

21 OCT. 2011

TÉLÉDOC 246
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

2^{EME} SOUS-DIRECTION
MISSION GESTION FINANCIERE DE L'ETAT

LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT
À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

NOR BCRB1124995C
N°DF-MGFE-11-3124

Objet : Circulaire relative à la programmation budgétaire par activité

La programmation budgétaire est un processus permettant à chaque ministère de préparer la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques et d'allouer les moyens de les réaliser en fonction des objectifs poursuivis et des contraintes budgétaires. Elle a pour objectif de s'assurer de la soutenabilité budgétaire des projets de dépenses au regard des emplois, des capacités d'engagement et de paiement de l'année et de ceux susceptibles d'être ouverts aux termes des perspectives pluriannuelles définies par les lois de programmation des finances publiques.

Le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui a vocation à remplacer le règlement général sur la comptabilité publique, prévoit à cet effet l'obligation d'une programmation physico-financière qui met en adéquation les crédits et les activités des services. Cette programmation est déclinée sur deux années au moins. Elle est actualisée en cours de gestion en fonction des éléments constatés dans le suivi de l'exécution. Cette programmation est établie par chaque ministère selon un référentiel structuré par programme, dans le respect des règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

Ce référentiel doit être conçu comme une « grille de lecture » partagée des plans d'action des différents services permettant d'assurer le pilotage des différentes dépenses prévues pour la mise en œuvre de la politique du programme et la répartition des moyens disponibles entre les budgets opérationnels et les unités opérationnelles. Son articulation avec le référentiel par destination (programme/actions/sous-actions) doit permettre de relier la budgétisation, la programmation et l'exécution et d'assurer une parfaite traçabilité de la dépense.

En fonction des enjeux de pilotage, les éléments de ce référentiel peuvent être regroupés : du détail fin de l'activité des services au plus synthétique pour le pilotage des politiques publiques.

La programmation est, par ailleurs, un élément majeur du contrôle interne budgétaire de chaque ministère. Le contrôle interne budgétaire est l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par un ministère en vue de lui donner une assurance raisonnable d'atteindre les objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité budgétaire.

La maîtrise des risques portant sur l'objectif de soutenabilité budgétaire découle très directement de la qualité du processus de programmation du ministère en ce que cette dernière met en adéquation l'activité des services avec les crédits et les emplois notifiés ou susceptibles de l'être, en précisant les décisions ou actes de gestion sous-jacents. La qualité du processus de programmation concerne tant la programmation budgétaire en début de gestion, que son suivi et son actualisation en cours d'exercice. Elle s'apprécie également au regard de la cohérence entre les décisions de gestion et la programmation établie.

Enfin, cette programmation par activité sera l'un des éléments utilisés lors de l'analyse de soutenabilité des budgets opérationnels de programme (et du programme lui-même) soumis aux contrôleurs budgétaires et devant leur permettre de s'assurer de la cohérence entre les montants notifiés par le responsable de programme et la programmation des projets de dépenses sur la durée de leur réalisation. Cette analyse s'entend tant en programmation initiale que dans ses actualisations requises en cours de gestion.

La mise en œuvre obligatoire de la programmation interviendra **à partir du PLF 2013**.

Afin de fiabiliser l'exercice de programmation, il est nécessaire que le suivi de l'exécution 2012 se fasse sur le référentiel de programmation prévu de manière à préparer son appropriation par les services gestionnaires. C'est pourquoi la mise en œuvre de cette programmation se fera en deux temps :

- **en 2012, le suivi de l'exécution par activités** est rendu obligatoire sur la base du référentiel d'activités ;
- pour le **PLF 2013**, la **programmation** est rendue obligatoire et est établie pour l'année 2013 et, si possible, pour l'année 2014.

Dans cette perspective, l'intégration de chaque référentiel ministériel d'activités dans CHORUS, construit et documenté sur les bases indiquées dans les annexes ci-jointes de cette circulaire, devra intervenir au plus tard en **décembre 2011**. Les référentiels d'activités doivent donc être stabilisés **dès l'automne 2011**.

A cette fin, vos services se rapprocheront de la direction du budget pour examiner conjointement vos référentiels d'activités, notamment au regard du référentiel par destination (mission/programme/actions) et des briques de budgétisation, et les stabiliser avant leur intégration dans l'outil CHORUS. Ces **réunions avec les sous-directions sectorielles de la direction du budget** seront notamment l'occasion d'examiner les éventuelles adaptations des référentiels d'activités ou, le cas échéant, des référentiels par destination et des briques de budgétisation, permettant de respecter les principes de construction définis dans cette circulaire.

Si des évolutions lourdes du référentiel d'activités ou des adaptations importantes de la maquette budgétaire apparaissent nécessaires, des dérogations ponctuelles au calendrier de mise en œuvre de la programmation pourront être envisagées à l'issue de ces réunions.

Pour vos travaux, vous pourrez utilement vous rapprocher des services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel près votre ministère.

Pour les ministères ayant déjà commencé à utiliser le référentiel de programmation, le plus souvent pour le suivi de l'exécution, les modalités de reprise des dépenses déjà enregistrées sont décrites dans l'annexe 3 de la présente circulaire. Toute modification ultérieure apportée au contenu du référentiel ministériel d'activité et/ou à sa structuration devra se faire en concertation avec la direction du budget après avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel concerné.

Vous trouverez en annexe des fiches techniques explicitant notamment la démarche de programmation par activité et les principes de construction du référentiel d'activités.

Direction du budget et des dépenses
Le Directeur du budget



Julien DUBERTRET

REF-1311931225675-0

ANNEXE 1 : la démarche de programmation par activité

La programmation par activité est un outil de pilotage de la gestion :

- elle alimente le dialogue de gestion entre les différents acteurs de la chaîne de responsabilité budgétaire en adossant les projets de budgets aux réalités de l'action des services et en donnant de la visibilité sur les évolutions résultant de la gestion quotidienne ;
- elle comporte à la fois une prévision des dépenses sur une maille pertinente du référentiel d'activités¹ et un suivi en exécution de chacune des activités identifiées ;
- elle suppose des actualisations régulières lorsque les évolutions du contexte budgétaire ou opérationnel nécessitent de revoir les hypothèses initiales.

La démarche de programmation par activité est donc itérative et nécessite des rendez-vous de gestion réguliers entre les différents acteurs concernés.

I – Le périmètre de la programmation par activité

La programmation par activité s'applique à l'ensemble des programmes du budget général.²

Si, à ce stade, la **programmation ne concerne obligatoirement que les crédits (AE et CP) du hors titre 2**, l'objectif, à terme, est de pouvoir obtenir une vision consolidée, en prévision et en exécution, de l'ensemble des ressources consommées sur les programmes, tant en emplois³ qu'en crédits, par les activités identifiées dans le référentiel. Aussi, les ministères pourront donc être amenés, ultérieurement, à compléter leurs référentiels pour prendre en compte des activités essentiellement consommatrices d'ETPT.

Les ressources budgétaires à prendre en compte pour la programmation par activité, pour la première année, sont les suivantes :

- **au niveau du programme**, les crédits votés en LFI, diminués du montant des crédits mis en réserve au titre de l'article 51 de la loi organique et ajustés pour prendre en compte les mouvements prévisionnels ultérieurs (prévisions de fonds de concours, mouvements réglementaires connus lors de l'élaboration de la programmation, notamment reports attendus).

La programmation s'inscrit donc dans le cadrage fixé pour la gestion annuelle du programme : elle doit en conséquence présenter les échéanciers de consommation des crédits, en AE et en CP, pour l'année concernée et les années suivantes et, le cas échéant, des emplois. Il s'ensuit que la programmation présentée en début d'exercice sera actualisée en fonction de l'évolution des ressources budgétaires par rapport à l'estimation initiale en présentant les conséquences en pluriannuel de ces évolutions ;

- **au niveau des BOP**, la programmation s'inscrit dans le cadrage fixé pour la gestion annuelle du BOP. Elle doit en conséquence présenter les échéanciers de consommation des CP (infra annuels dans la mesure du possible) et permettre le suivi en cours de gestion de la consommation des AE, des CP et, le cas échéant, des emplois au regard de la dotation annuelle.

Ainsi, lors de chaque compte rendu de gestion, il sera procédé, avec le contrôleur budgétaire, à l'analyse de l'exécution et des éventuelles modifications de programmation rendues nécessaires par les perspectives budgétaire et de gestion.

¹ A l'activité ou sur l'un des niveaux de regroupements prévus dans la construction du référentiel.

² Certains comptes d'affectation spéciale peuvent également être intégrés dans le référentiel lorsque leurs dépenses sont de même nature que celles enregistrées dans des programmes du budget général, c'est notamment le cas pour le programme 723 "Contribution aux dépenses immobilières".

³ L'outil CHORUS propose dès aujourd'hui la programmation en ETPT mais seul l'outil ONP intégrera le suivi des ETPT par activité.

II – La programmation est présentée *a minima* sur deux années

L'analyse de la soutenabilité budgétaire suppose de pouvoir disposer d'une visibilité pluriannuelle sur les impacts financiers des dépenses programmées.

La programmation est présentée à minima sur deux ans, à une maille le cas échéant différente la deuxième année, mais les ministères peuvent programmer sur une durée plus longue.

La programmation sera établie chaque année en prenant en compte l'impact des décisions antérieures et des projets envisagés tant sur l'exercice considéré que sur les exercices suivants. De même, les actualisations infra-annuelles seront établies sur la même durée.

Pour la deuxième année et le cas échéant la troisième année de la programmation, le volume budgétaire retenu s'inscrit nécessairement dans le cadre défini par la loi de programmation des finances publiques et prend en compte un maintien du taux de mise en réserve défini pour l'année 1 ainsi que les mouvements récurrents de crédits identifiés. Pour les BOP, la programmation pluriannuelle respecte le cadrage du responsable de programme, établi en cohérence avec les prescriptions applicables au programme.

La programmation est priorisée de manière à pouvoir être adaptée à l'évolution des ressources.

Elle est accompagnée de la liste des principaux actes de gestion correspondant à sa mise en œuvre et précise les dépenses obligatoires et inéluctables à prendre en compte.

III – La programmation fait l'objet d'un suivi en exécution qui permet d'assurer une actualisation régulière

En exécution, chaque engagement de dépenses est imputé sur une ou plusieurs activités en fonction de sa (ses) destination(s) opérationnelle(s)⁴.

Le suivi de l'exécution par activité permet donc à chaque responsable budgétaire (programme, BOP et UO) de vérifier régulièrement l'adéquation de sa gestion avec la programmation validée par le responsable auquel il est rattaché et, si nécessaire, d'actualiser périodiquement cette programmation au regard des réalités et des aléas de la gestion quotidienne.

Les actualisations de programmation doivent être retracées dans les comptes rendus d'exécution transmis à fin avril et fin août de chaque année aux contrôleurs budgétaires et les écarts doivent être explicités.

Ces actualisations supposent la mise à jour des échéanciers de crédits de paiement rattachés aux engagements en cours et aux projets d'engagement programmés.

⁴ Une commande de matériel identique (exemple microordinateurs) à un même fournisseur se traduit par un unique engagement juridique. En revanche, elle peut recouvrir les besoins relevant d'activités très différentes (informatique, documentation, formation, activités « métier »,...) qui seront identifiés et quantifiés dans des lignes de commandes spécifiques dans CHORUS.

ANNEXE 2 : la notion d'activité

L'activité identifiée dans le référentiel d'activités a pour vocation de fournir à l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense le segment élémentaire du pilotage des moyens budgétaires : il s'agit d'identifier, dans les différentes fonctions assurées par les agents, le niveau opérationnel pertinent pour arbitrer l'allocation des ressources.

L'activité assure donc une information sur une déclinaison plus fine et plus proche des métiers que la nomenclature par destination et par nature de la dépense : c'est la maille pertinente pour optimiser la mise en œuvre des politiques publiques sur le terrain dans le cadre de ressources budgétaires contraintes.

Par les liens établis avec le niveau le plus fin de la destination, l'activité est donc à la fois propre à éclairer l'élaboration budgétaire du programme et à organiser la répartition des ressources entre les différentes enveloppes (BOP et UO) qui lui sont rattachées. Son suivi en exécution permet d'attester les évolutions résultant de la gestion opérationnelle au quotidien et d'ajuster en conséquence la répartition initiale des ressources.

La mise en cohérence de la gestion avec l'autorisation budgétaire et les objectifs de performance fixés par le Parlement est alors assurée, en prévision et en exécution tout au long de la chaîne de responsabilité budgétaire (programme, BOP, UO).

I – La notion d'activité

La notion d'activité s'analyse au regard de chaque programme⁵ et correspond à un segment de programmation :

- pertinent pour la répartition de l'ensemble des ressources budgétaires entre les BOP et les UO (pour le dialogue de gestion) ;
- signifiant pour les acteurs chargés de la mise en œuvre (en lien direct avec les tâches opérationnelles menées par les acteurs « métiers ») ;
- et imputable directement en exécution sur une destination de la nomenclature budgétaire (action ou sous-action).

C'est ainsi que la notion d'activité peut recouvrir des contenus très divers selon les programmes : un projet, un dispositif d'intervention, un opérateur,...

II – Les critères d'identification des activités

Pour être retenue dans le référentiel d'activités, une activité doit répondre à plusieurs critères :

- *Consommer une ressource budgétaire (en crédits et/ou en emplois⁶)* : les dépenses doivent pouvoir être imputées directement sur une (ou plusieurs) activité(s).
- *Correspondre à des dépenses majoritairement imputables à un seul titre*, dans la mesure où cette distinction conserve toute sa pertinence à l'exercice de programmation et même si l'exécution ultérieure de ces dépenses mobilisera éventuellement d'autres titres que celui retenu en programmation⁷ ;

⁵ Il n'est pas rare qu'une activité relevant de fonctions supports soit présente dans plusieurs programmes (exemple : formation, informatique, ...) : il convient de noter que la fonctionnalité « activité générique » dans CHORUS permet d'assurer une vision transversale d'une activité retracée dans plusieurs programmes.

⁶ En attendant l'évolution des outils assurant la gestion de la paye, certaines activités du référentiel (y compris à forts enjeux politiques), essentiellement assurées par des ressources en emplois et peu signifiantes pour l'allocation des crédits hors Titre 2, peuvent ne pas être intégrées, à ce stade, dans le référentiel.

⁷ Par exemple, les opérations d'investissement conduites par l'État sont réputées appartenir par nature au titre 5 même si pour la réalisation de l'investissement certaines dépenses seront imputées comptablement en titre 3. De même, l'activité d'entretien courant des locaux mobilise généralement des crédits de fonctionnement (titre 3) même si certaines dépenses y concourant peuvent être enregistrées, en raison de leur coût unitaire, en titre 5.

- *Pouvoir être suivie en gestion* : les activités n'ont de sens en termes de pilotage de la gestion que s'il est possible d'identifier simplement et sans recours à des clefs de ventilation⁸.
- *Donner une dimension supplémentaire à l'information sur la dépense* : l'activité n'a pas vocation à être redondante avec une information déjà existante. A ce titre, la notion d'activité ne correspond pas à une nature de dépense dont le suivi est assuré par les comptes du plan comptable général de l'État en comptabilité générale. Pour autant, lorsqu'une nature précise de dépense conditionne la répartition ou le pilotage d'une fraction significative des ressources d'un programme, elle peut être retenue en tant qu'activité⁹.

⁸ Par exemple, l'activité d'accueil, bien qu'étant une activité importante dans certains services, est difficilement identifiable dans les actes d'engagements et les paiements : la programmation des dépenses qu'elle mobilise ne peut faire l'objet d'un suivi.

⁹ Ainsi, le ministère de la Culture a identifié une activité « affranchissement » car le poids relatif des obligations légales sur cette nature de dépense fait l'objet d'un point spécifique dans le dialogue de gestion avec les directions régionales des affaires culturelles pour la répartition des moyens.

ANNEXE 3 : la structuration du référentiel d'activités

Le référentiel ministériel d'activités, structuré par programme, décrit l'ensemble des activités menées par les services d'un ministère pour la mise en œuvre de chacun de ses programmes, ainsi que des niveaux de regroupements pertinents¹⁰.

I - Le référentiel d'activités doit être articulé avec le référentiel de budgétisation

Les activités identifiées dans le référentiel ont vocation à assurer une lecture opérationnelle du budget de chaque programme en illustrant la mise en œuvre des politiques publiques concernées :

- *Les activités identifiées dans le référentiel matérialisent le lien entre la destination (l'action de politique publique) et la dimension opérationnelle «métier» nécessaire au pilotage des politiques publiques.*

Le référentiel d'activités est construit en lien direct avec la nomenclature budgétaire de chaque programme. Il doit permettre d'assurer une parfaite traçabilité de la dépense en gestion et de présenter une déclinaison opérationnelle des actions d'une politique publique. L'objectif est donc d'établir un lien univoque entre **une activité et une sous-action**. Lorsqu'il n'existe pas de sous-action dans la nomenclature du programme concerné, l'activité sera reliée à l'action.

Cette articulation peut amener les ministères à modifier les référentiels d'activités existants ou à engager une modification de la nomenclature budgétaire des actions ou sous-actions selon un calendrier et des modalités établis avec la direction du budget.

Pour inscrire l'exercice de programmation budgétaire au plus près de la présentation des crédits dans les projets annuels de performance, non seulement par actions mais également par titres, les activités ne doivent par ailleurs correspondre qu'à des **dépenses majoritairement imputables à un seul titre**. Cette distinction vise à identifier la principale nature de dépenses concourant à l'activité concernée sans exclure pour autant, en exécution, d'y rattacher des dépenses d'autres natures ; elle ne suppose donc pas de prévoir systématiquement une subdivision par titres pour toute activité recensée.

- *Le caractère opérationnel des activités permet d'éclairer l'allocation des ressources au regard des orientations fixées pour la mise en œuvre des politiques publiques dans les projets annuels de performance.*

La programmation par activité permet d'inscrire plus directement l'allocation des moyens pour la mise en œuvre des politiques publiques (programme, BOP, UO) dans le cadre de la présentation des projets annuels de performance et notamment au regard des briques de budgétisation utilisées dans la construction et le suivi de l'exécution budgétaire de chacun des programmes.

Afin d'assurer le lien entre la budgétisation, la programmation et l'exécution, **les briques de budgétisation doivent correspondre à une somme d'activités**. L'interopérabilité des briques de budgétisation avec le référentiel d'activités peut s'effectuer sur tous les niveaux du référentiel d'activités même si c'est généralement une des mailles de regroupement du référentiel d'activités qui a vocation à assurer cette articulation. Au travers de ce lien, il est notamment recherché :

- la mise en cohérence de l'ensemble des axes utilisés pour la construction budgétaire de l'élaboration du budget du programme concerné à l'allocation des moyens à l'UO : briques de budgétisation, destinations, activités ;

¹⁰ Au sein de chaque programme, le référentiel comprend des regroupements successifs : les activités sont regroupées en opération budgétaire (OB), les OB regroupées en opération programmée (OP) et les OP en opération stratégique (OS). Dans Chorus, cette structuration constitue le référentiel de programmation.

- le suivi de l'exécution en gestion sur les mêmes périmètres par consolidation automatique des données sans retraitement d'informations.

Dans la mesure du possible, il serait préférable de faire coïncider, pour chaque programme, le périmètre d'une brique de budgétisation avec l'un des niveaux de regroupement du référentiel d'activités.

A cet égard, le guide de la justification au premier euro pour le PLF 2012 présente différentes rubriques par natures de dépenses permettant d'assurer la lisibilité des dotations des différents programmes. Reprises sur l'un des niveaux du référentiel d'activités, ces rubriques permettent de structurer les différents référentiels d'activités sur des bases communes comparables :

- *pour les fonctions supports* : il conviendrait de distinguer, *a minima*, des niveaux de regroupement pour les trois principaux domaines de fonctions supports (dépenses immobilières, dépenses informatiques et de télécommunication, fonctionnement courant) sans exclure que d'autres rubriques puissent venir compléter cette approche, en fonction des besoins propres à chaque ministère. La déclinaison plus précise de ces fonctions est détaillée en annexe 4 de la présente circulaire ;
- *pour les subventions aux opérateurs* : *a minima*, il convient de prévoir une activité par opérateur. Il est en outre souhaitable de différencier la subvention pour charges de service public (cat 32) et, quand elle est significative, la dotation en capital (cat 72) en deux activités. Il est rappelé que les différentes activités menées par les opérateurs ne sont généralement pas retracées dans le référentiel d'activités sauf identification spécifique souhaitée par le ministère ;
- *pour les crédits d'intervention* : *a minima*, chaque dispositif significatif ou de « guichet » donne lieu à une activité propre dans le référentiel; en revanche les dispositifs dits « discrétionnaires » de moindre importance peuvent faire l'objet d'un regroupement au sein d'une activité unique ;
- *pour l'investissement* : *a minima*, les activités doivent individualiser les projets d'investissement identifiés en JPE dans le projet annuel de performance. Si le ministère choisit de distinguer en activités des phases ou des composantes d'un même projet, l'opération globale sera retracée, si possible, dans un niveau de regroupement spécifique.

Pour les projets relevant d'un des domaines de fonctions supports et non identifiés dans le projet annuel de performance, le ministère a le choix soit de l'identifier spécifiquement soit de l'intégrer au sein d'activités propres à l'une des « familles » indiquées à l'annexe 4 de la présente circulaire.

II – La construction des référentiels ministériels d'activités doit permettre leur appropriation par les gestionnaires chargés d'assurer le suivi de la programmation par activité

La programmation par activité est le support du dialogue de gestion entre les différents acteurs financiers (direction des affaires financières, responsable de programme, responsable de BOP et responsable d'UO) pour la répartition des ressources de chacun des programmes et son suivi sera effectué par la saisie de l'activité lors de chaque engagement de dépense. Il convient donc de rechercher des activités aisément identifiables par les acteurs de la gestion et des regroupements qui assurent la lisibilité en matière de pilotage de la gestion.

Les orientations en matière d'élaboration du référentiel d'activités ne doivent pas conduire à une construction trop complexe, difficile à utiliser et maintenir. Il convient notamment de profiter pleinement des possibilités de regroupements offertes par l'outil CHORUS : ainsi, notamment si des regroupements s'avèrent difficilement gérables dans le cadre du référentiel d'activités, les activités génériques¹¹ peuvent apporter une dimension supplémentaire sans alourdir la construction du référentiel.

Dans tous les cas, il est rappelé que le référentiel d'activités doit être documenté : il convient notamment, pour chaque activité et regroupement d'activités, de retenir un libellé suffisamment explicite, d'établir la méthode de programmation associée, de préciser le périmètre des dépenses (par nature ou par thématique) ainsi que les services concernés. Une synthèse précisant notamment la correspondance avec les unités de programmation doit être fournie à la direction du budget lors de son établissement et lors des mises à jour.

III – La construction des référentiels ministériels d'activités et leurs évolutions doivent être partagées avec tous les acteurs concernés

La stabilité de l'articulation du référentiel d'activités avec la nomenclature budgétaire par destination et le contenu des briques de budgétisation doit être fiabilisée car elle conditionne la pertinence des échanges entre les acteurs et la cohérence du travail budgétaire.

En conséquence, toute modification apportée au contenu du référentiel ministériel d'activités et/ou à sa structuration arrêtée avec la direction du budget se fait en lien avec celle-ci.

L'objectif est que toute la dépense puisse être retracée sur le fondement du référentiel d'activités stabilisé, afin notamment de pouvoir rapprocher l'exécution de la programmation.

Toutefois, pour réduire le volume de recyclage des autorisations d'engagement induit par les modifications du référentiel d'activités et l'importance des travaux de reprise, les procédures suivantes pourront dans un premier temps être retenues :

- dans les cas complexes de rattachement des activités aux sous-actions, chaque fois que ce sera possible, il sera privilégié la suppression des sous-actions pour rattacher les activités aux actions. Les engagements enregistrés sur les sous-actions supprimées « basculeront » sur la nouvelle nomenclature dans le cadre des traitements de fin de gestion ;
- dans les cas de suppression d'activités, les engagements ayant déjà supporté l'enregistrement d'un service fait ou d'une demande de paiement pourront continuer à être suivis sur l'ancienne activité mais aucun nouvel engagement ne devra y être enregistré ;
- dans le cas de création de nouvelles activités, elles pourront n'être référencées que par de nouveaux engagements.

La direction du budget et le ministère concerné conviendront d'un calendrier de reprise des engagements, en fonction notamment de l'importance des recyclages potentiels engendrés par les changements d'imputation des engagements en cours.

¹¹ Une activité générique permet de regrouper, dans une dimension transprogrammes, des activités qui peuvent se compléter ou se ressembler : par exemple, des activités « formation » menées dans plusieurs programmes peuvent être regroupées au sein d'une activité générique « formation » qui en permettra un suivi consolidé ; un projet qui impacte plusieurs programmes (programme « métier » et programme « support » par exemple) peut être consolidé dans une activité générique.

ANNEXE 4 : déclinaison des fonctions supports

Les fonctions supports viennent en appui à la mise en œuvre des politiques publiques et génèrent un certain nombre d'activités de même nature dans les différents ministères.

En matière de justification au premier euro, leurs déterminants sont définis transversalement. Pour certaines d'entre elles, des indicateurs de performance transversaux ont été introduits pour les programmes (ou actions) supports et, par ailleurs, elles sont, dans certains cas, pilotées par des services spécifiquement dédiés à l'une ou l'autre de ces fonctions (France Domaine, direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, service des achats de l'État).

En fonction des choix de structuration des programmes retenus par chacun des ministères, les activités supports peuvent être :

- intégrées dans une action support de programmes de politique publique (mission Justice, programme Gendarmerie, ...) ;
- regroupées sur un programme support dédié (ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, ministère des solidarités et de la cohésion sociale, ministère du travail, de l'emploi et de la santé,...) ;
- et, dans certains cas, réparties entre les programmes ou actions supports et les programmes de politique publique selon des critères propres à chaque ministère.¹²

Les activités relevant de fonctions supports ne sont donc pas strictement circonscrites aux seuls programmes et actions supports. Pour assurer une approche budgétaire plus homogène sur ces fonctions, il est proposé de les structurer en «familles» et de stabiliser le périmètre de chacune d'entre elles.

Les « familles » d'activités dans les fonctions supports

Les principes structurants pour la détermination des familles :

- Le socle permettant de porter ces « familles » de fonctions supports est en général l'un des regroupements du référentiel¹³.

Les « familles » proposées ci-dessous sont essentiellement dédiées à la programmation et au suivi d'exécution pour la discussion budgétaire avec la direction du budget.

En revanche, pour sa programmation interne et le dialogue de gestion avec les différents acteurs concernés (RBOP et RUO), chaque ministère pourra détailler sur des mailles plus fines (jusqu'au niveau de l'activité) chacune de ces familles en fonction de ses besoins.

- Les périmètres de chaque famille de fonctions supports doivent être homogènes et, dans la mesure du possible, être cohérents avec ceux définis dans les circulaires budgétaires sur la justification au premier euro et la performance. La documentation fournie par les ministères à l'appui de leur référentiel doit être suffisamment précise¹⁴ pour permettre de s'assurer de l'homogénéité de chacune des « familles » indiquée.
- Des services interministériels dédiés (France Domaine, direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, service des achats de l'État) ont généralement structuré leur champ de compétences autour de grandes fonctions. Les familles de fonctions supports retenues en tiennent compte de manière synthétique : il appartient à chaque ministère

¹² Le développement d'applications informatiques métiers peut être inscrit dans les programmes de politique publique alors que les matériels supports de ces applications et leur maintenance, lorsque les achats et la maintenance sont pilotés par un service informatique commun à l'ensemble du ministère, peuvent être inscrits dans le programme support.

¹³ Pour la mise en œuvre dans Chorus, dans le cas où les niveaux de regroupement sont tous préemptés par le ministère et si ce dernier a programmé au niveau le plus fin de l'activité, l'utilisation de l'axe « activité générique » ou la création d'un axe de regroupement spécifique sera étudiée.

¹⁴ Notamment par l'indication des natures de dépenses concernées.

de les décliner à un niveau plus fin d'activités en fonction des recommandations retenues par les services dédiés concernés.

Les « familles » proposées

Les fonctions supports se structurent globalement en trois grands domaines touchant à l'immobilier, l'informatique et le fonctionnement courant.¹⁵

- **L'immobilier** se décompose en six familles :
 - Gestion du parc comprend les prestations de service (nettoyage, gardiennage,...), les prestations intellectuelles (études d'architecte, de sécurité,...), les énergies et fluides (électricité, gaz, fuel, chauffage urbain, eau)
 - Loyers budgétaires
 - Locations sur parc privé
 - Entretien courant comprend les travaux légers de maintenance préventive et corrective, les travaux d'aménagement courant. Ce périmètre s'applique aux locaux du parc privé comme à ceux du parc État.
 - Entretien lourd (exclusivement sur le parc État) comprend les travaux lourds de maintenance préventive et corrective, les travaux de mise en conformité et en état des bâtiments.
 - Travaux structurants : opérations immobilières lourdes (hors celles identifiées dans des activités spécifiques en investissement).
- **Les Systèmes d'Information** se décomposent en quatre familles principales auxquelles peuvent éventuellement s'adjoindre deux familles complémentaires :
 - Projets (hors ceux identifiés dans les activités spécifiques en investissement) : cette famille comprend l'ensemble des dépenses directement liées au projet¹⁶ et notamment :
 - Acquisitions de logiciels ou d'infrastructures dans le cadre du projet ;
 - Pré-études ou études générales, assistance à maîtrise d'ouvrage ;
 - Développement et tests unitaires (développements spécifiques) ou paramétrage (acquisition de progiciels) ;
 - Qualification, recette, intégration, pré-production, mise en production et déploiement ;
 - Pilotage ou assistance au pilotage des projets.
 - Maintenance applicative : ces dépenses incluent la maintenance corrective et la maintenance évolutive hors version majeure (y compris renouvellement de licences de progiciels et de logiciels hors bureautique, hors logiciels d'infrastructures).
 - Bureautique : le périmètre des dépenses de cette famille¹⁷ a été fixé par la circulaire relative à la performance¹⁸ au titre des dépenses prises en compte pour le ratio d'efficience bureautique dans le cadre des indicateurs transversaux présentés dans le volet Performance des programmes et actions supports.

¹⁵ Il est à noter que les projets d'investissement lourd identifiés dans les PAP sont à traiter en activités spécifiques : les domaines « immobilier » et « informatique » des fonctions supports doivent donc exclure tout projet d'investissement lourd retracé par ailleurs.

¹⁶ Sont comprises dans cette famille de dépenses, celles affectées aux projets métier, migration de version majeure et/ou transformation significative d'infrastructures.

¹⁷ Les achats de PC fixes, PC portables, écrans, PDA, photocopieurs et imprimantes personnelles ou en pool, les consommables, les messageries, les licences des systèmes d'exploitation et suites bureautiques, la formation bureautique des utilisateurs, les serveurs bureautiques, les serveurs de messagerie et les personnels externes affectés au support et au soutien des utilisateurs de la bureautique, les coûts de la maintenance et du logiciel de bureautique ainsi que les locations d'équipements afférentes à la bureautique.

¹⁸ Circulaire 2MPAP-11-3066 du 7 avril 2011, Annexe 6-I/A.

Pour la programmation, le périmètre d'activités de cette famille s'applique à l'ensemble des programmes des ministères.

- Infrastructure informatique et réseaux (hors projet): cette famille de dépenses comprend notamment¹⁹ :
 - Les acquisitions et la maintenance matérielles / logicielles des serveurs et applicatifs pour les services d'infrastructures (virtualisation, stockage, archivage, intergiciels, sécurité, services génériques et d'accès, industrialisation), mis en production à l'issue des projets, des infrastructures réseaux, voix, WAN et services associés ;
 - L'exploitation, l'administration et la supervision des systèmes distribués, mainframe et autres ;
 - La gestion des environnements de développement, recette, pré production et secours.
- S'y ajoutent, uniquement **dans la mesure où ces dépenses font l'objet d'engagements distincts directement imputables en gestion à une structure dédiée et budgétairement identifiée**, les familles de dépenses suivantes :
 - L'hébergement physique des infrastructures (m², électrique, climatisation, sécurité physique et d'accès) ;
 - et autres activités transverses comprenant notamment la gestion administrative, la gestion de la sécurité, l'urbanisation et l'architecture, la veille technologique et les dépenses pour la qualité et les méthodes.
- **Le fonctionnement courant** comporte cinq familles :
 - Les dépenses de communication ;
 - Les dépenses de formation ;
 - Les frais de déplacement/transports/changements de résidence ;
 - Les dépenses d'action sociale ;
 - Les autres dépenses de fonctionnement courant recouvrent globalement les dépenses n'entrant pas dans les autres familles ou domaines²⁰.

Selon les choix retenus par les ministères, ces « familles » peuvent correspondre, dans les référentiels, soit à des activités soit à des niveaux de regroupements du référentiel existants.

¹⁹ Y compris les mises à jour simples et extensions de capacité courante.

²⁰ Fournitures de bureau, mobilier, affranchissement, téléphonie, reprographie, entretien et réparation hors informatique et entretien immobilier, assurances véhicules, documentation, frais de réception, ...

ANNEXE 5 : les éléments du processus de programmation par activité intéressant le contrôle budgétaire

La programmation budgétaire de la gestion mise en œuvre par les ministères est le processus permettant d'assurer, au sein du ministère, la soutenabilité de sa gestion, à la fois dans le cadre annuel des autorisations budgétaires et au regard des prescriptions pluriannuelles des lois de programmation des finances publiques. L'appréciation du caractère soutenable de la programmation et de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire est également au cœur des missions du contrôle budgétaire. Son exercice devra en conséquence prendre en compte la qualité du processus de programmation du ministère et s'appuyer sur les documents produits dans ce cadre, notamment :

- pour rendre un avis sur le caractère soutenable du budget opérationnel de programme et, le cas échéant, du programme ;
- pour l'examen des comptes rendus de gestion ;
- dans le cadre du visa des actes, notamment en vue de s'assurer de leur compatibilité, si celle-ci est soutenable, avec la programmation de la gestion.

En conséquence, les projets de budgets opérationnels de programme soumis à l'avis du contrôleur budgétaire en début de gestion puis les comptes rendus de gestion comprennent, pour les dépenses inscrites en hors titre 2²¹, les éléments suivants :

- **La programmation par activité à la maille de programmation convenue**, établie pour l'année considérée et au moins l'année suivante et cohérente avec les montants notifiés ou attendus pour l'année considérée et le cadrage, compatible avec les prescriptions des lois de programmation des finances publiques, fixé pour l'année (ou les) année(s) suivante(s) : elle présente les conséquences budgétaires annuelles et pluriannuelles des opérations engagées antérieurement ou programmées pour l'exercice considéré et le(s) suivant(s) au regard des capacités d'engagement et droits de paiement notifiés ou susceptibles d'être ouverts.
- **La liste prévisionnelle des principaux actes de gestion** associés à la programmation de l'année et explicitant les prévisions d'engagement et de paiement à la **maille de programmation convenue** : tranches fonctionnelles, marchés à enjeux, estimation du volume de commandes prévues, au moins pour la première année, sur chaque marché à bons de commande significatif, estimation des consommations de crédits prévues pour les principaux dispositifs (notamment lorsque la maille de programmation choisie regroupe des activités retraçant les différents dispositifs pris en charge par le programme)...
- **Une analyse permettant de préciser la part des dépenses obligatoires et inéluctables** inscrites dans la programmation, notamment :
 - *pour les dépenses obligatoires*, l'estimation au plus juste des charges à payer et immobilisations à payer pour lesquelles le service fait a été certifié mais dont le paiement n'interviendra pas sur l'exercice qui a enregistré le service fait. Cette évaluation concerne essentiellement la programmation de l'exercice considéré ;
 - *pour les dépenses inéluctables*, des restes à payer à échoir au cours de l'exercice considéré, les décaissements appelés à intervenir en vertu des lois, règlements et accords internationaux en vigueur ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité du service public. Cette évaluation concerne les deux années de programmation même si l'exigence de précision est nécessairement plus limitée sur la seconde année.

²¹ Les dépenses de titre 2, dans un premier temps, ne sont pas comprises dans le document de programmation. Elles font l'objet de documents spécifiques.

Pour la présentation et l'examen des BOP ou des programmes ainsi que de leur suivi, les responsables de programme, les responsables de BOP et les contrôleurs budgétaires procéderont de manière concertée aux regroupements appropriés ²² permettant l'analyse de la soutenabilité budgétaire du BOP (le cas échéant du programme).

Toute évolution du référentiel doit être transmise au contrôleur budgétaire qui, outre la vérification de son adéquation avec la nomenclature budgétaire par destination et le contenu des briques de budgétisation, s'assure de la pertinence de la prise en compte de ces évolutions sur la structure de la programmation.

Pour les documents présentés au contrôleur budgétaire et retraçant les éléments de la programmation, le niveau de détail peut être différent selon les années prises en compte : il peut notamment être choisi un niveau d'agrégation supérieur pour la deuxième année de la programmation.

²² Certains ministères ont utilisé la structure du référentiel d'activités pour distinguer le niveau de programmation du niveau de suivi afin de satisfaire à la fois les besoins d'un suivi opérationnel fin pour un pilotage au plus près des activités des agents sur le terrain et d'un niveau de visibilité pertinent pour les échelons décisionnels supérieurs ; dans cette configuration, le niveau "activité", détaillé, permet d'assurer la connaissance fine des activités menées par les services alors que le niveau "OB" (ou OP) correspond à la maille de programmation.