dans l'outil INDIA-ODE de la direction du budget, les ETPT consommés par les agents non indicés et les agents payés hors PSOP, sont évalués par extrapolation à partir de la dépense correspondante rapportée au coût moyen d'un ETPT ministériel

Le référentiel LOLF des catégories d'emplois

Cette notion a été introduite à la demande des parlementaires pour rendre plus lisibles les emplois dans les ministères

ARTICLE 51

Les PAP précisent...

*« par **catégorie**, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante »*

ARTICLE 54

Les RAP analysent...

*« les écarts entre avec la prévision de la LFI et les réalisations constatées en loi de règlement et détaillent la **gestion des autorisations d'emplois par catégories** ainsi que les coûts correspondants »*

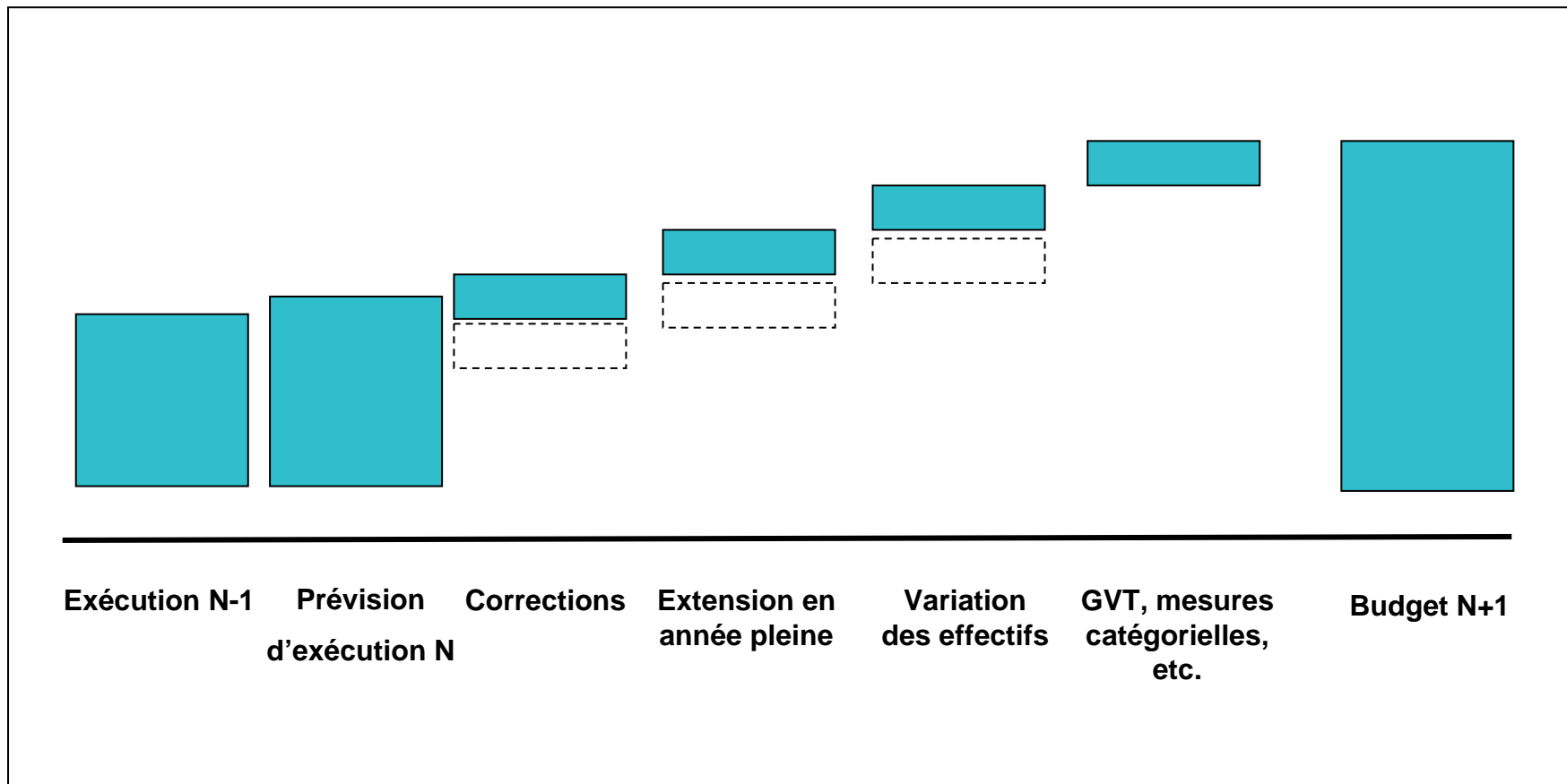
L'autorisation de dépenses

- ▣ **L'autorisation de dépenses doit être articulée à la situation existante par la détermination d'une base de budgétisation que l'on fait évoluer en fonction de prévisions sur les facteurs de la dépense de personnel pour l'année suivante.**

- ▣ **Les 4 étapes de la budgétisation sont les suivantes :**
 - La constitution de la base de budgétisation
 - Les corrections éventuelles
 - Le calcul des EAP (extensions en année pleine)
 - La prise en compte des facteurs d'évolution de la dépense

La méthode et les outils d'aide à la budgétisation pourront différer selon que l'on se place au niveau du programme ou au niveau du BOP.

Les étapes de la budgétisation



Les règles de gestion en AE - CP

Titre 3

- ❏ Pour les dépenses de fonctionnement courant, le principe général de budgétisation est $AE=CP$
- ❏ Mais s'il est apporté la justification d'une gestion pluriannuelle (capacité à établir et gérer un échéancier de CP) : $AE \neq CP$

Titre 5

- ❏ La gestion du titre 5 implique la gestion d'opérations faisant appel à la notion de tranches fonctionnelles et suppose une obligation de gestion et de suivi d'échéancier de CP
- ❏ Dans le cadre des tranches fonctionnelles, il y a des reports automatiques d'AE **affectées non engagées**

Titre 6

- ❏ Budgétisation $AE \neq CP$ lorsque la situation le justifie (existence d'un échéancier)

Titre 7

- ❏ Les subventions d'investissement sont inscrites en titre 7 si elles conduisent à l'inscription d'un actif au bilan d'un opérateur ou d'une entité contrôlée par l'Etat ($AE \neq CP$)

Les règles de budgétisation en AE - CP

- ❏ **Principe général de budgétisation des AE : L'enveloppe d'AE doit couvrir au plus près l'estimation des engagements fermes que l'on compte passer dans l'année.**

- ❏ **Principe général de budgétisation des CP : 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**

- ❏ **Les dotations sont évaluées en fonction de la stratégie budgétaire du décideur (quels projets? quels choix de mise en œuvre? quel rythme de réalisation?)**

Les règles de consommation en AE - CP

- ▣ **Principe général de consommation des AE** : Les AE sont consommées à hauteur de l'engagement ferme c'est-à-dire ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement et qu'il faudra a minima payer, « quoi qu'il arrive » (sauf non réalisation de la prestation prévue).

- ▣ **Principe général de consommation des CP** : Les CP sont consommés par les paiements

- ▣ **Les paiements sont rattachés aux engagements juridiques dont ils assurent le règlement**

L'acte fondateur de la dépense : l'engagement juridique

» L'engagement juridique est défini par l'article 29 du décret de 1962 :

- acte pris par un responsable habilité à créer une obligation à l'encontre d'une autorité morale qu'il représente (définition juridique) de laquelle il résultera une charge (impact financier)

» C'est l'acte fondateur de la dépense : il est signé par un ordonnateur (de droit ou délégué) dûment habilité.

» Exemples :

- Un bon de commande
- Un contrat de recrutement de personnel
- Une décision attributive de subvention

Les règles de consommation des AE

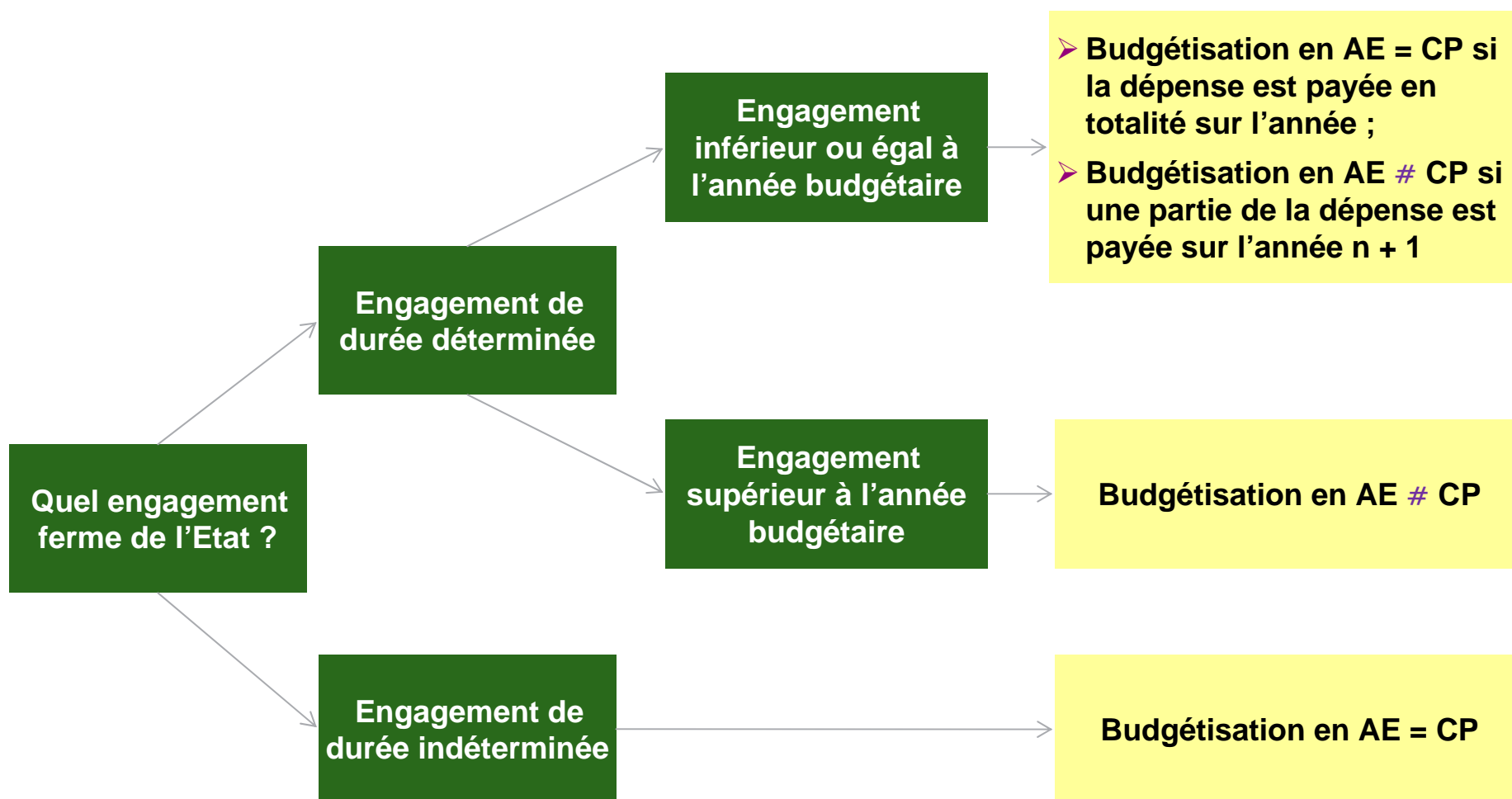
- ❏ **L'engagement est donc un acte juridique pris par un ordonnateur qui, traduit en comptabilité budgétaire, consomme l'enveloppe d'AE l'année de sa signature**

- ❏ **Pour connaître de manière fiable la dette de l'Etat, le montant consommé en AE correspond au montant total de l'engagement ferme pris envers le tiers sur la durée de la réalisation de l'acte.**

- ❏ **La traduction en comptabilité budgétaire d'un acte juridique suppose :**
 - la connaissance du montant total dû au tiers concerné ...
 - ... pour une durée déterminée.
 - elle peut être d'un montant différent du montant payé (CP) l'année de la signature

- ❏ **Par dérogation, certaines AE sont consommées lors du dossier de liquidation (fluides, frais de mission...).**

L'arbre de décision pour la budgétisation en AE et CP



Sommaire

UNE DEMIE JOURNEE

Durée indicative :
1 H 30

10 min (pause)

Durée indicative :
2 H

1. **Les principes de la LOLF et de la gestion des Budgets Opérationnels de Programme (BOP)**
 - L'architecture du budget de l'Etat
 - La déclinaison opérationnelle du programme et des objectifs de performance
 - Les composantes et la typologie des BOP
2. **Le rôle des acteurs**
 - Les décideurs budgétaires
 - La mise en place de Centres de Services Partagés
 - Le contrôleur budgétaire
3. **Le dialogue de gestion**
 - Les objectifs et les modalités du dialogue de gestion
 - Les enjeux et la structure de la charte de gestion
4. **Les éléments de performance d'un BOP**
 - La démarche de performance
 - Le choix et la documentation des indicateurs de performance
5. **La programmation des activités**
 - Les notions structurantes
 - La programmation et la budgétisation
6. **La budgétisation des dépenses**
 - Les dépenses de personnels
 - Les autres catégories de dépense
7. **L'exécution et le suivi de la gestion**
 - La gestion des crédits
 - L'analyse de l'exercice budgétaire

La prise en compte de l'exécution pour examiner la soutenabilité budgétaire

ARTICLE 6 DU DECRET DU 27/01/05 PORTANT SUR LE CONTRÔLE FINANCIER

L'avis du CF porte sur la cohérence d'ensemble des DPG ... et sur « la couverture des dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que de celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables »

	Dépenses obligatoires Exigibilité absolue (service fait)		Dépenses inéluctables Dépenses à réaliser – Exigibilité déterminée en fonction du rythme de réalisation ou de décisions explicites à prendre (recrutement par exemple)	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses engagées préalablement		Dépenses non payées dont le service fait a été constaté. Impact en CP exclusivement		Dépenses à réaliser sur l'exercice compte tenu du reste à réaliser sur engagements antérieurs Impact en CP exclusivement
				Dépenses finançant les droits et avantages prévus par les lois, les règlements, les conventions internationales donnant lieu à engagement préalable Charges de service public couvrant les dépenses de fonctionnement d'un opérateur de l'État Socle de dépenses indispensables à l'action ou au fonctionnement des services Impact en AE et en CP
Dépenses engagées et payées concomitamment		Dépenses non payées dont le service fait a été constaté. En titre 2 : par exemple, les rappels sur années antérieures Impact en AE = CP		Dépenses finançant les droits et avantages prévus par les lois sans limitation en durée (par exemple, dépenses sur guichet) Dépenses de personnel Impact en AE = CP

La mise en place des crédits

L'objectif est de démarrer la gestion dès le début de l'année

Pour ce faire plusieurs dispositifs sont mis en place :

- » **Mise à disposition de tout ou une majeure partie des crédits notamment en AE en début d'exercice après avis définitif sur le BOP et visa de la PBI**
- » **Des engagements (= consommation d'AE) au titre de la gestion N+1 pourront être contractés à partir du 1er novembre N :**
 - Sous réserve qu'il s'agisse de crédits de titre 3 ou 6 et que la mise en œuvre ne commence pas avant le 1er janvier N+1
 - Dans la limite de 30 % des crédits d'AE ouverts au programme au titre de l'année N (gestion anticipée)
- » **En l'absence d'avis sur le BOP en début de gestion N+1, les responsables de BOP peuvent mettre à disposition des UO 30 % des AE et 25% des CP (pourcentage maximum incluant les AE éventuellement transmises au titre de la gestion anticipée)**
- » **Sous réserve de leur urgence avérée, des engagements complémentaires ou des paiements relatifs à des engagements antérieurs peuvent être effectués dès le 1er janvier N+1 dans l'attente des traitements de fin de gestion des outils du Palier-LOLF**

Les reports de crédits

▣ Rappels de l'article 15 de la Loi organique

- **Article 15-I:** « ...les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes »
- **Art 15-II:** les reports s'apprécient au programme : « les AE et CP disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés ... par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ... »
- **Art 15-II: fin du premier alinéa :** « les reports d'AE ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel »
- **Article 15-IV:** « Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 Mars... ». Les demandes de reports d'AE et de CP doivent être transmises à la direction du Budget pour mi février au plus tard

▣ Reports de CP sur le Budget Général

- Les crédits de paiement disponibles hors dépenses de personnel peuvent être reportés dans la limite de 3% des crédits initiaux inscrits hors titre 2.
- Les CP disponibles sur le titre 2 peuvent compléter les reports ouverts sur les autres titres à condition que le montant total des reports n'excède pas 3% des CP initiaux inscrits sur ces autres titres.

Les reports de crédits (suite)

» Il n'y a report que pour des crédits disponibles (= non consommés)

- Les AE consommées par les engagements juridiques restent accessibles en gestion pour y rattacher les paiements effectués au titre de ces engagements : mais ce ne sont pas des AE reportées
- **Les AE disponibles ne sont généralement pas reportées : la demande éventuelle de reports sur AE disponibles est un point à aborder dans le dialogue de gestion CF/RBOP**

» Les exceptions aux non-reports d'AE

- Les AE servant de support à une opération d'investissement (les AE du titre 5 affectées et non engagées)
- Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et par voie d'attribution de produits
 - Les reports de crédits disponibles en AE et en CP seront accordés de droit
 - Les CP reportés ne sont pas soumis à la règle des 3%
 - Les AE et CP disponibles sur le titre 2 sont reportés en AE et CP sur le titre 2

Les règles de restitution d'AE

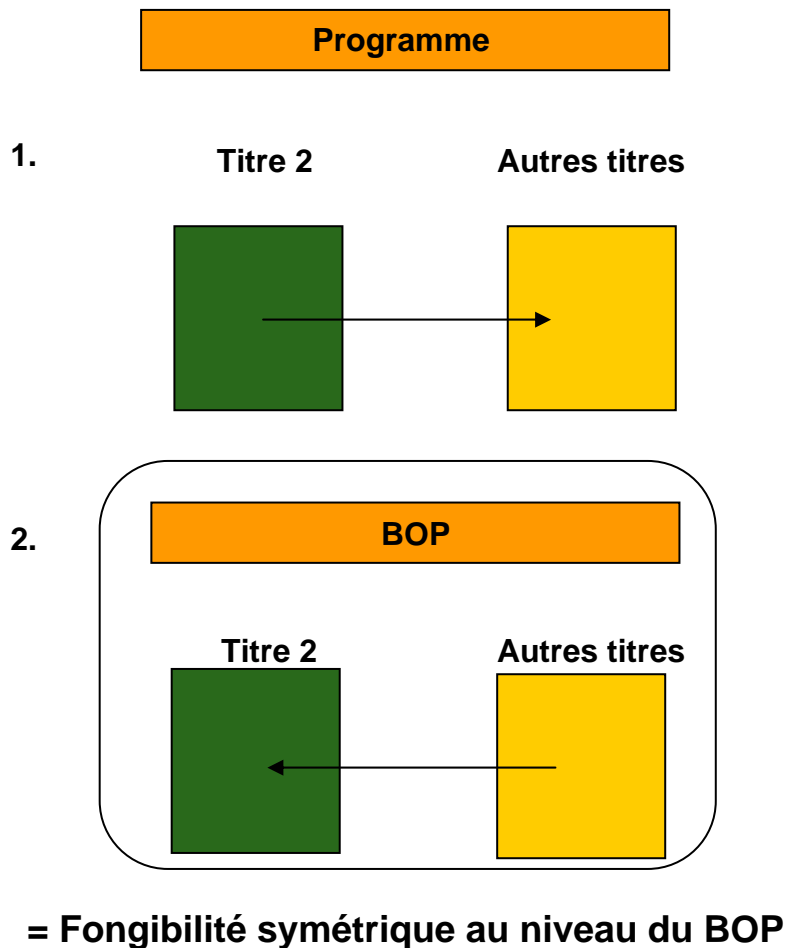
» Le retrait d'engagement est toujours possible MAIS

- Sur engagement de l'année en cours, il met à jour le disponible pour engager à nouveau dans la limite du plafond d'AE de l'année
- Sur engagements d'années antérieures, il n'est pas « recyclable » (constituerait un report automatique d'AE)

» Le retrait d'affectation en titre 5 uniquement

- Le cadre des AE investissement : la notion de **tranche fonctionnelle**
 - en titre 5, le report d'AE affectée même non engagée est accordée automatiquement sauf si la tranche fonctionnelle concernée est fictive
 - **Une AE affectée en année N et non engagée peut faire l'objet de retrait d'affectation sur les années ultérieures.**
 - Le retrait d'affectation est soumis à l'avis du CB si l'affectation l'était aussi.

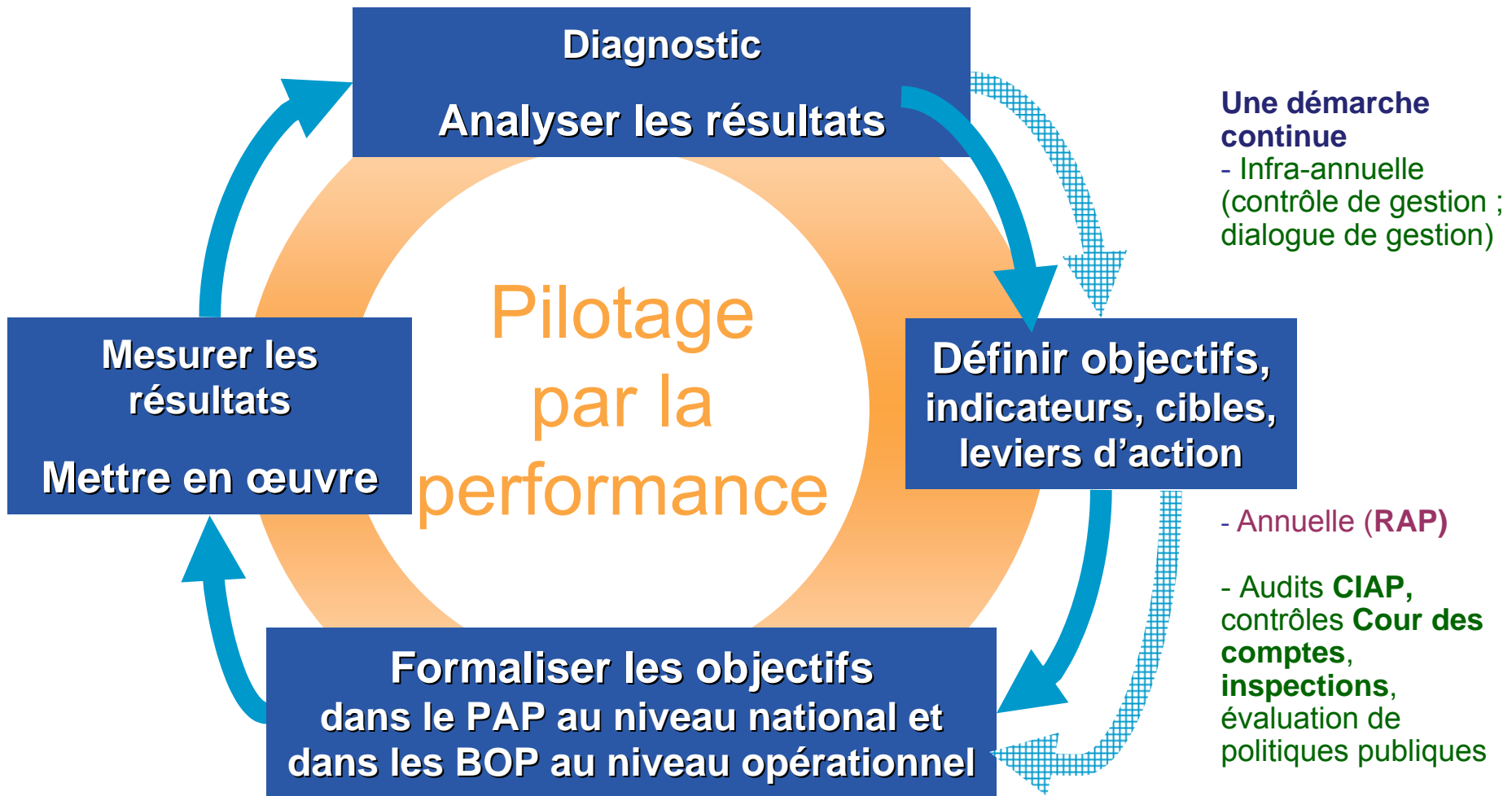
Les principes de la fongibilité asymétrique

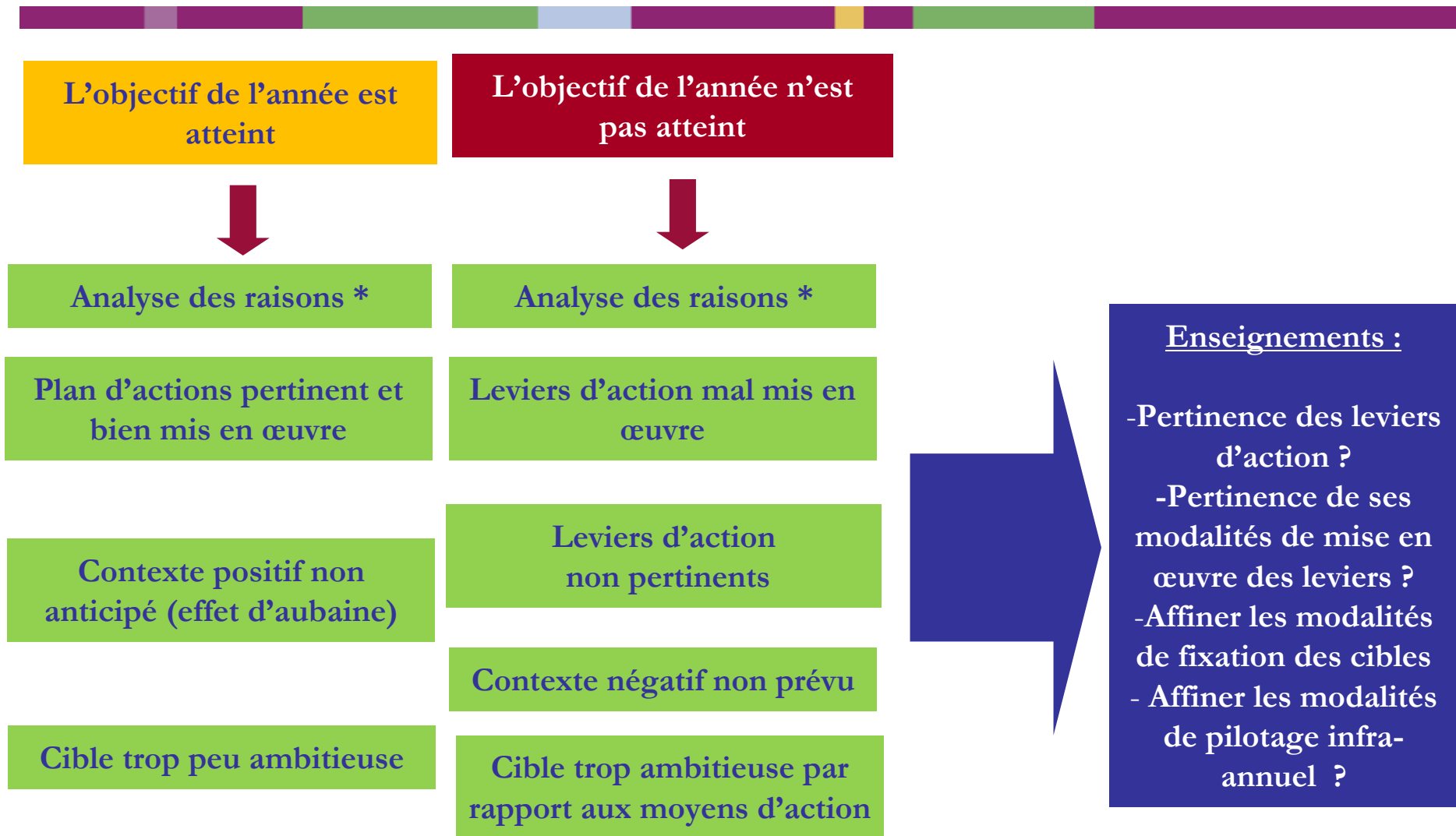


**Article 10 du Décret n°2005-54
du 27 janvier 2005**

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

* Autorité Chargée du Contrôle Financier





* La **comparaison des résultats** dans le temps ou entre les différentes UO du BOP ou avec d'autres BOP facilite l'analyse des causes des résultats atteints

» LES SITES :

- **Direction du budget**

- <http://www.performance-publique.gouv.fr>

- **DGAFP**

- <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

» LES GUIDES :

- **Le guide pratique de la LOLF**

- <http://www.performance-publique.gouv.fr/les-ressources-documentaires/la-performance-de-l-action-publique/le-guide-pratique-de-la-lolf>

- **Le guide pratique de la déclinaison des programmes**

- <http://www.performance-publique.gouv.fr/les-ressources-documentaires/la-performance-de-laction-publique/les-guides-pratiques>

» LES CIRCULAIRES :

- **Les circulaires budgétaires**

- <http://www.performance-publique.gouv.fr/les-ressources-documentaires/le-budget-et-les-comptes-de-letat/les-circulaires-budgetaires>

***Pensez à vous abonner aux circulaires budgétaires
pour recevoir l'information dès sa mise sur le site***