



Rapport

sur la préparation de la mise en œuvre
de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances,
en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003

présenté par Messieurs Thierry Breton,
ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
et Jean-François Copé,
ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat,
porte-parole du gouvernement

Juin 2005

Rapport

sur la préparation de la mise en œuvre
de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances,
en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003

présenté par Messieurs Thierry Breton,
ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
et Jean-François Copé,
ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat,
porte-parole du gouvernement

I. Le premier budget et la préparation des comptes au format LOLF

A. Une procédure et une discussion budgétaires restructurées	12
1. La nouvelle procédure budgétaire	12
2. Une information budgétaire enrichie	14
3. Les nouvelles modalités de discussion des crédits du budget de l'Etat au Parlement	16
B. Une dépense mieux explicitée : la nouvelle présentation des crédits et des emplois	16
1. La présentation et la gestion des crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement	17
2. La budgétisation de la masse salariale et la définition des plafonds d'emplois	19
3. La justification au premier euro des crédits	22
C. Un budget orienté vers les résultats	23
D. Un budget plus complet	25
1. Les dépenses fiscales	25
2. Les opérateurs	25
3. L'analyse des coûts	26
E. Transparence et sincérité des nouveaux comptes de l'Etat	26
1. Une comptabilité proche de celle des entreprises	27
2. Le premier bilan patrimonial de l'Etat : le bilan d'ouverture 2006	28
3. Des comptes de l'Etat plus lisibles	29
4. L'amélioration de la qualité comptable par le contrôle interne comptable	30
5. Au cœur de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité : le département comptable ministériel	31

II. La modernisation de la gestion publique induite par la LOLF

A. L'évolution du rôle des acteurs de la gestion publique	34
1. L'émergence du responsable de programme	34
2. Le responsable de budget opérationnel de programme	36
3. Le préfet, garant de l'interministérialité au niveau territorial	37
4. Les contrôles budgétaires et comptables renouvelés	38
5. L'optimisation des circuits de décision : la réingénierie des processus	39
B. La modernisation de la gestion publique	42
1. Les nouveaux périmètres de gestion : les budgets opérationnels de programme	42
2. La déconcentration des choix de gestion : budgets globalisés et pilotage de la masse salariale	43
3. La gestion du plafond d'emplois et la gestion statutaire	44
4. Le pilotage des opérateurs	45

III. La mise en œuvre de la LOLF dans les ministères

A. La stratégie de mise en œuvre de la LOLF	50
1. De l'expérimentation à la généralisation	50
2. Le calendrier des chantiers de la réforme budgétaire	51
B. La préparation et l'initialisation de la gestion 2006	52
1. Les référentiels de la gestion 2006 : cartographie des budgets opérationnels de programme et nomenclature d'exécution	52
2. La construction des budgets opérationnels de programme 2006	53
3. Les opérations d'initialisation de la gestion 2006 et la bascule des dossiers de 2005 vers 2006	54
C. L'adaptation des systèmes d'information financière de l'Etat	54
1. Le « Palier 2006 »	54
2. Le futur système d'information budgétaire, financier et comptable de l'Etat	55
D. La modernisation de la gestion des ressources humaines	56
E. L'accompagnement du changement : communication et formation	57
1. Un important effort de formation	57
2. La communication sur la réforme budgétaire	58

IV. Le pilotage de la réforme budgétaire

A. Un travail partenarial avec la Cour des comptes et le Parlement	62
B. Le pilotage de la réforme budgétaire par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	63
1. La direction de la réforme budgétaire en charge du pilotage interministériel	63
2. La direction du budget chargée de l'élaboration du nouveau budget	64
3. La fonction comptable de l'Etat responsable de la mise en place de la nouvelle comptabilité	65
4. L'agence pour l'informatique financière de l'Etat chargée de l'évolution des systèmes d'information	65

Annexes

ANNEXE 1 : Article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002	69
ANNEXE 2 : Notes relatives aux travaux conduits sur la mise en œuvre de la loi organique selon les rubriques de l'article 109	70
ANNEXE 3 : Liste des textes de référence	73
ANNEXE 4 : Les grandes étapes de la réforme budgétaire	75
ANNEXE 5 : Liste des expérimentations de globalisation des crédits 2005	76
ANNEXE 6 : Programme du second cycle d'audit du CIAP	65
ANNEXE 7 : Lettre de mission de MM. Alain Lambert et Didier Migaud	80

Introduction

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) constitue une réforme historique qui permet à la fois de moderniser la gestion publique et de renforcer le débat démocratique sur les finances publiques. Ce nouveau cadre budgétaire et de gestion constitue une opportunité inédite **d'offrir au Parlement une meilleure transparence des choix budgétaires et des comptes de l'Etat, d'accroître l'efficacité de la dépense et des politiques publiques**, en améliorant le service public rendu au citoyen et en dégagant des marges de manoeuvre au profit des priorités du Gouvernement.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la LOLF est le nouveau cadre d'élaboration du budget de l'Etat. **A l'automne, le projet de loi de finances 2006 sera présenté et voté selon les nouveaux principes de cette nouvelle constitution financière. Dès le 1^{er} janvier 2006, c'est toute la gestion de l'Etat qui sera réformée.**

A six mois de cette échéance, ce troisième rapport, répondant à la demande d'information du Parlement (article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002), présente l'état d'avancement de la réforme budgétaire, à travers les travaux budgétaires, les chantiers préparatoires à la nouvelle gestion publique et la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité.

Après deux années, 2002 et 2003, consacrées à l'élaboration de la doctrine et à la définition du nouveau cadre budgétaire et comptable, les années 2004 et 2005 sont dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de la loi organique, avec la préparation du nouveau budget 2006 et la mise en place de la gestion 2006.

Le Gouvernement a eu le souci d'anticiper les échéances exigées par la loi pour faire place à un dialogue constructif avec le Parlement. C'est avec un an d'avance sur le calendrier initial qu'ont été présentés les missions, programmes et actions, mais également les objectifs et indicateurs de performance, structurant le nouveau budget de l'Etat. Le Parlement a étudié les propositions du Gouvernement en matière de performance et a fait part de ses observations, en mars 2005. Il en a été tenu le plus grand compte pour améliorer les objectifs et indicateurs des projets annuels de performances 2006.

La mise en œuvre de la LOLF a, par ailleurs, conduit à restructurer la procédure budgétaire (*circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005*), afin de définir, tôt dans l'année, les grandes orientations stratégiques et de consacrer une place significative dans la discussion budgétaire aux économies structurelles et au pilotage par la performance. Dorénavant, grâce à la LOLF, chaque ministre devient son propre ministre des finances, pour ce qui concerne les programmes dont il a la responsabilité.

Le débat d'orientation budgétaire constituera un premier aboutissement de ces travaux, dans la mesure où le Gouvernement présentera, les missions, programmes, ainsi que les objectifs et indicateurs envisagés pour le projet de loi de finances pour 2006. Viendra ensuite la discussion, à l'automne, sur le premier budget en missions et programmes au format LOLF.

La mise en place d'une telle réforme est inédite. Le Gouvernement s'est donc inscrit dans une démarche de mise en œuvre progressive : en 2004,

tous les ministères expérimentaient des modalités de gestion LOLF ; l'année 2005 est marquée par une forte croissance de ces expérimentations qui sont une **préfiguration de la gestion au format LOLF**. Toutes les régions, près de 500 services, 600 000 agents de l'Etat sont concernés. Ces préfigurations portent sur 28 milliards d'euros et permettent d'expérimenter des budgets globalisés.

Le premier semestre 2005 aura été marqué par les derniers ajustements du cadre budgétaire au format LOLF, la tenue d'une nouvelle procédure budgétaire, la finalisation des travaux conceptuels concernant les dispositifs de gestion 2006. Le second semestre 2005 sera consacré à la finalisation du projet de loi de finances 2006 et à sa présentation et discussion au Parlement, à la mise en place opérationnelle des dispositifs de gestion 2006 sur tout le territoire, notamment des systèmes d'information, ainsi qu'à la formation à grande échelle des agents.

La feuille de route des prochains mois est claire. Il s'agit, au delà de la préparation du budget et des

comptes au format LOLF, de s'assurer que chaque ministère se met en mesure de déployer les nouveaux modes de gestion dans l'ensemble de leurs composantes. Un effort considérable de formation devra être assuré, et il conviendra de préciser le rôle et les relations entre les nouveaux acteurs, au niveau central et déconcentré, et d'assurer que les éléments indispensables à l'initialisation de la gestion en mode LOLF seront opérationnels au 1^{er} janvier 2006.

Ce rapport présente l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre de la LOLF et met en perspective les chantiers en cours. Il rappelle les textes de référence, qui organisent les travaux ou constituent la base doctrinale. Enfin, des encadrés précisent les définitions, principes et outils utilisés.

Nous formons les vœux qu'il puisse être utile à l'ensemble des Parlementaires et, plus largement, à tous les acteurs concernés par la « révolution LOLF » qui progresse chaque jour un peu plus.

Thierry BRETON

Ministre de l'économie, des finances
et de l'industrie

Jean-François COPÉ

Ministre délégué au budget
et à la réforme de l'Etat,
porte-parole du gouvernement



Le premier budget et la préparation des comptes au format LOLF

A. Une procédure et une discussion budgétaires restructurées

Le Gouvernement a présenté, le 16 juin 2004, les missions, programmes et actions retenus pour le nouveau budget. Conformément à l'article 66-1 de la LOLF, le projet de loi de finances 2005 a été présenté, à titre indicatif, selon ce nouveau cadre budgétaire, à l'automne. Cette transposition des crédits dans les missions, programmes, actions, titres et catégories a permis de donner un contenu au nouveau budget.

La procédure budgétaire a été réformée pour prendre en compte ce nouveau cadre et les nouvelles modalités de gestion au format LOLF. Les documents budgétaires sont également amenés à évoluer, afin d'intégrer les nouvelles modalités de présentation des crédits et les informations complémentaires demandées. L'audit des programmes permettra d'améliorer le contenu et la pertinence des informations transmises au Parlement.

Parallèlement, le Parlement fera évoluer ses modalités de discussion et de vote du budget.

1. La nouvelle procédure budgétaire

La modernisation de la procédure budgétaire s'imposait pour deux principales raisons : s'adapter au nouveau cadre organique et favoriser le redressement de nos finances publiques.

La procédure budgétaire telle qu'elle existait jusqu'à cette année était déjà le fruit de nombreuses réformes passées qui préfiguraient certaines des orientations de la LOLF. On peut citer notamment l'instauration d'un débat d'orientation budgétaire, la mise en place d'une programmation à moyen terme des finances publiques et d'une réflexion pluriannuelle, la réduction de la période complémentaire pour une reddition plus précoce des comptes, la diminution du nombre de chapitres budgétaires pour globaliser la gestion, la mise en place des agrégats par finalité pour une

présentation plus lisible des crédits, un intérêt croissant à l'exécution avec la publication des comptes-rendus de gestion budgétaire, l'instauration de réunions annuelles sur les réformes structurelles.

En tirant les conséquences de la suppression de la distinction « services votés-mesures nouvelles », la procédure du projet de loi de finances (PLF) 2006 doit permettre de **rompre avec le processus actuel d'ajouts de crédits à chaque étape de la discussion budgétaire et de centrer davantage le dialogue budgétaire sur les réformes structurelles**. Elle doit également intégrer les nouvelles modalités de présentation et de vote du budget en missions, programmes et actions.

La nouvelle procédure doit permettre cette année de produire, dans le respect des délais organiques, un PLF sous un format inédit. Le cadre budgétaire de la LOLF modifie sensiblement le contenu du projet de loi de finances et de ses annexes avec des exigences accrues sur leur qualité et leur quantité. En particulier, la procédure a dû intégrer les nouvelles dispositions prévues par la LOLF en matière de performance. Afin de finaliser les différentes parties du PAP en juin et juillet, la procédure a débuté deux mois plus tôt que le calendrier habituel.

La circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 organise la préparation du PLF 2006 dans le nouveau cadre budgétaire. Selon cette circulaire, il est prévu que la procédure comprenne désormais quatre grandes phases budgétaires et une grande phase performance.

Le 27 janvier 2005, **un séminaire gouvernemental sur la stratégie d'ensemble en matière de finances publiques** a notamment permis de préciser le cadre général du budget de l'Etat et les objectifs de redressement des finances publiques. Il s'est conclu par l'envoi d'une **lettre de cadrage**, le 7 février, **fixant des orientations et des normes de maîtrise des finances publiques**.

En février–mars, sur la base de la lettre de cadrage, les ministres chargés des finances ont procédé à des **réunions relatives aux « économies structurelles »** avec chaque ministre, tandis que la direction du Budget conduisait un cycle de réunions techniques et de conférences budgétaires (*circulaire du 8 février 2005*). A partir de l'examen des propositions d'économies, de redéploiement et de réformes, ainsi que des souhaits des ministères, des dossiers de restitution ont été constitués pour préparer les arbitrages du Premier ministre.

En avril–mai, des réunions de restitution se sont tenues chez le Premier ministre avec les ministres. Ces réunions de restitution placent le Premier ministre au cœur de la procédure budgétaire, ce qui permet au chef du gouvernement de concilier les priorités politiques et la stratégie budgétaire d'ensemble. Les résultats de ces arbitrages feront l'objet de **lettres-plafonds, sur la base de la nomenclature par mission et par programme.**

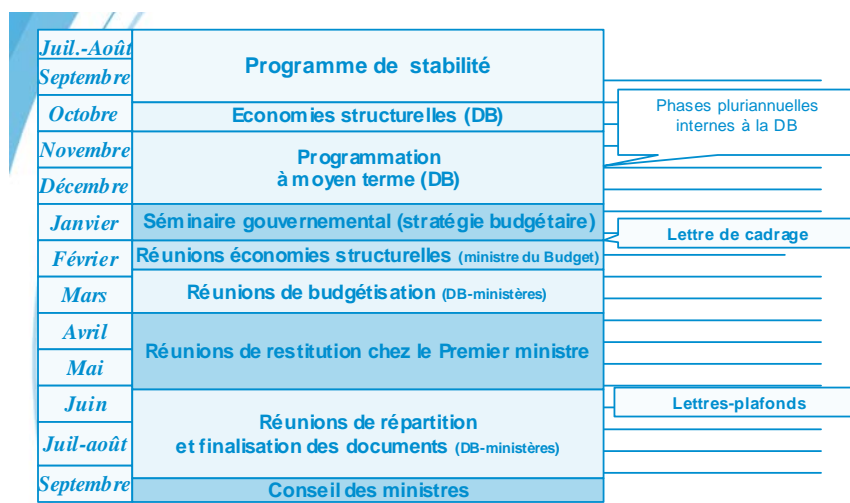
Parallèlement, en avril–mai, se sont déroulés les travaux relatifs à la performance (*circulaire du 23 mars 2005*), dans le but de préparer les projets

annuels de performances pour 2006. Ces travaux auront permis de prendre pleinement en compte les observations que le Parlement et la Cour des comptes ont formulé sur la base des avant-projets annuels de performances. **La liste des objectifs et des indicateurs qui doit être remise au Parlement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, début juillet.**

Entre juin et la mi-août, se déroulera **la phase de répartition fine des crédits et des effectifs, et de finalisation des nouveaux documents budgétaires** (*circulaire du 14 juin 2005*). Des réunions de répartition se tiendront afin de répartir par programmes et actions, titres et catégories, les crédits et les ETP, dans le respect des plafonds arrêtés par le Premier ministre. Les conditions de cette répartition des crédits feront l'objet de développements dans les PAP au titre de la justification au premier euro.

L'ensemble de ces travaux permettra, après l'examen par le Conseil d'Etat, la délibération et l'adoption du Conseil des ministres, de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 1er mardi d'octobre, la première loi de finances au format LOLF.

Une procédure budgétaire modernisée et adaptée à la LOLF



L'adaptation des modalités et des outils d'élaboration du budget au format LOLF

■ **Le rapport de présentation, à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la LOLF** prévu à l'article 66-I de la LOLF, a été déposé dans les délais fixés par le législateur organique et a donné pour la première fois un contenu budgétaire à la maquette présentée au Parlement au printemps 2004. Cette présentation au format LOLF concerne la LFI 2004 et le PLF 2005. Un outil informatique spécifique a été constitué pour réaliser **une table de passage entre la nomenclature ordonnance 59 et la nomenclature matricielle de la LOLF**. Une table de correspondance a été mise en ligne, permettant de consulter la transposition des différents chapitres dans les programmes-actions-titres et catégories et, inversement.

■ La direction du Budget s'est dotée d'un **outil de production et d'édition** (FARANDOLE) pour les nouveaux documents budgétaires. La maquette du PLF et de ses annexes bleues, dont les PAP, ont été entièrement refondues et modernisées pour tenir compte des exigences de la LOLF (bleus par mission et programme ; AE-CP ; dépenses fiscales ; objectifs et indicateurs ; justification au premier euro ; opérateurs ; analyse des coûts). De nouveaux documents sont institués, comme les documents de politique transversale.

■ La direction du Budget a opéré une refonte de ses **outils de projection et de pilotage des finances publiques à moyen terme**. Ces exercices qui permettent aux ministres chargés des finances et du budget de définir la stratégie budgétaire d'ensemble, ont été revus en fonction du nouveau cadre budgétaire. Leur calendrier a été anticipé en cohérence avec la nouvelle procédure budgétaire, leur nomenclature a été modifiée et les outils informatiques dédiés modifiés en conséquence, avec l'objet d'être en mesure de déterminer une stratégie pluriannuelle pour les finances publiques en missions et en programmes.

2. Une information budgétaire enrichie

a/ Des documents budgétaires rénovés

Le contenu des nouveaux documents s'enrichit et devient plus lisible, ce qui permettra au Parlement de disposer d'une **information budgétaire plus complète et plus précise**.

Au moment de la loi de finances initiale, les crédits seront détaillés par programme (unité de spécialité du budget) à titre indicatif par nature (titres et catégories) et par destination (actions). Les emplois, votés sous la forme de plafonds ministériels, en équivalents temps plein, seront présentés, à titre indicatif, par programmes, actions et catégories d'emplois. Des projets annuels de performances (PAP) détailleront notamment les stratégies, objectifs et indicateurs de chaque politique publique.

La loi de règlement permettra de retracer et de justifier l'exécution budgétaire dans le détail avec les des rapports annuels de performances (RAP).

Les nouveaux « bleus » budgétaires

Un fascicule est établi par mission (unité de vote du Parlement) et non plus par section ministérielle. Le contenu des nouveaux « bleus » budgétaires comprend :

■ Une **récapitulation des crédits** de la mission par programme

■ Pour chaque programme, **une présentation en développement juridique des crédits** par titre et catégorie, y compris les fonds de concours, une présentation des crédits par action et l'évaluation des dépenses fiscales.

■ **Un projet annuel de performances**, qui comporte :

- Une présentation du programme et des actions
- Une présentation des objectifs et indicateurs de performance et de la démarche stratégique du programme
- La justification des crédits au premier euro, comprenant notamment la répartition des emplois et la justification de la masse salariale
- Les échéanciers des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement
- Une présentation des principaux opérateurs du programme
- Une présentation des coûts du programme et des actions;

Les autres documents budgétaires

Les « verts budgétaires » et les comptes rendus de gestion budgétaire (CRGB) sont supprimés au profit des nouveaux documents budgétaires (PAP et RAP); En revanche, la mise en cohérence des « jaunes budgétaires » avec les nouveaux documents que prévoit la LOLF ne sera possible qu'en vertu de dispositions législatives spécifiques. La *circulaire du 20 mai 2005* précise l'organisation des travaux d'élaboration de ces annexes.

b/ L'amélioration de l'information budgétaire transmise au Parlement : l'audit des programmes

Dans la phase préparatoire au vote des lois de finances et à l'exécution du budget de l'Etat selon les dispositions de la LOLF, le Comité interministériel d'audit des programmes accorde, dans chacun de ses cycles annuels d'audit, une attention particulière aux questions en rapport avec les échéances d'avancée dans la réforme budgétaire. Pour accompagner les ministères dans la mise en œuvre de cette réforme, il s'attache également à répartir ses audits de manière à permettre au plus grand nombre de bénéficier de son éclairage et de son appui pour la poursuite de leurs travaux.

Le premier cycle d'audits, qui s'est déroulé d'avril 2003 à juillet 2004, s'est concentré sur le périmètre et la structuration des programmes, à raison de quinze programmes, lesquels ont pu disposer d'un rapport et d'un avis du CIAP avant les décisions relatives à la maquette budgétaire. Le CIAP a publié, au terme de ce premier cycle, un rapport d'activité dans lequel il présente les constats et enseignements généraux tirés de l'ensemble des audits réalisés. Il en fera de même à l'issue de chacun des cycles suivants.

Le deuxième cycle d'audits a débuté en septembre 2004 et s'achèvera en juin 2005. Il comprend 20 missions d'audit portant sur 21 programmes intéressant 12 ministères, et accorde une attention particulière **à la performance, à la fiabilité des systèmes d'information de mesure des résultats et à la cohérence du découpage des budgets opérationnels de programmes**. Fin mai 2005, 13 avis auront été rendus et, fin juin, les 7 derniers rapports auront été adressés aux ministères concernés qui pourront en tenir compte, pour une bonne part, dès le budget 2006. L'assistance, pour 6 de ces missions d'audit, d'un cabinet spécialisé dans les systèmes d'information permettra également d'enrichir la partie du guide d'audit consacrée à l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance et de préparer les audits de RAP.

Un troisième cycle d'audits transitoire se déroulera de septembre 2005 à juin 2006. Il comprendra d'abord douze audits (septembre à décembre 2005), consacrés à l'analyse des coûts présentée dans les PAP 2006 et plus précisément, à l'examen de l'exhaustivité et de la pertinence des liens figurant dans les schémas de ventilation analytique des coûts de l'ensemble des ministères, puis douze audits (janvier à juin 2006) de projets annuels de performances, axés plus particulièrement sur la justification au premier euro, la gouvernance des programmes et la gestion des BOP. Le guide d'audit des programmes aura à cet effet été complété dans sa partie relative à l'analyse des coûts et à la justification au premier euro.

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

- Le principe de la création d'un comité interministériel d'audit des programmes, destiné à garantir la pertinence et la fiabilité de la documentation produite dans les PAP et les RAP en amont du dépôt des lois de finances au parlement, a été posé dès les premières réflexions du gouvernement sur la mise en place de la réforme budgétaire (CIRE du 15 novembre 2001).
- Installé par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, le 1^{er} octobre 2002, le CIAP s'est attaché tout d'abord à élaborer les outils destinés à servir de cadre aux audits des projets de programmes ministériels, concrétisés par un *guide méthodologique d'audit*. Après un audit-test qui en a validé le contenu, ce guide a été diffusé à l'ensemble des ministères, ainsi qu'au Parlement et à la Cour des comptes. En attendant la parution des premiers PAP et RAP, il aura réalisé 3 cycles d'audit d'accompagnement de la préparation de la nouvelle documentation budgétaire et de la mise en place des nouveaux dispositifs de gestion.
- Le CIAP, composé de 14 membres issus des corps d'inspection des différents ministères, est présidé par un inspecteur général des finances. Les équipes d'audit ont une composition interministérielle : un membre d'un des corps d'inspection du ministère concerné par l'audit et deux membres de corps d'inspection d'autres ministères.
- En vertu de la *circulaire du 4 juillet 2003* du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, le CIAP se prononce par des avis rendus au terme d'une procédure contradictoire, sur la base des rapports élaborés par les équipes d'audit et des arguments présentés en réponse au contenu de ceux-ci par les ministères concernés.

I. LE PREMIER BUDGET ET LA PRÉPARATION DES COMPTES AU FORMAT LOLF

Au total sur les trois cycles préparatoires, et dans le cadre de 46 missions d'audit, fin juin 2006, 47 programmes auront été audités, soit un peu plus du tiers des programmes du budget général.

Au cours des cycles suivants, les audits s'élargiront à l'examen de la fiabilité des résultats mesurés par les indicateurs de performances, à la détection des risques de biais ou dérives par rapport aux objectifs et à l'objectivité des commentaires expliquant les écarts avec les cibles de résultats.

3. Les nouvelles modalités de discussion des crédits du budget de l'Etat au Parlement

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'organisation du budget en missions, programmes et actions. **Le Parlement vote le budget par mission**, avec la possibilité de procéder à des amendements entre programmes d'une même mission.

Le débat d'orientation budgétaire à mi-année, est l'occasion d'aborder, non seulement comme aujourd'hui, l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, au regard des engagements européens de la France, ainsi qu'une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État, mais également la nomenclature en missions et programmes et la liste des objectifs et indicateurs de performance, envisagés pour le projet de loi de finances 2006. Ces informations nouvelles doivent permettre à la Représentation nationale d'inciter les administrations à améliorer leur performance et à conduire les réformes appropriées dans le respect de la stratégie budgétaire d'ensemble.

Le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année présente, pour sa part, les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques, au regard des engagements européens de la France. Le Gouvernement présente également un rapport retraçant l'évolution des prélèvements obligatoires et une évaluation financière, sur un horizon de trois ans, des dispositions législatives ou réglementaires qu'il envisage.

Par ailleurs, le débat budgétaire devrait se centrer sur les politiques publiques et sur l'orientation stratégique à donner à l'action de l'État et à la performance. L'intégralité des crédits seront portés à la discussion du Parlement et votés par mission. Les crédits devront en outre être justifiés au premier euro. Avant la loi organique, le Parlement reconduisait 94% des crédits, en un seul vote (services votés). L'essentiel du débat portait sur les mesures nouvelles, soit 6% du budget.

Avec l'existence de missions interministérielles, composées de programmes relevant de différents ministères, le Parlement se prononcera simultanément sur les crédits de différents ministères contribuant à une même politique publique.

Sous ordonnance de 1959, l'examen de la loi de règlement de l'année précédente venait après le vote du budget de l'année à venir. Afin de lier systématiquement la prévision budgétaire à l'analyse de l'exécution, la LOLF prévoit, depuis 2002, que la loi de règlement de l'exercice N-1 est présentée au Parlement et votée en première lecture, avant le PLF pour l'année N+1.

B. Une dépense mieux explicitée : la nouvelle présentation des crédits et des emplois

La loi organique dispose que les programmes et les plafonds d'emplois autorisés par le Parlement sont ministériels. Par conséquent, **chacun des programmes**

du budget général ont été rattachés chacun à un périmètre ministériel, qui serviront notamment au moment du vote des plafonds d'emplois en seconde

partie de la discussion du projet de loi de finances. D'un point de vue budgétaire, les ministères sont donc constitués d'ensembles de programmes qui forment le périmètre de fongibilité des emplois (ETP) et la maille de définition des catégories d'emplois.

Quinze périmètres ministériels ont été identifiés : services du Premier ministre ; affaires étrangères ; agriculture ; culture ; défense et anciens combattants ; écologie ; économie, finances et industrie ; éducation nationale et recherche ; emploi, cohésion sociale et logement ; équipement ; intérieur et collectivités territoriales ; jeunesse et sports ; justice ; outre-mer ; santé et solidarités.

Par ailleurs, les crédits sont dorénavant présentés et votés en autorisation d'engagement et crédits de paiement. Les dépenses de personnel sont regroupées dans un titre qui leur est dédié et les emplois font l'objet d'un plafond ministériel. Enfin, les crédits font l'objet d'une justification au premier euro.

1. La présentation et la gestion des crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement

La généralisation de l'autorisation en engagements à toutes les dépenses répond à plusieurs objectifs. Elle permet de **clarifier la portée de l'autorisation parlementaire** : celle-ci porte d'abord sur les engagements financiers que l'État est autorisé à souscrire, puis sur les paiements qu'il est autorisé à effectuer. Ceci **renforce la visibilité du Parlement sur les engagements de l'État et améliore la sincérité du budget**. Par ailleurs, cette double enveloppe permet d'assurer la couverture des engagements par des crédits en assurant **une maîtrise, en amont, des dépenses**. Ainsi, la gestion des restes à payer est améliorée et permet de mieux distinguer, dans les paiements de l'année, les paiements au titre d'engagements antérieurs et les paiements au titre d'engagements de l'année.

L'autorisation budgétaire en engagements et en paiements

■ L'article 8 de la LOLF instaure une autorisation budgétaire en engagements et en paiements. Ainsi, l'ensemble des dépenses de l'État fait désormais l'objet d'une double autorisation : « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » et les « crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ». L'extension vis à vis de la dualité AE / CP à l'ensemble des dépenses est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein des programmes.

■ L'autorisation parlementaire encadre les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis à vis d'un tiers, et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique.

■ Si la définition des AE et des CP retenue par la LOLF est proche de celle des AP et des CP régis par l'ordonnance de 1959, en revanche, à la différence des AP, les AE ne sont plus valables sans limitation de durée et leur champ est étendu aux dépenses autres que celles d'investissement. Ainsi, les AE sont soumises au droit commun de l'annualité. Votées par le Parlement pour une année, les AE non consommées sont, à défaut d'être reportées, annulées en loi de règlement. Cette annualité fait des AE un support de l'engagement juridique, par lequel naît la dépense, et non un support de programmation comme l'étaient les autorisations de programme.

■ Les AE permettent, mieux que ne le permettaient les crédits de dépenses ordinaires, de couvrir des engagements juridiques qui s'exécutent et donnent lieu à paiements sur un ou plusieurs exercices. Dans le cas d'un marché s'exécutant sur deux années, les crédits d'engagement sont consommés lors de la signature du marché. Dès lors, ils n'ont nul besoin d'être reportés et ne le peuvent d'ailleurs pas, puisqu'ils ont été consommés. En revanche, l'engagement juridique va vivre sur plusieurs exercices jusqu'à être soldé par le dernier paiement dégageant le gestionnaire de toute obligation vis-à-vis du tiers. C'est seulement dans cette mesure que les AE constituent le support de la pluriannualité, c'est-à-dire lorsqu'elles couvrent un engagement juridique s'exécutant sur plusieurs années.

I. LE PREMIER BUDGET ET LA PRÉPARATION DES COMPTES AU FORMAT LOLF

La mise en place d'une budgétisation et d'une gestion des crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) nécessite à la fois de préciser des principes pour la définition des montants d'AE et de leurs modalités de consommation, et d'adapter les systèmes d'information pour permettre l'exécution de crédits se décomposant en AE et en CP.

A la suite d'importants travaux de conception, un mémento pour la budgétisation des crédits du PLF 2006 en AE et en CP a été annexé à la circulaire du 8 février 2005 relative aux conférences

budgétaires pour permettre lors de la procédure budgétaire de définir le calibrage des AE sur chacun des programmes. Les modalités de budgétisation des AE ont fait l'objet de traitements particuliers lors des réunions techniques et des conférences budgétaires entre la direction du Budget et les ministères gestionnaires.

Par ailleurs, le Palier 2006 permettra la gestion des crédits en AE et en CP pour tous les titres de dépenses.

Exemple de budgétisation et de gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

Un service gestionnaire envisage de passer un marché de 55 K€ pour une durée de 4 ans. Le Parlement autorise un montant d'AE de 55 K€ pour l'année N. Un échéancier des dépenses prévu dans le cadre de ce marché est défini pour identifier les besoins en CP sur les 4 années : 1ère année 10, 2ème 15, 3ème 20, 4ème 10. La consommation des AE/CP :

- **Premier scénario** : le marché est engagé juridiquement sur l'année N
Année N : AE = 55 et CP = 10
Année N + 1 : AE = 0 et CP = 15
Année N + 2 : AE = 0 et CP = 20
Année N + 3 : AE = 0 et CP = 10
Les CP sont demandés chaque année en LFI.

- **Second scénario** : le marché n'est pas engagé juridiquement sur l'année N

Les AE ouvertes par le parlement en année N ne sont pas consommées : 55 K€ d'AE sont donc disponibles en fin d'année. Ces AE peuvent faire l'objet d'un report mais celui-ci n'est pas automatique.

La généralisation des AE introduite par la LOLF ne vise pas à promouvoir une autorisation pluriannuelle. En revanche, la LOLF apporte un outil adapté à la pluriannualité de certains engagements juridiques en dépenses ordinaires.

Les principes généraux pour le calibrage des autorisations d'engagement

Les principes généraux pour le calibrage des AE retracés sont les suivants :

- **Le montant à retenir pour la couverture des engagements juridiques est la tranche ferme** : la part ferme d'un engagement s'apprécie au vu de l'acte juridique comme le montant minimum auquel l'État s'est engagé. Au-delà de cette tranche ferme sur laquelle est fondée la consommation des AE, une réservation de précaution peut être mise en place, mais il convient de bien dissocier les deux actes : l'engagement, obligatoire pour la signature de l'acte juridique, et la réservation de crédits, facultative.

- **L'engagement est distinct de toute réservation de crédits** : ainsi l'engagement juridique consommant les AE se distingue notamment de l'actuel « engagement comptable global » qui constitue, en réalité, une réservation de crédits.

Pour les engagements de durée indéterminée, le principe général est celui d'une budgétisation sur la base d'AE annualisées qui couvrent la tranche annuelle des engagements juridiques. Dans ce cas, les AE sont identiques aux CP tant en budgétisation qu'en exécution. Il s'agit de la plupart des subventions pour charges de services publics, de certaines dépenses d'intervention (AAH, API, rente viagère,...) et des dépenses de personnel. S'agissant de ces dernières, le législateur organique a d'ailleurs pris soin d'indiquer que « le caractère spécifique des dépenses de personnel nécessite de préciser que le montant des autorisations d'engagement ouvertes serait égal au montant des crédits de paiement ». En effet, la LOLF renvoie au plafond d'emplois, et non aux AE, la fonction d'autorisation par le Parlement et de maîtrise des effectifs rémunérés par l'État.

2. La budgétisation de la masse salariale et la définition des plafonds d'emplois

La loi organique relative aux lois de finances modifie le cadre d'autorisation budgétaire des dépenses de personnel et des emplois, pour offrir au gestionnaire de nouvelles marges de manœuvre dans la définition et la conduite d'une politique de ressources humaines.

Les dépenses de personnel seront regroupées dans un titre qui leur est spécialement dédié (titre 2). Pour ces dépenses, les autorisations d'engagement seront égales aux crédits de paiement. Elles constituent au sein des programmes un plafond de dépenses. Par ailleurs, **un plafond d'emplois en équivalents temps plein est défini par ministère**. Les plafonds d'emplois sont déclinés, à titre indicatif, dans les projets annuels de performances, par programme et par catégorie.

Préalablement à la budgétisation des dépenses de personnel et à la négociation des plafonds d'emplois ministériels, il a été nécessaire de stabiliser les nouveaux référentiels : le périmètre du titre 2 et les modalités de décompte des équivalents temps plein consommant des plafonds d'emplois.

a/ La budgétisation de la masse salariale

Le périmètre du titre 2 des dépenses de personnel a été stabilisé en juin 2004. Il a notamment été arbitrée les subventions aux organismes chargés de l'action sociale en faveur des agents et dotés de la personnalité morale que seraient imputées sur titre 3, alors que les indemnités de jury de concours, comme les autres rémunérations à la tâche ou à l'acte relèveraient bien du titre 2.

En outre, les taux de contribution au titre des pensions ont été définis. Jointes à ceux relatifs aux allocations familiales et au fonds national d'allocation

Les nouvelles règles de budgétisation des emplois et de la masse salariale

- Les **dépenses de personnel** comprennent : les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et les allocations diverses.
- Le **plafond d'emplois** concerne les agents de l'État, titulaires, non-titulaires, occasionnels ou saisonniers, statutairement en activité. Ils seront décomptés proportionnellement à leur temps de travail et à la durée de leur période d'activité sur l'année pour lesquels ils percevront une rémunération principale, sans tenir compte des sur-rémunérations éventuellement attachées à certaines situations particulières (quotité de temps partiel à 90 et 80%, CPA, mi-temps thérapeutique...).
- Les **catégories d'emplois** peuvent être des métiers, des corps ou des types de contrats. Compte tenu des modalités actuelles de gestion des agents et de l'organisation des systèmes d'information, il a été proposé, pour 2006, de constituer des catégories d'emplois correspondant le plus souvent à des regroupements de corps et de grades, comme approximation de la notion de métier. Ces catégories seront ministérielles, de façon à laisser aux gestionnaires la liberté nécessaire correspondant à la gestion des ressources humaines propre à chaque ministère. Elles devront être articulées avec la budgétisation des crédits.

logement, ils permettent de faire supporter par les programmes l'intégralité des coûts des personnels qu'ils comprennent. Les taux de contribution au titre des pensions sont, à ce stade, fixés sur une base, permettant l'équilibre du programme correspondant du compte d'affectation spécial « Pensions ».

La direction du Budget et les ministères ont adapté leurs outils de budgétisation à ces nouveaux paramètres. En outre, l'accès aux données de paye via l'info centre rémunération en cours de développement, permettra d'améliorer les conditions de la budgétisation, par une meilleure connaissance de l'existant et des facteurs d'évolution.

Le compte d'affectation spéciale « Pensions »

- La création de ce compte est prévue par la LOLF. Il est composé de 3 programmes : « pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat (code éponyme) et allocations temporaires d'invalidité », « pensions servies aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat », « pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre et autres ». Chacun de ces programmes devra être équilibré à tout instant (au-delà des trois premiers mois de leur fonctionnement).
- La création de ces programmes permettra à l'Etat d'avoir à terme une connaissance plus précise des pensions versées et des droits acquis, l'évaluation de ceux-ci ayant vocation à figurer dans le hors-bilan de l'Etat. Les circuits de liquidation des retraites restent par ailleurs inchangés.
- Le premier programme du CAS représente plus de 35 Mds€. Il est composé de trois actions : personnels civils, militaires et allocations temporaires d'invalidité, chacune d'entre elles devant être équilibrée à partir des recettes et dépenses qui leur sont spécifiquement affectées ; la principale de ces recettes est le taux de cotisation patronale prévue par la loi portant réforme des retraites, afférent aux personnels en activité et figurant au budget de l'Etat. Des taux seront fixés dans le PLF 2006.
- Ce programme permet de reconstituer l'équivalent des comptes d'un régime social, avec l'ensemble des recettes et des dépenses du régime.
- Différents types de travaux sont nécessaires à la mise en place du compte d'affectation spéciale «Pensions » : adaptation des applications de paye (de la DGCP et du ministère de la défense notamment) pour la prise en compte des taux de cotisation patronale, élaboration d'une nomenclature budgétaire et comptable des comptes, établissement des circuits financiers de déversement des cotisations budgétées vers les programmes de ce compte d'affectation spéciale.

b/ Le décompte des emplois

L'outil de décompte des emplois (INDIA-ODE), mis à disposition des ministères a permis d'opérer, dès le mois de juin 2004, les premières estimations du nombre d'équivalents temps plein rémunérés par les applications informatiques de la paye sans ordonnancement préalable, pour chacun des ministères, selon les modalités de décompte proposées en inter-ministériel. Le premier trimestre 2005 a été consacré à la stabilisation de la base de référence 2004, c'est-à-dire à l'identification précise de la situation 2004 compte tenu des modalités nouvelles de décompte des ETP dans ODE.

Les cas particuliers (personnels non indicés ou rémunérés en dehors de l'application de paye standard) font, à ce stade, l'objet d'une conversion en ETP à partir de coûts moyens. Les populations en attente d'intégration dans ODE (personnels militaires de la Défense et recrutés locaux) font à ce stade l'objet d'une estimation par les ministères dont elles relèvent. Des évolutions de l'outil de décompte des emplois sont prévues pour intégrer, d'ici 2006, ces agents dans une base commune et unique.

Grâce à ces travaux, **l'Etat a fait un progrès considérable dans la connaissance de ses effectifs, étape nécessaire à leur meilleure maîtrise.** Ce changement de référentiel en matière de suivi des emplois est un point important dans la conduite du changement pour l'ensemble des acteurs, nécessitant une appropriation progressive des nouveaux concepts. Il modifie les règles habituelles de la négociation des emplois, qui s'appuie dorénavant sur le constat des personnels effectivement rémunérés.

c/ Les catégories d'emplois

Les catégories d'emplois ministérielles ont été définies par chaque ministère. Elles ont été traduites, dans les applications informatiques, en regroupements de codes référençant les agents par corps et grade dans l'application paye. Ainsi, il sera possible d'avoir **une présentation des emplois en catégorie (corps, métiers, contrats) et des restitutions en exécution selon les mêmes référentiels.**

Les applications informatiques relatives au suivi des dépenses de personnel

■ **Les applications de paye** (paye sans ordonnancement préalable : applications paye pour les agents en poste en métropole et application ETR pour les agents en poste à l'étranger) émettent la paye des agents sans ordonnancement préalable. Elles sont gérées par la direction générale de la comptabilité publique. Les bureaux des ressources humaines des différents ministères élaborent les dossiers agents et transmettent ces données aux services liaison rémunération de la comptabilité publique. Ces applications « paye » gèrent la paye de plus de 80% des personnels rémunérés par l'Etat. Les personnels non gérés par ces applications le sont au travers d'applications spécifiques, développées par les ministères gestionnaires. Il s'agit des personnels militaires de la défense, des personnels recrutés à l'étranger ou dans les territoires d'outre-mer, ainsi que d'autres personnels occasionnels.

■ **L'Infocentre INDIA** (infocentre national de la dépense et les informations associées) permet d'extraire et de recouper des données provenant de plusieurs applications (ACCORD, NDL pour ce qui concerne la gestion des crédits et de la dépense). Il devrait être enrichi d'un univers rémunération en 2006, à partir des données PSOP. Récupérant les informations des bulletins de paye, il sera utilisé notamment pour obtenir des restitutions fines des dépenses de personnel. Il permettra ainsi d'obtenir des éléments de détail de la paye, comme par exemple le montant d'une prime sur une population définie.

Début 2006, les nouvelles fonctionnalités de gestion et de contrôle a posteriori, ainsi que de suivi de la masse salariale devraient être disponibles.

Les données relatives aux personnels militaires de la Défense et aux recrutés locaux des affaires étrangères seront intégrées ultérieurement dans l'outil. Les données utiles à la budgétisation de la masse salariale commenceront à être disponibles pour certaines d'entre elles pour début 2007, mais la totalité ne sera opérationnelle qu'en 2008 compte tenu de leur calcul à partir de données couvrant deux exercices.

■ **L'outil de décompte des emplois (INDIA - ODE)**, livré en mars 2004 a été ouvert à l'ensemble des ministères en juin 2004, après que les premiers utilisateurs ont été formés. Permettant initialement le décompte en ETP des emplois au niveau ministériel, à partir de l'application paye, il a été enrichi de nouvelles fonctionnalités.

Depuis janvier 2005, il permet d'obtenir les dépenses de personnel en euros relatif aux emplois, intègre les premières données de la paye des personnels militaires de la Défense. En avril 2005, il intègre la notion de catégorie d'emplois. En juillet 2005 les données relatives aux personnels militaires de la Défense seront accessibles via ODE. Pour fin 2005, l'outil intégrera techniquement la notion de plafond d'emplois. Il sera capable de confronter le plafond voté en loi de finances pour 2006 à la consommation dès janvier 2006, en calculant un solde mensuel et un solde moyen d'ETP. L'outil pourra également être interrogé selon la nomenclature LOLF (programmes, actions, sous-actions). En 2006, l'intégration à ODE des agents recrutés locaux du ministère des affaires étrangères sera recherchée.

INDIA et INDIA-ODE permettront, ainsi, le suivi des consommations mensuelles d'ETP et de masse salariale, des consommations moyennes mensuelles et annuelles, aux différents niveaux de gestion (ministère, programme, ...). Les ministères disposeront ainsi d'un outil efficace de suivi de leur masse salariale et de leur plafond d'emplois.

■ **Les outils de budgétisation des dépenses de personnel** : L'outil de simulation développé par la direction du budget permet de décrire le scénario de gestion des dépenses de personnel sous-jacent à la budgétisation des dépenses de personnel au niveau ministériel (*circulaire du 10 novembre 2004*).

Cependant, il ne répond pas aux besoins des petites structures (quelques centaines de personnes). Pour leurs besoins propres et souvent dans le cadre des expérimentations, certains ministères ont développé des outils de suivi et de simulation de l'évolution de la masse salariale, voire des ETP, pour leurs BOP. Après avoir mutualisé les expériences des ministères dans ce domaine et fait une analyse comparative des outils, la direction de la réforme budgétaire coordonne les travaux en vue de proposer, d'ici la fin de l'année 2005, aux ministères qui n'en disposeraient pas, un outil de budgétisation, de suivi et de prévision de la masse salariale, adapté aux petites structures.

3. La justification au premier euro des crédits

Avec l'abandon de la distinction entre les « services votés » et « les mesures nouvelles », les crédits du budget de l'Etat seront examinés et votés au premier euro, ce qui nécessite la mise en place d'une justification au premier euro des crédits demandés.

La justification au premier euro (JPE) est un outil d'explicitation des crédits soumis au vote du Parlement. Elle est un élément essentiel de sa bonne information, pour **apprécier la sincérité du projet de loi de finances.**

La justification au premier euro (JPE) doit permettre de renseigner sur le contenu physique et financier des crédits en établissant un lien entre les crédits demandés au Parlement et les déterminants de la dépense qui peuvent être soit physiques (nombre d'utilisateurs, volume d'activité, nombre d'ETP, superficie des bâtiments, etc.), soit financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, etc.). L'ensemble de ces informations, qui seront intégrées dans les projets annuels de performances, permettra aux parlementaires de mieux appréhender le contenu des programmes.

Par ailleurs, **la JPE contribuera au pilotage des programmes en faisant apparaître des leviers d'action et les composants de la dépense.** Ainsi, les ratios présentés au titre de la JPE devraient également servir de support au dialogue budgétaire entre le responsable de programme et les différents responsables de BOP.

Enfin, la démarche de la justification au premier euro des crédits permet de renouveler les termes du dialogue budgétaire entre les ministères et le ministère en charge du budget. Ainsi, à titre d'exemple, **la négociation à partir des déterminants de la masse salariale d'un programme a vocation à se substituer à la discussion des emplois budgétaires.**

La justification au premier euro et l'exercice de budgétisation

La justification au premier euro, qui trouve son fondement dans la disparition du vote parlementaire en services votés-mesures nouvelles, constitue une aide à la budgétisation et à la répartition des moyens dans le cadre de la stratégie budgétaire d'ensemble.

Cet usage de la JPE dans le cadre du dialogue budgétaire au sein de l'administration poursuit plusieurs objectifs :
Avoir davantage d'échanges sur le contenu de la dépense en identifiant des déterminants physiques ou financiers.
Avoir une négociation autour des déterminants de la dépense et faire apparaître des leviers d'action pour favoriser les réformes et l'amélioration de la gestion publique (par exemple : comment peut-on réduire le coût unitaire moyen de tel dispositif ? quel arbitrage entre les effectifs et les rémunérations sur le titre 2 du programme ? etc.).

Toutefois, il convient de souligner que, si la JPE doit permettre de renouveler les modalités du dialogue budgétaire et, dans un certain nombre de cas, les modalités du calibrage des crédits, il ne s'agit pas d'un outil de budgétisation par objectif comme pouvait prétendre l'être la RCB (rationalisation des choix budgétaires). L'objet de la RCB était de permettre d'optimiser des choix d'allocation de ressources entre différents programmes par des méthodes de calcul et d'analyse et qui consistait à définir des objectifs et à répartir les ressources dans un contexte de planification.

Si de nombreux pays introduisent des objectifs de performance dans leur documentation budgétaire, les comparaisons internationales montrent que la budgétisation par objectif a été très majoritairement délaissée : ainsi, une étude de l'OCDE d'avril 2004 (*Les informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire*, étude sur 27 pays membres) montre que « très peu de pays pratiquent une quelconque forme de budgétisation directement axée sur les performances étant donné que de nombreux pays ne lient même pas les dépenses aux objectifs de production et de résultat, sans parler de faire de la performance une condition explicite de l'affectation des fonds. Cette forme de budgétisation n'est appliquée qu'à un nombre limité de domaines fonctionnels dans quelques pays ».

Par ailleurs, la justification au premier euro ne prétend pas non plus être un exercice de budgétisation en base zéro. Cette méthode constituerait un exercice largement théorique, peu cohérent avec la nature essentiellement pluriannuelle des dépenses publiques, à commencer par les dépenses de personnel, la charge de la dette et les dépenses d'investissement. Une reconstitution en base zéro de l'ensemble des programmes du budget de l'Etat serait une approche inutilement lourde et peu adaptée à la négociation budgétaire.

En revanche, de façon coordonnée avec la procédure budgétaire, des exercices de revue des programmes au premier euro pourront être conduits en s'appuyant utilement sur la JPE. Il s'agit là d'un exercice de plus grande ampleur qui repose sur une évaluation de la dépense et sur son questionnement systématique.

La préparation de cette partie des bleus budgétaires revêt une importance particulière car elle se substitue, pour les dépenses de personnel, aux traditionnels tableaux des emplois et, pour les crédits, à la liste des mesures nouvelles.

Les travaux en matière de justification au premier euro des crédits ont réellement démarré après la présentation des crédits du PLF 2005 au format LOLF qui donnait un contenu budgétaire à la nouvelle nomenclature. Afin de préparer les nouveaux bleus budgétaires et la discussion du projet de loi de finances pour 2006, une *circulaire* a été diffusée le 6 décembre 2004. Elle précise les modalités de justification au premier euro que devront respecter les programmes. Deux cycles de réunions techniques se sont déroulés avec les ministères gestionnaires pour préciser, programme par programme, d'une part les questions de maillage ou de définition du bon niveau de justification (« qu'est-ce que le premier euro ? ») et, d'autre part, les modalités de justification en essayant de rapporter les crédits à des éléments physiques ou financier (« en quoi consiste la justification ? »).

S'agissant de la définition du niveau pertinent de justification, il a été demandé aux ministères d'adapter la finesse de la justification des crédits aux enjeux budgétaires. Ainsi, la JPE portera en priorité sur les dépenses de personnel et sur les grandes masses budgétaires, avec cependant l'ambition d'explicitier à terme les déterminants de l'intégralité des crédits de programme. Il importe en effet que la globalisation des crédits au sein de programmes larges ne se traduise pas, en particulier pour le Parlement, par une

perte d'information sur la destination et la nature de la dépense par rapport à la situation actuelle.

Cet exercice de JPE établit de **fait un emploi prévisionnel des crédits**. Pour autant, il ne constitue pas un obstacle à la fongibilité en gestion pour autant que les gestionnaires respectent la couverture des dépenses obligatoires et la soutenabilité budgétaire. Comme pour le budget prévisionnel d'un établissement public, il appartiendra en revanche au gestionnaire de **justifier ex post ses choix de gestion et les écarts entre la JPE de son PAP et l'exécution de sa dépense dans le RAP**.

Pour ce qui relève des modalités de justification, le *guide de la JPE annexé à la circulaire du 6 décembre 2004* et la *note d'orientation du 19 décembre 2003* détaillent les différents moyens de justifier au premier euro des dépenses. Pour le PLF 2006, il s'agit d'un exercice difficile qui doit souvent rapprocher des données financières (ex. coût d'entretien) et des éléments physiques (ex. superficie, état du parc, etc.) figurant dans des systèmes d'information différents. Par ailleurs, en l'absence d'exécution passée au format LOLF, les modalités de cette première justification sont rendues peu aisées.

Le calage définitif de la justification au premier euro des crédits et des effectifs interviendra en fin de procédure budgétaire, au moment où la répartition des crédits à l'intérieur des programmes sera arrêtée. La rédaction de la JPE nécessite donc une phase spécifique lors des mois de juin et juillet.

C. Un budget orienté vers les résultats

Comme pour la maquette budgétaire, **le Gouvernement a sollicité l'avis du Parlement sur les objectifs et Indicateurs de performances associés aux programmes**. Il les a présenté au Parlement, avec neuf mois d'avance, à l'automne 2004, dans les documents préfigurant les projets annuels de performances (32 avant-PAP). Le Parlement a procédé, avec l'assistance de la Cour des comptes, à l'examen

approfondi de ces avant-PAP et a transmis son avis, le 2 mars pour le Sénat, et le 16 mars pour l'Assemblée nationale.

Tout en saluant globalement la qualité du travail accompli, l'Assemblée nationale et le Sénat ont notamment invité les ministères à améliorer la définition de leur stratégie, remplacer les objectifs

I. LE PREMIER BUDGET ET LA PRÉPARATION DES COMPTES AU FORMAT LOLF

relatant les moyens ou l'activité par de vrais objectifs de performance, se doter de davantage d'objectifs d'efficacité, mieux expliciter les leviers d'action et renseigner les indicateurs tout en définissant des cibles de résultats.

Ces orientations ont été reprises dans la *circulaire du 23 mars 2005* organisant les travaux relatifs à la performance. Les ministères ont considéré avec la plus grande attention les commentaires du Parlement. Les réunions techniques entre les services des différents ministères et les directions du budget et de la réforme budgétaire et les conférences de gestion publique ont permis de prendre en compte la plupart de ces observations

Le Gouvernement présente, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, la liste des objectifs et indicateurs de performances envisagée pour le PLF 2006, qui tient compte des observations du Parlement et des travaux menés par les ministères depuis l'automne 2004.

Les comptes spéciaux dotés de crédits et les budgets annexes vont également être dotés d'objectifs de performances (*circulaire du 18 février 2005*). Ils

disposeront de projets annuels de performances au même titre que les autres programmes du budget général.

Certaines **politiques transversales** dont les crédits étaient de faible ampleur ou trop dispersés n'ont pu être directement retracées dans la structuration budgétaire. Le gouvernement a néanmoins souhaité qu'elles soient **gérées de manière coordonnée par un chef de file grâce à la définition d'objectifs convergents** qui figureront dans les programmes chef de fil de la politique transversal et dans les programmes partenaires. Un document spécifique : **le document de politique transversale** sera élaboré (*circulaire du 23 mars 2005*). Les politiques transversales pour lesquels un tel document sera établi sont les suivantes : sécurité civile, outre-mer, sécurité routière, action extérieure de l'Etat, aide publique au développement, ville, enseignement supérieur, lutte contre les exclusions. Ces documents rassembleront les objectifs et indicateurs de performance associés à chaque politique, qui seront par ailleurs identifiés dans les projets annuels de performance des programmes associés. Les crédits consacrés à ces politiques figureront au budget des programmes et seront mentionnés, à titre indicatif, en annexe du document de politique transversale.

Le pilotage par la performance

La LOLF prévoit le développement d'une culture de résultat au sein de l'administration en associant au budget des objectifs et indicateurs de performance. A chaque programme est associée une stratégie définit les priorités du programme, d'où découlent les objectifs et les indicateurs de performance retenus au niveau du PAP. Ces objectifs traduisent la recherche, par le responsable de programme, d'une amélioration de l'utilisation des crédits qui lui sont confiés. Ils montrent comment, dans le cadre des moyens globalisés alloués, l'effet socio économique des politiques publiques ou la qualité des services rendus peuvent être accrus.

Ces objectifs et indicateurs sont définis conformément au « guide méthodologique » élaboré conjointement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes. Ils sont de trois types :

■ **Les objectifs d'efficacité socio-économique** : ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé au programme « Police » est : « Réduire la délinquance de voie publique ».

■ **Les objectifs de qualité de service** : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, pour un montant donné de moyens. Ainsi, un objectif de qualité de service associé au programme « justice judiciaire » est : « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables ».

■ **Les objectifs d'efficacité de la gestion** : ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources autorisées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits. Ainsi, un objectif d'efficacité associé au programme « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » est « maîtriser les coûts de gestion des administrations financières ».

D. Un budget plus complet

L'information budgétaire du Parlement est complétée avec la présentation et le rattachement aux programmes des dépenses fiscales, la contribution des opérateurs aux programmes, ainsi qu'avec l'analyse des coûts.

1. Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales de l'Etat continuent à être présentées dans le bleu budgétaire des « Voies et moyens » (tome II) au sein des prévisions de recettes. Toutefois, l'article 51-5 de la LOLF prévoit que le projet annuel de performances de chaque programme budgétaire inclue « une évaluation des dépenses fiscales ».

Cette disposition doit permettre, en particulier à la Représentation nationale, **d'apprécier l'ensemble des moyens consacrés à une politique publique, puisqu'il s'agira de crédits budgétaires ou de dépenses fiscales.** Ainsi les débats parlementaires permettront d'examiner les crédits budgétaires des programmes au regard des dépenses fiscales qui concourent aux mêmes fins.

Afin de responsabiliser les ministères, de favoriser la lisibilité des bleus et le suivi de ces dispositifs fiscaux dérogatoires, le principe d'une imputation de chaque dépense fiscale dans un seul programme a été retenu (selon une logique de bleu budgétaire). Par exception, dans quelques cas où la dépense fiscale concourt manifestement à plusieurs politiques publiques correspondant à des programmes distincts, une imputation à titre secondaire et indicatif a été réalisée (selon une logique de jaune budgétaire). Pour des raisons de lisibilité et de fiabilité des informations, l'hypothèse d'une répartition analytique de l'évaluation de la dépense fiscale au prorata de sa participation effective aux différents programmes a été écartée.

Ainsi, chacune des **452 mesures recensées dans le tome II des « Voies et moyens » du PLF 2005 a fait l'objet d'une proposition de rattachement à un programme budgétaire.** Ces rattachements préparés par le ministère des finances (direction du budget et direction de la législation fiscale) ont été transmis aux ministères par la *circulaire du 21 février 2005*, afin qu'ils puissent faire part de leurs observations.

Par ailleurs, comme l'avait préconisé le Conseil des impôts en 2003, un travail d'envergure a été conduit en vue d'améliorer la qualité du chiffrage des dispositifs et l'information du Parlement sur les méthodes d'évaluations utilisées et sur les créations et suppressions de dépenses fiscales en 2005.

2. Les opérateurs

Rendre compte de la performance annuelle des programmes suppose de prendre en considération l'apport des opérateurs à qui la mise en œuvre de pans de politiques publiques est déléguée. Par exemple, les établissements universitaires et de recherche apportent une contribution majeure aux

Les opérateurs de l'Etat

Les opérateurs de l'Etat sont des entités dotées de la personnalité morale et contrôlées par l'Etat, soit au travers de leurs organes de direction, soit parce que le financement de l'Etat y est majoritaire. Leur activité est principalement non marchande, ce qui n'exclut pas qu'ils puissent effectuer des opérations commerciales accessoires à leurs missions principales de service public.

Les opérateurs de l'Etat seront mentionnés dans les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances des programmes auxquels ils contribuent. Dans la mesure où leur action participe à l'atteinte des objectifs du programme, ils se verront assigner des objectifs et indicateurs de performance en relation avec leur activité spécifique et la stratégie du programme. Ils bénéficieront de la fongibilité des crédits à l'intérieur des enveloppes de subventions pour charge de service public qui leur seront attribuées. Leurs volumes d'emplois en équivalents temps plein devront être communiqués à titre indicatif. Ils rendront des comptes à l'Etat sur l'utilisation de ces crédits, sur leurs emplois et sur

I. LE PREMIER BUDGET ET LA PRÉPARATION DES COMPTES AU FORMAT LOLF

programmes de la mission « recherche et enseignement supérieur ». Pour ce faire, les opérateurs recevant des subventions pour charges de service public a été précisée : **774 opérateurs contribueront à 75 programmes différents** (*circulaires du 5 octobre 2004 et du 8 février 2005*), la grande majorité d'entre eux (500) relèvent d'un programme unique.

La *circulaire du 15 mars 2005* précise les éléments qui devront figurer dans les PAP : la récapitulation des crédits du programme destinés aux opérateurs de l'Etat, la consolidation indicative des emplois et, pour les principaux opérateurs (i.e. les opérateurs qui reçoivent une fraction importante du budget du programme et qui contribuent de manière significative à sa performance), une présentation détaillée.

3. L'analyse des coûts

L'analyse des coûts des politiques consiste à **apporter, au-delà de la ventilation des dépenses budgétaires, une information complémentaire sur les ressources effectivement utilisées pour atteindre les objectifs fixés**. Elle suppose la constatation d'une exécution budgétaire et a donc vocation à

figurer principalement dans les rapports annuels de performance (RAP) 2006, au cours du premier semestre 2007. Toutefois pour le PLF 2006, le projet annuel de performances (PAP) de chaque programme présentera un premier exercice prévisionnel portant essentiellement sur la répartition des crédits des fonctions de soutien et des personnels polyvalents.

Ainsi, les crédits budgétaires des programmes et actions de soutien seront intégralement répartis par programme et action de politique publique (*circulaire du 17 mai 2005*).

Parallèlement, au titre de la comptabilité générale, la préparation du bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2006 donne lieu à des travaux destinés à prendre en compte les immobilisations, dont le patrimoine immobilier de l'Etat, par programme et action.

Les travaux d'analyse des coûts consistent donc dans un premier temps à identifier les schémas d'imputation et les clés de répartition donnant une plus grande lisibilité à la destination effective des crédits, alors que les nécessités de la gestion imposent la constitution des programmes et d'action de soutien.

E. Transparence et sincérité des nouveaux comptes de l'Etat

Le volet comptable de la LOLF est porteur d'innovations importantes pour l'amélioration de la gestion publique. L'enjeu de la réforme comptable est double :

- **Accroître la transparence** à l'égard du Parlement et des Français **sur la situation financière de l'Etat et de son patrimoine** et apprécier la façon dont est utilisé l'argent public ;
- Fournir les éléments et la visibilité nécessaires sur les comptes de l'Etat pour favoriser la mise en place d'une **gestion plus performante et d'un véritable pilotage stratégique de moyen terme**.

Le volet comptable de la LOLF est ainsi indissociable du reste de la réforme.

A partir du 1^{er} janvier 2006, les comptes de l'Etat vont être tenus dans des conditions comparables à celles des entreprises. Le **nouveau référentiel comptable proche de celui des entreprises** adopté mi 2004 est aujourd'hui en cours de déclinaison. Il constituera demain le socle de la démarche de certification des comptes de l'Etat confiée par la LOLF à la Cour des comptes.

Deux changements essentiels caractérisent cette nouvelle comptabilité :

- **le passage à une comptabilité d'exercice** : comme pour les entreprises, il s'agit de retracer fidèlement les charges et produits dus au titre de chaque exercice indépendamment de leur date d'encaissement ou de décaissement ; ainsi, concrètement, les charges à payer seront évaluées et inscrites dans les futurs comptes.
- **la prise en compte d'une dimension patrimoniale renforcée** : il s'agit de mieux connaître, puis d'évaluer, et enfin d'inscrire dans les comptes les différents actifs, mais aussi les futurs passifs.

1. Une comptabilité proche de celle des entreprises

Après avoir défini en 2004 les nouvelles normes comptables de l'Etat, la mise en place du nouveau référentiel comptable suppose :

- **l'élaboration du plan comptable de l'Etat** du palier 2006 : une première version du plan comptable limitée aux comptes budgétaires-comptables (comptes destinés à retracer les opérations de dépenses budgétaires selon leur nature) a été diffusée en décembre 2004 aux ministères qui ont été invités à transmettre leurs observations, afin de servir de base pour la détermination de l'axe nature de la nomenclature budgétaire et comptable. Le futur plan comptable consolidé comprenant l'ensemble des classes comptes (classes 1 à 8) a été arrêté fin mars 2005 ;
- **la déclinaison des normes comptables par des instructions comptables**, diffusé d'ici fin juin 2005 qui décriront les règles de tenue de la comptabilité de l'Etat pour tous les types d'opérations. Les comptes seront formés au second semestre 2005 à l'utilisation de ces nouvelles règles ;

Les normes comptables

■ Pour élaborer une nouvelle comptabilité générale, un travail préalable de définition de **normes comptables** a été nécessaire. Il a consisté en une réflexion centrée sur la transposition des principes applicables aux entreprises. Les normes comptables vont au delà du simple plan de comptes, dans la mesure où elles explicitent les principes retenus pour la comptabilisation et l'évaluation des éléments présentés au sein des états financiers. Le *recueil des normes comptables* va servir de référentiel à partir duquel la Cour des comptes va certifier les comptes de l'État, comme le prévoit la loi organique.

■ Les 13 normes comptables couvrent l'intégralité du champ de la comptabilité de l'État. Dans les cas qui ne présentent pas de spécificités publiques, les normes reprennent celles de la comptabilité d'entreprise. C'est le cas pour la dette, les opérations de trésorerie, les charges et les produits, notamment. Pour des situations propres à l'État et inexistantes en entreprise, tel que le produit de l'impôt ou les transferts, des normes spécifiques ont été créées. Enfin, lorsque les règles de la comptabilité d'entreprise ne sont pas adaptées aux besoins de l'État ou non-applicables, celles-ci ont été modifiées. C'est le cas de la norme relative aux immobilisations corporelles, notamment l'immobilier banalisé (bureaux), pour lequel une solution d'évaluation à la valeur de marché a été retenue pour permettre une gestion dynamique par les services. Le Gouvernement a également retenu le principe d'inscription des engagements de retraites pour les fonctionnaires en engagements hors bilan.

■ L'élaboration des normes comptables résulte des travaux menés sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avec l'ensemble des acteurs compétents en matière de **comptabilité**. Le **Comité des normes de comptabilité publique**, présidé par Michel Prada et composé de représentants de l'administration et de la Cour des comptes, du président du Conseil national de la comptabilité, de professionnels de la comptabilité privée et de personnalités qualifiées, a formulé des avis et a approuvé par consensus l'intégralité des 13 normes, le 9 janvier 2004. Le **Conseil national de la comptabilité** a été saisi pour se prononcer sur la conformité de ces normes aux principes généraux de la comptabilité et a rendu un *avis positif le 6 avril 2004*. Il a invité l'État à définir une norme de consolidation des comptes de l'État, à réexaminer le traitement comptable relatif aux engagements de retraite, fin 2005. Les normes ont été arrêtées par les ministres des finances et du budget (*arrêté du 21 mai 2004*).

■ Un **Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique** a été constitué, par *arrêté du 21 mai 2004*, pour préciser la doctrine sur des cas opérationnels pour lesquels subsisteraient des difficultés. Placé auprès du ministre chargé du budget, il pourra également proposer une évolution des normes au Comité des normes. La direction de la réforme budgétaire en assure le secrétariat (*arrêté du 11 février 2005*).

■ de premiers **guides de procédures comptables**, qui seront déclinés sur les procédures les plus sensibles, sur la base d'un premier prototype achevé début 2005.

La nouvelle comptabilité est un facteur d'amélioration de la gestion, comme l'illustrent les exemples suivants .

■ La nouvelle comptabilité conduit à une **meilleure vision des charges futures**. Les **charges à payer** feront ainsi l'objet d'une inscription au bilan de l'Etat : l'utilisation d'un nouveau fait générateur, le service fait, permettra de rattacher à l'exercice l'ensemble des obligations qui y sont nées. Dans le cadre du palier 2006, la transaction « service fait » sera rendue obligatoire dans les systèmes d'information de l'administration centrale. Pour les systèmes d'information des services déconcentrés, le rattachement à l'exercice des charges à payer fera l'objet d'une enquête fiabilisée pour permettre une inscription dans les comptes. Des **provisions pour risques et charges** seront également passées pour tenir compte de probables passifs, liés par exemple à des contentieux. Enfin, en annexe des états financiers, les **engagements hors bilan** et où figurent depuis le printemps 2003 les engagements de l'Etat au titre des retraites de ses fonctionnaires, seront précisés et enrichis.

■ La nouvelle comptabilité permet d'optimiser la gestion du parc immobilier, avec la mise en place d'un **Inventaire, d'un suivi et d'une évaluation du patrimoine**, ainsi que l'application systématique de règles d'amortissement et de dépréciation. Ces éléments constituent la base indispensable sur laquelle pourra se construire une véritable gestion patrimoniale.

■ La **meilleure connaissance des actifs** passe aussi par une **évaluation des principaux stocks**, comme ceux du ministère de la Défense ou du ministère de la Santé (vaccins notamment).

2. Le premier bilan patrimonial de l'Etat : le bilan d'ouverture 2006

Les différents chantiers trouveront une traduction visible dans le **bilan d'ouverture** pour 2006. Il constituera **la première photographie début 2006 du patrimoine de l'Etat**.

Afin d'anticiper cette mise en œuvre du volet comptable de la LOLF, un travail très approfondi a été lancé, avec l'ensemble des ministères, pour **identifier, recenser et évaluer les actifs et les passifs de l'Etat**.

Le travail, s'il a porté en priorité en 2004 sur le parc immobilier, s'est étendu début 2005 aux autres immobilisations, pour permettre l'inventaire d'un périmètre significatif des autres actifs et passifs de l'Etat. Ces chantiers sont développés selon un mode opératoire rigoureux : des méthodes d'identification et d'évaluation ont été définies par grandes catégories de biens ou d'engagements et ont été appliquées de manière homogène à tous les ministères après avoir fait l'objet d'expérimentations.

La méthode employée varie selon les postes du bilan. Les postes les plus significatifs ou les plus emblématiques font l'objet d'une reconstitution exhaustive. Il s'agit ainsi du parc immobilier, du matériel de transport, des armes. D'autres postes ont été reconstitués de façon exhaustive mais seulement pour les ministères qui contrôlent un parc significatif, en termes financier ou d'activité. On peut citer le cas des infrastructures routières, des équipements militaires, des parcs de véhicules ou encore, au titre des immobilisations, dites « incorporelles », des logiciels, du matériel technique, des stocks, logiciels, brevets et concessions. Enfin, les matériels non-significatifs en valeur (mobilier, matériel informatique, outillage) n'ont pas fait l'objet d'une identification et d'une évaluation pour 2006. Ces matériels ayant une durée de vie limitée, ils feront ainsi l'objet d'une intégration au patrimoine de l'Etat au fur et à mesure des nouvelles acquisitions, une estimation étant prévue pour les années 2006 à 2008.

Une trajectoire d'enrichissement du bilan d'ouverture est à l'étude au-delà de 2006 afin d'atteindre dans les meilleurs délais l'exhaustivité du bilan de l'Etat.

Ainsi, des chantiers considérables sont désormais engagés sur le volet comptable de la LOLF. L'ensemble de l'administration est mobilisé pour réussir ce passage à la nouvelle comptabilité.

3. Des comptes de l'Etat plus lisibles

Les comptes 2006 publiés en 2007 seront présentés en format LOLF. Dans la perspective d'une plus grande transparence sur sa situation financière, l'Etat se situera ainsi dans une logique de compte-rendu d'activité comptable et financière, et pourra communiquer sur ses résultats, à l'instar d'une entreprise.

Cependant, sans attendre cette échéance, des efforts ont été réalisés sur les comptes 2004 pour améliorer tant la qualité des informations apportées, dans la continuité des travaux réalisés depuis plusieurs exercices, que la structure même des comptes, afin de **rendre l'information comptable et financière plus lisible**, se rapprochant des standards des entreprises.

Une nouvelle étape devra être franchie sur les comptes 2005, avant les comptes 2006 qui seront les premiers à être soumis à l'exercice de certification.

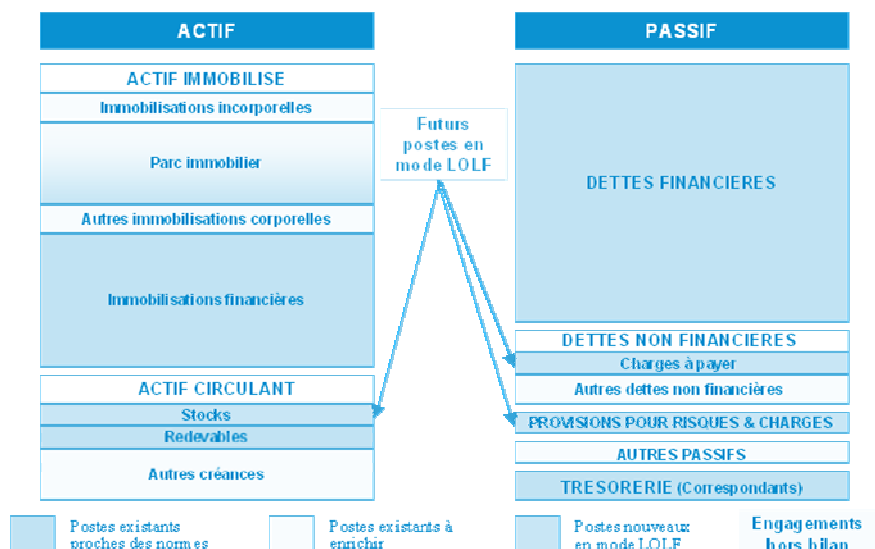
a/ De futures restitutions enrichies

Les normes comptables définissent la composition des futurs états financiers, qui seront soumis à la certification par la Cour. Ils se composent d'un bilan sous la forme de :

- un tableau de la situation nette,
- un compte de résultat présenté en trois parties (le tableau des charges nettes, le tableau des produits régaliens, le tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice),
- un tableau des flux de trésorerie,
- une annexe.

Le compte général de l'Etat présentera les comptes de l'Etat selon le nouveau format LOLF. Une première maquette des futurs comptes 2006 a été finalisée au premier trimestre 2005. Elle fera l'objet d'ajustements complémentaires d'ici 2007 pour tenir compte des meilleures pratiques.

Les chantiers comptables : vers les comptes 2006 au format LOLF (principaux postes)



Les restitutions périodiques (situation hebdomadaire, situation mensuelle, ...) seront également adaptées aux nouvelles normes pour intégrer les évolutions liées à la LOLF (enrichissement par exemple des restitutions périodiques selon l'axe destination). Ces restitutions seront produites par le futur **Info centre comptable** dédié (INDIA). Le cahier des charges des développements informatiques à réaliser est en cours de finalisation, afin que ces restitutions soient disponibles début 2006.

Il est prévu d'éditer annuellement **la situation comptable et financière ministérielle (SCFM), couvrant les trois comptabilités** (budgétaire, générale et d'analyse des coûts). Elles donneront, par ministère et par programme, les éléments de patrimoine, les éléments du tableau des charges nettes et l'exécution budgétaire.

b/ Des comptes 2004 qui s'inscrivent dans la trajectoire vers les comptes 2006

Des efforts importants ont été réalisés par la direction générale de la comptabilité publique pour **améliorer les comptes de l'Etat tant sur la qualité des informations apportées que sur la structure même des comptes**. La connaissance de la situation patrimoniale et financière a été fiabilisée au cours des derniers exercices, et les comptes 2004 de l'Etat se situent d'ores et déjà vers la trajectoire de la LOLF :

- La comptabilisation de la dette est d'ores et déjà conforme aux futures normes (comptabilisation en « droits constatés ») ;
- Les principaux produits (TVA, TIPP...) sont également, pour l'essentiel, rattachés à l'exercice ;
- Le rattachement des charges à l'exercice fait l'objet d'une enquête, dont les résultats sont aujourd'hui portés en annexe et qui préfigure leur future inscription dans les comptes ;
- Les engagements de retraite des fonctionnaires ont été évalués et communiqués en 2003 dans le hors bilan ; ces chiffres sont actualisés dans les comptes 2004 ;

- Les comptes d'imputation provisoire de dépenses et de recettes font l'objet de travaux importants qui ont permis de diminuer leur solde de manière très importante.

Les comptes 2004 font aussi l'objet d'une nouvelle présentation pour assurer une plus grande lisibilité.

Ceci marque une étape décisive pour une plus grande transparence et une meilleure accessibilité à tous de la situation financière de l'Etat. Le graphique ci-avant illustre, *de manière simplifiée*, l'enrichissement à venir des principaux postes du bilan de l'Etat portant sur l'enrichissement de postes existants (immobilisations corporelles et incorporelles...) ainsi que sur la perspective de nouveaux postes (charges à payer, stocks, extension des provisions pour risques et charges...).

4. L'amélioration de la qualité comptable par le contrôle interne comptable

L'introduction de la comptabilité d'exercice va s'accompagner de nouvelles exigences en matière de qualité comptable.

Dans un contexte international marqué par la volonté des autorités publiques d'améliorer la transparence des comptes, l'Etat s'engage dans une démarche de **sécurisation de ses processus comptables et financiers** à travers la mise en place de dispositifs de contrôle et d'audit internes comptables.

La mise en oeuvre de ces dispositifs de contrôle interne comptable sera bien entendu essentielle pour assurer la qualité et favoriser la certification des comptes. Ce chantier, engagé en 2004 au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est conduit depuis 2005 dans l'ensemble des ministères. De premiers outils ont ainsi été diffusés (référentiels de contrôle interne comptable) et de nouvelles restitutions seront développées dans les applications informatiques, afin d'obtenir une information adaptée aux besoins des différents acteurs, par exemple dans le suivi de la qualité comptable (détection d'anomalies...).

Les comptables aideront les ministères à maîtriser les processus comptables depuis leur fait générateur jusqu'à leur inscription en comptabilité. Ils joueront un rôle majeur dans l'application de ces référentiels de contrôle interne comptable. Conformément à l'article 31 de la LOLF, des audits évalueront la manière dont seront mis en œuvre des nouveaux processus comptables et leur conformité aux référentiels de contrôle interne. Ces audits permettront d'évaluer l'efficacité du dispositif de contrôle et apprécier, plus particulièrement, le respect des procédures et la qualité des comptes. La Cour des comptes pourra également s'appuyer, dans son exercice de certification, sur l'existence et la diffusion de telles règles.

5. Au cœur de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité : le département comptable ministériel

De nouveaux acteurs, **les départements comptables ministériels (DCM)**, sont désormais implantés dans l'ensemble des ministères pour les aider dans les différents chantiers comptables. Ils contribuent activement à la **mise en place de la comptabilité d'exercice** avec un effet de levier sur l'ensemble des administrations en vue de la modernisation et de la fiabilisation des processus.

Au-delà, à partir de 2007, ils prendront en charge **l'assignation comptable des opérations centrales, tant** en dépenses qu'en recettes, de l'ordonnateur principal de leur ministère d'accueil. C'est déjà le cas dans quatre ministères : Défense, Affaires étrangères, Agriculture, Intérieur.

Les DCM ont vocation à devenir un service rattaché au nouveau service de contrôle budgétaire et comptable ministériel, aux côtés du contrôleur financier.



La modernisation de la gestion publique induite par la LOLF

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE INDUITE PAR LA LOLF

A. L'évolution du rôle des acteurs de la gestion publique

La gestion au format LOLF suppose la mise en place, tout au long de la chaîne hiérarchique du principe de liberté – responsabilité. Aussi, le rôle des différents acteurs de la gestion publique est redéfini.

Les responsables de programme désignés le 29 juin 2004 se voient confiés de nouvelles responsabilités managériales. Les responsables de budgets opérationnels de programme auront également de nouvelles responsabilités sur des budgets déconcentrés. Enfin, les contrôles seront restructurés, afin de reconnaître pleinement la responsabilité des managers, tout en garantissant une gestion saine des responsables.

1. L'émergence du responsable de programme

La LOLF affirme une nouvelle logique : l'organisation des activités et des moyens des administrations est déduite des résultats attendus. Aussi, pour chacune des politiques de l'Etat, un programme et un responsable ont été identifiés.

Le responsable de programme a des objectifs à atteindre, dispose de moyens et de la liberté d'emploi de ces moyens. Il assume en contrepartie les résultats obtenus. Les relations du responsable de programme avec ses interlocuteurs ministériels sont donc fondées sur la responsabilité.

Le responsable de programme joue **un rôle charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion.** Néanmoins, il n'y a pas un partage simple entre d'un côté le ministre qui serait responsable du contenu des politiques, de l'autre le responsable de programme qui serait responsable de leur exécution. Par ailleurs, les choix de gestion du responsable de

programme doivent s'intégrer dans une organisation ministérielle complexe avec des leviers qu'il ne maîtrise pas toujours complètement (budget, ressources humaines, ...).

Trois missions principales pour le responsable de programme :

■ **L'élaboration de la stratégie et du budget du programme :** le responsable de programme élabore les éléments de la politique, sous la direction du ministre et s'engage sur les résultats de son programme ; il oriente les choix d'activité et les choix budgétaires afin d'atteindre les résultats visés, en travaillant avec le directeur des affaires financières et avec le directeur en charge des ressources humaines ;

■ **Le pilotage du programme :** le responsable de programme, par sa participation aux choix d'organisation interne du ministère, promeut la responsabilité, l'autonomie et l'engagement sur les résultats des échelons d'exécution du programme (qu'ils soient centraux, déconcentrés ou opérateurs).

Il détermine le niveau pertinent de déconcentration du programme, en répartissant les moyens entre chacune des entités opérationnelles chargées de mettre en œuvre tout ou partie du programme et approuve les budgets opérationnels de programme ; il pilote les services et opérateurs chargés d'exécuter la politique ; il organise le dialogue de gestion.

Il décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services : il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme ;

■ **Le compte-rendu et la responsabilité :** le responsable de programme assure et encourage la transparence, par une information et une explication sur les coûts, sur les objectifs et sur les résultats du programme.

Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre et dans le cadre d'organisation défini. Il met en place un contrôle de gestion et un audit interne, le cas échéant avec le soutien des fonctions transversales du ministère.

Il prépare pour ce qui le concerne les projets et les rapports annuels de performance.

Cette base de travail est susceptible d'être déclinée de manière différente selon la nature et les caractéristiques de chaque programme. La formalisation de ces nouvelles modalités de gestion ministérielle pourrait ainsi prendre la forme d'une « charte du programme ».

La réflexion sur les missions du responsable de programme et sur les nouvelles relations qu'il sera appelé à entretenir avec les autres acteurs du ministère est en cours. Les directeurs en charge des affaires financières et ceux en charge de la gestion des ressources humaines y sont associés. La direction de la réforme budgétaire, à la demande des responsables de programme, met à leur disposition **un « forum » favorisant un débat tant interministériel que ministériel sur ces questions.**

Le premier rendez-vous s'est tenu le 14 avril 2005, en présence de Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, de Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'assemblée nationale, de Alain Lambert et Didier Migaud, rapporteurs parlementaires en mission auprès du gouvernement, de Pierre Albertini, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et d'Yves Fréville, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat.

La réunion à venir portera notamment sur la nouvelle relation entre le responsable de programme, la fonction financière et la fonction GRH. Avec la LOLF, **l'administration centrale doit recentrer son activité sur le pilotage de ses ressources, tant budgétaires et financières que de ressources humaines.**

Une autre réunion du forum portera sur la déclinaison territoriale du programme au niveau déconcentré. L'administration centrale doit recentrer son activité sur la conception et le pilotage des politiques publiques. Les opérations d'exécution des politiques

sont appelées à être déléguées aux responsables de budgets opérationnels de programme. Ceux-ci devront, en effet, disposer de libertés dans l'utilisation de leurs crédits, avoir une certaine capacité de décision sur leurs ressources humaines, en contrepartie d'un engagement de performance. Le dialogue de gestion entre le responsable de programme et ses responsables de BOP permet le pilotage de la mise en œuvre des politiques sur le terrain.

Perspectives d'évolution du rôle de la direction des affaires financières

■ Le directeur des affaires financières est l'interlocuteur privilégié du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans l'élaboration et l'exécution du budget.

■ **Lors de la préparation du budget**, il prépare, coordonne et centralise les demandes budgétaires des responsables de programmes. Il organise la procédure d'arbitrage interne, notamment en matière d'emplois, en lien avec la direction en charge des ressources humaines. Il réalise les analyses d'évolution pluriannuelle des dépenses, notamment de personnel et propose des économies structurelles, au ministre, en lien avec les responsables de programmes. Il coordonne la contribution des responsables de programme à l'élaboration des documents budgétaires et veille à leur cohérence.

■ **Lors de l'exécution du budget**, il veille au respect des plafonds de dépenses et d'emplois, en lien avec la direction en charge des ressources humaines. Il veille à la réalisation des réformes et des économies prévues. Il met en place un contrôle interne et mène les audits nécessaires à assurer l'efficacité de gestion des crédits du programme. Il met à disposition des responsables de programme les méthodes et les outils, notamment informatiques nécessaires aux mouvements de crédits, au suivi de la dépense, des emplois et éventuellement de la performance.

■ **En fin d'exécution**, il participe aux opérations de clôture de la gestion et coordonne la contribution des responsables de programme à l'élaboration des rapports annuels de performances.

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE INDUITE PAR LA LOLF

2. Le responsable de budget opérationnel de programme et le dialogue de gestion

Le responsable de budget opérationnel de programme devra disposer de nouvelles prérogatives managériales, à l'instar de celles du responsable de programme.

En effet, il mettra en place la politique du programme ou une partie de celle-ci sur un territoire défini. Pour ce faire, il disposera d'un budget global et s'engage sur des résultats. Afin de préciser les règles de gestion au sein du programme, les modalités de gestion (directe, délégation de gestion, ...) et les conditions d'exercice de la liberté du responsable de budget opérationnel de programme, les responsables de programme devront définir la « **charte de gestion** » des BOP.

Le dialogue de gestion se déroulera à deux niveaux, d'une **part entre le responsable de programme**

et le responsable de budget opérationnel de programme et d'autre part **entre le responsable de budget opérationnel et ses services**. Il permettra la confrontation, à l'occasion d'échanges itératifs, entre les objectifs du programme et les moyens disponibles, entre les besoins et les modes d'exécution retenus par les services. Il permet aux préfets de faire valoir leur avis.

Les ministères doivent à présent réfléchir aux modalités de mise en œuvre du dialogue de gestion. En outre, des réflexions interministérielles sont en cours concernant l'adaptation des directives d'orientation annuelles devant prendre en compte les BOP et le dialogue de gestion au format LOLF.

Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion se structure autour de quatre temps forts, en lien avec le calendrier de la procédure budgétaire, qui vise à l'élaboration du budget et du projet annuel de performances, au suivi de l'exécution et au rapport annuel de performances du programme.

■ La définition et communication du cadre général de gestion opérationnelle, par le responsable de programme

Le responsable du programme, en tant que garant de l'exécution de ce dernier, informe les responsables des BOP rattachés à ce programme ainsi que l'autorité chargée du contrôle financier au plan central, du cadre général dans lequel s'inscriront leurs plans d'actions (objectifs et indicateurs, enveloppe de crédits envisagée).

■ L'élaboration d'un projet de BOP, par le responsable de BOP

Une fois ce cadrage général défini par le responsable de programme, le responsable de BOP organisera l'élaboration du projet de ce dernier avec l'ensemble de ses unités opérationnelles, en proposant une programmation des opérations ou actions à laquelle seront associés des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles et le budget prévisionnel correspondant. Il en informera l'autorité chargée du contrôle financier.

Le responsable de BOP, après consolidation des propositions émanant des services, examinera le projet global avec l'ensemble des acteurs, en garantissant l'adéquation des objectifs et de la programmation retenue pour le BOP avec le cadrage général arrêté par le responsable du programme. Pour les missions placées sous son autorité, le préfet concerné est saisi du projet et émet un avis. Il s'assure notamment de la prise en compte par les services déconcentrés des objectifs nationaux, ainsi que de la cohérence, au plan local, de l'action des différentes administrations.

■ L'approbation du BOP, par le responsable de programme et la mise à disposition des crédits

L'approbation du projet de BOP, à la suite du dialogue de gestion et de sa transmission par le préfet, relèvera du responsable de programme et portera sur l'ensemble des éléments du BOP. Son approbation vaudra notification du BOP dans toutes ses dimensions et l'enveloppe financière correspondante sera mise en réserve par le responsable du programme sur la dotation du programme.

■ Le compte-rendu de gestion opérationnelle, par le responsable de budget opérationnel

Le responsable de BOP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution à l'atteinte des résultats du programme, sous le couvert du préfet, garant de la mesure des résultats. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performance, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de budget opérationnel d'exposer sa stratégie d'action et de faire valoir ses besoins à venir au responsable de programme.

3. Le préfet, garant de l'interministérialité au niveau territorial

Le préfet est le garant d'une approche transversale de la programmation et de la gestion des crédits pour les BOP qui relèvent de sa compétence. Afin de prendre en compte les priorités territoriales, le préfet s'inscrit comme un acteur à part entière du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements confirme le rôle du préfet d'ordonnateur secondaire unique des dépenses civiles des services déconcentrés, placés sous son autorité et il précise les modalités d'intervention du préfet en amont et en aval du dialogue de gestion. **Les projets de budget des services déconcentrés des administrations civiles de l'État, relevant de sa compétence, sont soumis pour avis au préfet.** Celui-ci s'assure de la mise en place d'une logique de performance dans les services placés sous son autorité par la prise en compte des objectifs des PAP déclinés dans les BOP et de la mesure des résultats obtenus.

Les réflexions menées à l'occasion des projets d'actions stratégiques de l'État (PASE) auront permis d'identifier les grandes priorités de l'action de l'État sur le territoire relevant de sa compétence. Pour le préfet, le PASE permet de porter le pont de vue de l'État sur le territoire en faisant valoir ses spécificités. Pour le responsable de BOP, le PASE est un instrument qui doit permettre d'éclairer sa programmation et ses engagements en matière de performance dans le respect des objectifs fixés par son ministre, mais au plus près des spécificités de son territoire. Il doit naturellement intégrer dans sa programmation les priorités du PASE qui répondent aux objectifs de son programme.

Lorsque les objectifs ne sont pas convergents ou que les moyens disponibles sont insuffisants, le dialogue de gestion annuel doit permettre d'explicitier les arguments de chacun et de trouver des compromis assurant la prise en compte de la situation locale dans la mise en œuvre de la part du programme confiée au BOP. L'inscription d'une opération dans le PASE n'emporte pas d'engagement budgétaire obligatoire.

Dispositifs de gestion interministérielle au plan local

Afin d'assouplir les contraintes de gestion opérationnelle liée à la structuration budgétaire dans des cas précis de collaboration interministérielle, au plan local, ont été développés les dispositifs suivants :

■ Les délégations interservices (DIS)

Les délégations interservices permettent d'assurer de meilleures conditions de conduite des politiques interministérielles de l'État au niveau local et de renforcer, sous la responsabilité d'un gestionnaire unique, la coopération entre les services déconcentrés.

La création d'une délégation interservice relève de l'initiative du préfet qui en désigne le responsable et fixe les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition ainsi que les modalités d'évaluation de son action. Le délégué peut être désigné en qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour gérer les crédits des ministères qui participent à la mise en œuvre de la politique interministérielle dans le cadre de la délégation interservice.

■ Le programme d'interventions territoriales de l'État (PITE)

Un programme spécifique aux interventions territoriales de l'État a été créé pour réunir, dès le PLF, des crédits issus de différents ministères, destinés à la réalisation de projets territorialisés et d'intérêt national, qui nécessitent une coordination interministérielle forte et une fongibilité des crédits. L'intérêt de cette mise en commun de crédits réside dans le fait de confier leur gestion à un acteur unique, le préfet de région.

Les crédits relatifs à ces actions ne figurant plus sur les programmes de politiques, elles ne devront concerner que des projets limités dans le temps. Enfin, le PITE qui ne contiendra pas de dépenses de personnel devra être composé d'un nombre limité d'actions territorialisées.

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE INDUITE PAR LA LOLF

4. Les contrôles budgétaires et comptables renouvelés

Les nouvelles libertés de gestion sont accompagnées de la responsabilisation du gestionnaire. Dès lors, **un contrôle a posteriori sera favorisé chaque fois qu'une évaluation des risques budgétaires en révélera la possibilité.**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie reste le garant du respect de l'autorisation parlementaire et de la soutenabilité budgétaire, ainsi que de la tenue d'une comptabilité exhaustive et sincère. C'est pourquoi, le contrôle budgétaire et comptable ont été redéfinis. **Les contrôles réalisés au niveau central seront intégrés, dans chaque ministère, au sein d'un service financier unique** (le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel), afin de garantir au mieux et sans redondance l'efficacité des contrôles et de favoriser une vision transversale de l'ensemble de la chaîne de la dépense.

a/ Le contrôle budgétaire

Après l'expérimentation en 2004 d'un allègement des contrôles a priori, le contrôle financier a été modifié par *décret du 27 janvier 2005* (avec effet au 1^{er} janvier 2006, sauf cas particulier des expérimentations LOLF 2005).

En amont de la gestion, ce contrôle s'assurera de l'existence **d'une programmation des crédits** garantissant, d'une part, la possibilité de faire face à une régulation et, d'autre part, la soutenabilité budgétaire des dépenses prévues.

En cours de gestion, le contrôle budgétaire portera sur le **respect de la fongibilité asymétrique** des crédits et sur certaines affectations de crédits, ainsi que sur les comptes rendus d'exécution budgétaire. Le contrôleur financier devra, en outre, **prévenir les risques budgétaires** sur les actes de dépense les plus importants qui feront l'objet, soit d'un visa, soit d'un avis

préalable. Un visa exceptionnel de certaines ordonnances de paiement et/ou délégation de crédits sera maintenu, afin d'accompagner au besoin le dispositif de mise en réserve de précaution des crédits.

Le contrôleur financier adaptera sa capacité de contrôle a priori en fonction des enjeux budgétaires (définition de seuil) et en fonction de l'existence ou non d'un contrôle interne de qualité. Il participera, pour ce faire, à l'évaluation des circuits et procédures utilisées par les gestionnaires. Le contrôle deviendra strictement de nature budgétaire, à l'exclusion de toute considération sur la légalité des actes, exception faite de certains actes de gestion de personnel présentant un enjeu budgétaire important.

Le contrôleur financier devra en outre se prononcer dans un délai de 15 jours, tant en administration centrale qu'en service déconcentré.

Un arrêté, précisant les modalités d'intervention du contrôleur financier sera pris pour chaque ministère, avant le premier janvier 2006. Il définira le contenu des documents prévisionnels de gestion et des comptes rendus d'exécution, déterminera les seuils au-delà desquels certains engagements et certaines ordonnances seront soumis au visa ou à l'avis préalable, et fixera, éventuellement, en concertation avec le DAF et le responsable de programme, les conditions de retour à un contrôle renforcé, dans les cas de gestion inadaptée.

b/ Le contrôle comptable

Les contrôles du comptable ont été renouvelés pour mieux prendre en compte les principes de la LOLF qui visent à responsabiliser les gestionnaires.

Ainsi, avec l'expérimentation puis la généralisation en 2004 du **contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)**, le **contrôle de la dépense est recentré sur les principaux risques et enjeux.**

En fonction de la réalité des risques et des enjeux, les comptables publics vont proportionner les contrôles en modulant le moment du contrôle (contrôle a priori ou a posteriori), le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par sondage) et l'intensité des contrôles (tout ou partie des contrôles réglementaires). L'objectif est de responsabiliser davantage l'ordonnateur en reconnaissant et en valorisant ses bonnes pratiques.

En s'appuyant sur une méthodologie nationale, **le comptable est appelé tout d'abord à conduire une analyse de risque** fondée notamment sur la nature de la dépense considérée, son montant et sur les pratiques des ordonnateurs, puis à définir, dans un plan de contrôle local, la forme du contrôle la plus adaptée. Ainsi, pour les dépenses considérées à faibles risques et enjeux, le plan arrête un taux d'échantillonnage de contrôle dans la limite maximum de 10 % des mandats.

Les anomalies détectées lors de ces contrôles sont analysées afin d'évaluer le risque, de le caractériser (risque patrimonial, erreurs sur l'imputation comptable, etc...) et de moduler le contrôle en fonction de son évolution. Elles font également l'objet d'un reporting auprès de l'ordonnateur afin que ce dernier puisse prendre les mesures correctrices et agir ainsi sur la source des anomalies.

Parallèlement à cette généralisation du CHD, le réseau poursuit l'expérimentation du **contrôle allégé en partenariat (CAP)**. Cette nouvelle modalité de contrôle consiste, d'un commun accord, à évaluer de manière **conjointe la fiabilité des procédures des gestionnaires et du comptable** pour s'assurer que les risques financiers sont convenablement maîtrisés. Lorsque les procédures apparaissent fiables, le comptable renonce à toute forme de contrôle *a priori* et se contente, à partir d'un échantillon de contrôle limité, de vérifier que la qualité des pratiques est pérenne.

Inscrite dans le cadre du contrat de performance du Trésor public, cette nouvelle forme de contrôle se diffuse progressivement. Ainsi, en 2004, l'objectif de 30 opérations a largement été dépassé avec 45 opérations réalisées. Cette forme de contrôle est promise à une large diffusion dans la mesure où elle correspond à un besoin croissant de développement du contrôle interne des gestionnaires pour sécuriser les procédures financières et comptables.

5. L'optimisation des circuits de décision : la réingénierie des processus

Des travaux de réingénierie des processus budgétaires et comptables ont été lancés à l'automne 2004 avec une double finalité : **formaliser, dans les circuits de gestion, les innovations portées par la LOLF et repenser les organisations, les méthodes et procédures en amont de la conception du système d'information cible, dénommé Chorus.**

Elle s'attache à l'élaboration *ex nihilo* du contenu des nouveaux modes de gestion et du travail des nouveaux acteurs (dialogue de gestion entre responsables de programmes et responsables de BOP, entre responsables de BOP et des services, gestion des immobilisations de l'Etat...) mais également de refonte des circuits existants (circuit de la dépense, circuit de la recette notamment). L'objectif est d'obtenir des **gains en matière de qualité et de fiabilité des données produites et en matière de productivité et d'allocation de ressources.**

Ce travail permet, en outre, aux ministères de réfléchir et de formaliser le rôle et les chaînes de décision dans les différentes opérations financières, travail nécessaire aux renforcements des équipes dont le travail augmente et change de nature, ainsi qu'à la formation des agents aux nouveaux métiers.

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE INDUITE PAR LA LOLF

L'enjeu de la réingénierie des processus repose ainsi sur l'identification de la « cible » à atteindre. Cette réflexion peut mettre en évidence la nécessité de réorganiser des processus pour les rendre plus efficaces. Ceci peut aboutir à centraliser ou à déconcentrer certaines opérations et à supprimer les opérations redondantes ou automatisables (par exemple : dématérialisation des factures, constitution de centres de services partagés, d'un service facturier, ...)

Les réflexions ont, dans un premier temps, été menées dans une perspective interministérielle, avec quelques ministères. Le schéma théorique des nouveaux processus devra, dans un second temps, être adapté aux cas particuliers des différents ministères.

Les processus seront séparés en deux catégories : les processus qui ne nécessitent pas le système d'information cible et / ou s'avèrent compatibles avec les systèmes existants, dont les modalités de mise en œuvre seront explicitées au titre de la gestion 2006 ; et les processus pour lesquels le système d'information cible, Chorus, est indispensable. Dans ce dernier cas, les travaux menés serviront ultérieurement à la conception dudit système, en tant que spécifications fonctionnelles.

L'achèvement des travaux interministériels est prévu en septembre 2005 pour une adaptation et un déploiement dans les ministères à compter de 2006, pour les processus qui ne nécessitent pas la mise en œuvre du nouveau système d'information.

Exemple de réingénierie des processus : le service facturier

Dans le cadre de cette expérimentation, le service facturier est positionné auprès du département comptable ministériel près le ministère de l'intérieur. L'expérimentation porte sur le traitement des factures d'un service pilote unique, la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC). Toutes les factures de la DSIC sont adressées directement par les fournisseurs au service facturier, qui les met en paiement lorsque plusieurs conditions cumulatives sont réunies, en particulier lorsque le service gestionnaire a certifié le service fait.

Le premier bilan de cette expérimentation a fait ressortir de nombreux effets positifs : accélération significative des délais de paiement liée à la suppression de contrôles redondants entre l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable ; amélioration de la productivité et rationalisation de l'organisation interne ; amélioration de la qualité comptable notamment par le recensement exhaustif des factures parvenues mais non encore payées, ce qui permet d'avoir une vision précise des charges à payer (y compris les éventuels intérêts moratoires) et des reports de charges.

Cette organisation permet également de recentrer les acteurs sur leur cœur de métier : d'une part en amont, la gestion des engagements juridiques et la meilleure maîtrise du service fait par le service gestionnaire, le pilotage et le développement du contrôle interne par l'ordonnateur et d'autre part en aval, le traitement et le suivi des factures jusqu'au paiement par le service facturier. Un deuxième bilan est prévu au 30 juin 2005, après un an de fonctionnement.

Depuis le 4 avril 2005, le ministère des affaires étrangères expérimente également un service facturier.

Les macro processus concernés par les travaux de réingénierie

■ **Elaboration ministérielle du budget**

Ce chantier a pour finalité de définir le processus cible de construction d'un budget, qui prendrait en considération les contraintes et les demandes de l'échelon ministériel, du programme et des BOP, tout en intégrant les orientations stratégiques, la performance et la logique d'optimisation de l'emploi des ressources.

Ce chantier est conduit, avec la participation des ministères des affaires sociales et de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'équipement. Il a vocation à être déployé dans les ministères, en 2006, pour l'élaboration du budget 2007.

■ **Allocation et mise à disposition des ressources**

Ce chantier vise à définir les modalités d'allocation des ressources du programme et de déclinaison des objectifs, aux différents niveaux de responsabilité budgétaire (responsables de programme, responsables de budgets opérationnels de programme), jusqu'aux services. L'ambition est de décrire la programmation des BOP et de réduire les délais de mise à disposition des crédits, pour qu'ils soient disponibles le 2 janvier.

Les ministères de la défense, de l'équipement et de l'intérieur y contribuent. Ces nouveaux processus devraient être déployés courant 2006 pour la gestion 2007.

■ **Exécution des dépenses**

Ce chantier a pour objectif d'améliorer la productivité des actes de gestion et de permettre l'exécution des dépenses de l'Etat dans les meilleures conditions de qualité et de délais, conformément au budget initial et en fonction des ressources mises à disposition. Les ministères de la défense, de l'équipement et de l'intérieur y contribuent. Certains aspects de ce processus, compatibles avec les systèmes d'information du « Palier 2006 » pourraient être expérimentés en 2006 pour un déploiement ultérieur.

■ **Exécution des recettes**

Ce chantier a pour objectif d'améliorer la prévision, le pilotage et le recouvrement des recettes, le suivi des créances et des produits, ainsi que de simplifier les procédures comptables et budgétaires afférentes.

Les ministères de la défense, de l'équipement et de l'économie, des finances et de l'industrie y contribuent. Des évolutions de processus pourraient être expérimentées en 2006.

■ **Traitement de fin de gestion et opérations de fin d'exercice**

Il s'agit de concevoir l'organisation des opérations de fin de gestion au format LOLF, permettant d'assurer une qualité comptable et de permettre la certification des comptes. Ce macro processus couvre les contrôles de fin de gestion, la passation des écritures de fin d'exercice et l'élaboration des états financiers.

Les ministères de la défense et de l'équipement y contribuent. Des évolutions de processus pourraient être expérimentées en 2006.

■ **Situation, restitutions et tableaux de bord**

Ce macro processus définit les restitutions, situations et tableaux de bord, nécessaires à l'ensemble des acteurs pour la gestion par ailleurs décrite dans les autres macro processus.

Les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, des affaires sociales et de l'intérieur y contribuent. Des évolutions de processus pourraient être expérimentées en 2006.

■ **Gestion d'actifs, Immobilisation**

Il s'agit de décrire le processus visant à mettre en place une gestion des actifs et des immobilisations, depuis la programmation budgétaire de leur achat, jusqu'à la cession du bien considéré. L'efficacité de gestion des actifs sera particulièrement recherchée.

Les ministères de la défense, de l'équipement y contribuent. Des évolutions de processus pourraient être expérimentées en 2006.

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE INDUITE PAR LA LOLF

B. La modernisation de la gestion publique

La LOLF induit un vaste mouvement de modernisation de la gestion interne de l'administration. La constitution des BOP restructure la gestion opérationnelle des politiques publiques sur le territoire, par la globalisation et la déconcentration de la gestion des crédits et des emplois. Enfin, la mise en œuvre de la LOLF incite à faire évoluer les modalités de pilotage de l'Etat de ses opérateurs.

1. Les nouveaux périmètres de gestion : les budgets opérationnels de programme

Les programmes sont déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP), dont la responsabilité est attribuée aux services gestionnaires, en administration centrale ou en services déconcentrés. Pour aider les ministères à définir leurs BOP, la DRB a élaboré un **guide pratique de la déclinaison des programmes**.

Les budgets opérationnels de programme

■ Les budgets opérationnels de programme (BOP) constituent une déclinaison d'un programme, sur un périmètre d'activité ou un territoire. Ils regroupent un ensemble de crédits tirés d'un unique programme. La responsabilité de leur élaboration et de sa mise en œuvre est confiée à un responsable identifié, désigné par le responsable de programme.

■ La segmentation des crédits est associée à une **déclinaison des objectifs et des indicateurs du programme**, avec la possibilité de retenir des objectifs complémentaires pour tenir compte des particularités du périmètre ou de la zone territoriale concernés. Les moyens financiers associés à cette programmation seront détaillés dans un **budget prévisionnel** et la mise en œuvre effective par les responsables autorisés à engager les moyens financiers du BOP sera décrite dans un **schéma d'organisation de l'exécution financière**.

■ Pour la mise en œuvre concrète des actions ou des opérations programmées au sein d'un BOP, son responsable confie la réalisation à des **unités opérationnelles**, services de l'État au niveau central ou déconcentré chargés d'exécuter la dépense.

Les ministères sont en train de finaliser le périmètre de leurs BOP et leur niveau administratif de responsabilité, en respectant les principes suivants : le périmètre du BOP doit avoir une taille suffisante pour permettre de dégager des marges de manœuvres en gestion, et ne pas être fragilisé par les aléas, en cours d'année ; le niveau administratif retenu doit correspondre à un échelon pertinent de gestion pour mettre en œuvre des politiques. Les choix des BOP et de leurs règles de gestion a également tenu compte des possibilités des systèmes d'information du Palier 2006.

Certains ministères, ont profité de cet exercice pour planifier une vraie réforme de leur mode de fonctionnement interne, en déconcentrant la gestion de ressources ou de politiques publiques. Ainsi, le ministère de l'agriculture prévoit, d'ici 2007, la déconcentration de la gestion de ses personnels au niveau de chacun des programmes et donc de ses budgets opérationnels de programmes.

C'est, ainsi, **une nouvelle carte de la gestion publique** qui se dessine, qui se structure autour de près de **1110 responsables de BOP** et environ 2140 BOP.

La majorité des ministères aurait choisi de structurer la mise en œuvre de ses politiques autour de l'échelon régional (plus de la moitié des BOP sont régionaux). Outre ceux dont le réseau déconcentré est de niveau régional (écologie, culture, industrie, INSEE, tourisme) les ministères de la santé et des solidarités, de l'emploi et de la cohésion sociale, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, de l'agriculture et de la pêche envisageraient, pour certains de leurs programmes, une gestion opérationnelle de niveau régional.

Certaines administrations devraient choisir un **niveau inter-régional ou zonal**, afin d'atteindre une taille suffisante (exemples : programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et services » pour les services de la consommation, concurrence et

répression des fraudes, programmes « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » et « régulation et sécurisation des échanges de biens et services » pour les services des douanes), ou pour répondre à une logique de zones de compétence des services (les BOP du programme « Police » recouvrent la zone de défense et ceux des programmes « justice judiciaire » et « accès au droit » s'appliquent au périmètre de compétence des Cours d'appel judiciaire) voire à une logique de traitement des politiques au niveau territorial (programmes « prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « gestion du milieu et biodiversité » pour le ministère de l'éco-logie). 10% des BOP seraient inter-régional ou zonal.

D'autres administrations à réseau territorial dense ont préféré retenir le **niveau départemental**, afin de ne pas éloigner le pilotage du terrain. Un quart des BOP sont

départementaux. Les préfetures, pour son programme « administration territoriale », les services du ministère de l'agriculture pour les programmes « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » et « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » et les directions des services fiscaux et les trésoreries générales, pour le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public » seraient gérés à un niveau départemental, tout en recherchant, notamment dans ces deux derniers cas, à piloter la performance de leur service au niveau régional ou inter-régional.

Enfin, **plusieurs BOP sont nationaux** (15% des BOP). Ils recouvrent essentiellement des actions dont les crédits et l'exécution de la politique relèvent d'une gestion par l'administration centrale ou dont les budgets sont peu importants.

2. La déconcentration des choix de gestion : budgets globalisés et pilotage de la masse salariale

La gestion globalisée des moyens a été la première disposition de la loi organique expérimentée. Il s'agissait de tester en grandeur réelle et de manière très opérationnelle, la capacité des gestionnaires à prendre la responsabilité de la gestion d'une enveloppe de crédits désormais globale intégrant, pour la majeure partie des services expérimentateurs en 2004, les crédits de fonctionnement et de personnels et pour certains les crédits d'intervention et en 2005, tous types de crédits.

Nombre d'expérimentateurs témoignent sur ce point de **l'apport inédit que constitue la visibilité de l'intégralité des moyens alloués pour l'exercice de leurs missions.** C'est le cas notamment des deux académies expérimentatrices pour le ministère de l'éducation nationale, Rennes et Bordeaux, qui ont eu pour la première fois à gérer des « budgets académiques » intégrant la masse salariale et les coûts complets des dépenses de personnel (hormis les prestations sociales et certaines cotisations patronales), soit 95% de

leur budget pour le programme enseignement scolaire premier degré. L'ensemble des expérimentateurs insiste sur le fait qu'en ayant désormais la connaissance des déterminants de la dépense, à travers un budget global, **les gestionnaires sont à même d'opérer des choix de gestion plus éclairés, plus judicieux et plus efficaces.**

Auparavant quasi exclusivement menée par les administrations centrales, **la gestion des dépenses de personnel a désormais vocation à relever des gestionnaires des services déconcentrés.** Il s'agit ici d'un enjeu de taille puisqu'au sein des futurs budgets opérationnels de programme (BOP), les dépenses de personnel vont représenter, pour de nombreux services, autour de 80 % de l'enveloppe globale allouée.

C'est pourquoi, la **modernisation des outils et des modes de gestion représentent un enjeu majeur de la mise en œuvre de la LOLF**, au sein de l'administration.

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE INDUITE PAR LA LOLF

Les services gestionnaires devraient disposer d'ici 2006 **d'outils informatiques de suivi** des crédits, de la masse salariale et des emplois (voir encadrés : les applications informatiques relatives au suivi des dépenses de personnel et les systèmes d'information du « Palier 2006 »). Pour accompagner leur prise en main, la direction de la réforme budgétaire organise des **formations** interministérielles d'experts-formateurs pour permettre aux ministères de développer une véritable compétence en matière de gestion des crédits, de la masse salariale et des emplois, en préalable à la formation à l'utilisation des outils informatiques. En outre, elle édite des « **guides pratiques** », comme ceux relatifs au pilotage de la masse salariale et aux dépenses de personnel.

Des expérimentateurs, comme l'académie de Bordeaux, ont par ailleurs développé des outils spécifiques pour leurs besoins internes, qui sont ensuite généralisés à l'ensemble du ministère.

Afin de mettre en cohérence la gestion opérationnelle et la structuration budgétaire par programme, un dispositif de délégation de gestion a été conçu. Il permet d'affecter à un programme des moyens qui opérationnellement sont mis en œuvre et gérés par un autre ministère.

3. La gestion du plafond d'emplois et la gestion statutaire

Dans le cadre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, l'autorisation budgétaire en emplois correspondait à la distinction statutaire des corps et des grades. Parallèlement, nombre de processus de gestion (avancement de grade, nomination, réintégration après détachement par exemple) dépendait du nombre d'emplois vacants disponibles sur la base de cette autorisation annuelle très détaillée.

La perspective du vote d'un plafond global des emplois rémunérés par l'État spécialisé par ministère a conduit la direction générale de l'administration et de la fonction publique, en étroite association avec la

La délégation de gestion

La délégation de gestion, prévue par le *décret du 14 octobre 2004* et dont les modalités de mise en œuvre sont précisées dans la *circulaire du 27 mai 2005*, est un nouvel outil qui vise à développer les démarches de coopération et de mutualisation entre les services de l'État afin d'optimiser la gestion de leurs moyens.

Pour un objet donné et une enveloppe définies dans un document contractuel publié, le responsable d'un service peut confier à un autre service, pour une durée déterminée, la réalisation, pour son compte, de prestations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle peut être conclue entre programmes de ministères distincts, entre services du même programme, entre services centraux et services déconcentrés.

La délégation de gestion qui ne peut donner lieu à rémunération, ne porte que sur des actes matériels de gestion courante et peut concerner des domaines comme la gestion de personnels, d'achats, de procédures ou de crédits.

Dans ce cadre, le délégataire peut se voir confier les fonctions d'ordonnateur et disposer ainsi d'un accès direct aux crédits du ou des délégants dans les limites fixées dans le document conventionnel. La délégation de gestion évite de ce fait tout mouvement de crédit.

A noter toutefois qu'à l'inverse de la délégation de pouvoir, le délégant reste responsable des actes passés par le délégataire qui doit rendre compte de l'exécution de la délégation.

direction de la réforme budgétaire, la direction du budget et les ministères gestionnaires, à mener **une réflexion, tout au long de l'année 2004, sur la compatibilité entre cette nouvelle modalité d'autorisation globale des emplois et les règles statutaires.**

Deux expertises portant, l'une sur les notions de vacances d'emplois et sur la gestion des positions statutaires (affectation, mise à disposition, détachement, disponibilité...), l'autre sur les modalités de fixation des contingents d'avancement de grade, ont permis de dégager deux conclusions.

Les notions d'emplois et de vacances d'emplois mentionnées dans les textes statutaires **renvoient à une réalité essentiellement fonctionnelle, celle des postes dont l'administration a besoin pour accomplir ses missions**. Les textes actuels sont dès lors compatibles avec les nouvelles modalités de l'autorisation budgétaire en emplois et en crédits mais il appartiendra aux services gestionnaires (responsables de programmes, directions des affaires financières et direction des ressources humaines) de définir la carte précise de leurs emplois statutaires et de gérer leurs crédits de façon à honorer les engagements résultant des règles statutaires (par exemple, réintégration après détachement ou retour d'un agent employé à temps partiel sur une quotité de travail à temps plein).

Les dispositions statutaires prévoyant des pyramidages budgétaires (proportion des emplois budgétaires des grades d'avancement par rapport au nombre total d'emplois budgétaires du corps) étant désormais privées de force juridique, il a été jugé nécessaire de mettre en place des **ratios de promotion** (chaque année, un pourcentage des fonctionnaires appartenant à un corps pourra bénéficier d'une promotion de grade) : un décret sera publié avant la fin de l'été et des arrêtés fixeront les ratios applicables au sein de chaque corps.

Ces expertises ont été communiquées aux responsables des programmes, aux directeurs chargés des ressources humaines et des affaires financières ainsi qu'aux organisations syndicales représentatives des fonctionnaires.

4. Le pilotage des opérateurs

Les opérateurs sont un des moyens de mise en œuvre des programmes, à l'instar des services centraux ou déconcentrés des ministères. Leur contribution est variable : ils peuvent être le seul acteur d'un programme (Institut géographique national, Météo-France), mettre en œuvre l'essentiel de la politique des programmes (les établissements de l'enseignement supérieur ou de la recherche), ou *a contrario* n'être

qu'un acteur parmi d'autres dans le programme (certains GIP par exemple). Les opérateurs qui ont une contribution significative à la performance des programmes ou qui en reçoivent des subventions importantes sont qualifiés « d'opérateurs principaux ». Ils doivent faire l'objet d'une présentation détaillée dans les PAP.

Un groupe de travail interne du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a présenté une première série de réflexions aux ministères et aux parlementaires en mission, MM. Lambert et Migaud, sur la mise en œuvre de la LOLF au sein des opérateurs.

La démarche de performance des opérateurs doit se traduire concrètement par des engagements vis-à-vis du responsable de programme et être relayée par un dispositif de pilotage interne, qui permet à l'opérateur de décliner à son tour les objectifs retenus par la tutelle en objectifs de gestion interne, dont le suivi sera de son ressort.

Les opérateurs peuvent contribuer à une ou plusieurs de ces trois catégories d'objectifs :

- tout ou partie des objectifs stratégiques nationaux définis pour les programmes dont ils reçoivent des financements ou à la performance desquels ils concourent ;
- des objectifs opérationnels conçus pour leur permettre d'atteindre les objectifs du programme ;
- des objectifs propres nécessaires à leur pilotage ou à l'exercice du contrôle de gestion.

La formalisation de cette démarche devra se faire dans **un document de performance soumis au vote du conseil d'administration de l'établissement**. Il pourra être le complément de documents de type contrats d'objectifs et de moyens, projets d'établissement ou autres qui peuvent déjà exister.

Pour accompagner cette responsabilisation sur la performance, il est nécessaire de donner des marges de manœuvre en gestion aux responsables des

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE INDUITE PAR LA LOLF

opérateurs, tout en respectant les principes de la LOLF, même si celle-ci ne leur est pas directement transposable. Les opérateurs disposant d'une gestion autonome par rapport à celle de l'Etat, la recherche d'une **responsabilisation des dirigeants sur un objectif de résultat** paraît être le vecteur le plus approprié, tout en introduisant une analyse de la destination de la dépense pour permettre à terme sa consolidation avec les programmes financeurs.

Parallèlement, il paraît nécessaire d'introduire une certaine souplesse dans l'utilisation des moyens mis à disposition : **la subvention pour charges de service public est une dotation globale**, complétée le cas échéant par d'autres ressources, et **l'autorisation de dépense votée par les organes délibérants des opérateurs devrait porter seulement sur les grands agrégats** (personnel - fonctionnement - investissement) **en autorisant des redéploiements de crédits** sans solliciter systématiquement l'autorisation des conseils d'administration ou des ministères de tutelle.

La maîtrise des dépenses de personnel et des effectifs doit rester une préoccupation forte des dirigeants

d'établissements. **La présentation de leurs effectifs dans les projets annuels de performance et les rapports annuels de performances doit permettre une information des parlementaires sur les emplois rémunérés directement ou indirectement par l'Etat.** Les modalités de décompte des emplois devront concorder à terme avec celles retenues pour le budget de l'Etat. Néanmoins, une phase de transition sera nécessaire afin de permettre aux opérateurs de se doter des outils de décompte adéquat.

Dans la continuité de l'adaptation des nouvelles modalités de contrôle financier pour l'Etat (*décret du 27 janvier 2005*), un nouveau décret applicable aux établissements publics administratifs est en cours d'élaboration. Ce texte vise à axer le contrôle financier sur les enjeux budgétaires importants.

La qualité comptable des comptes financiers des opérateurs doit être encore améliorée. Ils devront intégrer l'évolution des normes comptables internes et internationales (IAS/IFRS) en particulier pour ceux qui devront présenter des comptes certifiés en application de la loi sur la sécurité financière du 1^{er} août 2003.



La mise en œuvre de la LOLF dans les ministères

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DANS LES MINISTÈRES

A. La stratégie de mise en œuvre de la LOLF

1. De l'expérimentation à la généralisation

Parallèlement à la conception des nouveaux dispositifs de gestion, le gouvernement a mis en place une dynamique d'expérimentation et de préfiguration des nouveaux dispositifs de gestion. Dès 2002, les ministères ont été invités à expérimenter les nouveaux dispositifs de gestion.

En 2004, tous les ministères ont expérimenté de nouvelles modalités de gestion au format LOLF. Ces expérimentations ont concerné **150 services**, 125 000 personnes et représentaient 6 milliards d'euros de crédits globalisés. Les expérimentations 2004 visaient avant tout, à « tester » l'appropriation technique de certains dispositifs induits par la loi organique, plus spécifiquement la gestion globalisée des moyens (enveloppe globale de crédits y compris les dépenses de personnel) et la pratique de la fongibilité asymétrique.

Il convient de rappeler que pour favoriser une démarche d'apprentissage, dans une logique d'appropriation du dispositif de fongibilité notamment, les expérimentateurs 2004 ont été dotés, pour certains, de budgets relativement larges, certains expérimentateurs ayant même bénéficié de primes à l'expérimentation. Il s'agit donc là d'un contexte de gestion bien particulier dont ne bénéficiera pas l'ensemble des services lors de la généralisation de la mise en œuvre de la loi organique.

En 2004, le ministère de l'Intérieur, avec 93 préfectures pratiquant la gestion globalisée des moyens, a engagé une démarche de déploiement significatif de ces nouveaux modes de gestion, même si sur quelques aspects techniques (gestion de la masse indiciaire budgétaire par exemple), il n'a pas encore pris en compte tous les référentiels de la loi organique. **Les expérimentations 2004 ont donc été menées par des personnels motivés, conscients d'être « les pionniers »** de la mise en œuvre de la LOLF et ayant fait preuve d'un certain nombre d'initiatives pour pallier l'absence de certains outils.

L'année 2005 est marquée par une forte croissance des expérimentations qui sont très clairement une préfiguration de la nouvelle gestion. Toutes les régions, près de **500 services** et 600 000 agents de l'Etat sont concernés. Ces préfigurations porteront sur 28 milliards d'euros et permettront d'expérimenter des budgets globalisés. Elles auront également permis de tester d'autres dispositifs relatifs à la loi organique, tels que la nouvelle architecture budgétaire (programme, actions) dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP), ou la démarche de performance, ainsi que le dispositif de budgétisation et d'exécution en autorisations d'engagement et crédits de paiement, autre dispositif fondamental.

L'Education nationale (expérimentation généralisée pour le programme « enseignement scolaire public du premier degré »), et le ministère de l'Economie des finances et de l'industrie (239 services expérimentateurs et 72% des personnels concernés) ont entrepris une démarche significative de généralisation des dispositifs LOLF.

Reste à présent à **franchir la marche 2006, de généralisation à l'ensemble de l'administration des nouveaux modes de gestion.** L'administration se trouve face à un véritable défi, celui du déploiement des nouveaux modes de gestion au 1^{er} janvier 2006, qui nécessitera de mobiliser toutes les énergies.

La direction de la réforme budgétaire et les ministères expérimentateurs ont tiré des enseignements très opérationnels de ces expériences. Des opérations de mutualisation de bonnes pratiques ont été menées, tant lors de travaux de conception que lors des journées régionales de mutualisation. Le témoignage des expérimentateurs aura permis de concrétiser les apports de la LOLF et de dédramatiser l'ampleur des travaux à conduire pour mener à bien cette réforme.

L'enjeu de la marche 2006

	2004	2005	2006
Gestion globalisée des moyens	150 services 12%	500 services 41%	 environ 1200 responsables de BOP (étant précisé que certains ont la gestion de plusieurs BOP)
Gestion structurée en programme action	3 services 0,25%	370 services 31%	
Gestion en AE/CP	0	58 services 5%	
Gestion de la masse salariale	145 services 12%	390 services 32%	

2. Le calendrier des chantiers de la réforme budgétaire

La mise en œuvre de la LOLF suppose une gestion intégrée de chantiers de nature différente : budget, gestion, comptabilité, systèmes d'information financière, conduits au niveau interministériel par la direction de la réforme budgétaire, la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et l'agence pour l'informatique financière de l'Etat.

A la demande du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, chaque ministre a désigné **un haut responsable du déploiement de la gestion 2006** (*lettre du ministre du budget et de la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement du 29 avril 2005*) et chaque **ministère doit formaliser son plan de déploiement** pour conduire à bien tous ces chantiers pour la fin juin.

Le calendrier des chantiers ministériels de mise en œuvre de la LOLF sont précisés dans **une feuille de route ministérielle de la gestion budgétaire et comptable au format LOLF**, qui met en perspective les travaux à mener du second semestre 2005 à 2007. Cette feuille de route a été présentée aux ministères lors du comité de pilotage des directeurs des affaires financières et hauts responsables du déploiement du 27 mai 2005, qui a été ouvert par Jean-François

Copé, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du gouvernement. Les grandes lignes en sont les suivantes :

a/ Chantiers budgétaires

La LOLF s'applique d'ores et déjà aux chantiers budgétaires, puisque le PLF 2006 aura été conçu selon une procédure, des modalités et un contenu rénovés. L'année 2006 sera consacrée à l'amélioration des documents budgétaires et de l'information du Parlement, ainsi qu'à la conception du RAP 2006.

b/ Chantiers de gestion

Pour la gestion, la LOLF s'applique à compter du 1^{er} janvier 2006, cependant, d'importants travaux préparatoires sont à conduire, dès à présent :

- Les référentiels de gestion (cartographie des budgets opérationnels, nomenclature d'exécution) sont en voie de finalisation.
- La **préparation et l'initialisation de la gestion 2006** consiste à mettre en place tous les dispositifs de gestion et à former les agents afin d'être en mesure d'exécuter les dépenses, payer les agents, recouvrer les recettes, dès la mise à disposition du palier 2006. Ce chantier est développé ultérieurement dans ce rapport.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DANS LES MINISTÈRES

■ La **mise en œuvre de la gestion 2006** suppose de mettre en place, pour la première année, les outils, méthodes et modalités de suivi et de former les agents aux nouveaux principes de la gestion.

■ En 2006, les **nouveaux processus de gestion** seront déployés ou expérimentés, afin de préparer la gestion 2007 et 2008 au format LOLF et d'améliorer les processus de gestion.

c/ Chantiers comptables

Les chantiers comptables s'inscrivent dans la logique de qualité comptable voulue par le législateur, d'une part, dans une démarche partagée qui doit associer les services, des gestionnaires et des comptables, d'autre part, dans l'environnement intermédiaire que constitue le palier 2006.

La fin de l'année 2005 doit être consacrée à la **préparation et l'initialisation de la comptabilité 2006** : poursuite des travaux d'élaboration du bilan d'ouverture, diffusion du référentiel comptable et intégration des spécificités ministérielles qui le justifient. Elle doit, en outre, favoriser le lancement d'expérimenta-

tions destinées à promouvoir des pratiques de contrôle interne comptable, garantes du respect des procédures et de la certification des comptes de l'Etat.

Pour 2006-2007, il s'agira de **tenir les comptes dans la nouvelle comptabilité** et de réaliser les **opérations de fin d'exercice au format LOLF**.

d/ Chantiers systèmes d'information

La **mise en œuvre du « Palier 2006 »** suppose, d'ici la fin de l'année, d'une part, pour les ministères, **l'adaptation des systèmes d'information ministériels** et d'autre part, le **déploiement des applications « Palier 2006 »** du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En tant que de besoin, une solution de secours pourrait être mise en place et un suivi post-déploiement sera organisé.

Le calendrier actuel des travaux d'élaboration du **système d'information cible, Chorus**, prévoit le démarrage d'un site pilote en 2007 et un déploiement progressif dans l'ensemble des services de l'Etat, à partir de 2008, afin d'être opérationnel pour la gestion 2009.

B. La préparation et l'initialisation de la gestion 2006

Pour assister les ministères dans leurs travaux de coordination, la direction de la réforme budgétaire, en coordination avec l'Agence pour l'Informatique financière a élaboré, des supports de déploiement, largement diffusés dans les services déconcentrés et en administration centrale.

1. Les référentiels de la gestion 2006 : cartographie des BOP et nomenclature d'exécution

La cartographie des BOP élaborée à partir des propositions des ministères a fait l'objet d'un examen concerté afin d'identifier les problèmes techniques

que sa mise en œuvre aurait été susceptible de soulever. A cette fin ont été abordés les éléments relatifs à la mise en cohérence des périmètres des BOP et des périmètres de compétences des ordonnateurs secondaires et à la désignation des comptables assignataires correspondants, ainsi que la vérification de la compatibilité des modes d'organisation envisagés avec les systèmes d'information du « palier 2006 ».

La finalisation de la cartographie des BOP constitue un prérequis indispensable aux opérations d'initialisation de la gestion 2006 et doit être finalisée à la fin mai 2005.

Le référentiel budgétaire et comptable est profondément modifié. Une nouvelle **nomenclature budgétaire et comptable** a été définie pour gérer l'exécution des dépenses. La *circulaire du 14 janvier 2005* en organise les travaux.

La consigne a été donnée aux ministères de réaliser une nomenclature simple, ce qui suppose de trier et d'arbitrer entre les points de vue budgétaires, gestionnaires et comptables. Les expérimentations ont démontré la nécessité de ne pas trop complexifier la nomenclature. En effet, une nomenclature trop fine rend délicate la tâche de codification des opérations de saisie des dossiers, d'où un suivi imprécis de l'exécution budgétaire. Par ailleurs, il convient également de respecter le cadre des systèmes d'information du Palier 2006.

Les travaux relatifs à cette nomenclature ont débuté tôt dans l'année, afin de pouvoir paramétrer et tester les systèmes d'information du Palier 2006. Ils ont nécessité la participation des experts budgétaires et comptables des ministères. Un *mémento d'imputation budgétaire et comptable* aidera les gestionnaires à utiliser, en 2006, cette nouvelle nomenclature.

Les ministères doivent définir une nouvelle nomenclature d'exécution budgétaire et comptable, permettant de croiser l'axe destination et l'axe nature. La version stabilisée de la nomenclature doit être disponible au 30 juin 2005 ; elle conditionne notamment la préparation de la bascule de la paye ; la version définitive, à l'issue de l'élaboration du PLF, prévue pour fin octobre, doit servir à préparer la gestion 2006, avant qu'une version finale soit adoptée fin décembre pour la mise en place des crédits.

La préparation des opérations de bascule nécessite de disposer au 30 juin 2005 d'une nomenclature d'exécution stabilisée sur l'axe destination (programmes, actions, sous-actions). **Toute modification importante qui interviendrait postérieurement**

ment affecterait la fiabilité de la bascule de la gestion 2005 sur 2006 et pourrait être de nature à entraver la gestion 2006. Ce risque serait d'autant plus grand que la gestion serait tardive.

2. La construction des budgets opérationnels de programme 2006

Une fois la cartographie des BOP arrêtée, les ministères doivent constituer leurs budgets opérationnels et définir leur charte de gestion. Un important travail préparatoire amont doit être réalisé par l'administration centrale en collaboration avec ses services déconcentrés. Il s'agit de :

■ au second trimestre 2005 :

Identifier de manière concrète les dépenses qui figureront dans les BOP, puis dans les unités opérationnelles (UO). Dans les cas où la gestion des moyens était auparavant centralisée, cette opération demande un travail significatif d'identification par service des crédits nécessaires, si les données d'exécution ne peuvent pas être directement extraites des systèmes d'information.

Définir les objectifs et les indicateurs déclinant ceux du programme et nécessaires au pilotage de la performance des BOP.

■ au troisième trimestre 2005 :

Définir et faire valider par le préfet, dans le cas de BOP déconcentrés, le schéma d'organisation de l'exécution financière des BOP et de leurs UO

Les crédits et les emplois seront ensuite mis en place après que la programmation initiale des crédits ait été validée par le contrôleur financier et le budget ait été voté.

Pour aider les ministères par la construction des BOP, une maquette type a été mise à leur disposition.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DANS LES MINISTÈRES

3. Les opérations d'initialisation de la gestion 2006 et la bascule des dossiers de 2005 vers 2006

L'initialisation de la gestion 2006 suppose de **paramétrer le nouveau système d'information pour tenir compte du nouveau schéma organisationnel** (identification des BOP, des ordonnateurs, des comptables assignataires). Les opérations de bascule des dossiers de 2005 sur 2006 consistent à **transposer les données 2005, nécessaire à la gestion 2006 dans le nouveau référentiel, budgétaire et comptable** (nouvelle nomenclature, nouveau plan comptable de l'Etat). Cela concerne, en particulier, les

opérations d'investissement, les engagements juridiques, les titres de perception et la paye des agents.

Les travaux consistent à traiter les dossiers soit automatiquement, soit unitairement pour recoder les parties nécessaires à la gestion 2006, dans une base de données au format LOLF. Ce travail est considérable, vu **les volumes de dossiers à traiter**, et délicat à mener, dans la mesure où il **concerne tous les services gestionnaires et suppose une certaine stabilité des référentiels** (nomenclature et cartographie des BOP).

C'est pourquoi, les directions du ministère des finances ont estimé qu'il convenait de débiter au plus vite ces opérations. Un dispositif particulier de suivi du bon déroulement de ces opérations sera mis en place.

C. L'adaptation des systèmes d'information financière de l'Etat

Après la décision de ne pas donner suite au marché informatique ACCORD 2, pour des motifs d'intérêts généraux, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a choisi d'adopter une démarche en deux temps : **un « Palier 2006 » est mis en place sur la base d'une adaptation des systèmes d'information existants** ; parallèlement un système d'information cible est préparé en vue de permettre la mise en place à terme, d'une application moderne et partagée par l'ensemble des acteurs de la chaîne financière (système d'information Chorus).

1. Le « Palier 2006 »

Le « Palier 2006 » a pour objectif de satisfaire dès 2006 aux ambitions majeures de la LOLF. Les applications existantes sont adaptées pour permettre l'exécution de la loi de finances et la tenue des comptes, en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale, pour mettre en place un circuit des crédits de la dépense assurant la globalisation et la fongibilité asymétrique, tout en gérant les crédits en

autorisations d'engagement et en crédits de paiement et enfin pour disposer de restitutions d'informations tant sur l'axe destination (programmes, actions, sous-actions) que sur l'axe nature (titre, catégorie, imputation en comptabilité générale).

Compte tenu des délais, le choix a été fait de conserver les grandes caractéristiques de l'architecture générale des systèmes d'information existants et d'utiliser les transactions existantes pour mettre en œuvre les dispositions de la LOLF. Le paramétrage des systèmes sera ainsi adapté aux nouveaux référentiels de gestion.

Cependant, certaines exigences de la LOLF ne pourront être totalement remplies par ces systèmes d'information. Par exemple, il ne sera pas possible de suivre dans l'application de dépense des services déconcentrés (NDL) les charges dès la constatation du service fait. C'est pourquoi, il faudra recourir à des enquêtes en fin d'années pour disposer d'une information complète sur les charges à payer.

Les systèmes d'information du « Palier 2006 »

Le « Palier 2006 » intègre toutes les phases de la gestion financière de l'Etat. A ce titre, il comprend les applications de gestion de la dépense et des recettes, ainsi que les applications comptables (comptabilité générale, centralisation et production des comptes de l'Etat). La préparation des lois de finances est traitée, dès 2006, par l'application de préparation budgétaire « Farandole » de la direction du Budget.

S'agissant plus particulièrement de la gestion des dépenses, le « Palier 2006 » concerne l'application de gestion de la dépense centrale ACCORD (développée et gérée par le service à compétence nationale Systèmes d'information financière de l'Etat), l'application de gestion de la dépense déconcentrée NDL (développée et gérée par la direction générale de la comptabilité publique), ainsi que les applications ministérielles de gestion qui leur sont interfacées.

Il concerne également l'infocentre interministériel, permettant de produire des restitutions de gestion dans les domaines de la dépense, des recettes, de la comptabilité ou du contrôle de gestion.

Ces applications seront adaptées, d'ici la fin 2005, pour permettre la gestion au format LOLF.

La maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information Palier 2006 et la maîtrise d'œuvre de l'adaptation d'ACCORD ont été confiées, par le ministre délégué au budget et de la réforme budgétaire, porte-parole du gouvernement au service à compétence nationale (SCN) « Accord », dès le mois de juin 2004. Le SCN Accord est devenu par décret du 11 février 2005, SCN « systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat », désigné sous l'appellation usuelle d' « agence pour l'informatique financière de l'Etat » (AIFE). L'AIFE est désormais rattachée directement au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dès le mois de juillet 2004, des ateliers ont été formés avec les ministères et les autres directions du ministère des finances (DRB, DB, DGCP) afin de rédiger les compléments fonctionnels à développer. Le cahier des charges fonctionnel du Palier 2006 a été transmis aux maîtrises d'œuvre à l'automne 2004. Les travaux de développement se déroulent d'octobre 2004 à juin 2005. Les tests d'intégration sont programmés de juillet à septembre 2005. La formation et les opérations de bascule, permettant le déploiement des nouvelles fonctionnalités et l'initialisation des données selon les nouveaux référentiels budgétaires, comptables et organisationnels, débuteront à l'automne pour s'achever début 2006.

2. Chorus : le futur système d'information budgétaire, financier et comptable de l'Etat

L'objectif de disposer d'un système d'information renouvelé, **permettant la mise en œuvre complète des modalités de gestion prévues par la LOLF** n'a cessé d'être réaffirmé. Fondé sur un progiciel de gestion intégrée (PGI), ce système d'information, désormais appelé Chorus, sera commun à tous les acteurs de la gestion financière de l'Etat. Son périmètre fonctionnel s'étend de la gestion de la dépense et des recettes non fiscales à la comptabilité de l'Etat. La préparation des lois de finances continuera à être traitée par l'application de préparation budgétaire « Farandole », opérationnelle dès le « Palier 2006 ».

Le système d'information cible permettra notamment **d'automatiser l'ensemble des opérations liées aux nouvelles normes comptables**. L'enregistrement de la comptabilité s'effectuera en temps réel, en

administration centrale, comme dans les services déconcentrés, y compris pour, le service fait et sur l'ensemble des charges, le suivi comptable fin des différents produits ou les immobilisations.

Le système d'information cible sera en outre connecté à d'autres applications, comme le nouveau système d'information Copernic, ce qui facilitera le suivi des produits régaliens.

Il sera conçu comme **un puissant levier de modernisation et d'amélioration de la productivité**, au service des ambitions de la LOLF. Des travaux de réingénierie des processus ont été lancés à l'automne 2004 afin de prendre en compte les nouvelles modalités de gestion prévues par la LOLF et de définir les fonctionnalités à développer dans le système d'information cible qui assureront l'optimisation de la chaîne de traitement des informations. La mise en place du nouveau système devra donc être accompagnée d'une révision des processus et de réformes organisationnelles, propres à générer des gains de productivité.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DANS LES MINISTÈRES

Le calendrier actuel des travaux d'élaboration du système d'information cible prévoit le démarrage d'un site pilote en 2007 et un déploiement progressif dans l'ensemble des services de l'Etat à partir de 2008 afin d'être opérationnel pour la gestion 2009. Pour ce faire, un avis d'appel public à la concurrence relatif au

choix du progiciel de gestion intégré et des outils associés a été publié le 8 juin 2005.. Le second appel d'offres visant l'intégration et le déploiement de Chorus sera lancé au premier semestre 2006.

D. La modernisation de la gestion des ressources humaines

La modernisation de la gestion appelle **une réflexion d'ensemble sur les processus de Gestion des ressources humaines (GRH)** que sont les processus de recrutement et les processus de gestion des ressources humaines.

Pour les responsables de programme et de budgets opérationnels de programmes, l'objectif du recrutement consistera à **obtenir le meilleur niveau d'adéquation possible entre les postes et les personnes** quelle que soit la voie de recrutement : concours externe ou interne, promotion interne, mutation, accueil en détachement, recrutement d'agents contractuels.

En matière de gestion des personnels ainsi recrutés, le principal enjeu consistera à **garantir le plus haut niveau possible de compétence et de motivation tout au long de la vie professionnelle des agents** : la gestion prévisionnelle des compétences, les critères de choix des agents promus, la gestion de la mobilité fonctionnelle et la reconnaissance, sous forme de rémunération à caractère indemnitaire et dans le cadre des procédures d'avancement, des résultats et des mérites des agents prennent dans ce contexte une importance nouvelle.

Pour faciliter les évolutions et la gestion du changement, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a mis en place **deux groupes de travail** permanent avec les directeurs des ressources humaines :

- l'un porte sur la **déconcentration et le rôle des acteurs** (responsables de programmes et de BOP, directions des affaires financières et directions des ressources humaines) dans le gestion des processus RH ;
- l'autre porte sur **l'approche de la performance et les modalités de sa reconnaissance pécuniaire** tant à l'échelon individuel qu'à l'échelon collectif.

Des documents d'orientation et de méthodologie seront élaborés au cours de l'année 2005 pour poser les premiers jalons d'une modernisation maîtrisée de la GRH. Les travaux devront être approfondis au fur et à mesure que les objectifs de gestion des ressources humaines se préciseront dans les ministères, afin d'accompagner les changements et de faire évoluer en tant que de besoin le cadre juridique dans lequel la GRH publique s'inscrit.

E. L'accompagnement du changement : communication et formation

La communication et la formation constituent un enjeu majeur pour l'adhésion des personnels à la réforme. Le sondage IPSOS d'octobre 2004 a montré que 74% des responsables de l'administration s'estiment bien informés sur la réforme budgétaire (progression de 10 points en un an). Mais si 65% considèrent que la réforme aura un effet positif sur l'efficacité de la gestion, ils ne sont que 31% à estimer que des progrès significatifs ont été accomplis jusque là.

1. Un important effort de formation

Les expérimentations ont montré que les opérations d'initialisation de la nouvelle gestion nécessitaient une appropriation, au préalable des concepts et des outils de la LOLF. En effet, il faut que tous les acteurs qui interviennent dans le processus soient informés de leurs missions et de la manière dont ils doivent se coordonner pour les remplir.

C'est pourquoi, il a été nécessaire de sensibiliser, puis de former tous les acteurs de la chaîne de la dépense pour qu'au début 2006, les opérations se réalisent le mieux possible. La direction de la réforme budgétaire a entrepris, dès 2003, de lancer, avec l'aide de l'institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE), un cycle de formation d'« ambassadeurs de la LOLF », chargés d'actions de

communication et de sensibilisation à la LOLF dans leurs administrations. **Plus de 800 ambassadeurs LOLF ont été formés.**

Au-delà de ces actions de sensibilisation entreprises dès 2003, la politique de formation comporte trois principaux aspects :

- **Faire connaître et comprendre les nouveaux concepts** : des kits de formation ont été élaborés par les experts de la direction de la réforme budgétaire et de la direction générale de la comptabilité publique, couvrant les domaines essentiels pour la mise en œuvre de la LOLF (gestion des crédits, performance, dépenses de personnel, comptabilité, gestion des opérateurs).
- **Mettre en place des formations spécialisées, adaptées au contexte des ministères** : les ministères ont été invités à élaborer un plan de formation. **Environ 430 experts-formateurs ministériels** ont été formés par la DRB. Ils doivent à présent contextualiser les kits de formation à leur ministère et diffuser la formation auprès des différents publics.
- **Apprendre à utiliser les nouveaux outils** : l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat et la DGCP développent des formations aux outils pour permettre aux agents d'utiliser les systèmes d'information du palier 2006.

Parcours de formation



III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DANS LES MINISTÈRES

La DRB a invité les ministères à élaborer **un plan de formation** et à désigner des experts sur les différents domaines d'expertise de la LOLF. En collaboration avec la direction générale de la comptabilité et l'AIFE, la DRB et la DGCP ont formé, en une cinquantaine de séance, à la gestion des crédits, aux budgets opérationnels, à la performance, à la nouvelle comptabilité, aux nouvelles modalités de gestion des opérateurs et des dépenses de personnel, 430 experts-formateurs. Ces experts ministériels à présent formés doivent contextualiser ces kits de formation à leur ministère et aux publics à former pour ensuite relayer l'information, à grande échelle et faire évoluer les compétences des agents, pour les adapter à leur nouveau métier.

Il a été demandé aux comités d'animation et de suivi territoriaux de la réforme budgétaire de suivre la mise en œuvre des plans de formation ministériels en local et d'assurer, en complément des ministères et à la demande des services déconcentrés des actions de formation interministérielles. La DRB prévoit de former ces formateurs régionaux.

L'AIFE et la DGCP développent pour leur part des formations outils pour permettre aux agents d'utiliser les systèmes d'information du Palier 2006. Il est prévu qu'un prestataire extérieur vienne assister les ministères à la formation et à la prise en main d'ACCORD LOLF.

D'autre part, l'IGPDE offrira à l'automne un cycle de formation destiné aux responsables de budgets opérationnels, dénommée « **école de la LOLF** ». Par ailleurs, des séances de formation thématique sont organisées, notamment sur la gestion des ressources humaines, avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

A partir de l'été 2004, la DRB a accompagné **les Journées régionales de mutualisation**, organisées par les comités d'animation et de suivi de la réforme budgétaire en région et a contribué à plusieurs réunions des comités d'animation territoriaux, en région. Plus de 10 000 personnes en administration

centrale et déconcentrée ont été touchées par le biais de ces séances de formation et de sensibilisations. Au début du mois de juillet, toutes les régions auront eu leur journée régionale de mutualisation.

Un extranet : extralolf a été développé pour mettre à la disposition d'un large public l'information pratique pour la conduite des travaux relatifs à la réforme budgétaire (<https://www.extralolf.minefi.gouv.fr> identifiant : rb ; mot de passe : lolf). Il contient la base documentaire de référence, notamment les documents diffusés en comité de pilotage, tous les kits, guides pratiques et supports de communication et de formation (lettre de la réforme budgétaire, cahier pratique de la LOLF, guides pratiques de la déclinaison des programmes, des dépenses de personnel et du pilotage de la masse salariale, compte-rendu des journées régionales de mutualisation, bilan des expérimentations 2004, ...).

Le portail interministériel de l'AIFE (<http://accord.finances.ader.gouv.fr>) permet d'accéder aux différents dossiers présente relatifs aux projets "Palier 2006" et "Chorus". Il permet également, d'avoir accès aux portails des différents applicatifs du cœur (Accord, NDL, India).

2. La communication sur la réforme budgétaire

Un effort particulier de communication est mené à l'attention de la presse, tant au niveau national (grands quotidiens, revues spécialisées) que régional.

La publication des avant-projets annuels de performance, le 19 novembre 2004, a par exemple été l'occasion pour le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire de tenir une conférence de presse.

Un guide pour communiquer sur la LOLF en région a été conçu pour aider les services déconcentrés à informer la presse sur les objectifs de la LOLF sur les avancées sur le terrain.

Chaque **Journée régionale de mutualisation** a été l'occasion, pour le préfet et le trésorier payeur général de tenir un point presse, pour présenter de manière très concrète et opérationnelle les expérimentations et les efforts de modernisation de l'administration locale. En effet, **l'explicitation des apports concrets de la LOLF pour le citoyen, l'usager et le contribuable est un levier de motivation interne fort**. Il permet en outre de faire comprendre concrètement l'esprit de la LOLF, fait de transparence, de responsabilité et de progrès.

La direction de la réforme budgétaire a poursuivi ses efforts de communication interministérielle avec la publication régulière de « **la lettre de la réforme budgétaire** », qui fait le point sur les chantiers de la réforme et la création d'un nouveau support : « **les cahiers pratiques de la LOLF** », qui aborde de manière opérationnelle les travaux de mise en œuvre de la LOLF, notamment en mettant en avant des bonnes pratiques. De la même manière, « **le bilan des**

expérimentations 2004 » a fait l'objet d'une large diffusion électronique. Cette communication interne est largement complétée par celle réalisée par chaque ministère en interne. En effet, en 2005, l'ensemble des agents doit avoir eu une présentation des enjeux de la LOLF, des missions et programmes dans lesquels leur action devra dorénavant s'inscrire et de ce qui va évoluer.

Le site internet de la réforme budgétaire (www.minefi.gouv.fr/lolf/) a été refondu fin 2004, pour être significativement enrichi d'informations pédagogiques et avoir une ergonomie plus attractive et intuitive.

Enfin, la contribution à plusieurs revues spécialisées, ainsi que la participation de membres de la direction de la réforme budgétaire à différents colloques, a également contribué à communiquer sur la réforme budgétaire.

IV

Le pilotage de la réforme budgétaire

IV. LE PILOTAGE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

A. Un travail partenarial avec la Cour des comptes et le Parlement

Le Gouvernement s'est attaché à travailler conjointement avec le Parlement et la Cour des comptes, à chaque étape.

Le Gouvernement a tenu à associer très en amont le Parlement dans les choix structurants le nouveau budget de l'Etat. Ainsi, la maquette des missions, programmes et actions du budget de l'Etat a été présentée le 21 janvier 2004, anticipant les échéances prévues par la LOLF. L'Assemblée nationale et le Sénat avaient fait part de leurs observations qui avaient permis une amélioration significative de l'architecture du budget de l'Etat.

De la même manière, avec 9 mois d'avance sur le calendrier de la LOLF, le Gouvernement a présenté au Parlement, à l'automne 2004, les avant-projets annuels de performances, décrivant la stratégie, les objectifs et les indicateurs de chaque programme. Le Parlement a fait part de ses observations en mars, dont le gouvernement a tenu le plus grand compte. Les objectifs et indicateurs de performance, retenus pour le PLF 2006 seront présentés à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, début juillet.

Un travail continu et régulier a été organisé avec la Cour des comptes. Il a porté sur la performance, l'analyse des coûts, le décompte des emplois, les opérateurs, le calendrier de la réforme, ainsi que la préparation des comptes.

En effet, la Cour des comptes est chargée de la certification des comptes de l'Etat. Afin de prendre en compte les attentes du certificateur, la direction générale de la comptabilité publique s'inscrit dans une

logique d'échanges réguliers avec la Juridiction, dans le respect de son indépendance. La direction générale de la comptabilité publique souhaite ainsi finaliser un plan d'actions pluriannuel (mi 2005) afin de programmer les actions à mener en vue des exercices de certification en 2006 et au-delà. Ce plan d'actions aura vocation à intégrer, dans toute la mesure du possible, les observations apportées par la Cour, notamment à l'occasion de son rapport public sur les comptes 2004.

Le Parlement et la Cour sont régulièrement tenus informés de l'avancée des travaux interministériels présentés en comité de pilotage des directeurs des affaires financières. Des parlementaires ont en outre participé aux débats du forum qui a réuni les responsables de programme (avril 2005).

En outre, **le Premier ministre a confié, le 7 mars, à Alain Lambert, ancien ministre, sénateur et Didier Migaud, député une mission de suivi de la mise en œuvre de la LOLF**, afin de veiller à sa déclinaison dans l'ensemble des ministères. Cette mission s'intéresse également aux modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, à l'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures parlementaires de débat sur la loi de finances, et aux possibilités d'extension des principes de la LOLF aux opérateurs, aux collectivités locales et à la sécurité sociale (*Lettre de mission en annexe*). Elle a conduit de très nombreuses auditions de responsables de programme, de directeurs des affaires financières et en charge des ressources humaines, ainsi que de nombreux expérimentateurs en région. Elle a participé activement au forum des responsables de programme. Enfin, elle a rencontré les organisations syndicales.

B. Le pilotage de la réforme budgétaire par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. La direction de la réforme budgétaire en charge du pilotage interministériel

La direction de la réforme budgétaire est en charge du pilotage interministériel de la réforme. Elle anime sur une base mensuelle les réunions du comité de pilotage des directeurs des affaires financières et des chefs de projet LOLF des ministères. En outre, elle suit de manière opérationnelle le déploiement de la réforme sur le terrain, via les comités d'animation territoriaux.

Après avoir mené, en 2004, des travaux de conception du nouveau cadre budgétaire et comptable, la DRB poursuit son expertise sur des sujets de nature budgétaire et comptable, au service de la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique. Elle accompagne la direction du budget dans ses travaux sur la performance et la nomenclature d'exécution. Elle conduit en liaison avec elle, les chantiers relatifs à l'analyse des coûts et aux opérateurs. Elle mène les premières réflexions sur la consolidation des comptes de l'Etat.

En outre, elle travaille à la définition et à la mise en oeuvre opérationnelle des nouveaux modes de gestion : budgets opérationnels de programme, réingénierie des processus. Parallèlement, elle assure la maîtrise d'ouvrage fonctionnelle des systèmes d'information (Palier 2006, Chorus).

Elle accompagne les ministères dans leur mise en oeuvre de ces nouveaux dispositifs, notamment par l'assistance méthodologique à la conduite de projet. Elle poursuit ses actions de communication interministérielle sur la réforme budgétaire, conçoit et diffuse les formations interministérielles, soutient et contribue à l'animation des comités d'animation territoriaux, ainsi que des journées régionales de mutualisation qui auront eu lieu dans la totalité des régions.

Le travail en mode projet, développé par la DRB, permet l'animation d'une réflexion inter-directionnelle nécessaire à la prise en compte des chantiers dans leur globalité.

Le suivi et le pilotage interministériels de la réforme

■ Les directeurs des affaires financières ont été désignés en 2002 comme responsables de la mise en oeuvre de la réforme. Ils sont réunis régulièrement au sein du comité de pilotage des directeurs des affaires financières, par le directeur de la réforme budgétaire. La direction du budget, la direction de la comptabilité publique, l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat, le comité interministériel d'audit des programmes, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat y participent.

■ Le déploiement faisant intervenir un plus grand nombre d'acteurs ministériels, il a été demandé aux ministères de désigner un haut responsable du déploiement. Ceux-ci ont été réunis conjointement avec les directeurs des affaires financières, qui sont souvent désignés comme responsable du déploiement, à l'occasion d'un comité de pilotage traitant plus spécifiquement des sujets de déploiement, le 27 mai 2005, en présence du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement et des hauts responsables du déploiement.

■ Les directeurs des affaires financières sont assistés, dans la conduite opérationnelle des travaux par les chefs de projet. Les correspondants communication et formation et les correspondants dépenses de personnel sont également réunis régulièrement, par la DRB, pour faire le point sur les travaux spécifiques dont ils ont la charge.

■ Des réunions bilatérales entre la DRB et les chefs de projets permettent dresser un bilan de l'avancée des travaux au sein des ministères et d'identifier les difficultés opérationnelles rencontrées.

■ Les comités d'animation territoriaux autour du préfet et du trésorier-payeur général de région, mis en place par la *circulaire du 7 juin 2004*, permettent un levier d'action de proximité auprès des services déconcentrés. Un nouveau rôle de suivi de la mise en oeuvre de la LOLF et d'assistance opérationnelle leur est confié.

IV. LE PILOTAGE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

2. La direction du budget chargée de l'élaboration du nouveau budget

Pour la mise en œuvre de la LOLF, la direction du Budget a engagé une transformation sans précédent de son organisation, de ses outils et de ses méthodes de travail. Elle participe, depuis l'origine avec la DRB, aux différentes instances de pilotage de la réforme et, au niveau déconcentré, les contrôleurs financiers en région participent également aux comités d'animation territoriale.

La direction du Budget a mené plusieurs chantiers essentiels pour la mise en place du nouveau cadre budgétaire. En septembre 2004, au titre de l'article 66-I de la LOLF, la DB a présenté le PLF 2005 selon l'ancienne et la nouvelle nomenclatures. Elle s'est dotée d'un système informatisé de production et d'édition (FARANDOLE) pour les futurs documents budgétaires, et a adapté l'ensemble de ses outils informatiques à la nouvelle nomenclature. Elle a opéré une refonte de ses modèles de projection et de pilotage des finances publiques à moyen terme. Enfin, elle travaille, avec la DRB, à la finalisation de la nomenclature d'exécution budgétaire dans le cadre du « Palier 2006 ».

Pour la préparation du budget 2006, la direction du Budget a travaillé à une refonte de la procédure budgétaire. Ainsi, de novembre 2003 à mars 2004, un groupe de travail interne, conjoint avec la DRB, a procédé à l'évaluation de la procédure actuelle et à l'élaboration de différents scénarios, visant à permettre de fournir l'ensemble des documents dans les délais nécessaires à prendre en compte l'impact sur la procédure du nouveau cadre de budgétisation prévu par la LOLF. Entre avril et juin 2004, une mission externe d'un cabinet de consultants a procédé à la consultation de 7 ministères couvrant différentes problématiques du dialogue budgétaire. A la lumière de ces travaux, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement a fait des propositions concrètes qui ont abouti à la circulaire du Premier ministre de janvier 2005.

La direction du Budget a conduit la procédure budgétaire rénovée et a, en outre, mené d'importantes réformes de structure : elle a procédé à une réforme du contrôle financier et une réorganisation interne.

La réorganisation de la direction du Budget dans le cadre de la LOLF

A l'automne 2004, avant l'engagement de la procédure 2006, les sous-directions sectorielles ont été réorganisées en vue d'épouser la nouvelle nomenclature en missions et en programmes. Désormais, à chaque ministère correspond une seule sous-direction (pour le suivi des emplois) et à chaque programme correspond un seul bureau ; en principe, une mission est traitée par une seule sous-direction.

Les membres de la direction du Budget ont également été formés aux nouveaux outils de budgétisation et au nouveau cadre budgétaire.

Cet important changement fait suite à une réorganisation, en 2003, de la 1ère sous-direction (qui traite des sujets de synthèse) dont l'objet principal était de renforcer le traitement des questions pluriannuelles et européennes et, courant 2004, de la 2ème sous-direction (qui traite des sujets de personnel) dont le but était de favoriser une approche des dépenses de personnel par la masse salariale.

En 2005-2006, la direction du Budget poursuivra sa transformation par un réexamen de l'organisation de ses tâches internes au vu des nouveaux enjeux de la LOLF (dépenses de personnel, performance, justification au premier euro, dépenses fiscales, etc.), de certaines thématiques transversales (achats, immobilier, etc.) et de la reprise de travaux actuellement conduits par la DRB.

Par ailleurs, la direction du Budget s'investit et se professionnalise sur deux domaines qui constituent des enjeux particuliers pour la mise en œuvre de la LOLF :

- Les dépenses fiscales : les dépenses fiscales étant rattachées aux programmes, elles ont vocation à être prises en compte dans la discussion budgétaire.

- La performance : la direction du Budget, avec l'appui de la DRB, a tenu avec les ministères gestionnaires des réunions « performance » qui font partie intégrante de la procédure budgétaire et y fait, sur la base notamment des propositions du Parlement et de la Cour des comptes, des propositions pour améliorer la qualité des PAP et renforcer l'efficacité de la dépense publique.

3. La fonction comptable de l'Etat responsable de la mise en place de la nouvelle comptabilité

Opérateur comptable et financier de l'Etat, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) est acteur central de la mise en œuvre de la LOLF dans le domaine de la comptabilité.

Un nouveau service de la fonction comptable de l'Etat a été créé, en 2004, au sein de la DGCP. Il regroupe deux sous-directions, l'une ayant la responsabilité des comptes de l'Etat ainsi que des normes et audits comptables, l'autre ayant en charge l'organisation comptable et la modernisation de la dépense publique.

La DGCP s'est ainsi mise en mesure d'optimiser l'avancement des grands chantiers "comptables" qu'elle pilote et met en œuvre au plan opérationnel, chantiers liés à l'élaboration du référentiel comptable de l'Etat, à la finalisation du bilan d'ouverture ou encore au renforcement des dispositifs de contrôle interne.

Elle anime périodiquement les relais que constituent, au niveau central, les chargés de mission "département comptable ministériel" ou dans les services déconcentrés, les trésoreries générales. Avec une démarche ambitieuse de qualité comptable, elle prépare ses propres services aux fortes évolutions attendues à partir de 2006 et accompagne les ministères pour qu'ils intègrent dans toutes ses composantes le nouveau cadre comptable de l'Etat.

4. L'Agence pour l'informatique financière de l'Etat chargée de l'évolution des systèmes d'information

Le pilotage des systèmes d'information financière de l'Etat a été confié au SCN Accord, devenu SCN Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable par *décret du 11 février 2005*. Le SCN est désigné sous l'appellation usuelle d'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE). Rattaché au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, l'AIFE est chargé de trois missions principales, qu'elle exerce en relation étroite avec les maîtrises d'ouvrage :

- coordonner la mise en œuvre du Palier 2006 ;
- construire le futur système d'information commun à tous les acteurs de la gestion financière de l'Etat, appelé Chorus ;
- développer, déployer et maintenir l'application de gestion de la dépense centrale Accord.

Les comités de suivi du des sujets informatiques

L'AIFE exerce ses missions sous l'autorité d'un comité d'orientation stratégique, rattaché au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et présidé par un inspecteur général des finances (M. Henri Guillaume). Le comité d'orientation stratégique regroupe les directeurs du ministère des finances concernés (DB, DRB, DGCP, DAJ, AIFE) ainsi que les directeurs financiers de cinq ministères (défense, intérieur, équipement, éducation nationale, justice) et des représentants des services déconcentrés et opérationnels (direction régionale de l'équipement, préfectures, trésorerie générale, paie générale du Trésor). Il assure la validation et le suivi de la conduite du projet et rend les arbitrages nécessaires sur les aspects stratégiques.

L'AIFE s'appuie également sur un comité directeur et un comité de suivi technique, eux-mêmes composés de représentants des maîtrises d'ouvrage et des maîtrises d'œuvre de tous les ministères.

Conclusion

La réforme budgétaire parvient à un point crucial dans sa mise en oeuvre, avec l'arrivée du premier budget en mode LOLF et le basculement, au 1^{er} janvier prochain, dans les nouveaux modes de gestion qu'elle implique.

Pour autant, les effets de la réforme ne s'arrêteront pas à cette étape décisive. Bien au contraire, les années 2005 et 2006 ne font qu'initialiser une dynamique de réforme qui a vocation à s'amplifier dans les années qui viennent. Les répercussions de la LOLF se feront sentir sur l'ensemble des chantiers de la réforme de l'Etat et devront permettre une modernisation en profondeur de la gestion publique, avec la diffusion d'une culture du management et de l'évaluation, avec l'objectif d'optimiser les ressources publiques.

Annexes

ANNEXE 1 : Article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002

ANNEXE 2 : Notes relatives aux travaux conduits sur la mise en œuvre de la loi organique selon les rubriques de l'article 109

ANNEXE 3 : Liste des textes de référence

ANNEXE 4 : Les grandes étapes de la réforme budgétaire

ANNEXE 5 : Liste des expérimentations de globalisation des crédits 2005

ANNEXE 6 : Programme du second cycle d'audit du CIAP

ANNEXE 7 : Lettre de mission de MM. Alain Lambert et Didier Migaud

ANNEXE 1 : Article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002

« Pour les années 2003 à 2005, le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 1^{er} juin, un rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce rapport présente les travaux conduits, sous l'autorité des ministres, sur :

- la définition et les objectifs des politiques et des actions publiques susceptibles de structurer la nomenclature définie par la loi organique précitée ;
- les modalités d'évaluation de ces politiques et actions publiques, ainsi que les indicateurs associés ;
- la gestion des emplois rémunérés par l'État ;
- les principes et les modalités des contrôles exercés sur la gestion et l'utilisation des crédits ainsi que sur l'exécution des dépenses ;
- les conditions de mises en œuvre de la loi organique précitée par les services déconcentrés de l'État ;
- l'évolution des règles applicables aux opérations de trésoreries de l'État ;
- l'adaptation du système comptable de l'État aux principes posés par la loi précitée.

Le rapport fait également le point sur les expérimentations menées ou envisagées pour préparer la mise en œuvre de la loi organique et sur les difficultés que ces expérimentations soulèvent. »

ANNEXE 2 :

Notes relatives aux travaux conduits sur la mise en œuvre de la loi organique selon les rubriques de l'article 109

« Définition et objectifs des politiques et des actions publiques susceptibles de structurer la nomenclature définie par la loi organique »

Note d'orientation sur le traitement des services polyvalents et des fonctions support, 23 décembre 2002,
Note d'orientation sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, avril 2003
Note d'orientation sur le traitement des opérateurs de l'État, 11 avril 2003
Les principes de couverture des différentes natures de dépenses par les autorisations d'engagement, 5 mars 2003
Note d'orientation sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, 4 avril 2003
Note d'orientation sur la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité : coordination et conduite des politiques interministérielles
Les responsables de programmes, 24 septembre 2003
Dossier de la conférence de presse du 21 janvier 2004 : présentation de la nouvelle architecture de l'État
Circulaire du 25 mars 2004 relative à la préparation du document de présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la loi organique relative aux lois de finances (article 66-I de la loi organique relative aux lois de finances)
Circulaire du 4 juin 2004 relative à la présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la LOLF (art. 66-1)
Circulaire du 30 juin 2004 relative aux responsables de programmes
Circulaire du 4 juin 2004 relative à la présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la LOLF (art. 66-1)
Circulaire du 5 octobre 2004 relative au périmètre des opérateurs de l'Etat
32 avant-projets annuels de performances
Présentation indicative des crédits du PLF 2005 au format LOLF (PLF 2005)
Circulaire du 14 janvier 2005 relative à la préparation de la nomenclature d'exécution des dépenses budgétaires 2006 (dépenses civiles et militaires du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits)
Circulaire du 8 février 2005 relative au périmètre des opérateurs de l'Etat
Circulaire du 8 février relative aux conférences budgétaires, avec en annexe le mémento pour la budgétisation des crédits du PLF 2005 en AE-CP
Circulaire du 21 février 2005 relative au rattachement des dépenses fiscales au programme en régime LOLF
Circulaire du 15 mars concernant les informations relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance 2006

« Les modalités d'évaluation de ces politiques et actions publiques, ainsi que les indicateurs associés »

Répartition de la dépense par action et analyse des coûts, 4 juillet 2003
Note d'orientation sur la justification au premier euro, 19 décembre 2003
Mémento sur les objectifs et les indicateurs de performance, 19 décembre 2003
Analyse du coût des actions, 19 janvier 2004
La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs ; guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, juin 2004
Note du 26 novembre 2004 sur l'analyse des coûts des actions et des politiques publiques
Circulaire du 6 décembre 2004 relative à la préparation de la justification des crédits au premier euro dans le projet de loi de finances pour 2006
32 avant-projets annuels de performances
Circulaire du 23 mars 2005 concernant les travaux relative à la performance pour le PLF 2006
Circulaire du 17 mai 2005 relative à la présentation du coût des actions dans les projets annuels de performance pour le PLF 2006

« La gestion des emplois rémunérés par l'État »

Note d'orientation sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, concernant le traitement de la fonction personnel, technique budgétaire et financière, 30 septembre 2002

Note d'orientation relative à la définition des cadres de l'autorisation et de la description des dépenses de personnel dans les lois de finances, 30 septembre 2003

Champs et modalités de computation des plafonds ministériels d'emplois autorisés, 6 juin 2003

Périmètre et nomenclature du titre des dépenses de personnel, 6 juin 2003

Nomenclature d'emplois et description des emplois par catégorie de lois de finances, 6 juin 2003

Note d'orientation relative à la budgétisation des dépenses de personnel, 6 juin 2003

Circulaire relative à la détermination des catégories d'emplois par ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, du 13 avril 2004

Note de cadrage relative au compte d'affectation spéciale des pensions, 11 juin 2004

Circulaire relative à l'organisation des travaux permettant la validation des règles de décompte de la consommation des futurs plafonds d'emplois du 16 juillet 2004

Circulaire du 10 novembre 2004 relatif à l'outil de budgétisation des dépenses de personnel

« Les principes et modalités des contrôles exercés sur la gestion et l'utilisation des crédits ainsi que sur l'exécution des dépenses »

Note d'orientation sur l'évolution de la fonction comptable de l'État et du rôle du comptable public, novembre 2002

Note d'orientation sur l'évolution du contrôle financier et articulation des contrôles, septembre 2002

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

« Les conditions de mise en œuvre de la loi organique par les services déconcentrés »

Note d'orientation sur les budgets opérationnels de programme, juin 2002

Document de travail sur les budgets opérationnels de programme : règle de gestion budgétaire, 4 juillet 2003

Circulaire du 18 février 2004 relative au dispositif d'animation et de suivi des chantiers Moderfie au niveau territorial

Décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements

Circulaire du 7 juin 2004 relative au dispositif d'animation et de suivi des chantiers Moderfie au niveau territorial

Circulaire du 25 juin 2004 relative aux accélérations des expérimentations de la LOLF

Circulaire du 23 juillet 2004 relative aux plans de formation ministériels pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

Circulaire du 18 octobre 2004 relative à la présentation du schéma des budgets opérationnels de programme (BOP)

Présentation des expérimentations par ministères, mission, programme et par région des services expérimentateurs, 25 octobre 2004

Guide pratique de la déclinaison des programmes : les budgets opérationnels de programme, janvier 2005

Guide pratique du pilotage de la masse salariale, juin 2005

Guide pratique des dépenses de personnel, juin 2005

Memento d'imputation budgétaire et comptable

Maquette type d'élaboration des budgets opérationnels de programme

« Évolution des règles applicables aux opérations de trésorerie de l'État »

Note d'orientation sur le traitement comptable des opérations de financement et de trésorerie de l'État : dette financière, trésorerie, créances et dettes diverses, engagements hors bilan, charges et produits liés aux opérations de financement et de trésorerie, 3 décembre 2002

« Adaptation du système comptable de l'État aux principes posés par la loi organique »

Rapport d'activité du comité des normes de comptabilité, avril 2002- mars 2003, remis sur le bureau des assemblées Parlementaires par le président du Conseil national de la comptabilité publique.

Point d'avancement des travaux sur la nomenclature budgétaro-comptable, 4 juillet 2003

Le référentiel comptable et la fonction comptable de l'État, document fondateur, septembre 2003

Recueil des normes comptable de l'État, 21 janvier 2004

Circulaire du 4 mars 2004 adressée aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux sur la mise en œuvre de la LOLF relative à l'évaluation du parc immobilier

Avis du Conseil national de la comptabilité n° 2004-07 du 6 avril 2004 relatif aux normes comptables de l'État

ANNEXE 3 :

Liste des textes de référence

Textes réglementaires d'organisation des directions en charge de la réforme budgétaire

Décret n°2003-202 du 10 mars 2003 portant création d'une direction de la réforme budgétaire au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
Arrêté du 10 mars 2003 portant organisation de la direction de la réforme budgétaire
Arrêté du 10 mars 2003 modifiant l'arrêté du 16 janvier 2002 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Accord » chargé de la mise en place du système d'information relatif à la dépense de l'État
Arrêté du 10 mars 2003 modifiant l'arrêté du 19 mars 2002 relatif au comité des normes de comptabilité publique
Arrêté du 21 mai 2004 portant adoption des règles relatives à la comptabilité générale de l'État
Arrêté du 21 mai 2004 portant création d'un Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique
Arrêté du 21 mai 2004 portant désignation de personnalités qualifiées au Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique
Arrêté du 11 février 2005 portant abrogation de l'arrêté du 16 janvier 2002, modifié par l'arrêté du 10 mars 2003, portant création d'un service national dénommé ACCORD chargé de la définition et de la mise en place du système d'information relatif à la dépenses de l'Etat
Arrêté du 11 février 2005 modifiant l'arrêté du 10 mars 2003 portant organisation de la direction de la réforme budgétaire
Décret n°2005-122 du 11 février portant création d'un service à compétence nationale dénommé « système d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat »

Textes réglementaires relatifs à la mise en œuvre de la LOLF

Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat
Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat

Circulaires ministérielles relatives à la mise en œuvre de la LOLF

Circulaire du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 – Cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels
Circulaire du 10 décembre 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 – Travaux relatifs aux budgets ministériels 2004-2006
Circulaire du 26 février 2003 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 – Élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels et articulation des travaux avec la procédure de préparation du projet de loi de finances 2004
Circulaire du 1^{er} juillet 2003 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 – Élaboration des missions et des nouveaux contenus des budgets ministériels
Circulaire du 13 janvier 2004 relative à la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – Relations entre l'État et ses opérateurs
Circulaire du 4 mars 2004 adressée aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux sur la mise en œuvre de la LOLF relative à l'évaluation du parc immobilier
Circulaire du 25 mars 2004 sur la préparation du document de présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la loi organique relative aux lois de finances (article 66-I de la loi organique relative aux lois de finances)
Circulaire du 13 avril 2004 relative à la détermination des catégories d'emplois par ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances
Circulaire du 13 mai 2004 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – Evaluation du parc immobilier
Circulaire du 4 juin 2004 relative à la présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la LOLF (art. 66-1)
Circulaire du 7 juin 2004 relative au dispositif d'animation et de suivi des chantiers Modernie au niveau territorial
Circulaire du 25 juin 2004 relative aux accélérations des expérimentations de la LOLF
Lettres aux ministres du 30 juin 2004 relative aux responsables de programmes
Circulaire relative à l'organisation des travaux permettant la validation des règles de décompte de la consommation des futurs plafonds d'emplois du 16 juillet 2004
Circulaire du 23 juillet 2004 relative aux plans de formation ministériels pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001
Circulaire du 5 octobre 2004 relative au périmètre des opérateurs de l'Etat

Circulaire du 18 octobre 2004 relative à la présentation du schéma des budgets opérationnels de programme (BOP)
Circulaire du 10 novembre 2004 relatif à l'outil de budgétisation des dépenses de personnel
Circulaire sur la préparation du PLF 2006 : réunions relatives à la justification au premier euro des dépenses informatiques des programmes (titre 3 et 5)
Circulaire du 6 décembre 2004 relative à la préparation de la justification des crédits au premier euro dans le projet de loi de finances pour 2006
Circulaire du 12 janvier 2005 relative au report de crédits de 2004 sur 2005 : dépenses ordinaires des budgets civils du budget général, comptes spéciaux du Trésor, budgets annexes
Circulaire du 14 janvier 2005 relative à la préparation de la nomenclature d'exécution des dépenses budgétaires 2006 (dépenses civiles et militaires du budget général et des comptes spéciaux dotés de crédits)
Circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire
Circulaire du 26 janvier 2005 relative à la régularisation des fonds de concours par assimilation, en application de l'article 17 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
Circulaire du Premier ministre du 7 février 2005 relative au cadrage budgétaire 2005
Circulaire du 8 février 2005 relative au projet de loi de finances pour 2006 : conférences budgétaires
Circulaire du 8 février 2005 relative au périmètre des opérateurs de l'Etat
Circulaire du 21 février 2005 relative au rattachement des dépenses fiscales au programme en régime LOLF
Circulaire du 2 mars 2005 relative aux modalités de reprise des crédits ou autorisations de programme constatés sans emploi en cours de gestion dans les applications ACCORD et NDL
Circulaire du 15 mars concernant les informations relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance 2006
Circulaire du 23 mars concernant les travaux relative à la performance pour le PLF 2006
Lettre aux ministres du 29 avril 2005 relative au déploiement de la gestion 2006
Circulaire du 17 mai 2005 relative à la présentation du coût des actions dans les projets annuels de performance pour le PLF 2006
Circulaire du 20 mai 2005 relative à la préparation du PLF 2006 : annexes informatives « jaunes »
Circulaire du 27 mai 2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de gestion
Circulaire du 14 juin 2005 relative aux conférences de répartition et finalisation des documents budgétaires du PLF 2006

Circulaires ministérielles relatives au comité interministériel d'audit des programmes

Circulaire du 22 avril 2002 relative à la mise en place du comité interministériel d'audit des programmes
Guide d'audit du Comité interministériel d'audit des programmes, version actualisée de décembre 2003
Circulaire ministérielle du 4 juillet 2003 relative aux missions et modalités de fonctionnement du CIAP

Textes réglementaires et circulaires relatifs à la réforme de l'Etat

Circulaire du Premier ministre du 24 mars 2004 relative à la rénovation de la gestion des ressources humaines et à l'examen des projets de réformes statutaires et indemnitaires
Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements
Circulaire du 16 juin 2004 sur l'application du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements
Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale

ANNEXE 4 :

Les grandes étapes de la réforme budgétaire

■ 2001

1^{er} août, promulgation de la loi organique.

■ 2002

Définition et interprétation des concepts de la LOLF

■ 2003

Lancement des premières expérimentations : globalisation (Travail, Équipement, Économie, Finances, Affaires étrangères), création d'un département comptable ministériel (Intérieur).

Mars : mise en place de la direction de la réforme budgétaire au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. (décret du 12 mars 2003)

Poursuite des travaux conceptuels, préparation de la nouvelle maquette du budget de l'État et définition de nouvelles normes comptables de l'État

■ 2004

Lancement d'au moins une expérimentation par ministère.

21 janvier : présentation du projet de maquette du budget de l'État avec la liste des missions, programmes et actions et des nouvelles normes de comptabilité publique.

9 mars : colloque « *La loi organique relative aux lois de finances : à 18 mois des échéances* »

27 avril et 7 mai : avis du Parlement sur le projet de maquette du budget

16 juin : présentation, en Conseil des ministres, du nouveau cadre budgétaire

Juin : – désignation des responsables de programme

– mise en place des comités d'animation territoriaux de la réforme budgétaire

– publication du guide méthodologique de la performance

– transmission du rapport d'information au Parlement

6 juillet : publication au journal officiel du recueil des normes comptables de l'État

21 septembre : présentation indicative du PLF 2005 au format LOLF

3 novembre : séminaire des responsables de programme « La mise en œuvre de la LOLF par les responsables de programme »

19 novembre : présentation des 32 avant-projets annuels de performances

Novembre : démarrage des plans de formation ministériels et interministériels, travaux d'élaboration des budgets opérationnels de programme

Définition fonctionnelle du « Palier 2006 » pour les applications informatiques

■ 2005

Intensification et multiplication des expérimentations : plus de 500 services expérimentateurs, 600 000 agents concernés et 28 milliards d'euros gérés au format LOLF.

Janvier : lancement de la phase interministérielle de la procédure budgétaire rénovée pour l'élaboration du PLF 2006 au format LOLF.

2 et 16 mars : avis du Parlement sur les avant-projets annuels de performances.

14 avril : 1^{er} forum des responsables de programme « le rôle du responsable de programme dans ses relations avec son ministre et avec le Parlement »

Avril : validation de la cartographie et du schéma organisationnel des budgets opérationnels de programme

Juin 2005 : débat d'orientation budgétaire (DOB), finalisation de l'architecture budgétaire, des stratégies, des objectifs et des indicateurs de performances. Transmission au Parlement du rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF

Septembre 2005 : présentation puis dépôt du PLF 2006 au format LOLF et première discussion budgétaire au premier euro, avec vote par mission.

Décembre : adoption des budgets opérationnels de programme 2006

■ 2006

A compter du 1^{er} janvier, généralisation de la gestion en mode LOLF, en remplacement des règles en vigueur depuis 1959.

Janvier-Mars : programmation budgétaire initiale, mise en place des crédits de la gestion 2006

■ 2007

Présentation des rapports annuels de performance 2006 et des comptes de l'État.

ANNEXE 5 :

Liste des expérimentations de globalisation des crédits 2005

Ministères	Programmes expérimentés	Nature et services expérimentateurs
Services du Premier ministre	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Coordination du travail Gouvernemental et prospective 	<p>43M€ et 358 ETP gérés au format LOLF</p> <p>Globalisation de crédits de personnel de l'action soutien.</p>
Economie, finances et industrie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ▶ Juridictions financières ▶ Soutien des politiques économiques, financières et industrielles ▶ Développement des entreprises ▶ Régulation et sécurisation des échanges des biens et des services ▶ Passifs financiers miniers ▶ Statistiques et études économiques 	<p>239 sites expérimentateurs, 6 564M€ et 72% du personnel géré au format LOLF</p> <p>Généralisation à l'ensemble du réseau de la direction générale des impôts de la gestion au format LOLF.</p> <p>Un grand nombre de sites des réseaux de la direction générale de la comptabilité publique (51 trésoreries générales), de la direction générale des douanes et des droits indirects (23 circonscriptions), direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (7 inter-régions) et de l'INSEE (8 directions régionales) expérimentent une gestion globalisée des moyens.</p> <p>La direction générale de l'énergie et des matières premières gère de manière globalisée le programme « passifs financiers miniers », la direction des entreprises commerciales, artisanales et des services globalise des crédits d'intervention du programme « développement des entreprises ».</p> <p>En administration centrale, les crédits informatiques du MINEFI sont globalisés, ainsi que ceux de l'institut de la gestion publique et du développement économique.</p> <p>Deux chambres régionales des comptes expérimentent la globalisation des crédits du programme « juridiction financières ».</p>
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Enseignement scolaire public du premier degré ▶ Enseignement scolaire public du second degré ▶ Vie de l'élève ▶ Enseignement privé du premier et du second degré ▶ Soutien de la politique de l'éducation nationale 	<p>12 507 ME gérés au format LOLF, y compris recherche et enseignement supérieur</p> <p>Généralisation dans les académies de la gestion au format LOLF du programme « enseignement scolaire public du premier degré ».</p> <p>Les deux académies les plus avancées (Rennes et Bordeaux) expérimentent la gestion globalisée des programmes : « enseignement scolaire public du second degré », « vie de l'élève », « soutien de la politique de l'éducation nationale ».</p>
Recherche et enseignement supérieur	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Formations supérieures et recherche universitaire ▶ Orientation et pilotage de la recherche ▶ Vie étudiante 	<p>Quatre établissements d'enseignement supérieur expérimentent la globalisation des crédits du programme « formation supérieure et recherche universitaire »</p> <p>Les deux autres programmes font l'objet d'expérimentation d'une globalisation de crédit.</p>
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Soutien des politiques de l'intérieur ▶ Administration territoriale ▶ Police nationale 	<p>1 250 M€ gérés au format LOLF, 31 195 ETP concernés.</p> <p>Généralisation de la gestion globalisée des crédits en préfecture.</p> <p>Trois services expérimentent le programme « police ».</p> <p>L'administration centrale expérimente une action dans le programme « soutien des politiques de l'intérieur »</p>

<p>Emploi, travail et cohésion sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Politique en faveur de l'inclusion sociale ▶ Accueil des étrangers et intégration ▶ Accès et retour à l'emploi ▶ Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ▶ Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail ▶ Equité sociale, territoriale et soutien 	<p>910 M€ gérés au format LOLF</p> <p>Toutes les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales expérimentent la globalisation des crédits d'intervention du programme « Politique en faveur de l'inclusion sociale ».</p> <p>Deux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (régions Centre et PACA) expérimentent la globalisation des crédits sur le programme « accès et retour à l'emploi » et le programme « gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail » pour l'une d'entre elle (Région Centre). Deux autres directions régionales expérimentent la gestion au mode LOLF sur le programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographique ».</p> <p>L'administration centrale expérimente une globalisation des crédits au sein du programme « gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail » et la démarche de JPE sur le programme « accueil des étrangers et intégration »</p> <p>Trois directions régionales de l'équipement expérimentent la gestion globalisée sur le programme « Equité sociale, territoriale et soutien ».</p>
<p>Justice</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Justice judiciaire ▶ Administration pénitentiaire ▶ Protection judiciaire de la jeunesse ▶ Accès au droit et à la justice 	<p>1 402 ME gérés au format LOLF et 25 567 agents concernés</p> <p>Neuf Cours d'appel, cinq directions régionales de l'administration pénitentiaire, sept directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse expérimentent, respectivement, les programmes « justice judiciaire », « administration pénitentiaire », « protection judiciaire de la jeunesse » et une Cour d'appel expérimente le programme « accès au droit et à la justice »</p>
<p>Défense</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Préparation et emploi des forces ▶ Equipement des forces ▶ Lien entre la nation et son armée ▶ Mémoire, reconnaissance et préparation en faveur du monde combattant ▶ Gendarmerie nationale 	<p>1 385 M€ gérés au format LOLF et 25 831 agents concernés.</p> <p>Cinq services des trois armées expérimentent le programme « préparation et emploi des forces ». Un établissement technique de la direction générale de l'armement expérimente le programme « équipement des forces ».</p> <p>L'administration centrale du ministère des anciens combattant expérimente la globalisation des crédits des deux programmes « lien entre la nation et son armée », « mémoire, reconnaissance et préparation en faveur du monde combattant ».</p> <p>Une légion et une école expérimentent le programme « gendarmerie »</p>
<p>Affaires étrangères</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Action de la France en Europe et dans le monde ▶ Rayonnement culturel et scientifique ▶ Français à l'étranger et étrangers en France ▶ Solidarité à l'égard des pays en développement 	<p>162 M€ gérés au format LOLF 2555 agents concernés.</p> <p>Dix pays expérimentent les programmes « Français à l'étranger et étrangers en France » et « action de la France en Europe et dans le monde » (plus la représentation permanente de l'ONU pour ce programme).</p> <p>Sept pays expérimentent le programme « rayonnement culturel et scientifique » et quatre pays, le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »</p>

Santé et protection sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Santé publique et prévention ▶ Conception et gestion des politiques de santé ▶ Veille et sécurité sanitaires ▶ Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales 	<p>339 M€ gérés au format LOLF</p> <p>Toutes les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS) et l'administration centrale expérimentent la globalisation des crédits d'intervention du programme « santé publique et prévention ».</p> <p>Une DRASS expérimente les programmes « conception et gestion des politiques de santé » et « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».</p> <p>L'administration centrale gère de manière globalisée les subventions aux opérateurs du programme « veille et sécurité sanitaires ».</p>
Equipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Réseau routier national ▶ Sécurité routière ▶ Transports terrestres et maritimes ▶ Sécurités et affaires maritimes ▶ Transports aériens ▶ Aménagement, urbanisme et ingénierie publique ▶ Aménagement du territoire 	<p>397 M€ gérés au format LOLF et 3 824 ETP concernés</p> <p>Deux régions expérimentent les programmes du « réseau routier national », « aménagement, urbanisme et ingénierie publique ». Les programmes « sécurité routière » et « sécurité et affaires maritimes » ont chacun une inter-région expérimentatrice.</p> <p>Les autres programmes sont expérimentés en administration centrale.</p>
Agriculture, pêche et affaires rurales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural ▶ Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ▶ Forêt ▶ Soutien des politiques de l'agriculture ▶ Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation ▶ Enseignement technique agricole ▶ Enseignement supérieur et recherche agricoles 	<p>2 523 M€ gérés au format LOLF et 16 967 agents concernés</p> <p>Le programme « forêt » est expérimenté dans tout le réseau des directions régionales de l'agriculture et de la forêt. Deux régions expérimentent en plus le programme « soutien des politiques de l'agriculture ».</p> <p>La gestion au format LOLF est généralisée pour les établissements d'enseignement agricole, sur les deux programmes d'enseignement.</p> <p>L'administration centrale expérimente les autres programmes.</p>
Ecologie et développement durable	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prévention des risques et lutte contre les pollutions ▶ Gestion des milieux et biodiversité ▶ Soutien aux politiques environnementales et développement durable 	<p>50 M€ gérés au format LOLF</p> <p>Quatre directions régionales de l'environnement expérimentent les trois programmes du ministère.</p>
Culture et communication	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Patrimoines ▶ Création ▶ Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ▶ Recherche culturelle et culture scientifique 	<p>318 M€ gérés au format LOLF et 896 agents concernés</p> <p>Huit directions régionales des affaires culturelles expérimentent les quatre programmes du ministère.</p>
Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Emploi outre-mer ▶ Conditions de vie outre-mer ▶ Intégration et valorisation de l'outre-mer 	<p>246M€ gérés au format LOLF</p> <p>Globalisation des crédits du FEDOM en Martinique pour le programme « emploi outre-mer » et gestion globalisée des crédits de logement du programme « conditions de vie outre-mer » et de l'action coopération régionale du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer », dans les collectivités ultramarines.</p>
Jeunesse, sports et vie associative	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sport ▶ Jeunesse et vie associative ▶ Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et vie associative 	<p>80M€ gérés au format LOLF</p> <p>Deux directions régionales expérimentent les trois programmes. L'administration centrale expérimente le programme soutien.</p>

ANNEXE 6 :
Programme du second cycle d'audit du CIAP
(20 AUDITS / 21 PROGRAMMES)

Période	Ministère	Programme
15 sept. 2004	Économie, finances, industrie	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local
	Santé et protection sociale	1°Conception et gestion des politiques de santé
		2°Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales
	Équipement, transports, ...	Transports terrestres et maritimes
15 octobre 2004	Éducation nationale,	Orientation et pilotage de la recherche
	Intérieur, sécurité intérieure	Administration territoriale
	Emploi, travail et cohésion sociale	Accès et retour à l'emploi
	Défense	Environnement et prospective de la politique de défense
	Affaires étrangères	Rayonnement culturel et scientifique
2 nov. 2004	Justice	Justice judiciaire
2 janvier 2005	Economie, finances et industrie	Recherche dans le domaine de l'énergie
	Emploi, travail et cohésion sociale	Équité sociale, territoriale et soutien
	Emploi, travail et cohésion sociale	Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail
	Équipement, transports,	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique
	Agriculture, alimentation, pêche	Soutien des politiques de l'agriculture
1 ^{er} avril 2005	Intérieur, sécurité intérieure et	Soutien des politiques de l'intérieur
	Emploi, travail et cohésion sociale	Politique en faveur de l'inclusion sociale
	Équipement, transports,	Soutien des politiques de l'équipement
	Équipement, transports,	Tourisme
	Ecologie et développement durable	Soutien aux politiques environnementales et développement durable
	Culture et communication	Création

ANNEXE 7 :

Lettre de mission de MM. Alain Lambert et Didier Migaud

Lettre du Premier ministre adressée le 7 mars 2005 à Alain Lambert, ancien ministre, sénateur de l'Orne et définissant sa mission. Une lettre similaire a été envoyée à Didier Migaud, Député de l'Isère.

Monsieur le Sénateur,

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une réforme historique, au service à la fois du renforcement du débat démocratique sur les finances publiques et de la modernisation de la gestion publique. Elle permettra aux Françaises et aux Français de bénéficier d'un Etat plus performant, avec davantage de transparence dans l'utilisation de l'argent public.

C'est pourquoi, je souhaite vous confier, conjointement avec M. Didier MIGAUD, député de l'Isère, une mission qui portera sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Vous avez été, en tant que président de la commission des finances du Sénat, l'un des initiateurs de ce texte et vous avez contribué à ce qu'il soit adopté le 1^{er} août 2001 de façon consensuelle entre le Gouvernement et le Parlement et entre la majorité et l'opposition.

Vous avez en outre été ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

Il m'est donc apparu naturel que vous puissiez, l'année où cette nouvelle « constitution financière » entre en vigueur, faire bénéficier le Gouvernement de toute votre expérience. Aussi, soucieux de prolonger ce dialogue fécond entre la majorité et l'opposition, ai-je décidé de vous confier, conjointement avec M. MIGAUD, une mission de suivi de la mise en œuvre de la LOLF.

Je souhaite que vous puissiez vous assurer du respect effectif de cette loi.

Au-delà de l'échéance symbolique du 1^{er} janvier 2006, avec l'entrée en vigueur de la première loi de finances conforme au nouveau cadre organique, je souhaite également que vous puissiez tracer de nouvelles perspectives d'évolution de notre gestion publique et de notre gouvernance budgétaire s'inscrivant dans la dynamique de modernisation engagée par la LOLF.

Vos travaux se dérouleront pendant une durée de six mois du début du mois de mars au début du mois de septembre 2005. Ils s'attacheront particulièrement à l'analyse et à la sensibilisation des acteurs sur les problématiques suivantes :

1- La nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF en veillant à ce que la LOLF soit correctement déclinée dans les ministères et à ce que soient définies la place et la mission des responsables de programmes;

2 – Les modalités de pilotage de l'exécution budgétaire, notamment par l'intégration des mises en réserve de crédits au sein de l'autorisation budgétaire initiale ;

3– L'adaptation du travail gouvernemental aux nouvelles procédures qu'a adoptées le Parlement pour examiner et voter les lois de finances et pour s'assurer de leur bonne exécution avec, en particulier, la place nouvelle des lois de règlement ;

4– L'évolution, souhaitable à terme, des modes de discussion et de décision budgétaires avec la mise en place d'une véritable revue de programmes et une meilleure évaluation des politiques publiques ;

5– La possibilité d'étendre les principes de la LOLF au-delà du périmètre de l'Etat aux opérateurs de l'Etat, aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale dans la continuité du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui vient d'être délibéré par le Conseil des ministres.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour vous nommera, en application de l'article LO 297 du code électoral, auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois à compter de ce jour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Pierre RAFFARIN

Les indispensables de la réforme budgétaire

Pour se tenir informé en temps réel

NOUVEAU

Le site extralolf

<https://www.extralolf.minefi.gouv.fr>

(identifiant : rb mot de passe : lolf)

Le site internet

www.minefi.gouv.fr/lolf

Pour tout savoir
sur la démarche de performance



> Le guide de la performance
(disponible à la Documentation
française : 6 €)

Pour découvrir les objectifs et
indicateurs des programmes



> Les avant-projets
annuels de
performances
(PLF pour 2005)

> Le cédérom
de présentation
du PLF pour 2005
dans la pré-
figuration LOLF

Pour décliner un programme
sur le terrain



> Le guide des BOP

Pour suivre l'actualité de la réforme



> La lettre de la réforme budgétaire
(abonnement à la version électronique
sur www.minefi.gouv.fr/lolf)

Pour toucher un public large



> Le dépliant "Pour une meilleure gestion
de l'État au bénéfice de tous"

Pour sensibiliser l'international



> La plaquette de présentation en anglais

Contact :
lolf@drb.finances.gouv.fr



**UN NOUVEAU CADRE
BUDGÉTAIRE POUR
RÉFORMER L'ÉTAT**

Disponibles sur internet