



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# Guide pratique de la LOLF

Édition actualisée - octobre 2007



MINISTÈRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

# Guide pratique de la LOLF

Édition actualisée - octobre 2007



# Préface



**Éric Woerth**

ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

DR

À l'été 2001, avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les parlementaires engageaient une transformation radicale de la gestion publique, en donnant une place accrue au Parlement dans le vote et le contrôle du budget et en mettant la performance au cœur de l'action de l'État.

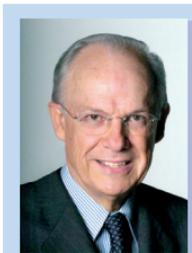
À l'été 2007, en adoptant la loi de règlement pour 2006, ils mettaient fin au premier cycle budgétaire et comptable « en mode LOLF » :

- ce cycle a commencé en 2005 avec la préparation des premiers rapports annuels de performances et du premier budget 2006 au format LOLF ;
- il s'est poursuivi en 2006, avec la mise en place du nouveau système comptable de l'État, et l'exécution du budget selon les nouvelles règles de gestion édictées par la LOLF ;
- il s'est achevé en 2007 avec la première certification des comptes de l'État, la présentation des premiers rapports annuels de performances au Parlement, et enfin l'adoption à l'été de la loi de règlement pour 2006.

Ce vote ne constitue pas pour autant le point d'achèvement de la réforme. Les premiers résultats sont tangibles, mais il reste beaucoup à faire pour rendre notre État encore plus transparent et plus efficace, pour répondre aux exigences de démocratie et de performance de l'action publique qui sont au cœur de la logique de la LOLF.

Désormais inscrite dans la réalité économique et administrative, la LOLF est sans conteste une rupture, qui impulse un mouvement durable d'amélioration de la gestion publique.

L'objet de cette nouvelle édition du « guide pratique de la LOLF » est de rappeler l'ambition et les modalités de cette réforme de grande ampleur, de revenir, de façon claire et concise, sur ses fondamentaux, sur les principales étapes de sa mise en œuvre, et d'en montrer concrètement les premiers apports.



DR



DR

par **Alain Lambert**,  
ancien ministre, sénateur de l'Orne  
et **Didier Migaud**,  
président de la commission des  
Finances de l'Assemblée nationale,  
député de l'Isère

Avec la première certification des comptes de l'État par la Cour des comptes et l'examen des rapports annuels de performances par le Parlement à l'occasion de la discussion du projet de loi de règlement pour 2006, la LOLF est désormais totalement entrée en application.

Toujours vigilants sur les modalités d'application de cette réforme, nous avons remis au Premier ministre un second rapport sur la mise en œuvre de la LOLF en octobre 2006, dans lequel nous faisons un certain nombre de constats et de recommandations.

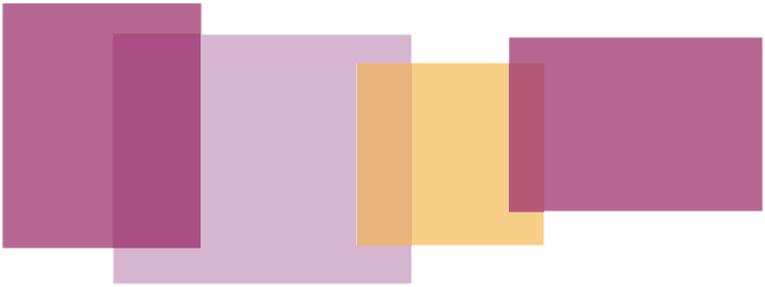
Parmi les constats, le plus préoccupant est celui de la persistance des « vieux » réflexes gestionnaires qui entravent le plein et entier épanouissement de la logique de la LOLF et conduisent à la centralisation des décisions de gestion ainsi qu'à la création d'une « bureaucratie lolfienne ».

Mais ces constats, parfois sévères, ne doivent pas conduire à faire de la LOLF le bouc émissaire de toutes les difficultés budgétaires ou de gestion subies par les gestionnaires et *in fine* par les usagers du service public. Souvent, la LOLF opère comme un révélateur des dysfonctionnements qu'elle met à jour. Il convient donc de ne pas confondre le thermomètre avec la maladie.

Parmi les recommandations que nous avons formulées, certaines sont essentielles : la simplicité doit être accrue dans la cartographie des BOP et des UO, comme dans les indicateurs et dans le suivi de la dépense ; l'autonomie et la liberté du gestionnaire de BOP doivent être réelles ; la dimension pluriannuelle des décisions budgétaires doit être renforcée. Enfin, le chantier informatique et celui de la gestion des ressources humaines constituent les deux principaux défis à l'avenir : ils devront compléter et prolonger la LOLF.

La vertu du présent guide pratique est de permettre à chaque gestionnaire de s'imprégner de la logique et de l'esprit de la LOLF afin de bien maîtriser ses outils et de les utiliser conformément à l'intention du législateur organique, qu'il convient de ne jamais perdre de vue ni dénaturer.

# sommaire



Partie 1 2007 : LA FIN DU PREMIER CYCLE  
BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE EN MODE LOLF



Partie 2 LES FONDAMENTAUX DE LA LOLF



Partie 3 LA NOUVELLE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE



Partie 4 LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

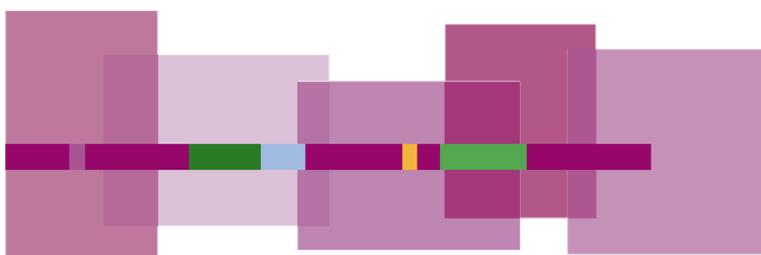


Partie 5 LES MOTS CLÉS DE LA LOLF



Partie 1

# 2007 : la fin du premier cycle budgétaire et comptable en mode LOLF



2006 s'est achevée par la présentation du second projet loi de finances en mode LOLF et la remise du rapport des parlementaires Didier Migaud et Alain Lambert sur la mise en œuvre de la LOLF.

2007 est une année particulière du point de vue de la nouvelle constitution budgétaire.

Elle a vu, avec l'adoption de la loi de règlement et la présentation des premiers rapports annuels de performances, la clôture du premier cycle budgétaire en mode LOLF.

Elle a vu également la présentation des comptes de l'État 2006 établis selon le nouveau référentiel comptable. Ces comptes considérablement enrichis ont, comme l'a prévu le législateur, été soumis pour la première fois à la Cour des comptes, qui les a certifiés avec quelques réserves.

Enfin, le débat d'orientation budgétaire qui s'est tenu en juillet 2007 au Parlement a permis au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique de présenter la stratégie de finances publiques du Gouvernement qui s'appuiera sur la dynamique créée par la LOLF, mais aussi sur de nouveaux leviers, notamment la révision générale des politiques publiques, une démarche inédite par son pilotage, son exhaustivité et son ambition. Et, pour la première fois cette année, en lieu et place des lettres plafonds que reçoivent traditionnellement les ministres, c'est à l'occasion d'un séminaire gouvernemental qu'ont été finalisés les arbitrages budgétaires.

août

septembre 2006

octobre

novembre

## La loi de finances pour 2007 et l'approfondissement de la réforme budgétaire

### Une cartographie des missions et des programmes affinée

En 2007, le budget de l'État comporte 48 missions contre 49 en 2006 et 168 programmes contre 160 en 2006.

### Une amélioration du volet performance

Résultat du travail entrepris avec chaque ministère, le nombre d'objectifs diminue de 8 % par rapport à 2006 à 634 objectifs ; le nombre d'indicateurs diminue dans la même proportion pour s'élever à 1295 pour l'ensemble du budget (1173 pour le budget général) ; le taux de documentation des indicateurs continue à progresser de 66 % dans le PLF 2005 à 92 % dans le PLF 2007. Les objectifs et indicateurs entre les trois axes de la performance ont rééquilibrés.

### Des principes étendus aux opérateurs de l'État

Environ 770 opérateurs participent, sous le contrôle de l'État, à la conduite des politiques publiques. L'opérateur au sens de la LOLF se définit comme une entité dotée de la personnalité morale, contrôlée par l'État au travers de ses organes de direction ou parce que le financement de l'État y est majoritaire et mettant en œuvre des politiques publiques.

Pour la première fois, suite à la demande du Parlement, un document d'information budgétaire (« jaune ») sur les opérateurs de l'État est présenté en annexe au PLF 2007.

Les règles relatives à l'élaboration des budgets des opérateurs, prenant en compte les changements introduits par la LOLF, s'appliquent désormais à tous les opérateurs de l'État quel que soit leur statut juridique (établissements publics administratifs, industriels et commerciaux, scientifiques et techniques, groupements d'intérêts publics, etc.). En 2007, la consolidation des comptes de l'État identifie et valorise désormais les biens immobiliers de l'État utilisés par 250 opérateurs.

## Le rapport de la mission « Lambert - Migaud »

Le 31 octobre 2006, Alain Lambert et Didier Migaud ont remis leur second rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Selon les deux parlementaires, la LOLF est un levier pour accélérer la réforme de l'État. Ils évoquent de nombreuses pistes, comme l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient, les conditions d'une bonne interaction entre la LOLF et la réforme des services déconcentrés de l'État ou encore l'utilisation du contrat comme instrument des réformes administratives.

Ils relèvent néanmoins que les premiers mois de mise en œuvre de la LOLF ont été marqués par certaines difficultés. Ils préconisent donc la simplification de la gestion en mode LOLF, par exemple en anticipant le calendrier de préparation des budgets, en simplifiant les mécanismes de la dépense et en réduisant le nombre de budgets opérationnels de programmes (BOP) et d'indicateurs de performance.

### Un pilotage pluriannuel et global des finances publiques

Selon le rapport, toutes les conditions ne sont pas encore réunies pour permettre une bonne mise en œuvre de la LOLF, notamment parce que les responsables de programme ne sont pas tous devenus les véritables pilotes des crédits, des emplois et de la performance. Ils appellent donc les responsables de programme à repenser leurs relations avec les directions chargées des affaires financières ou de la gestion des ressources humaines, ainsi qu'avec les cabinets des ministres. Il leur paraît de même souhaitable que les managers locaux aient la capacité de gérer un vrai budget global, pour chaque politique publique qui leur est confiée.

Mais faire vivre l'esprit de la LOLF suppose d'aller plus loin. Leur rapport formule à cet égard plusieurs recommandations fortes : en particulier, le pilotage des finances publiques doit se placer dans une perspective à la fois pluriannuelle et plus globale, avec un rapprochement entre les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale ; le Parlement doit mieux débattre des objectifs et des indicateurs et créer en son sein un organe de contrôle présidé par un membre de l'opposition.

avril

mai 2007

juin

juillet

août

## Première certification des comptes de l'État

L'article 27 de la LOLF énonce le principe fondateur selon lequel « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Afin de s'en assurer, le législateur a prévu, comme pour les entreprises, de soumettre chaque année les comptes de l'État au processus de certification par la Cour des comptes.

Le premier exercice de certification des comptes a été mené au printemps 2007 sur les comptes de l'État de l'exercice 2006. La Cour des comptes a rendu le 29 mai 2007 pour la première fois son opinion dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État. Il s'agit d'une étape importante dans la modernisation des comptes de l'État. Cette opinion positive valorise l'ensemble des efforts accomplis ces dernières années par l'ensemble des services de l'État pour produire des comptes transparents et fiables.

La Cour des comptes a certifié les comptes 2006 avec 13 réserves qui concernent certaines difficultés rencontrées par la Cour dans l'exercice de ses diligences et des incertitudes ou des différences d'appréciation sur les méthodes comptables retenues par l'État ou leur mode d'application.

Cette certification place la France au premier plan des réformes comptables menées dans le monde aux côtés du Royaume-Uni et de l'Australie dont les comptes sont aussi certifiés avec réserve. Parmi les quelques États qui mènent une réforme comptable, seuls le Canada et la Nouvelle-Zélande ont vu leurs comptes certifiés sans réserve.

*Par application des normes d'audit, le certificateur peut émettre quatre types d'opinion :*

- *certification sans réserve: il ne subsiste aucun désaccord ou les désaccords relevés ne sont pas significatifs à l'issue des vérifications effectuées; le certificateur n'a pas été limité dans ses vérifications;*
- *certification avec réserves: le certificateur a identifié des limitations ou désaccords, mais ceux-ci ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'émettre une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes;*
- *impossibilité de certifier: le certificateur indique que les limitations ou désaccords identifiés sont suffisamment importants pour l'empêcher d'émettre une opinion;*
- *refus de certification: dans ce cas, les limitations et désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de l'État.*

mai

juin 2007

juillet

août

## Le premier projet de loi de règlement en mode LOLF

La loi de règlement 2006 est la première à être présentée en application de la LOLF et clôt le premier exercice budgétaire en mode LOLF. Examinée au cours de l'année qui suit l'exécution du budget, elle permet de s'assurer de la sincérité des évaluations de la loi de finances initiale et d'apprécier la qualité d'une gestion et d'une politique des finances publiques.

La mise en œuvre de la nouvelle constitution budgétaire a conduit à revaloriser la loi de règlement déposée et examinée avant le débat d'orientation budgétaire, appelée à devenir le « moment de vérité budgétaire » en comparant les données prévisionnelles de la loi de finances initiale et les résultats atteints en loi de règlement. Plusieurs innovations majeures ont ainsi été introduites par la LOLF, notamment l'enrichissement du volet comptable et la présentation, pour la première fois, des rapports annuels de performances et, enfin, l'instauration du principe de « chaînage vertueux » (art. 41) qui lie la discussion de la loi de règlement et du projet de loi de finances afin de créer un véritable « cycle de la performance ». C'est dans cet esprit que le projet de loi de règlement aura à compter de l'an prochain, sur suggestion du Sénat, un nouvel intitulé qui reflètera sa double nature comptable et budgétaire : « projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 ».

### 2006 : premiers comptes de l'État en mode LOLF, premiers RAP

La LOLF a introduit une réforme majeure des comptes, établis désormais selon le nouveau référentiel comptable qui s'inspire très largement de la pratique des entreprises. Les comptes sont désormais plus complets, plus lisibles et permettent à l'État de mieux rendre compte de son action.

Par ailleurs, les rapports annuels de performances, nouvelles annexes de la loi de règlement, présentent les résultats des administrations au regard des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances. (En savoir plus : page 31)

### Les rapports de la Cour des comptes

Par ailleurs, l'article 58 de la LOLF élargit et précise les concours que la Cour des comptes doit apporter au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Notamment, le dépôt d'un **rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution budgétaire de l'exercice antérieur et aux comptes associés**, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits.

## Les premiers rapports annuels de performances (RAP)

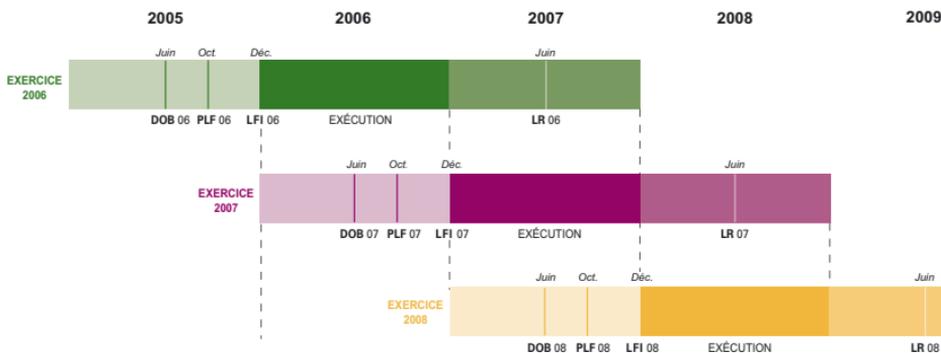
Pour la première fois, les rapports annuels de performances 2006 établis pour chaque programme figurent parmi les annexes du projet de loi de règlement 2006 ainsi que le prévoit la LOLF. Ce nouvel exercice vient clore le premier cycle budgétaire en mode LOLF, de la prévision à la réalisation des résultats.

Les rapports annuels de performances (RAP) rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) accompagnant le projet de loi de finances pour 2006, tant en termes d'exécution des crédits que de compte rendu en matière de performance, d'activité des opérateurs de l'État et d'analyse des coûts et des charges. En cela, les RAP sont les pendants des PAP. Ils sont d'ailleurs présentés selon une structure identique, afin de faciliter les comparaisons.

### RAP 2006 et PAP 2008 : le chaînage vertueux

Les RAP prennent donc une place nouvelle dans la discussion et le contrôle budgétaires. La loi de règlement permet désormais un débat documenté sur l'efficacité réelle de la dépense publique, en comparant les données prévisionnelles de la loi de finances initiale et les résultats atteints.

Le principe du « chaînage vertueux » inscrit à l'art. 41 de la LOLF lie la discussion de la loi de règlement et du projet de loi de finances (PLF) afin de permettre aux parlementaires et aux acteurs du pilotage des finances de l'État de tirer les conséquences des résultats observés pour l'année à venir en créant ainsi un véritable « cycle de la performance ». L'examen des RAP permet à chaque responsable de programme de nourrir sa réflexion pour l'élaboration des PAP annexés au PLF et de proposer, le cas échéant, des mesures correctrices, une révision des leviers d'action, l'amélioration ou la simplification de certains indicateurs, etc.



juin

juillet 2007

août

septembre

## Le débat d'orientation budgétaire

Afin de tracer les perspectives d'avenir de nos finances publiques, pour la deuxième année consécutive, le traditionnel débat d'orientation budgétaire (DOB) qui a débuté le 16 juillet 2007 à l'Assemblée nationale puis s'est poursuivi au Sénat le 24 juillet 2007 a porté sur la stratégie d'ensemble des finances publiques avec un focus particulier à la fois sur les finances de l'État et sur les finances de la Sécurité sociale.

Ce débat est cette année d'autant plus stratégique et déterminant qu'il est présenté par le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. La création de ce nouveau ministère, désormais responsable de l'ensemble des comptes publics – en particulier État et Sécurité sociale – incarne en effet la volonté du Gouvernement de progresser vers une vision globale et un assainissement durable de nos finances publiques.

### Les grandes lignes du budget 2008

À cette occasion, le ministre du Budget a notamment présenté les grandes lignes du projet de budget pour 2008 et plus globalement la stratégie de finances publiques du Gouvernement avec un engagement qui repose sur deux piliers : des mesures fiscales ambitieuses, pour créer le choc de confiance nécessaire à la relance de la croissance et une maîtrise sans précédent des dépenses publiques. À cet égard, tous les moyens seront mis en œuvre. À commencer par les nouveaux outils créés par la LOLF, notamment les rapports annuels de performances qui sont de précieuses sources d'information sur l'efficacité de la dépense.

**Le pilotage de la dépense publique sera également renforcé** ; dès le projet de loi de finances 2008, le périmètre de la norme de dépense est élargi, pour inclure notamment les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et les affectations de recettes aux organismes liés à l'État.

Le ministre du Budget a par ailleurs réaffirmé l'engagement d'un retour à l'équilibre des comptes publics et d'une dette inférieure à 60 points de PIB au plus tard en 2012.

Enfin, le Gouvernement a proposé au Parlement une évolution de la nomenclature des missions et des programmes, qui reflétera, dans la maquette du PLF 2008, les choix stratégiques opérés au moment de la constitution du Gouvernement.

juin

juillet 2007

août

septembre

## La révision générale des politiques publiques

Le Premier ministre a lancé officiellement le 10 juillet 2007, en présence d'Éric Wœrth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, le chantier de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a pour ambition de remettre à plat, « sans tabou ni *a priori* » l'ensemble des missions de l'État, pour dépenser mieux tout en améliorant la qualité de service à la collectivité.

La RGPP est à la fois une nouvelle façon de réformer l'État et la clé de voûte de notre stratégie de finances publiques qui vise à revenir, dès 2010 si la croissance le permet et au plus tard en 2012, à un solde public équilibré. Le Gouvernement s'appuiera naturellement sur la dynamique créée par la LOLF. La RGPP passe par un examen de l'appareil productif de l'État et une analyse des politiques d'intervention. Elle devra identifier les réformes à même de réduire les dépenses, en maintenant l'efficacité des politiques publiques et en assurant l'amélioration de la qualité de service pour les citoyens. Elle devra donc permettre de dégager des marges de manœuvre sur les dépenses les moins utiles et les moins efficaces.

Les travaux déboucheront, au printemps 2008, sur des propositions de réformes et une refondation des politiques publiques visant à une meilleure adéquation des objectifs et des moyens et sur une trajectoire budgétaire pluriannuelle.

Les trois grands principes de la RGPP sont :

- adapter les politiques publiques aux besoins des citoyens ;
- valoriser le potentiel humain de l'administration ;
- dégager des marges de manœuvre pour financer les priorités.

### Le calendrier de la RGPP

- **10 juillet 2007** : démarrage des travaux des équipes d'audit, par une mobilisation des décideurs administratifs, en présence du Premier ministre.
- **juillet – novembre 2007** : première phase des travaux des équipes d'audit, en partenariat avec les ministères.
- **novembre 2007** : première réunion du Conseil de la modernisation des politiques publiques : examen des scénarios de transformation des politiques publiques et premières orientations.
- **novembre 2007 – mars 2008** : approfondissement des travaux des équipes d'audit sur la base de ces orientations.
- **mai 2008** : seconde réunion du Conseil de la modernisation des politiques publiques : adoption des principales décisions de réorganisation à mettre en œuvre sur la période 2009-2011.

## Le séminaire gouvernemental du 31 juillet : une évolution de la procédure budgétaire

Cette année, les ministres n'ont pas reçu les traditionnelles lettres plafonds. En lieu et place, le Gouvernement s'est réuni en séminaire le 31 juillet pour finaliser les arbitrages budgétaires en vue du PLF 2008.

Ce séminaire, une première dans la procédure d'élaboration du budget, se veut l'expression d'une responsabilité collective : il a permis au Premier ministre et au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique de finaliser les orientations du projet de budget 2008 en présence de l'ensemble des membres du Gouvernement.

### Le relevé de décision du séminaire fixe les autorisations de crédits

Sur la base d'un relevé de décision adressé à chaque ministre à l'issue du séminaire, précisant pour chacun les autorisations de crédits allouées pour 2008, les directeurs financiers des ministères et la direction du Budget ont tenu début août des réunions de répartition, qui leur ont permis de déterminer la répartition fine de ces crédits par action de politique publique.

Au-delà de cette innovation en 2007, la procédure budgétaire devrait à nouveau connaître de nouvelles évolutions. La révision générale des politiques publiques devrait s'accompagner d'une évolution en profondeur de la gouvernance budgétaire. Une programmation pluriannuelle des finances de l'État sera en effet préparée dès 2008 en vue du projet de loi de finances pour 2009.

François Fillon  
et Éric Wœrth  
à la conférence  
de presse à l'issue  
du séminaire

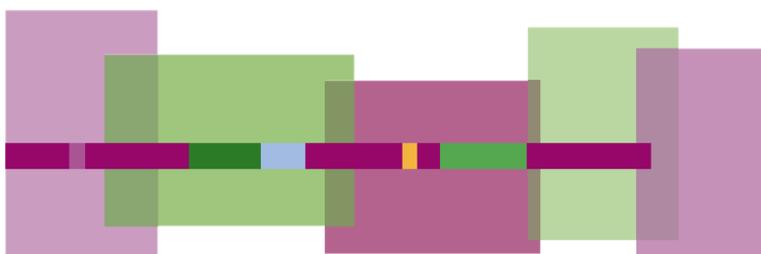


crédit photo : Pierre Chabaud – Matignon

## Partie 2

# Les fondamentaux de la LOLF

La genèse de la LOLF	18
Un budget plus lisible présenté par politiques publiques	20
Un budget plus transparent et plus complet	24
Le nouveau visage des comptes de l'État : le comptes général de l'État 2006	27
Des documents budgétaires améliorés	30
Un budget axé sur la performance avec de nouvelles souplesses de gestion	32



## **Un nouveau cadre budgétaire pour une meilleure lisibilité et une orientation vers la performance**

Promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001, la LOLF rénove des règles budgétaires et comptables datant de 1959. Après quatre années de travaux pour sa mise en œuvre pratique, elle entre pleinement en application le 1<sup>er</sup> janvier 2006. La loi de finances pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon ce nouveau cadre budgétaire.

La LOLF réforme en profondeur le budget grâce à des lois de finances plus lisibles et plus transparentes. En développant une culture de résultats, la LOLF permet aussi de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : citoyens, usagers, contribuables et agents de l'État.

## La genèse de la LOLF

La réflexion engagée au Parlement, à la fin des années 1990, autour de l'efficacité de la dépense publique et du rôle des assemblées en matière budgétaire, a fait naître un consensus politique sur la nécessité de moderniser les règles de la gestion budgétaire et comptable. Le vote de la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF –, le 1<sup>er</sup> août 2001, donne quatre années aux administrations pour se préparer à ce nouveau cadre.

### Des règles budgétaires et comptables datant de 1959

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006, les compétences du Gouvernement et du Parlement sur la préparation, le vote et l'exécution du budget de l'État étaient régies par **l'ordonnance organique du 2 janvier 1959**. Il s'agissait d'un **texte fondateur qui apportait un cadre global à la procédure budgétaire** dans le contexte du parlementarisme rationalisé de la V<sup>e</sup> République.

Cependant, depuis 1959, l'environnement politique, institutionnel et européen, comme le nécessaire rôle du Parlement en matière budgétaire et financière ont largement évolué.

Les principaux pays de l'OCDE ainsi que nos grands voisins européens évoluaient également dans un mouvement de réforme budgétaire.

**Trente-six propositions de loi ont été déposées en 40 ans pour modifier cette ordonnance organique, sans qu'aucune n'ait pu aboutir.**

### Un contexte favorable et un consensus politique exceptionnel

La LOLF est issue d'une **proposition de loi de l'Assemblée nationale déposée en juin 2000 ayant bénéficié d'un accord politique avec le Sénat et d'un consensus avec le Gouvernement**. Alain Lambert, sénateur et, alors, président de la commission des finances du Sénat et Didier Migaud, député et, alors, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale ont été les principaux acteurs de ce travail au Parlement.

Le texte de la loi organique a été discuté entre le 7 février et le 28 juin 2001 et validé par le Conseil constitutionnel le 25 juillet 2001. La LOLF a été promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001 pour entrer pleinement en application le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

### Un nouveau cadre budgétaire après quatre ans d'intense préparation

**La mise en œuvre pratique de la LOLF aura duré quatre années.** La loi de finances pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire.

**Florence Parly**, alors secrétaire d'État au Budget, lors de l'adoption définitive de la LOLF, le 21 juin 2001, à l'Assemblée nationale :

« *Que de chemin parcouru ! [...] Vous avez su faire preuve de sérieux, de respect mutuel et surtout d'un sens de l'État et de l'intérêt général qui honore toute la représentation nationale.* »

**Didier Migaud**, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 21 juin 2001 à l'Assemblée nationale :

« *Le travail mené en commun entre les deux assemblées et le Gouvernement a été exemplaire.* »

**Alain Lambert**, alors président de la commission des finances du Sénat, avant le vote définitif au Sénat, le 28 juin 2001 :

« *En ce dernier jour de la session s'écrira une page nouvelle de l'histoire budgétaire de la V<sup>e</sup> République. [...] C'est un moment d'exception, c'est un moment d'excellence, c'est un acte majeur de maturité démocratique.* »

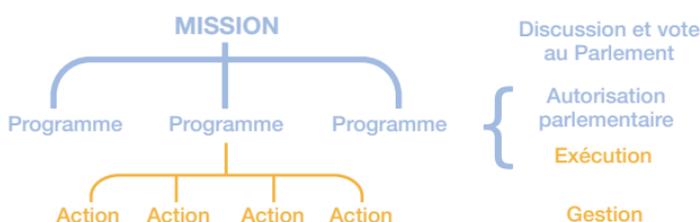


## Les dates clés de la réforme

- **1<sup>er</sup> août 2001** : promulgation de la LOLF
- **17 juin 2002** : création d'un ministère délégué au Budget et à la Réforme budgétaire
- **10 mars 2003** : création de la direction de la Réforme budgétaire au ministère chargé du Budget
- **21 janvier 2004** : présentation au Parlement de la première maquette du budget selon les principes de la LOLF avec une année d'avance sur le plan initial
- **22 septembre 2004** : présentation au Parlement, à titre indicatif, du projet de budget 2005 selon la LOLF
- **2 juin 2005** : rattachement du ministère de la Réforme de l'État à celui du Budget
- **5 juillet 2005** : présentation au Parlement du projet envisagé pour le budget 2006
- **12 juillet 2005** : promulgation de la loi organique modifiant la LOLF
- **30 décembre 2005** : suppression de la direction de la Réforme budgétaire
- **1<sup>er</sup> janvier 2006** : entrée en vigueur du premier budget voté selon les principes de la LOLF

## Un budget plus lisible présenté par politiques publiques

Dans le cadre de la LOLF, le budget n'est plus présenté par nature de dépenses (fonctionnement, investissement, intervention...) mais par politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice...) désormais appelées missions. Le Parlement et le citoyen sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique de l'État.



### La nouvelle architecture du budget de l'État

## Missions, programmes, actions : trois niveaux structurent le budget général

### 34 missions qui correspondent aux grandes politiques de l'État

**Le Parlement vote le budget par mission.** Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. **Elle regroupe des programmes.** Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.

### 132 programmes ou dotations définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques

**Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire.** Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable, désigné par le ministre concerné.

**Le responsable de programme** peut modifier la répartition des crédits par action et par nature : c'est le principe de **fungibilité**. En effet, la répartition des crédits indiquée en annexe du projet de loi de finances n'est qu'indicative. **À chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus.**

### 601 actions qui précisent la destination des crédits

Découpage indicatif du programme, l'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits.

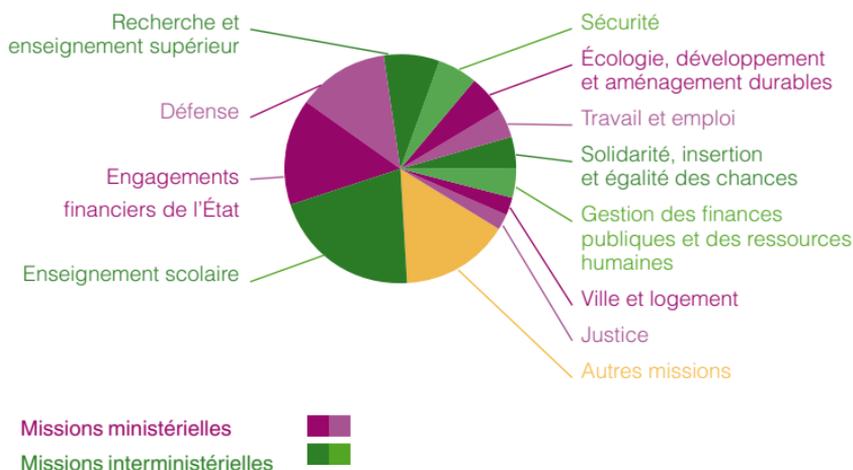
## Innovations 2007

De nombreux changements de périmètres ministériels ont été mis en œuvre dans le premier semestre de l'année 2007 à la suite de la nomination du nouveau Gouvernement et de la publication des décrets d'attribution.

Ces changements de périmètres ont suscité de nombreuses modifications de la maquette Missions-Programmes-Actions. En particulier :

- la création du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables a entraîné la fusion des anciennes missions « Transports » et « Écologie et développement durable » ainsi que l'intégration de plusieurs programmes placés précédemment sous l'autorité du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ;
- la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement a entraîné la création d'une nouvelle mission « Immigration, asile et intégration » constituée de deux programmes « Immigration et asile » et « Intégration et accès à la nationalité française » ;
- enfin, la distinction entre le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique a entraîné la création de deux nouvelles missions intitulées « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Pilotage de l'économie française ».

Au total dans le PLF 2008, le budget général comporte 10 missions interministérielles.



### Les principales missions du budget général de l'État

### Un vote distinguant autorisations d'engagement et crédits de paiement pour mieux suivre et mieux couvrir les engagements de l'État

Tous les **crédits**, quelle que soit la nature des dépenses concernées, **sont votés, d'une part, en autorisations d'engagement** (capacité d'engager juridiquement l'État) **et, d'autre part, en crédits de paiement** (volume de trésorerie nécessaire dans l'année, pour couvrir les engagements pris ou à prendre).

Ce décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement favorise une vision pluriannuelle de la dépense (couverture en CP d'engagements passés, ouverture d'AE ne donnant pas lieu à des paiements immédiats...).

### Une double présentation des crédits

Afin d'identifier au mieux l'utilisation des fonds publics, la LOLF prévoit une double présentation des crédits de chaque programme, **par destination** (par actions) et **par type de dépenses** (personnel, fonctionnement, investissement, intervention...).

De plus, dans chaque programme, **les types de dépenses sont classés par titre et, à l'intérieur des titres, par catégorie**. Cette ventilation des crédits est indicative sauf pour les dépenses de personnel, qui sont plafonnées, en vertu du principe de **fongibilité asymétrique**.

### Des dépenses de personnel plafonnées par programme

**Une attention particulière** est apportée aux dépenses de personnel car **elles représentent une part importante du budget de l'État** et de ses engagements à long terme :

- **elles intègrent tous les agents rémunérés par l'État, quel que soit leur statut**, qu'ils soient titulaires ou contractuels ;
- **elles retracent la totalité des coûts de chaque emploi** : rémunération principale, indemnités, cotisations sociales, y compris les cotisations au titre du financement des droits à pension et prestations sociales et allocations diverses.

### Des effectifs limités par ministère

**La loi de finances fixe un nombre maximum d'emplois par ministère.**

Ces plafonds d'emplois sont exprimés en ETPT (équivalent temps plein travaillé). Ils sont répartis dans chacun des programmes à titre indicatif. Ils font l'objet d'un vote unique.



## La nomenclature du budget de l'État

### TITRE 1 : Dotations des pouvoirs publics

### TITRE 2 : Dépenses de personnel

- rémunération d'activité
- cotisations et contributions sociales
- prestations sociales et allocations diverses

### TITRE 3 : Dépenses de fonctionnement

- dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel
- subventions pour charge de service public

### TITRE 4 : Charges de la dette de l'État

- intérêts de la dette financière négociable
- intérêts de la dette financière non négociable
- charges financières diverses

### TITRE 5 : Dépenses d'investissement

- dépenses pour immobilisations corporelles de l'État
- dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État

### TITRE 6 : Dépenses d'intervention

- transferts aux ménages
- transferts aux entreprises
- transferts aux collectivités territoriales
- transferts aux autres collectivités
- appels en garantie

### TITRE 7 : Dépenses d'opérations financières

- prêts et avances
- dotations en fonds propres
- dépenses de participations financières

# 2

Les fondamentaux de la LOLF

### Exemple : les crédits du programme Police nationale

#### présentation par type de dépenses

	Programme <b>Police nationale</b>	<b>Titre 2</b> Personnel	<b>Titre 3</b> Fonctionnement	<b>Titre 5</b> Investissement	<b>Titre 6</b> Intervention
présentation par destination (actions)	Ordre public et protection de la souveraineté				
	Sécurité et paix publiques				
	Sécurité routière				
	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux				
	Mission de police judiciaire et concours à la justice				
	Commandement, ressources humaines et logistique				

**FONGIBILITÉ**

▲  
ENVELOPPE GLOBALE

## Un budget plus transparent et plus complet

Pour permettre aux parlementaires et, à travers eux, aux citoyens d'avoir une vision plus précise et plus étayée de la dépense publique, la LOLF prévoit une présentation budgétaire totalement renouvelée.

### La dépense justifiée dès le premier euro

Avec la LOLF, la notion de « services votés » (dépenses reconduites quasi automatiquement d'une année sur l'autre) est abolie.

**Les administrations expliquent désormais dans leur PAP comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition, dès le premier euro.** Elles expliqueront la réalité de l'exécution dans leur RAP en fin d'exercice.

**Les crédits sont présentés avec une « justification au premier euro »** (JPE), qui est une explication des crédits demandés, par des déterminants physiques (nombre d'usagers, volume d'activité...) et financiers (coûts unitaires, masse salariale...).

Cette approche en base zéro oblige à un dialogue enrichi entre les gestionnaires et leurs tutelles sur les priorités et les besoins budgétaires de l'année.

### Innovations 2007

- *Clôture du premier cycle budgétaire en mode LOLF : les premiers rapports annuels de performances (RAP). Pour la première fois, les RAP 2006 ont été établis pour chaque programme et figurent parmi les annexes de la loi de règlement.*
- *Amélioration de la déclinaison de la performance, dans les PAP, avec un effort particulier porté sur la fonction de soutien, sur l'efficacité de la gestion des ressources humaines, de l'immobilier et de la bureautique ainsi que sur les opérateurs de l'État.*

## L'analyse du coût des actions

L'analyse du coût des politiques publiques consiste à apporter au Parlement **une information complémentaire sur les ressources effectivement mobilisées par le programme pour atteindre ses objectifs** (article 27 de la LOLF). Les dépenses des programmes et actions de soutien sont réparties par programme et action de politique publique. Il en est de même des actions concernant des services relevant de plusieurs programmes.

À cette fin, un schéma de déversement indique les liens entre les actions du programme et d'autres programmes pour rendre la destination effective de ces dépenses plus lisible. À partir des dépenses directes, une première ventilation est opérée entre les actions du même programme. Une seconde ventilation s'effectue entre les programmes de la même mission ou de missions différentes. Ces ventilations donnent **une évaluation des dépenses complètes** concourant à la mise en œuvre des politiques publiques.

La notion de dépense étant toutefois insuffisante pour donner une image fidèle de la situation financière de l'État, **les coûts complets** (assis sur les données de charges de la comptabilité générale) sont ensuite évalués et analysés. Ils intègrent le rattachement des opérations comptables à l'exercice, les variations de stocks, les dotations aux provisions...

## Le rattachement des opérateurs aux programmes

Les opérateurs de l'État mettent en œuvre certains volets des politiques publiques. Il s'agit essentiellement d'établissements publics (comme l'Agence nationale pour l'emploi, qui contribue au programme « Accès et retour à l'emploi », voire d'associations comme, en matière d'écologie, pour la surveillance de l'air.

Pour mesurer la contribution des opérateurs, ceux-ci sont intégrés dans les projets annuels de performances, qui détaillent :

- les missions de l'opérateur ;
- les actions du programme auquel il se rattache ;
- la nature des liens avec l'État (modalité de la tutelle, contrats d'objectifs...);
- les objectifs et indicateurs de l'opérateur ;
- la récapitulation et la justification des crédits du programme qui lui sont destinés ;
- la consolidation des emplois du programme avec ceux des opérateurs qui y contribuent.



### Les opérateurs de l'État

*Dans le PLF 2007, 772 opérateurs contribuaient à 76 programmes différents.*

## Le rattachement des dépenses fiscales aux programmes

L'État finance des politiques publiques par des mesures fiscales dérogatoires aux principes normaux du droit fiscal (exonérations, réductions ou crédits d'impôt...). Ces mesures dérogatoires sont appelées « dépenses fiscales ». Les 445 dépenses fiscales sur impôts d'État représentaient, dans les documents budgétaires associés au PLF 2007, un coût total supérieur à 60 Md€.

Dans le cadre de la LOLF, les dépenses fiscales sont désormais présentées dans les PAP des programmes auxquels elles concourent. Par exemple, la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement forestier est rattachée au programme « Forêt ». Elles sont aussi présentées et chiffrées dans le fascicule « Voies et moyens, tome 2 ».

Les dépenses fiscales recensées dans les fascicules budgétaires n'intègrent pas les « mesures nouvelles » du PLF déposé au Parlement (créations, suppressions, modifications de dépenses fiscales), mais seulement les mesures déjà votées.

De la même façon, les allègements applicables en matière d'impôts directs locaux sont rattachés aux programmes, à la condition qu'ils soient considérés comme dérogatoires et aient un impact direct sur les recettes de l'État. Ainsi, à l'instar du dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux (DIN), 39 « dépenses fiscales sur impôts locaux » compensées par l'État (par dégrèvement ou dotation) ont figuré pour la première fois dans les fascicules budgétaires 2007, pour un montant total de plus de 4,7 Md€.

Enfin, la notion de dépense fiscale doit être distinguée de celle de « remboursements et dégrèvements ». Si la plupart de ces derniers n'ont pas de rapport avec les dépenses fiscales, certains « remboursements et dégrèvements » constituent la partie retracée en comptabilité budgétaire des dépenses fiscales.

### À titre d'exemple, la dépense fiscale « Prime pour l'emploi », qui est un crédit d'impôt, se traduit :

- en partie, par une minoration des recettes d'impôt sur le revenu au regard de l'impôt qui aurait résulté de l'application de la norme fiscale. Cette minoration ne se matérialise par aucun versement effectif au contribuable ;
- pour le reste, s'agissant de la part de crédit d'impôt excédant l'impôt effectivement dû, par un remboursement en numéraire au profit du contribuable. Seul ce remboursement, à l'instar de l'ensemble des remboursements et dégrèvements sur impôts d'État, est imputé sur les recettes fiscales brutes de l'État ; le coût réel de la dépense fiscale pour l'État résulte cependant bien de la somme de ces deux composantes.

# Le nouveau visage des comptes de l'État : le compte général de l'État 2006

La LOLF a introduit une réforme majeure des comptes, établis désormais selon le nouveau référentiel comptable qui s'inspire très largement de la pratique des entreprises. 2006 marque une étape déterminante dans la modernisation de la comptabilité de l'État. Les comptes sont plus lisibles, ils proposent une meilleure évaluation du patrimoine et permettent à l'État de mieux rendre compte de son action.

## Une vision comptable élargie

L'article 27 de la LOLF introduit une comptabilité à trois dimensions pour l'État.

« L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

La comptabilité budgétaire se fonde sur le principe d'annualité et permet de suivre et de restituer les dépenses, au moment où elles sont payées et les recettes au moment où elles sont encaissées.

Elle offre une vision de « caisse », qui ne permet pas de mesurer les investissements, les amortissements, les provisions, les stocks... L'approche patrimoniale des comptes de l'État portée par le compte général de l'État 2006 (CGE) complète la vision budgétaire ; il est emblématique de la performance de la gestion publique : valeur ajoutée, contrôle, efficacité.

## Contrôle

Les comptes de l'État ont été largement enrichis, notamment en ce qui concerne les engagements hors bilan, les actifs et les passifs. La constitution du CGE s'est aussi accompagnée d'un renforcement du contrôle interne et a permis de développer l'analyse des risques au sein des ministères.

Le CGE permet ainsi d'améliorer la gouvernance au sein de l'État et de favoriser le contrôle du Parlement sur les comptes publics.

## Valeur ajoutée

Le CGE recense et valorise ce que l'État contrôle (immeubles, routes, stocks...) et ce qu'il doit ou ce qu'il peut être amené à payer dans le futur.

En offrant ainsi une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État, le CGE constitue un instrument essentiel de pilotage opérationnel des finances publiques, à forte valeur ajoutée pour le Parlement, les ministères, les citoyens.

## Efficacité

Grâce notamment au recensement du parc immobilier ou des stocks, le CGE offre une meilleure connaissance du patrimoine et favorise le développement d'une démarche gestionnaire active.

En introduisant les notions de provisions et de charges à payer, le CGE responsabilise le gestionnaire sur les coûts et les risques à moyen terme associés à ses actions et offre une vision prospective de l'activité et des finances de l'État. Le CGE participe à l'amélioration de la gestion publique.

## Les nouveaux états financiers de l'État

Le compte général de l'État (CGE) a remplacé, à compter de l'exercice 2006, le compte général de l'administration des finances (CGAF).

La LOLF prévoit l'établissement de ce CGE selon un nouveau référentiel comptable qui s'inspire très largement des pratiques des entreprises et des référentiels publics internationaux tout en tenant compte des spécificités de l'État.

Son nouveau format permet une lecture claire et concise des comptes de l'État. La réforme comptable a en effet enrichi et rendu plus explicites les informations financières. Un important travail a été fourni dans la production d'informations comparatives, la présentation de tableaux synthétiques et la production d'explications en annexe. Ainsi, le CGE fait des états financiers de l'État une source d'information financière essentielle pour Parlement, les gestionnaires publics et les citoyens.

Le CGE est composé de quatre éléments : le bilan de l'État, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et les annexes.

Le bilan de l'État est un tableau de situation nette qui présente la différence entre l'actif et le passif. L'actif recense et valorise les éléments du patrimoine de l'État ; le passif recense et valorise les engagements de l'État à l'égard de tiers externes. Le bilan de l'État présente de nouvelles informations ou

## Les chiffres clés du bilan 2006 (en millions d'euros)

ACTIF	01/01/06	31/12/06	PASSIF	01/01/06	31/12/06
<b>ACTIF IMMOBILISÉ</b>			<b>DETTES FINANCIÈRES</b>		
<i>Immobilisations incorporelles</i>				897 735	893 937
25 638		25 511			
<i>Immobilisations corporelles</i>			<b>DETTES NON FINANCIÈRES</b>		
292 166		232 051	<i>(hors trésorerie)</i>	77 970	92 758
<i>Immobilisations financières</i>			<b>PROVISION POUR RISQUES ET CHARGES</b>		
158 510		167 930		46 923	50 079
<b>TOTAL ACTIF IMMOBILISÉ</b>			<b>AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)</b>		
476 314		425 492		12 192	13 594
<b>ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)</b>			<b>TRÉSORERIE (déposée par les tiers)</b>		
<i>Stocks</i>	32 338	32 229		63 181	69 289
<i>Créances</i>	49 525	54 949	<b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>		
<i>Charges constatées d'avance</i>	66	50		14 443	11 503
<b>TOTAL ACTIF CIRCULANT</b>			<b>TOTAL PASSIF (II)</b>		
<i>(hors trésorerie)</i>	81 929	87 228		1 112 443	1 131 159
<b>TRÉSORERIE</b>	42 223	17 099			
<b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>			<b>SITUATION NETTE (III = I-II)</b>		
	10 740	8 197		- 501 238	- 593 144
<b>TOTAL ACTIF (I)</b>					
	611 206	538 015			

complète certains éléments existants afin de répondre aux exigences des nouvelles normes de l'État : immobilisations corporelles, stocks, charges à payer, provisions...

Le compte de résultat de l'État est constitué de trois tableaux qui représentent la totalité des charges et des produits de l'exercice comptable : charges nettes, produits régaliens et détermination du solde des opérations de l'exercice.

Le tableau des flux de trésorerie présente les entrées et les sorties de trésorerie qui sont classées en trois catégories : les flux de trésorerie liés à l'activité, les flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement, les flux de trésorerie liés aux opérations de financement.

L'annexe donne les informations utiles à la compréhension et à l'utilisation des états financiers de l'État. Elle comprend notamment l'explicitation et le chiffrage des engagements hors bilan. On y trouve par exemple l'évaluation des engagements de retraite des fonctionnaires ainsi que les besoins de financement des régimes spéciaux subventionnés par l'État. L'annexe participe à la diffusion d'une information transparente sur la situation financière de l'État.

## Les bénéfices de cette nouvelle information

### Le CGE pour les parlementaires et les citoyens

Les nouveaux états financiers, établis en comptabilité générale, éclairent l'analyse des documents budgétaires qui sont soumis lors des discussions du budget, notamment en fournissant une meilleure connaissance de la situation financière et patrimoniale de l'État.

De plus, préalable indispensable pour apprécier le coût des politiques, le CGE fournit une information financière essentielle en complément des rapports annuels de performances (RAP) qui sont transmis au Parlement. Intégrés au projet de loi de règlement, ces documents sont désormais essentiels pour l'examen du projet de loi de finances.

### Le CGE pour les ministères

Les nouveaux états financiers, en retraçant finement les charges rattachées à un exercice, donnent une meilleure connaissance des coûts des politiques publiques.

Ils constituent une aide dans les choix de gestion ; grâce aux inventaires entrepris, les ministères ont par exemple une meilleure connaissance de leur parc immobilier, des stocks ou des litiges et des travaux.

### Le CGE, instrument au service du pilotage opérationnel de l'État

Le CGE donne une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État et favorise ainsi une gestion active du patrimoine, permet un meilleur contrôle des comptes et une évaluation plus fiable des marges de manœuvre de l'État. Nouvel instrument de pilotage opérationnel, il participe à la modernisation de la gestion publique.

## Des documents budgétaires améliorés

### Au moment du débat d'orientation budgétaire (juin de l'année n-1)

- Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présente la stratégie pluriannuelle des finances publiques et la liste des missions, des programmes et des objectifs et indicateurs de performance envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

### Avec le projet de loi de finances (octobre de l'année n-1)

- **Le rapport sur les prélèvements obligatoires** retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution. Il peut donner l'occasion d'un débat approfondi à l'ouverture de la session, avant l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.
- **Les projets annuels de performances (PAP)** liés à chaque programme ont remplacé les anciens « bleus » budgétaires. Les PAP des différents programmes d'une mission sont regroupés au sein d'un même fascicule. Au-delà de la présentation des crédits par action, ils intègrent des volets relatifs à la performance, à l'analyse des coûts et aux opérateurs dépendant du programme.
- **Le rapport économique, social et financier** donne désormais les perspectives d'évolution sur quatre ans des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques au regard des engagements européens.
- **Avec le projet de loi de finances**, le Gouvernement doit informer les parlementaires sur les mesures de maîtrise de la dépense qu'il a prévues pour ne pas dépasser le plafond voté par le Parlement. Il indique ainsi le pourcentage des crédits qui constitueront la réserve de précaution.
- **Les documents de politique transversale (DPT) et les jaunes budgétaires** sont des annexes informatives présentant une vision d'ensemble des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes (« inclusion sociale », « sécurité routière ») ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques (« relations financières avec l'Union européenne », « dotations de l'État aux collectivités territoriales »).

### Avec le projet de loi de règlement (juin de l'année n+1)

- **Les rapports annuels de performances (RAP)** sont les pendants des PAP et permettent de comparer prévision et exécution non seulement en termes budgétaires mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts complets réels.
- **Le rapport de la Cour des comptes**, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, analyse en particulier, par mission et par programme, l'exécution des crédits.

## Les rapports annuels de performances (RAP)

Annexes du projet de loi de règlement, les rapports annuels de performances rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) accompagnant la loi de finances, tant en termes d'exécution des crédits que des comptes rendus en matière de performance, d'activité des opérateurs de l'État et d'analyse des coûts et des charges. Ils expriment notamment les résultats comparés aux objectifs figurant dans les PAP annexés au projet de loi de finances du même exercice.

En cela, les RAP sont les pendants des PAP. Ils sont d'ailleurs présentés selon une structure identique, afin de faciliter les comparaisons en faisant apparaître pour chaque sujet les écarts de l'exécution à la prévision et à l'exécution précédente :

- un bilan stratégique signé du responsable de programme ;
- un rappel de la présentation du programme ;
- pour chaque objectif, les résultats attendus et obtenus des indicateurs et une analyse des résultats ;
- la justification au premier euro, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées ;
- une présentation des réalisations effectives des principaux opérateurs de l'État et des emplois effectivement rémunérés ;
- une analyse des dépenses complètes et des coûts complets du programme et de ses actions.

### Extrait d'un rapport annuel de performances 2006

54	PLR 2006
<b>Sécurité routière</b>	
Programme n° 207   RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	
<b>BILAN STRATÉGIQUE DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES</b>	
<p>Rémy HEITZ *</p> <p>Directeur de la sécurité et de la circulation routières</p> <p>Responsable du programme n° 207 : Sécurité routière</p> <p>(*) Cécile PETIT, premier avocat à la Cour de Cassation et membre du Conseil Supérieur   conseil des ministres déléguée interministérielle à la sécurité routière et directrice de l'Transport, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer. Elle succède à Rémy Heitz.</p> <p>Pour l'année 2006, le bilan provisoire de l'insécurité routière pour la Fr corporels, 4 703 personnes tuées et 102 291 blessés dont 41 298 bles 2005, des baisses de 3,9 % pour le nombre d'accidents corporels, 11 pour le nombre total de blessés et une hausse de 3,7 % pour le n entière, incluant les départements d'outre-mer, l'évaluation est de 4 9f</p> <p>En 2006, seul le mois de décembre a enregistré une augmentatio autres mois on a constaté une diminution de ce nombre, la plus faible (-23,2 %) et en juillet (- 22,2 %). A l'exception d'avril, les baisses so 12 % mais pour les trois mois suivants elles sont beaucoup plus mor</p> <p>Depuis 2002, sous l'impulsion du Président de la République, en c de 40 %, le nombre de blessés de 30 %. Sur la période, 9 000 vies La France était en 2001 la lanterne rouge en Europe. Elle est a routière : au cours des cinq dernières années, elle a accompli à ell diminution du nombre de victimes de la route.</p>	



## Un budget axé sur la performance, avec de nouvelles souplesses de gestion

L'un des enjeux majeurs de la réforme de la gestion publique est de faire passer l'État d'une culture de moyens à une culture de résultats, afin que chaque euro dépensé soit plus utile et plus efficace. La performance, c'est-à-dire la capacité à atteindre des objectifs préalablement définis, est ainsi au cœur du nouveau cadre budgétaire. En conséquence, les débats parlementaires ne portent plus uniquement sur les crédits et leur justification, mais aussi sur les stratégies et les objectifs des politiques publiques. Une nouvelle chaîne de responsabilités se met ainsi en place dans l'administration avec des libertés plus larges pour les gestionnaires publics.

### Le volet « performance » du budget

À chaque programme sont associés **une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés**. Ces éléments figurent dans les **projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances**.

Pour chaque indicateur sont affichées une **valeur pour l'année du projet de loi de finances** et une **cible de moyen terme** (un à cinq ans).

Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme s'engage sur cette base. **Il rendra compte au Parlement des résultats lors de l'examen de la loi de règlement, dans son rapport annuel de performances (RAP)**.

### Au Parlement

#### Un chaînage vertueux entre projet annuel de performances et rapport annuel de performances

*Dès le débat d'orientation budgétaire en juin, le Parlement dispose désormais de la liste des objectifs et indicateurs envisagés, présentés en détail dans les annexes au projet de loi de finances.*

**Les projets annuels de performances prennent une place nouvelle dans la discussion et le contrôle budgétaires.**

*La loi de règlement doit dorénavant donner lieu à un débat documenté sur l'efficacité réelle de la dépense, puisqu'elle permettra de comparer les données prévisionnelles de la loi de finances initiale et les résultats atteints.*

**Le rapport annuel de performances permet d'apprécier le bon usage qui a été fait de l'argent public: c'est donc un document clé pour le contrôle de l'action publique et pour la préparation des mesures correctrices.**

Le rapprochement dans un même document des éléments financiers (justification au premier euro des crédits notamment) et de la mesure de la performance doit permettre d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

La pertinence, la fiabilité et la sincérité des indicateurs sont auditées par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), composé de membres des inspections générales ministérielles et par la Cour des comptes.

## Les trois types d'objectifs de la démarche de performance

**Pour le citoyen :** l'efficacité socio-économique.

Ces objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité.

**Pour l'usager :** la qualité de service.

Ces objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'usager.

**Pour le contribuable :** l'efficacité de gestion.

Ces objectifs expriment les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées.

### Exemples pour trois programmes

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
<b>Pour le citoyen :</b> <i>l'efficacité socio-économique</i>	Police nationale	Réduire la délinquance générale	Taux global d'élu-cidation en zone police
<b>Pour l'usager :</b> <i>la qualité de service</i>	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité du service public de l'emploi dans l'intermédiation entre offre et demande d'emploi	Proportion des entreprises satisfaites des candidats qui leur ont été adressés par l'ANPE
<b>Pour le contribuable :</b> <i>l'efficacité de la gestion</i>	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros

## Forum de la performance

[www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

Depuis janvier 2006, le forum de la performance met à disposition du citoyen une information complète, transparente, actualisée et comparative sur les finances publiques et la performance de l'État. Il est aussi un véritable outil interactif grâce aux quiz et aux modules ludo-pédagogiques permettant aux internautes de prendre les commandes du budget de l'État avec « Cyber-Budget » et de tout savoir sur le budget de l'État en quelques clics avec « Budget-Flash ».

Structuré en quatre thématiques principales, le Forum de la performance propose de tout savoir sur les enjeux des finances publiques, le budget et les comptes de l'État, la performance de l'action publique et les acteurs du budget de l'État et des finances publiques.



### Un site pédagogique et complet

*Le Forum de la performance s'adresse aussi bien au grand public avec pour chaque thématique une information simple lui permettant de comprendre l'essentiel, qu'aux praticiens de la LOLF et de la gestion des politiques publiques qui souhaitent accéder à l'ensemble des documents et circulaires budgétaires ainsi qu'aux guides de référence, présentations et rapports concernant la LOLF.*

## Comprendre les enjeux des finances publiques

Cette rubrique regroupe l'essentiel sur les grandes caractéristiques des finances publiques, ses évolutions et permet de s'informer sur les modèles étrangers et leurs expériences innovantes de réformes.

## Le budget et les comptes de l'État

Cette rubrique permet de comprendre le budget de l'État, quelles sont ses recettes, ses dépenses, comment il s'élabore et comment il s'équilibre. Elle permet également de retrouver l'intégralité des documents budgétaires. Elle permet enfin de découvrir en quoi la nouvelle comptabilité de l'État est enrichie, fiabilisée.

## Mesurer la performance de l'action publique

Le Forum de la performance propose d'accéder en ligne au détail des objectifs, indicateurs et cibles de résultats des différentes grandes politiques publiques, ainsi qu'à la déclinaison de la démarche de performance dans l'ensemble des administrations et des services publics.

**LE FORUM DE LA PERFORMANCE**  
 Les enjeux des finances publiques | Le budget | La performance | Les objectifs | Les ressources

**La performance de l'action publique**

**Comptes de la LOLF**  
 Le détail de la loi organique de finances pour 2011 relative aux lois de finances (LOLF)

Le budget ordinaire est le plus important des budgets de l'État. Il est voté par le Parlement le 17 juillet 2011.

Le budget ordinaire est le plus important des budgets de l'État. Il est voté par le Parlement le 17 juillet 2011.

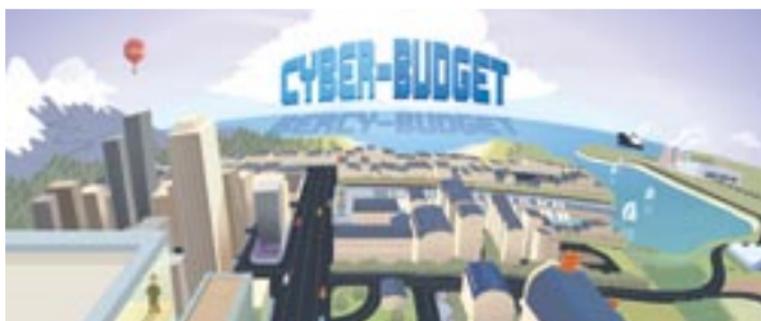
Le budget ordinaire est le plus important des budgets de l'État. Il est voté par le Parlement le 17 juillet 2011.

**Présentation Gouvernement**

Le budget ordinaire est le plus important des budgets de l'État. Il est voté par le Parlement le 17 juillet 2011.

## Une communication ludique et pédagogique sur les finances publiques : le jeu Cyber-Budget

Mis en ligne en juin 2006, le jeu de simulation budgétaire Cyber-Budget, accessible sur le Forum de la performance ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)) propose aux internautes d'approfondir leurs connaissances sur les finances publiques et de prendre conscience des contraintes de la construction et de la gestion budgétaires. Le joueur, amené à remplacer le ministre chargé du Budget, doit accomplir quatre missions sous forme de jeux, en phase avec le calendrier budgétaire : la préparation du budget, sa programmation, son adoption par le Parlement et sa gestion.



### La boîte à LOLF

Avec La boîte à LOLF, le joueur expérimente le passage d'une logique de moyens budgétaires à une logique de résultats et la façon dont les responsables publics vont devoir rendre compte des résultats obtenus avec des indicateurs de performance pertinents.

En effet, le joueur doit associer l'objectif et l'indicateur correspondant aux différents programmes budgétaires proposés.

### Un simulateur au cœur du jeu

Véritable tableau de bord de pilotage du budget, le simulateur permet au joueur de piloter le budget de l'État sur plusieurs années en tenant compte du bilan, des recettes, des dépenses et de l'état de l'opinion en France et

Plus de 400 000 internautes ont joué sur Cyber-Budget la première année.

## Une mission au Parlement

*Cyber-Budget permet au joueur de présenter, défendre ses choix et faire voter son projet de budget devant les députés puis les sénateurs.*

*Quatre épreuves jalonnent cette mission : la découverte de la procédure parlementaire, une présentation de la performance du budget de l'État, grâce au jeu La boîte à LOLF, l'examen des amendements et enfin l'adoption du budget.*



en Europe. Cette partie du jeu, plus complexe que les précédentes, doit permettre de sensibiliser le joueur à la nécessité d'une bonne gestion : ne pas céder à toutes les demandes, choisir entre les bonnes et mauvaises dépenses, faire des réformes, maîtriser les dépenses pour ne pas aggraver le déficit... À l'issue du jeu, les performances du joueur sont évaluées et commentées par le ministre.



### Budget-Flash

Budget-Flash est un module pédagogique qui répond aux questions suivantes : Qu'est-ce que le budget de l'État ? D'où vient l'argent de l'État ? Quelles sont ses dépenses ? Comment s'élabore et s'équilibre son budget ? Budget-Flash permet en quelques clics de s'initier aux grands principes qui ont présidé à l'élaboration du budget de 2008.

### LOLF-Flash prochainement en ligne

Cet outil interactif permet d'approfondir sa compréhension des indicateurs de la LOLF, nouvelle manière de penser et conduire la gestion du budget de l'État en privilégiant une approche par mission, objectif et indicateur.

Ce didacticiel propose à l'internaute de piloter tout au long de l'année une série d'indicateurs qu'il aura préalablement choisis pour évaluer les missions et programmes proposés. Le joueur doit fixer une valeur cible en tenant compte des prévisions et réalisations des années précédentes, il doit réagir aux différents événements et engager ou non les projets de réformes qui lui sont proposés, pour piloter ses indicateurs et atteindre ses objectifs.

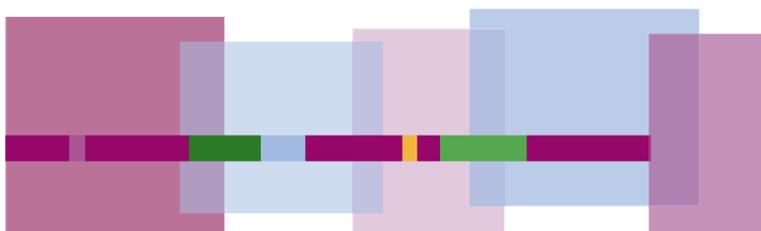
À la fin de l'année, le joueur est évalué sur sa capacité à piloter la politique publique dont il a eu la responsabilité à travers un bilan et l'avis du Parlement.



## Partie 3

# La nouvelle gouvernance budgétaire

Une préparation budgétaire renouvelée	40
Une phase de préparation en évolution	41
Les nouveaux pouvoirs du Parlement	44
Les acteurs de la LOLF : DB, DGME, Cour des comptes...	48
Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier	58



## La nouvelle gouvernance budgétaire

L'entrée en vigueur de la loi organique a été l'occasion de repenser en profondeur la préparation administrative du budget. Elle s'est également accompagnée d'une évolution du rôle des principaux acteurs du contrôle et du pilotage des finances publiques de l'État.

Le Parlement s'est vu confier de nouvelles responsabilités, notamment un rôle renforcé dans le débat public sur les finances de l'État et un pouvoir de contrôle accru de l'efficacité de la dépense publique.

La LOLF a renforcé le rôle de la Cour des comptes, notamment en matière de contrôle et d'évaluation et lui a confié la toute nouvelle mission de certification des comptes de l'État.

La LOLF a donné davantage de responsabilité aux gestionnaires ministériels, aux premiers rangs desquels le responsable de programme et le directeur des affaires financières. L'entrée en vigueur de la LOLF s'est également traduite par une profonde réforme du contrôle financier.

Par ailleurs, les directions du ministère chargé du Budget, parties prenantes à la gouvernance et au pilotage des finances publiques, ont vu, avec la mise en œuvre de la LOLF, leur rôle évoluer, parfois être renforcé.

## Une préparation budgétaire renouvelée

La LOLF a introduit des améliorations significatives, aux effets vertueux immédiatement perceptibles, dès la phase de préparation du budget par l'administration.

### Des outils de pilotage budgétaire plus transparents et plus efficaces

Grâce à la LOLF, **trois innovations majeures** sont venues améliorer de façon sensible le pilotage du budget de l'État :

- **la limitation des possibilités de reports de crédits**, désormais plafonnés à 3 % des dotations initiales (sauf exception) a permis **d'accompagner et de pérenniser le mouvement de baisse** entamé dès le début de la législature (4 Md€ d'euros de reports début 2007 contre 14,1 début 2002). Elle facilite en outre **le respect en exécution de la cible de dépenses** votée par le Parlement ;
- **la mise en réserve de crédits au stade de la présentation du projet de loi de finances** donne très tôt aux gestionnaires la **visibilité** nécessaire sur leurs crédits (en distinguant une « tranche ferme » et une « tranche conditionnelle ») ;
- **la règle de comportement relative à l'utilisation des surplus de recettes** garantit que le Gouvernement et le Parlement se poseront en amont, « à froid », la question de l'utilisation d'éventuelles « bonnes surprises ». Pour 2006, grâce à la disposition de la loi de finances initiale prévoyant explicitement l'affectation des surplus à la réduction du déficit budgétaire, l'intégralité des surplus de recettes fiscales – à hauteur de 10,2 Md€ – a contribué à la diminution du déficit.

## Une phase de préparation en évolution

L'expérience acquise en 2006 et la disponibilité des résultats 2006 ont permis d'optimiser la préparation du budget 2008, malgré un calendrier tendu par les échéances électorales du printemps 2007.

À la fin de l'hiver et au printemps, des réunions au niveau technique entre le directeur du Budget et les ministères ont permis d'explorer les pistes de réformes (« réunions de stratégies sectorielles ») et de discuter des objectifs et indicateurs associés. Elles ont été mises à profit dès l'installation de la nouvelle équipe gouvernementale pour alimenter la discussion budgétaire, lancée par la lettre du cadrage du Premier ministre en date du 4 juin 2007. Des réunions entre chacun des ministres et le ministre chargé du Budget, puis en présence du Premier ministre, ont progressivement permis de dégager des points d'accord.

Le Gouvernement s'est ensuite réuni en séminaire le 31 juillet pour finaliser les arbitrages budgétaires en vue de l'élaboration du PLF 2008 et arrêter, pour chaque mission le montant des crédits et, pour chaque ministère, les effectifs. Cette procédure, plus collégiale, s'inscrit en rupture par rapport aux traditionnelles « lettres plafonds ».

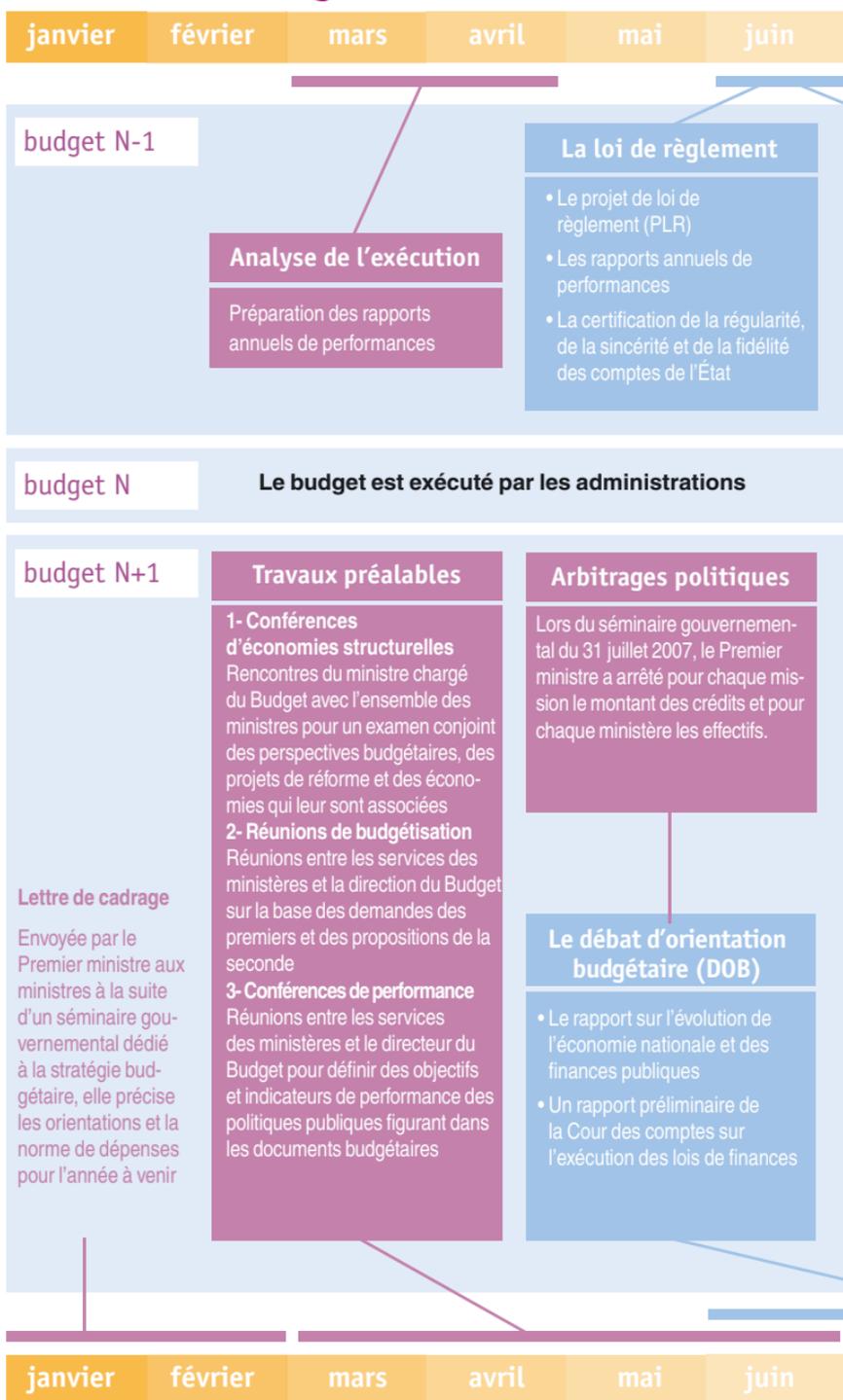
### Innovations 2007

*Au-delà de cette innovation en 2007, la procédure budgétaire devrait à nouveau connaître de nouvelles évolutions. La révision générale des politiques publiques devrait s'accompagner d'une évolution en profondeur de la gouvernance budgétaire; une programmation pluriannuelle des finances de l'État sera en effet mise en œuvre dès 2008 en vue du projet de loi de finances 2009.*



Crédit photo : Benoît Granier – Matignon

## Le calendrier budgétaire



juillet août septembre octobre novembre décembre

• Vote du PLR

Parlement  
Gouvernement

Les responsables de programme font au cours du temps les arbitrages nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi de finances votée l'année passée

### Finalisation du budget

#### Réunions de répartition et finalisation des documents budgétaires

Répartition fine des crédits et des effectifs par programme et action, titre et catégorie

Le ministère chargé du Budget veille à la sincérité et à la soutenabilité des choix opérés par les gestionnaires

#### Travaux sur la performance

Objectifs et indicateurs de performance : définition des cibles

### Le débat budgétaire

Le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre, dépôt du projet de loi de finances (PLF) sur le bureau de l'Assemblée nationale avec les annexes dont les projets annuels de performances :

- le rapport sur les prélèvements obligatoires ;
- le rapport économique, social et financier ;
- les jaunes budgétaires ;
- les documents de politique transversale (DPT).

#### • Les questions des parlementaires

échéance imposée par la LOLF :

10 juillet

#### • Les réponses du Gouvernement

échéance imposée par la LOLF :

10 octobre

#### • Vote du PLF

• Vote du projet de loi de finances rectificative

juillet août septembre octobre novembre décembre

## Les nouveaux pouvoirs du Parlement

Le premier débat parlementaire mené selon les principes de la LOLF a eu lieu à l'automne 2005, dans le cadre de l'adoption de la loi de finances pour 2006. Les parlementaires ont pu ainsi faire usage de leur droit d'amendement élargi, qui leur permet de répartir des crédits au sein de chaque mission. L'élargissement des pouvoirs des assemblées affecte aussi l'exécution du budget, avec, par exemple, la nouvelle procédure applicable aux décrets d'avance.

### Une discussion sur 100 % des crédits

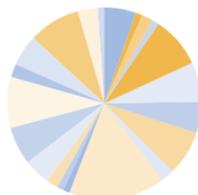
Avec la LOLF, les modalités de vote du budget par le Parlement ont profondément changé : les parlementaires se prononcent à présent sur l'intégralité des crédits. Chacune des missions fait l'objet d'un vote.



#### Jusqu'en 2004

**6 %** des crédits faisaient l'objet de votes détaillés lors du débat budgétaire

**94 %** des dépenses – les « services votés » – étaient reconduites en un seul vote



#### Depuis 2005

**100 %** des crédits sont discutés au Parlement et votés par mission

### De nouvelles modalités de vote du budget

- **les recettes budgétaires** de l'État font l'objet d'un vote global et unique ;
- **les crédits du budget général** sont adoptés par mission et non plus par ministère et par titre ;
- **les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale** sont votés budget par budget et compte par compte ;
- **les évaluations de recettes et de charges de trésorerie**, présentées dans un tableau de financement, font l'objet d'un vote unique ;
- **les plafonds d'emplois**, ventilés par ministère et présentés sous la forme d'un tableau synthétique, font l'objet d'un vote unique.

## Des possibilités d'amendements parlementaires élargies

Avec l'ordonnance organique de 1959, le **Parlement ne pouvait que réduire ou rejeter les crédits** des mesures nouvelles, après un rapide vote d'ensemble sur les services votés (95 % des crédits en moyenne).

Avec la LOLF, l'impossibilité d'augmenter les dépenses pour un parlementaire demeure, mais elle s'apprécie désormais au niveau de la mission (article 47 de la LOLF), l'examen de cette recevabilité devant s'appuyer sur la motivation des amendements.

Ainsi, **un parlementaire peut désormais prendre l'initiative de majorer les crédits d'un programme, à la condition de ne pas augmenter le total de ceux de la mission dont il relève**. Il peut également créer, supprimer ou modifier un programme.

### Au Parlement

Extraits du rapport au Gouvernement de MM. Lambert et Migaud, « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* », octobre 2006 :

« S'agissant du projet de loi de finances, la discussion de l'automne 2005 a montré qu'un changement assez net dans l'approche des dépenses était en voie de s'opérer. Les rapports spéciaux et pour avis sont désormais segmentés en fonction de la nomenclature budgétaire et les débats en séance publique ont été organisés autour des missions, de façon systématique au Sénat et de façon assez généralisée à l'Assemblée, la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF de sa commission des finances recommandant vivement cette systématisation. »

« Le droit d'amendement sur les crédits a connu un renouveau attendu. Cette tendance devrait encore s'amplifier avec la pratique, pour aboutir, surtout si les amendements continuent d'être gagés de manière réaliste et non pas formelle comme c'est généralement le cas en matière de fiscalité, à l'émergence d'un véritable pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement. Cette notion d'arbitrage est importante. Les parlementaires sont souvent pris en tenaille entre une volonté de maîtriser les dépenses en général et celle de les augmenter en particulier, secteur par secteur. En faisant entrer les parlementaires dans une logique de répartition de crédits à enveloppe fermée, la LOLF devrait amorcer un changement culturel dans l'approche parlementaire des dépenses budgétaires. »

## Un meilleur contrôle de l'exécution et des pouvoirs d'investigation accrues

L'amélioration du contrôle parlementaire passe aussi par plusieurs autres leviers :

- **le contrôle sur les mouvements de crédits en gestion**, notamment au travers de l'avis préalable des commissions des finances sur les décrets d'avance (article 13 de la LOLF). Cette nouvelle procédure a été appliquée aux quatre décrets d'avance de l'exercice 2006 ;
- **l'élargissement des pouvoirs d'investigation des commissions des finances** (article 57 de la LOLF), qui leur permet de procéder à toutes les investigations sur pièces et sur place et aux auditions qu'elles jugent utiles. Pour l'application de cet article, la commission des finances du Sénat a présenté en février 2007 un programme de 44 contrôles à effectuer en 2007, sur des sujets tels que le financement du développement agricole et rural, la politique indemnitaire du ministère de l'Éducation nationale ou le pilotage de la politique de l'eau. Celle de l'Assemblée nationale a mené à bien une enquête sur le prélèvement à la source et le rapprochement éventuel de l'impôt sur le revenu et de la CSG ;
- **une définition plus précise de la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes** (article 58 de la LOLF), en vertu de laquelle la Cour travaillera par exemple en 2007 sur des sujets tels que les crédits d'intervention de la politique de la ville ou la retraite des militaires.

### Le Parlement, un acteur confirmé de la mise en œuvre de la LOLF

L'examen du projet de loi de finances pour 2007 a confirmé l'impact de la LOLF sur les méthodes de travail du Parlement dans les phases d'adoption et de contrôle de l'exécution du budget. Le Parlement a souhaité suivre précisément la manière dont la réforme était préparée et mise en œuvre par les administrations.

Le deuxième rapport au Gouvernement remis en octobre 2006 par Alain Lambert et Didier Migaud a permis de faire le point sur la mise en œuvre de la LOLF en détaillant les opportunités d'amélioration de la pratique budgétaire, en termes de gestion, de procédure budgétaire ou encore de contrôle comptable.

La pratique du contrôle par les parlementaires a été fortement dynamisée, notamment au sein des commissions des finances. À titre d'exemple, la commission des finances de l'Assemblée nationale a créé la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) ; depuis 1999, elle constitue chaque année plusieurs « missions d'évaluation et de contrôle », qui favorisent une appropriation collégiale de la fonction de contrôle. S'agissant du Sénat, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, de la majorité et de l'opposition, publient un nombre croissant de rapports de contrôle. Cette commission s'est d'ailleurs appuyée sur cette expérience pour établir un guide méthodologique du contrôle budgétaire.

## Au Parlement

*Lors de la discussion du PLF 2007, le Parlement a confirmé l'usage des compétences que la LOLF lui donne.*

*L'examen des différentes missions a donné lieu à des réallocations de crédits au sein de certaines missions et à plusieurs modifications de nomenclature. Par exemple, le programme « Orientation et pilotage de la recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » a été supprimé.*

*Comme pour la LFI 2006, le Sénat a organisé deux débats spécifiques sur les effectifs de la fonction publique et sur la dette.*

**Une meilleure exploitation du projet de loi de règlement.** *Les conditions de l'examen du PLR 2006, qui a eu lieu à l'été 2007 au cours d'une session extraordinaire fort intense par ailleurs, ont conduit à une discussion sensiblement plus brève que pour le PLR 2005. Pour autant, les premiers rapports annuels de performances associés au projet de loi de règlement pour 2007 seront, comme l'ont souligné les commissions des finances des deux assemblées, des outils indispensables pour la préparation du débat budgétaire de l'automne. Chacun des rapporteurs spéciaux pourra, dans son examen des demandes budgétaires afférentes à l'exercice 2008, se référer aux résultats atteints tels qu'ils ressortent des rapports annuels de performances 2006. Dès lors, le projet de loi de règlement prend une toute autre dimension, que reflètera le nouvel intitulé qu'il prendra dès l'an prochain, à la demande de la commission des finances du Sénat : « projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 ».*

**Lors du débat d'orientation budgétaire (DOB),** *qui s'est tenu le 16 juillet 2007 à l'Assemblée nationale et le 24 juillet 2007 au Sénat, le Gouvernement a présenté son objectif d'assainissement des finances publiques et les moyens qu'il compte mettre en œuvre pour y parvenir.*

- *L'objectif du Gouvernement est un retour à l'équilibre des comptes publics et une dette inférieure à 60 % du PIB, au plus tard en 2012. Cela suppose de limiter la progression des dépenses publiques, qui sera deux fois moins rapide que celle des dix dernières années.*
- *Pour y parvenir, un effort de réduction de la dépense de tous les acteurs publics est nécessaire : État, Sécurité sociale, collectivités territoriales. Pour l'État, la règle est que les dépenses n'augmenteront pas plus vite que l'inflation ; par ailleurs, l'apurement de la dette de l'État envers la Sécurité sociale a été annoncé.*
- *Enfin, le Gouvernement a rappelé le rôle essentiel de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée le 10 juillet 2007, dans sa stratégie de finances publiques. Elle consiste à passer en revue les dépenses publiques et dégager des pistes de réformes structurelles, notamment pour assurer le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux ; elle devra également, à terme, déboucher sur une programmation pluriannuelle du budget de l'État.*



DR

## La Cour des comptes

La LOLF a élargi le rôle de la Cour des comptes en renforçant ses liens avec le Parlement, notamment en matière de contrôle et d'évaluation et en lui confiant la toute nouvelle mission de certification des comptes de l'État.

La Cour des comptes est le juge des comptes de l'État et de la bonne exécution de la dépense publique. Organisée en plusieurs chambres qui se répartissent les différents domaines de l'action publique, elle contrôle la régularité et l'efficacité de la dépense. À cette fin, elle détermine le programme de ses contrôles de manière indépendante du Gouvernement et du Parlement.

### L'assistance au Parlement

La mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement en matière d'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale est prévue par l'article 47 de la Constitution. Elle est formalisée par l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 et par l'article 1-VIII de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005.

La Cour contribue au contrôle, par le Parlement, de l'exécution des lois de finances, c'est-à-dire au contrôle du respect de l'autorisation budgétaire votée par les deux assemblées. À ce titre, elle lui transmet :

- un rapport préliminaire relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ;
- un rapport relatif aux résultats de l'exercice antérieur et à la gestion du budget joint au dépôt du projet de loi de règlement ;
- un rapport destiné à éclairer le Parlement lorsque le Gouvernement opère des mouvements de crédits qui doivent être ratifiés par la plus prochaine loi de finances (decrets d'avance).

Depuis 2002, la Cour des comptes a l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général des commissions des finances de chaque assemblée. Elle a par ailleurs l'obligation de réaliser à leur demande toute enquête sur la gestion des services et de rendre ses conclusions dans un délai de huit mois.

*La Cour des comptes a présenté pour la première fois mardi 29 mai 2007 un rapport concernant la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2006. La Cour a accepté de certifier les comptes de l'État pour l'exercice 2006, cette certification étant assortie d'une série de 13 réserves. La Cour avait le choix entre plusieurs options : certifier sans ou avec réserves, prononcer l'impossibilité de certifier les comptes ou refuser de certifier.*

## La certification des comptes

La Cour est chargée de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État ainsi que de ceux des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés des branches et du recouvrement du régime général de la Sécurité sociale.

Cette mission lui a été confiée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001 pour ce qui concerne l'État et par la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS) en 2005 pour ce qui concerne la Sécurité sociale. La première certification porte sur les comptes de l'année 2006.



Crédit photo : Minefe/MBCPPF - Service de la Communication

## De nouveaux managers publics

### Le responsable de programme

C'est le **maillon central de la nouvelle gestion publique**, à la charnière entre responsabilité politique et responsabilité de gestion. Placé sous l'autorité du ministre, il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge : il est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle et s'engage sur la réalisation des objectifs associés.

En contrepartie, il est désormais doté d'une enveloppe de crédits globale. Il dispose donc d'une large autonomie dans ses choix de gestion : il choisit où et comment affecter les moyens financiers et humains mis à sa disposition pour remplir ses objectifs.

### Qui est responsable de programme ?

#### On compte 80 responsables de programme (budget général de l'État)

- 94 % sont des directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux ou chefs des services à compétence nationale
- 60 % ont la responsabilité d'un seul programme

À titre d'exemple :

- Programme Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré : directeur général de l'enseignement scolaire
- Programme Patrimoines : directeur de l'architecture et du patrimoine
- Programme Aide à l'accès au logement : directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- Programme Météorologie : président-directeur général de Météo-France
- Programme Gestion du patrimoine immobilier de l'État : chef du service France Domaine

### Le responsable de budget opérationnel de programme

Le responsable de programme délègue la gestion de son programme en constituant des **budgets opérationnels de programme (BOP)**, placés sous l'autorité de responsables identifiés.

### L'école de la LOLF

*En partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), la direction générale de la Modernisation de l'État coanime des sessions de l'école de la LOLF au niveau national et en région. Depuis la mi-2005, plusieurs centaines de cadres, responsables de budgets opérationnels de programmes (BOP) ou d'unités opérationnelles, adjoints ou gestionnaires, ont pu suivre ces sessions.*

*Ces formations ont pour but de fournir des éléments clés de mise en œuvre du nouveau cadre de gestion issu de la LOLF aux acteurs de la gestion publique et de faciliter l'acquisition des compétences et savoirs nécessaires à l'exercice des nouvelles responsabilités qui sont les leurs.*

## Les directeurs financiers de l'État

Les directeurs des affaires financières (DAF) préparent, en lien avec les responsables de programme, les décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire.

Ils définissent un cadre pour les doctrines ministérielles de gestion et les décisions d'utilisation des ressources (exemple: politique d'achats, politique immobilière). Ils pilotent l'analyse des coûts au sein des ministères, ils coordonnent et consolident les comptes rendus d'exécution des responsables de programme et organisent le contrôle interne et l'audit. Ils exercent des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance. Ils sont les interlocuteurs attitrés des autorités chargées du contrôle financier et du département comptable ministériel.

## Le Collège des directeurs financiers de l'État, instrument d'une collégialité interministérielle

### Sa composition :

*Les directeurs chargés des affaires budgétaires et financières relevant de chaque ministère, réunis tous les mois autour du directeur du Budget, forment le « Collège des DAF ».*

### Ses missions :

- *faire émerger une nouvelle relation entre le ministère chargé du Budget et les ministères gestionnaires, davantage fondée sur la confiance, le dialogue et la responsabilité;*
- *favoriser une approche collégiale des questions de finances publiques et poursuivre le travail de coordination et d'animation pour la mise en œuvre de la LOLF;*
- *devenir un lieu d'échange pour améliorer la procédure budgétaire, le pilotage des finances publiques et la gestion de l'État en tenant compte de la pratique des gestionnaires.*



*Les parlementaires en mission Alain Lambert et Didier Migaud devant le Collège des directeurs financiers de l'État (31 mai 2006)*

## Des engagements de performance

Le ministre et le responsable de programme s'engagent sur des objectifs et indicateurs réunis dans les projets annuels de performances.

Pour garantir une action publique au plus près de la réalité des citoyens, des usagers et des territoires et mobiliser tous les agents autour de la démarche de performance, ces objectifs nationaux sont déclinés et adaptés le cas échéant, dans chaque service de l'État.

### Extrait d'un projet annuel de performances (PAP) :

Programme n°149 Forêt

#### OBJECTIF : Accroître la récolte de bois et améliorer la com

L'objectif est de valoriser au mieux la ressource forestière soit pour le bois de sciage ou pour le bois destiné à la co d'utiliser pleinement le potentiel de production biologique d

#### INDICATEUR : Pourcentage de bois récolté par rapport à l' (du point de vue du citoyen)

	Unité	2005 Réalisation
Pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel.	%	57,1

#### Précisions méthodologiques :

- L'indicateur représente, en pourcentage, le volume de bois récolté en F qu'il soit porté atteinte au « capital » sylvicole. La base de calcul consiste exploitations forestières », d'où est déduite la récolte, et les données biologique. [...].
- **Sources des données** : SCEES, IFN et synthèse DGFAR

## Innovations 2007

### Des progrès en matière de présentation de la performance

Une amélioration de la présentation de la performance des programmes s'est poursuivie dans le PLF 2008 avec :

- un bien meilleur taux de renseignement des indicateurs ;
- avec des cibles pluriannuelles plus lointaines (plus de 50 % à 2010 et plus).

## Compétitivité économique de la filière bois

disponible dans un contexte de demande croissante, que ce soit pour la combustion, dans un cadre de gestion durable. Ceci suppose une gestion durable des forêts françaises. [...]

## Accroissement biologique annuel

2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2010 Cible
58,9	58,5	60,7	62,6	66,3

France métropolitaine par rapport au volume susceptible d'être récolté sans impact négatif sur la biodiversité en un rapprochement entre les chiffres de l'enquête annuelle de branche « Bois » et les statistiques de l'inventaire forestier national qui indiquent la production

## La direction du Budget (DB)

Chargée du cadrage des finances publiques et de la préparation du budget de l'État, la direction du Budget (DB) veille à ce que les choix effectués sur les différentes politiques publiques soient cohérents avec la trajectoire des finances publiques du Gouvernement notamment pour l'élaboration du projet de loi de finances. Elle propose des réformes structurelles pour maîtriser la dépense publique et incite les gestionnaires à améliorer continuellement l'efficacité de la gestion publique. Elle est chargée, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF au 1<sup>er</sup> janvier 2006, d'en assurer la bonne application et en est le garant vis-à-vis des ministères et du Parlement.

### Des relations renouvelées avec les ministères

Avec les ministères, qui disposent désormais d'une plus grande responsabilité en matière budgétaire, la DB a instauré un dialogue plus riche et des relations plus coopératives, afin de leur apporter un appui en matière de programmation budgétaire, de conduite des réformes et d'animation de la démarche de performance. La DB a par ailleurs la responsabilité de la mise en œuvre des concepts de la LOLF et de l'élaboration et du respect des référentiels budgétaires : gestion par la performance, élaboration des projets annuels de performances (PAP) et des rapports annuels de performances (RAP), justification au premier euro, développement de la comptabilité d'analyse des coûts, règles de budgétisation, suivi des dépenses de personnel, etc.

### ... et avec le Parlement

En renouvelant le travail parlementaire sur le projet de budget avec un calendrier de travail plus ambitieux, la LOLF a instauré des relations plus étroites entre les assemblées parlementaires et la direction du Budget. Quatre débats se succèdent désormais chaque année. Les deux premiers ont lieu au printemps et au tout début de l'été : loi de règlement – et présentation des RAP – puis débat d'orientation budgétaire, désormais fusionné avec le débat d'orientation sur les finances sociales. Les deux derniers, à l'automne, concernent le projet de loi de finances et, avec la direction de la Sécurité sociale, le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Pour mieux répondre aux attentes du Parlement, la DB lui fournit désormais des documents budgétaires plus riches et plus lisibles, afin de lui permettre de mieux connaître les déterminants de la dépense et d'apprécier la performance de l'action publique.

### Les séminaires de la direction du Budget

*La direction du Budget a entrepris en 2007 une série de cinq séminaires de travail afin de faire progresser, en lien avec ses partenaires, acteurs de la décision et du pilotage des finances publiques, la réflexion sur la gouvernance des finances publiques. Les thèmes abordés en 2007 : le rôle des acteurs de la nouvelle procédure budgétaire ; la soutenabilité des finances de l'État ; la performance ; les opérateurs de l'État ; l'articulation des contrôles dans le cadre rénové de la LOLF.*

# La direction générale de la Modernisation de l'État (DGME)

La direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) est une direction de mission à vocation interministérielle du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

La modernisation de l'État concerne l'ensemble des actions qui visent à améliorer la performance des administrations, à travers la révision des modes de fonctionnement et de gestion, les simplifications administratives et la qualité de service, ainsi que l'utilisation des nouvelles technologies.

La mise en synergie de l'ensemble des leviers d'action (nouvelle gestion publique avec la LOLF, qualité et simplification, développement de l'administration électronique) permet d'accélérer cette dynamique de modernisation.

## Une direction à vocation interministérielle

La DGME a à la fois un rôle d'impulsion et de coordination des grands chantiers de modernisation de l'État. Sa mission est d'initier, de coordonner et de piloter la politique interministérielle de modernisation en s'appuyant en particulier sur trois leviers principaux : la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, la simplification administrative et la qualité des services publics, le développement de l'administration électronique. Centre de ressources et d'expertise au service des administrations, elle construit les référentiels et le cadre de la modernisation, favorise les échanges de bonnes pratiques, accompagne les expérimentations et veille à leur généralisation.

Dans ce cadre, elle anime des réseaux interministériels comme ceux des secrétaires généraux, des responsables de programmes et de budgets opérationnels de programme, des contrôleurs de gestion, mais aussi des responsables qualité et des responsables des systèmes d'information. Elle participe également aux travaux organisés par des instances internationales.

## L'accompagnement des nouveaux managers publics

Au travers d'outils, de méthodes, de formations (école de la LOLF), de lieux d'échanges et de partage d'expériences (forum des responsables de programme, club des gestionnaires), elle accompagne ainsi dans la définition et l'exercice de leur métier les nouveaux managers publics, investis de nouvelles responsabilités dans le cadre de la LOLF (ils doivent notamment définir, chacun à leur niveau, les stratégies, les objectifs et les indicateurs de performances des politiques publiques dont ils sont chargés).

## La DGCP et le réseau du Trésor public

La direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) et le réseau du Trésor public qu'elle anime sont placés sous l'autorité du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

Réseau de 56 000 collaborateurs, le Trésor public compte environ 3 350 structures, dont 3 175 trésoreries. Au cœur des processus financiers publics, le Trésor public exerce ses missions pour le compte de l'État, du secteur public local, des particuliers et des entreprises :

- la DGCP participe au **recouvrement des recettes et à l'exécution des dépenses publiques** : 204 Md€ ont été recouvrés en 2006 au profit de l'État (impôt sur le revenu, amendes, produits divers), des collectivités locales (impôts locaux) ou d'organismes divers (contributions sociales, redevance de l'audiovisuel) ; 548 Md€ ont été versés aux créanciers de l'État et 187 Md€ aux créanciers des collectivités locales. La DGCP conduit de manière active la modernisation des procédures, tant pour les recettes (moyens de paiement dématérialisés) que les dépenses (contrôles hiérarchisés et partenariaux, opérateur national de paie) ;
- elle assure **la production de l'information budgétaire et comptable** : la DGCP est l'opérateur des flux comptables et financiers publics. S'agissant de l'État, elle met en place la nouvelle comptabilité de l'État aux normes de la LOLF, qui vise *in fine* à la certification des comptes de l'État. Elle participe à la modernisation des normes comptables, met en place les dispositifs de contrôle interne garantissant la qualité des comptes. S'agissant du secteur public local, la DGCP conçoit et modernise les cadres comptables des collectivités locales et établissements publics locaux (près de 170 000 budgets) et assure la tenue quotidienne de leur comptabilité ;
- elle **offre des prestations d'expertise et de conseil financier** : le réseau de la DGCP apporte un conseil aux préfets en matière de politiques d'investissement, participe à l'action économique locale en faveur des entreprises en difficulté et assure auprès des collectivités locales et établissements publics locaux des missions de conseil budgétaire, fiscal et financier ;
- elle assure la **gestion des fonds** des organismes soumis à l'obligation de dépôt au Trésor public et la gestion des fonds des clientèles de la Caisse des dépôts et consignations (31 Md€ pour les notaires) en qualité de préposé de cet organisme ;
- elle **définit et met en œuvre la stratégie immobilière de l'État**, dans le cadre des missions domaniales qui lui ont été transférées de la direction générale des Impôts (DGI) au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Créé par un comité interministériel pour la réforme de l'État de novembre 2001, conforté par une circulaire de juillet 2003, le CIAP est une structure d'audit interne de l'administration qui vise à conforter la gestion par la performance dans le cadre de la LOLF, en organisant, sur des bases communes à tous les ministères, l'examen approfondi des programmes et en émettant, à partir des audits qu'il organise, des avis qui dessinent les axes de progrès qui lui paraissent indispensables à bref délai.

Le CIAP s'attache à apprécier : le périmètre et la structuration en action et en BOP des programmes ; la formulation des objectifs stratégiques et des indicateurs propres à les traduire ; la gouvernance des programmes ; l'état des systèmes d'information véhiculant les données sur la performance ou le contrôle de gestion ; les dispositifs de déversement analytique des actions ou programmes de soutien ; la pertinence de la JPE. Depuis l'été 2007, il vise aussi à donner une assurance sur la fiabilité et la qualité des informations fournies dans les RAP.

### Près de 80 programmes audités

Pour réaliser ses audits, qu'il programme librement, le CIAP fait appel aux inspections générales ministérielles avec le souci de composer des équipes ayant à la fois la compétence technique et le regard extérieur.

Instance de quinze membres (un par ministère, plus son président, inspecteur général des Finances), le CIAP a, depuis son origine, développé un fonctionnement collégial. Chaque membre porte avant tout les intérêts d'une bonne application de la LOLF et est appelé à se prononcer sur chaque avis, indépendamment du ministère concerné.

Pour chaque audit, le CIAP adopte un avis, proposé par un de ses membres sur la base du rapport d'audit et de la réponse ministérielle. Il construit ainsi une position cohérente, avis après avis. Le rapport d'audit, la réponse ministérielle et l'avis du CIAP sont adressés au ministère concerné, aux directions chargées du Budget et de la réforme de l'État, aux commissions des finances du Parlement et à la Cour des comptes.

À l'été 2007, le CIAP a diligenté l'audit de 77 programmes et rendu autant d'avis ; chaque année il diffuse sur internet un rapport d'activité. D'octobre 2007 à juin 2008, 27 programmes seront audités par le CIAP, qui aura ainsi couvert l'essentiel du champ budgétaire. Ce travail, qui a déjà mobilisé plus de 160 auditeurs venus de quinze ministères et de dix-sept services d'audits, confère au CIAP, creuset de mutualisation méthodologique unique en son genre, un rôle de formation des services d'inspection ministériels aux audits de la LOLF.

## Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier

Le contrôle financier rénové, désormais qualifié de « budgétaire », procède d'un nouvel équilibre entre responsabilité du gestionnaire et contrôle de son action, tel que voulu et posé par la LOLF.

Ce nouvel équilibre se traduit par un changement de la nature et de l'étendue du contrôle exercé par le contrôleur budgétaire dont les modalités d'exercice sont adaptées aux objectifs recherchés.

### Des objectifs centrés sur la prévention des risques budgétaires

Il ne s'agit plus d'exercer un contrôle de type juridique qui constituait antérieurement la principale substance du contrôle. Désormais, le contrôleur, vérifie que l'État et ses représentants chargés de la dépense s'engagent dans des limites et conditions soutenables sur le plan budgétaire, pour le présent et pour l'avenir, dans le respect de l'autorisation parlementaire. Le contrôleur :

- garantit *a priori* que la programmation budgétaire est cohérente et soutenable dans ses différents niveaux de déclinaison que sont le programme et le budget opérationnel de programme (BOP) et qu'elle s'inscrit dans les limites de l'autorisation parlementaire ;
- sécurise l'exécution du budget en assurant un suivi comptable des engagements des ministères et un contrôle *a priori* ou *a posteriori* des principaux actes et procédures conduisant aux engagements de dépense ;
- informe, analyses à l'appui, tous les acteurs intéressés à leur connaissance, ministre en charge de la dépense et ministre du Budget et Parlement, des niveaux et déterminants de la dépense et le cas échéant, participe à sa régulation quand c'est nécessaire ;
- est un conseiller du gestionnaire par les éclairages et indications qu'il lui apporte dans l'exercice du dialogue de contrôle.

### Des modes de contrôle adaptés aux enjeux

#### De nouveaux outils

#### Un responsable unique pour une vision globale du processus de dépense ministériel : le service de contrôle budgétaire et comptable

Dans chaque ministère, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) est placé, par le décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 qui l'institue, sous l'autorité du ministre chargé du Budget, pour assurer une vision globale de ses processus de dépense et de sa situation patrimoniale, en vue d'en améliorer la sécurité et la fiabilité :

- il assure le contrôle financier au sein d'un ministère ;
- il est le comptable public ;

- il est le coordinateur des autorités déconcentrées chargées du contrôle financier;
- il transmet aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal un rapport annuel sur l'exécution budgétaire et une analyse de la situation financière du ministère.

### Introduction du contrôle a posteriori et de l'évaluation des procédures.

Le contrôle *a posteriori* a vocation à inciter les gestionnaires à tenir et suivre une comptabilité de leurs engagements confortant la fiabilité des traitements budgétaires et des programmations opérationnelles.

L'évaluation des procédures permet au minimum de s'assurer de la fiabilité de l'organisation des services gestionnaires. Les modalités d'exercice de ces contrôles sont en cours de définition.

### Un champ de contrôles allégé

Les textes délimitent clairement le champ des investigations du contrôleur financier et mettent le gestionnaire dans la position d'être exceptionnellement contrôlé à l'inverse d'un système où un contrôle, à effet bloquant, était la règle :

- le contrôle juridique ne trouve désormais à s'exercer qu'à titre exceptionnel;
- l'avis est le mode d'exercice de droit commun du contrôle, à l'opposé d'un visa bloquant;
- le contrôle *a priori* des actes est l'exception.

### 16 ministères budgétaires

*Pour garantir la cohérence dans le temps de l'organisation de l'État tout en s'adaptant aux différents choix politiques de périmètre des ministères, les programmes qui composent le budget de l'État sont rattachés à seulement seize « ministères budgétaires ».*

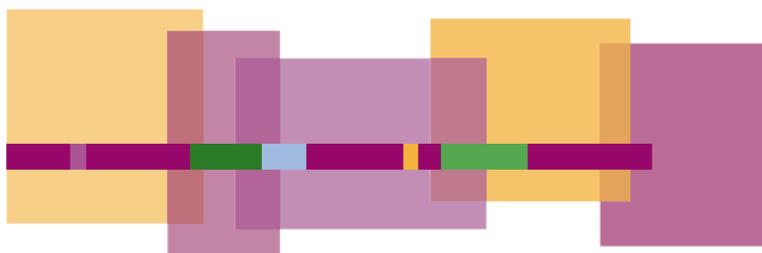
*Ils servent à répartir les plafonds d'emplois et à définir la mise à disposition des crédits correspondants issus des décrets d'application de la loi de finances. Il est possible de procéder à des virements de crédits entre ces emplois au sein de ce périmètre défini.*

*Les seize périmètres ministériels sont: Écologie-développement et aménagement durables, Intérieur-outré-mer et collectivités territoriales, Affaires étrangères et européennes, Économie-finances et emploi, Immigration-identité nationale et codéveloppement, Justice, Agriculture et pêche, Travail-relations sociales et solidarité, Éducation nationale, Enseignement supérieur, Défense, Santé-jeunesse et sports, Logement et ville, Culture et communication, Budget-comptes publics et fonction publique, Services du Premier ministre.*

## Partie 4

# La nouvelle gestion publique

Moderniser la nouvelle gestion publique	62
Une nouvelle chaîne de responsabilités engagée sur la performance	64
Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain	66
La performance au cœur des missions des agents	67
Une nouvelle cartographie de la gestion publique	68



## Les agents de l'État mobilisés pour rendre un service public de qualité et au moindre coût

En dotant les gestionnaires de libertés et de responsabilités nouvelles, la LOLF modernise l'État en profondeur. Centrée sur la performance, en prise directe avec la réalité des territoires et des services, la nouvelle gestion publique engage l'ensemble des administrations dans une dynamique de progrès continu qui porte déjà ses fruits au bénéfice de l'utilisateur, du contribuable et du citoyen.

## Moderniser la gestion publique

Grâce à la mobilisation des services, la mise en place de la LOLF est aujourd'hui une réalité. Les bénéfices attendus de la nouvelle gestion publique sont nombreux et d'ores et déjà tangibles mais le bouleversement profond des pratiques qu'elle implique se fera dans la durée.

### Les bénéfices attendus de la LOLF

La nouvelle gestion publique fondée sur l'autonomie et la responsabilité redonne du sens à l'action publique d'un triple point de vue.

#### Pour les agents de l'État

La démarche de performance invite les services à définir clairement leurs objectifs. En redonnant du **sens aux activités des administrations**, elle enrichit les conditions d'exercice des missions des agents et les conforte dans la réalisation de celles-ci.

Elle permet de **décloisonner les services de l'État** : en les dotant de budgets globaux par politique publique, en mettant la logique de résultats au premier plan et en développant le dialogue de gestion, la LOLF conduit les administrations à **travailler en commun** pour mettre en œuvre des priorités clairement identifiées.

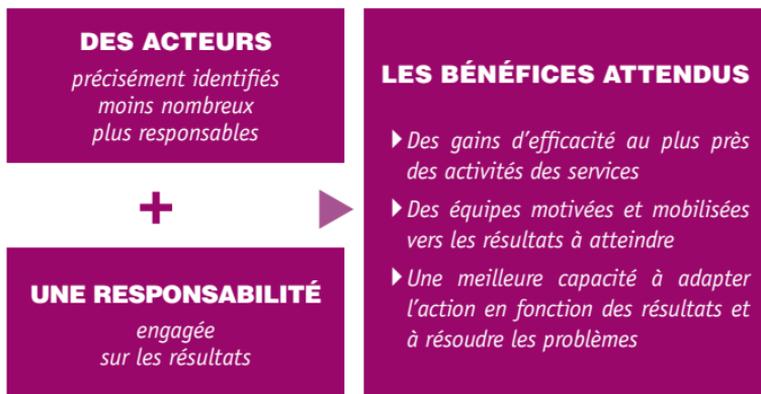
Elle **enrichit le dialogue social** permettant aux organisations syndicales de prendre part à la discussion sur la répartition des moyens et à l'éventuel réemploi des marges dégagées. Les organisations syndicales sont davantage associées à une **gestion des ressources humaines** rendue **plus dynamique** grâce au pilotage de la masse salariale au niveau local.

#### Pour les usagers du service public

La LOLF favorise l'amélioration de la qualité de service : en plaçant dans la démarche de performance des objectifs de qualité de service, en donnant à l'administration une plus grande souplesse pour s'adapter aux spécificités du terrain, **la LOLF permet aux services de l'État de mieux répondre aux demandes des usagers.**

#### Pour les contribuables

La LOLF permet de dépenser mieux : en faisant confiance aux gestionnaires pour piloter leurs services avec un souci constant de la performance, la nouvelle gestion publique incite à **réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements pour une meilleure efficacité de la dépense publique.**



Les bénéfices attendus de la nouvelle gestion publique

## Premier bilan

2006, année de transition réussie entre deux cadres de gestion sensiblement différents, était aussi celle d'un **apprentissage collectif**.

2007, année de consolidation des premiers acquis. Les premiers bilans, internes à l'administration ou réalisés par les missions parlementaires, invitent à **clarifier et à simplifier** certaines procédures. En effet, la superposition de pratiques anciennes sur un cadre nouveau engendre parfois **un sentiment de lourdeur et de complexité** pour les équipes de gestionnaires.

Si le cadre de la LOLF est désormais en place, ce sont **les pratiques qui doivent à présent évoluer**. La dynamique est aujourd'hui engagée. **C'est dans la durée qu'elle portera ses fruits.**

## Le club des gestionnaires

### Optimiser la gestion selon les règles de la LOLF

*Échanger les bonnes pratiques entre gestionnaires et experts de terrain, travailler de façon collaborative sur l'optimisation de la gestion : telle est la mission du club des gestionnaires.*

*Composé de 35 membres, le club des gestionnaires permet d'avoir une image fidèle des praticiens de la gestion publique : il est composé majoritairement de responsables de services déconcentrés ainsi que de membres des directions des Affaires financières des ministères, de la direction du Budget, de la direction générale de la Modernisation de l'État et de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.*

## Une nouvelle chaîne de responsabilité engagée sur la performance

La nouvelle gestion publique prend appui sur une chaîne de responsabilité qui garantit un engagement sur la performance à tous les niveaux.

### La nouvelle chaîne de responsabilité

**Le responsable de programme** est garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance de son programme. Sur le terrain, il en délègue la gestion à un responsable de budget opérationnel de programme (BOP).

Tout comme le responsable de programme, **le responsable de BOP** gère une enveloppe globale de moyens (crédits et personnels) et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles (UO) qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.



### La déclinaison opérationnelle des programmes

## Le dialogue de gestion : un pilotage et une gestion concertés des politiques publiques

Pour garantir la **déclinaison effective** des libertés et des responsabilités nouvelles accordées aux gestionnaires et obtenir un pilotage souple et cohérent des politiques publiques, le dialogue de gestion et la concertation doivent prendre le pas sur les logiques bureaucratiques.

À travers le dialogue de gestion, les responsables à tous les niveaux s'entendent sur la déclinaison des objectifs, des moyens disponibles et des modes de pilotage.

Le dialogue de gestion se déroule :

- entre le responsable de programme et les directeurs des Affaires financières, des Ressources humaines...;
- entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel de programme ;
- entre le responsable de budget opérationnel et ses unités opérationnelles, les préfets, le contrôleur financier en région...

## Définir les grands principes de la gestion du programme : les chartes de gestion

À compter de 2006, certains ministères ont formalisé les modalités de mise en œuvre des programmes en élaborant des **chartes de gestion**.

L'objectif est de **fixer sur un document unique, de manière partagée par chaque maillon de la chaîne de responsabilité :**

- les périmètres de responsabilité et d'autonomie de chacun ;
- les outils et les procédures permettant d'assurer le dialogue de gestion ;
- les canaux garantissant une circulation fluide et transparente de l'information entre les acteurs.

Les chartes de gestion **concernent à la fois le programme et sa déclinaison opérationnelle**. Elles peuvent déterminer les règles de fonctionnement entre :

- les responsables de programme et les différents acteurs ministériels ayant des fonctions transversales (direction des affaires financières, des ressources humaines...): il s'agit de chartes ministérielles ou interprogrammes ;
- le responsable de programme et les responsables de BOP : il s'agit de chartes de gestion de programme.

## Le préfet, garant de la coopération entre les services et de la cohérence des politiques publiques de l'État sur les territoires

Les politiques publiques nationales gérées à l'échelle locale doivent **être mises en cohérence avec les priorités de chaque territoire**. Dans cette optique, compte tenu du nouveau cadre de la LOLF, le préfet est doté d'un rôle renforcé en matière budgétaire et de performance :

- il donne obligatoirement un avis préalable sur chaque BOP relevant de son champ de compétence ;
- il s'assure de la cohérence des BOP avec les autres actions territoriales notamment avec les projets d'actions stratégiques de l'État (PASE) ;
- il veille au respect de la démarche de performance compte tenu de sa nécessaire cohérence avec les priorités du territoire.

## Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain

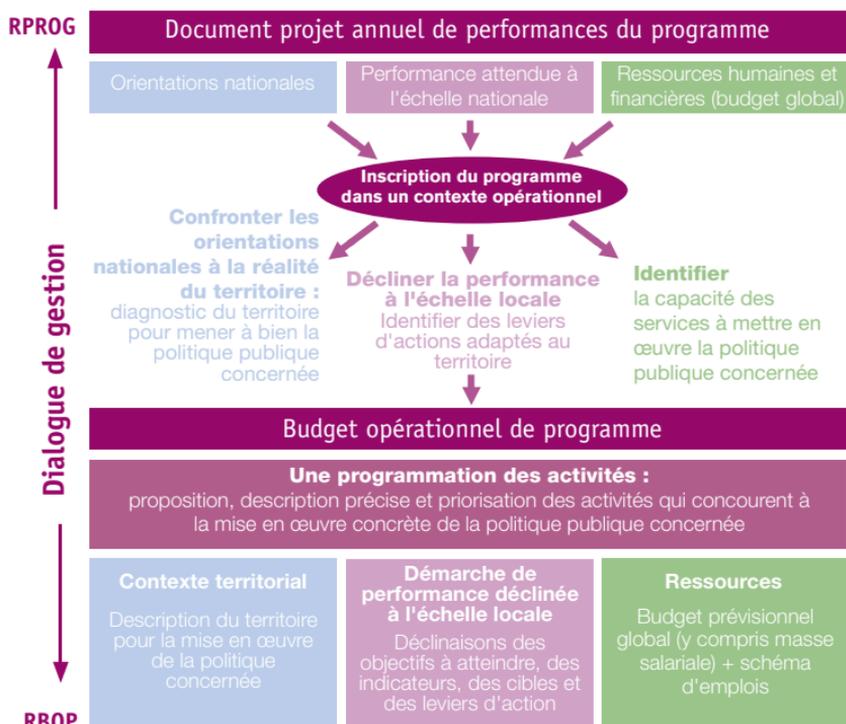
Pour accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques, les nouveaux modes de gestion induits par la LOLF sont déployés dans les budgets opérationnels de programme (BOP), au plus près des réalités des usagers, des citoyens et des territoires.

### Les budgets opérationnels de programme

Avec le budget opérationnel de programme, les gestionnaires sur le terrain préparent et gèrent un **budget local et global**.

Le BOP est **la réplique d'un programme ministériel** sur un périmètre d'activités ou sur un territoire. Ses composantes reprennent donc celles présentées dans les projets annuels de performances (activités, performance, budget), en les reliant à un contexte opérationnel spécifique.

Le responsable de BOP avec ses unités opérationnelles est ainsi chargé de proposer, de **programmer et de mettre en œuvre les activités du programme les plus pertinentes et les mieux adaptées au contexte qui lui est propre**.



RPROG : responsable de programme  
RBOP : responsable de BOP

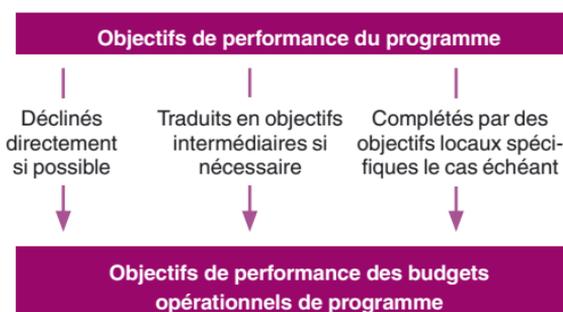
# La performance au cœur des missions des agents

Pour garantir l'action publique la plus opérationnelle et mobiliser tous les agents autour de la démarche de performance, les objectifs nationaux sont déclinés et adaptés, le cas échéant, dans chaque service de l'État.

Taux de chômage, risques industriels, délinquance, insertion des jeunes..., il existe une grande disparité entre les territoires. La déclinaison des objectifs de performance des programmes dans les BOP permet d'**adapter les politiques publiques en fonction des besoins spécifiques des territoires.**

Elle place la démarche de performance au cœur des missions quotidiennes des agents.

Le responsable de programme et son ministre s'engagent vis-à-vis du Parlement



Le responsable de BOP s'engage vis-à-vis de son responsable de programme

La déclinaison des objectifs sur le terrain

## Les BOP en chiffres

- près de 1 200 responsables de budgets opérationnels de programme
- environ 2 200 budgets opérationnels de programme dont près de 1 900 au niveau déconcentré

## Une nouvelle cartographie de la gestion publique

Les budgets opérationnels de programme sont définis au niveau le plus pertinent selon les programmes. Le choix du niveau correspond à deux impératifs :

- être au plus proche des réalités des territoires pour répondre plus efficacement aux besoins des usagers ;
- disposer d'une taille critique (masse financière, effectifs) pour permettre un pilotage efficace des politiques de l'État à l'échelle locale.

La performance au cœur de l'action des agents,  
l'exemple du programme Police nationale



Programme police soumis

**Objectif national** : améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits

**Indicateur** : taux d'élucidation de la délinquance de voie publique

**Résultat national atteint en 2006** : 10,2 %

Déclinaison de la perfor

100 directions départementales de la sécurité publique



Chaque commissariat

- met en œuvre l'objectif national avec un résultat
  - tous les agents du commissariat saisissent

Suivi de la

- Comparaison entre les résultats attendus et

Agrégation des résultats atteints



Résultat du programme police

Comparaison entre le résultat prévu pour 2007 et

Les BOP sont positionnés en 2007 :

- **au niveau national** : par exemple pour les fonctions support (immobilier, informatique, communication...);
- **au niveau interrégional** : par exemple, pour les programmes Police nationale et Sécurité des échanges de biens et services ;
- **au niveau régional** : pour la majeure partie des programmes. C'est le cas notamment des ministères du Travail, de la Santé, de l'Éducation nationale ;
- **au niveau départemental** : par exemple, pour les programmes Administration territoriale ou Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

au vote du Parlement (PLF 2007)

Résultat attendu pour 2007 (défini par le responsable de programme et les préfets de zone de défense) : 10,7 %

performance sur le terrain

sous la responsabilité du préfet de département

du département :

attendu adapté à ses spécificités et son contexte  
les résultats dans la main courante informatisée



performance

les résultats obtenus, analyse des écarts

par l'ensemble des commissariats

soumis au Parlement (loi de règlement)

le résultat effectivement atteint, analyse des écarts

## LOLF et modernisation de l'État

Les évolutions structurelles, les attentes des citoyens ainsi que la situation des finances publiques conduisent à rechercher un État plus simple, plus lisible et toujours plus performant.

### Accompagner le déploiement de la nouvelle gestion publique

#### Le forum des responsables de programme

Animé par la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), le forum des responsables de programme est avant tout un lieu de rencontres et de partages d'expériences. Il réunit ses membres à raison de trois ou quatre grands rendez-vous annuels. L'objectif du forum est d'offrir aux responsables de programme une vision commune de leur rôle et des évolutions nécessaires.

#### Le contrôle de gestion, une fonction indispensable à la nouvelle gestion publique

Le contrôle de gestion vise à améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats, notamment en préparant le dialogue de gestion sur des bases objectives et en développant les outils nécessaires au pilotage de la performance. C'est une fonction organisée, en tant que métier, au sein des ministères et des programmes. La DGME soutient cette démarche de professionnalisation en animant des réseaux interministériels de contrôle de gestion, afin d'échanger sur les bonnes pratiques et de définir un cadre de référence.

#### La refonte (ou réingénierie) des processus budgétaires et comptables

Il s'agit d'inscrire dans le quotidien de la gestion les principes de la LOLF, assez différents de ceux qui présidaient à l'ordonnance de 1959, ce qui suppose de réexaminer l'ensemble des processus budgétaires et comptables existants.

Aussi, profitant avec la mise en œuvre de la LOLF d'une occasion exceptionnelle de simplifier les procédures financières avant de les « fixer » dans un outil, plusieurs ministères ont mené, dès 2005, avec la DGME, la direction du Budget et la direction générale de la Comptabilité publique, une remise à plat de l'ensemble des activités de la sphère budgétaire et comptable (enchaînement des tâches, rôle des différents acteurs et organisation correspondante), un travail préalable incontournable à la mise en œuvre du nouveau progiciel interministériel de gestion, Chorus.

Le déploiement de ces « processus LOLF », modèle interministériel proposé à l'ensemble des ministères, permet aujourd'hui de les accompagner progressivement dans l'évolution de leurs modes de fonctionnement et de leurs organisations afin qu'ils puissent pleinement tirer parti de tous les bénéfices de la LOLF et préparer ainsi la migration vers Chorus.

## Rencontres régionales de la modernisation (RRM)

Les Rencontres régionales de la modernisation, coorganisées localement avec l'appui des représentants de la préfecture de région et de la trésorerie générale, rassemblent des représentants de l'ensemble des services de l'État d'une même région. Lors de ces Rencontres, coanimées par la DGME et les représentants du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, est présentée l'actualité des chantiers de la modernisation de l'État. Des sessions de travail en atelier permettent d'aborder en détail des bonnes pratiques locales de modernisation, dans une logique de partage d'expériences et de mutualisation.

Six RRM ont déjà eu lieu depuis septembre 2006 : Lyon, Metz, Strasbourg, Montpellier, Marseille, Bordeaux.

Trois autres sont prévues d'ici à la fin 2007 : Toulouse, Limoges et Nantes.

## Accélérer le développement de l'administration électronique

Le développement de l'administration électronique permet d'offrir de nouveaux services aux usagers, de réaliser des gains de productivité et d'améliorer le travail des agents.

### Une seule adresse pour toutes les démarches administratives

La DGME a déployé en janvier 2007 un véritable guichet unique pour permettre aux particuliers et aux professionnels d'effectuer leurs démarches administratives sur Internet ([www.administration24h24.gouv.fr](http://www.administration24h24.gouv.fr)).

Donner la possibilité à chacun, non seulement de se procurer par voie électronique, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, les formulaires nécessaires pour effectuer leurs démarches administratives, mais aussi de les compléter et de les renvoyer en ligne aux organismes concernés, tels sont les objectifs de ce portail, qui rassemble plus de 600 démarches et est régulièrement enrichi de nouveaux services.

Le portail accompagne également les internautes dans leur utilisation des services en ligne : ils peuvent apprendre à effectuer les principales démarches disponibles en naviguant à travers les pièces interactives de la « maison d'Adèle », mascotte de l'administration en ligne.



# Le portail de la modernisation de l'État

## www.modernisation.gouv.fr

La modernisation de l'État est par essence un chantier très vaste qui s'adresse à des publics variés : les agents de la sphère publique, mais aussi les usagers, les contribuables, les entreprises ou les associations. Pour répondre à cette problématique, la DGME a conçu et mis en place en 2006 le portail [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr).

Conçu comme un magazine en ligne accessible au plus grand nombre, actualisé chaque semaine, il permet à l'internaute au travers de vidéos, d'interviews, d'articles et de dossiers d'avoir une vision large et synthétique de l'actualité des chantiers et des meilleures pratiques en matière de modernisation de l'État.

L'espace thématique, accessible dès la page d'accueil du portail, propose quant à lui des dossiers spécifiques à destination des acteurs de la modernisation et de tous ceux qui souhaitent approfondir leurs connaissances sur ces sujets.

L'ensemble du dispositif est doté d'un moteur de recherche croisé entre le portail et l'espace thématique qui facilite la recherche de l'internaute.

### Focus sur les rubriques du portail

#### L'info de la semaine

traite de l'actualité des chantiers par des articles courts et rythmés, à caractère pratique et informatif avant tout. La rotation hebdomadaire des sujets permet de valoriser le large éventail des actions de modernisation dans les ministères, les services déconcentrés ou les collectivités locales et de souligner leur dynamisme.

#### Tout en images

Le rendez-vous multimédia du site, avec des reportages sur le terrain, des interviews d'acteurs de la modernisation dans les services déconcentrés, des diaporamas sonores et des infographies.

#### Le dossier

Zoom sur un chantier de modernisation traité sous différents angles. À retrouver sur le site : les métiers de la modernisation, l'accessibilité numérique, la qualité de l'accueil, la réforme du système de santé...

#### L'espace thématique

Il s'adresse à ceux qui veulent en savoir plus sur les chantiers de modernisation.

La page d'accueil présente six entrées thématiques :

- l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique ;
- la qualité des services publics ;
- la simplification de l'administration ;

- l'optimisation de l'usage des systèmes d'information ;
- la dématérialisation des procédures ;
- l'adaptation des processus et des structures.

Expression privilégiée de l'activité et de l'actualité de la DGME, l'espace thématique prévoit le référencement des dossiers selon trois grands types de rubriques :

- les axes stratégiques présentent le cadre de conduite d'une des dimensions de la modernisation de l'État ;
- les chantiers illustrent concrètement et techniquement la mise en œuvre des actions ;
- les événements marquent dans le temps les opérations réalisées.

### Un accès privilégié vers le portail des démarches en ligne

Le portail « modernisation » offre un accès direct vers le portail des démarches en ligne, [www.administration24h24.gouv.fr](http://www.administration24h24.gouv.fr).

Conçu pour être évolutif, [www.administration24h24.gouv.fr](http://www.administration24h24.gouv.fr) a déjà reçu deux millions de visiteurs à l'été 2007, six mois après son lancement et s'enrichit régulièrement de nouvelles démarches.

The screenshot shows the website's layout with various sections and navigation elements. The main navigation bar includes 'L'ACTU DE L'ÉNERGIE' and 'L'ACTU DE LA MODERNISATION'. The content area is divided into several sections: a news item with a photo of a man, a 'L'ACTU' section with an image of a power plant, and an 'ESPACE THÉMATIQUE' section with a list of topics. At the bottom, there is a banner for 'Le site du prix des carburants'.

# Les mots clés de la LOLF

La LOLF introduit de nouveaux concepts dans le vocabulaire budgétaire et financier de la gestion publique. Par delà les premières notions ci-dessous, l'internaute trouvera un glossaire complet sur le Forum de la performance.

## Action (au sens de la LOLF)

Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Dans un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui sont spécifiques parmi ceux associés au programme.

## Autorisations d'engagement (AE)

Dans le cadre du budget, elles sont le support nécessaire pour engager juridiquement une dépense. Leur montant constitue la limite supérieure des engagements autorisés dans l'année.

## Budget opérationnel de programme (BOP)

Le budget opérationnel de programme regroupe des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...) donnés.

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

## Comptes de l'État

Le compte général de l'État comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes et une évaluation des engage-

ments hors bilan de l'État. Il est désormais présenté selon les principes de la comptabilité générale (comme dans les entreprises) et certifié par la Cour des comptes.

## Crédits de paiement (CP)

Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

## Fongibilité, fongibilité asymétrique

La fongibilité est la liberté offerte à chaque gestionnaire par la LOLF d'utiliser librement les crédits pour mettre en œuvre de manière performante le programme.

La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse n'est pas possible.

## Indicateur

Quantifié, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible.

## Irrecevabilité financière

L'article 40 de la Constitution interdit aux parlementaires de proposer par amendement une diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique. Tout en respectant ce cadre, la LOLF permet aux parlementaires de redéployer les crédits entre programmes d'une même mission.

## Justification au premier euro (JPE)

Explication de la totalité des crédits et des personnels demandés pour cha-

que programme. La LOLF a aboli la notion de « services votés », qui avait pour conséquence de reconduire les dépenses presque systématiquement d'une année sur l'autre.

### **Loi de finances**

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent. D'octobre à décembre, le projet de loi de finances (PLF) est examiné par le Parlement puis voté dans un délai maximum de 70 jours après son dépôt.

### **Loi de règlement**

La loi de règlement est la loi constatant les résultats financiers de chaque année civile.

### **Loi organique relative aux lois de finances – LOLF**

Promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001 pour entrer en application le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la LOLF remplace l'ordonnance du 2 juin 1959 et fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'État.

### **Mission (au sens de la LOLF)**

Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits.

### **Objectif**

La LOLF prévoit que chaque programme est assorti, dans le cadre du projet annuel de performances, d'objectifs traduisant ses priorités d'amélioration de la performance publique. Il est mesuré par des indicateurs.

### **Programme (au sens de la LOLF)**

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Lui sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Un responsable est nommément désigné pour chaque programme.

### **Projet annuel de performances (PAP)**

Document annexé au projet de loi de finances, il précise pour chaque programme: la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir; l'évaluation des dépenses fiscales; la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours; l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement; et par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des évolutions; les crédits et emplois des opérateurs contribuant au programme.

### **Rapport annuel de performances (RAP)**

Document annexé au projet de loi de règlement, il permet aux parlementaires de comparer la prévision et l'exécution budgétaire et l'engagement sur les objectifs et les résultats constatés. Il est présenté selon une structure identique à celle du projet annuel de performances.

### **Titre**

Les charges budgétaires de l'État sont réparties sous sept titres en fonction de la nature des dépenses. Chaque titre est décomposé en catégories.



## Pour en savoir plus

### Sur le Forum de la performance :

- pour tout savoir sur les enjeux des finances publiques, sur le budget et les comptes de l'État, ainsi que sur le coût et la performance des politiques publiques ;
- pour suivre l'actualité de la direction du budget, consulter « Budget info », sa lettre d'information en ligne.

[www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

### Pour apprendre en s'amusant :

Cyber-Budget, le jeu de simulation budgétaire

[www.cyber-budget.fr](http://www.cyber-budget.fr)

### Sur le portail de la modernisation de l'État :

- découvrez l'actualité de la modernisation au travers d'actions exemplaires ;
- consultez l'espace thématique pour aller plus loin sur les chantiers de modernisation de l'État pilotés par la DGME ;
- les lettres électroniques : le mag' de la modernisation et le Réseau de la modernisation de l'État.

[www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

# Les missions et programmes du budget général de l'État

Projet de loi de finances pour 2008

Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde		Rayonnement culturel et scientifique		Français à l'étranger et étrangers en France					
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	Administration territoriale : expérimentations Chorus		Vie politique, culturelle et associative		Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur				
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural		Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés		Forêt	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture				
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement		codéveloppement						
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée		Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale					
Conseil et contrôle de l'État	Conseil d'État et autres juridictions administratives		Conseil économique et social		Cour des comptes et autres juridictions financières					
Culture	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture							
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense		Préparation et emploi des forces		Soutien de la politique de la défense		Équipement des forces			
Développement et régulation économiques	Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique		Régulation économique							
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental		Présidence française de l'Union européenne							
Écologie, développement et aménagement durables	Réseau routier national	Sécurité routière	Transports terrestres et maritimes	Passifs financiers ferroviaires	Sécurité et affaires maritimes	Transports aériens	Météorologie	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique		
	Information géographique et cartographique		Protection de l'environnement et prévention des risques		Énergie et matières premières		Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables			
Engagements financiers de l'État	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)		Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)		Épargne	Majoration de rentes				
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré		Enseignement scolaire public du second degré		Vie de l'élève		Enseignement privé du premier et du second degrés	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole	
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local		Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État		Conduite et pilotage des politiques économique et financière		Facilitation et sécurisation des échanges		Fonction publique	
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile		Intégration et accès à la nationalité française							
Justice	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice		Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés				
Médias	Presse	Chaîne française d'information internationale		Audiovisuel extérieur						
Outre-mer	Emploi outre-mer		Conditions de vie outre-mer							
Pilotage de l'économie française	Statistiques et études économiques		Politique économique et de l'emploi							
Politique des territoires	Aménagement du territoire		Interventions territoriales de l'État							
Pouvoirs publics	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	La chaîne parlementaire	Conseil constitutionnel	Haute Cour de justice	Cour de justice de la République	Indemnités des représentants français au Parlement européen		
Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques		Dépenses accidentelles et imprévisibles							
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire		Vie étudiante	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		Recherche spatiale	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	
	Recherche dans le domaine de l'énergie		Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat		Recherche duale (civile et militaire)		Recherche culturelle et culture scientifique	Enseignement supérieur et recherche agricoles	
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres		Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins		Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers					
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes		Concours financiers aux départements		Concours financiers aux régions		Concours spécifiques et administration			
Remboursements et dégrèvements	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)		Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)							
Santé	Santé publique et prévention		Offre de soins et qualité du système de soins		Drogue et toxicomanie					
Sécurité	Police nationale		Gendarmerie nationale							
Sécurité civile	Intervention des services opérationnels		Coordination des moyens de secours							
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires		Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation							
Solidarité, insertion et égalité des chances	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables		Lutte contre la pauvreté : expérimentations		Actions en faveur des familles vulnérables		Handicap et dépendance	Protection maladie	Égalité entre les hommes et les femmes	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales
Sport, jeunesse et vie associative	Sport	Jeunesse et vie associative	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative							
Travail et emploi	Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail				
Ville et logement	Rénovation urbaine	Équité sociale et territoriale et soutien		Aide à l'accès au logement		Développement et amélioration de l'offre de logement				

■ Missions ministérielles

■ Missions interministérielles