



PARTIE 3 - L'ORGANISATION DE LA GESTION BUDGETAIRE



EXPOSE DES MOTIFS	45
DISPOSITIONS NORMATIVES.....	47
1 CHAMP D'APPLICATION.....	47
2 LE CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE	47
2.1 Les acteurs de la gestion budgétaire	47
2.1.1 Le ministre	47
2.1.2 Le responsable de la fonction financière ministérielle	48
2.1.3 Le responsable de programme.....	48
2.1.4 Le responsable de budget opérationnel de programme.....	49
2.1.5 Le responsable d'unité opérationnelle	49
2.1.6 Le contrôleur budgétaire.....	50
2.1.7 La direction du budget	50
2.1.8 Le préfet	51
2.1.9 Le centre de services partagés	51
2.1.10 Le comptable public	52
2.2 La qualité d'ordonnateur des acteurs de la gestion budgétaire.....	52
2.3 Les délégations de gestion.....	53
3 LA REPARTITION DES CREDITS ET DES EMPLOIS	55
3.1 Le décret de répartition	55
3.2 Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE).....	55
4 LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE	57
4.1 Les principes d'établissement de la programmation	58
4.2 la programmation au niveau du programme	59
4.2.1 Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)	59
4.2.2 Le document de programmation du programme	60
4.3 Au niveau du BOP.....	60
4.3.1 La programmation.....	60
4.3.2 La performance.....	60
4.4 Les comptes-rendus de gestion	61
5 LE CONTROLE BUDGETAIRE	61
5.1 L'avis préalable ou le visa	62
5.1.1 L'avis préalable.....	62
5.1.2 Le visa	62
5.2 Le contrôle a priori.....	62
5.2.1 Le visa du DRICE.....	63
5.2.2 Le visa du DPGECP	63
5.2.3 L'avis sur les documents de programmation du programme et du BOP	63
5.2.4 Le contrôle des actes de gestion.....	64
5.2.5 Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique.....	67
5.3 Le contrôle a posteriori	67
5.4 L'analyse de circuits et de procédures	68
5.5 Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.....	68
ILLUSTRATIONS	69
1 LES MODALITES DE DESIGNATION DES ACTEURS ET LA QUALITE D'ORDONNATEUR	69

1.1	<i>Les modalités de désignation des acteurs.....</i>	69
1.2	<i>La désignation du préfet comme responsable de BOP.....</i>	70
1.3	<i>Les comités financiers.....</i>	73
1.4	<i>La délégation de la qualité d'ordonnateur.....</i>	74
1.5	<i>Le périmètre du contrôle budgétaire.....</i>	75
1.6	<i>Les modalités d'habilitation dans le SIFE.....</i>	76
2	VADEMECUM DU CONTROLE BUDGETAIRE.....	76
2.1	<i>L'avis du contrôleur budgétaire sur la programmation.....</i>	76
2.1.1	<i>L'appréciation de la soutenabilité de la programmation.....</i>	76
2.1.2	<i>Les conséquences de l'avis du contrôleur budgétaire.....</i>	77
2.2	<i>visa des autorisations et des actes de recrutement précédant le visa du DPGECP.....</i>	78
2.3	<i>Le contrôle a priori des actes de gestion.....</i>	79
3	LES DOCUMENTS DU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE.....	85

EXPOSE DES MOTIFS

Afin de répondre aux objectifs de qualité et de soutenabilité de la gestion budgétaire, un cadre commun a été élaboré pour les différents acteurs de la gestion dont les responsabilités sont désormais formalisées.

Des documents de gestion budgétaire sont définis pour améliorer la prévision et l'exécution du budget de l'État, notamment dans un cadre pluriannuel. Ces documents sont produits aux différents moments clés de la gestion. Ils doivent permettre de répondre à l'exigence de maîtrise de la trajectoire des finances publiques, tout en garantissant les principes issus de la LOLF de liberté et de responsabilité des acteurs dans la gestion des ressources.

Ils s'appuient sur une programmation budgétaire par activité qui vise à ce que chaque service de l'État, auquel est confiée la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique publique sur un segment ou un territoire donné, prévoie pour deux ans au moins les moyens nécessaires à la mise en œuvre de chaque activité opérationnelle dans le respect des crédits et des emplois notifiés ou attendus.

L'enjeu est d'organiser, à l'appui du document de répartition initiale des crédits et des emplois, la répartition optimale des ressources aux différents niveaux de responsabilité au regard des impératifs de soutenabilité budgétaire et d'adéquation avec la déclinaison des objectifs stratégiques.

Un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel décrit l'évolution des personnels par ministère ainsi que l'évolution de la masse salariale, notamment ses déterminants (départs et recrutements, mesures générales portant sur les rémunérations, mesures statutaires ou indemnitaires, etc.) :

- Chaque responsable de la fonction financière ministérielle y précise, pour les programmes dont les crédits et les emplois sont mis à disposition de chaque ministre dont ils relèvent, les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties de personnels, de consommations d'emplois et de dépenses de personnel.
- Il sert de référence pour vérifier que les décisions en matière de ressources humaines sont prises dans le respect de l'autorisation parlementaire : ouverture de concours, recrutement de contractuels...
- En cours d'année, il est le principal outil de pilotage et de suivi budgétaire en matière de personnels et de masse salariale. Son actualisation périodique tient compte des évolutions constatées.

Enfin, le suivi de l'utilisation des autorisations parlementaires au cours de la gestion s'appuie sur des comptes-rendus de gestion.

Le rôle des acteurs de la gestion de l'État est défini. Les modalités de désignation des acteurs et celles de délégation de la qualité d'ordonnateur sont fixées. Par ailleurs, la possibilité du recours à la délégation de gestion est rappelée ; elle permet de simplifier la mise en œuvre d'une gestion collaborative entre différents acteurs.

Le contrôleur budgétaire exerce, pour le compte du ministre chargé du budget, la surveillance du caractère soutenable de la gestion au regard des autorisations budgétaires votées et dispose pour ce faire d'outils d'examen et de suivi de la programmation, ainsi que du contrôle a priori des principaux actes de gestion. Il s'assure de la qualité de la comptabilité budgétaire. Les différents types d'avis ou de visa que le contrôleur est susceptible de rendre sont décrits.

L'organisation du cadre de la gestion doit permettre d'assurer une gestion efficiente en optimisant le nombre de documents produits, le nombre d'intervenants dans la gestion budgétaire et le nombre de niveaux de gestion des ressources (programme, BOP, UO), niveaux dont la simplification est encouragée.

DISPOSITIONS NORMATIVES

1 CHAMP D'APPLICATION

Les présentes règles ne s'appliquent qu'aux seuls programmes, budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits.

En accord avec la direction du budget, le champ d'application par ministère pourra être adapté. Des arrêtés de contrôle budgétaire ministériels, pris par le ministre chargé du budget, peuvent amender les dispositions de cette partie du recueil. Ces arrêtés définissent également les modalités de contrôles :

- des autorités administratives indépendantes ;
- des programmes dont les crédits sont évaluatifs.

Les documents du cadre de la gestion (programmation, compte-rendu de gestion) pour les BOP centraux pourront être établis pour le programme uniquement, avec l'accord du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Les règles de la présente partie ne s'appliquent pas aux dotations et aux comptes spéciaux non dotés de crédits.

2 LE CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE

Ces dispositions s'attachent à définir les responsabilités des différents acteurs et les relations qui les lient. Elles précisent l'articulation avec la qualité d'ordonnateur et la mise en œuvre des délégations de gestion.

2.1 LES ACTEURS DE LA GESTION BUDGETAIRE

2.1.1 Le ministre

Conformément à l'article 74 du décret GBCP, « *les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, pour les crédits mis à leur disposition* ».

Le ministre est désigné par le décret relatif à la composition du Gouvernement. Un décret d'attribution définit ensuite le périmètre des politiques publiques dont il a la responsabilité et les services dont il dispose. La loi de finances initiale détermine les emplois alloués à chaque ministre. Le décret de répartition détermine les crédits ouverts pour chaque programme et le ministre qui en est l'ordonnateur principal.

Conformément à l'article 63 du décret GBCP, le terme « *ministère* » désigne « *l'ensemble des programmes dont les crédits sont mis à la disposition du même ministre, ainsi que, le cas échéant, le plafond d'autorisations d'emplois qui lui est attribué* ».

Sous réserve de l'intervention d'une loi de finances rectificative, la mise à disposition des crédits effectuée sur la base des décrets de répartition de la loi de finances initiale vaut pour l'ensemble de l'année ».

Les documents de gestion présentés ci-après sont établis pour chaque ministère.

Le plus souvent l'organisation gouvernementale et l'organisation budgétaire recouvrent les mêmes périmètres. Mais, il est possible, au plan des principes, d'établir une distinction entre la notion de périmètre des portefeuilles ministériels au sens du décret d'attribution et celle de périmètre budgétaire du ministère au sens de la LOLF (article 7) et de la loi de finances. Cette distinction trouve notamment sa traduction dans les programmes supports partagés par plusieurs ministres (exemple : ministère du travail et ministère de la santé), qui permettent de mutualiser les fonctions identifiées à l'article 3-8 du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

2.1.2 Le responsable de la fonction financière ministérielle

Dispositions normatives

L'article 69 du décret GBCP définit les attributions du responsable de la fonction financière ministérielle, désigné par le ministre.

Le responsable de la fonction financière ministérielle « *coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget* ».

Sans préjudice d'autres fonctions que peut lui confier son ministre, il :

- 1° « *collecte les informations budgétaires et comptables et en opère la synthèse* » ;
- 2° « *s'assure de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et comptable et veille à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information propres à son ministère* » ;
- 3° « *valide la programmation effectuée par les responsables de programme et il en suit la réalisation* » ;
- 4° « *établit, en liaison avec les responsables de programme, le document de répartition initiale des crédits et des emplois* » et le « *document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel* » ;
- 5° « *propose au ministre, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses et des autorisations d'emplois ainsi que les mouvements de crédits entre programmes* » ;
- 6° « *coordonne l'élaboration des projets et rapports annuels de performances* » ;
- 7° « *veille, en liaison avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles* » ;
- 8° « *s'assure de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que, le cas échéant, de comptabilité analytique.* »

Il exerce ses missions en lien avec les responsables de programme et, le cas échéant, le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines qui communique les éléments relatifs à la stratégie ministérielle des ressources humaines.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable de la fonction financière ministérielle doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

2.1.3 Le responsable de programme

L'article 70 du décret GBCP définit les attributions du responsable de programme, désigné par le ministre.

Le responsable de programme :

- « *établit le projet annuel de performances* » et y présente « *les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés* » ;
- « *définit le périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en désigne les responsables* » ;
- propose à la validation du responsable de la fonction financière ministérielle, la nomenclature d'activités de son programme ;
- le cas échéant dans le respect de directives ministérielles, organise le dialogue de gestion et établit une charte de gestion ;
- dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables des budgets opérationnels de programme :
 - o « *établit la programmation budgétaire par activité* », qu'il soumet au contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;

- « *décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme* » ;
- « *détermine les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois que, sous réserve des compétences des préfets, il met à la disposition de ces responsables* » ;
- « *établit le rapport annuel de performances* ».

Il veille au respect des règles de la gestion budgétaire par les acteurs qui interviennent dans l'exécution du programme, particulièrement les dispositions relatives aux règles d'ouverture et de consommation en AE et en CP.

Il établit notamment deux comptes-rendus de gestion adressés au responsable de la fonction financière ministérielle et au contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable de programme doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

2.1.4 Le responsable de budget opérationnel de programme

Les attributions du responsable de budget opérationnel de programme sont définies à l'article 71 du décret GBCP.

Le responsable de BOP propose au responsable de programme la programmation des crédits et des emplois du budget opérationnel de programme. Cette programmation, discutée dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le responsable de programme et le responsable de BOP, est présentée dans le document du budget opérationnel de programme.

Le responsable de BOP arrête la répartition des crédits du BOP entre les unités opérationnelles et met ces crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois à la disposition de leurs responsables.

En cours de gestion, le responsable de BOP est chargé de piloter l'exécution du BOP et d'assurer la bonne articulation entre les orientations données par le responsable de programme et l'exécution budgétaire des responsables d'UO.

Il veille au respect des règles de la gestion budgétaire par les acteurs qui interviennent dans l'exécution du BOP, particulièrement les dispositions relatives aux règles de consommation en AE et en CP (engagement à hauteur du montant ferme, respect des cas définis pour les dépenses sans engagement préalable et la réutilisation d'AE d'années antérieures rendues disponibles par un retrait d'engagement ou un retrait d'affectation, etc.).

Au niveau territorial, il est l'interlocuteur du contrôleur budgétaire en région pour la programmation, le suivi de la gestion et de l'exécution des crédits du BOP. Il établit notamment deux comptes-rendus de gestion adressés au responsable de programme et au contrôleur budgétaire.

Il rend compte au responsable de programme de l'exécution du budget opérationnel de programme ainsi que des résultats obtenus.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable de budget opérationnel de programme doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

2.1.5 Le responsable d'unité opérationnelle

En application de l'article 72 du décret GBCP, le responsable d'unité opérationnelle (RUO) « *prescrit l'exécution des recettes et des dépenses de cette dernière et en rend compte au responsable du budget opérationnel de programme* ».

Dans le cadre de la gestion budgétaire, le responsable d'unité opérationnelle est le seul acteur qui dispose du rôle de prescription des recettes et des dépenses. Il peut déléguer la gestion de ce rôle à un autre acteur (un autre RUO, un centre de services partagés, etc.) mais conserve la responsabilité des actes pris. Les recettes et les dépenses doivent être assignées sur un compte public. Les dépenses doivent être contrôlées le cas échéant par un contrôleur budgétaire.

En application de l'article 73 du décret GBCP, le responsable d'unité opérationnelle doit disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

2.1.6 Le contrôleur budgétaire

Les missions du contrôleur budgétaire sont définies à l'article 87 du décret GBCP. Son contrôle « porte sur l'exécution des lois de finances et a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la programmation (...) et de la gestion en cours, au regard des autorisations budgétaires, ainsi que la qualité de la comptabilité budgétaire. Il concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques encourus, ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques. »

En application de l'article 88 du décret GBCP, le contrôle budgétaire des services centraux d'un ministère est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Un même contrôleur budgétaire et comptable ministériel peut être placé auprès de plusieurs ministres. Il reste sous l'autorité du ministre chargé du budget.

Le contrôle budgétaire des services déconcentrés de l'État est exercé par le directeur régional des finances publiques.

Pour le ministère chargé de la défense, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel exerce le contrôle budgétaire de toutes les dépenses du ministère, y compris les dépenses à l'étranger.

Pour les régions d'outre-mer, le directeur régional des finances publiques exerce le contrôle budgétaire des services déconcentrés de l'État. Pour les autres collectivités, le contrôle budgétaire est exercé, pour les dépenses assignées sur sa caisse, par :

- le directeur de la direction des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie ;
- le directeur de la direction des finances publiques de la Polynésie française ;
- le directeur de la direction des finances publiques de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- le directeur de la direction des finances publiques des îles Wallis et Futuna ;
- aux Terres australes et antarctiques françaises, le directeur régional des finances publiques de la Réunion.

Pour les dépenses à l'étranger autres que celles du ministère de la défense, le contrôle budgétaire est exercé par le directeur de la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel est assisté par le chef du département du contrôle budgétaire, membre du contrôle général économique et financier ou expert de haut niveau, placé sous son autorité.

Le directeur régional des finances publiques est assisté par le contrôleur budgétaire en région, membre du contrôle général économique et financier, expert de haut niveau ou administrateur des finances publiques, placé sous son autorité.

2.1.7 La direction du budget

Les missions de la direction du budget sont définies par le décret n° 2007-447 du 27 mars 2007 modifié et l'arrêté du 27 mars 2007 modifié. Elles comprennent notamment :

- la définition de la politique des finances publiques, de la politique budgétaire de l'État ainsi que des outils de pilotage de ces politiques ;
- la programmation pluriannuelle de mise en œuvre de ces politiques et la proposition, à ce titre, d'évolutions de politiques publiques compatibles avec cette programmation ;
- l'élaboration des lois de finances, le suivi et pilotage de l'exécution du budget de l'État, le suivi des besoins ou capacités de financement des administrations publiques ;

- la définition des principes relatifs aux outils de budgétisation et aux règles de consommation des crédits inscrits en lois de finances ;
- l'amélioration de la performance de la gestion de l'État et des organismes contrôlés par lui ;
- la coordination et le contrôle de l'action des contrôleurs budgétaires ;
- l'établissement et la méthodologie du contrôle et de l'audit internes budgétaires.

2.1.8 Le préfet

En application de l'article 75 du décret GBCP et dans les conditions prévues par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, le préfet est ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Pour les services placés sous son autorité, le préfet de région est désigné responsable de BOP par les responsables de programme concernés. La liste des BOP territoriaux placés sous la responsabilité du préfet de région est présentée en illustrations de cette partie du recueil. Comme le définit la réglementation en matière de délégation, les chefs des services placés sous l'autorité du préfet auront toujours vocation à recevoir de ce dernier délégation de signature des qualités de responsable de BOP, responsable d'UO et d'ordonnateur secondaire.

Après avis des chefs de services déconcentrés concernés et présentation au comité de l'administration régionale, le préfet de région arrête la répartition des crédits mis à disposition entre les UO des BOP gérés par les services placés sous son autorité.

Le préfet s'assure de la prise en compte par les services déconcentrés des administrations civiles de l'État des objectifs inscrits dans les projets annuels de performances. À ce titre, il est le garant de la mesure des résultats obtenus. Celle-ci est appréciée à partir des éléments produits par ces services et destinés aux rapports annuels de performances.

2.1.9 Le centre de services partagés

En application de l'article 76 du décret GBCP, « un ordonnateur peut confier au responsable d'un centre de services partagés tout ou partie de l'exécution des opérations lui incombant ».

Un centre de services partagés (CSP) désigne une structure spécialisée dans le traitement pour le compte d'un ou plusieurs ordonnateurs des opérations de gestion budgétaire et comptable particulièrement dans les applications du système d'information financière de l'État.

Les opérations qu'un ordonnateur peut confier sont relatives :

- à la saisie de la programmation budgétaire des crédits dans Chorus ;
- à la mise à disposition des crédits ;
- à l'exécution des recettes et des dépenses.

Lorsque le responsable du CSP est placé dans la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, il exécute les opérations pour le compte et sous la responsabilité de l'ordonnateur sur le fondement d'une délégation de sa signature. Lorsqu'il se situe en dehors de la chaîne hiérarchique de l'ordonnateur, le CSP bénéficie d'une délégation de gestion établie conformément aux dispositions du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

Dans le cadre de la délégation de gestion, l'ordonnateur et le centre de services partagés doivent établir un contrat de service qui définit les responsabilités, les engagements et le niveau de service auquel les deux parties s'engagent.

Afin d'éviter une multiplication des actes de délégation de la part de tous les ordonnateurs au profit desquels travaille un même CSP, le ministre, en tant qu'ordonnateur principal et chef de l'administration de son ministère, peut inscrire expressément dans les textes d'organisation des services centraux concernés que sont confiés à un CSP :

- l'exécution des recettes et des dépenses des RUO ;

- la saisie dans Chorus de la programmation ;
- la mise à disposition des crédits d'un programme ou d'un BOP.

Les textes d'organisation définissent explicitement les services pour le compte desquels le CSP intervient, les responsables de ces services étant désignés RPROG, RBOP et/ou RUO et disposant d'une délégation de signature de l'ordonnateur principal.

Par ailleurs, à défaut d'être nommé sur l'un des postes cités à l'article 1^{er} du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, les agents du CSP, qui réalisent les opérations prévues à l'article 11 du décret GBCP, doivent bénéficier :

- soit d'une subdélégation expresse de signature de leur supérieur si celui-ci est nommé sur l'un des postes cités au 1° ou 3° de l'article 1^{er} du décret n° 2005-850 ;
- soit d'une délégation expresse de signature de l'ordonnateur principal.

2.1.10 Le comptable public

En application de l'article 77 du décret GBCP, « *sous l'autorité du ministre chargé du budget, les comptables publics exécutent toutes opérations de recettes et de dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, toutes opérations de trésorerie et, d'une manière générale, toutes autres opérations financières incombant à l'État* ».

Le comptable public procède au paiement après ordre de payer adressé par l'ordonnateur. En application des articles 19 et 20 du décret GBCP, il est tenu d'assurer le contrôle notamment des éléments ayant une incidence sur la sincérité et la qualité de la comptabilité budgétaire :

- la qualité de l'ordonnateur ;
- l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements lorsqu'il est requis.

Un service facturier (SFACT) peut être créé. Il est placé sous l'autorité du comptable public. Ce service est notamment chargé de la réception des factures et de leur traitement dans Chorus. Ce mode d'organisation doit donner lieu à l'établissement d'un contrat de service entre le SFACT, le centre de services partagés et, le cas échéant, les services prescripteurs. Ce document formalise le périmètre fonctionnel du service facturier ainsi que les obligations respectives des parties.

2.2 LA QUALITE D'ORDONNATEUR DES ACTEURS DE LA GESTION BUDGETAIRE

Aux termes des articles 10, 11 et 155 du décret GBCP, les ordonnateurs « *prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses* », « *constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer* », « *engagent, liquident et ordonnancent les dépenses* » et « *le cas échéant, assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits* » et sont chargés « *de la comptabilité des affectations, des autorisations d'engagement et des autorisations d'emplois* ».

L'article 73 du décret GBCP indique que les acteurs de la gestion budgétaire (RFFIM, RPROG, RBOP, RUO) doivent disposer de la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaire d'une délégation de signature d'un ordonnateur.

Pour l'État, seuls disposent de la qualité d'ordonnateur :

- les ministres, ordonnateurs principaux selon l'article 74 du décret GBCP ;
- les ordonnateurs secondaires, qui agissent en vertu d'une délégation de pouvoir des ordonnateurs principaux.

Selon l'article 75 du décret GBCP, il s'agit :

- des quatre catégories d'agents publics bénéficiaires de cette qualité :

- le préfet, pour les services déconcentrés des administrations civiles de l'État, dans les conditions prévues par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié ;
- l'ambassadeur, pour les administrations de l'État dans le pays où il est accrédité ;
- sauf disposition législative contraire, le président d'une autorité administrative indépendante ;
- le responsable d'un service à compétence nationale prévu au premier alinéa de l'article 2 du décret n° 97-464 du 9 mai 1997 ;
- le cas échéant, d'autres catégories d'agents publics auxquelles cette qualité a été conférée par décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, un ordonnateur, principal ou secondaire, peut déléguer sa signature sur le fondement de l'article 10 du décret GBCP. Lorsqu'elle est consentie par un acte exprès, cette délégation doit être nominative et publiée.

La signature d'un ordonnateur principal peut également être déléguée de manière tacite et automatique en application du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005. Cette délégation, non nominative, permet à son bénéficiaire de signer l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous son autorité. Dans ce cas, le délégataire dispose de la qualité d'ordonnateur dès lors que :

- il est nommé sur l'une des fonctions citées aux 1° à 4° de l'article 1^{er} du décret de 2005 ;
- le texte d'organisation du service à la tête duquel il est placé utilise une ou plusieurs attributions financières confiées par le décret GBCP aux acteurs de la gestion publique.

Au niveau territorial, pour les services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet, les chefs de service doivent recevoir délégation de signature de ce dernier pour exercer les fonctions de RBOP ou de RUO.

2.3 LES DELEGATIONS DE GESTION

Le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 autorise la mise en place de délégation de gestion entre services de l'État.

La délégation de gestion est un acte par lequel un service, le « délégant », donne à un autre service, le « délégataire », le pouvoir de réaliser des prestations, pour son compte et en son nom. Elle ne dessaisit donc pas le délégant de sa responsabilité.

Un délégataire peut ainsi se voir confier la réalisation de prestations par un ou plusieurs délégants.

Une délégation de gestion ne peut pas être établie avec un service d'une personne morale autre que l'État.

Champ d'application

La délégation de gestion est conclue pour une durée limitée éventuellement reconductible en vue de la réalisation d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement des missions du service délégant. Elle porte donc sur des actes de gestion courante et non sur la mise en œuvre de l'ensemble d'une politique. En cas de transfert d'activités pérenne, une modification juridique des attributions des services concernés, et le cas échéant sa traduction budgétaire, doit être privilégiée plutôt que le renouvellement d'une délégation de gestion.

La délégation peut être limitée à la réalisation de simples actes n'emportant pas de conséquence juridique ou financière directe (réalisation d'une étude, mise en place d'un guichet unique ou d'une procédure) ou, au contraire, s'étendre à des actes engageant juridiquement et financièrement l'État (recrutements, marchés, conventions, baux).

Les actes susceptibles d'être réalisés par le délégataire sont ceux qui s'avèrent indispensables à l'exécution de la délégation. Des délégations de gestion peuvent être conclues en matière de :

- Gestion de personnels : la délégation de gestion peut porter par exemple sur des actes d'administration tels que l'organisation du recrutement (concours), la gestion des absences et

des positions, la gestion de la paie. Elle est l'instrument à privilégier lorsque des agents appartenant à un corps unique sont affectés dans plusieurs ministères (administrateurs de l'INSEE, conservateurs du patrimoine, gendarmes). Elle peut également permettre de faciliter les mobilités interministérielles.

- Gestion de biens : la délégation de gestion peut porter sur la gestion d'immeubles, la gestion d'un parc automobile ou d'un parc informatique.
- Gestion d'achats : la délégation de gestion peut porter sur l'achat de biens pour le compte d'un ou plusieurs délégants.
- Gestion de procédures : la délégation de gestion peut porter sur la mise en œuvre d'une procédure spécifique (réception et instruction de dossiers de demandes de subventions) ou d'un dispositif particulier (réalisation d'une action de communication commune à plusieurs services).
- Réalisation de travaux : la délégation de gestion peut porter sur la construction, l'entretien ou la maintenance d'un immeuble ou concerner un ensemble de travaux relatifs à un parc immobilier.

Les principes de mise en œuvre

La délégation de gestion ne peut en aucun cas remettre en cause les compétences du délégant ni les principes énoncés par la LOLF. Elle ne peut notamment pas conduire à mettre en œuvre une fongibilité des crédits entre les programmes.

La délégation de gestion est formalisée par un document écrit, publié au bulletin officiel du ministère ou au recueil des actes administratifs. Elle décrit :

- l'objet de la délégation ;
- les plafonds de crédits prévus pour l'exécution de la prestation et les obligations des parties ;
- la durée et les conditions éventuelles de reconduction ;
- la mention du service délégataire qui assume le cas échéant la fonction d'ordonnateur ;
- les conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation.

Dans le cas où la délégation comporte plusieurs délégants, un document est établi entre chaque délégant et le délégataire.

La délégation de gestion ne peut donner lieu à une quelconque rémunération du délégataire par le délégant. Elle n'est pas non plus un outil de facturation interne.

Le délégant reste responsable des actes passés par le délégataire. Vis-à-vis des tiers, le document établi par les services représentant une même personne morale est sans effet en matière de responsabilité. En cas de faute dans l'exécution de la délégation, c'est la responsabilité du délégant qui est engagée et non celle du délégataire sauf en cas de faute lourde et personnelle de ce dernier. De même, les irrégularités commises par un délégataire dans le cadre de la délégation peuvent être poursuivies devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Toutefois, il convient de signaler qu'en matière pénale l'existence d'une délégation n'interdit pas au juge répressif de rechercher la responsabilité pénale du délégant ou du délégataire à raison d'actes personnels caractérisant sa participation à une infraction pénale.

Dans les conditions prévues par la délégation de gestion, le délégataire élabore un compte-rendu de gestion. Il rend compte de sa gestion au délégant afin que celui-ci puisse intégrer les éléments dans son rapport annuel de performances. Le compte-rendu de gestion doit être effectué au minimum au terme de la délégation.

La délégation de gestion des crédits

En matière de gestion des crédits, la délégation de gestion « peut prévoir que le délégataire est chargé de la gestion de crédits. Dans ce cas, il exerce la fonction d'ordonnateur pour le compte du délégant. Ce document peut prévoir que le délégataire exerce la fonction d'ordonnateur de recettes pour le compte du délégant. Un exemplaire du document est transmis au comptable assignataire des

dépenses du délégant ainsi qu'au contrôleur budgétaire placé auprès de lui » (article 4 du décret n° 2004-1085). La délégation de gestion doit être transmise aux contrôleurs budgétaires concernés pour information ou signature (cf. infra).

Ce mode de gestion doit être privilégié pour limiter les décrets de transferts ou de virements. En cas de changement de périmètre ministériel dans le courant de l'année civile, il permet notamment d'assurer la continuité de l'exécution des crédits conformément au décret de répartition des crédits ouverts en loi de finances.

La délégation de gestion peut également être utilisée pour les crédits de personnel dans le cas de la mise à disposition d'agents entre deux services. Le service qui met à disposition des agents (service délégant) peut imputer le coût directement sur l'UO du service qui reçoit ces agents (service délégataire). La délégation de gestion permet alors d'éviter un transfert budgétaire ou la mise en œuvre d'un rétablissement de crédits, procédure complexe qui n'est pas forcément réalisée au titre de l'année pour laquelle la mise à disposition est intervenue.

Le délégataire a un accès direct aux crédits du délégant dans le système d'information financière de l'État. Les opérations effectuées par le délégataire s'imputent sur la comptabilité du délégant. Le délégataire dispose cependant d'un accès restreint aux informations budgétaires du délégant. Il n'a accès qu'aux informations nécessaires à l'accomplissement de la délégation.

Le délégataire engage, liquide et ordonnance les crédits dans les limites fixées par le délégant. La délégation de gestion précise le montant plafond des crédits alloués au délégataire pour la mise en œuvre de la délégation.

Le service délégant doit être bénéficiaire de la délégation d'un ordonnateur. La délégation de gestion précise les modalités de contrôle budgétaire. Le contrôleur budgétaire de la dépense exécutée par le délégataire est par défaut celui du délégataire. Toutefois, sur accord des contrôleurs budgétaires du délégant et du délégataire, ce principe peut être modifié par une mention expresse dans la délégation de gestion et sa signature par les deux contrôleurs budgétaires concernés. Cette modification du contrôleur budgétaire est possible uniquement entre contrôleurs budgétaires et comptables ministériels ou entre contrôleurs budgétaires en région.

Sauf exception, l'ensemble des ordres de payer et de recouvrer émis par les ordonnateurs secondaires ayant conclu une délégation de gestion est assigné sur le comptable de l'ordonnateur délégataire. Lorsque le chef du service délégataire n'était pas préalablement ordonnateur et ne bénéficiait pas, à ce titre, pas d'une assignation comptable, ces actes peuvent rester assignés sur le comptable de l'ordonnateur délégant. L'assignation de ces ordres de payer et de recouvrer est fixée par le ministre chargé du budget (direction générale des finances publiques).

3 LA REPARTITION DES CREDITS ET DES EMPLOIS

3.1 LE DECRET DE REPARTITION

En application de l'article 44 de la LOLF, « *dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :*

1° *Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;*

2° *Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »*

En cas de modification du gouvernement en cours d'année, le décret de répartition n'est pas modifié.

3.2 LE DOCUMENT DE REPARTITION INITIALE DES CREDITS ET DES EMPLOIS (DRICE)

L'article 67 du décret GBCP fixe l'établissement par chaque ministère d'un « *document de répartition initiale des crédits et des emplois qui présente pour chaque programme :*

- *La répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts en loi de finances initiale, nets de la réserve mise en œuvre en application de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 ;*

- *Le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année, sous forme de reports, fonds de concours, attributions de produits et autres mouvements ainsi que la répartition de ces crédits entre les budgets opérationnels de programme.*

Ce document indique également, le cas échéant, la répartition du plafond d'autorisation d'emplois entre les programmes. »

Le responsable de la fonction financière ministérielle établit le DRICE en liaison avec le responsable de programme et le cas échéant avec le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines.

Il transmet pour visa ce document au contrôleur budgétaire et comptable ministériel à compter du 1^{er} décembre N-1 et au plus tard à une date déterminée en accord avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Ce dernier doit délivrer son visa avant le 10 janvier.

Si le DRICE a été communiqué avant la publication du décret de répartition des crédits ouverts en loi de finances, le responsable de la fonction financière ministérielle transmet au contrôleur budgétaire et comptable ministériel une version actualisée établie dans les mêmes formes que le document initial, le premier jour ouvré suivant la publication du décret, dans l'hypothèse où le décret modifie les données du DRICE.

Mise en œuvre de la réserve de précaution

Le principe et les modalités de calcul de la réserve de précaution sont présentés dans la partie « Ouverture des autorisations budgétaires » du recueil.

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois applique le taux de mise en réserve fixé par le ministre du budget dans le respect des lois de programmation et de finances en vigueur.

Seules les majorations de crédits à caractère non reconductible au titre des amendements gouvernementaux de 2^{ème} délibération à l'Assemblée nationale et au Sénat sont soustraites de la LFI dans le calcul de la mise en réserve. Ceci permet d'éviter de soumettre à la mise en réserve les majorations de crédits décidées à titre non reconductible par les commissions des finances des deux assemblées, ainsi que les augmentations de crédits votées par le Parlement.

Il est donc obligatoire d'identifier dans le DRICE la portée des amendements (majoration/minoration), leur origine (parlementaire/gouvernementale), leur caractère reconductible ainsi que le calendrier de leur adoption (1^{ère} / 2^{ème} délibération) afin de calculer l'assiette de la réserve de précaution.

Les ressources à répartir

La répartition initiale des crédits et des emplois distingue les ressources en AE, CP et ETPT. Les crédits en AE / CP distinguent les dépenses de personnel des autres dépenses, en précisant la part qui contribue au CAS pensions.

Les ressources comprennent :

- les crédits disponibles ;
- les crédits dont l'ouverture est certaine ;
- les crédits dont l'ouverture est attendue.

Les crédits disponibles correspondent aux crédits ouverts en loi de finances (crédits inscrits au PLF, amendements et détail de leur répartition) après application du taux de réserve et prise en compte d'un taux modulé au titre des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs⁴.

Les crédits dont l'ouverture est certaine sont ceux pour lesquels la date d'ouverture et le montant sont déjà connus, sur la base si possible de pièces justificatives : reports anticipés, attributions de produits, fonds de concours, virements, transferts...

⁴ Article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 : « L'application du taux de mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public. »

Les crédits dont l'ouverture est attendue correspondent aux crédits dont l'ouverture est probable mais qui n'ont pas été comptabilisés au sein des mouvements certains, du fait d'une incertitude sur la date de leur ouverture, ou de leur montant exact. Exemples : reports (avec ou sans les AE affectées non engagées, avec ou sans les fonds de concours), attributions de produits, virements, transferts, etc.

Le plafond ministériel d'autorisations d'emplois est fixé par la loi de finances de l'année. Le total des autorisations d'emplois, réparties le cas échéant entre les programmes du ministère, doit donc correspondre à ce plafond législatif fixé par ministère.

L'actualisation des crédits, des emplois et de leur répartition

En cours d'exercice, les ressources en crédits et emplois du DRICE et leur répartition sont actualisées par le responsable de la fonction financière ministérielle, en liaison avec les responsables de programme et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines.

La répartition actualisée des crédits et des emplois est transmise au contrôleur budgétaire et comptable ministériel dans les cas suivants :

- à l'appui des comptes-rendus de gestion ;
- en cas de modification significative, en cours d'exercice, des emplois et crédits ouverts ou attendus, ou de la répartition de la réserve de précaution ;
- en cas de modification significative de l'allocation des ressources entre les budgets opérationnels de programme.

Dès réception, le CBCM en informe les contrôleurs budgétaires en région concernés.

La répartition entre les BOP et les UO

Comme le définit l'article 67 du décret GBCP, le DRICE présente la répartition des ressources entre BOP en distinguant les crédits disponibles, les crédits certains et les crédits attendus. Cette répartition des ressources entre BOP permet ainsi au responsable de programme de notifier les plafonds de dépenses aux responsables de BOP.

En sus de la réserve de précaution obligatoire, le responsable de programme peut décider de réserver à son niveau une partie des crédits qu'il pourra mettre à disposition d'un BOP en cours de gestion. Le DRICE indique le montant de ces crédits non répartis qui ne seront, par conséquent, pas initialement mis à disposition des responsables de BOP.

Le responsable de la fonction financière ministérielle peut répartir les ETPT entre les BOP de manière indicative dans le DRICE.

La répartition des ressources entre les BOP est notifiée par le RPROG ou le RFFiM à chaque responsable de BOP au plus tard fin décembre de l'année qui précède la gestion.

Si la répartition des ressources est modifiée, une nouvelle notification est adressée aux RBOP concernés dans les meilleurs délais.

À partir de cette notification, le responsable de BOP détermine la répartition des ressources entre les UO. Il la notifie aux responsables d'UO.

4 LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE

L'article 66 du décret GBCP indique que « pour chaque programme, il est procédé à une programmation ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus. Cette programmation est accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année ».

Elle est effectuée selon un référentiel propre à chaque ministère.

La programmation budgétaire par activité est établie, actualisée et validée dans le système d'information financière uniquement pour les dépenses autres que celles de personnel.

4.1 LES PRINCIPES D'ETABLISSEMENT DE LA PROGRAMMATION

Dispositions normatives

Conformément à l'article 70 du décret GBCP, la programmation est établie par le responsable de programme en s'appuyant sur les propositions des responsables de budgets opérationnels de programmes.

L'article 69 du décret GBCP indique qu'elle est validée par le responsable de la fonction financière ministérielle, qui s'assure de sa soutenabilité et de sa correcte prise en compte dans le système d'information financière de l'État.

Dans le respect des directives du responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme peut décliner la programmation entre les unités opérationnelles en liaison avec les responsables de ces unités.

L'article 66 du décret GBCP précise que la programmation « est établie pour deux ans au moins et fait l'objet d'une actualisation au moins annuelle » et qu'il « est rendu compte de son exécution au cours de la gestion ».

Elle est établie, validée et transmise au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 15 février sauf dérogation accordée par ce dernier.

Les ressources à programmer

La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures.

La programmation des crédits hors dépenses de personnel est réalisée par activité du référentiel de programmation ministériel et / ou, en accord avec la direction du budget, à un niveau de regroupement d'activités de ce référentiel⁵.

La programmation doit intégrer les montants, nets de la réserve de précaution, inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois ou l'actualisation de cette répartition, au titre des crédits disponibles et de ceux dont l'ouverture est certaine et en tenant compte des rétablissements de crédits à venir.

Le cas échéant, les crédits dont l'ouverture est attendue peuvent être programmés⁶.

La programmation distingue les crédits prévus pour les dépenses obligatoires, les dépenses inéluctables et les autres dépenses telles que définies à l'article 95 du décret GBCP : « *les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu.*

Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services. »

Les dépenses qui ne relèvent ni des dépenses obligatoires ni des dépenses inéluctables sont indiquées en tant qu'autres dépenses.

Les montants des rétablissements de crédits de l'année sont identifiés pour mémoire dans les documents de gestion.

La pluri-annualité

L'article 66 du décret GBCP indique que la programmation budgétaire par activité doit être réalisée sur deux ans au moins.

⁵ Cf. illustration sur la nomenclature d'activités de la partie du recueil relative aux nomenclatures.

⁶ L'attribut « priorités » de la programmation dans Chorus peut être utilisé pour distinguer ces crédits supplémentaires.

Dans le cadre du budget triennal, les responsables de programme doivent indiquer aux responsables de BOP un montant prévisionnel de crédits et d'autorisations d'emplois.

La programmation pluriannuelle devra être réalisée à partir de ce montant prévisionnel auquel s'ajoute la prévision de consommation des AE affectées non engagées. La programmation pluriannuelle s'appuiera sur les échéanciers de CP.

La programmation peut être réalisée sur des niveaux différents de la nomenclature d'activités pour la première année et les années suivantes.

L'actualisation de la programmation budgétaire par activité

La programmation est actualisée :

- deux fois par an, à l'appui des comptes-rendus de gestion, avant le 15 mai et le 15 septembre, sauf dérogation accordée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;
- lorsque l'actualisation de la répartition ministérielle des crédits et des emplois modifie les crédits d'un programme ;
- en cas de modification significative de l'allocation des ressources entre les BOP.

Le responsable de programme actualise la programmation à l'appui des propositions des responsables de BOP. Elle est validée par le responsable de la fonction financière ministérielle avant transmission, le cas échéant, du compte-rendu de gestion au contrôleur budgétaire.

4.2 LA PROGRAMMATION AU NIVEAU DU PROGRAMME

La programmation au niveau du programme repose sur les documents suivants :

1. le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel ;
2. le document retraçant la programmation des autres crédits.

Les dispositions normatives précisent les éléments que ces documents doivent comporter. Les maquettes de ces documents peuvent toutefois être adaptées avec l'accord du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

4.2.1 Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)

Conformément à l'article 68 du décret GBCP, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) présente pour chaque programme :

« 1° les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties des personnels rémunérés au titre du programme ;

« 2° les prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois ;

« 3° les prévisions de dépenses de personnel, incluant une évaluation de l'incidence des mesures statutaires et indemnitaires prévues en faveur des agents.

Ce document comporte en outre les perspectives d'évolution des données mentionnées ci-dessus pour l'année suivante.»

Le cas échéant, les perspectives d'évolution pour l'année suivante sont présentées de manière agrégée.

La programmation dans le DPGECP n'est pas présentée par activité, à la différence de la programmation des crédits hors titre 2 établie au programme et au BOP.

Conformément à l'article 69 du décret GBCP, le DPGECP est établi par le responsable de la fonction financière ministérielle, en liaison avec les responsables de programmes et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines.

Le DPGCEP est transmis pour visa au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 15 février, sauf dérogation accordée par celui-ci.

Il est accompagné d'une note qui présente notamment les risques éventuels d'insoutenabilité des dépenses de personnel, de non-respect du plafond d'emplois ou de la variation des effectifs exprimés en équivalent temps plein présentée dans les projets annuels de performances, les mesures correctrices envisagées ainsi que les perspectives d'évolution pour l'année suivante.

Pour chaque ministère, le DPGCEP est actualisé et transmis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, pour information, dans le cadre de chaque compte-rendu de gestion.

Une prévision d'exécution des crédits de personnel est transmise mensuellement au contrôleur budgétaire et comptable ministériel à compter du mois d'octobre sur la base des données de paie les plus récentes et, pour le mois de décembre, de la prévision de la liquidation de la paie de ce mois.

4.2.2 Le document de programmation du programme

Pour les dépenses autres que celles de personnel, un document de programmation du programme est établi par chaque responsable de programme et validé par le responsable de la fonction financière ministérielle, conformément aux principes d'établissement de la programmation présentés ci-dessus.

Il est transmis pour avis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 15 février, sauf dérogation accordée par celui-ci.

Il est accompagné d'une note de synthèse qui présente les déterminants de la programmation des crédits HT2 et l'articulation de celle-ci avec les résultats de l'exécution de l'année précédente, qui analyse les dépenses obligatoires et inéluctables et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de la programmation et de son exécution ainsi que les mesures correctrices.

Il est en outre accompagné d'une liste des principaux actes de gestion prévus pour l'exercice, selon des modalités précisées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel en concertation avec le responsable de la fonction financière ministérielle.

4.3 AU NIVEAU DU BOP

4.3.1 La programmation

Conformément à l'article 71 du décret GBCP, le responsable du budget opérationnel de programme établit, selon les directives du responsable de programme, la programmation des crédits du budget opérationnel de programme (BOP).

Pour les BOP territoriaux, cette présentation doit être effectuée selon la maquette du document de programmation présentée dans les illustrations. Cette maquette ne peut pas être modifiée.

Le budget opérationnel de programme présente, sur son périmètre, la programmation des crédits et des emplois. Le BOP est transmis au plus tard le 1^{er} mars au contrôleur budgétaire pour avis.

Il est accompagné d'une note de synthèse qui présente les déterminants de la programmation et l'articulation de celle-ci avec les résultats de l'exécution de l'année précédente, analyse les dépenses obligatoires et inéluctables et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de la programmation et de son exécution ainsi que les mesures correctrices envisagées. Il est en outre accompagné d'une liste des principaux actes de gestion prévus pour l'exercice. Les illustrations présentent les principaux actes de gestion qui doivent être recensés.

4.3.2 La performance

Le budget opérationnel de programme présente, sur son périmètre, une déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme.

La performance de la gestion du BOP est mesurée par le suivi d'objectifs et d'indicateurs qui sont définis en cohérence avec les objectifs et indicateurs inscrits dans le projet annuel de performances du programme et en lien direct avec les actions conduites dans le périmètre du budget opérationnel de programme.

Les objectifs du BOP peuvent être soit identiques à ceux fixés dans le projet annuel de performances, soit concourir directement à la réalisation de ces mêmes objectifs.

Les indicateurs rattachés à ces objectifs présentent, sur le périmètre du BOP, les résultats obtenus lors des exercices précédents, les résultats à atteindre au cours de l'année et, le cas échéant, les cibles pluriannuelles définies en cohérence avec celles inscrites au projet annuel de performances.

4.4 LES COMPTES-RENDUS DE GESTION

En application de l'article 98 du décret GBCP, les comptes-rendus de gestion par programme et par budget opérationnel de programme sont transmis au plus tard le 15 mai et le 15 septembre au contrôleur budgétaire sur la base des données d'exécution arrêtées au 30 avril et au 31 août, sauf dérogation accordée par celui-ci.

Le compte-rendu de gestion par programme s'appuie, sauf adaptation du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, sur :

1. l'actualisation des crédits, des emplois et de leur répartition ;
2. l'actualisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel et une prévision de leur consommation ;
3. l'actualisation du document retraçant la programmation des autres crédits et de la prévision de leur consommation ;
4. une note de synthèse qui analyse l'exécution des crédits et la prévision des crédits non consommés et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de leur exécution et les mesures correctrices envisagées.

Le compte-rendu de gestion par budget opérationnel de programme s'appuie, sauf adaptation du contrôleur budgétaire, sur :

1. l'actualisation des crédits, des emplois et de leur répartition ;
2. l'actualisation du budget opérationnel de programme retraçant la programmation des crédits HT2 et T2, et de la prévision de leur consommation ; la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance n'est pas actualisée ;
3. une note de synthèse qui analyse l'exécution des crédits et la prévision d'exécution des crédits non consommés et qui identifie les risques éventuels d'insoutenabilité de l'exécution et les mesures correctrices envisagées.

5 LE CONTROLE BUDGETAIRE

En application de l'article 88 du décret GBCP, le contrôle budgétaire est centré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances. Il a pour objet d'apprécier la soutenabilité de la programmation budgétaire et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il concourt à la prévention des risques encourus ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques.

Le contrôleur budgétaire s'assure de la qualité des éléments de la comptabilité budgétaire relevant de l'ordonnateur.

En application notamment de l'article 105 du décret GBCP, les dispositions normatives suivantes fixent les règles de contrôle *a priori* des documents de gestion et des actes de gestion, de contrôle *a posteriori*, d'analyse des circuits et procédures et les modalités d'établissement du rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Pour chaque ministère, un arrêté du ministre chargé du budget, pris après avis du ministre concerné, adapte les modalités du contrôle budgétaire définies ci-après, à l'exception de celles relatives aux services déconcentrés.

5.1 L'AVIS PREALABLE OU LE VISA

Le contrôleur budgétaire délivre son visa ou rend son avis dans un délai de quinze jours à compter de la réception des documents de gestion ou des actes qui lui sont soumis.

Si, à l'expiration de ce délai, aucun visa ou avis n'a été expressément délivré ou émis, celui-ci est réputé tacite. L'ordonnateur compétent peut utiliser les crédits ou engager la dépense conformément à son projet, sauf dans les cas où le contrôleur budgétaire a demandé, par écrit et dans le délai mentionné ci-dessus, des informations ou documents complémentaires.

Conformément à l'article L313-1 du code des juridictions financières, le non-respect des « règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis ».

Dispositions normatives

5.1.1 L'avis préalable

Dans les conditions prévues par le décret GBCP, le contrôleur budgétaire rend un avis préalable sur les documents ou les actes de gestion qui lui sont transmis.

L'article 103 du décret GBCP précise que le contrôleur budgétaire peut demander des informations complémentaires dans le délai de quinze jours dont il dispose pour rendre son avis. Dans ce cas, cette demande « a pour seul effet de suspendre le délai d'examen jusqu'à la production de ces informations ou documents. »

L'avis peut être soit favorable, soit favorable avec réserves, soit défavorable. Lorsque le contrôleur budgétaire en région envisage de rendre un avis défavorable, il en informe au préalable le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Un avis préalable défavorable du contrôleur budgétaire ne lie pas l'ordonnateur. Si celui-ci décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il doit informer par écrit le contrôleur budgétaire des motifs de sa décision.

5.1.2 Le visa

Dans les conditions prévues par le décret GBCP, le contrôleur budgétaire peut décider d'accorder ou non son visa. Le refus de visa doit être motivé.

L'article 103 du décret GBCP précise que le contrôleur budgétaire peut demander des informations complémentaires dans le délai de quinze jours dont il dispose pour accorder son visa. Dans ce cas, « un nouveau délai de quinze jours court à compter de la production des informations ou documents sollicités ».

Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur budgétaire que sur autorisation du ministre chargé du budget, saisi par le ministre concerné.

Par ailleurs, en cas de défaut ou de refus de visa d'un engagement n'ayant pas fait l'objet d'un « passer-outre », le comptable public refuse les paiements proposés au titre de cet engagement conformément aux contrôles sur la validité de la dette prescrits par l'article 20 du décret GBCP.

5.2 LE CONTROLE A PRIORI

Le décret GBCP détermine pour les documents de gestion, les cas pour lesquels le contrôleur budgétaire délivre un avis préalable ou un visa.

5.2.1 Le visa du DRICE

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE). Le document lui est transmis à compter du 1^{er} décembre de l'année précédente et au plus tard à une date déterminée avec le CBCM pour permettre le visa avant le 10 janvier.

Le visa du DRICE conditionne la mise en place effective des crédits ouverts par la loi de finances. Si le CBCM ne peut délivrer son visa avant le 10 janvier ou refuse de viser le DRICE, les crédits ouverts par loi de finances sont bloqués au niveau de chaque programme. Il saisit le ministre chargé du budget en vue de déterminer le montant des crédits pouvant être mis en place.

En application de l'article 91 du décret GBCP, le visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel porte sur :

- la cohérence de la répartition entre les BOP des crédits de chaque programme avec les crédits ouverts en loi de finances initiale ;
- la cohérence de la répartition entre les programmes des autorisations d'emplois du ministère avec le plafond d'emplois ministériel ;
- la cohérence entre les emplois alloués par programme et les crédits de personnel correspondants ;
- le caractère soutenable de la répartition des crédits mis dans la réserve de précaution.

5.2.2 Le visa du DPGECP

Conformément à l'article 92 du décret GBCP, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) qui lui est transmis au plus tard le 15 février.

Le contrôleur budgétaire délivre son visa dans un délai de quinze jours à compter de la réception du DPGECP. Lorsqu'il ne délivre pas son visa dans ce délai, il saisit le ministre chargé du budget qui peut l'autoriser à procéder au visa d'autorisations et d'actes de recrutement.

Le visa porte sur le respect du plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalent temps plein travaillé et du plafond des crédits de personnel ouverts en loi de finances.

Il porte sur la compatibilité des prévisions de recrutements avec la variation des effectifs exprimés en équivalent temps plein présentée dans les projets annuels de performances, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement.

Le visa du DPGECP est préalable au visa des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, en cas d'urgence avérée, le visa des autorisations et actes de recrutement peut intervenir préalablement à celui du DPGECP, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la variation des effectifs présentée dans ce document.

Lorsque, en cours de gestion, il apparaît des risques d'insoutenabilité des dépenses de personnel ou de non-respect du plafond d'emplois ou des prévisions d'entrées et de sorties figurant dans le DPGECP, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel peut demander une actualisation de tout ou partie de ce document, accompagnée d'une présentation des mesures correctrices envisagées.

5.2.3 L'avis sur les documents de programmation du programme et du BOP

Conformément aux articles 93 et 94 du décret GBCP, le contrôleur budgétaire rend un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes et des budgets opérationnels de programme qui relèvent de son périmètre, sauf lorsque l'avis au programme vaut avis pour les budgets opérationnels de programme centraux. La programmation figure dans les documents présentés dans les dispositions normatives 4.2 et 4.3 du présent recueil.

L'avis du contrôleur budgétaire est rendu sur la base de documents qui lui sont transmis au plus tard le 15 février pour le document de programmation du programme et le 1^{er} mars pour le document de

programmation du BOP, sauf dérogation accordée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

En application de l'article 94 du décret GBCP, « *sauf autorisation expresse du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, tant que l'avis du contrôleur budgétaire sur le budget opérationnel de programme n'est pas rendu, le responsable de ce budget ne peut consommer plus de 25 % des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus par le document de répartition initiale des crédits* ».

Pour la détermination de ce montant, il convient d'inclure les crédits disponibles et les crédits dont l'ouverture est certaine. Les crédits dont l'ouverture est attendue ne sont pas pris en compte.

L'avis du contrôleur budgétaire est motivé. Il retrace, le cas échéant, les engagements de maîtrise des dépenses souscrits par le responsable de programme ou le responsable de BOP. Il ne porte pas sur les objectifs et indicateurs de performance.

L'appréciation de la soutenabilité de la programmation porte sur :

- la couverture des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables ;
- la cohérence entre la programmation et le montant des crédits inscrits dans le DRICE ou le plafond d'emplois ministériel ;
- les conséquences budgétaires de la programmation sur les années ultérieures.

Deux situations particulières sont à considérer :

- des tensions budgétaires découlent des choix de répartition opérés au niveau du programme : l'avis est défavorable sauf si le responsable de BOP présente des propositions de limitation des engagements, auquel cas l'avis peut être favorable, avec ou sans réserves selon le degré de limitation des engagements ;
- des tensions résultent des décisions du responsable de BOP lui-même : l'avis est défavorable.

Avant d'émettre un avis défavorable, le DRFIP ou un agent placé sous son autorité, conformément à l'article 88-II du décret GBCP, en informe le CBCM compétent.

Les documents de programmation du programme et du BOP sont actualisés et transmis au contrôleur budgétaire lors des comptes-rendus de gestion. Ce dernier ne rend pas d'avis sur les documents transmis.

5.2.4 Le contrôle des actes de gestion

Pour les dépenses de personnel, en application de l'article 100 du décret GBCP, « *les autorisations et actes de recrutement ainsi que les actes de gestion des personnels peuvent être soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur budgétaire* ».

En application de cet article et en tenant compte de la qualité du contrôle interne budgétaire, « *lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire examine les projets d'autorisations et d'actes (...) au regard de la disponibilité des crédits et des emplois, des dispositions statutaires ou indemnitaires applicables, de la hiérarchie des emplois et des rémunérations au sein du ministère et de leurs conséquences budgétaires.* ».

Pour les dépenses d'une nature autre que celles de personnel, en application de l'article 99 du décret GBCP, les décisions d'engagements et les décisions d'affectation de crédits à une opération d'investissement « *peuvent, eu égard à la nature ou au montant de la dépense, être soumises au visa ou à l'avis préalable du contrôleur budgétaire* ». « *Lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire examine les projets d'actes au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation de la consommation de crédits associée et de leur compatibilité avec la programmation pluriannuelle (...), à l'exclusion de tout motif tenant à la légalité de l'acte.* »

L'article 102 du décret GBCP précise que « *dans le cadre de ses contrôles, le contrôleur budgétaire s'assure de la réalité, de l'exhaustivité, de la correcte évaluation et du bon rattachement des affectations et des engagements. Il s'assure également, en liaison avec le comptable public, de leur correcte imputation.*

Le cas échéant, il saisit l'ordonnateur, à des fins de correction, des erreurs ou insuffisances dont il a connaissance. »

L'arrêté de contrôle détermine les actes soumis au visa et ceux soumis à avis préalable.

Les modalités de contrôle des services à compétence nationale sont définies en fonction du contrôleur budgétaire désigné par le ministre du budget conformément à l'article 88-III du décret GBCP.

Les modalités de contrôle des actes des services centraux

Au regard de la qualité du contrôle interne budgétaire, de la nature des actes ou de la destination de la dépense, les décisions d'engagement de dépenses, hors dépenses de personnel, et d'affectations de crédits à des opérations d'investissement prises par les ordonnateurs des services centraux sont soumises au visa ou à avis préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel dans les conditions précisées par les arrêtés de contrôle ministériel qui définissent les modalités et les seuils de visa pour les décisions d'affectation et d'engagement. Pour ces dernières, un seuil différent peut être fixé en fonction de la nature, du programme de rattachement ou de la destination de la dépense.

Les modalités de contrôle des actes des services déconcentrés

Au regard de la qualité du contrôle interne budgétaire, de la nature des actes ou de la destination de la dépense, les décisions d'engagement de dépenses, hors dépenses de personnel, et d'affectations de crédits à des opérations d'investissement prises par les ordonnateurs des services déconcentrés sont soumises au visa ou à avis préalable du contrôleur budgétaire en région dans les conditions précisées dans le tableau suivant.

Les arrêtés de contrôle ministériel ne peuvent pas modifier ces modalités.

Les régions sont classées en trois groupes :

- Groupe I : Ile-de-France ;
- Groupe II : Aquitaine, Bretagne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord - Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes ;
- Groupe III : Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Haute-Normandie, Limousin, Picardie, Poitou-Charentes, les régions et autres collectivités d'outre-mer.

Le contrôle des dépenses à l'étranger prises en charge par la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger relèvent des modalités du groupe III.

Les seuils sont présentés TTC.

Décision	Titre et catégorie	Visa / Avis	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Engagement d'une dépense de fonctionnement	3.1	visa	500 000	250 000	150 000
Engagement d'une transaction	3.1	visa	Tous les engagements, sauf exception prévue dans les dispositions communes.		
Engagement d'une dépense d'investissement	5.1, 5.2	visa	1 000 000	500 000	200 000
Affectation de crédits à une opération d'investissement		visa	1 000 000	500 000	200 000
Engagement d'une dépense d'intervention	6.1, 6.2, 6.3, 6.4	visa	1 000 000	250 000	150 000

Décision	Titre et catégorie	Visa / Avis	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Engagement d'une dépense de dotations en fonds propres	7.2	visa	1 000 000	500 000	200 000
Affectation et engagement complémentaire	toutes	visa	Toutes les affectations et tous les engagements dès lors que l'acte initial a été visé, sauf exceptions prévues dans les dispositions communes.		
Retraits d'affectation et d'engagement	toutes	visa	Retrait d'affectation et d'engagement supérieur ou égal à 10% de l'affectation ou de l'engagement considéré et dont l'acte initial a été visé		
Notification d'un marché à bon de commande	3.1 5.1, 5.2	avis	Seuils identiques à ceux des dépenses de fonctionnement ou investissement		
Notification de subvention pour charges de service public	3.2	avis	Toutes les notifications		
Proposition de transaction	3.1	Avis	Toutes les propositions de transaction sauf exceptions prévues dans les dispositions communes.		

La dématérialisation

Le titre V de l'arrêté du 9 septembre 2013 relatif aux modalités d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des pièces justificatives et des documents de comptabilité des opérations de l'État, pris en application des articles 51, 52, 150 et 164 du décret GBCP, donne un cadre juridique à la dématérialisation du contrôle budgétaire. Ses modalités de mise en œuvre visent, par la suppression des circuits papier, en cohérence avec le cadre de la dématérialisation retenu par le comptable public et le juge des comptes, à simplifier le traitement de la dépense publique, réduire ses délais et garantir la traçabilité des opérations.

Le contrôleur budgétaire peut accepter tout type de **pièce justificative ou document sous forme dématérialisée**, qu'elle soit native ou duplicative⁷, pour l'exercice du contrôle *a priori* des décisions d'engagement et d'affectation mentionnées à l'article 99 du décret GBCP.

L'avis préalable ou le visa peut être émis par voie dématérialisée. Dès lors qu'il est formalisé dans Chorus, il dispense de la signature manuscrite du contrôleur budgétaire sur la décision d'engagement ou d'affectation dont la transmission au format papier n'a plus à être requise. S'agissant du contrôle préalable des décisions d'affectation, le contrôleur budgétaire ne peut actuellement dans Chorus que rendre un « avis favorable » ou un « avis défavorable ». Dans l'attente d'une évolution de l'outil, ce choix vaut « visa » ou « refus de visa » pour l'application des dispositions réglementaires.

Les demandes écrites d'informations ou de documents complémentaires prévues à l'article 103 du décret GBCP peuvent être adressées par le contrôleur budgétaire sous forme électronique.

⁷ L'article 3 de l'arrêté du 9 septembre 2013 distingue deux types de dématérialisation :

- la **dématérialisation dite native** consiste à produire ou à recevoir des pièces justificatives des opérations de l'État ou documents de comptabilité constitutifs des comptes des comptables publics de l'État sous forme de données ou informations numériques permettant une lecture par ordinateur et pouvant être traitées automatiquement et de manière univoque ;
- la **dématérialisation dite duplicative** consiste à reproduire et à transférer une pièce justificative des opérations de l'État ou un document de comptabilité de son support papier initial à un support informatique. Elle procède notamment de la numérisation du support initial et peut comprendre la reconnaissance, totale ou partielle, de ses caractères.

Les agents qui formalisent le visa ou l'avis préalable du contrôleur budgétaire dans Chorus doivent disposer d'une délégation de signature de sa part.

5.2.5 Le contrôle des mouvements de fongibilité asymétrique

Dans l'article 97, le décret GBCP indique que le contrôleur budgétaire émet un avis sur tout projet de répartition des 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.

En application de l'article 7-III de la LOLF, les crédits de personnel peuvent être utilisés pour abonder les autres titres. Mais les décisions prises à cet effet peuvent affecter la soutenabilité du programme.

C'est dans ce cadre que le contrôleur budgétaire donne un avis préalable sur la décision portant fongibilité asymétrique ; pour les fongibilités non techniques, cette décision ne peut intervenir qu'au terme de l'analyse de l'exécution passée et d'une nouvelle prévision d'exécution pour les mois restants de l'exercice. L'absence de besoin de crédits de titre 2 doit être démontré sur le programme concerné, mais aussi sur les autres programmes du ministère (cf. partie 5 du recueil des règles de comptabilité budgétaire relative aux crédits de personnel et aux emplois).

5.3 LE CONTROLE A POSTERIORI

Dans ses articles 101 et 105, le décret GBCP indique que « *le contrôleur budgétaire peut contrôler a posteriori des actes non soumis au visa ou avis préalable* » dont les modalités sont précisées par arrêté.

Le périmètre du contrôle *a posteriori* est identique à celui du contrôle *a priori* et concerne donc les emplois, les affectations et les engagements.

Peut faire l'objet d'un contrôle *a posteriori* tout acte de personnel, toute affectation ainsi que tout engagement validé dans le système d'information financière de l'État, même si cet engagement n'a encore fait l'objet d'aucun paiement ou n'a fait l'objet que de paiements partiels.

Le contrôle *a posteriori* concerne les actes non soumis à visa ou avis préalable. Toutefois, de façon tout à fait exceptionnelle, il peut conduire à examiner des actes ayant déjà fait l'objet d'un visa ou avis préalable, sans pour autant que le visa ou la nature de l'avis puisse être remis en cause.

Ses résultats peuvent préciser, voire modifier, les éléments d'appréciation de la soutenabilité budgétaire du BOP, notamment en matière de qualité du lien entre la programmation et la gestion des affectations et des engagements, ainsi que de soutenabilité de la gestion.

Le contrôle *a posteriori* vise également à confirmer et à élargir des constats plus généraux opérés sur des dispositifs soumis au contrôle préalable ou réalisés dans le cadre du suivi de l'exécution. Il peut notamment contribuer à la mesure de l'avancement ou de la qualité du contrôle interne budgétaire dans le ministère.

Le contrôleur budgétaire établit un programme de contrôle *a posteriori* sur la base d'une analyse de risques constatés dans l'exercice de ses missions ou lors des travaux de contrôle interne budgétaire ou dans les conclusions d'audits. Les risques identifiés peuvent porter sur la qualité de la comptabilité budgétaire tenue ou la soutenabilité de la programmation et de son exécution.

Le CBCM exerce ce contrôle *a posteriori* sur les actes des services centraux des ministères. Il peut également exercer, en lien avec les contrôleurs budgétaires des services déconcentrés de l'État, le contrôle *a posteriori* des actes émis par les services déconcentrés. Il peut proposer au contrôleur budgétaire d'un organisme d'être associé à un contrôle *a posteriori*.

Le contrôleur budgétaire en région exerce le contrôle *a posteriori* des actes émis par les services déconcentrés.

Le contrôleur budgétaire doit informer le responsable de BOP concerné par le contrôle *a posteriori* et préciser les documents demandés. Ce responsable est tenu de communiquer tous les documents nécessaires au bon accomplissement de ce contrôle au plus tard dans un délai d'un mois. Les conclusions et recommandations éventuelles du contrôle sont transmises au responsable concerné.

Celui-ci indique les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour pallier les risques ou défaillances identifiés ou corriger les erreurs ou omissions signalées.

5.4 L'ANALYSE DE CIRCUITS ET DE PROCEDURES

En application de l'article 101 du décret GBCP, le contrôleur budgétaire peut « *procéder à des analyses portant sur les circuits et procédures des dépenses des ordonnateurs* ».

Le contrôleur budgétaire établit un programme d'analyse de circuits et procédures sur la base d'une analyse de risques constatés dans l'exercice de ses missions ou lors des travaux de contrôle interne budgétaire ou dans les conclusions d'audits. Les risques identifiés peuvent porter sur la soutenabilité de la programmation et de son exécution ou sur la qualité de la comptabilité budgétaire tenue.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel peut proposer au contrôleur budgétaire d'un organisme d'être associé à une analyse de circuits et procédures.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel analyse des circuits et procédures de dépenses des ordonnateurs en lien, le cas échéant, avec les contrôleurs budgétaires en région.

Le contrôleur budgétaire arrête le déroulement des travaux en concertation avec le responsable de programme et le responsable de la fonction financière ministérielle.

Les conclusions de cette analyse sont transmises au responsable de programme et au responsable de la fonction financière ministérielle ainsi qu'à la direction du budget. Le RPROG et le RFFIM indiquent les mesures qu'ils entendent mettre en œuvre pour pallier les risques ou défaillances identifiées.

Les résultats de cette analyse contradictoire peuvent faire l'objet d'une mention dans le rapport annuel du CBCM.

5.5 LE RAPPORT ANNUEL DU CONTROLEUR BUDGETAIRE ET COMPTABLE MINISTERIEL

En l'application de l'article 7 de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, de l'article 164 - IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 et de l'article 7 du décret du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, chaque année le contrôleur budgétaire et comptable ministériel établit un rapport relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle.

Les destinataires du rapport annuel sont les suivants :

- les commissions des finances des assemblées parlementaires ;
- la Cour des comptes ;
- l'ordonnateur principal du ministère auprès duquel est placé le CBCM, le responsable de la fonction financière ministérielle ainsi que les responsables de programmes concernés ;
- le ministère chargé du budget (direction du budget et direction générale des finances publiques).

Dans son rapport annuel, le CBCM fournit aux différents destinataires une information synthétique sur la gestion et la qualité budgétaires et comptables du ministère. Le rapport annuel n'est pas un rapport d'activité spécifique au CBCM. En effet, les données qui y sont retracées concernent des informations de niveau central et déconcentré sur un périmètre ministériel.

Ce rapport est distinct des documents comptables de l'État (Compte général de l'État, balance, bilan, compte de résultat, annexe) élaborés dans le cadre de la procédure de certification prévue à l'article 58-5° de la LOLF.

L'analyse du CBCM porte sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux rattachés au ministère. Le rapport présente une analyse de la gestion des principaux opérateurs placés sous la tutelle du ministère.

Sauf exception, le CBCM présente dans son rapport le périmètre ministériel correspondant au document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) qu'il vise.

ILLUSTRATIONS

1 LES MODALITES DE DESIGNATION DES ACTEURS ET LA QUALITE D'ORDONNATEUR

1.1 LES MODALITES DE DESIGNATION DES ACTEURS

La désignation du responsable de la fonction financière ministérielle et du responsable de programme

Le ministre auprès duquel sont mis à disposition les crédits doit désigner le responsable de la fonction financière ministérielle (article 69 du décret GBCP) et les responsables de programme concernés (article 70 du décret GBCP) :

- Cette désignation s'applique d'elle-même et il n'est pas juridiquement nécessaire de la transposer ou de la répéter dans le décret d'organisation du ministère.
- Aucun formalisme particulier n'est requis pour cette décision du ministre ; des lettres de mission qui seraient adressées au RFFIM et aux RPROG pourraient être valables. Toutefois, il peut être utile de donner à cette décision une forme de publicité et certains types d'actes ministériels, comme les arrêtés, sont les mieux à même de conférer cette publicité à la décision de désignation.
- La décision de désignation est prise par le ministre en sa qualité de responsable hiérarchique de son administration. Lorsque le ministre change, elle continue à s'appliquer tant que le nouveau ministre n'a pas pris de décision différente, ce qu'il peut faire discrétionnairement et à tout moment.

Enfin, pour assurer sa permanence en dépit des changements de responsables, cette décision peut être fonctionnelle (exemples : le Secrétaire général, le Directeur des affaires financières...) et non nominative.

Il est donc recommandé que le ministre désigne le RFFIM et les RPROG relevant de son périmètre, par un arrêté non nominatif et publié au JO même si cette procédure ne s'impose pas de façon exclusive.

La désignation du responsable de budget opérationnel de programme et du responsable d'unité opérationnelle

S'agissant de la désignation des responsables de BOP et d'UO en application de l'article 70 du décret GBCP :

- Le RBOP et le RUO ne peuvent être désignés que par le RPROG.
- Cette décision peut être fonctionnelle plutôt que nominative (exemple : le préfet de la région « X », les directeurs départementaux de...).
- Une même décision peut désigner différents responsables de BOP et d'UO.
- Enfin, il s'agit d'une décision par responsable de programme concerné, sauf si une autorité administrative (ex. : Secrétaire général) est responsable de plusieurs programmes. Dans ce cas, cette dernière peut prendre une seule décision, mais en détaillant les programmes pour lesquels les RBOP et les RUO sont désignés, et en signant expressément en tant que responsable des programmes concernés.

L'acte de désignation par le responsable de programme prend la forme d'une décision publiée au bulletin officiel du ministère concerné.

Exemples d'acteurs

Fonction	Exemple d'acteurs
Ministre	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Ministre - Délégué : Cabinet, Secrétaire général
Responsable de la fonction financière ministérielle	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Secrétaire général du ministère ; Directeur des affaires financières... - Délégué : Directeur des affaires financières
Responsable ministériel de la gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Directeur des ressources humaines - Délégué : Sous-directeur en charge de la gestion prévisionnelle des effectifs
Responsable de programme	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Directeur d'administration centrale ; Secrétaire général de ministère - Délégué : Sous-directeur, chef de bureau d'administration centrale
Responsable de BOP	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Directeur d'administration centrale ; Préfet de région ; Recteur... - Délégué : Sous-directeur d'administration centrale ; Directeur d'un service territorial ; Secrétaire général d'une direction régionale...
Responsable d'UO	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Directeur, sous-directeur, chef de bureau d'administration centrale ; Préfet ou directeur d'un service territorial.... - Délégué : Chef de bureau d'administration centrale ; Secrétaire général ou chef de service en charge d'une politique publique au sein d'une direction territoriale...
Préfet	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Préfet de région, préfet de zone, préfet de département - Délégué : Secrétaire général aux affaires régionales, secrétaire général de préfecture...
Contrôleur budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> - Titulaire : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel ; Directeur régional des finances publiques - Délégué : Chef du département du contrôle budgétaire ; Contrôleur budgétaire en région

1.2 LA DESIGNATION DU PREFET COMME RESPONSABLE DE BOP

Le périmètre des services et des BOP pour lesquels le préfet de région est désigné responsable de BOP comporte l'ensemble des BOP des directions territoriales placées sous l'autorité du préfet de région sous réserve des dispositions de l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

Modalités de désignation

Les préfets doivent être désignés individuellement pour chacun des BOP dont ils ont la responsabilité.

Comme le détermine la réglementation actuelle en matière de délégation, les chefs des services placés sous l'autorité du préfet auront toujours vocation à recevoir de ce dernier délégation de signature des qualités de responsable de BOP et d'ordonnateur secondaire sur le fondement des

articles 71, 73 et 75 du décret GBCP et des articles 21 et 38 du décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

La délégation de signature permet au délégant de confier l'exercice de tout ou partie de ses attributions à un délégataire, en conservant le pouvoir de décision et la responsabilité. La délégation de signature permet donc d'assurer la bonne répartition des rôles entre le préfet de région et les chefs de services. La décision par laquelle le préfet de région délègue sa signature sera publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture de région.

Liste des BOP territoriaux placés sous l'autorité du préfet

Service	Programmes pour lesquels les BOP sont concernés ⁸
Préfecture de région / Secrétariat général pour les affaires régionales	<ul style="list-style-type: none"> - 0104 - Intégration et accès à la nationalité française - 0112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire - 0162 - Interventions territoriales de l'État - 0172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires - 0303 - Immigration et asile - 0307 - Administration territoriale - 0309 - Entretien des bâtiments de l'État - 0333 - Moyens mutualisés des administrations déconcentrées - 0723 - Contribution aux dépenses immobilières <p>Dans les régions d'outre-mer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0123 - Conditions de vie outremer - 0138 - Emploi outremer
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL ou DEAL dans les régions d'outre-mer)	<ul style="list-style-type: none"> - 0113 - Paysages, eau et biodiversité - 0135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat - 0181 - Prévention des risques - 0203 - Infrastructures et services de transports - 0205 - Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture - 0207 - Sécurité et éducation routières - 0217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF ou DAAF dans les régions d'outre-mer)	<ul style="list-style-type: none"> - 0206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation - 0215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

⁸ Les BOP listés dans le tableau ne sont pas nécessairement déclinés dans toutes les régions. Exemple : les BOP au titre du programme 205 – « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » ne concernent que les préfets coordonnateurs de façade maritime. Par ailleurs, des BOP supplémentaires existent notamment sur le programme 181 – « Prévention des risques » pour les préfets coordonnateurs de bassin.

<p>Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE ou DIECCTE dans les régions d'outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 0102 - Accès et retour à l'emploi - 0103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi - 0134 - Développement des entreprises et du tourisme
<p>Directions régionales des affaires culturelles (DRAC ou DAC dans les régions d'outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 0131 - Création - 0175 - Patrimoines - 0224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture - 0334 - Livre et industries culturelles
<p>Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS ou DJSCS dans les régions d'outre-mer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 0124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative - 0157 - Handicap et dépendance - 0163 - Jeunesse et vie associative - 0177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables - 0219 - Sport - 0304 - Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire

Services de la région Ile de France

<p>Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 0124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative - 0135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat - 0177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables - 0304 - Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire
<p>Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 0113 - Paysages, eau et biodiversité - 0181 - Prévention des risques
<p>Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 0135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat - 0203 - Infrastructures et services de transports - 0207 - Sécurité et éducation routières - 0217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
<p>Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 0206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation - 0215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

Services relevant de la compétence du préfet de zone de défense et de sécurité

Secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP)	- 0176 - Police nationale - 0216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur
Régions de gendarmerie	- 0152 - Gendarmerie nationale

BOP qui ne relèvent pas de l'autorité du préfet

Les articles 32 et 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets indiquent que certains services ou missions ne relèvent pas de l'autorité du préfet. Par conséquent, le préfet de région n'est pas responsable des BOP gérés par ces services.

L'article 32 exclut les organismes à caractère juridictionnel : juridictions administratives (programme 165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives), juridictions financières (programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières) et juridictions judiciaires (programme 101 - Accès au droit et à la justice ; 166 - Justice judiciaire). Il exclut également les services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice : services de la protection judiciaire de la jeunesse (programme 182 - Protection judiciaire de la jeunesse), service de l'administration pénitentiaire (programme 107 - Administration pénitentiaire) et services support de la Justice (programme 310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice).

Les BOP relevant des programmes gérés par le ministère de l'éducation nationale (programmes 140 - Enseignement scolaire public du premier degré ; 141 - Enseignement scolaire public du second degré ; 0214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale ; 230 - Vie de l'élève) et celui relatif à l'enseignement agricole (programme 143 - Enseignement technique agricole) ne relèvent pas de la compétence du préfet de région en raison des dispositions de l'article 33 qui excluent l'organisation de l'action éducatrice du pouvoir des préfets.

Le décret GBCP définit en effet dans son article 75 que les ordonnateurs secondaires agissent en vertu d'une délégation de pouvoir des ordonnateurs principaux. Conformément à l'article R*222-25 du code de l'éducation, le recteur tient ce pouvoir des ministres pour prendre des décisions et, à ce titre, il est ordonnateur secondaire pour le compte du ministre chargé de l'éducation nationale.

En application de l'article R442-9 du code de l'éducation, le préfet de région est toutefois ordonnateur pour les dépenses au profit des établissements d'enseignement privé (programme 139 - Enseignement privé du premier et du second degrés).

L'article 33 exclut les actions d'inspection de la législation du travail dont les moyens relèvent des BOP du programme 111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail.

L'article 33 exclut enfin les missions relatives « *au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'État et aux modalités d'établissement des statistiques* ». Il en résulte que les BOP gérés par les services de la DGFIP (programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local) et ceux des douanes (programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges) ne relèvent pas de l'autorité des préfets.

1.3 LES COMITES FINANCIERS

Au sein d'un ministère, une ou plusieurs instances peuvent être créées pour superviser et arbitrer sa gestion budgétaire, en lien avec la gestion opérationnelle, depuis sa programmation jusqu'à l'exécution des décisions. Leur nombre, leur périmètre et leur composition varient en fonction de la structure, des activités et des enjeux du ministère.

Ces instances font intervenir le Secrétaire général, le directeur des affaires financières, le responsable du contrôle interne budgétaire, le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines, les RPROG ainsi que le CBCM. Elles permettent notamment un dialogue équilibré entre les RPROG et le RFFiM, qu'il soit le Secrétaire général ou le directeur des affaires financières.

Elles évaluent la soutenabilité budgétaire de la gestion du ministère, en examinant et en assurant le suivi :

- de la programmation budgétaire et de son actualisation ;
- des projets d'affectation ou d'engagement à enjeu.

Elles concourent à la mise en œuvre et à la maîtrise des processus budgétaires et participent ainsi au dispositif de contrôle interne budgétaire.

L'instance d'arbitrage en dernier ressort est appelée dans certains ministères « comité financier ».

Ces comités financiers sont particulièrement nécessaires sur les sujets à enjeu qui nécessitent la coordination de plusieurs fonctions. C'est typiquement le cas de la gestion des emplois et de la masse salariale, mission qui implique à la fois les DAF et les DRH au sein des secrétariats généraux. Ces comités peuvent ainsi être le lieu d'examen du DRICE ou des documents de gestion (DPGECF, BOP et document de programmation du programme), avant le visa ou l'avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Dans le cadre des comptes-rendus de gestion, ces réunions sont l'occasion d'examiner la programmation et la consommation des crédits ainsi que de contrôler le respect des autorisations budgétaires.

1.4 LA DELEGATION DE LA QUALITE D'ORDONNATEUR

Délégation de signature et délégation de gestion

La délégation permet de déléguer des attributions tout en conservant *in fine* la responsabilité des actes du délégant :

- par délégation de gestion⁹ si le délégataire est hors de la chaîne hiérarchique du délégant ;
- par délégation de signature¹⁰ si les acteurs relèvent de la même chaîne hiérarchique.

Continuité des délégations en cas de changement de gouvernement

L'article premier du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement indique que la délégation de signature du secrétaire général du ministère jusqu'au niveau du sous-directeur est liée aux fonctions et prend effet à compter de la publication de l'acte de nomination (le jour suivant la publication, ou le jour à compter duquel l'acte prend effet).

Le troisième alinéa de ce même article indique ensuite explicitement que la délégation ne prend pas fin avec le changement de ministre.

La circulaire du Premier ministre du 21 septembre 2005 limite toutefois l'usage de ces délégations à l'expédition des affaires courantes, notion qui n'est pas juridiquement définie. La signature des actes de recettes et de dépenses doit donc intervenir dans ces limites.

L'article 3 du décret n° 2005-850 donne la possibilité aux détenteurs de la délégation de signature de la subdéléguer aux agents de catégorie A par un arrêté publié au JORF. Cette possibilité est étendue aux agents de catégorie B ou C pour les actes de dépenses et de recettes. La délégation ne prend fin que lorsque le délégant quitte ses fonctions et n'est donc pas affectée par un changement de ministre.

⁹ Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

¹⁰ Article 89 du décret GBCP et décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif au pouvoir des membres du gouvernement

Continuité des délégations de gestion

La délégation de gestion est un acte conclu entre deux services représentés par leurs chefs de service. En cas de modification du délégataire ou du délégant, il n'est donc pas nécessaire que la délégation de gestion soit mise à jour.

Le responsable hiérarchique de différents RUO, en tant que RPROG ou RBOP, ne peut conclure pour le compte de ses RUO une délégation de gestion avec le responsable d'un centre de services partagés. Le RUO est en effet le seul à pouvoir déléguer la réalisation des opérations prévues à l'article 11 du décret GBCP au responsable d'un centre de services partagés.

1.5 LE PERIMETRE DU CONTROLE BUDGETAIRE

L'ordre gouvernemental détermine le(s) ministre(s) de rattachement du CBCM

Le décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dispose dans son article 1^{er} qu' « il est créé auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux de l'État un service de CBCM placé sous l'autorité du ministre chargé du budget ». Au sens du décret GBCP, les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux pour les crédits mis à leur disposition (article 74). Cela signifie que les CBCM sont nommés auprès des ministres de plein exercice (à l'exclusion des ministres délégués et secrétaires d'Etat) et chaque ministre a un interlocuteur CBCM unique.

L'ordre budgétaire détermine les programmes dont le CBCM assure le contrôle

Les programmes sont ministériels (article 7-I de la LOLF). Cependant, le rattachement ministériel des programmes n'est pas directement défini en loi de finances qui récapitule les crédits ouverts mais ne mentionne pas les rattachements ministériels. Ces rattachements figurent dans les PAP, qui n'ont qu'une valeur informative, et dans le décret de répartition des crédits qui intervient juste après la publication de la LFI et fixe juridiquement le rattachement ministériel des crédits ouverts au programme.

Cette définition est reprise par l'article 63 du décret GBCP : « au sens du présent décret, on entend par ministère l'ensemble des programmes dont les crédits sont mis à la disposition du même ministre ainsi que, le cas échéant, le plafond d'autorisations d'emplois qui lui est attribué. »

Le décret GBCP met en œuvre cette notion pour indiquer qu'il est établi un DRICE et un DPGCEP par ministère (articles 67 et 68).

Le CBCM assure le contrôle budgétaire des crédits des programmes mis à la disposition par le décret de répartition au(x) ministre(s) auprès duquel (ou desquels) il est nommé.

Dans tous les cas, le CBCM vise le DRICE et le DPGCEP qui sont établis pour les crédits et les emplois des programmes mis à disposition du ministre par le décret de répartition.

Sauf exceptions, le CBCM rend un avis sur la programmation de chacun des programmes et de leurs BOP dont les crédits et les emplois sont mis à la disposition du ministre par le décret de répartition.

De même, le CBCM exerce le contrôle budgétaire des actes d'engagement, des décisions d'affectation, des autorisations et actes de recrutement ainsi que des actes de gestion des personnels sur les programmes dont les crédits sont ouverts auprès de ce(s) même(s) ministre(s).

Toutefois, l'ordre administratif peut justifier certaines dérogations aux règles de compétence du CBCM

Le plus souvent l'ordre gouvernemental et l'ordre budgétaire recouvrent les mêmes périmètres. Mais, il est possible, sur le plan des principes, d'établir une distinction entre la notion de périmètre des portefeuilles ministériels au sens du décret d'attribution et celle de périmètre budgétaire du ministère au sens de la LOLF (article 7) et du décret de répartition. C'est sur le fondement de cette distinction qu'ont été conçus les programmes hybrides permettant à plusieurs ministres d'émarger sur un même programme support (ex : ministère du travail et ministère de la santé).

En cas de remaniement du gouvernement, cette distinction va le plus souvent apparaître du fait de la création de nouveaux ministères de plein exercice ou de la modification de certains périmètres.

L'organisation réelle des services ne peut évoluer aussi rapidement et il serait même préjudiciable à l'ensemble de l'action administrative de réorganiser les services à chaque recomposition du Gouvernement.

1.6 LES MODALITES D'HABILITATION DANS LE SIFE

L'habilitation désigne l'autorisation donnée à un ordonnateur ou à un agent placé sous son autorité de réaliser certaines transactions dans le système d'information financière de l'État (SIFE) sur un périmètre d'opérations défini. Elle doit correspondre à l'acte portant nomination de l'ordonnateur ainsi qu'aux décisions de délégation de signature et aux conventions de délégation de gestion accordées. L'habilitation ne peut être délivrée qu'à des ordonnateurs et délégataires accrédités.

Le responsable de la fonction financière ministérielle est garant de cette conformité.

2 VADEMECUM DU CONTROLE BUDGETAIRE

2.1 L'AVIS DU CONTROLEUR BUDGETAIRE SUR LA PROGRAMMATION

2.1.1 L'appréciation de la soutenabilité de la programmation

Le contrôleur budgétaire distingue quatre situations lors de l'appréciation de soutenabilité du document de programmation du programme ou du BOP :

- la soutenabilité dite présumée ;
- l'insoutenabilité dite absolue ;
- l'insoutenabilité dite subie ;
- l'insoutenabilité dite organisée.

La soutenabilité « présumée »

L'analyse d'ensemble par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel des paramètres d'élaboration des programmes ne signale pas d'indice particulier d'insoutenabilité, notamment au regard des orientations ministérielles en matière de masse salariale.

La soutenabilité est alors présumée et appelle en principe un avis favorable à moins que l'analyse détaillée du programme ou du BOP ne relève des difficultés non perçues de prime abord. Dans ce cas en pratique rare, le contrôleur budgétaire émettra des réserves, voire retiendra l'avis défavorable si les choix propres du gestionnaire sont de nature à compromettre la soutenabilité budgétaire.

L'insoutenabilité « absolue »

Elle revêt deux situations distinctes qui appellent l'émission d'un avis défavorable obligatoire :

- La ressource en CP ne permet pas de couvrir les dépenses obligatoires ;
- Le contrôleur budgétaire ne peut pas mesurer la soutenabilité en raison du refus définitif ou de l'incapacité du gestionnaire d'apporter les éléments d'appréciation indispensables.

Dans ces deux cas, le programme ou le BOP doit être réputé insoutenable.

L'insoutenabilité « subie »

L'analyse de soutenabilité du contrôleur budgétaire confirme les risques et tensions identifiés au niveau ministériel par le CBCM au vu des conditions initiales de budgétisation du programme. L'avis est en principe favorable avec des réserves qui explicitent et quantifient les contraintes de financement des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables, si le gestionnaire prend des

engagements de maîtrise des dépenses concourant à la soutenabilité budgétaire. L'avis est défavorable si le gestionnaire ne peut apporter à son niveau d'engagements tangibles et suffisants.

L'insoutenabilité organisée

Cette situation traduit l'hypothèse selon laquelle le gestionnaire, responsable de programme ou responsable de BOP, compromet délibérément la soutenabilité budgétaire d'un programme ou d'un BOP ne soulevant pas en principe de difficultés particulières, soit par une affectation inadéquate des ressources disponibles entre les BOP d'un programme, soit par des choix de budgétisation au détriment de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, soit par un schéma d'emplois incompatible avec les crédits de masse salariale.

En cas d'insoutenabilité organisée, le contrôleur budgétaire émet un avis défavorable.

2.1.2 Les conséquences de l'avis du contrôleur budgétaire

Les crédits du BOP ne peuvent pas être consommés au-delà de 25 % des montants des AE et des CP inscrits dans le DRICE tant que le contrôleur budgétaire n'a pas rendu son avis sur la soutenabilité de la programmation du BOP. Dès que l'avis du contrôleur budgétaire est rendu, les crédits en AE et en CP peuvent être consommés au-delà de 25 %. Si le contrôleur budgétaire lève le cas échéant le blocage des dépenses qu'il avait mis en œuvre dans le système d'information financière.

Le décret GBCP et les arrêtés de contrôle ne prévoient pas de lier l'avis sur la programmation et les contrôle des actes d'engagement. Toutefois, le contrôle en amont de la programmation budgétaire permet d'éclairer le contrôle *a priori* des actes et bien que l'avis sur le BOP n'ait pas de conséquence juridique directe sur ce contrôle, le contrôleur budgétaire tient compte des constatations effectuées lors de l'examen des BOP.

L'avis du contrôleur budgétaire

Lorsque le contrôleur budgétaire a émis un avis avec réserves ou un avis défavorable, l'avis est motivé et il retrace le constat du contrôleur et ses conséquences sur la gestion. Si l'avis est rendu par un contrôleur en région, il en informe le CBCM en particulier lorsqu'une nouvelle répartition des ressources et des effectifs par le RPROG semble nécessaire.

Les observations du contrôleur budgétaire

Le constat, que le contrôleur budgétaire peut reprendre dans son avis, porte notamment sur la qualité des informations produites, les conditions de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables et la soutenabilité des principaux engagements prévus dans l'exercice.

Les conséquences d'un avis avec réserves ou d'un avis défavorable

L'avis du contrôleur budgétaire, notamment s'il émet des réserves ou si cet avis est défavorable doit décrire les prescriptions nécessaires au suivi de l'exécution du BOP et les mesures de redressement attendues.

Le suivi de l'exécution du BOP : le contrôleur budgétaire peut mettre en œuvre une veille budgétaire et un dialogue renforcé avec le gestionnaire. Il peut établir un contrôle spécifique tenant compte des constatations de l'analyse de soutenabilité du BOP. Cela peut se traduire par un suivi régulier de certaines dépenses notamment les dépenses obligatoires et inéluctables et un compte rendu de gestion renforcé.

Les mesures de redressement attendues : de façon plus contraignante, le contrôleur peut proposer au RBOP une hiérarchisation de ses dépenses en les limitant ou en les priorisant selon leur rigidité. Les dépenses obligatoires et les dépenses incontournables sont engagées en priorité. Le contrôleur budgétaire peut également proposer de différer des opérations qui ne seraient pas soutenables sur l'année en cours ou les années suivantes.

Les prescriptions et les propositions du contrôleur budgétaire sont actualisées notamment à l'occasion des comptes-rendus de gestion.

Enfin, quel que soit l'avis rendu sur le BOP, un refus de visa doit être opposé quand l'engagement juridique n'est pas couvert par un volume suffisant d'autorisations d'engagement et/ou par des crédits de paiement nécessaires aux paiements de l'année.

2.2 VISA DES AUTORISATIONS ET DES ACTES DE RECRUTEMENT PRECEDANT LE VISA DU DPGECP

Le visa du DPGECP par le CBCM conditionne la possibilité du ministère de procéder à des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, le décret GBCP organise deux procédures exceptionnelles aux alinéas 4 et 5 de l'article 92, dérogoires à l'obligation de visa du DPGECP préalable.

Visa des autorisations et des actes de recrutement par le CBCM pendant la période d'instruction du DPGECP (article 92 § 4 du décret GBCP) :

Période d'application : à compter du 1^{er} janvier ...

- ... jusqu'à la date de visa du DPGECP, lorsque ce document a été transmis au CBCM et que celui-ci l'a visé dans les 15 jours ;
- Ou, à défaut de visa, jusqu'au 15^{ème} jour suivant la date de transmission du DPGECP ;

Cette procédure s'applique tant que le DPGECP n'a pas été transmis au visa du CBCM.

Conditions d'application :

Le visa des autorisations et actes de recrutement peut être accordé préalablement à celui du DPGECP sous réserve que :

- ces autorisations et actes soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée dans le PAP. Ces hypothèses d'entrées et de sorties devront toutefois être actualisées au vu, par exemple, des autorisations et recrutements accordés au cours de l'année N-1 et qui impactent le schéma d'emplois de l'année N, ainsi que des visas accordés depuis le 1^{er} janvier N ;
- l'ordonnateur justifie et motive le critère d'urgence de la saisine du contrôleur budgétaire.

L'appréciation de ces critères relève de la seule responsabilité du CBCM.

Visa des autorisations et des actes de recrutement sur autorisation du ministre chargé du budget au-delà de la période d'instruction du DPGECP (art 92 § 5 du décret GBCP)

Période d'application :

En l'absence de visa, à partir du 16^{ème} jour suivant la date de transmission du DPGECP au CBCM (date d'effet de l'absence de visa du DPGECP, valant refus) jusqu'à la date du visa effectif.

Conditions d'application du visa sur autorisation du ministre chargé du budget :

- Le contrôleur budgétaire saisit le ministre chargé du budget (ou son délégué) qui peut l'autoriser à procéder au visa d'autorisations et d'actes de recrutement soumis par l'ordonnateur ;
- Cette saisine doit être motivée par un critère d'urgence et rappeler les arguments justifiant l'absence de visa du DPGECP ;
- La demande de visa et l'autorisation accordée par le ministre peuvent porter pour un acte individuel, une liste ou une catégorie d'actes.

S'agissant d'un visa exceptionnel, le CBCM et le ministre du budget ne sont pas soumis au délai de visa de droit commun.

2.3 LE CONTROLE A PRIORI DES ACTES DE GESTION

Les décisions d'engagement ou d'affectation sont soumises à l'avis préalable ou au visa du contrôleur budgétaire dans les conditions et selon les seuils prévus par les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels. Le seuil s'applique au montant de l'engagement ferme. Il est exprimé TTC puisqu'en effet, le contrôle de la disponibilité des crédits doit être fait en prenant en compte la totalité de la dépense. À noter que les subventions sont normalement hors du champ de la TVA.

Les règles de consommation des AE et des CP pour chaque cas de gestion sont précisées en illustration de la partie 4 du recueil.

Marchés ordinaires (forfaitaires) à prix ferme ou révisable, de durée ferme ou reconductible

Fait générateur de la consommation d'AE	Les AE sont consommées à la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État et ultérieurement en cas notamment de révision de prix ou de reconduction.
Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire	Le marché est soumis au contrôleur budgétaire si le montant ferme global sur la durée totale du marché, hors reconduction (tacite ou expresse) est supérieur au seuil. La décision de reconduction est soumise au contrôleur budgétaire si l'engagement initial a été visé ou a reçu un avis.

Marchés à tranches conditionnelles

Fait générateur de la consommation d'AE	Les AE sont consommées à hauteur de la tranche ferme (plus le montant de l'indemnité de dédit, le cas échéant) lors de la validation de l'engagement dans le système d'information financière de l'État, puis engagement de la tranche conditionnelle au moment de la validation de la modification de l'engagement dans le système d'information financière de l'État
Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire du marché	Le marché à tranches conditionnelles est soumis au contrôleur budgétaire si le montant de la tranche ferme et le montant de l'indemnité de dédit sont supérieurs au seuil. L'engagement de la tranche conditionnelle est soumis au contrôleur budgétaire si l'acte initial a reçu un visa ou un avis. <i>Toutefois</i> , lorsque le montant d'une tranche conditionnelle ou d'un avenant est supérieur au seuil de visa, il a vocation à être visé indépendamment de l'acte initial.

Marchés à bons de commande

<p>Fait générateur de la consommation d'AE</p>	<p>Le marché à bons de commande ne consomme pas d'AE au moment de sa notification.</p> <p>Les AE sont consommées à la validation de l'engagement pris pour chaque bon de commande dans le système d'information financière de l'État.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Le <u>marché à bons de commande</u> est soumis à l'avis simple du contrôleur budgétaire. Cette transmission a notamment pour objet de vérifier que le marché a bien été recensé dans la liste des principaux actes de gestion annexée au document de BOP. Le contrôleur budgétaire doit pouvoir apprécier la soutenabilité du marché par rapport à l'estimation qui a été faite dans ce document et à la programmation pluriannuelle du gestionnaire.</p> <p>Le marché doit être soumis à avis si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le minimum du marché est supérieur au seuil ; - en l'absence de minimum, le montant des bons de commande prévu pour toute la durée du marché (et pas seulement l'exercice en cours) est supérieur au seuil. <p>Le <u>bon de commande</u> est soumis au visa du contrôleur budgétaire lorsque son montant unitaire dépasse le seuil de l'arrêté de contrôle, même si son exécution est pluriannuelle. Il peut être considéré que si les bons de commande pris individuellement n'atteignent pas le seuil mais que leur montant cumulé le dépasse, ils ne doivent pas être transmis au visa (défaut d'enjeu budgétaire). Cette position peut toutefois trouver une application différente en fonction des pratiques de certains services de contrôle.</p>

Marchés allotis

<p>Fait générateur de la consommation d'AE</p>	<p>L'allotissement est une procédure spécifique à la phase de consultation ; chaque lot ou ensemble de lots constitue un marché. Les AE sont engagées selon les règles rappelées précédemment (marché ordinaire, à tranches conditionnelles ou à bons de commande).</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Lorsqu'un même soumissionnaire remporte plusieurs lots, le pouvoir adjudicateur peut signer avec ce dernier un seul acte d'engagement regroupant tous les lots attribués. Le seuil de visa du contrôleur budgétaire s'apprécie sur le montant total des lots attribués au soumissionnaire, figurant dans l'acte d'engagement unique.</p> <p>Lorsqu'il y a plusieurs lots attribués à des soumissionnaires différents, il y a un acte d'engagement distinct par attributaire, donc un marché distinct pour chacun. Le seuil de visa du contrôleur budgétaire s'apprécie pour chaque acte d'engagement, c'est-à-dire pour chaque titulaire.</p>

Transactions

<p>Fait générateur de la consommation d'AE</p>	<p>Les AE sont consommées par l'engagement dans le SIFE du protocole transactionnel.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Les arrêtés de contrôle prévoient que les <u>propositions de transaction</u> sont soumises pour avis préalable. La transmission avant signature de la partie cocontractante permet au contrôleur budgétaire de valider le projet et d'éviter de recevoir au visa une transaction, signée par le bénéficiaire, qui ne conviendrait pas. La proposition de transaction conservant un caractère provisoire, elle ne consomme pas d'AE et ne fait pas d'objet d'un engagement juridique dans le système d'information financière de l'État. Pour autant, il paraît nécessaire de formaliser cet avis de manière écrite (par note ou <i>a minima</i> par courriel).</p> <p>Les <u>transactions</u> sont visées dès le 1^{er} euro. A des fins de traçabilité dans le système d'information financière de l'État, il peut être demandé de rattacher, en plus des pièces justificatives, la copie scannée de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur la proposition de transaction.</p> <p>À défaut de transmission pour avis préalable de la proposition de transaction, le visa de la transaction finalisée est susceptible d'être assorti d'une observation, sans que ce défaut d'avis préalable ne justifie <i>a priori</i> le refus de visa pour ce seul motif.</p>
<p>Observations sectorielles (Intérieur)</p>	<p>Les transactions (et projets) relatives au refus de concours de la force publique ne sont pas soumises à l'avis et au visa du contrôleur budgétaire en raison de leur trop grand nombre et d'un enjeu unitaire faible. Plus généralement, pour tout domaine donnant lieu à des transactions très nombreuses, les modalités de contrôle peuvent être adaptées par le CBCM (contrôle a posteriori, suivi de l'exécution par compte rendus spécifique, ...)</p>

Les dépenses de loyers : baux conclus pour une durée ferme

<p>Fait générateur de la consommation d'AE</p>	<p>Les AE sont consommées au moment de la validation de l'engagement ferme (année de passation du bail ou de renouvellement). Indépendamment de l'existence d'une clause de résiliation unilatérale, l'engagement ferme correspond à la durée du bail.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Les baux nouveaux sont présentés au visa dès lors que les prévisions de consommation d'AE sont supérieures au seuil de visa.</p> <p>Les reconductions sont soumises au contrôleur budgétaire si l'acte initial lui avait été soumis</p>

Les dépenses de loyers : baux à durée indéterminée

Fait générateur de la consommation d'AE	La dépense est traitée sans engagement préalable (flux de gestion n°4). Les AE sont consommées au moment de la demande de paiement.
Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire	<p>Lorsque la dépense relève du flux de gestion n° 4 et que son montant est supérieur aux seuils de contrôle a priori définis dans l'arrêté de contrôle, elle est dispensée de visa.</p> <p>Sur la base d'une analyse des risques constatés, les contrôleurs budgétaires pourront procéder au contrôle a posteriori de ces actes.</p>

Les dépenses de loyers : baux domaniaux

Fait générateur de la consommation d'AE	Les AE sont consommées trimestriellement au moment de la mise en paiement de chaque avis d'échéance reçu de France Domaine. La dépense est traitée sans engagement préalable (flux 4) et les AE consommées au moment de la demande de paiement.
Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire	<p>Lorsque la dépense relève du flux de gestion n° 4 et que son montant est supérieur aux seuils de contrôle a priori définis dans l'arrêté de contrôle, elle est dispensée de visa.</p> <p>Deux circulaires du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l'État adressées aux ministres et aux préfets ont réformé la politique immobilière de l'État : le régime juridique de l'affectation des immeubles domaniaux a été supprimé et remplacé par des conventions d'utilisation conclues entre l'État propriétaire et les utilisateurs (administrations et opérateurs).</p> <p>Un modèle de convention a été diffusé par un arrêté du 21 avril 2009 (JO du 12 mai 2009, texte n°13) et le visa du CBCM ou du CBR y sont prévus. Les arrêtés de contrôle budgétaire ministériels publiés en 2013 suppriment cette obligation de visa en raison du manque d'enjeu de soutenabilité dans cet acte. En effet, cette convention d'utilisation fixe bien une durée d'occupation et un loyer, mais il s'agit d'un loyer budgétaire qui est, par construction, mis chaque année à la disposition du service utilisateur.</p>

Les subventions pour charges de service public

<p>Fait générateur de la consommation d'AE</p>	<p>Les AE sont consommées à la validation de l'engagement de l'acte attributif de subvention dans le système d'information financière de l'État.</p>
<p>Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire</p>	<p>Les notifications de subvention pour charges de service public (SCSP) sont soumises à avis préalable du contrôleur budgétaire.</p> <p>L'engagement d'une SCSP est soumis au visa du contrôleur budgétaire dès le 1^{er} euro.</p>
<p>Observations sectorielles (éducation nationale, enseignement supérieur et recherche)</p>	<p>L'arrêté de contrôle budgétaire des ministères de l'éducation nationale, enseignement supérieur et recherche du 26 décembre 2013 prévoit un visa dès le 1^{er} euro pour les décisions attributives de SCSP (cat. 32) et dotations en fonds propres (cat. 72). Il indique que « <i>les décisions d'attribution de SCSP et de dotation en fonds propres font l'objet d'un visa sur liste</i> ».</p> <p>Cet alinéa pose le principe (visa au 1^{er} euro) et son aménagement compte tenu de la volumétrie potentielle des actes. Ainsi, le visa peut être effectué sur une liste récapitulative de la totalité des SCSP concernées (dès le 1^{er} euro) : le visa de la liste vaut visa de toutes les subventions qui sont listées. Dans ces conditions, l'engagement de chacune des subventions n'est pas soumis au contrôleur.</p>

Les dépenses d'intervention

Fait générateur de la consommation d'AE	Les AE sont consommées lors de la validation dans le système d'information financière de l'État de l'engagement associé à la notification de l'arrêté attributif ou à la convention.
Conditions de la présentation au visa ou avis préalable du contrôleur budgétaire	<p>Lorsque le montant de l'engagement est supérieur au seuil de visa ou d'avis préalable, l'acte d'engagement (décision attributive de subvention ou convention) doit être présenté au contrôleur budgétaire. C'est le montant de l'acte d'engagement qui doit être rapproché du seuil de contrôle.</p> <p>Les conventions d'objectifs annuelles ou pluriannuelles permettent de fixer les engagements respectifs d'une association et d'une administration. Pour autant, elles ne valent pas engagement juridique et définitif de l'État sur la durée totale de la convention, notamment au regard des nombreuses réserves qu'elles peuvent comporter. Le montant à retenir pour l'appréciation du seuil de visa est celui pour lequel il y a un engagement ferme de l'État, c'est-à-dire le montant qui consomme les AE.</p>
Observations sectorielle (agriculture)	<p>Le programme 143 - « <i>Enseignement technique agricole</i> » supporte le versement de subventions aux établissements d'enseignement technique agricole. Ces établissements ne sont pas considérés comme des opérateurs susceptibles de recevoir une subvention pour charges de service public.</p> <p>À ce titre, le projet annuel de performance de ce programme identifie ces subventions comme des interventions de titre 6, et plus précisément des transferts aux collectivités territoriales ou transferts aux autres collectivités. Dans ces conditions, ces dépenses doivent être programmées et exécutées comme elles ont été budgétisées, c'est à dire en intervention de titre 6 et non comme des subventions pour charges de service public de titre 3.</p>
Observations sectorielles (Intérieur)	<p>Les « <i>dotations aux collectivités locales non soumises au visa</i> » prévues par l'article 18-I-f de l'arrêté du 16 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des ministères de l'intérieur et des outre-mer sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les dotations attribuées dans le cadre du programme 119 – « <i>Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements</i> » dont les crédits sont ouverts au ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique (mais suivi en gestion par le CBCM Intérieur) ; - le programme 122 - « <i>Concours spécifiques et administration</i> » dont les crédits sont ouverts au ministère de l'Intérieur et qui inclut la dotation globale de décentralisation, notamment bibliothèques et transports communs, mais aussi des dotations plus exceptionnelles (ex. : calamités publiques) ; - le programme 754 - « <i>Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière</i> » ; - le programme 833 - « <i>Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes</i> ».

3 LES DOCUMENTS DU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE

Les documents du cadre de la gestion budgétaire sont publiés sur le site du Forum de la performance publique.

Synthèse des documents à transmettre

Document	Acteurs concernés	Date de transmission	Action du contrôleur budgétaire
DRICE	RFFIM, en liaison avec les RPROG et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines	Version initiale à compter du 1 ^{er} décembre. Transmission au plus tard à une date déterminée avec le CBCM pour permettre le visa avant le 10 janvier.	Visa du CBCM
DPGCEP	RFFIM, en liaison avec les RPROG et le responsable ministériel de la gestion des ressources humaines	Avant le 15 février, sauf dérogation accordée par le CBCM	Visa du CBCM
Document de programmation du programme	Établi par le RPROG Validé par le RFFIM	Avant le 15 février, sauf dérogation accordée par le CBCM	Avis du CBCM
Document de programmation du BOP	Établi par le RBOP Validé par le RFFIM	Avant le 1 ^{er} mars	Avis du contrôleur budgétaire
Comptes-rendus de gestion - du programme - du BOP	RPROG RBOP	Avant les 15 mai et 15 septembre, sauf dérogation accordée par le CBCM	Transmission des informations significatives, par le DRFiP au CBCM et par le CBCM à la DB.

