

DIRECTION DU BUDGET
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE - 9 AOUT 2006

TÉLÉDOC 246
BUREAUX 2BPSS ET 1BCF
N° 2BPSS/1BCF-06-2631

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

À

MADAME ET MESSIEURS LES CONTRÔLEURS BUDGÉTAIRES
ET COMPTABLES MINISTÉRIELS,

MADAME ET MESSIEURS LES CHEFS DES DÉPARTEMENTS
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE PRÈS LES MINISTÈRES,

MESDAMES ET MESSIEURS LES TRÉSORIERIS PAYEURS GÉNÉRAUX
DE RÉGION,

ET

MESDAMES ET MESSIEURS LES CONTRÔLEURS GÉNÉRAUX ET
RECEVEURS DES FINANCES
CHARGÉS DU CONTRÔLE FINANCIER EN RÉGION

Objet : Modalités de mise en œuvre et de suivi de la fongibilité asymétrique pour la gestion 2006.

P.J. : 2 annexes

La fongibilité « asymétrique », qui résulte des dispositions des articles 7 et 12 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, autorise :

- les mouvements de crédits du titre 2 vers les autres titres ;
- au niveau de chaque BOP, les mouvements de crédits des autres titres vers le titre 2 (fongibilité « symétrique ») à condition de ne pas dépasser le plafond impératif de titre 2 fixé au niveau de chaque programme.

En vertu des dispositions de l'article 10 du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat, l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) doit rendre un avis préalable sur tout projet de fongibilité asymétrique².

La présente circulaire vise à définir un schéma d'organisation et de suivi de la fongibilité asymétrique pour la gestion 2006.

¹ Article 7 : « La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ». Article 12 : « Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre ».

² « L'autorité chargée du contrôle financier émet un avis préalable sur tout projet tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel ».

Copie : Mesdames et Messieurs les directeurs des affaires financières

1 - Le pilotage de la fongibilité asymétrique doit être assuré au niveau des directions des affaires financières et des responsables de programme

Les ministères doivent être incités à assurer un suivi centralisé de la fongibilité asymétrique dans les BOP, sa mise en œuvre ne devant pas être un obstacle à la couverture, par le ministère, des dépenses de personnel de l'ensemble de ses programmes.

Plusieurs raisons confortent la nécessité d'un pilotage centralisé plutôt que déconcentré de la fongibilité asymétrique :

- la cartographie actuelle des BOP³ rend plus difficiles le pilotage de l'exécution du titre 2 et l'exercice de la fongibilité à ce niveau en l'absence de suivi centralisé. Ce dernier doit faciliter l'agrégation des données et fournir l'assurance que les dépenses obligatoires de personnel seront couvertes au niveau de l'ensemble du ministère ;

- un pilotage centralisé est cohérent avec l'organisation actuelle de la gestion des dépenses de personnel et des corps qui relève majoritairement du niveau central⁴ ;

- dans la logique de la LOLF, le responsable de programme s'engage sur les objectifs de son programme, en rend compte au ministre et dispose de la liberté d'affectation des moyens offerte par la fongibilité. Il supervise l'ensemble des responsables de BOP ;

- s'il est vrai que la fongibilité perdrait tout caractère incitatif si elle conduisait systématiquement à prélever les marges dégagées par certains gestionnaires pour remédier aux erreurs d'autres gestionnaires, le contexte particulier de la gestion 2006⁵ invite néanmoins à une mutualisation des risques pesant sur le titre 2, qui devront être traités avec les outils réglementaires mobilisables à cet effet (décrets de virement⁶, de transfert, d'avance gagée).

Par conséquent, je demande aux autorités chargées du contrôle financier compétentes de rendre un avis défavorable sur toute demande de fongibilité asymétrique présentée par un responsable de BOP dès lors qu'elle n'aurait pas reçu l'approbation du responsable de programme et du directeur des affaires financières concernés. Le responsable de BOP devra fournir tout élément démontrant cette approbation.

Je rappelle, par ailleurs, que la fongibilité dite « symétrique » au niveau du BOP, qui consiste à abonder le titre 2 à partir d'autres titres de dépense dans la limite du plafond impératif de titre 2 fixé au niveau de chaque programme, est matériellement impossible dans le cadre des applications de gestion de la dépense NDL et ACCORD-LOLF (Palier LOLF). L'enveloppe de titre 2 d'un responsable de BOP ne peut être abondée que dans deux cas :

- si des crédits de titre 2 sont libres d'emploi au niveau du programme et n'ont pas été mis à disposition d'autres responsables de BOP ;

- si l'enveloppe de titre 2 du programme est redéployée entre les BOP (le responsable de programme prélève du titre 2 au niveau d'un BOP et abonde le titre 2 d'un autre BOP).

2 - Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) seront chargés d'assurer la cohérence des avis rendus en matière de fongibilité asymétrique

Je souhaite harmoniser les avis rendus en matière de fongibilité asymétrique et permettre un suivi agrégé de celle-ci au niveau du programme et du ministère.

2.1 - Dans ce cadre, avant de rendre son avis sur une demande de fongibilité asymétrique, l'autorité chargée du contrôle financier veillera à prendre l'attache du CBCM du ministère concerné de façon à définir une position conjointe sur la pertinence et les risques éventuels du mouvement de crédits envisagé.

Les CBCM sont invités à organiser les modalités de la concertation entre les différents contrôles concernés des administrations centrales et déconcentrées.

³ Compte tenu du nombre élevé de BOP, de la faible surface financière et de la faiblesse des effectifs des BOP départementaux (voire de certains BOP régionaux), tout événement imprévu (congé de maladie, réussite à un concours par exemple) est susceptible de perturber la prévision d'exécution du titre 2 et le bouclage de la gestion.

⁴ Organisation des concours, gestion des mobilités, etc.

⁵ Eventuelles erreurs de répartition du titre 2 entre programmes ou ministères, financement en gestion des mesures salariales et statutaires décidées en janvier, etc.

⁶ Dans la limite de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également pour le titre 2 de chacun des programmes concernés (article 12 al.1 de la LOLF).

Au-delà de l'absence de la notification de l'approbation du responsable de programme et du directeur des affaires financières concernés mentionnée au point 1, un avis défavorable sera systématiquement rendu dans les deux cas suivants :

- en l'absence de prévision d'exécution actualisée, au niveau du programme et au niveau du ministère, permettant d'apprécier les risques de bouclage du titre 2 en fin de gestion ;
- si la fongibilité asymétrique envisagée résulte exclusivement d'un effet d'aubaine (en particulier mauvaise répartition initiale du titre 2 entre programmes, surbudgétisation au stade de la LFI ...) et ne traduit pas un réel effort en gestion.

Il conviendra de faire preuve de la plus grande réserve en cas de projet de fongibilité asymétrique présentée avant le mois de septembre. Par ailleurs, les responsables de programme devront limiter le nombre de mouvements de fongibilité asymétrique au cours de l'année (pas plus de deux).

2.2 - Afin de permettre aux CBCM de tenir à jour un tableau de bord de la fongibilité asymétrique par ministère, et afin de contribuer au respect par les ministères de la procédure de mise en cohérence des comptabilités budgétaires entre les niveaux centraux et locaux dans les applications informatiques du palier LOLF (cf. *annexes*), les contrôleurs financiers en région veilleront à les informer des mouvements de fongibilité asymétrique finalement mis en œuvre au niveau des BOP.

Par ailleurs, afin de permettre un suivi régulier de la fongibilité asymétrique, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels pourront demander que leur soient communiquées les chartes de gestion des programmes. Ces documents, qui permettent d'approfondir la connaissance des pratiques de gestion des ministères⁷, n'ont pas été systématiquement transmis aux services du contrôle financier en 2006. Ils seront communiqués au bureau budgétaire concerné ainsi qu'au bureau 2-BPSS de la direction du budget.

2.3 - A l'appui des comptes rendus de gestion des BOP, les ministères devront communiquer aux CBCM un état récapitulatif des mouvements de fongibilité asymétrique effectivement réalisés au sein de leurs programmes. Les ministères doivent être en mesure de fournir ces informations car ils devront établir un bilan de la fongibilité à l'occasion de l'examen des rapports annuels de performance joints au projet de loi de règlement⁸.

Vous informerez la direction du budget de toute difficulté que vous pourriez rencontrer à cette occasion.

2.4 - Si un responsable de BOP choisit de ne pas se conformer à l'avis défavorable rendu au sujet d'un mouvement de fongibilité asymétrique, il devra communiquer à l'autorité chargée du contrôle financier compétente les motifs de sa décision conformément à l'article 13 du décret du 27 janvier 2005⁹.

Si l'autorité chargée du contrôle financier constate que le responsable de BOP a dérogé à l'obligation d'information préalable, elle lui demandera de se justifier par écrit dans les plus brefs délais et en informera la direction du budget.

*

* * *

En vue du séminaire qui réunira les 27, 28 et 29 septembre 2006 les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, les chefs de départements de contrôle budgétaire, les contrôleurs financiers en région et sous-directeurs de la direction du budget, vous êtes invités à faire part de vos remarques, suggestions ou attentes en matière de fongibilité asymétrique aux bureaux 1-BCF et 2-BPSS.

Au regard de vos observations et d'un bilan de la première année de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique que je mènerai avec les directeurs des affaires financières des ministères, les modalités de l'exercice de la fongibilité asymétrique pour la gestion 2007 seront précisées ultérieurement.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur du Budget
Président du Comité de Direction du Budget

H. Le Chef de Service

Hugues BIED-CHARRETON

⁷ Ils précisent par exemple le schéma d'organisation financière des programmes, les modalités de construction des BOP et de l'exécution budgétaire, le suivi des crédits et des emplois.

⁸ L'article 54 de la LOLF précise que les rapports annuels de performance font connaître « par programme (...) c) la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées (...) ».

⁹ « Un avis préalable défavorable de l'autorité chargée du contrôle financier ne lie pas le responsable de programme ou le responsable du service concerné. Lorsque ce responsable décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il informe par écrit l'autorité chargée du contrôle financier des motifs de sa décision ».

ANNEXE n° 1

Le palier LOLF a été réalisé de manière à respecter les principaux objectifs de la LOLF, en particulier l'application du principe de responsabilisation accrue des acteurs de la dépense.

C'est pourquoi les applications ACCORD LOLF et NDL ont été organisées de manière à permettre l'exercice de la fongibilité asymétrique non seulement au niveau du programme, mais également au niveau des BOP, que les responsables de BOP soient situés en administration centrale ou locale.

La comptabilité budgétaire des ministères devra néanmoins être établie dans un souci de cohérence entre le niveau central (ACCORD LOLF) et le niveau local (NDL), en particulier pour ce qui concerne les dotations des BOP et leurs évolutions, ainsi que la répartition des crédits entre dépenses de personnel et autres dépenses.

Le dispositif permettant d'assurer cette cohérence devra être mis en œuvre par les ministères conformément aux modalités qui suivent.

I - Exercice de la fongibilité asymétrique dans le cadre du palier LOLF (rappels)

Dans ACCORD LOLF comme dans NDL, un contrôle automatique a été mis en œuvre de manière à rendre impossible tout mouvement de crédits vers le titre des dépenses de personnel au sein d'un programme (aucun abondement possible de l'article de regroupement 01 à partir de l'article de regroupement 02).

Conformément à l'article 10 du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005, l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF) émet un avis préalable sur tout projet tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel.

Cet avis préalable est enregistré ou non dans ACCORD LOLF, en fonction des modalités de paramétrage retenues par les ministères.

Dans NDL, l'avis préalable de l'ACCF est prévu de manière systématique dans le cadre de la transaction support de la fongibilité asymétrique (transaction de redistribution de crédits (AE et CP) du titre 2 vers les autres titres ou « RECRE »).

II - Cohérence de la comptabilité budgétaire entre les niveaux central et local

Les liaisons automatiques entre ACCORD LOLF et NDL sont organisées uniquement de manière descendante, pour la prise en compte dans NDL des délégations et reprises de délégations d'AE et de CP.





Par conséquent, tout événement enregistré dans NDL susceptible d'entraîner une mise à jour dans ACCORD LOLF doit être pris en compte dans cette dernière application par une saisie manuelle spécifique. Les mouvements de fongibilité asymétrique effectués directement au niveau local relèvent de cette catégorie.

Quelle que soit l'origine de l'ajustement effectué au niveau local, les services déconcentrés du ministère concerné devront en informer le Directeur chargé des affaires financières en administration centrale, de manière à ce que celui-ci organise la saisie dans ACCORD LOLF des délégations et reprises de délégation pour ordre permettant de rétablir la cohérence budgétaire avec NDL.

Parallèlement, les ACCF en région informeront les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels des mouvements de fongibilité asymétrique ainsi que des autres ajustements qui seront soumis à leur approbation dans NDL.

Les modalités de fonctionnement des délégations et reprises de délégation pour ordre sont décrites dans la fiche technique établie pour la gestion 2006 par l'AIFE et la Direction générale de la comptabilité publique, relative aux modalités de transmission par ACCORD LOLF au niveau local (NDL) des délégations et reprises de délégations d'AE et de CP : partie III-C (délégations et reprises pour ordre sous ACCORD LOLF).

Cette fiche est annexée à la note n° CD-0459 du 1^{er} février 2006 des directeurs de l'AIFE et de la DGCP aux ministères (DAF et hauts responsables du déploiement), relative aux « modalités techniques de mise à disposition, de répartition et de reprise des crédits (AE et CP) entre les applications informatiques ACCORD LOLF et NDL en palier 2006 ».

 LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE		 UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE POUR RÉFORMER L'ÉTAT
	FICHE TECHNIQUE	

GESTION 2006

DELEGATIONS ET REPRISES D'AUTORISATION D'ENGAGEMENT ET DE CREDITS DE PAIEMENT

REGLES DE TRANSMISSION A DESTINATION DU NIVEAU LOCAL A PARTIR DE L'APPLICATION DE GESTION Accord LOLF

SOMMAIRE

I – CODIFICATION DES ORDONNATEURS ET DES PROGRAMMES SOUS Accord LOLF ET NDL	3
II – FONCTIONNEMENT DU LIEN Accord LOLF / NDL ET GESTION DES EVENTUELLES ANOMALIES	6
A – Principes communs aux ministères utilisant NDL au niveau local	6
A-1 Mouvements initiés depuis Accord LOLF	6
A-2 Comptabilisation des mouvements Accord LOLF adressés aux RBOP et RUO de niveau local	7
A-3 Traitement des anomalies éventuelles	8
A-4 Régularisation sous Accord LOLF des délégations et reprises rejetées par NDL	10
A-5 Cas particulier des mouvements d'autorisation d'engagement sur BOP central	11
B – Particularités des Ministères interfacés sous NDL	13
C – Délégations et reprises d'AE et de CP vers l'étranger	14
III – RAPPELS GENERAUX	15
A – Nomenclature des transactions de délégations, notifications et mouvements associés	15
B – Incidences du positionnement des BOP et des UO dans le lien Accord LOLF / NDL	16
B-1 Responsable de BOP au niveau central et Unités Opérationnelles de niveau local	16
B-2 Responsable de BOP et Unités Opérationnelles de niveau local	18
C – Délégations et reprises pour ordre sous Accord LOLF	20
D – Redistribution des AE et CP sur BOP local, BOP central et BOP miroir	21
D-1 Remontée des AE et CP d'une UO déconcentrée dont le BOP est central de l'application NDL vers l'application Accord LOLF	21
D-2 Ajustement des BOP miroirs sous Accord LOLF en fonction des mouvements sur BOP local passés sous NDL .	22
D-3 Mouvements d'AE et de CP effectués sous Accord LOLF	23
E – Reprise d'AE et de CP sans emploi en cours et en fin de gestion	25
E-1 Reprise d'AE et de CP sans emploi en cours de gestion	25
E-2 Reprise d'AE et de CP sans emploi en fin de gestion	26
F – Ouverture de la gestion 2006 dans le lien Accord LOLF / NDL	28

C - Délégations et reprises pour ordre sous Accord LOLF

Les délégations et reprises pour ordre passées sous Accord LOLF permettent d'ajuster les BOP centraux (miroirs ou non) en fonction des mouvements passés au niveau central et local, portant sur les AE et les CP.

Les mouvements peuvent avoir pour origine la fongibilité asymétrique AE-CP, les rétablissements de crédits au niveau local, la reprise dans Accord LOLF des AE et CP rendus sans emploi au niveau local après la fermeture de NDL, dans le cadre des traitements de fin de gestion réalisés sous NDL.

Il n'existe pas de lien automatisé entre NDL et Accord LOLF qui permette de mettre à jour Accord LOLF en fonction des mouvements constatés dans NDL. Dès lors, cette mise à jour passe par des mouvements d'ordre dans Accord LOLF :

- pour les AE sur BOP centraux : Transaction "***Dotation NAPA, DAPI pour ordre***"
(Délégations et Reprises pour ordre)
- pour les AE sur BOP miroirs : Transaction "***DAPG pour ordre***"
Transaction "***Reprise DAPG pour ordre***"
- pour les crédits de paiement : Transaction "***DCP pour ordre***"
Transaction "***Reprise DCP pour ordre***"

Les opérations enregistrées pour ordre ne sont pas intégrées aux PES 31 et 32, elles ne sont pas renvoyées à NDL pour comptabilisation.