

La direction du Budget : au cœur de la stratégie des finances publiques

La direction du Budget a toujours occupé un rôle central dans le fonctionnement de l'État. La mise en place de la LOLF l'a amenée à modifier en profondeur ses modes d'action, à redéfinir son positionnement à l'égard des ministères, à recentrer son rôle sur l'aide au pilotage des dépenses publiques, à adapter ses outils et ses méthodes et à s'ouvrir à de nouvelles fonctions, comme l'animation des travaux sur la performance des politiques publiques.

Du fait des impératifs de soutenabilité des finances publiques, son rôle dans l'analyse et la maîtrise des dépenses est renforcé. Ainsi, afin d'apporter au Gouvernement une vision fine de ses marges

de manœuvre financière et des conséquences des choix de politique publique, elle élabore une programmation pluriannuelle des finances publiques toutes administrations publiques confondues, intégrant des propositions d'économies structurelles et de meilleure gouvernance des dépenses fiscales. Ces missions ont trouvé leur aboutissement dans l'adoption, début 2009, de la loi de programmation des finances publiques et du premier budget de l'État triennal portant sur la période 2009-2011. L'année 2010 sera consacrée à l'élaboration du second budget triennal.

La direction du Budget anime par ailleurs les travaux nécessaires à la mise en place de la nouvelle

gestion publique. Elle travaille pour cela en étroite collaboration avec la communauté financière de l'État, qu'elle accompagne notamment dans les chantiers visant à optimiser la chaîne de la dépense.

Enfin, elle est particulièrement attentive à la qualité du débat parlementaire qui précède le vote du budget. Pour cela, elle veille chaque année à l'enrichissement des documents annexés aux projets de lois de finances. En 2009, ce travail s'est traduit par la production d'un nouveau bleu, les évaluations préalables des articles du projet de loi de finances, et par l'enrichissement du volet performance des PAP.

édito



Philippe Josse, directeur du Budget

L'actualité de l'année 2010 sera particulièrement riche. Plusieurs échéances et chantiers majeurs nous attendent. J'en citerai deux.

Le second budget triennal de l'État portant sur la période 2011-2013 doit être présenté au Parlement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, au début de l'été. La direction est à présent accoutumée à l'exercice après avoir élaboré

le premier budget triennal 2009-2011, qui s'est avéré être un solide outil de gouvernance, nous apportant la flexibilité nécessaire pour concilier deux impératifs : permettre des dépenses exceptionnelles destinées à soutenir l'économie dans le cadre de la crise tout en maintenant le cap de la maîtrise de la dynamique de la dépense. Malgré les turbulences qui ont affecté notre économie, nous avons en effet pu construire les projets de loi de finances 2009 et 2010 conformément au cadrage du budget triennal.

Pour autant, dans le contexte actuel de notre économie, avec des finances publiques lourdement affectées par la crise économique et un poids élevé de la charge de la dette, l'élaboration du second budget triennal ne sera pas un exercice facile. Ce budget sera la pierre angulaire de notre stratégie de redressement des finances publiques alors que la France s'est engagée à revenir à un déficit à 3 % du PIB en 2013. Bien entendu, les efforts ne pourront pas porter sur les seules dépenses de l'État, et toute la capacité d'analyse de la direction du Budget sur la dimension toutes administrations publiques de la dépense et de la performance publiques devra être mobilisée. S'agissant des dépenses de l'État, notre expertise en matière d'analyse de la dépense et notre force de proposition en matière de réformes devront permettre de proposer au Gouvernement des scénarios crédibles pour que notre pays soit au rendez-vous en 2013.

Le deuxième chantier sur lequel j'aimerais dire quelques mots est celui des opérateurs de l'État. Leur contribution est désormais déterminante dans la conduite des politiques publiques. Je rappelle qu'en 2010, ils percevront de l'État plus de 34 milliards d'euros de crédits, auxquels s'ajoutent 35 milliards d'euros au titre des investissements d'avenir. Aussi, le 3 décembre dernier, le ministre du Budget a-t-il présenté de nouvelles orientations en matière de gouvernance des opérateurs afin de faire évoluer l'exercice de la tutelle de l'État dans le sens d'un véritable pilotage stratégique. Un chantier nouveau auquel la direction devra participer pleinement.

Par conviction tout d'abord ; pour proposer une trajectoire crédible et cohérente d'assainissement des finances de l'État, les efforts et la stratégie de tous les acteurs de la dépense doivent converger.

Au titre des missions qui sont les siennes également, élaboration de la doctrine budgétaire et de performance des opérateurs, de la doctrine relative aux modalités de tutelle stratégique et financière, qu'elle exerce d'ailleurs sur nombre d'entre eux, la direction du Budget sera un acteur majeur de la mise en œuvre de ces nouvelles orientations.

La vocation profonde de la direction du Budget – proposer une stratégie soutenable des finances publiques et agir pour des politiques publiques performantes – peut être déclinée en sept missions principales.

1 Proposer une stratégie globale des finances publiques inscrite dans le long terme

En privilégiant une approche « toutes administrations publiques », la direction du Budget dispose d'une vision globale des finances publiques – État, sécurité sociale et administrations publiques locales – qu'elle a su renforcer en développant, au-delà du seul secteur de l'État, ses capacités d'analyse sur les dépenses sociales et les finances des collectivités territoriales. Une expertise à présent confortée par la loi de programmation des finances publiques.

Une stratégie qui porte sur l'ensemble de la dépense publique

Les travaux de la direction du Budget s'inscrivent dans une approche « toutes administrations publiques » afin de proposer au Gouvernement les moyens de mettre en œuvre une trajectoire globale de finances publiques soutenable. La stratégie des finances publiques inscrite dans la loi de programmation des finances publiques porte donc non seulement sur le champ de l'État et de la sécurité sociale, mais aussi sur les collectivités territoriales, l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite.

La direction a par ailleurs contribué à la préparation de la première session de la Conférence nationale sur le déficit public du 28 janvier 2010 et elle participera aux travaux des groupes de travail chargés de la maîtrise des dépenses locales, de l'amélioration du pilotage des dépenses d'assurance-maladie, du traitement de la dette sociale et des modalités de la mise en œuvre d'une règle d'équilibre des finances publiques.

Des capacités d'analyse élargies et renforcées

La direction du Budget a renforcé sa capacité d'analyse sur les dépenses sociales et les finances des collectivités territoriales afin de produire une analyse consolidée de l'ensemble des finances publiques. Elle a également développé une capacité d'analyse sur les dépenses fiscales et a renforcé à cet effet ses relations avec la direction de la Législation fiscale. Elle a notamment participé à la réflexion qui a conduit à l'instauration par la loi de programmation des finances publiques de nouvelles règles de gouvernance en matière de dépenses fiscales et de niches sociales.

En contribuant à la définition et au suivi de la stratégie afférente aux prélèvements obligatoires, la direction du Budget contribue à offrir une vision consolidée du besoin de financement des administrations publiques.

Enfin, elle propose avec la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique les principales orientations de la politique salariale et statutaire de la fonction publique de l'État.

La loi de programmation des finances publiques

En 2008, la direction a travaillé à l'élaboration de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. En application de la révision constitutionnelle de juillet 2008, les lois de programmation des finances publiques

définissent désormais « les orientations pluriannuelles des finances publiques » et s'inscrivent dans « l'objectif d'équilibre des comptes publics ». Auparavant, la programmation des comptes publics n'était établie que dans le cadre de nos engagements européens. Avec la loi de programmation des finances publiques, elle est désormais discutée puis votée par le Parlement. La loi de programmation met par ailleurs en place de nouvelles règles en matière de dépenses fiscales et de niches sociales ainsi que des règles de comportement. S'agissant du budget de l'État, la loi fixe le montant des crédits par mission pour chacune des années 2009 à 2011.

L'élaboration du PLF pour 2010 en application du premier budget triennal

L'année 2009 a vu la mise en œuvre de la préparation de la deuxième annuité du budget triennal de l'État qui a débouché sur le dépôt du PLF 2010 au Parlement le 6 octobre. Dans la mesure où les plafonds par mission étaient d'ores et déjà fixés dans le cadre du budget triennal, la procédure budgétaire menée pendant

l'année 2009 a été allégée, pour les gestionnaires publics comme pour la direction du Budget. Même si le contexte économique a rendu nécessaires certains ajustements, les plafonds de dépenses par mission du budget triennal ont été globalement respectés, conformément aux engagements pris par le Gouvernement et aux règles de fonctionnement du budget triennal. Par rapport à la programmation initiale, des économies significatives ont été constatées sur certains postes de dépenses, notamment sur la charge de la dette, du fait de la baisse des taux d'intérêt et des prévisions d'inflation. Ces économies ont permis de financer les dépassements de plafonds rendus inéluctables par la crise, notamment dans le secteur du soutien à l'emploi et des prestations sous conditions de ressources.

2 Élaborer une programmation documentée pour mettre en œuvre cette stratégie

L'élaboration de trajectoires des finances publiques doit s'appuyer sur des propositions concrètes. C'est l'un des métiers essentiels de la direction du Budget. Cette mission couvre l'ensemble des administrations publiques. Le programme de stabilité, la révision générale des politiques publiques (RGPP), la programmation à moyen terme et l'élaboration du budget pluriannuel sont des travaux auxquels la direction participe ou qu'elle anime.

L'analyse des politiques publiques au cœur de la démarche budgétaire

La direction du Budget développe depuis plusieurs années, en amont de la procédure budgétaire, une fonction d'analyse stratégique des politiques publiques, qui se traduit par des propositions de réformes structurelles. La procédure budgétaire intègre une phase de discussion avec les ministères sur les stratégies de réformes associant les directeurs des affaires financières et les responsables de programme, qui peuvent ainsi confronter leur vision stratégique d'évolution de leur secteur avec celle de la direction du Budget. Cette mission s'est fortement renouvelée et enrichie dans le cadre de la RGPP.

Une participation décisive à la RGPP

La direction du Budget a accompagné le processus de RGPP dès l'origine de la démarche, mi-2007, en qualité de membre de l'équipe d'appui, chargée de la mise en place du cadre méthodologique et du suivi des chantiers. Sur le fond, elle a contribué aux travaux par ses analyses, sa capacité de chiffrage et d'expertise ainsi que ses propositions de réformes. Elle assure désormais le suivi du volet budgétaire de la mise en œuvre des réformes et son articulation avec le budget pluriannuel.

La RGPP au fondement de la programmation pluriannuelle

Suite aux décisions annoncées par le troisième conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, la RGPP est entrée dans sa phase de mise en œuvre. Dans ce cadre, la direction du Budget a dressé le bilan financier des réformes décidées et a veillé à garantir la cohérence entre

ces réformes et la construction du projet de loi de finances pour 2009 et du premier budget triennal de l'État qui s'est achevée fin septembre 2008. Ainsi, le budget pluriannuel intègre les conclusions de la RGPP qui ont porté sur environ les deux tiers de la dépense du budget général de l'État et vont permettre de réaliser plus de 7 milliards d'économie à horizon 2011. Les projets annuels de performances du PLF 2009 présentent ainsi en parallèle les crédits à trois ans, la stratégie pluriannuelle et les principales réformes issues de la RGPP mises en œuvre pour la mission considérée.

Une dimension désormais pluriannuelle pour le budget de l'État

La soutenabilité financière des finances publiques constitue un enjeu primordial compte tenu, en particulier, des tendances lourdes qui affectent les finances publiques comme le vieillissement de la population. Dans ce contexte, la direction du Budget prépare traditionnellement une programmation à moyen terme (PMT) qui propose aux décideurs publics une programmation des finances publiques sur trois ans, détaillée par mission et par programme et distinguant les dépenses de personnel.

En 2008, avec le passage à la pluriannualité, la PMT a constitué l'ossature du premier budget pluriannuel 2009-2011. Ont été fixés sur cette période les plafonds de crédits par mission, conférant aux gestionnaires la visibilité dont ils ont besoin pour conduire leurs réformes. Ces plafonds ont été adoptés par le Parlement dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Cette approche permet d'assurer la cohérence des choix sectoriels avec la trajectoire d'ensemble des finances publiques et d'adosser les évolutions budgétaires ainsi déclinées par grande politique publique à des réformes structurelles, garantissant leur soutenabilité.

Le budget pluriannuel sert de cadre à la préparation des projets de loi de finances, qui demeurent votés chaque année par le Parlement.

Le prochain exercice de programmation à moyen terme est réalisé au premier trimestre 2010 en vue de l'élaboration du budget triennal 2011-2013.

3 Veiller à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance

La direction du Budget dispose d'une connaissance, à la fois synthétique et détaillée par secteur, des politiques publiques et de leurs modalités de financement. Elle veille donc à ce que les choix effectués pour l'ensemble des politiques publiques soient cohérents avec la trajectoire des finances publiques inscrite dans la loi de programmation des finances publiques. Elle coordonne et veille à la qualité des documents annexés aux projets de lois de finances, afin d'éclairer au mieux le débat parlementaire. A ce titre, elle anime notamment les travaux sur la performance, la justification au premier euro et la comptabilité d'analyse des coûts.

Un dialogue renouvelé avec les ministères

Les relations avec les ministères dans le cadre de la procédure budgétaire ont été profondément transformées. Elles s'organisent davantage autour des réformes structurantes et du dialogue de performance, les ministères ayant, dans le cadre de la LOLF, des marges de manœuvre accrues dans leurs choix budgétaires internes et dans la gestion de leurs crédits.

La procédure budgétaire débute par une phase d'échanges techniques, qui doit permettre d'aboutir à un constat commun sur l'exécution du précédent exercice et sur l'évolution tendancielle des dépenses. Elle se poursuit par les conférences budgétaires, où les directeurs des affaires financières et les responsables de programme présentent leurs demandes à la direction du Budget. Le dialogue se poursuit au niveau des ministres, avant d'aboutir à l'élaboration collégiale d'un cadrage qui engage l'ensemble du Gouvernement.

Une fois les plafonds de crédits fixés par mission ou par programme, la direction du Budget veille alors principalement à ce que la répartition par action proposée par le ministère soit soutenable, notamment en termes de trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Parallèlement, les conférences de performance sont l'occasion d'actualiser les objectifs et les indicateurs du PLF.

Une procédure budgétaire adaptée à la pluriannualité

La préparation du budget pluriannuel modifie désormais la phase de préparation budgétaire, qui, une année sur deux, les années paires, ne porte plus sur une seule année, mais sur chacune des trois années de la période. L'année 2010 est

ainsi consacrée à la préparation du second budget triennal. Courant février, des réunions techniques entre la direction du Budget et les ministères permettent de définir les tendancielles de dépenses. La direction du Budget conduit sur cette base un exercice de programmation à moyen terme. Fin mai, à l'issue de conférences de budgétisation tenues entre la direction et les ministères, des réunions entre le ministre chargé du budget et ses homologues du Gouvernement vont permettre de dégager des points d'accord; les sujets de désaccord seront arbitrés par le Premier ministre. A l'issue de cette phase d'arbitrage, seront arrêtés les plafonds pluriannuels de crédits des missions pour la période 2011-2013 qui seront notifiés dans les lettres-plafonds, envoyées à chaque ministre avant l'été.

Une meilleure compréhension de la dépense grâce aux PAP

Depuis la loi de finances pour 2006, les projets annuels de performances (PAP) permettent, pour chaque programme, une meilleure compréhension de la dépense et retracent la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat dont la réalisation sera analysée dans les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion.

La direction du Budget veille à ce que, chaque année, les informations relatives à la performance y figurant s'améliorent et soient enrichies.

Depuis le PLF 2010, le Parlement dispose d'une nouvelle annexe qui propose une évaluation préalable pour chaque article du projet de loi de finances.

Enrichissement du volet « Performance » du PLF 2010

Pour que la performance trouve toute sa dimension dans le pilotage des politiques publiques, la direction du Budget et les ministères ont travaillé en 2009 à l'enrichissement du volet performance du PLF 2010. Ces travaux

ont conduit à introduire de nouveaux indicateurs au niveau de la mission afin de mieux apprécier les priorités de chaque politique publique. Au total, une centaine d'indicateurs « missions » ont enrichi les documents budgétaires du PLF 2010. Les travaux ont également permis de généraliser à tous les programmes « soutien » trois indicateurs d'efficacité relatifs à la gestion des ressources humaines, à l'immobilier et à la bureautique, qui devraient à terme faciliter les comparaisons.

Un nouveau « bleu » : les évaluations préalables du projet de loi de finances

Conformément à la loi organique du 15 avril 2009, un nouveau bleu budgétaire relatif aux « évaluations préalables des articles du projet de loi », a été pour la première fois annexé au PLF 2010. Cette disposition doit permettre d'enrichir le débat au Parlement. Le contenu des évaluations

préalables, structuré et précis, permet de comprendre la réflexion qui a amené le Gouvernement à prendre une disposition, en fonction de plusieurs hypothèses et, *in fine*, aide le Parlement à mieux évaluer les incidences budgétaires, économiques, sociales et environnementales des différents articles du PLF. A chaque étape du processus, depuis la conception de la maquette jusqu'à la transmission des évaluations au Parlement, la direction du Budget pilote la procédure et contrôle la qualité des documents.

De nouveaux outils structurants : l'exemple de la JPE et de la CAC

La démarche de justification au premier euro (JPE) a permis de renouveler les termes du dialogue budgétaire avec les ministères. Elle est un outil essentiel de la transparence budgétaire puisque les crédits du budget de l'État sont désormais examinés et votés au premier euro par le Parlement.

La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) permet désormais de mesurer le coût de chaque politique publique, d'analyser les résultats et d'ajuster les prévisions. La CAC complète l'information du Parlement sur les moyens budgétaires (crédits - dépenses) et extra-budgétaires (charges de comptabilité générale) affectés directement ou indirectement aux actions et programmes de politique publique. Elle conduit à déterminer le coût de chaque action et programme en y déversant les moyens des actions supports ou programmes regroupant les fonctions de soutien – personnels, immobilier, informatique... – qui y concourent. La répartition de ces moyens se fait sur la base de clés de répartition (ETP, superficie, nombre de postes informatiques...) déterminées en fonction de leur contribution au programme ou à l'action considérée. Établi au stade de la prévision dans les PAP, le volet CAC porte sur les seules prévisions de crédits de paiement du PLF. Établi au stade de l'exécution dans les RAP, il porte sur les données budgétaires (dépenses exécutées) et comptables (charges de la comptabilité générale).

4 S'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en termes de soutenabilité financière et de performance

Au-delà de la préparation des lois de finances, la direction du Budget a pour mission essentielle de veiller au pilotage de l'exécution budgétaire, pour toutes les administrations publiques, et de participer à l'information du Parlement sur les résultats de cette exécution.

La prévision et le suivi de l'exécution

La loi de finances initiale est un budget prévisionnel construit sur des hypothèses macroéconomiques et financières arrêtées en septembre N-1. Du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année N, la gestion budgétaire doit faire face à des imprévus (évolution des recettes, décisions gouvernementales, mouvements revendicatifs...).

La prévision d'exécution consiste à anticiper ce que seront les dépenses et les recettes en fin d'année et à proposer des mesures correctrices lorsque la prévision tend à s'écarter de la loi de finances initiale.

Un exercice de prévision d'exécution est organisé chaque trimestre et mobilise l'ensemble des bureaux sectoriels de la direction ainsi que les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Il donne lieu à une synthèse à l'attention du ministre du Budget, présentant un diagnostic (dépenses, recettes et solde du budget de l'État) et des mesures correctrices. Cette prévision est accompagnée d'un éclairage sur le solde prévisionnel de l'ensemble des administrations publiques.

Le suivi de l'exécution est, par sa part, assuré sur une base mensuelle. Ce suivi devient quotidien en fin d'année à l'approche de la fin de gestion.

Ces analyses requièrent une centralisation des données comptables, une information permanente sur les situations sectorielles et la conjoncture économique, et un réseau de contrôleurs budgétaires qui s'assure de la soutenabilité et des conditions de l'exécution de la dépense.

Le contrôle des risques budgétaires

Réalisée par le décret du 27 janvier 2005, la rénovation du contrôle financier vise à créer les conditions de l'équilibre entre le respect de l'autonomie du gestionnaire et le maintien d'un instrument de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques.

Précédemment orienté vers le contrôle *a priori* de régularité juridique des actes d'engagement, le contrôle financier est dorénavant recentré sur la soutenabilité des décisions des gestionnaires. Il veille tout particulièrement à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, à travers notamment l'identification et la prévention des risques budgétaires, ainsi qu'à la qualité de la comptabilité budgétaire. Par ce rôle préventif, il permet également d'alerter les responsables de programme et la direction du Budget sur les tensions et risques budgétaires. Le cas échéant, il contrôle *a posteriori* les dépenses dispensées du contrôle *a priori* et évalue les circuits et procédures de dépense pour s'assurer de la fiabilité de l'organisation des services gestionnaires.

Le déploiement d'un contrôle interne budgétaire expérimenté dans trois ministères

Les récentes évolutions du contrôle financier devraient trouver leur prolongement dans le déploiement d'un contrôle interne budgétaire dans les ministères. En donnant des assurances sur la qualité de l'information budgétaire et sur la soutenabilité, le dispositif ministériel de contrôle interne budgétaire devrait permettre au contrôleur financier de pouvoir moduler ses propres contrôles.

Une telle évolution des modalités d'exercice du visa est ainsi expérimentée depuis début 2009 au ministère de la Culture, qui, parallèlement au déploiement d'un contrôle interne budgétaire (cartographie des risques et définition d'un plan d'actions), a mis en place un comité financier, chargé de veiller à la qualité de la programmation budgétaire et d'examiner la soutenabilité des projets d'engagement à fort enjeu financier. Le ministère du Travail et le ministère de la Défense ont récemment choisi d'expérimenter le contrôle interne budgétaire.

L'élaboration d'un référentiel interministériel de contrôle interne budgétaire

La mission de l'audit et du contrôle interne budgétaires élabore le référentiel interministériel de contrôle interne budgétaire, à partir des référentiels partagés de maîtrise des risques et des retours d'expérience des travaux conduits dans les ministères expérimentateurs. Ce référentiel, construit en cohérence avec le cadre

de référence du contrôle interne comptable, comprend un cadre de référence interministériel et des matrices de contrôle.

L'analyse de la gestion et de la performance

La direction du Budget participe à l'élaboration du projet de loi de règlement et de ses annexes. Pour mieux prendre en compte les apports de la réforme comptable, elle prend désormais une part active dans les travaux d'élaboration du compte général de l'État qui permet d'évaluer avec précision sa situation patrimoniale.

Mais surtout, la direction du Budget coordonne la procédure d'élaboration des rapports annuels de performances (RAP) qui présentent les résultats des administrations au regard des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au PLF.

La loi de règlement est ainsi devenue un outil de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Le calendrier parlementaire permet de lier la discussion du projet de loi de règlement N-1 et du projet de loi de finances N+1. Le Parlement peut ainsi tirer les conséquences pour l'avenir des résultats observés et créer un véritable « cycle de la performance ».

5 Participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel

La direction du Budget contribue à la définition de la position française dans les négociations budgétaires communautaires et celles relatives aux grands dossiers européens ayant des impacts financiers tant sur le budget européen que sur le budget national.

Une dimension européenne essentielle

La direction du Budget participe activement à l'élaboration du budget communautaire annuel - volets dépenses et recettes - et au suivi de son exécution.

Elle contribue à définir les positions françaises relayées par le représentant français siégeant au comité budgétaire qui prépare les décisions du Conseil des ministres.

Sur les politiques de l'Union, elle est appelée à donner un éclairage financier sur les propositions de la Commission européenne en apportant son expertise en matière d'études d'impact.

Par ailleurs, la direction du Budget évalue et suit l'exécution de la contribution française au budget communautaire.

Elle participe enfin activement à la préparation puis à la négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union, « les perspectives financières », qui définissent notamment les plafonds de crédits des différentes politiques sectorielles.

La négociation du prochain cadre pluriannuel 2014-2020 se prépare dès 2010

Les perspectives financières actuelles, arrêtées en 2005 et portant sur la période 2007-2013, feront l'objet d'une révision à mi-parcours en application de la clause de réexamen. Une communication de la Commission attendue d'ici juin 2010 donnera le feu vert à des discussions sur le cadre pluriannuel du volet dépenses

(répartition des crédits entre politiques) et du volet ressources (réflexion sur le bien-fondé des ressources de l'Union et des « rabais » dont bénéficient certains États membres). Ces discussions préfigureront le cadre des négociations début 2011 des prochaines perspectives financières pour la période 2014-2020. La direction du Budget a d'ores et déjà entamé des travaux préparatoires aux négociations sur le prochain cadre pluriannuel et participe à la définition d'une stratégie de négociation en proposant des scénarii de trajectoires de dépenses fondés sur des réformes structurelles touchant l'ensemble des politiques de l'Union.

Contribution au déploiement de Chorus et préparation du système d'information de la paie

La direction du Budget est fortement impliquée dans la préparation et le déploiement de Chorus, nouveau système d'information budgétaire et comptable de l'État qui constitue un objectif stratégique majeur au regard des enjeux en terme d'optimisation de la chaîne de la dépense, de pilotage de l'exécution budgétaire, de la masse salariale et du suivi de la performance et de cohérence renforcée entre la comptabilité

budgétaire et générale. Système commun aux administrations centrales et déconcentrées, Chorus est déployé par programmes depuis 2008. En 2010, pour la quatrième vague, 11 000 utilisateurs nouveaux sont concernés. Au terme de sa généralisation, l'ensemble des comptabilités de l'État sera tenu dans Chorus. Parallèlement, la direction du Budget participe à l'expression du besoin relatif au futur système d'information de la paie dont la conception générale est pilotée par l'Opérateur national de paie.

Ce nouvel outil de paie qui couvrira le champ des trois fonctions publiques permettra de fiabiliser et d'optimiser la production de la paie des agents, de professionnaliser les fonctions de gestion administrative et de paie et de mettre en place des outils décisionnels pour le pilotage des ressources humaines et de la masse salariale de l'État.

6 Définir et faire vivre les principes et outils budgétaires et garantir leur bonne application

La direction du Budget veille particulièrement :

- à la définition et à la bonne application des référentiels, règles et outils de la gestion budgétaire (budgétisation et consommation des crédits);
- au déploiement de ces référentiels de gestion financière liés notamment au basculement dans Chorus;
- à l'animation de la communauté financière de l'État, pour garantir notamment la bonne appropriation par les gestionnaires des référentiels et outils de la nouvelle gestion publique.

La promotion des nouveaux modes de gestion

Depuis 2008, la mission gestion financière de l'État est dédiée à l'animation de la modernisation de la gestion publique. Le cœur de son activité est l'élaboration de référentiels interministériels en matière de processus, d'organisations et de métiers financiers, et l'accompagnement des ministères dans la mise en œuvre des principes structurants de ces référentiels et des nouvelles organisations financières.

Trois objectifs principaux sous-tendent ses travaux : harmoniser les normes et processus de gestion budgétaire et comptable, optimiser l'organisation de la chaîne de la dépense de l'État et dans le respect des règles de gestion associées, accroître la professionnalisation des acteurs de la fonction financière de l'État.

L'animation de la fonction financière de l'État

La direction du Budget contribue plus généralement à promouvoir les nouveaux modes de gestion issus de la LOLF, et notamment les outils et méthodes de dialogue de gestion, le pilotage des emplois et de la masse salariale et l'animation du contrôle de gestion et des acteurs de la communauté financière. Pour cela, la direction peut notamment s'appuyer sur les réseaux qu'elle anime : Collège des directeurs financiers de l'État, réseau de contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, réseau des contrôleurs de gestion, Club des gestionnaires, etc.

Moderniser la fonction financière de l'État

En 2009, la direction du Budget a accompagné plusieurs ministères dans la rénovation de leur processus de gestion afin d'optimiser la chaîne de la dépense.

Elle est venue en appui des ministères qui ont

- mis en place des centres de services partagés (CSP) financiers permettant de mutualiser le traitement des actes de gestion financière. A ce titre, elle a également élaboré et mis à leur disposition un guide méthodologique (kit organisation des CSP financiers), véritable mode d'emploi pour la mise en place de ces nouvelles structures.
- La direction a également œuvré pour une professionnalisation accrue de la fonction financière grâce à trois chantiers complémentaires :
 - le lancement de journées d'accompagnement à la prise de poste des responsables financiers d'administration centrale;
 - les travaux préparatoires à la création de « parcours de formation » pour les cadres et gestionnaires de la fonction financière, en coopération avec plusieurs opérateurs de formation continue : Institut de la gestion publique, École nationale du Trésor, Instituts régionaux d'administration;
 - enfin, l'enrichissement du « Campus de la gestion publique », espace dédié aux gestionnaires de l'État, par de nouveaux supports de formation continue relatifs à la gestion publique et « labellisés » par les directions financières de Bercy.

Retrouver le campus de la gestion publique sur www.performance-publique.gouv.fr

7 Assurer la tutelle stratégique et financière des organismes publics

La direction du Budget a une compétence générale de tutelle sur les organismes contrôlés et subventionnés par l'État, les opérateurs, ainsi que sur certaines entreprises publiques. En siégeant dans plus de 200 organes de gestion, elle participe aux processus d'amélioration de la gestion de ces organismes, à l'élaboration de leur cadre budgétaire et comptable et contribue à leur évolution stratégique.

La modernisation de la gestion publique étendue aux opérateurs

La direction du Budget élabore et diffuse la doctrine budgétaire et de performance relative aux opérateurs, ainsi que celle relative aux modalités d'exercice de la tutelle financière (suivi, reporting, participation aux conseils d'administration). Elle mène ces réflexions en liaison avec les groupes de travail *ad hoc* auxquels elle participe ou qu'elle anime, les directions des ministères, les corps d'inspection ainsi que les instances de concertation interministérielle. En vue de l'information et du contrôle du Parlement, la direction rédige le « Jaune opérateurs » annexé au PLF.

Vers un pilotage plus stratégique des opérateurs de l'État

Le suivi de l'activité économique et financière des organismes sous tutelle représente une activité importante de la direction, qui siège dans plus de 200 organes de gestion d'organismes publics. 643 opérateurs perçoivent de l'État un peu plus de 34 milliards d'euros de crédits en 2010, auxquels s'ajoutent 35 milliards d'euros au titre des investissements d'avenir ; ils constituent un fort enjeu stratégique et financier. En décembre 2009, le ministre du Budget a présenté de nouvelles règles de gouvernance et de gestion transversales issues d'une réflexion engagée dans le cadre de la RGPP afin de faire évoluer l'exercice de la tutelle de l'État dans le sens d'un véritable pilotage stratégique.

Ces nouvelles règles vont permettre à l'État de mieux définir les priorités stratégiques des opérateurs, de « parler d'une seule voix » et de mieux assumer son rôle dans les conseils d'administration. Les opérateurs, eux, devront appliquer les mêmes règles de fonctionnement que celles mises en œuvre pour l'État (personnel, fonctionnement, immobilier, achats...). Parmi les orientations arrêtées, la généralisation des contrats de performance entre l'État et les opérateurs ou encore la mise en place de lettres de mission aux dirigeants. Par ailleurs, la direction du Budget et le CGEFI s'assureront que les personnalités qualifiées nommées dans les conseils d'administration bénéficient des formations adéquates et de l'accompagnement nécessaire.

La tutelle stratégique et financière : l'exemple du CNRS

La tutelle financière d'organismes publics s'est enrichie d'une dimension stratégique qui se développe rapidement. Les contrats d'objectifs signés entre l'État et ces organismes représentent un instrument important de ce pilotage stratégique renouvelé.

Ainsi, en 2009, la direction du Budget s'est investie dans la rédaction du contrat d'objectifs 2009-2013 du CNRS, et notamment dans la déclinaison des indicateurs qui mesurent le bon avancement des objectifs fixés par le contrat. Parmi les indicateurs insérés à la demande de la direction se trouvent par exemple ceux relatifs à la réalisation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière, à la définition et à la mise en œuvre d'une procédure d'identification du temps d'utilisation des très grandes infrastructures de recherche ou à la maîtrise des frais généraux.

Cette dimension stratégique s'inscrit à la fois dans les objectifs de la RGPP, dans les orientations générales définies par le ministre du Budget et dans la logique de performance, qui s'applique au budget de l'État et à ses opérateurs.