



Memento de procédure budgétaire 2023

Guillaume Boulay-Laurent

Ce memento parcourt de façon chronologique la vie budgétaire d'une politique publique. Il présente les procédures de budgétisation, de programmation, d'exécution et d'évaluation des crédits et emplois perçus et dépensés par chaque programme, au travers du P172.

Société Civile Arboris Scola

12, rue de la Mairie B.P. 206 Saint Germain lès Corbeil cedex

Portable : 06.43.96.96.60 - E-mail : arboris.scola@gmail.com

Assurance responsabilité civile d'activités de services auprès de C.I.C. assurances, contrat Acajou n° B1 6524755, couverture France entière.

Déclaration d'activité enregistrée sous le numéro 11 91 07482 91 auprès du Préfet de la région d'Ile-de-France

SIREN : 521 261 776 R.C.S EVRY

Conformément aux articles 38 à 40 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, Loi n° 78-17 modifiée, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données vous concernant

Le projet de loi de finances se construit annuellement autour de grandes politiques publiques organisées en missions, programmes et actions que les différentes administrations de l'Etat exécutent. Comme illustré en annexe par la direction du budget, la « fabrique du budget de l'Etat » passe par la consolidation du financement de chacune de ces politiques et en particulier, de chacun des programmes.

Tous les ministères sont rattachés à un ou plusieurs programmes qui constituent le pan d'une grande politique publique. À titre d'exemple, le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) agit, par l'intermédiaire de sa Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), en faveur de la mission recherche avec son programme 172¹. En 2023, 7,8 milliards d'euros lui ont été attribués puis ventilés, consommés et contrôlés selon des critères préalablement définis en cohérence avec sa mission. L'objectif du memento est de présenter l'ensemble de la procédure budgétaire d'un programme, permettant de répondre financièrement à l'ambition d'une politique publique précise.

Bien que ce memento tende à la présentation d'une procédure généraliste et transposable d'un programme à l'autre, quelques points seront singuliers à la DGRI, comme la note de programmation initiale², le tableau de suivi de programmation³ ou encore l'absence de crédits de masse salariale relevant du T2 au sein du programme 172⁴.

Plusieurs points théoriques abordés peuvent être en décalages avec la pratique budgétaire. Dans ce cas, le memento précisera systématiquement ce qui relève de la théorie ou de la pratique. Les délais de la procédure budgétaire sont en particulier à prendre avec recul⁵. La direction du budget (DB) met en musique la procédure pour tous les ministères à travers un certain nombre circulaires. Les modalités de travail d'une année à l'autre peuvent, à la marge, varier.

Pour autant, la procédure budgétaire reste quadrillée par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui, depuis sa mise en application en 2006, consolide une pratique commune à tous les ministères.

L'élaboration du projet de loi de finances débute par un dialogue budgétaire interne au Gouvernement, où les grandes orientations budgétaires et arbitrages sont déterminés entre tous les programmes du budget de l'Etat (*Partie I*). La programmation permet ensuite aux responsables de programme de planifier dans le détail leur exécution financière (*Partie II*). Cette première mise sous-tension des seuils de crédits et d'emplois opérés par la programmation, assurera aux ministères une exécution efficace (*Partie III*) et leur permettra ainsi, de répondre sereinement aux différentes évaluations et contrôles parlementaires (*Partie IV*).

¹ Programme 172 : recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires.

² Voir « *Partie II : la programmation budgétaire* »

³ Voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »

⁴ Voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »

⁵ La lettre-plafond doit en principe être communiquée en juillet aux ministères. En 2023, sa publication au MESR n'était toujours pas parvenue fin août.



Table des matières

Partie I : Le dialogue budgétaire	5
Section 1 : La détermination des grandes orientations budgétaires	5
Paragraphe 1 : Les conférences techniques	5
Paragraphe 2 : Les conférences immobilières	6
Paragraphe 3 : La lettre de cadrage	7
Section 2 : Le contradictoire dans la détermination des plafonds de crédits et d'emplois	7
Paragraphe 1 : Les conférences de budgétisation	7
Paragraphe 2 : La lettre-plafond	8
Paragraphe 3 : Les conférences de répartition	9
Partie II : La programmation budgétaire	10
Section 1 : La définition des nomenclatures	10
Paragraphe 1 : La nomenclature du cadre de gestion : la cartographie des BOP	10
Paragraphe 2 : La nomenclature par destination de la dépense	11
Section 2 : La réserve de précaution	12
Section 3 : Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE)	13
Paragraphe 1 : La répartition des ressources budgétaires par BOP sous avis du CBCM	14
Paragraphe 2 : Les tableaux de répartition du DRICE	14
Section 4 : La note de programmation initiale	16
Section 5 : Les documents de programmation en cours de gestion (DPG et CRG)	17
Paragraphe 1 : Le document prévisionnel de gestion (DPG)	17
Paragraphe 2 : Les comptes-rendus de gestion (CRG)	18
Partie III : L'exécution budgétaire	20
Section 1 : Le tableau de suivi de programmation	20
Section 2 : Les outils de régulation budgétaire	21
Paragraphe 1 : Les ajustements du gestionnaire de programme	22
Paragraphe 2 : Les demandes de crédits supplémentaires	24
Section 3 : Le schéma de fin de gestion	26
Partie IV : La performance budgétaire	27
Section 1 : Le rapport annuel de performance pour l'année N-1 (RAP)	28



Section 2 : Le projet annuel de performance pour l'année N+1 (PAP).....	29
Section 3 : Le Jaune	30
Section 4 : Le contrôle parlementaire	30
Paragraphe 1 : Le printemps de l'évaluation	31
Paragraphe 2 : L'automne de l'autorisation	32
Annexe : Le schéma de la fabrique budgétaire selon la DB	33

Société Civile Arboris Scola

12, rue de la Mairie B.P. 206 Saint Germain lès Corbeil cedex

Portable : 06.43.96.96.60 - E-mail : arboris.scola@gmail.com

Assurance responsabilité civile d'activités de services auprès de C.I.C. assurances, contrat Acajou n° B1 6524755, couverture France entière.

Déclaration d'activité enregistrée sous le numéro 11 91 07482 91 auprès du Préfet de la région d'Ile-de-France

SIREN : 521 261 776 R.C.S EVRY

Conformément aux articles 38 à 40 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, Loi n° 78-17 modifiée, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données vous concernant



Partie I : Le dialogue budgétaire

Février – Août

La préparation du projet de loi de finances de l'année N+1 débute dès février de l'année N avec la détermination par le Gouvernement du cap budgétaire à suivre. Elle s'appuie sur l'analyse des résultats budgétaires de l'année précédente, de ceux de l'année en cours ainsi que de la projection souhaitée par Bercy en lien avec chaque ministère dépensier (*section 1*). Le Premier ministre et Bercy finissent par échanger avec les responsables de programme pour obtenir une répartition des crédits et des emplois conformes à la bonne exécution des programmes (*section 2*).

Section 1 : La détermination des grandes orientations budgétaires

Février – Avril

Les grandes orientations budgétaires pour l'année N+1 sont discutées plus d'un an avant leur exécution. Ce qui assure d'une part, la remontée d'informations d'une majorité d'acteurs et, d'autre part, la cohérence des grandes tendances de recettes et de dépenses à venir pour chaque ministère. Le budget d'une année donnée s'intègre donc dans un tendanciel pluriannuel.

Le dialogue budgétaire débute par les conférences techniques (*paragraphe 1*), se poursuit par les conférences immobilières (*paragraphe 2*) et, se conclut par une prise de position du premier ministre avec la lettre de cadrage à destination de tous les ministères (*paragraphe 3*).

Paragraphe 1 : Les conférences techniques

Février – Mars

Les conférences techniques sont le premier temps de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année N+1. Elles s'ouvrent en février N par une analyse avec les ministères de l'exécution de l'année passée (N-1), en parallèle de la rédaction du RAP⁶. Les conférences techniques évaluent ensuite les besoins en crédits et emplois pour l'année N+1, au regard de la prévision d'exécution de la loi de finances de l'année N ayant débuté un mois plus tôt. Ainsi, les conférences techniques s'inscrivent également dans la phase de programmation budgétaire pluriannuelle⁷.

⁶ Rapport annuel de performance, voir « *Partie IV : la performance budgétaire* »

⁷ Voir « *Partie II : la programmation budgétaire* »

L'objectif des conférences techniques est alors triple, éclairer les résultats de l'année N- 1, s'assurer de la soutenabilité des programmations budgétaires de l'année N et réaliser les prévisions pluriannuelles de dépense pour les années à venir, notamment en préparation du projet de loi de finances pour l'année N+1 et en cohérence avec la loi de programmation.

En pratique, après avoir déterminé les priorités du Gouvernement en matière de politiques publiques, le premier ministre et le ministre des finances présentent aux administrations la stratégie d'ensemble des finances publiques. Des réunions entre Bercy et les autres ministères s'organisent afin d'évaluer les grandes masses de recettes et de dépenses pour chaque administration, ainsi que les cibles de recrutements avec les schémas d'emplois de l'année N et N+1. L'économie structurelle d'une administration peut être passée en revue en cas de réforme entraînant de nouveaux besoins, comme la réévaluation du point d'indice des fonctionnaires. Les travaux des conférences techniques sont conduits sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables par chaque ministère.

Assistent à ce cycle de réunions, les directeurs des affaires financières (DAF), les responsables de programme (RPROG) ainsi que les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Paragraphe 2 : Les conférences immobilières

Mars – Avril

Depuis 2018, les conférences immobilières occupent une place propre au sein du calendrier budgétaire et permettent d'avoir un temps dédié à l'étude de la dépense immobilière de l'Etat et de ses opérateurs⁸. Elles participent, au même titre que les conférences techniques, à la prévision d'exécution de la loi de finances de l'année N et à la préparation du PLF de l'année suivante.

La direction de l'immobilier de l'Etat (DIE) arrête par circulaire les dates des conférences ainsi que les enjeux propres au périmètre de l'immobilier. Ces dernières années, les réunions ont pour enjeu prioritaire la transition écologique avec, notamment, la rénovation énergétique du parc et l'optimisation des surfaces.

En pratique, chaque ministère reçoit un mois avant le début des conférences un dossier prérempli incluant les principaux items et questions de la DIE et de la DB. Deux annexes accompagnent le dossier, l'une pour les programmes budgétaires ministériels et l'autre spécifique aux programmes de relance. Les ministères doivent y renseigner les principaux projets immobiliers.

Pour la DGRI et le P172, les enjeux se cristallisent autour de ses opérateurs de recherche et de leur parc immobilier. Elle compile les informations relatives à la politique

⁸ Les dépenses immobilières de l'Etat représentent environ 8 milliards d'euros annuels



immobilière des quinze opérateurs sous sa tutelle, par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé à chacun d'eux.

Assistent à ce cycle de réunion, les secrétaires généraux des ministères, les DAF, les responsables de la fonction financière ministérielle et responsables de la fonction immobilière ministérielle ainsi que les CBCM.

Paragraphe 3 : La lettre de cadrage

Avril

La lettre de cadrage vient conclure le premier temps du dialogue budgétaire. Une fois les informations collectées lors des conférences techniques et immobilières, les ministères communiquent à la direction du budget leurs propres orientations budgétaires. La lettre de cadrage est alors l'outil permettant à l'Etat de prendre position sur les grandes orientations de ses ministères, en cohérence avec la politique gouvernementale et, s'agissant de la DGRI, avec la loi de programmation de la recherche.

En pratique, le premier ministre envoie à tous les ministres une lettre de cadrage fixant, pour chaque département ministériel, l'évolution de ses crédits et emplois. Les lettres de cadrage arrêtent également les effectifs des ministères et le périmètre des missions⁹ auxquels ils sont rattachés. Les lettres sont transmises aux deux commissions des finances du Parlement.

Section 2 : Le contradictoire dans la détermination des plafonds de crédits et d'emplois

Avril – Août

Une fois la lettre de cadrage communiquée à tous les ministères, ceux-ci peuvent visualiser leur masse de crédits pilotables pour l'année à venir et s'approprier le cadrage proposé. Ainsi, les conférences de budgétisation vont permettre d'évaluer les besoins d'un programme par rapport aux futures ressources pilotables (*paragraphe 1*). A l'issue de ces conférences, les ministères constituent un dossier de désaccord avec la direction du budget qui donnera lieu à un arbitrage définitif au titre des lettres-plafond (*paragraphe 2*). Afin que les administrations puissent démarrer la répartition interne des crédits (*paragraphe 3*).

Paragraphe 1 : Les conférences de budgétisation

Avril – Mai

⁹ Chaque ministère est rattaché à une mission *minimum* selon la nomenclature par destination de la LOLF (mission/programme/action). Voir « *partie II : la programmation budgétaire* » pour plus de précisions sur les différentes nomenclatures.

Les conférences de budgétisation interviennent à un moment de médiation entre la direction du budget (Bercy) et les ministères dépensiers. Grâce aux lettres de cadrage, les responsables de programme peuvent entrer dans le détail de leurs prévisions de recettes et de dépenses.

En pratique, les ministères commencent par analyser l'évolution spontanée des recettes et des dépenses, sur plusieurs années¹⁰ et selon leur périmètre de compétence. Puis, ils chiffrent les éventuelles mesures nouvelles, les économies demandées¹¹ et les redéploiements envisagés. Désormais, ces études intègrent les données relatives aux emplois des autorités publiques indépendantes (API). *A fortiori*, dans son analyse la DGRI doit prendre en considération les emplois de tous ses opérateurs de recherche.

Une fois les montants jugés nécessaires par les responsables de programme pour remplir leurs missions, les points de divergence avec la DB sont présentés. Ils doivent correspondre à des enjeux bien identifiés et susceptibles d'être soumis à l'arbitrage, comme la hausse de crédits pour financer l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires. En priorité, les échanges doivent d'une part, respecter et sécuriser la trajectoire de la loi de programmation de la recherche (2021 – 2030). D'autre part, les négociations ont pour objectif transversal d'améliorer l'incidence environnementale des dépenses¹².

Paragraphe 2 : La lettre-plafond

Juillet

La lettre-plafond fixe les seuils de crédits et emplois pour chaque programme, au plus près des besoins des responsables pour l'année N+1. Les conférences de budgétisation ont permis au Gouvernement de procéder aux arbitrages définitifs que le premier ministre justifie, dans cette lettre, par des enjeux financiers de politique publique. Ces dernières années les principaux leviers d'arbitrage sont la transition écologique, par une priorisation et une valorisation des dépenses les plus favorables à l'environnement, ainsi que le retour au respect des règles européennes de déficit budgétaire, par des mesures d'économie.

En pratique, les arbitrages sont réalisés entre Bercy et les ministères dépensiers. Dans le cas où la direction du budget ne trouve pas d'accord avec le ministre concerné, l'arbitrage remonte au premier ministre. Les négociations se concluent par la signature de la lettre- plafond par le premier ministre avant le 15 juillet, en théorie, de l'année N¹³. Une fois les seuils

¹⁰ Pour la DGRI, l'évaluation pluriannuelle des recettes et des dépenses correspond à la loi de programmation de la recherche (2021-2030).

¹¹ La lettre de cadrage pour 2024 demande aux responsables de programme une économie de 5% des crédits hors masse salariale.

¹² Les dépenses environnementales sont retracées dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat, appelé « budget vert » et annexé au PLF.

¹³ En 2023, sa notification au MESR n'était toujours pas parvenue fin août.

arrêtés, il reviendra à chaque ministère, en cas d'aléa ou de mesure nouvelle ultérieure, de trouver les marges nécessaires à leur financement¹⁴.

Paragraphe 3 : Les conférences de répartition

Juillet – Août

La répartition des enveloppes au sein des ministères est traitée lors des conférences de répartition. Les conférences de répartition définissent les dotations budgétaires par unités de budgétisations¹⁵ et finalisent, en parallèle, les objectifs et indicateurs de performance¹⁶. Afin de garantir et de sécuriser la soutenabilité de la programmation, la répartition des moyens doit être prioritairement justifiée par le financement des dépenses obligatoires et les plus rigides.

Les responsables de programme doivent respecter les arbitrages dressés par la lettre-plafond, la répartition des crédits et emplois de leurs programmes ne peut être modifiée qu'après accord du premier ministre. Seuls les points d'importance majeure seront à nouveau soumis à l'arbitrage des cabinets.

En pratique, les réunions doivent aboutir à une approche consensuelle de la répartition des crédits par unités de budgétisation, de leurs justifications et de leurs périmètres. Pour la DGRI, la répartition des autorisations d'emplois de l'administration se fait au programme et la répartition des autorisations d'emplois des opérateurs par opérateur.

Lorsque les arbitrages de la lettre-plafond n'ont été rendus qu'en crédits de paiement (CP), il appartient au ministère d'arrêter pour chaque année les montants d'autorisations d'engagement (AE)¹⁷. De même, lorsque les lettres-plafonds ne le précisent pas, les conférences de répartition arrêtent le plafond d'emplois (exprimé en ETPT) et un schéma d'emplois (exprimé en ETP) par opérateur ou catégorie d'opérateur.

¹⁴ Voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »

¹⁵ Nomenclature de présentation des crédits plus fine que celle de la mission/programme et qui se distingue de répartition par BOP qui est une nomenclature de gestion. Voir « *Partie II : la programmation budgétaire* » pour plus de précisions sur les différentes nomenclatures.

¹⁶ Le projet annuel de performance (PAP) est rédigé à la même période. Voir « *Partie IV : la performance budgétaire* »

¹⁷ Voir « *Partie III : la gestion de l'exécution* » pour plus de précisions sur les AE et CP



Partie II : La programmation budgétaire

Après l'arbitrage du niveau des crédits et emplois de chacun des programmes du PLF, après la rédaction du PAP et après le vote de la loi de finances initiale, les ministères opèrent une programmation selon leur propre nomenclature de gestion (*section 1*). L'administration ne peut programmer que ce qui pourra être consommé, la réserve de précaution doit alors être prise en considération (*section 2*).

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) est le premier document officiel de programmation pour l'année N (*section 3*). Il assure une ventilation entre les budgets opérationnels de performance (BOP) qui sera, à la DGRI, diffusée en interne par une note de programmation initiale (*section 4*).

Une fois l'exercice ouvert, la programmation initiale du DRICE sera actualisée, en fonction des aléas, par une programmation de gestion plus fine (*section 5*). Ce qui permettra, au cours du temps, d'identifier les marges éventuelles en exécution et les redéploiements possibles¹⁸.

Section 1 : La définition des nomenclatures

La programmation met pour la première fois les crédits et emplois sous tension. Pour programmer l'exécution de la dépense, le Gouvernement et ses ministères établissent une nomenclature par destination des crédits (*paragraphe 2*). Cette nomenclature présente politiquement l'utilisation des fonds publics, à la fois au Parlement et à tout citoyen.

En parallèle, une nomenclature de gestion (*paragraphe 1*) est arrêtée afin, non pas de donner un sens-financier aux politiques publiques, mais de désigner les ordonnateurs finaux responsables de leur bonne exécution.

Paragraphe 1 : La nomenclature du cadre de gestion : la cartographie des BOP

Les crédits d'un programme sont répartis entre un ou plusieurs budgets opérationnels de programme (BOP) qui se composent, à leur tour, d'une ou plusieurs unités opérationnelles (UO). Les BOP déclinent les objectifs et les résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel (direction/service d'un ministère) ou géographique (services déconcentrés). Tous les BOP/UO disposent d'un responsable d'enveloppes ayant la qualité d'ordonnateur secondaire ou bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire

¹⁸ Voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »



Le responsable de programme est désigné par le ministre. Le responsable de programme désigne ensuite les responsables de BOP et d'UO. À l'issue de l'exercice, chaque responsable rend compte au responsable de l'échelon supérieur et, en bout de chaîne, le responsable de programme rend compte au ministre qui, collégialement avec les membres du Gouvernement, rend compte au Parlement¹⁹.

La répartition des BOP/UO ne correspond pas à l'organisation administrative des ministères. La qualification de responsable de BOP/UO se superpose à d'autres fonctions qui, elles, régissent l'organisation fonctionnelle du ministère²⁰. En principe, les ministres sont les responsables juridiques du programme et les directeurs généraux (DG) en sont les responsables de fait, car les ministres ont souvent plusieurs programmes dans leur périmètre tandis que les DG sont à la tête et en responsabilité administrative d'un seul programme. Puis, les chefs de services sont parfois responsables de BOP et les directeurs de département d'UO. Attention, pour rappel les périmètres de BOP/UO ne recoupent pas toujours des fonctions administratives.

L'intérêt majeur de la cartographie des BOP/UO est de déterminer, au sein du programme, les responsables de la gestion budgétaire et de l'ordonnancement des recettes et des dépenses. Les périmètres de BOP et d'UO sont relativement pérennes. Toutefois, il est nécessaire de les revoir chaque année, en amont de la programmation, afin de répartir les crédits selon les bonnes déclinaisons.

Paragraphe 2 : La nomenclature par destination de la dépense

La nomenclature par destination permet une présentation du PLF par finalité. Elle clarifie, notamment, la justification au premier euro figurant dans les PAP/RAP. La mission qui porte sur une politique publique nationale se subdivise en plusieurs programmes chargés d'y contribuer selon différents domaines d'activité²¹. L'action permet ensuite de décliner la politique publique d'un programme et d'identifier la destination budgétaire précise des crédits. La finesse de l'axe de destination doit être suffisante pour permettre d'identifier les éléments budgétaires ayant un sens en budgétisation et en exécution²². Toutefois, le nombre d'actions et de sous-actions ne doit pas être excessif pour ne pas segmenter à l'excès la présentation budgétaire d'un programme. Attention, le périmètre d'une action ne correspond pas forcément à celui d'une enveloppe avec un responsable identifié au travers d'un BOP ou d'une UO. Plusieurs actions peuvent se retrouver, tout ou partie, sous la responsabilité d'un responsable de BOP.

¹⁹ Voir « *Partie IV : la performance budgétaire* »

²⁰ Les organigrammes ne présentent pas les administrations budgétairement, par BOP/UO, mais par fonction hiérarchique (ministre, directeur général, chef de service, chef de département)

²¹ La mission recherche et enseignement supérieure se compose de huit programmes

²² Le programme 172 de la DRGRI est composé de onze actions avec par exemple, une action présentant les crédits alloués à l'ANR



Les briques budgétaires constituent, elles, le support du dialogue budgétaire entre la DB et le ministère héritier pour la budgétisation. Elles peuvent impacter la programmation et l'exécution des crédits de chaque programme mais il n'y a pas forcément de correspondance avec la nomenclature du cadre de gestion. Les briques sont arrêtées avec la DB, en lien avec le ministère. Elles correspondent à une granularité de présentation des crédits propre au CBCM du programme et discutée au moment de la répartition²³. Ainsi, en application de l'article 104 du décret GBCP de 2012, le contrôleur budgétaire peut préciser le caractère obligatoire, le périmètre et le niveau de détail requis dans les différents éléments constitutifs de la programmation aux fins d'exercice de ses missions.

La nomenclature par action et par briques budgétaires permettent, respectivement pour les parlementaires et le CBCM, de connaître la destination de la dépense, à des granularités et selon des critères différents. Tandis que la nomenclature du cadre de gestion (BOP/UO) identifie les responsables d'enveloppes et assure l'exécution fine des crédits. Toutes ces nomenclatures doivent être arrêtées avant la programmation, afin de donner le sens budgétaire précis à chacun des crédits ventilés.

Section 2 : La réserve de précaution

La présentation des crédits ouverts par la loi de finances initiale est minorée de la réserve de précaution. Conformément aux dispositions de l'article 51 de la LOLF, une partie des crédits ouverts sur les programmes du budget général est mise en réserve pour assurer, en gestion, le respect de l'autorisation de dépense fixée par la LFI²⁴. La réserve de précaution permet de couvrir les aléas de gestion en garantissant d'une part, la capacité d'auto-assurance ministérielle en cas de dépenses plus dynamiques ou d'imprévus de gestion et, d'autre part, la capacité à faire face aux besoins de la solidarité interministérielle.

Les crédits « gelés » ne peuvent être compris dans la programmation. Le taux et les modalités de calcul doivent alors être connus en amont de la programmation du DRICE. Le taux, déterminé à la discrétion du Gouvernement, est distinct selon qu'il porte sur les crédits hors masse salariale (4% à 6%) et les crédits de masse salariale (0,5%). Les modalités de calcul du périmètre de la masse salariale est un enjeu arithmétique crucial²⁵. En particulier pour la DGRI, puisque les budgets des opérateurs sous tutelle sont majoritairement constitués de crédits de masse salariale.

Le « dégel » des crédits mis en réserve sur un programme revêt un caractère exceptionnel et n'a vocation à intervenir qu'en cas de besoin avéré. Il intervient généralement au dernier trimestre de l'année. Lors du schéma de fin de gestion²⁶, la demande de dégel doit

²³ Voir les conférences de répartition dans « *Partie I : le dialogue budgétaire* »

²⁴ L'administration ne peut pas dépenser plus que ce qui a été autorisé par le Parlement en loi de finances. La réserve de précaution anticipe les besoins de marge qui feraient dépasser le seuil.

²⁵ Plus le périmètre de la masse salariale (titre 2) sera conséquent moins le poids de la mise en réserve sera lourd (taux de 0,5% au-lieu de 5%).

²⁶ Voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »



être dûment justifiée et accompagnée d'une proposition de programmation, sur des crédits ne portant pas sur des dépenses identifiées comme certaines au début de l'exercice. Car ces dépenses certaines, auraient déjà dû être programmées en considération de la réserve de précaution. Dans la grande majorité des cas, les crédits gelés sont partiellement annulés.

Une fois la demande de dégel acceptée par la DB, les crédits sont rendus disponibles par décision du Ministre délégué auprès du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. La décision est notifiée aux services du CBCM qui la traduisent dans Chorus, mettant ainsi les crédits à disposition de l'ordonnateur.

En sus de la réserve de précaution obligatoire, le responsable de programme peut décider de réserver une partie des crédits qu'il pourra ensuite répartir librement. Cette opportunité est très théorique car les réalités de gestion amènent surtout les responsables de programme à avoir des besoins supplémentaires en cours de gestion et donc à demander plus de fonds²⁷. Une mise en réserve supplémentaire, à l'initiative d'un ministère, serait perçue comme une abondance plutôt qu'une bonne gestion par Bercy. Ce qui causerait l'année suivante, soit une diminution d'ouverture de crédits, soit une mise en réserve initiale plus lourde afin d'attribuer le surplus constaté l'an passé à d'autres programmes. De plus, la mise en réserve interne ne sera pas susceptible de report. L'usage de cette opportunité débouchera alors simplement sur une perte de crédits pour le responsable de programme. Bien que la politique « Iolfienne » incite les ordonnateurs à responsabiliser leur gestion et que l'outil se veut en théorie pragmatique, rien ne justifierait un gel volontaire en pratique. Surtout que les besoins du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche ne manquent pas.

Section 3 : Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE)

Décembre

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) instruit le passage du dialogue à l'exécution budgétaire²⁸. Le DRICE est arrêté avant le début de l'exercice et une fois la loi de finances initiale votée.

En tant que premier document de programmation, le DRICE réalise une prévision d'exécution concrète des crédits entre les budgets opérationnels de performance (*paragraphe 1*). Sa programmation, soumise à l'avis du CBCM, est présentée sous forme de tableaux détaillant la provenance des crédits et les différents mouvements attendus (*paragraphe 2*).

²⁷ Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche est sensible politiquement, les besoins ne manquent pas.

²⁸ Voir « *Partie I : le dialogue budgétaire* » et voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »



Paragraphe 1 : La répartition des ressources budgétaires par BOP sous avis du CBCM

Introduit par l'article 67 du décret GBCP, le DRICE permet à chaque ministère de fixer, à l'appui du projet de loi de finances, la répartition des ressources budgétaires par BOP, nets de la réserve de précaution. La programmation du DRICE fera ensuite, au cours de l'exécution, l'objet d'actualisation (DPG et CRG).

Le DRICE est réalisé par la DAF en liaison avec les responsables de programme. Il est ensuite transmis pour avis au CBCM. L'avis conditionne la mise en place effective de 25% des crédits ouverts par la loi de finances. Si le CBCM ne délivre pas son avis avant le 10 janvier, les crédits ouverts seront bloqués au niveau de chaque programme. L'avis du CBCM est alors bloquant dans sa forme mais au fond, le responsable de programme est libre de le suivre ou non dans sa programmation.

À la DGRI, le CBCM exerce son contrôle selon une granularité plus large (*répartition par briques, voire un peu plus fin*) que celle utilisée en gestion (*répartition par BOP et unité de budgétisation*). Ainsi, le suivi des recommandations n'est pas contraignant car il est plus facile pour le responsable de programme de réajuster de grandes masses de crédits.

Paragraphe 2 : Les tableaux de répartition du DRICE

TABLEAU I : SYNTHÈSE DE LA RÉPARTITION PAR PROGRAMME DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

		Titre 2 (AE=CP)		Total titre 2 (AE=CP)	Autres titres		Total	
		Hors CAS a	CAS b	Hors CAS + CAS a+b	AE c	CP d	AE a+b+c	CP a+b+d
1	PLF (a) +Amendements (d) = LFI (e) Réserve de précaution (art 51 de la LOLF) - Correction opérateurs							
2	=TOTAL réserve (k)							
3	Crédits disponibles (l) = 1 - 2							
4	Reports anticipés, AdP, FdC, virements, transferts... = Mouvement certains (M) Crédits disponibles et mouvements certains 3 + 4							
5	Reports anticipés + reports généraux (hors AENE et AENE, hors FdC et FdC) AdP, FdC, Virements, transferts... = Mouvements attendus							
6	Crédits disponibles, mouvements certains et mouvements attendus 3 + 4 + 5							

Société Civile Arboris scola

12, rue de la Mairie B.P. 206 Saint Germain lès Corbeil cedex

Portable : 06.43.96.96.60 - E-mail : arboris.scola@gmail.com

Assurance responsabilité civile d'activités de services auprès de C.I.C. assurances, contrat Acajou n° B1 6524755, couverture France entière.

Déclaration d'activité enregistrée sous le numéro 11 91 07482 91 auprès du Préfet de la région d'Ile-de-France

SIREN : 521 261 776 R.C.S EVRY

Conformément aux articles 38 à 40 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, Loi n° 78-17 modifiée, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données vous concernant.



Le tableau I présente, par programme, les ressources programmables nets de la réserve de précaution. D'une part, les crédits ouverts par la loi de finances initiale et, d'autre part, les crédits dont l'ouverture est attendue au cours de l'exercice.

TABLEAU II : DETERMINATION DU MONTANT DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION APPLICABLE AUX OPÉRATEURS

OPERATEURS	Répartition de la subvention pour charges de service public (SPCSP) entre les dépenses de personnels et les autres dépenses			Calcul de la réserve de précaution sur la base du taux "autres titres" du budget général	Calcul de la réserve de précaution sur la base de taux différenciés			Différentiel	Montant du différentiel alloué par les RPORG aux opérateurs	Crédits disponibles par opérateur
	Personnels	Autres	Total		Calcul de la réserve de précaution sur la base du taux pour "dépenses de personnels"	Calcul de la réserve de précaution sur la base du taux pour "dépenses autres que du personnel"	Total de la réserve de précaution opérateurs			
	1	2	3 = 1 + 2	4 = 3 * R02	5 = 1 * R02	6 = 2 * R02	7 = 5 + 6	8 = 7-4	9	10 = 3 - 7- 9
PROGRAMME A										
OPERATEUR A										
Répartition dépenses BP (n - 1) Opérateur A (source BP n - 1)			0							
Répartition dépenses BP (n - 1) Opérateur A (source BP n - 1) en %	#DIV/0!	#DIV/0!								
Répartition SPCSP selon % (Source PAP p.)	#DIV/0!	#DIV/0!								
Minoration amendement parlementaire n° selon %	#DIV/0!	#DIV/0!								
Répartition SPCSP selon % (Source PAP p.... avec minoration)	#DIV/0!	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0	#DIV/0!
Total programme A	#DIV/0!	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0	#DIV/0!
PROGRAMME B										
OPERATEUR B										
Répartition dépenses BP (n - 1) Opérateur B (source BP n - 1)			0							
Répartition dépenses BP (n - 1) Opérateur B (source BP n - 1) en %	#DIV/0!	#DIV/0!								
Répartition SPCSP selon % (Source PAP p.)	#DIV/0!	#DIV/0!								
Minoration amendement parlementaire n° selon %	#DIV/0!	#DIV/0!	0							
Répartition SPCSP selon % (Source PAP p.... avec minoration)	#DIV/0!	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0	#DIV/0!
Total programme B	#DIV/0!	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0	#DIV/0!
TOTAL MINISTERE Y	#DIV/0!	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0	#DIV/0!

Le tableau II, présente le calcul de la réserve applicable aux subventions pour charges de service public (SCSP) allouées aux opérateurs. Les crédits disponibles par opérateur correspondent au montant global de la SCSP initiale, déduction faite de la réserve applicable et, le cas échéant, de la taxation ou minoration supplémentaire décidée par le responsable de programme. A titre informatif, seuls les SCSP versées aux opérateurs sur le titre 3, catégorie 32, peuvent se voir appliquer un taux de mise en réserve modulé. Le mode de calcul est ensuite homogène selon les dépenses de même nature, qu'elles apparaissent sur le budget de l'Etat ou sur celui de l'opérateur.

Société Civile Arboris scola

12, rue de la Mairie B.P. 206 Saint Germain lès Corbeil cedex

Portable : 06.43.96.96.60 - E-mail : arboris.scola@gmail.com

Assurance responsabilité civile d'activités de services auprès de C.I.C. assurances, contrat Acajou n° B1 6524755, couverture France entière.

Déclaration d'activité enregistrée sous le numéro 11 91 07482 91 auprès du Préfet de la région d'Ile-de-France

SIREN : 521 261 776 R.C.S EVRY

Conformément aux articles 38 à 40 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, Loi n° 78-17 modifiée, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données vous concernant.

TABLEAUX III : RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES BOP :
TABLEAU III - RÉPARTITION DES CRÉDITS DISPONIBLES ET MOUVEMENTS CERTAINS ENTRE LES BOP

N° centre financier	Répartition des crédits entre BOP du programme A	pour mémoire: Répartition indicative des emplois (en EPT)	Crédits disponibles			Mouvements certains			Total des crédits disponibles et mouvements certains		
			(1)			(2)			(3=1+2)		
			Titre 2		Autres titres	Titre 2		Autres titres	Titre 2		Autres titres
			AE/CP	AE	CP	AE/CP	AE	CP	AE/CP	AE	CP
	BOP central x										
	BOP central y										
	BOP central z										
	BOP central										
	BOP local a										
	BOP local b										
	BOP local c										
	TOTAL DES BOP										
	Crédits non répartis pour aléas de gestion										
	Total des BOP + crédits non répartis										

TABLEAU III bis (FACULTATIF) - RÉPARTITION DES CRÉDITS DISPONIBLES ET MOUVEMENTS CERTAINS ET ATTENDUS ENTRE LES BOP

N° centre financier	Répartition des crédits entre BOP du programme A	Total des crédits disponibles et mouvements certains			Mouvements attendus			Total des crédits disponibles et mouvements certains et attendus		
		(3=1+2)			(4)			(5=3+4)		
		Titre 2		Autres titres	Titre 2		Autres titres	Titre 2		Autres titres
		AE/CP	AE	CP	AE/CP	AE	CP	AE/CP	AE	CP
	BOP central x									
	BOP central y									
	BOP central z									
	BOP central									
	BOP local a									
	BOP local b									
	BOP local c									
	TOTAL DES BOP									
	Crédits non répartis pour aléas de gestion									
	Crédits non répartis (mouvements attendus le cas échéant)									
	Total des BOP + crédits non répartis									

Le tableau III, présente la répartition des ressources entre BOP en distinguant les crédits disponibles et les mouvements certains. Ce qui permet de donner les plafonds de dépenses aux différents responsables d'enveloppes. Une distinction est opérée entre les BOP centraux et les BOP locaux et permet donc de notifier également aux DRARI, le niveau de chaque BOP local pour qu'ils réalisent leur propre programmation.

Section 4 : La note de programmation initiale

Fin décembre - Janvier

La note de programmation initiale est un outil de communication interne à la DGRI. Elle est utilisée par le service en charge de la programmation pour présenter au responsable de programme, et aux responsables de BOP/UO, les points essentiels de la programmation.

En particulier, la note de programmation initiale rappelle l'organisation financière du programme. Puis, elle présente les crédits ouverts en LFI pour chacune des briques budgétaires ainsi que les principales opérations et ajustements envisagés de crédits et

Société Civile Arboris Scolae

12, rue de la Mairie B.P. 206 Saint Germain lès Corbeil cedex

Portable : 06.43.96.96.60 - E-mail : arboris.scolae@gmail.com

Assurance responsabilité civile d'activités de services auprès de C.I.C. assurances, contrat Acajou n° B1 6524755, couverture France entière.

Déclaration d'activité enregistrée sous le numéro 11 91 07482 91 auprès du Préfet de la région d'Ile-de-France

SIREN : 521 261 776 R.C.S EVRY

Conformément aux articles 38 à 40 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, Loi n° 78-17 modifiée, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données vous concernant.



d'emplois. Enfin, la note évoque les marges éventuelles sur lesquelles s'appuyer en cours d'exécution ainsi que les impasses.

Après connaissance du montant des crédits disponibles, il appartiendra à chacun des responsables de BOP/UO de faire remonter, pour mi-janvier, une esquisse de programmation détaillée de leur enveloppe, en préparation du DPG.

Section 5 : Les documents de programmation en cours de gestion (DPG et CRG)

Février DPG, Avril/Août CRG

Après la saisie des crédits, conformément au DRICE dans le système d'information Chorus, la programmation sera actualisée en cours de gestion pour assurer la traçabilité des décisions d'exécution des ressources et des dépenses budgétaires.

Tandis que le DRICE réalise une programmation de début d'exercice selon une granularité assez grossière des recettes et des dépenses, le suivi plus fin de l'exécution de la programmation s'opère par le document prévisionnel de gestion (DPG) de février, ainsi que par les deux comptes-rendus de gestion (CRG) d'avril et d'août.

Le DPG (*paragraphe 1*) et les CRG (*paragraphe 2*) constituent les documents principaux d'appréciation de l'exécution des programmes, à la fois pour les gestionnaires, le CBCM et la direction du budget. Considérés comme de véritables points d'étape, le responsable de programme pourra, sur cette base, y préciser ses besoins notamment en fin de gestion²⁹. La plus grande attention et cohérence doivent être apportées au contenu de ces documents qui retracent la vie de chaque brique budgétaire, voire plus fin, d'un programme au cours de l'année N.

Paragraphe 1 : Le document prévisionnel de gestion (DPG)

Février

L'axe majeur du DPG est d'affiner la prévision d'exécution du DRICE. En intervenant en février de l'année N, le document prévisionnel de gestion est plus à même de se positionner sur l'exécution en cours, les mouvements de crédits à venir et les éventuels besoins futurs. Le DPG s'accompagne d'une note explicative rappelant d'une part, les éléments principaux de gestion de l'année N-1 afin d'opérer des comparaisons à date et, d'autre part, les informations relatives au début d'exécution de l'année N et de sa prévision.

Par ailleurs, le DPG relève les principaux actes de gestion susceptibles d'être soumis à avis ou visa du CBCM au cours de l'exercice. Si de nouveaux actes devaient lui être soumis

²⁹ Voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »



entre temps, il y aurait lieu de présenter une programmation actualisée au moment du premier compte-rendu de gestion qui se présentera. En pratique, le CBCM refuse de viser un acte lorsqu'il n'est pas retracé dans les mouvements attendus du tableau de programmation. Ce qui oblige les services à modifier le tableau et à se retourner vers le responsable d'UO. Tant que l'opération n'apparaît pas dans la programmation, l'acte peut être bloqué.

Comme le DPG est une actualisation du DRICE avec une granularité plus fine, il se compose également d'un tableau de programmation. Celui-ci relate par brique de budgétisation : les crédits ouverts en LFI ; la réserve de précaution ; les mouvements réalisés ; les ajustements internes au DPG ; les crédits disponibles à la date d'envoi au CBCM ; les mouvements attendus ; les crédits disponibles après mouvements ; la prévision d'exécution et d'éventuelles demandes complémentaires susceptibles de justifier un dégel de la réserve de précaution.

En pratique, le DPG est réalisé par le responsable de programme en lien avec la DAF. Il est ensuite transmis pour avis au CBCM, au plus tard le 15 février, qui dans un délai de quinze jours après réception se prononce. L'avis donne régulièrement lieu à des échanges entre le CBCM et le responsable de programme, notamment pour apporter des précisions sur les éventuels écarts de programmation qui apparaissent avec le DRICE et sur les mouvements de gestion réalisés ou attendus.

Enfin, si la mise en réserve n'a pas été déterminée et ventilée au moment du DRICE, alors le DPG en a la charge. Pour rappel, le responsable de programme peut ventiler la réserve de précaution selon sa convenance après avis de la DAF, en respectant bien-sûr le taux de gel imposé. Le CBCM appréciera simplement le caractère soutenable de la ventilation. Il vérifie notamment si la programmation opérée prend en considération la diminution des crédits mis à la disposition du responsable du programme et ce, sans mettre à mal les dépenses certaines de l'exercice en cours. Toute demande de dégel au stade du DPG sera refusée, hors situation exceptionnelle, puisque la programmation de février doit se limiter aux dotations effectivement disponibles³⁰.

Paragraphe 2 : Les comptes-rendus de gestion (CRG)

Avril puis Août

Deux comptes-rendus de gestion sont adressés par an au CBCM, respectivement au plus tard le 15 mai et 15 septembre. Le CRG1 est une actualisation du DPG en fonction des aléas de gestion, et le CRG2 est une actualisation du premier CRG au regard des événements de gestion également.

Une note de synthèse est jointe à chaque CRG, celle-ci analyse d'une part l'exécution et la prévision des crédits non consommés et, d'autre part, les risques éventuels d'insoutenable de l'exécution et les mesures correctrices envisagées. C'est à ce moment que

³⁰ Voir « Section 2 : la réserve de précaution » pour plus de précisions



les demandes complémentaires de crédits sont étayées, particulièrement les demandes de dégel. Pour que ces demandes de crédits complémentaires soient effectivement considérées par la direction du budget, en particulier au moment du schéma de fin de gestion³¹, il est important d'avoir une cohérence de prévision d'exécution et de constations des aléas entre le DPG, le CRG1 et le CRG2.

En pratique, les CRG comprennent un tableau de programmation reposant sur la même maquette que le DPG. Avec en plus, des informations afférentes aux crédits disponibles à la date d'envoi du CRG au CBCM ; aux mouvements attendus à partir de cette date d'envoi ; aux crédits disponibles après mouvements ; à la prévision d'exécution pour le CRG1 et de fin d'exécution pour le CRG2 ainsi que les demandes complémentaires de crédits.

³¹ Voir « *Partie III : l'exécution budgétaire* »



Partie III : L'exécution budgétaire

L'exécution budgétaire coexiste avec la programmation, elle la suit comme elle la précède. D'une part, l'exécution suit la programmation puisqu'elle met en œuvre les crédits programmés afin de répondre à des objectifs votés³².

D'autre part, l'exécution précède la programmation puisqu'au fur et à mesure de la gestion, et de ses aléas, la programmation va s'actualiser. Les deux comptes-rendus de gestion viennent prendre notamment acte de l'exécution qui s'est déroulé en amont.

En pratique, l'exécution budgétaire est une phase de consommation d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Les AE correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées sur une année. Les CP constituent la limite supérieure des sommes pouvant être payées pour couvrir les AE sur une année. Les CP sont de véritables sorties de caisse contrairement aux AE qui ne sont que des autorisations.

Bien que pour chaque programme, les seuils de consommation d'AE et de CP soient arrêtés par la loi de finances, puis programmés par les différents responsables de programme et de BOP/UO, la LOLF octroie aux gestionnaires quelques souplesses d'exécution dans les cas où des dépenses supplémentaires seraient nécessaires (*section 2*). Il est aussi possible de réaliser des mouvements de crédits par voies réglementaires, à des fins de régulation budgétaire.

Dans un souci de sincérité, les gestionnaires doivent exécuter leur enveloppe conformément à la façon dont ils ont programmé sa consommation³³. Avant d'opérer un écart de consommation entre la programmation et l'exécution, le responsable de programme doit être en mesure de constater sa nécessité. Au sein de la DGRI, un tableau de suivi de programmation est actualisé à chaque consommation d'AE ou de CP et permet ainsi d'évaluer, en temps réel, les besoins d'ajustement (*section 1*).

Enfin, plus l'exercice avancera, plus les éventuels besoins d'ajustement se révéleront comme certains et plus les marges à disposition du responsable de programme seront déterminables. En fin d'exercice, le temps n'est plus à l'actualisation de la programmation mais à la réponse directe des besoins consolidés tout au long de l'exécution. Ce moment crucial est matérialisé par le schéma de fin de gestion (*section 3*).

Section 1 : Le tableau de suivi de programmation

Le tableau de suivi de programmation, interne à la DGRI, retrace l'ensemble des crédits ouverts et consommés par unité de budgétisation, voir par dispositif. Il permet de suivre au fil de l'eau, le bon déroulé de l'exercice au regard de sa programmation et ainsi, permettre au

³² Voir « *Partie IV : la performance budgétaire* »

³³ Voir « *Partie II : la programmation budgétaire* »



responsable de programme de constater les besoins de fin de gestion et ses éventuelles marges d'ajustement.

En gestion, des événements majeurs peuvent justifier des besoins complémentaires comme par exemple ces dernières années la crise « COVID », la crise énergétique, des mesures nouvelles de revalorisation du point d'indice ou encore des annulations de crédits.

Face à ces événements, le responsable de programme doit opérer des ajustements dans l'utilisation de ses crédits et s'appuyer sur les marges de son propre programme ou demander des crédits supplémentaires nécessaires au financement des besoins nouveaux. Or, pour répondre aux aléas de façon autonome, sans avoir à passer par une négociation avec la DB, le responsable de programme doit avoir une connaissance fine des ressources à sa disposition. Tel est l'intérêt du tableau de suivi de programmation de la DGRI.

En théorie, ce tableau est l'outil caractéristique de la nouvelle politique de gestion budgétaire prônée par la LOLF et ses 3E : économie, efficacité, efficience. Grâce au suivi détaillé de l'exécution, le responsable de programme a connaissance du moindre excédant ou impasse de chacune de ses lignes de crédits (économie) et se retrouve en mesure d'ajuster ses consommations tout en respectant les objectifs arrêtés en loi de finances (efficacité). Ce qui tend *in fine*, à l'exécution efficiente du programme, c'est-à-dire à la réalisation de la politique publique au meilleur coût.

En pratique, le tableau de suivi de programmation de la DGRI participe à cette ambition de gestion économe, efficace et efficiente. Cependant, la mise en réserve de précaution, les mesures nouvelles partiellement financées et les différents aléas de gestion amènent surtout le responsable de programme à chercher l'équilibre budgétaire sans trop mettre à mal la politique publique de son programme, et pour la DGRI sans trop porter atteinte aux crédits de ses opérateurs³⁴.

Section 2 : Les outils de régulation budgétaire

Depuis la LOLF et en échange d'un contrôle parlementaire renforcé³⁵, le gouvernement a gagné en liberté de gestion. Il lui est dorénavant possible de réguler son budget plus facilement, par voie réglementaire, dès lors que les commissions financières du Parlement en sont informées.

Des outils d'équilibre financier sont alors à la disposition des responsables de programme (*paragraphe 1*). Toutefois, des demandes de crédits supplémentaires en fin de gestion restent souvent indispensables (*paragraphe 2*).

³⁴ Les subventions allouées par le ministère aux opérateurs sous sa tutelle constituent souvent les 2/3 de leur budget annuel.

³⁵ Voir « *Partie IV : la performance budgétaire* »



Paragraphe 1 : Les ajustements du gestionnaire de programme

- La fongibilité asymétrique des crédits

Les crédits sont répartis par la loi de finances selon des objectifs à atteindre. Une enveloppe par programme est attribuée à chaque responsable qui peut l'utiliser librement afin d'atteindre les objectifs qui lui sont associés³⁶. On dit que les crédits sont fongibles. Les gestionnaires peuvent redéployer les crédits en fonction des résultats de l'exécution en cours et ainsi prélever les économies réalisées par certaines unités de budgétisation, pour les allouer à d'autres déficitaires. Cette possibilité de redéploiement vaut pour chaque responsable d'enveloppe et donc également pour les responsables de BOP et d'UO. En pratique, la marge potentielle sera essentiellement prise sur des lignes de crédits incitatifs qui souvent, ne s'exécutent pas entièrement.

La fongibilité connaît toutefois des limites. Elle ne s'applique pas à tous les crédits, les dépenses de personnel ne peuvent pas être abondées³⁷. On parle de fongibilité asymétrique. Les gestionnaires peuvent donc modifier la répartition des crédits d'un même programme mais ils ne peuvent pas abonder le volume des crédits de titre 2 (masse salariale). La conséquence est qu'en cas de tension sur les effectifs ou pour la conduite de projets à durée déterminée, le gestionnaire ne pourra pas consommer plus de crédits de personnel que prévu. Il peut en revanche recourir aux services de prestataires externes et transférer ainsi la charge sur les crédits de fonctionnement.

Toutefois, la fongibilité asymétrique n'empêche pas de réallouer les économies effectuées sur la masse salariale au profit de dépenses d'autres natures. Un gestionnaire peut estimer ne pas avoir besoin d'autant d'argent pour recruter du personnel et préférer utiliser ces fonds dans dépenses de fonctionnement ou d'intervention. La pratique reste difficile car il n'y a pas ou peu de masse salariale inemployée sur laquelle les gestionnaires pourraient faire des économies. D'autant que les principaux déterminants de la masse salariale ne relèvent pas de leurs compétences. Cette possibilité de redéploiement se pose encore moins au sein de la DGRI et de son programme 172, puisque la masse salariale des opérateurs est supportée par leur propre budget. Elle est alimentée par une subvention pour charge de service public en titre 3³⁸.

Selon l'article 97 du décret GBCP, « le contrôleur budgétaire émet un avis sur tout projet de répartition de crédits ayant pour effet de diminuer le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme dépendant de son ministère ». Donc même si le

³⁶ Voir la lettre plafond et les conférences de répartition dans « *Partie I : le dialogue budgétaire* »

³⁷ Les dépenses de personnel représentent 40% du budget annuel de l'Etat et l'embauche d'un fonctionnaire revient à engager les dépenses de l'Etat sur plusieurs années. La fongibilité asymétrique cherche à rationaliser ces dépenses en empêchant son augmentation au niveau réglementaire.

³⁸ Pour le ministère, la masse salariale dans le budget des opérateurs ne relève pas du titre 2 mais d'une subvention pour charge de SP en titre 3 (dépenses de fonctionnement).



responsable de programme est libre dans l'application de la fongibilité asymétrique de ses crédits, il doit informer le contrôleur budgétaire de tout mouvement pour avis.

- Les reports de crédits

En cas d'AE ou de CP non consommés sur l'exercice pour lequel ils sont prévus, il est possible de demander un report sur l'exercice suivant. Les crédits ouverts en loi de finances N+1 seront alors majorés par ceux reportés. En pratique, le gestionnaire n'obtiendra pas le bénéfice du report dès le début du nouvel exercice mais plutôt vers le mois de mars de l'année N, après justification de sa demande de report.

Les AE qui n'ont pas été consommées en fin d'année peuvent être reportées sur le même programme ou sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Il est donc possible qu'un responsable de programme perçoive, l'année suivante, une majoration de crédits en provenance de report d'un programme similaire, ou à l'inverse, que les crédits qu'il souhaite reporter soient finalement attribués à un autre programme poursuivant les mêmes objectifs. Ceci est très théorique, l'hypothèse de changement vaut surtout lors d'une réorganisation de la nomenclature programmatique. En pratique, les AE reportées restent au sein d'un même programme.

Les CP sont également reportables mais uniquement sur le même programme, dans la limite de 3% des crédits ouverts initialement.

En cohérence avec la fongibilité asymétrique, les dépenses de personnel ne peuvent pas être reportées. Sinon cela reviendrait à majorer les crédits du titre 2 de l'année suivante. Exceptionnellement et avec l'accord du ministre du budget, les CP du titre 2 peuvent être reportés pour majorer les crédits hors titre 2. Toujours à la condition que le montant total des reports n'excède pas 3% des CP initiaux inscrits sur les autres titres que le T2. En pratique, cette exception de report n'est pas applicable à la DGRI car son programme 172 ne porte aucun crédit de titre 2.

Tous les reports, AE comme CP, doivent être autorisés par un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné. Les crédits qui n'auront été ni consommés, ni reportés seront annulés. Le montant des crédits annulables ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts en loi de finances.

Pour que la demande de report soit acceptée, il est important que tous les crédits aient été, *a minima*, programmés voire engagés. La programmation témoigne de l'utilité des crédits et de la nécessité du responsable de programme à les consommer. Il faudra ensuite, démontrer la raison pour laquelle ces crédits n'ont pas pu être consommés sur l'année N. Les raisons sont souvent d'ordre pratique comme des engagements pluriannuels ou alors l'ouverture exceptionnelle de crédits en fin de gestion qui n'ont pas pu être consommés sur les derniers temps de l'exercice.



Paragraphe 2 : Les demandes de crédits supplémentaires

- Les décrets d'avance

Dans l'hypothèse où les dépenses seraient plus importantes que les recettes, le responsable de programme peut obtenir une ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance. Les décrets d'avance doivent se justifier par un cas d'urgence ou de nécessité impérieuse d'intérêt national (crise sanitaire, crise énergétique). Cette ouverture est décidée par le premier ministre après avis consultatif des deux commissions des finances du Parlement. Les crédits ouverts par décret d'avance sont limités à 1% de ceux arrêtés en loi de finances.

Malgré son objectif d'équilibre financier, l'avance de crédits est très critiquée par le Parlement qui voit son pouvoir d'autorisation budgétaire en partie « spolié ». Surtout qu'en pratique, le décret d'avance ne répond plus à des cas d'urgence. Pendant plusieurs années, son usage récurrent a témoigné d'une sous-budgétisation de nombreux programmes. C'est-à-dire que les moyens attribués à chaque programme par la loi de finances étaient « volontairement » inférieurs aux objectifs associés et, en cours d'exercice, un décret d'avance était pris pour équilibrer le financement des politiques publiques correspondantes.

Toutefois, même sans cette sous-budgétisation, les responsables de programme peuvent rencontrer des difficultés qui engendrent des besoins supplémentaires. D'autant que contrairement au gel de crédit, la sous-budgétisation empêche le responsable de programme de connaître le montant de la potentielle avance et donc d'anticiper une programmation sur ce montant. La Cour des comptes a ainsi estimé que le recours au décret d'avance, pour d'autres raisons que l'urgence ou la nécessité impérieuse d'intérêt nationale, était source de « mauvaise gestion ».

Depuis 2018, la pratique budgétaire gouvernementale tend à une véritable rationalisation des décrets d'avance. Ce qui incite la juste budgétisation initiale des programmes en loi de finances mais qui, dans le même temps, diminue la possibilité d'obtenir des crédits supplémentaires par ce biais.

- Les transferts et virements de crédits

Lorsqu'un équilibre financier doit être recherché et que le recours au décret d'avance n'est pas possible, le gouvernement a la possibilité de redéployer les crédits arrêtés en loi de finances entre les programmes.

Soit par l'intermédiaire d'un décret de transfert qui va modifier la répartition des crédits entre programmes, sans changer l'objet de la dépense³⁹. Soit par l'intermédiaire d'un

³⁹ Par exemple, un transfert de crédits entre un programme de la mission santé vers un programme de la mission recherche et enseignement supérieur n'est pas possible. En revanche un transfert du programme recherche spatial de Bercy vers celui de recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire du MESR peut avoir lieu



décret de virement où, dans ce cas, l'objet de la dépense change. Toutefois, le virement ne peut s'opérer qu'entre les programmes d'un même ministère dans une limite de 2% des crédits ouverts en loi de finances, pour ne pas remettre en cause l'autorisation Parlementaire⁴⁰.

Ces redéploiements se distinguent de la fongibilité asymétrique dans le sens où, les crédits se répartissent entre des programmes et pas au sein d'un même programme. Ainsi, pour les transferts et virements de crédits, le responsable de programme n'a pas la main et ne peut directement y recourir dans le cadre de sa gestion. Pour rappel, la fonction du responsable de programme est souvent, dans la pratique, celle de directeur général et non de ministre. De plus, certains ministères n'ont qu'un seul programme sous leur périmètre ce qui empêche toute possibilité de virement.

En théorie, l'organisation du MESR est avantageuse. Le ministère se voit rattaché trois programmes, ce qui permet les virements mais aussi les transferts de crédits puisqu'ils participent tous à la même mission⁴¹. En pratique, il n'existe pas de transfert ou de virement entre les crédits du programme 172 de la DGRI et ceux des programmes 150 et 231 de la DGESIP. Les enveloppes de chacune des directions générales sont relativement étanches. En cas de besoins, l'équilibre est réalisé par un dégel plus important à la faveur d'une direction générale plutôt que d'une autre, le plus souvent au bénéfice de la DGESIP.

- Le dégel de crédits

Tous les ans, en amont du DRICE, la mise en réserve de précaution est communiquée à chaque responsable de programme. Pour rappel, ce gel vient couvrir un éventuel aléa ou des difficultés de gestion de la part du responsable de programme et ainsi, assurer un principe d'auto-assurance des programmes. En théorie, les mises en réserve de précaution n'ont donc pas vocation à être dégelées. Comme ces crédits ont été votés en loi de finances, ils devront être annulés par un décret portant annulation de crédits. De manière à dégager un excédent d'exécution qui sera attribué au remboursement de la dette.

Le responsable de programme a connaissance du taux de gel de ses crédits et opère lui-même sa ventilation au sein de son programme⁴². L'exécution ne peut pas être réalisée en prévision d'un dégel de crédit. L'intérêt de la programmation préalable est d'ailleurs d'avoir une exécution ayant pris en considération le rabot budgétaire. Toutefois, des surgels ont

car même si ces deux programmes relèvent de ministères différents, ils appartiennent à la même mission (recherche et enseignement supérieur).

⁴⁰ Par exemple, si le MESR était rattaché à deux programmes relevant chacun d'une mission différente, un virement serait possible.

⁴¹ Le MESR se compose des programmes 231 (Vie étudiante), 150 (Formations supérieures et recherche universitaire) et 172 (Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires). Les trois appartiennent à la mission recherche et enseignement supérieur qui se compose également d'autres programmes en provenance de différents ministères.

⁴² Voir « *Partie II : la programmation budgétaire* »



parfois lieu en cours d'année et cumulés aux aléas, les responsables de programme peuvent espérer un dégel de crédits en fin de gestion⁴³.

Section 3 : Le schéma de fin de gestion

La fin de gestion cristallise l'ensemble des besoins de crédits consolidés tout au long de l'exercice. La source de ces besoins est principalement constituée par des aléas de gestion, des surgels et des mesures nouvelles qui n'ont pas été budgétées en début d'année.

À partir de septembre, le responsable de programme va constater l'état de son exécution, c'est-à-dire ce qu'il reste à exécuter et le solde de crédits encore à disposition. Le tableau de suivi de programmation de la DGRI prend, en particulier, son importance à cet instant. Raisonner en bilan et en compte de résultat n'est pas qu'une affaire de comptable, c'est aussi l'affaire des gestionnaires.

Une fois la synthèse de la situation arrêtée, les principaux mouvements de crédits de l'année peuvent intervenir. L'ensemble des outils de régulation vus précédemment peuvent être mis en œuvre. C'est notamment au travers du schéma de fin de gestion que les responsables de programme vont justifier leur demande de dégels. Les crédits sont alors « reprogrammés » une dernière fois pour une exécution dans les derniers instants de l'exercice.

Le schéma de fin de gestion caractérise un constat récurrent, malgré la LOLF, les moyens accordés aux gestionnaires peuvent ne pas suffire pour faire face aux imprévus. La relative liberté de gestion et les redéploiements qu'elle entraîne ne sauraient résoudre tous les problèmes.

Les demandes de report interviennent après le schéma de fin de gestion, une fois l'exercice clos. Ce n'est qu'au moment de la constatation de l'exécution terminée que les AE/CP restants peuvent faire l'objet d'un report. Les reports de l'exercice précédent sont formulés à la DB en janvier, pour une éventuelle perception par le responsable de programme en février- mars.

⁴³ Face à la crise énergétique, le programme 172 de la DGRI a bénéficié de 55 millions d'euros de dégels en décembre 2022, reportés en 2023. Puis en Mai 2023, 37 millions d'euros ont été surgelés sur ce même programme.



Partie IV : La performance budgétaire
Janvier – Septembre

L'élaboration du projet de loi de finances est traditionnellement réalisée à partir d'une évaluation comptable des politiques publiques, au moment du dialogue budgétaire entre les ministères et Bercy⁴⁴.

Depuis la LOLF, toutefois, la ventilation des crédits poursuit un financement plus performant des politiques publiques. C'est-à-dire l'obtention, pour chaque mission/programme/action, des meilleurs résultats au meilleur coût possible. Ce rapport d'efficience s'opère à l'aide d'objectifs et d'indicateurs permettant de constater les résultats obtenus d'une politique par rapport à ceux attendus.

Pour chaque mission et programme, les objectifs et indicateurs de l'année N sont arrêtés un an plus tôt dans un projet annuel de performance (*section 1*). Le PAP fixe les ambitions de politiques publiques que la loi de finances viendra ensuite financer. Une fois l'exécution terminée, à l'année N+1, les résultats de l'année N sont constatés et mis en perspectives des cibles initiales dans un rapport annuel de performance (*section 2*). Ce cycle de performance est appelé « *chaînage vertueux* ».

Tableau de « *chaînage vertueux* » pour l'année 2023

2022 Année N-1	2023 Année N	2024 Année N+1
Juin – Septembre : PAP 2023	LF et LFR éventuelles	Janvier – Avril : RAP 2023

La LOLF n'a pas eu l'ambition de réformer l'organisation administrative de l'Etat et s'est contentée d'une réforme budgétaire. Pour rappel, la nomenclature par destination (mission/programme/action) ne correspond pas à celle des ministères⁴⁵. Les ministères peuvent participer à différentes missions, par l'intermédiaire de leurs programmes, ou alors un ministère peut œuvrer pour une seule mission mais ne pas être le seul à y contribuer⁴⁶.

⁴⁴ Voir « *Partie I : le dialogue budgétaire* »

⁴⁵ Voir « *Partie II : la programmation budgétaire* »

⁴⁶ Le MESR participe uniquement à la mission recherche et enseignement supérieur, à laquelle le ministère de l'économie contribue également avec ses programmes sur la recherche spatiale ainsi que sur la recherche et l'enseignement supérieur en matière économique et industrielle.



Dès lors, un document de synthèse (le Jaune) est produit pour simplifier le suivi de certaines missions. Le Jaune permet aux parlementaires d'avoir une vision d'ensemble sans avoir à rechercher dans les documents de chacun des ministères y participant (*section 3*).

Les projets annuels de performance (PAP) et le Jaune sont annexés au projet de loi de finances. Les RAP participent à l'information du Parlement sur l'exercice à venir et le Jaune simplifie le suivi de certaines politiques publiques, tandis que les rapports annuels de performance (RAP) sont annexés au projet de loi de résultat⁴⁷ et permettent le contrôle de l'exécution financière. Les commissions financières des assemblées vont, par exemple, utiliser le RAP 2022 ainsi que le PAP 2023 pour contrôler l'exécution « *performante* » de la loi de finances 2023. Ce sera sur la base de ces informations que la représentation nationale va user de ses prérogatives et contrôler l'action financière du Gouvernement (*section 4*).

Section 1 : Le rapport annuel de performance pour l'année N-1 (RAP)

Janvier – Mars

Le rapport annuel de performance rend compte de la réalisation des objectifs et indicateurs définis lors de l'exercice budgétaire précédent. Ce rapport constitue la base de travail des parlementaires pour le vote de la loi de résultats fin mai qui clôture l'année budgétaire N-1 en arrêtant le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat. La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année N-1 servira ensuite de support à l'élaboration du PAP de l'année N+1 et de son PLF.

Le RAP informe aussi le Parlement du volet performance de la gestion des responsables de programme, il met « *en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année* » (article 54 de la LOLF). Il justifie également au premier euro les recettes et les dépenses exécutées, y compris pour des financements ponctuels, comme le Plan de relance.

En pratique, les données d'exécution budgétaires et de réalisation des indicateurs sont renseignés par une contribution littéraire des services de janvier à février⁴⁸. Puis, après validation de la DAF et l'envoi à la direction du budget, le RAP fait l'objet d'un échange entre le responsable de programme et la DB pour finalement être transmis à la Cour des comptes début avril.

Dans le calendrier général de la procédure budgétaire, le RAP est rédigé en parallèle des conférences techniques et immobilières visant à préparer le prochain PLF⁴⁹.

⁴⁷ La loi de règlement est renommée « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année » à compter de l'exercice 2023 suite à l'adoption de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (réforme de la LOLF).

⁴⁸ La contribution des services au PAP sont saisies dans Tango.

⁴⁹ Voir « *Partie I : le dialogue budgétaire* »



Section 2 : Le projet annuel de performance pour l'année N+1 (PAP)

Juin – Septembre

En amont de la rédaction du PAP, les conférences de performance questionnent et définissent annuellement les objectifs-indicateurs de performance pour l'année N+1.

Pour cela, les conférences débutent par une analyse des résultats de l'année N-1 présents dans le RAP publié au printemps dernier. Elles se poursuivent ensuite par une réflexion sur le dispositif de performance au niveau de la mission et du programme. Des objectifs et indicateurs peuvent éventuellement être supprimés ou modifiés lorsqu'ils sont systématiquement non renseignés, répétitifs ou jugés pas assez révélateurs d'une politique menée. De nouveaux indicateurs peuvent également être créés, afin d'évaluer certains pans de l'action publique jusqu'à présent non-identifiables ou jugés non pertinents.

Pour chaque nouvel indicateur, une production de fiches de documentation est obligatoire. Elles permettent de comprendre la nature des données, leur périmètre exact, leur mode de calcul et leur périodicité de collecte. Les fiches sont un élément d'appréhension de la démarche de performance opposable au Parlement, au Conseil constitutionnel, à la Cour des comptes ainsi qu'à tout acteur concerné par l'évaluation du dispositif.

Depuis la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, le Gouvernement doit présenter avant le 15 juillet au Parlement la liste des objectifs et indicateurs de performance associés à chacune de ses missions et à chacun de ses programmes (article 23 de la loi organique). La liste ne concerne pas les sous-indicateurs qui seront à définir par le ministère en accord avec la direction du budget. En revanche, ils devront apparaître dans les PAP (art 15 de la loi organique). Depuis la loi organique du 21 décembre 2021, le Parlement dispose d'un droit d'amendement sur la liste des objectifs et indicateurs communiqués.

Les conférences de performance précèdent donc la communication au Parlement de la maquette de performance ainsi que la rédaction du PAP. Elles ont lieu de fin avril à fin mai. Le bureau chargé de la performance de la dépense publique (2PERF) de la direction du Budget assiste à l'ensemble des conférences de performance aux côtés du bureau sectoriel. La rédaction du PAP doit être engagée dès le rendu des arbitrages et la réception par le ministre de la lettre-plafond du PM qui arrête les plafonds de crédits et d'emplois alloués⁵⁰.

Le PAP comprend : la présentation stratégique du programme ; la description des objectifs et des valeurs cibles pour les trois années à venir ; les précisions méthodologiques des indicateurs de performance et la justification des prévisions et des cibles des crédits et des emplois. Enfin, le PAP sera transmis à la DB en septembre, avant le traitement du PLF en conseil des ministres.

⁵⁰ Voir « *Partie I : le dialogue budgétaire* »



Dans le calendrier général de la procédure budgétaire, le PAP est rédigé en parallèle des conférences de répartition⁵¹, puisqu'en théorie, les objectifs-indicateurs du PAP justifient la ventilation des crédits.

Section 3 : Le Jaune

Mai – Août

Le Jaune permet de développer la stratégie mise en œuvre pour des politiques nationales cibles et de faire état des crédits, des objectifs et des indicateurs associés. Il présente de façon détaillée l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques et participe à l'information des parlementaires en étant annexé au projet de loi de finances. La liste des jaunes est déterminée à l'article 179 de la loi de finances pour 2020 (n°2019-1479) du 28 décembre 2019.

Pour éviter une superposition d'informations avec les RAP et les PAP, le Jaune doit uniquement répertorier les informations pertinentes et non redondantes. C'est-à-dire qu'il se concentre sur les aspects les plus stratégiques et ne cherche pas l'exhaustivité des informations relatives à un programme si celui-ci ne participe pas pleinement à la politique publique cible.

Dans la très grande majorité des cas, la politique nationale cible est mise en œuvre par plusieurs ministères. A titre d'exemple, le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures concerne cinq ministères contributeurs⁵².

À la DGRI, la préparation du Jaune débute en mai par des échanges internes aux services des ministères concernés afin d'actualiser le plan et fixer le calendrier de rédaction. Les services contributeurs sont ensuite saisis pour rédaction des parties relevant de leur compétence avant qu'une consolidation de toutes les participations soit opérée.

Dans le calendrier général de la procédure budgétaire, la publication du Jaune intervient au moment de l'autorisation du Parlement à l'automne, en appui au PLF. Souvent, les éléments apportés par le Jaune répondent en partie aux interrogations des Parlementaires et pourraient, ainsi, justifier une diminution du nombre de questionnaires envoyés aux services à cette période de l'année.

Section 4 : Le contrôle parlementaire

Toute l'année

Dans son rôle de représentation nationale, le Parlement contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. La dimension financière du contrôle et de

⁵¹ Voir « *Partie I : le dialogue budgétaire* »

⁵² Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté, le ministère des armées, le ministère de l'économie, le MESR et le ministère de la transition énergétique



l'évaluation est, notamment, sous la responsabilité des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Depuis la LOLF, les parlementaires ont un pouvoir élargi pour apprécier la performance des administrations. Les membres des commissions des finances ont un droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif, un pouvoir d'investigation sur pièce et sur place, la possibilité d'auditionner toute personne et de saisir le juge administratif en cas d'entrave d'une mission de contrôle ou d'évaluation. Il leur est également possible de saisir la Cour des comptes pour toute enquête, comme celle sur les aides publiques à l'innovation des entreprises en mai 2021. Par ailleurs, la note annuelle d'exécution budgétaire de la Cour participe grandement aux travaux des parlementaires.

L'ensemble de ces prérogatives peuvent être mises en œuvre toute l'année et porter sur n'importe quel exercice, pas seulement sur celui en cours. En pratique, le suivi de l'exécution des crédits est constant et passe par des questionnaires, environ 4 000 questions sont envoyées aux ministères par an. Toutefois, les administrations se voient particulièrement contrôlées et évaluées au printemps et à l'automne. Au printemps tout d'abord, où les parlementaires portent un regard à la fois rétrospectif et prospectif sur les réalisations de l'exercice écoulé de l'année en cours. Puis à l'automne, où les parlementaires préparent et débattent de l'autorisation de la loi de finances pour l'année à venir.

Le printemps de l'évaluation (*paragraphe 1*) permet ainsi d'apprécier la performance des politiques publiques à mi-parcours. Tandis que l'automne de l'autorisation (*paragraphe 2*) de comprendre la situation financière de la fin d'exécution des administrations avant le vote de la loi de finances.

Paragraphe 1 : Le printemps de l'évaluation

Inauguré en 2018, le printemps de l'évaluation renforce la démarche évaluative des politiques publiques : comparer le plus précisément possible les objectifs poursuivis, les résultats atteints et les moyens consacrés. Chaque commission des finances du parlement adopte en début d'année un programme d'évaluation sur de nombreux sujets, comme l'exécution des crédits du Plan de relance. En 2020, 46 thèmes ont été sélectionnés sur lesquels les commissaires viennent contrôler l'effectivité de la performance en s'interrogeant sur la réalisation des objectifs et des indicateurs.

Au printemps, les commissions auditionnent tous les ministres, à la fois sur l'exécution budgétaire des crédits du ministère, sur les performances des politiques dont ils ont la charge et sur le thème d'évaluation programmé. En plus de l'entretien du ministre, des questionnaires à destination de des services de l'administration sont envoyés et l'audition d'autres acteurs du ministère est possible. Une fois les travaux terminés, les rapporteurs spéciaux présentent le résultat en séance publique où un rapport général faisant la synthèse du contrôle est produit. A l'issue, des résolutions sont parfois inscrites à l'ordre du jour.



Initialement, le printemps de l'évaluation a été souhaité par la commission des finances de l'Assemblée nationale pour rehausser l'importance de la loi de résultat. La loi de résultat de gestion⁵³ arrête annuellement le montant définitif des recettes et des dépenses effectuées pendant l'exercice budgétaire précédent (RAP). Ainsi, ce temps de contrôle parlementaire permet d'ajouter au contrôle comptable de la loi, des débats plus politiques.

Paragraphe 2 : L'automne de l'autorisation

L'exercice du printemps assure à l'automne un travail parlementaire tourné vers l'autorisation de la loi de finances pour l'année à venir. Les questionnaires sont moins portés sur le respect des objectifs et indicateurs. Ils se concentrent davantage sur l'opportunité des dépenses et des mouvements opérés en gestion.

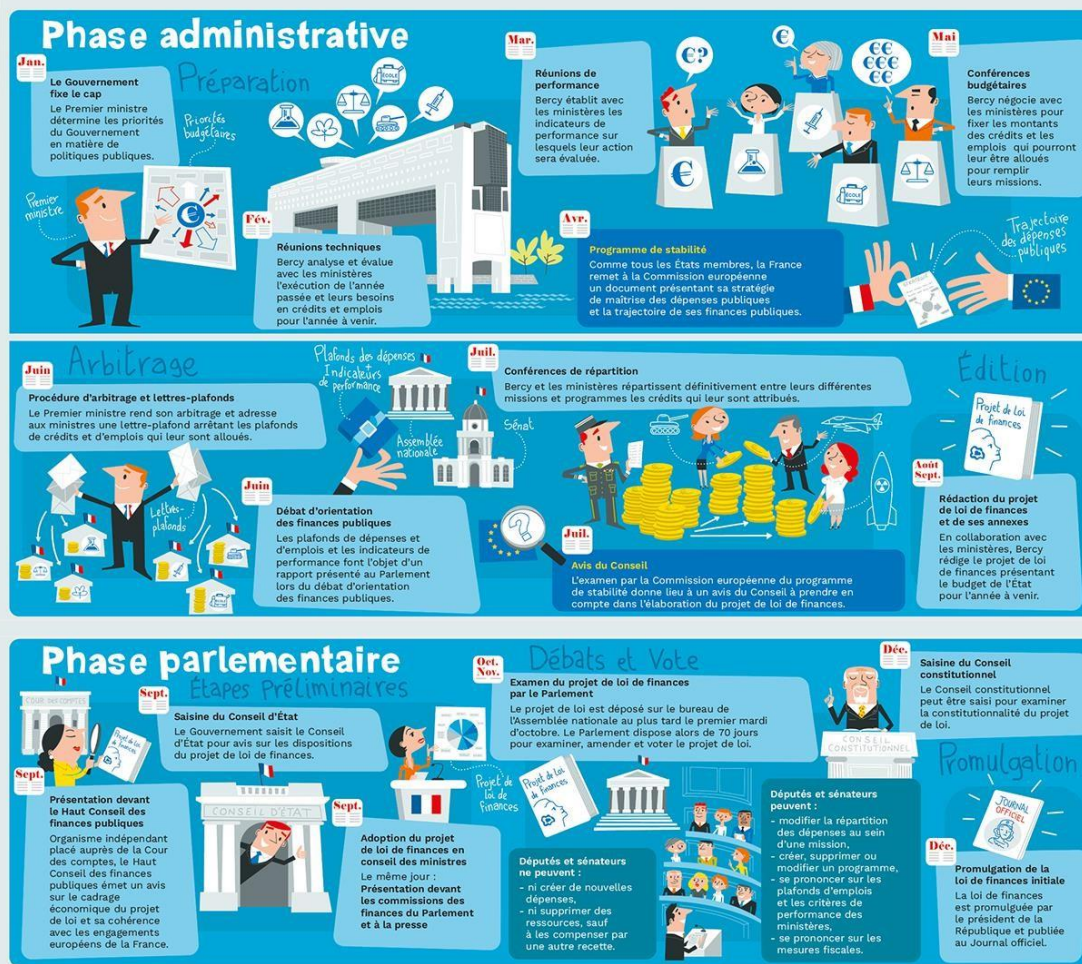
Malgré la singularité de chaque exercice, les questionnaires sont en grande partie récurrents d'une année sur l'autre et leur envoi tardif, ce qui demande une réactivité des services. Entre le court délai de réponse, avant le 10 octobre (article 49 de la LOLF) et l'envoi des mêmes questionnaires, les réponses peuvent être similaires à celles précédentes pour les sujets qui n'ont pas évolué. Le parlementaire est de toute façon informé dans le détail par le PAP et le Jaune qui apportent souvent plus d'éléments que ceux demandés dans les questionnaires.

L'intérêt reste d'éclairer au plus près de la réalité le parlementaire en charge de débattre et de voter l'ouverture de crédits pour l'année suivante. Bien que le Parlement dispose d'un pouvoir d'amendement limité en loi de finances (article 40 de la Constitution), sa connaissance fine d'une situation peut parfois faciliter la redistribution de certains crédits par rapport au PLF du Gouvernement.

⁵³ La loi de règlement est renommée « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année » à compter de l'exercice 2023 suite à l'adoption de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (réforme de la LOLF).

La fabrique du budget de l'État

Une année entière est nécessaire pour élaborer le budget de l'État. Celui-ci est adopté au plus tard le 31 décembre de chaque année, pour un an, à l'issue d'un long processus démocratique. De nombreux acteurs – le Gouvernement et les administrations (le Premier ministre, la direction du Budget, les ministères, les différents ministres et leurs cabinets), le Conseil d'État, le Haut Conseil des finances publiques, le Parlement, le Conseil constitutionnel – interviennent à différentes étapes de sa production, partagée en deux phases, l'une administrative, l'autre parlementaire, orchestrées par la direction du Budget. Il fait l'objet du projet de loi de finances, débattu, amendé et voté au Parlement, après quoi la loi est promulguée par le président de la République.



MINISTÈRE
DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

DIRECTION
DU BUDGET