

## Pour une bonne gouvernance des finances publiques



### Les nouveaux outils de la gestion publique

La soutenabilité des finances publiques constitue aujourd'hui un enjeu crucial, au regard en particulier du défi du vieillissement de la population et de ses conséquences prévisibles pour les comptes publics. Dès lors, il est plus que jamais nécessaire de fournir aux acteurs concernés – et tout particulièrement aux

gestionnaires – les bons outils pour assurer la maîtrise de la dépense et contribuer à la professionnalisation de la fonction financière.

C'est dans cette optique que la direction du Budget s'est engagée, depuis l'automne 2007, dans la mise en œuvre d'un outil de pilotage essentiel : la mise en place d'un budget triennal de l'État, appuyé sur une programmation pluriannuelle des finances publiques. Cette rupture a été rendue possible par le constat – partagé par l'ensemble des acteurs, comme l'avait montré un séminaire organisé par la direction du Budget au printemps 2007 – de l'essoufflement de la procédure budgétaire traditionnelle, dans un contexte où l'impératif n'est plus de « répartir une marge de manœuvre » qui n'existe pas, mais d'inciter et d'accompagner la mise en œuvre d'économies structurelles. Elle s'est appuyée sur les réformes issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée par le Gouvernement à l'été 2007. Elle a débouché sur le budget pluriannuel de l'État qui projette et plafonne les dépenses sur trois ans, pour chaque politique publique. Ce budget triennal de l'État fait désormais partie intégrante du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012, adopté par le Gouvernement lors du Conseil des ministres du 26 septembre 2008 et actuellement en discussion au Parlement. Cette innovation institutionnelle constitue un instrument central pour inscrire dans la durée une trajectoire de redressement des comptes publics fondée, d'une part, sur la maîtrise de la dépense et, d'autre part, sur la mise en place de règles de gouvernance en recettes (en particulier l'encadrement des dépenses fiscales et des niches sociales).

Comme le soulignaient dès 2006 les « pères fondateurs » de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) Didier Migaud et Alain Lambert, le cadre pluriannuel donne toute sa dimension à la nouvelle gestion publique voulue par la LOLF. Il est donc essentiel que, dans tous les champs concernés par cette dernière (gestion, contrôle, comptabilité...), les acteurs puissent s'adapter à la nouvelle donne budgétaire dans de bonnes conditions. À cette fin, les processus de gestion, l'organisation financière et les compétences des acteurs financiers de l'État sont remis à plat et évoluent dans le sens d'une professionnalisation accrue de la fonction financière. Avec des systèmes d'information permettant des restitutions de plus grande qualité comme l'application Chorus en cours de déploiement. Avec des instances d'échanges et de mutualisation faisant vivre la communauté financière comme le Collège des DAF. Avec la mise en place de filières de formation interministérielles permettant d'assurer la bonne évolution des compétences.

Je suis heureux que le Forum des responsables de programme du 7 novembre 2008 me donne l'occasion, au travers de ce numéro spécial de *Budget Infos*, de vous dresser un panorama de l'ensemble de ces évolutions et des outils dont nous disposons ensemble pour la réussite de notre stratégie de finances publiques.

**Philippe Josse, directeur du Budget**

## 1 Des outils de pilotage pour maîtriser la dépense publique

### Organiser les efforts budgétaires et accroître la visibilité des acteurs à moyen terme

#### La programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2009-2012

Innovation majeure dans la procédure budgétaire, un projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 est soumis cette année à l'examen du Parlement, préalablement au projet de loi de finances (PLF) 2009. Comme le prévoit la Constitution, ce projet définit « les orientations pluriannuelles des finances publiques » et s'inscrit dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Tous les acteurs de la dépense publique sont concernés : État, Sécurité sociale et collectivités territoriales, soit un champ de près de 1 000 milliards d'euros. Le projet de loi de programmation constitue en particulier le support législatif du budget pluriannuel de l'État : à cette fin, il fixe les crédits alloués aux missions du budget général de l'État pour chacune des années 2009 à 2011, selon des modalités expliquées de manière plus détaillée en page 5 de ce numéro de *Budget Infos*.

Au-delà du budget triennal, la loi de programmation c'est aussi :

#### Une trajectoire de redressement des comptes publics jusqu'en 2012

Le redressement des comptes publics passe avant tout par un effort sans précédent en dépense, puisque l'objectif est de diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique, qui a atteint 2,25 % entre 1997 et 2007, pour le limiter à 1 % environ en volume. Cet effort est encore plus important pour l'État et porte sur le périmètre de la norme budgétaire élargie aux prélèvements sur recettes et nouvelles affectations de recettes. Compte tenu de cet effort de maîtrise de la dépense et des règles proposées sur le volet des recettes, la trajectoire présentée satisfait à l'impératif posé par les règles européennes, à savoir une amélioration du solde structurel des finances publiques (i.e. hors effet de la conjoncture) d'au moins 0,5 point de PIB par an.

#### Des règles de comportement pour sécuriser la trajectoire

Chaque année, les éventuels surplus de recettes constatés par rapport au niveau fixé en loi de finances seront intégralement affectés au désendettement. Par ailleurs, la préservation de la trajectoire globale de recettes de l'État et de la Sécurité sociale constitue un objectif en tant que tel : les éventuelles mesures nouvelles en recettes seront subordonnées au respect de cette trajectoire. Le projet de loi prévoit également des règles permettant d'encadrer le développement des dépenses fiscales et des niches sociales, avec la mise en place d'une règle de compensation systématique des nouvelles mesures. Il prévoit également que soit défini chaque année un objectif de coût pour l'ensemble des mesures existantes et systématise leur évaluation (cf. infra). Enfin un rendez-vous permettant de s'assurer de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques aura lieu chaque année au Parlement, au moment du débat d'orientation des finances publiques.

#### L'apport de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

La révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007, a permis de livrer un diagnostic approfondi des principales politiques publiques. Sur cette base, le Gouvernement a pris 337 décisions de réformes, annoncées au cours des trois Conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP), présidés par le Président de la République entre décembre 2007 et juin 2008. La réussite de la trajectoire financière du budget pluriannuel repose fortement sur le respect du calendrier et de l'objectif de chacune de ces décisions structurelles.

### Des réformes générant 7 milliards d'euros d'économies en trois ans

La RGPP a conduit à décider une évolution sans précédent des administrations centrales et déconcentrées, en les orientant de manière plus efficace vers la satisfaction de l'utilisateur, tout en dégagant d'importants gains de productivité et en permettant un travail plus valorisant pour les fonctionnaires. Les décisions prises en CMPP ont porté sur environ les deux tiers de la dépense du budget général de l'État, soit 173 milliards d'euros (hors charges de la dette, pensions, transferts aux collectivités territoriales et pouvoirs publics principalement). Sur ce périmètre, complété des ressources non budgétaires des opérateurs de l'État, les décisions prises suite à la RGPP permettent de réaliser environ 7 milliards d'euros d'économies à horizon 2011, soit 4 à 5 % du total des dépenses examinées (par référence aux crédits 2008). Les réformes d'organisation identifiées lors de la RGPP ont notamment rendu possible le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

**« Les réformes d'organisation identifiées lors de la RGPP ont notamment rendu possible le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux »**

## Encadrer strictement la dépense de l'État avec des outils novateurs

### La norme de dépense élargie

La norme de dépense élargie a été introduite afin de stabiliser la croissance des dépenses de l'État. C'est un outil de pilotage qui consiste à fixer, pour les dépenses votées chaque année dans le cadre de la loi de finances initiale, une règle de progression annuelle généralement exprimée en volume (en tenant compte de l'inflation prévisionnelle retenue dans le projet de loi de finances). Cette règle de progression est fixée indépendamment du niveau des recettes afin de ne pas déclencher une relance de la dépense lorsque les recettes sont à la hausse. Il tempère l'accroissement du niveau de dépense dans les périodes de conjoncture favorable, car l'évolution à la hausse des dépenses publiques est très rigide et s'ajuste difficilement à la baisse en cas de retournement conjoncturel. La norme de dépense inscrite dans le PLF 2009 s'élève à + 2 % et sur une assiette de 347,9 milliards d'euros. Enfin, l'ensemble des dépenses de l'État fait l'objet d'une programmation pluriannuelle assise sur le périmètre de la norme de dépense élargie.

### Un périmètre élargi pour une efficacité accrue

Prenant en compte les préconisations de plusieurs rapports (notamment de la Cour des comptes), le champ d'application de la norme de dépense, jusqu'ici limitée aux dépenses du budget général, s'est élargi avec le projet de loi de finances pour 2008 afin d'en renforcer son efficacité. Depuis 2008, le champ d'application de la norme de dépense comprend :

- l'ensemble des dépenses du budget général de l'État, à l'exclusion de la mission « remboursements et dégrèvements d'impôts » ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;
- les affectations de recettes à d'autres entités publiques décidées par l'État, qui peuvent se substituer à de la dépense budgétaire, sauf si elles visent à compenser une baisse de prélèvements obligatoires (cas des compensations à la Sécurité sociale des allègements de charges sociales), si elles s'accompagnent d'un transfert de dépenses (cas des transferts de fiscalité aux collectivités territoriales au titre de la décentralisation) ou si elles relèvent d'une logique de redevance payée par les usagers d'un service ou de « pollueur payeur ».

### L'encadrement de la dépense fiscale et des niches sociales

Les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. Les niches sociales s'entendent au sens large comme toute mesure d'exonération, de réduction ou d'abattement d'assiette applicable aux contributions et cotisations sociales avec une perte de recettes pour la Sécurité sociale par rapport à ce qui serait résulté de l'application du taux normal de cotisations ou de contributions sociales. Chacun de ces dispositifs fait l'objet d'un recensement et d'une estimation annuelle dans le cadre du projet de loi de finances (PLF : annexe Voies et Moyens tome II) pour les dépenses fiscales et dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (projet de loi de financement de la Sécurité sociale : annexe V) pour les niches sociales.

### La nouvelle gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales

Nombre de ces dispositifs établis au fil du temps à des fins d'incitation ou de redistribution ont connu une forte dynamique ces dernières années, conduisant à une certaine érosion de l'assiette du prélèvement : les dépenses fiscales s'élèvent ainsi à environ 70 milliards d'euros, tandis que le coût des mesures d'exonération, compensées ou non compensées par l'État, s'établit à environ 33 milliards d'euros. Le montant de l'assiette non soumise aux cotisations ou contributions sociales de droit commun est estimé pour 2009 à 46 milliards d'euros. C'est pourquoi le Gouvernement s'engage, pour toute la durée couverte par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, à rationaliser le recours à ces dispositifs via deux approches, déclinées en termes similaires du côté fiscal et du côté social :

- l'encadrement de leur coût ;
- l'évaluation systématique de leur efficacité.

### L'encadrement du coût des dépenses fiscales et des niches sociales

Deux outils distincts sont mis en place :

- **l'objectif de dépenses fiscales et l'objectif relatif aux exonérations, réductions ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions sociales** ont pour objet de rendre possible l'organisation par le Parlement d'un débat autour de ces dispositions d'une nature particulière. Ce débat devrait être l'occasion d'attirer l'attention sur les enjeux que sont la non-aggravation du déficit public et la limitation du recours à la dépense fiscale à des fins de contournement de la norme de dépense budgétaire ;
- **la règle de gage** : la création ou l'extension d'un dispositif de dépense fiscale ou de niche sociale devra être compensée par une réduction de dépenses à due concurrence portant sur d'autres dispositifs. Cette compensation s'apprécie chaque année au niveau de l'ensemble des dépenses fiscales d'une part, et de l'ensemble des niches sociales d'autre part. Ainsi le Gouvernement s'engage-t-il à ne pas faire peser sur les finances publiques le coût de nouvelles dépenses fiscales ou niches sociales.

### La systématisation de l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales et leur limitation dans le temps

Dans le prolongement de la démarche engagée avec la RGPP, l'évaluation de l'ensemble des dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales permettra d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur leur coût, leur efficacité et le cas échéant les réformes envisageables. Sur le champ fiscal comme sur le champ social, l'évaluation des dispositifs créés à compter de la présentation de la loi de programmation sera systématisée trois ans après leur entrée en vigueur ; pour le « stock », c'est-à-dire les mesures en vigueur au moment de l'adoption de la loi de programmation, cette évaluation devra être réalisée avant la fin de la législature. Toujours dans le même esprit, le Gouvernement a souhaité que toute création de dépenses fiscales nouvelles ou d'exonérations sociales nouvelles soit limitée dans le temps et que leur renouvellement soit conditionné à la réalisation et à la publication d'une évaluation préalable (Conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007). Ceci donnera l'occasion de réexaminer les fondements et les justifications des dépenses fiscales et niches sociales, et de mettre un terme à celles présentant le rapport coût-efficacité le moins favorable.

### La « règle d'or » budgétaire : un objectif utile, mais dont la constitutionnalisation aurait posé problème

La « règle d'or » en matière budgétaire consiste à proposer un budget dont la section de fonctionnement est impérativement présentée en équilibre. Autrement dit, les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées que par les recettes courantes, alors que les dépenses d'investissement peuvent l'être par l'emprunt. À l'analyse, il s'avère qu'une « règle d'or » en matière budgétaire, satisfaisante sur le plan des principes, n'aurait pu que très difficilement être érigée en règle contraignante.

### Une application à l'ensemble des administrations publiques malaisée

Appliquée actuellement aux seules collectivités territoriales, la « règle d'or » budgétaire se prête mal à une mise en œuvre étendue. Appliquée à l'État, la « règle d'or » budgétaire pose la question de la définition des dépenses d'investissement prises en compte, sachant que, dans le cadre de la loi de finances initiale 2008, elles peuvent varier de 5,7 à 17,8 milliards d'euros, selon que les dépenses d'équipement militaire y sont incluses ou non. Elle viendrait par ailleurs entraver la liberté acquise par les gestionnaires avec la LOLF, de pouvoir, en cours d'exécution budgétaire, redéployer les crédits au sein des programmes. Appliquée à l'ensemble des administrations publiques, la « règle d'or » budgétaire se heurte à la multiplicité et à l'autonomie des acteurs en cause et à l'hétérogénéité de leurs modes de gestion comptable. La mise en œuvre de la « règle d'or » nécessite un contrôle étroit de la méthode retenue (pour éviter, par exemple, une modification complaisante de la définition des dépenses d'investissement retenue) et implique, en cas de non respect de cette règle en exécution, le recours à une sanction dont la nature est délicate à appréhender.

### Des exemples européens peu convaincants

**L'expérience allemande**, lancée en 1969, n'a pas empêché l'accroissement de la dette publique (passée de 20 %

du PIB en 1970 à environ 65 % aujourd'hui) et des déficits publics dépassant certaines années 3 % du PIB. Il est vrai qu'une clause dérogatoire a été introduite « pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global » et a été régulièrement utilisée ces vingt dernières années. Dès lors, le gouvernement allemand a fait part de son intention de renoncer à sa « règle d'or ». **L'expérience britannique** repose sur une double règle : un objectif d'équilibre du solde des dépenses de fonctionnement sur un cycle économique et un objectif de soutenabilité de l'endettement qui fixe un taux de dette publique nette stabilisé, au cours du cycle, en dessous de 40 % de PIB. Le flou autour de la durée du cycle économique pris en compte, plusieurs fois modifiée, a largement réduit la portée de l'expérience. Des critiques de politique économique (la « règle d'or » poussant à adopter une politique budgétaire « procyclique », qui accentue l'impact des fluctuations de la conjoncture économique) ont par ailleurs été émises sur le système, tout comme en Allemagne.

## 2 Des outils, des organisations et des compétences pour professionnaliser la fonction financière de l'État

### Redéfinir le rôle des acteurs de la chaîne de la dépense

#### De la refonte des processus de gestion...

La refonte des processus budgétaires et comptables de l'État, dite « réingénierie des macro-processus », est un chantier interministériel initié fin 2005 par la direction de la Réforme budgétaire avec le concours de plusieurs ministères pilotes, chantier désormais porté par la direction du Budget.

#### Trois objectifs pour ce chantier de « réingénierie des macro-processus »

Les travaux de conception des macro-processus ont visé à :

- traduire dans la gestion les principes de la LOLF et les innovations résultant du nouveau cadre de gestion publique ;
- définir les tâches de gestion, en décrire les rôles et les fonctions afin de mieux articuler les activités et les acteurs entre eux.

**Définition :** un macro-processus est un ensemble cohérent qui regroupe les processus de gestion en grands domaines. Un processus est un ensemble de tâches liées dans une démarche optimisée de la gestion.

Cette approche conduit à revisiter l'ensemble des procédures de gestion budgétaire et comptable dans le but d'obtenir des gains à la fois de qualité et de productivité ;

- appliquer des éléments fonctionnels dans le nouveau système d'information financière Chorus. La mise en œuvre optimale de Chorus dépend notamment de la capacité à réorganiser la fonction

financière de l'État afin de la rendre cohérente avec le progiciel.

Ce référentiel des macro-processus est une coproduction du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et des ministères pilotes (Défense, Éducation, Finances, Intérieur, Justice, Écologie et Développement durable). Il est en cours d'actualisation pour prendre en compte les évolutions fonctionnelles et organisationnelles intervenues depuis 2005. Les ministères qui souhaitent s'y référer disposeront ainsi d'une nouvelle version début 2009.

#### Ce référentiel des macro-processus budgétaires et comptables est déployé dans plusieurs ministères

Les premiers ministères à avoir lancé, dès 2006, des travaux approfondis de déploiement de macro-processus sont ceux de la Défense et de la Justice. La démarche a depuis évolué dans le cadre de l'apprentissage des nouveaux rôles liés notamment au nouveau système d'information financière Chorus. Elle permet de définir et de mettre en place en temps utile des « pré-requis » organisationnels au déploiement de l'outil Chorus.

C'est dans ce cadre que le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (mission Nouveaux Processus et Systèmes d'Information Budgétaires et Comptables auprès de la direction des Personnels et de l'Adaptation de l'Environnement professionnel) mais aussi les services du Premier ministre ont actuellement engagé une démarche de déploiement portant sur plusieurs macro-processus. De même, le ministère de la Défense a entrepris un projet de mise en conformité d'un processus cible d'une direction centrale avec le macro-processus 8 concernant le pilotage de la masse salariale. La démarche de déploiement dans ces ministères est actuellement accompagnée par la direction du Budget (mission gestion financière de l'État - MGFE) avec l'appui d'un cabinet de consultants.

### Liste des 9 macro-processus cibles couvrant toute la chaîne budgétaire et comptable

MP1 - Élaboration ministérielle d'un budget
MP2 - Allocation et mise à disposition des ressources
MP3 - Exécution des dépenses
MP4 - TFG et opérations de fin d'exercice
MP5 - Exécution des recettes étrangères à l'impôt
MP6 - Gestion de trésorerie
MP7 - Restitutions, comptes rendus, tableaux de bord
MP8 - Pilotage de la masse salariale et du plafond d'emplois
MP8 - Gestion des stocks et des immobilisations

#### ... à l'adaptation des organisations financières

Le déploiement dans les services centraux et déconcentrés des macro-processus apparaît en conséquence, non seulement comme un préalable au déploiement de l'outil Chorus mais également comme un facteur clef de la mise en place de nouvelles organisations financières.

Une intégration et une standardisation de la chaîne des dépenses permettront de dégager des gains de productivité et d'accroître la qualité de la gestion. Cette rationalisation passe notamment par la séparation entre le pouvoir de décision des gestionnaires/ordonnateurs et l'exécution de ces décisions (gestion matérielle des tâches principalement budgétaires et comptables).

Le regroupement de tâches, jusqu'à présent accomplies le plus souvent de façon dispersée et périodique par de nombreux services gestionnaires, sur une plateforme de gestion appelée « centre de services partagés » (CSP) dans le domaine budgétaire et comptable aboutira à une plus grande professionnalisation des agents et à une meilleure efficacité, du fait notamment de la volumétrie *per capita* des actes traités.

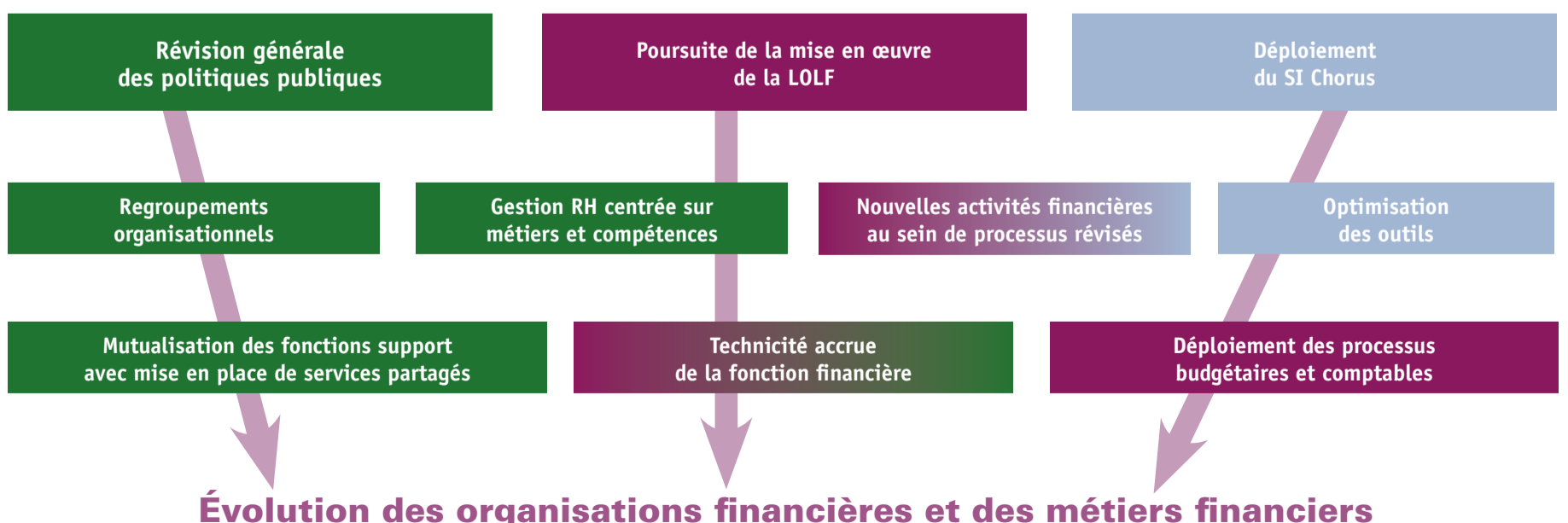
Les donneurs d'ordre des structures bénéficiaires de prestations mutualisées gardent la maîtrise de leurs décisions et pilotent la qualité de service des CSP au moyen de contrats de service. Les ministères travaillent donc actuellement à la définition et à la mise en place de CSP centraux, régionaux ou interrégionaux, en lien avec les travaux de réingénierie des macro-processus, des phases de déploiement de l'outil Chorus et des réorganisations administratives décidées dans le cadre de la RGPP, notamment au plan territorial.

La direction du Budget (MGFE) accompagne la définition et la mise en œuvre de ces nouvelles organisations financières (CSP central au ministère de la Justice, centre de prestations financières [CPFi] au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, plateforme de gestion dans les services du Premier ministre, etc.).

## Professionnaliser la fonction financière de l'État

### Renforcer les compétences des acteurs financiers

Avec l'appui des ministères, la direction du Budget a engagé un chantier visant à une professionnalisation accrue des métiers de la fonction financière. Ce chantier d'intérêt partagé a pour objectif de faciliter le recrutement, la formation et la mobilité des agents et responsables participant à l'élaboration du budget, à la chaîne de la dépense et des recettes non fiscales et aux contrôles. La première phase, lancée mi 2008, consiste à élaborer un répertoire des métiers financiers, qui viendra préciser et enrichir le répertoire interministériel des métiers de l'État élaboré sous l'égide de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP).



À ce jour, une quinzaine de métiers génériques ont été identifiés sur la base des rôles définis par les macro-processus et l'outil Chorus. Leurs champs d'activités, profils et compétences font actuellement l'objet d'un examen concerté avec les ministères pilotes auprès de panels de praticiens. La deuxième phase concernera l'élaboration et la mise en œuvre en 2009 d'un plan d'actions concrètes, qui relèvera soit des ministères soit d'un pilotage interministériel (direction du Budget, direction générale des Finances publiques [DGFIP], DGAFP).

#### Des formations métier en accompagnement des déploiements de la gestion publique et du système d'information Chorus

La direction du Budget, avec le concours de la DGFIP, joue un rôle d'ensemblier et d'aide à la conception de supports de formations métier destinées à accompagner les déploiements de Chorus. Ces supports sont également utilisés lors des sessions de formation de l'École de la LOLF, organisées en partenariat avec l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE) à Vincennes et dans les régions.

L'objectif est de mettre à disposition à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2009 une offre complète de formation continue professionnelle et actualisée. Ces modules de formation labellisés par les directions financières seront livrés au fil de l'eau (sensibilisation puis approfondissement et maîtrise) et mis en ligne sur le site [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr). L'ensemble des modules mis à disposition respectivement par la direction du Budget et la DGFIP pourront être adaptés par les ministères au contexte organisationnel qui leur est propre.

#### Faire vivre la communauté financière

##### Le Collège des directeurs financiers de l'État (DAF)

Le Collège des DAF, présidé par le directeur du Budget, réunit chaque mois les directeurs chargés des affaires budgétaires et financières et les représentants de la DGFIP, de la DGAFP, de la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), de l'agence pour l'Informatique financière de l'État (AIFE) et du comité interministériel d'Audit des programmes (CIAP). Il a pour objet de renforcer les relations entre le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et les ministères gestionnaires dans un cadre de confiance réciproque, de dialogue et de responsabilité. Les questions de finances publiques y sont abordées selon une approche collégiale et les échanges portent aussi bien sur les questions d'actualité (procédure budgétaire, prévision d'exécution, clôture des comptes, certification) que de doctrine (budget pluriannuel, comptabilité budgétaire) ou de bonnes pratiques de gestion publique. Les questions relatives aux systèmes d'information budgétaires et comptables et à l'organisation financière de l'État y sont régulièrement abordées.

##### Le Club des gestionnaires : un vivier de propositions concrètes

Le Club des gestionnaires, animé par la direction du Budget et la DGAFP, est une instance de réflexion collégiale composée d'une quarantaine de membres issus des administrations centrales et déconcentrées représentant les différents échelons et métiers de la fonction financière. Les rapports rédigés par les groupes de travail proposent des pistes concrètes d'amélioration et de simplification de la gestion publique et font régulièrement l'objet d'une publication. Les bilans des budgets opérationnels de programme (BOP) 2006 et 2007 ont ainsi été communiqués aux ministères, au Parlement et à la Cour des comptes. À titre d'illustration, les thèmes suivants ont été ou sont traités dans le cadre du Club des gestionnaires : le calendrier de l'élaboration des BOP, le dialogue de gestion, la déconcentration des fonctions ressources humaines, la refonte de la circulaire relative aux pièces justificatives, les délégations et subdélégations de signature, le nouveau bilan des BOP 2008, les comptes rendus de gestion.

L'animation de la communauté financière concerne également le réseau du contrôle budgétaire (comité de pilotage bimensuel des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, séminaire annuel des contrôleurs budgétaires en région) et le réseau du contrôle de gestion (comité de coordination des responsables ministériels et comité plénier bisannuel).

#### Se doter des outils nécessaires au pilotage de la gestion

##### Suivre les engagements budgétaires

La LOLF prévoit que les crédits budgétaires sont constitués d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Le suivi de l'exécution budgétaire implique donc la tenue d'une comptabilité des AE.

Ce suivi doit s'intégrer dans le processus global d'une dépense : engagement juridique, constatation du service fait et paiement. Il implique des événements de comptabilité budgétaire et de comptabilité générale et doit être retracé de manière cohérente dans ces deux comptabilités. Cette cohérence entre les deux comptabilités permettra également de s'appuyer sur les données comptables pour piloter la budgétisation et la gestion : construction des échéanciers de CP associés aux AE, analyse des restes à payer, des charges à payer, etc.

Les règles applicables en matière de budgétisation et d'exécution des dépenses seront présentées dans un référentiel de comptabilité budgétaire (tome 1) puis déclinées de façon opérationnelle, notamment s'agissant des modalités d'engagement et de suivi des crédits (tome 2). Les travaux en cours associent des représentants de plusieurs ministères, des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels ainsi que des membres de la Cour des comptes. Le tome 2 devrait être prêt au début de l'année 2009.

##### Réforme du contrôle budgétaire : contrôler les risques financiers

À l'origine, le contrôle budgétaire couvrait la validation juridique des engagements de dépense et le respect de l'autorisation budgétaire. En 2005, il s'est recentré sur l'évaluation de la soutenabilité des programmations financières, l'identification et la prévention des risques budgétaires ainsi que l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense. L'exercice du nouveau « contrôle budgétaire » s'est allégé avec le cantonnement du champ du visa du contrôleur sur les actes de dépenses les plus importants.

Une nouvelle réforme est aujourd'hui lancée pour assurer un examen plus collégial, plus en amont et plus prospectif des projets de dépenses des services de l'État.

La maîtrise des risques budgétaires à travers le contrôle budgétaire reste en effet insuffisamment garantie. Les actes les plus importants, qui recèlent potentiellement les risques lourds, sont transmis au service de contrôle après la prise de décision, au terme souvent d'un long processus d'arbitrage. En pratique, l'analyse du contrôle budgétaire intervient trop tardivement pour influencer efficacement la décision. Cette faiblesse du système de contrôle a poussé les autorités politiques à engager, fin 2007 dans le cadre de la RGPP, une nouvelle réforme du contrôle budgétaire en le fondant sur la mise en place d'un contrôle interne budgétaire en complément du contrôle interne comptable.

**« Renforcer les relations  
entre le ministère du Budget,  
des Comptes publics et de la  
Fonction publique et les ministères  
gestionnaires dans un cadre  
de confiance réciproque, de dialogue  
et de responsabilité »**

##### Un mode de contrôle évolutif : l'expérimentation au ministère de la Culture et de la Communication

Le ministère de la Culture et de la Communication, avec l'aide de la direction du Budget, va expérimenter les nouvelles modalités du contrôle budgétaire. Elles consistent en la mise en place d'un comité d'engagement associant le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), la suppression du visa (sauf cas exceptionnels), l'adossement des contrôles à une analyse des risques préalable et partagée entre CBCM et ministères, le renforcement des outils de contrôle interne au sein des ministères et chez les opérateurs de l'État, la création de mécanismes de responsabilisation des gestionnaires. Elles doivent permettre au

contrôle d'intervenir plus en amont dans les processus décisionnels, et ainsi de prévenir efficacement les principaux risques budgétaires annuels et pluriannuels. Si l'expérimentation s'avère concluante, le nouveau dispositif a vocation à être étendu à l'ensemble des ministères selon un rythme progressif lié à l'organisation des contrôles internes de chacun d'entre eux.

##### Programmer et décliner la pluriannualité dans le dialogue de gestion

La bonne gouvernance suppose, à terme, que les outils de pilotage des finances publiques et de la gestion publique soient utilisés par l'ensemble des acteurs concernés. On peut notamment penser que la pluriannualité budgétaire a vocation à être déclinée dans le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés ou dans l'exercice de la tutelle des opérateurs, notamment à travers la contractualisation.

Cette déclinaison nécessite des outils adaptés : le déploiement de Chorus, dont le « cœur » intègre un module de programmation des activités et des crédits, constitue de ce point de vue une opportunité pour développer une allocation pluriannuelle des moyens. La pluriannualité est également de nature à faciliter le dialogue entre les gestionnaires et les contrôleurs budgétaires dans l'examen de la soutenabilité des engagements.

# Le budget pluriannuel de l'État 2009-2011

La loi de programmation des finances publiques est le support à la programmation triennale détaillée des dépenses de l'État. Cette démarche pluriannuelle constitue le cadre indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles permettant de dégager les ressources nécessaires au financement des priorités de l'action de l'État. Le budget triennal participe à l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques et intègre les décisions arrêtées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

## Mécanisme

Le budget pluriannuel défini en 2008 sert de base à la préparation des projets de loi de finances (PLF) des années suivantes, qui demeurent déposés et examinés

chaque année : ainsi en 2009, la préparation du PLF 2010 est conduite à partir des plafonds de crédits et d'emplois précédemment arrêtés (fermes au niveau de la mission, indicatifs au niveau du programme) et se limite à ajuster les plafonds dans les cas où cela s'avère nécessaire, en particulier pour les dépenses entièrement contraintes (charges de la dette, pensions) et à affermir la budgétisation au niveau des programmes budgétaires (cf. schéma ci-dessous).

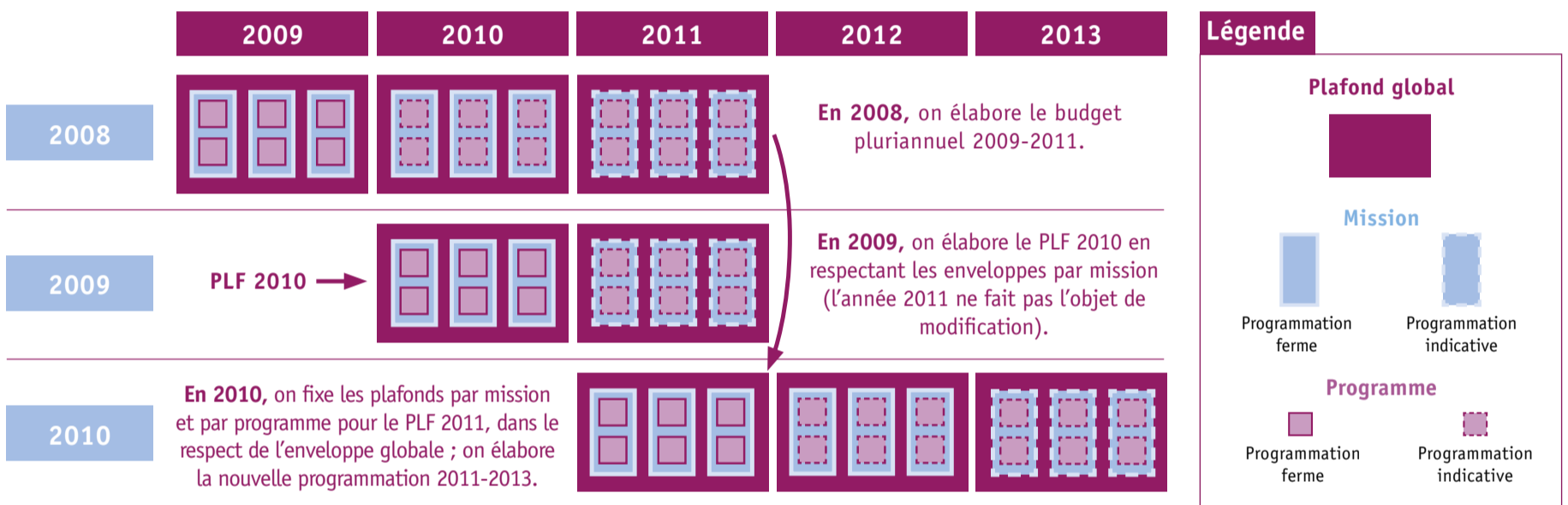
L'année 2009 est ainsi mise à profit pour améliorer la connaissance de la dépense et de la performance, grâce au temps dégagé sur la budgétisation. Un nouveau budget pluriannuel est préparé en 2010 pour les années 2011-2013, en reprenant le plafond défini en 2008 pour 2011.

### En 2008, on prépare un budget pluriannuel 2009-2011 qui comporte :

- des éléments faisant l'objet d'une **programmation ferme**, non révisable les années suivantes ;
- des éléments faisant l'objet d'une **programmation indicative**, qui pourront être revus.

### L'enchaînement des budgets :

- une année sur deux, on répartit les plafonds par mission au niveau des programmes ;
- la dernière année du budget pluriannuel 2009-2011 constitue le socle de la programmation suivante (2011-2013).



## Une nouvelle édition du Guide pratique de la LOLF



Le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique propose en téléchargement l'édition 2008 du guide pratique de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). L'objet de cette nouvelle édition est de rappeler l'ambition et les modalités d'application de la réforme budgétaire et comptable, de revenir de façon claire et concise sur ses principes fondamentaux et d'en montrer les premières réussites. Il décrit notamment les outils de la nouvelle gouvernance budgétaire, comme par exemple le budget pluriannuel de l'État. Rédigé dans un style accessible, il s'adresse à toutes les personnes qui s'intéressent aux questions de gestion et de finances publiques.

## Un tableau de bord des finances publiques pour éclairer le citoyen



La direction du Budget propose en consultation un nouvel outil pédagogique : le tableau de bord des finances publiques. Il permet de découvrir en quelques clics les données les plus significatives des administrations publiques en France avec des focus dédiés à l'État, aux administrations de sécurité sociale et aux administrations publiques locales. Composé de graphiques (camemberts, histogrammes et courbes) commentés, il est régulièrement mis à jour afin de toujours présenter une information actualisée, claire et documentée.

En ligne sur le Forum de la performance :

[www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

# Déployer les nouveaux systèmes d'information financière de l'État

## Chorus et le système d'information financière de l'État (SIFE)

Le SIFE regroupe l'ensemble des applications financières de l'État. Placé au cœur du SIFE, Chorus est un système d'information qui gère la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État. Il a pour but de permettre aux gestionnaires et à tous les acteurs concernés de tirer profit des potentialités offertes par la LOLF. Application commune aux administrations centrales et déconcentrées, Chorus est en cours de déploiement. Ce système d'information est fondé sur une réingénierie des processus financiers à la définition de laquelle la direction du Budget a contribué et pour laquelle elle suit le déploiement dans les ministères.

### Le déploiement du système d'information Chorus

La version 2 de Chorus, qui sera déployée en janvier 2009, comprend l'ensemble des fonctionnalités du « cœur » Chorus et notamment de traitement des recettes non fiscales. Les utilisateurs pourront également bénéficier des restitutions de l'infocentre décisionnel.

Les programmes déployés dans cette version sont, outre ceux déclinés localement en raison d'une expérimentation Chorus auprès de services déconcentrés pilotes situés en région Haute-Normandie et en région Pays-de-la-Loire (programme 307 « Administration territoriale de l'État ») ainsi qu'auprès du département de Loire-Atlantique (programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »), pour le ministère de la Justice, le programme support 310, spécialement créé pour la version 2 de Chorus, « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », pour le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, les programmes 159 « Information géographique et cartographique », 170 « Météorologie », 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins », 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » et le 109 « Aide à l'accès au logement » qui relève plus particulièrement du ministère du Logement et de la Ville, enfin, pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ». Ce déploiement devrait concerner environ 350 utilisateurs pour plus de 10 milliards d'euros de crédits.

Le dispositif de bascule retenu pour la version 2 de Chorus préfigure celui des vagues ultérieures. Ainsi, les données à reprendre seront préalablement collectées dans les applications sources (Accord-LOLF, Applications Ministérielles de Gestion / Nouvelle Dépense locale). Contrairement à la version 1, la bascule des dossiers à reprendre sera opérée automatiquement. Cette reprise sera assurée par différents outils dont le plus significatif est l'outil de collecte qui permettra aux services de saisir, enrichir et valider ces données.

### POEMS, outil de pilotage opérationnel des emplois et de la masse salariale

POEMS est un outil interministériel de pilotage opérationnel de la masse salariale et des emplois destiné aux structures de moins de 10 000 agents (programme/budget opérationnel de programme). Il s'appuie sur les données détaillées de la paye pour un suivi fin de la masse salariale. Il comporte différentes fonctionnalités : un module de prévision et de suivi de sa masse salariale et de ses emplois sur l'année en cours, un module de budgétisation pour estimer ses besoins l'année suivante, un module permettant de faire des simulations de scénarios de prévision ou de

budgétisation et un module contenant des tableaux de restitution renseignés à partir de données contenues dans l'application.

Téléchargeable sur le Forum de la performance ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)), POEMS est mis à disposition de tous les ministères qui le souhaitent. L'application est actuellement utilisée dans les ministères suivants : Justice, Jeunesse et Sports, Économie, Budget et Travail. Des expérimentations sont en cours pour adapter POEMS aux besoins des établissements publics. En 2007, 275 utilisateurs ont été formés à l'outil. Une nouvelle version de l'application POEMS sera disponible courant 2009.

### La modernisation du processus de paye avec l'Opérateur National de Paye

L'État a souhaité se doter d'un nouveau système informatique de paye qui puisse lui garantir, d'une part, une performance accrue du processus de paye et un niveau de sécurité élevé et, d'autre part, une articulation optimale avec les systèmes d'information de ressources humaines (SIRH) des ministères. Pour ce faire, le décret n° 2007-903 du 15 mai 2007 a créé un Opérateur National de Paye (ONP), service à compétence nationale rattaché à la DGFIP et à la DGAFP. L'ONP doit assurer les missions suivantes :

- une mission de production de la paye ;
- une mission de comptable : l'ONP deviendra l'unique comptable assignataire des dépenses de personnel qu'il traite ;
- une mission « normative » : l'ONP aura en charge la conception, le développement, la maintenance et la diffusion des spécifications et référentiels communs ;
- une mission d'opérateur des systèmes d'information paye et des outils interministériels d'analyse et de pilotage en matière de paye et de gestion des ressources humaines ;
- une mission d'offre de services, relative aux SIRH des ministères ou à des organismes publics ayant la qualité de pouvoir adjudicateur, et relative à la paye des agents.

La gouvernance du programme ONP associe l'ensemble des acteurs métiers de la gestion des ressources humaines et de la paye de l'État. Un comité d'orientation stratégique (COS) rapporte au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et formule les grandes orientations relatives à la conception, à la mise en œuvre des systèmes d'information interministériels et aux conditions nécessaires à la qualité et à l'efficacité de la chaîne de paye. Un comité directeur réuni autour du directeur de l'ONP décide des choix opérationnels métier.

Les ministères constituent en leur sein une équipe projet miroir consacrée au volet ministériel du programme ONP.

La bonne articulation des systèmes d'information ressources humaines et de paye est un facteur clé de qualité et d'efficacité de la production de la paye qui s'appuie sur des informations « ressources humaines » auxquelles sont appliquées des règles de paye. Chaque SIRH devra, d'ici le raccordement du ministère à l'ONP, s'être mis en conformité avec les exigences du « Noyau commun Fonction Publique d'État » qui vise à définir des spécifications fonctionnelles et techniques communes à l'ensemble des clients ONP, et relatives à la gestion des ressources humaines. Initié par la DGAFP, le projet a été repris par l'ONP qui consolidera les évolutions futures et assure désormais le rôle d'animation du réseau interministériel SIRH.

## SIFE

