Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

International Conference:
Performance-Based Budgeting – Prospects for Poland
2-3 October 2008, Krakow

Performance-Based Budgeting in France

Session 1: The Roles of Key Institutional Factors

Frédéric Bobay

General Directorate of the Treasury and Economic Policy
Ministry of Economy, Industry, and Employment
France

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

LOLF
“Loi Organique sur les Lois de Finances”

The 2001 French Constitutional Bylaw on Budget Acts

Outline:

1 - Performance budgeting in France:

General Framework

2 – Synthesis: Key Institutional Factors

1 - Performance budgeting in France:

General Framework

General context

- **<u>Deep underlying constraints</u>:**

(1) Demographic challenge: `*papy boom*` and PF sustainabililty

(2) Limited economic policy tools: EU integration, euro, SGP

Focus on : public productivity (efficiency), PF impact on growth (effectiveness), fiscal allocation (decision making)

Focus on fiscal consolidation: Fiscal rule (zero volume)

- **Presentation focus on State budget, not "general government" (excludes Soc. Sec., Local authorities budget)**
- **Budget reform was followed by structural reforms, a spending review process, a multi-year budget reform**

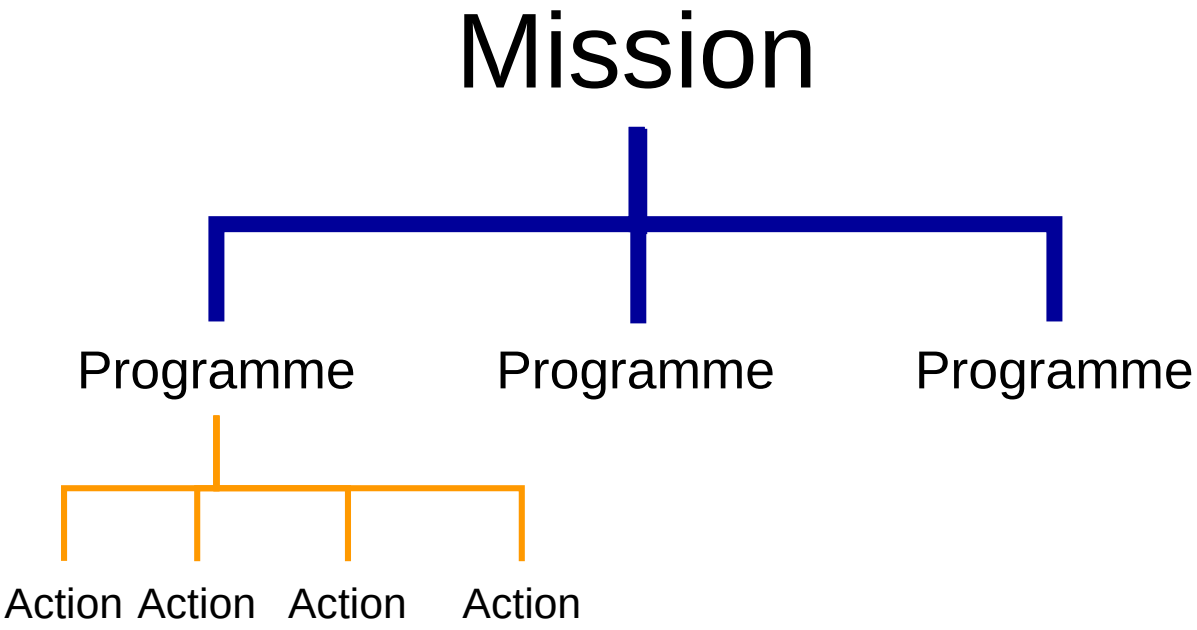
Challenges to performance budgeting

- Limited financial power of the Parliament
- Rigidities in public finances management
- Administrative-based budgeting: ministerial struct.
- Administrative bargaining: spending incentive
- Fragmentation of public accounts (848 chap.)
- Fragmentation of management information (eg HR)

Constitutional politics

- **Mix const. regime: Presidential/Parliamentarian**
  Directly elected Pdt + PM & Majority MP
  Always a Majority MP for PM's Budget Act
- **The crisis**
- **Consequence of the crisis: new MF, new dynamic**
- **Global consensus: Multi-partisan, Inter-institutions, political leadership (mature/pragmatic individuals)**
- **Writing the new constitutional Bylaw on budget acts: Voted in August 2001 for implementation in 2006**

Budget structured by public policy



MISSIONS:	PROGRAMMES:
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde; Rayonnement culturel et scientifique; Français à l'étranger et étrangers en France
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale; Vie politique, cultuelle et associative; Soutien des politiques de l'intérieur
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural; Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés; Forêt; Soutien des politiques de l'agriculture
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement; Solidarité à l'égard des pays en développement
Conseil économique et social	Conseil économique et social
Culture	Patrimoines; Création; Transmission des savoirs et démocratisation de la culture
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense; Préparation et emploi des forces; Soutien de la politique de la défense; Équipement des forces
Développement et régulation économiques	Développement des entreprises; Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel; Régulation et sécurisation des échanges de biens et services; Passifs financiers miniers
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental; Fonction publique, réforme de l'État et prospective
Écologie et développement durable	Prévention des risques et lutte contre les pollutions; Gestion des milieux et biodiversité; Soutien aux politiques environnementales et développement durable
Engagements financiers de l'État	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs); Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs); Épargne; Majoration de rentes; Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré; Enseignement scolaire public du second degré; Vie de l'élève; Enseignement privé du premier et du second degrés; Soutien de la politique de l'éducation nationale; Enseignement technique agricole
Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local; Juridictions financières; Soutien des politiques économique, financière et industrielle
Justice	Justice administrative; Justice judiciaire; Administration pénitentiaire; Protection judiciaire de la jeunesse; Accès au droit et à la justice; Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés
Médias	Presse; Audiovisuel
Mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée; Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant
Outre-mer	Emploi outre-mer; Conditions de vie outre-mer; Intégration et valorisation de l'outre-mer
Politique des territoires	Stratégie en matière d'équipement; Aménagement, urbanisme et ingénierie publique; Information géographique et cartographique; Tourisme; Aménagement du territoire; Interventions territoriales de l'État
Pouvoirs publics	Présidence de la République; Assemblée nationale; Sénat; Conseil constitutionnel; Haute Cour de Justice; Cour de Justice de la République
Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques; Dépenses accidentelles et imprévisibles
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire; Vie étudiante; Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires; Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources; Recherche spatiale; Orientation et pilotage de la recherche; Recherche dans le domaine des risques et des pollutions; Recherche dans le domaine de l'énergie; Recherche industrielle; Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat; Recherche duale (civile et militaire); Recherche culturelle et culture scientifique; Enseignement supérieur et recherche agricoles
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres; Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins; Régime social des mines; Régimes de retraite de la Seita, de l'imprimerie nationale et divers
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes; Concours financiers aux départements; Concours financiers aux régions; Concours spécifiques et administration
Remboursements et dégrèvements	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs); Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)
Santé	Santé publique et prévention; Offres de soins et qualité du système de soins; Drogue et toxicomanie; Conception et gestion des politiques de santé
Sécurité	Police nationale; Gendarmerie nationale
Sécurité civile	Intervention sur moyens nationaux; Coordination des moyens de secours
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires; Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation
Solidarité et intégration	Politiques en faveur de l'inclusion sociale; Accueil des étrangers et intégration; Actions en faveur des familles vulnérables; Handicap et dépendance; Protection maladie complémentaire; Égalité entre les hommes et les femmes; Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales
Sport, jeunesse et vie associative	Sport; Jeunesse et vie associative; Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Stratégie économique et financière; Statistiques et études économiques
Transports	Réseau routier national; Sécurité routière; Transports terrestres et maritimes; Passifs financiers ferroviaires; Sécurité et affaires maritimes; Transports aériens; Météorologie; Soutien des politiques d'équipement
Travail	Développement de l'emploi; Accès et retour à l'emploi; Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques; Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail; Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail
Ville et logement	Rénovation urbaine; Équité sociale et territoriale et soutien; Aide à l'accès au logement; Développement et amélioration de l'offre de logement

34 Missions **132 Programmes**

Missions/Programmes :

Rebalancing budget powers

Greater appropriation role for Parliament

Greater implementation responsibility for Government

- **The Mission is the voting unit for Parliament appropriations**

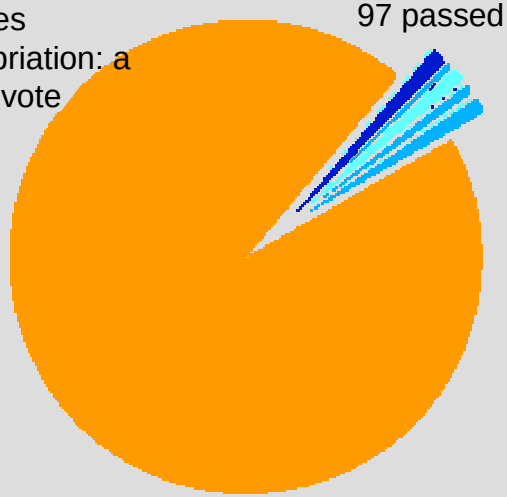
  Parliament may reallocate appropriations between Programmes, within a Mission. The Mission may be ministerial / inter-ministerial

- **The Programme is the implementation unit for Government**

  Under a single ministry. Tied with explicit performance goals and indicators. A dedicated Programme Manager in charge of implementation with individualized responsibility. Fungible credit lines within a Programme for a more flexible management

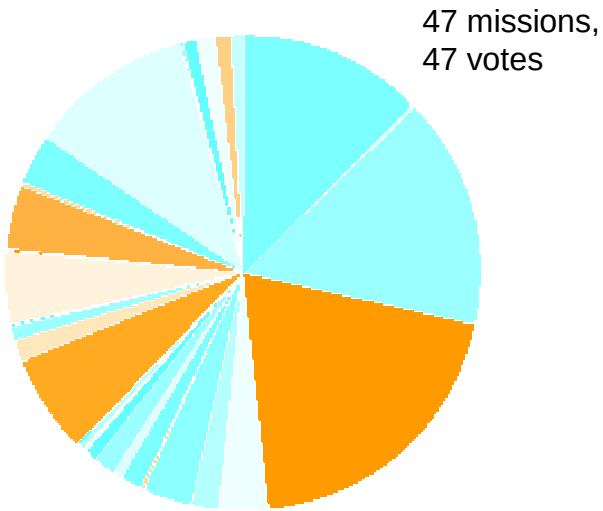
A ‘first-euro’ appropriation process

Up to 2005



94% of appropriations are renewed virtually automatically from one year to the next (current services appropriation) without being brought into question.
Most of the debates focus on just 6% of the general budget.

Since 2006



100% of the appropriations are debated in Parliament, for each mission.

Incentive: asymetric fungibility

Programme "National police" Actions:	Class Personnel	Class Current services	Class Investment	Class Subsidies
Public order and protection of sovereignty				
Public security				
Road safety				
Immigration administration and international transport safety				
Criminal investigation police and assistance to the judicial system				
Command, training and logistics				

Parliament involvement in performance

- **Enhanced appropriation process**
  - Appropriations on a “first euro” basis.
  - Increased appropriations powers (between Programs, within Missions)
  - Performance-based appropriations: assessment of previous spending achievements (with goals and target indicators: PAPs)
  - A new moment in the budget cycle: the spring performance assessment (RAPs)

- **Improved control over government action**
  - Greater investigative and hearing powers
  - Stronger links between budget execution and parliamentary authorisation

2 – Synthesis:

Key Institutional Factors

Key Institutional Factors - 1

- **A Constitutional Law with strong support and leadership**
  - Highly institutionalised and mandatory for all actors.
  - High political appropriation: Unanimous multi-partisan support
  - Strong leadership: within Parliament and the Executive

- **A new power balance between the Executive and the Legislative – with clearer responsabilities**
  - Greater appropriation power for Parliament (first-euro based)
  - Greater expenditure management autonomy by Ministries (fungibility)
  - A new budget structure to set the power balance (Mission/Programme/Action) and clarify responsabilities

Key Institutional Factors - 2

- **Priority to transparency and accountability**
  - A budget structure centred on transparency: Expenditure presented by public policies ("Missions") and not by institutions (ministries).
  - Simple budget documents, easily readable by the public.
  - Focus on accountability: public identification of the individuals in charge (Programs) and hearings
  - Certification of budget by Court of Auditor
- **A new Budget cycle: A focus on performance**
  - Performance information built in budget documents.
  - A new budget cycle: a performance review phase (spring) with dedicated performance review documents. Used later for following year budget debate.
  - Public Performance hearings by parliament (accountability)

Key Institutional Factors - 3

- **New roles for Ministry of Finances and Line Ministries**
  - A shift from ‘expenditure-focused’ to ‘goal-focused’ budget + Performance measurement + Cost analysis (analytic. acc.)
  - Line ministries set goals and propose indicators. They engage their responsibility. Autonomy for spending management under ceilings (fungibility).
  - Ministry of Finances provides methodological supervision and allows for progressive adaptation (pragmatic approach).

- **Within the Ministry of Finances, enhanced inter-Department coordination**
  - Contents of Budget documents are more integrated.
  - This leads to higher coordination between departments of the ministry of Finances: Budget Dpt, Government Reforms Dpt, Public Accounting Dpt, Human Ressources Management Dpt