



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

GUIDE PRATIQUE DE LA LOLF

à l'usage
des parlementaires



GUIDE PRATIQUE DE LA LOLF

à l'usage
des parlementaires



UN NOUVEAU CADRE
BUDGÉTAIRE POUR
RÉFORMER L'ÉTAT

Préface



par Jean-François Copé,
ministre délégué au Budget
et à la Réforme de l'État,
Porte-parole du Gouvernement

En 2001, avec le vote de la loi organique relative aux lois de finances, vous avez décidé d'insuffler plus de démocratie dans la gestion publique en donnant une place accrue au Parlement dans le vote et le contrôle du budget.

Avec cette loi, vous avez lancé une dynamique de modernisation sans précédent dans l'administration. Je constate quotidiennement les effets croissants de la réforme budgétaire à tous les niveaux, dans tous les ministères. Les expérimentations menées dans plus de 500 services ont conduit à des résultats déjà concrets.

Le 1^{er} janvier 2006, après quatre ans de préparation intensive, c'est l'ensemble des services de l'État qui passe "en mode LOLF." Ce n'est pas là l'achèvement d'une grande réforme. C'est en fait le début d'une gestion publique "nouvelle génération", fondée sur la liberté et la responsabilité. Une performance et une transparence accrues, voilà l'exigence des Français.

Ensemble, nous devons donc utiliser ce levier qu'est la LOLF pour moderniser l'État. Cette démarche nous conduit – Gouvernement et Parlement – à revoir nos modes de travail habituels.

Pour vous aider, et en réponse à la demande que vous avez exprimée dans le questionnaire que je vous avais envoyé en juin dernier, j'ai souhaité vous adresser ce guide qui fait le point sur les apports de la LOLF tant pour le législateur que pour le gestionnaire. Je l'ai voulu résolument pratique et concis pour qu'il puisse vous accompagner tout au long de la discussion budgétaire.

Avec ce premier débat budgétaire en format LOLF, nous devons renforcer les fondements d'une meilleure gestion de l'État au bénéfice de tous.



par Alain Lambert,
ancien ministre, sénateur de l'Orne
et Didier Migaud,
questeur de l'Assemblée nationale,
député de l'Isère ;
parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la LOLF

Le projet de loi de finances pour 2006 sera le premier à concrétiser pleinement la “nouvelle constitution financière” voulue par le Parlement en 2001. La LOLF constitue une double avancée : elle renforce les pouvoirs du Parlement et fait de la recherche de l'efficacité de la dépense publique l'objectif numéro un des gestionnaires.

Ainsi, le budget gagne en lisibilité, autour de politiques publiques identifiées dans les missions et programmes et de projets de performance qui nous permettront de mieux apprécier les choix budgétaires du Gouvernement. Il gagne en qualité d'information, grâce aux nouvelles annexes obligatoires que nous avons souhaitées. Il gagne en substance, avec le renforcement de nos pouvoirs d'amendement et de contrôle.

Le Parlement doit être à la hauteur de l'enjeu et des attentes fortes suscitées par cette réforme, fondement de la nouvelle gestion publique.

Ainsi, il nous faudra acquérir de nouveaux réflexes : plus qu'au pourcentage d'augmentation de tel ou tel budget, nous nous intéresserons avant tout à l'optimisation de la ressource, à la pertinence des objectifs fixés à l'action publique et à ses résultats.

Pour cela, nous devons faire évoluer nos méthodes, rendre plus vivante, concrète et utile la discussion budgétaire, en nous concentrant sur l'examen des missions et des programmes. À terme, il faudra développer le contrôle des résultats en orientant davantage nos efforts vers l'exécution du budget.

Il nous appartient, collectivement, de montrer que la volonté du Parlement ne faiblit pas, par rapport aux objectifs qui étaient les nôtres au moment du vote de la loi organique, mais au contraire s'affirme, à mesure de l'avancée concrète des chantiers de la LOLF.



Sommaire

PARTIE I

La LOLF au Parlement :

les parlementaires, acteurs du budget de l'État

DES PARLEMENTAIRES MIEUX INFORMÉS

Un budget plus lisible organisé selon les politiques publiques	8
Une présentation des crédits plus pertinente	10
Un budget orienté vers les résultats	12
Un budget plus complet	14
Des comptes plus transparents et sincères	16
Les nouveaux documents budgétaires, outils d'un débat renoué	18
Extraits d'un projet annuel de performances	20
Le nouveau calendrier budgétaire	22

UN POUVOIR DE DÉCISION ET DE CONTRÔLE RENFORCÉ

Les nouvelles modalités de vote du budget	24
Le droit d'amendement : un large pouvoir de répartition des crédits	26
Un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi	28

PARTIE II

La LOLF sur le terrain :

les agents de l'État, mobilisés pour une meilleure gestion publique

LIBERTÉ ET RESPONSABILITÉ POUR UN ÉTAT PLUS PERFORMANT

Une nouvelle chaîne de responsabilités engagée sur la performance	32
Une gestion au plus près des réalités du terrain	34

DÉJÀ DES RÉSULTATS

Une meilleure gestion de l'État au bénéfice de tous	36
Le cercle vertueux de la gestion publique "en mode LOLF"	38-39

PARTIE I

La LOLF au Parlement





Les parlementaires, acteurs du budget de l'État

Avec la LOLF, les parlementaires votent un budget plus lisible, plus complet et plus sincère, orienté vers les résultats. Leur pouvoir de contrôle de l'efficacité de la dépense publique est renforcé.

Un budget plus lisible organisé selon les politiques publiques

Jusqu'alors, le budget était présenté par type de dépenses (fonctionnement, investissements, interventions...). Avec la LOLF, il reflète les politiques publiques (sécurité, culture, justice, santé...). Les parlementaires sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre les politiques de l'État.

La nouvelle architecture du budget de l'État



**Le budget général est
structuré en trois niveaux (PLF 2006) :**

34 missions correspondent aux grandes politiques de l'État

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

132 programmes sont le cadre de mise en œuvre des politiques publiques

Au sein d'une mission, chaque programme relève d'un seul ministère. Il correspond à un ensemble cohérent d'actions. Il constitue une enveloppe globale et limitative de

crédits. Il est confié à un responsable : le responsable de programme désigné par le ministre concerné.

Au sein d'un programme, les gestionnaires peuvent modifier la répartition des crédits. À chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que les résultats attendus.

620 actions précisent à quoi sont destinés les crédits

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



■ Le budget de l'État comprend :

- le budget général ;
- les budgets annexes, qui sont recentrés sur leur vocation à accueillir des recettes et des dépenses commerciales (contrôle et exploitation aériens, journaux officiels, monnaies et médailles) ;
- les comptes spéciaux dotés de crédits qui constituent chacun une mission et dont les crédits sont spécialisés par programme :
 - les comptes d'affectation spéciale qui ne peuvent être alimentés que par des recettes en relation directe avec les dépenses concernées (par exemple, les pensions),
 - les comptes d'avances et de prêts, rebaptisés **comptes de concours financiers** (par exemple, les avances aux collectivités territoriales) ;
 - les comptes spéciaux non dotés de crédits pour lesquels seul le découvert voté pour chacun d'eux revêt un caractère limitatif :
 - les **comptes de commerce** (par exemple, la gestion de la dette),
 - les **comptes d'opérations monétaires**.



EXEMPLE

Les programmes et actions de la mission Sécurité

Programme Police nationale

Ministère concerné : Intérieur

Les actions :

- Ordre public et protection de la souveraineté
- Sécurité et paix publiques
- Sécurité routière
- Police des étrangers et sûreté des transports internationaux
- Police judiciaire et concours à la justice
- Commandement, ressources humaines et logistique

Programme Gendarmerie nationale

Ministère concerné : Défense

Les actions :

- Ordre et sécurité publics
- Sécurité routière
- Police judiciaire et concours à la justice
- Commandement, ressources humaines et logistique
- Exercice des missions militaires

L'architecture budgétaire, fruit d'une collaboration entre le Gouvernement et le Parlement

21 janvier 2004

Un premier projet de maquette budgétaire est présenté par le Gouvernement, avec un an d'avance.

28 avril 2004 et 5 mai 2004

Dans leur rapport sur la mise en œuvre de la LOLF, la commission des finances de l'Assemblée nationale puis celle du Sénat formulent des propositions d'amélioration de la maquette.

16 juin 2004

Le Gouvernement présente une nouvelle maquette intégrant les remarques du Parlement. Parmi les modifications suggérées par les rapports parlementaires :

- regroupement de la police et de la gendarmerie au sein d'une même mission Sécurité ;
- rassemblement au sein de la mission Politique des territoires de plusieurs programmes du ministère de l'Équipement et des services du Premier ministre.

22 septembre 2004

Présentation à titre indicatif du projet de loi de finances pour 2005 dans la configuration LOLF "missions / programmes / actions".

2 et 16 mars 2005

La commission des finances du Sénat puis celle de l'Assemblée nationale reconnaissent le travail effectué par l'administration sur l'architecture budgétaire et la démarche de performance. Elles proposent des évolutions.

5 et 6 juillet 2005

Tenant compte des rapports du Parlement et de la Cour des comptes, l'architecture budgétaire envisagée pour le projet de loi de finances pour 2006 est présentée aux parlementaires à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

Une présentation des crédits plus pertinente

Pour que les parlementaires identifient au mieux l'utilisation des fonds publics, la loi organique prévoit une double présentation des crédits. En complément de la présentation par politique publique (missions, programmes, actions), les crédits sont aussi présentés par type de dépenses (investissement, fonctionnement, interventions...).

Identifier les types de dépenses : la présentation par titre et catégorie

Au sein de chaque programme, les types de dépenses sont classés par titre, et à l'intérieur des titres, par catégorie.

Cette ventilation des crédits entre les titres est indicative sauf pour les dépenses de personnel (titre 2) qui sont plafonnées.



EXEMPLE

La présentation des crédits du programme Police nationale

Présentation par politique publique



Présentation par type de dépenses



Programme Police nationale	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention
Actions		Enveloppe globale		
* Ordre public et protection de la souveraineté				
* Sécurité et paix publiques				
* Sécurité routière				
* Police des étrangers et sûreté des transports internationaux				
* Police judiciaire et concours à la justice				
* Commandement, ressources humaines et logistique				

En connaissant à la fois la répartition des crédits par politique publique et par type de dépenses, les parlementaires disposent d'une information plus riche.



Les titres du budget de l'État

AVANT (ordonnance de 1959)

Dépenses ordinaires

Titre I : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes

Titre II : Pouvoirs publics

Titre III : Moyens des services

Titre IV : Interventions publiques

Dépenses en capital

Titre V : Investissements exécutés par l'État

Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État

Titre VII : Réparation des dommages de guerre

Prêts et avances

Les périmètres et le contenu des titres, désormais découpés en catégories (sous-titre), diffèrent de ceux fixés par l'ordonnance de 1959. Désormais, la nomenclature budgétaire et la nomenclature comptable sont cohérentes.

MAINTENANT (LOLF)

Titre 1 : Dotations des pouvoirs publics

Titre 2 : Dépenses de personnel

- Rémunérations 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 charges 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



Les dépenses de personnel (titre 2)

- Les dépenses de personnel concernent **tous les agents rémunérés par l'État quel qu'en soit leur statut**, qu'ils soient titulaires ou contractuels.

- Les dépenses de personnel sont **plafonnées par programme**.

- Les dépenses de personnel retracent **le coût complet d'emploi** des personnels. Elles comprennent donc les rémunérations principales et les indemnités, les cotisations sociales, y compris les cotisations au titre du financement des droits à pension et les prestations sociales et allocations diverses.

Un budget orienté vers les résultats

L'un des enjeux majeurs de la LOLF est de faire passer l'État d'une culture de moyens à une culture de résultats. Dans cette logique, la performance s'inscrit au cœur du nouveau cadre budgétaire. Les parlementaires ne débattent plus uniquement sur les crédits. Ils débattent aussi sur les stratégies et les objectifs des politiques publiques.

Le budget et la performance

À chaque programme sont associés **une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance**. Ces éléments sont arrêtés dans le cadre des moyens alloués. Ils figurent dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.

La stratégie d'un programme est définie par le responsable de programme, en lien avec son ministre. Elle conduit à sélectionner des objectifs en nombre limité, mesurés par des indicateurs.

À chaque indicateur sont associées des **valeurs cibles** : une valeur cible à atteindre dans les années à venir, et une valeur cible pour l'année du projet de loi de finances.

Le responsable de programme s'engage sur les objectifs, les indicateurs et les cibles. **Il doit rendre compte au Parlement des résultats** dans les rapports annuels de performances, lors de l'examen de la loi de règlement.

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

La performance déclinée dans l'ensemble des services de l'État

Les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles sont ensuite déclinés dans chaque service en tenant compte des spécificités territoriales.

Cette déclinaison dans toute l'administration permet de **mobiliser les agents sur des objectifs opérationnels**.

La démarche de performance est donc un instrument de lisibilité et de pilotage pour améliorer l'efficacité de la dépense publique.



LE POINT SUR...

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'utilisateur : **la qualité de service**. Ces objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur.

- 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.



EXEMPLE

Les trois types d'objectifs poursuivis par les administrations

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élucidation des crimes et délits
Pour l'usager : la qualité de service	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi en tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises qui ont été globalement satisfaites des candidats qui leur ont été adressés par l'ANPE
Pour le contribuable : l'efficience de la gestion	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



LE POINT SUR...

L'élaboration des stratégies, des objectifs et des indicateurs : un dialogue constant entre les ministères et le Parlement

Juin 2004

Publication du guide de la démarche de la performance. Rédigé par les commissions des Finances des deux Assemblées, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, ce guide a fourni une méthode pour définir les stratégies, les objectifs et les indicateurs de performance de chaque grande politique publique.

Automne 2004

Première présentation au Parlement de ces stratégies, objectifs et indicateurs dans les avant-projets annuels de performances.

Mars 2005

Avis du Sénat et de l'Assemblée nationale avec l'assistance de la Cour des comptes sur les avant-projet annuels de performances.

Mars-juin 2005

Travaux des ministères pour prendre en compte les avis des deux Assemblées et

les rapports du Comité interministériel d'audit des programmes.

5 et 6 juillet 2005

Présentation des objectifs et indicateurs envisagés pour le PLF pour 2006 à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB).

Juillet - septembre 2005

Élaboration des projets annuels de performances contenant pour chaque programme, la stratégie, les objectifs et les indicateurs retenus pour le PLF pour 2006.



Chiffres clés

La performance en chiffres (DOB 2005)

- 5 à 10 objectifs par programme
- 1 à 2 indicateurs par objectif
- 680 objectifs et 1 300 indicateurs au total.

Un budget plus complet

Pour donner aux parlementaires les moyens de connaître en toute transparence la composition de la dépense publique, la LOLF met en place une présentation et une analyse des dépenses plus complètes.

Une dépense justifiée dès le premier euro

La distinction entre les services votés (dépenses reconduites quasi-automatiquement d'une année sur l'autre) et les mesures nouvelles disparaît. Les administrations doivent expliquer comment elles prévoient d'utiliser chacun des crédits et des personnels mis à leur disposition.

Cette approche conduit à analyser chaque année de manière approfondie l'ensemble des dépenses des administrations.



LE POINT SUR...

La justification au premier euro

- Elle porte sur la totalité des crédits du programme.
- Elle peut être présentée :
 - par type de dépenses au sein de chaque action (fonctionnement, investissement, dépenses de personnel...);
 - par grandes dépenses couvrant plusieurs actions du programme : dépenses de personnel, grands projets transversaux (refonte d'un réseau informatique, programme immobilier...).



EXEMPLE

Éléments de justification de la dépense au premier euro

- Pour le programme Enseignement scolaire du premier degré, le nombre d'élèves par enseignant.
- Pour le programme Réseau routier national, les dépenses par km de routes entretenu ou construit.
- Pour des dépenses immobilières d'un programme, le nombre de m² par agent ou les dépenses d'entretien par m².
- Pour des dépenses liées à une aide sociale, le nombre de bénéficiaires de l'allocation multiplié par la dépense moyenne par bénéficiaire.
- Pour un programme de construction pénitentiaire, la description du projet (nature, finalités, gains attendus) et de sa mise en œuvre (modalités et calendrier), le détail de l'utilisation des crédits (par finalité et par type de dépenses).

Savoir tout ce que coûte une politique publique : une présentation plus complète

L'analyse du coût des actions

Pour chaque action sont présentés les crédits qui lui sont directement affectés mais aussi la part des crédits qui concourt à sa mise en œuvre.

Par exemple, les coûts fixes des administrations (entretien des bâtiments, électricité, systèmes d'information...) ou les dépenses des fonctions de soutien (comptabilité, gestion des ressources humaines...).

Cette analyse dote ainsi les parlementaires d'une information sur la totalité des dépenses imputables à une politique donnée.

Le rattachement à chaque programme...

...des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales correspondent au manque à gagner (allègements de charge, réductions d'impôt...) consenti par l'État pour contribuer à une politique publique.

Ces dépenses seront prises en compte dans la présentation des crédits du programme auquel elles concourent.

Par exemple, les réductions d'impôt sur le revenu pour investissement forestier sont rattachées aux dépenses fiscales du programme Forêt.

...des opérateurs

Les opérateurs de l'État mettent en œuvre certains volets des politiques publiques. Il s'agit principalement 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 présentent :

- les missions de l'opérateur ;
- les actions du programme auquel il se rattache ;
- la nature des liens (modalité de 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 de l'opérateur.



Des comptes plus transparents et sincères

La réforme comptable menée dans le cadre de la LOLF dotera les parlementaires d'une information plus complète et plus lisible des comptes de l'État. Les comptes 2006, publiés en 2007, seront les premiers présentés selon les nouvelles règles.

Une comptabilité à trois dimensions, instrument du pilotage de l'action publique

La comptabilité budgétaire

Elle retrace, d'une part, la consommation des autorisations d'engagement (capacité d'engager juridiquement l'État) et d'autre part, l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées, et des recettes, au moment où elles sont encaissées.

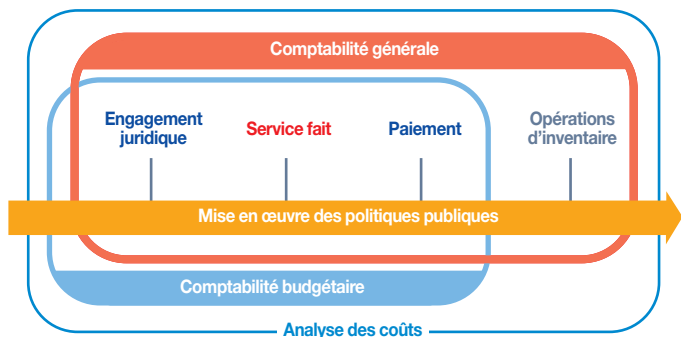
La comptabilité d'analyse du coût des actions

Elle complète l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés aux actions des programmes et contribue à la mesure de la performance des administrations.

La comptabilité générale

Elle vise à décrire la situation patrimoniale de l'État, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il contrôle (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (dettes et autres obligations). La synthèse de ces informations figure dans le compte de résultat et le bilan.

La comptabilité à trois dimensions



13 normes comptables nouvelles

Elles s'appuient sur les règles de comptabilité d'entreprise, ne s'en distinguant qu'en raison des spécificités de l'État (par exemple, pour ce qui concerne les impôts). À partir de 2006, les opérations comptables de l'État seront prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Des éléments nouveaux apparaîtront dans la comptabilité de l'État : suivi individualisé des immobilisations et des charges d'utilisation du patrimoine immobilier, généralisation des dotations aux provisions...

Des comptes certifiés

De nouvelles exigences en matière de qualité comptable apparaissent : les responsables des administrations qui engagent les dépenses et les comptables s'associeront pour **renforcer les dispositifs de contrôle et d'audit internes**. La Cour des comptes certifiera les comptes de l'État.

Le premier bilan patrimonial de l'État : le bilan d'ouverture 2006

Ce bilan constituera la première photographie du patrimoine de l'État établie selon les nouvelles normes. En vue de préparer le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2006, les actifs de l'État sont en cours de recensement et d'évaluation.

Ce travail, qui a porté en priorité sur le parc immobilier, s'étend maintenant aux autres immobilisations corporelles (terrains, matériels informatiques, parc automobile...).



Chiffres clés

Le parc immobilier consolidé, contrôlé par l'État a été évalué début 2005 à **33 milliards d'euros**. Il sera désormais régulièrement réévalué.

Les principaux postes du bilan de l'État

ACTIF	PASSIF
ACTIF IMMOBILISÉ	
Immobilisations incorporelles	
Parc immobilier	DETTES FINANCIÈRES
Autres Immobilisations corporelles	
Immobilisations financières	DETTES NON FINANCIÈRES
ACTIF CIRCULANT	Charges à payer
Stocks	Autres dettes non financières
Redevables (créances fiscales)	PROVISIONS POUR RISQUES & CHARGES
Autres créances	AUTRES PASSIFS
	TRÉSORERIE (déposée par les tiers)

Les nouveaux documents budgétaires, outils d'un débat renouvelé

Le souci de transparence et d'amélioration de la qualité de l'information destinée aux parlementaires trouve sa traduction dans de nouveaux documents budgétaires. Les projets annuels de performances remplacent ainsi les anciens bleus budgétaires.

Les bleus nouvelle formule : les projets annuels de performances

Les projets annuels de performances (PAP) des différents programmes d'une mission sont regroupés au sein d'un même fascicule. Ces documents remplacent les bleus qui présentaient les crédits par section budgétaire. Ils dotent les parlementaires d'un outil indispensable à la discussion et au vote du budget en mode LOLF.

Les autres documents budgétaires

Au moment du débat d'orientation budgétaire

- **Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.**

Il présente, d'une part, la stratégie pluri-annuelle des finances publiques et d'autre part, la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

L'architecture du projet de loi de finances pour 2006 a été présentée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.



LE POINT SUR...

Les effectifs et les dépenses de personnel

- **La présentation des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT*)**

La loi de finances fixe un nombre maximum d'emplois par ministère. Ces plafonds d'emplois sont exprimés en équivalent temps plein travaillé. Ils sont répartis dans chacun des programmes à titre indicatif.

- **La justification des emplois et des crédits de personnel.** Très documentée, elle comprend :

- le schéma d'emplois retraçant notamment les hypothèses de sorties des personnels et de recrutements. Il est présenté en équivalents temps plein travaillé par catégorie d'emplois (métiers, regroupement de corps, types de contrats...). Il permet une lecture des emplois en lien avec les finalités des programmes. Ce schéma d'emplois remplace l'ancienne présentation des emplois budgétaires par corps, qui était source de rigidité de gestion et ne délivrait qu'une information parcellaire ;

- les principaux éléments de la politique salariale (augmentation du point d'indice pour la rémunération de la fonction publique, avancement...);

- la répartition des effectifs (en ETPT) par action si elle s'avère pertinente ;

- l'ensemble des autres éléments ayant un impact financier sur le montant des dépenses de personnel (prestations sociales, allocations diverses).

* 1 ETPT : une personne travaillant à temps plein pendant un an.

Avec le projet de loi de finances

- **Le rapport sur les prélèvements obligatoires**

Ce rapport 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.

- **Le rapport économique, social et financier**

Il doit désormais donner les perspectives d'évolution sur 4 ans des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques, "au regard des engagements européens."

- **La présentation des mesures prévues pour respecter le budget voté**

Chaque année, le Gouvernement met en place des mesures pour ne pas dépasser le plafond de dépenses voté par le Parlement. Il peut être conduit à demander aux administrations de ne pas utiliser la totalité des crédits alloués.

Avec le projet de loi de finances, le Gouvernement doit informer les parlementaires sur les "gels de crédits" qu'il prévoit. Il donne à titre indicatif deux taux de mise en réserve des crédits qui s'appliquent, le cas échéant, à tous les programmes dotés de crédits limitatifs :

- un taux de mise en réserve pour les dépenses de personnel ;
- un taux de mise en réserve pour les autres crédits.

- **Les "jaunes" budgétaires**

Annexes informatives envoyées au début de la discussion du budget au Parlement, ces documents concernent notamment les relations financières avec l'Union européenne ou les dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Avec le projet de loi de règlement

- **Les rapports annuels de performances (RAP)**

Les rapports annuels de performances sont annexés au projet de loi de règlement. Ces documents, miroirs des projets annuels de performances, permettront aux parlementaires de comparer d'une part, la prévision et l'exécution budgétaire, d'autre part, l'engagement sur les objectifs et les résultats constatés.

- **Le rapport de la Cour des comptes**

Relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, il analyse en particulier, par mission et par programme, l'exécution des crédits.

EXTRAITS

d'un projet annuel de performances



EXEMPLE

Le sommaire du fascicule de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales

Mission : Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales

Table des matières

Récapitulations des crédits et des emplois de la mission

- Récapitulation des crédits et des emplois par programme
- Récapitulation des crédits par programme et action
- Présentation des crédits par programme et titre

Programme 154 : Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural

- Présentation des crédits du programme et des dépenses fiscales associées
- Projet annuel de performances : Présentation du programme, des actions, des objectifs et des indicateurs
- Projet annuel de performances : Justification des crédits
- Projet annuel de performances : Opérateurs
- Projet annuel de performances : Coûts du programme et des actions

Programme 227 : Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés

- Présentation des crédits du programme et des dépenses fiscales associées
- Projet annuel de performances : Présentation du programme, des actions, des objectifs et des indicateurs
- Projet annuel de performances : Justification des crédits
- Projet annuel de performances : Opérateurs
- Projet annuel de performances : Coûts du programme et des actions

Programme 149 : Forêt

- Présentation des crédits du programme et des dépenses fiscales associées
- Projet annuel de performances : Présentation du programme, des actions, des objectifs et des indicateurs
- Projet annuel de performances : Justification des crédits
- Projet annuel de performances : Opérateurs
- Projet annuel de performances : Coûts du programme et des actions

Programme 215 : Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

- Présentation des crédits du programme et des dépenses fiscales associées
- Projet annuel de performances : Présentation du programme, des actions, des objectifs et des indicateurs
- Projet annuel de performances : Justification des crédits
- Projet annuel de performances : Opérateurs
- Projet annuel de performances : Coûts du programme et des actions



EXEMPLE

Présentation des crédits de la mission par programme et répartition indicative des emplois ministériels

Programme	Ministre intéressé	Autorisations d'engagement pour 2006	Crédits de paiement pour 2006	ETPT 2006*
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	Ministre de l'agriculture et de la pêche	999 999 ...	999 999 ...	999 ...
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	Ministre de l'agriculture et de la pêche	999 999 ...	999 999 ...	999 ...
Forêt	Ministre de l'agriculture et de la pêche	999 999 ...	999 999 ...	999 ...
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	Ministre de l'agriculture et de la pêche	999 999 ...	999 999 ...	999 ...
Totaux		999 999 ...	999 999 ...	999 ...

*Plafond d'emplois autorisé pour 2006 exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT).



EXEMPLE

Présentation d'un indicateur de performance

Indicateur n° : Énoncé de l'indicateur

	2003	2004		2005	2006	2009
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
%						

Précisions méthodologiques (le cas échéant) sur l'indicateur :

- sources des données,
- explications sur la construction de l'indicateur (façon de l'obtenir, modalité de construction, fréquence d'obtention du résultat, façon de lire...).

Le nouveau CALENDRIER BUDGÉTAIRE

GOVERNEMENT

Travaux préalables aux réformes

Lettre de cadrage

Envoyée par le Premier ministre aux ministres à la suite d'un séminaire gouvernemental dédié à la stratégie budgétaire, elle précise les orientations et la norme de dépenses pour l'année à venir.

1-Conférences d'économies structurelles

Rencontres des ministres chargés des finances avec l'ensemble des ministres pour un examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées.

2-Réunions de budgétisation

Réunions entre les services des ministères et la direction du budget, afin de présenter et d'analyser les demandes des ministères ainsi que les propositions du budget.

Arbitrages politiques

1-Réunions de restitution chez le Premier ministre

2-Lettres plafonds

Les lettres plafonds, envoyées aux ministres par le Premier ministre, arrêtent, pour chaque mission, le montant des crédits et, pour chaque ministère, les plafonds d'effectifs.

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

Juin

La loi de règlement

- Le projet de loi de règlement
- Les rapports annuels de performances (*nouveau*)
- La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État (*nouveau*)

Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

- Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques
Le DOB est institutionnalisé par la LOLF
- Un rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances

PARLEMENT

Avec la LOLF, la procédure budgétaire est profondément renouvelée. Le Parlement y est davantage associé et de manière plus précoce. D'une logique où les budgets étaient débattus au niveau administratif avant une série d'arbitrages politiques sur les désaccords, on passe à une procédure où le Premier ministre arrête en amont les priorités en fixant des plafonds par mission. La recherche d'économies structurelles est un préalable et chaque ministre devient son propre ministre des Finances.

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 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.

Adoption du projet de loi de finances (PLF) par le Conseil des ministres, après examen du Conseil d'État.

Juillet Août Septembre Octobre Novembre Décembre

- Les questions des parlementaires échéance imposée par la LOLF : 11 juillet

- Les réponses du Gouvernement échéance imposée par la LOLF : 8 jours avant le 1^{er} mardi d'octobre

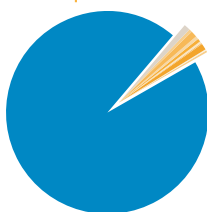
Le débat budgétaire

- Dépôt du PLF avec les annexes dont les projets annuels de performances à l'Assemblée nationale le 1^{er} mardi d'octobre
- Le rapport sur les prélèvements obligatoires
- Le rapport économique, social et financier
- Les « jaunes » budgétaires
- Vote du PLF
- Vote du projet de loi de finances rectificative

Les nouvelles modalités de vote du budget

Les modalités de vote du budget par le Parlement changent en profondeur : les parlementaires se prononcent sur l'intégralité des crédits. Chacune des missions fait l'objet d'un vote.

Jusqu'en 2004



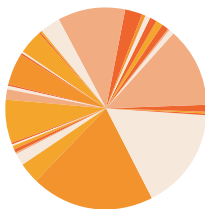
6% des crédits faisaient l'objet de votes détaillés lors du débat budgétaire

94% des dépenses étaient reconduites en 1 seul vote



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

À partir de 2005



Le vote du budget dans le cadre de la loi organique

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'affection 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 font l'objet d'un vote unique.



Suivre et couvrir les engagements de l'État : le vote des crédits en autorisation d'engagement (AE) et en crédit de paiement (CP)

Tous les crédits, quelle que soit la nature des dépenses concernées, sont votés :

- d'une part en **autorisation d'engagement** (capacité d'engager juridiquement l'État) ;
- d'autre part en **crédit de paiement** (volume de trésorerie nécessaire pour couvrir les engagement pris).

Le vote des crédits en AE-CP **redonne à l'autorisation parlementaire toute sa portée** : autoriser l'État à prendre des engagements financiers pour mener à bien ses politiques.



Chiffres clés

Des votes moins nombreux et plus constants

	Ordonnance du 2 janvier 1959	Loi organique du 1 ^{er} août 2001
Nombre de votes sur les services votés	1	0
Nombre de votes sur les crédits du budget général	entre 100 et 110	34
Nombre de votes sur l'équilibre	1	1
Nombre de votes sur les prélèvements sur recettes	1	2
Nombre de votes sur les budgets annexes	12	3
Nombre de votes sur les comptes spéciaux	6	12
Ressources et charges de trésorerie	0	1
Autorisations d'emplois	0	1
TOTAL	Environ 130	54



Le vote des effectifs de l'État : ce qui change

AVANT : un vote détaillé mais déconnecté de l'évolution des effectifs réels

La loi de finances fixait le nombre des créations et des transformations d'emplois. Pour chaque chapitre de dépenses de personnel, les suppressions et les créations d'emplois budgétaires prévues par catégories, corps et grades étaient détaillées.

L'augmentation du nombre d'agents contractuels et la pratique des surnombres ont introduit un décalage entre les effectifs réels et les emplois budgétaires. De fait l'autorisation parlementaire était devenue largement théorique.

MAINTENANT : un vote global sur l'ensemble des effectifs réels de l'État

La loi de finances détermine le montant maximum des dépenses de personnel par programme. Elle fixe également, par ministère, le nombre maximum d'équivalent temps plein, tous types d'emplois confondus (titulaires, contractuels...).

Les plafonds d'autorisation d'emplois, ventilés par ministère et présentés sous la forme d'un tableau synthétique sont adoptés par le Parlement par un vote unique.

Le droit d'amendement : un large pouvoir de répartition des crédits

L'ordonnance de 1959 ne donnait aux parlementaires qu'un droit d'amendement très restreint en dépense lors de l'examen du projet de loi de finances. En précisant les conditions d'exercice du droit d'amendement, la loi organique dote les parlementaires d'un large pouvoir de répartition des crédits au sein de chaque mission.

Les possibilités d'amendement des parlementaires

Ils peuvent :

- **modifier la répartition des crédits entre les programmes** d'une même mission ;
- **créer, modifier ou supprimer un programme.**

La création ou la modification des programmes doit se conformer aux mêmes règles que celles imposées au Gouvernement dans la proposition des programmes (définition des objectifs, cohérence des moyens accordés, proposition d'indicateurs précis...).

Un droit d'amendement encadré par l'article 40 de la Constitution

En vertu de l'article 40 de la Constitution, les parlementaires ne peuvent pas proposer des amendements se traduisant par la création ou l'aggravation d'une charge publique ou la baisse des ressources de l'État. Selon la LOLF, la charge publique correspond aux crédits d'une mission.

Par conséquent, les parlementaires ne peuvent pas créer une mission, augmenter le total des crédits d'une mission, redépenser des crédits entre des programmes de missions différentes, redépenser des crédits entre le budget général et les comptes spéciaux et budgets annexes.



EXEMPLE

Un projet d'amendement-type modifiant la répartition des crédits entre les programmes d'une mission

L'amendement doit être motivé. Il doit préciser les motifs de réduction ou de majoration des crédits d'un programme et l'imputation des crédits concernés.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 (N° XXX)

CF I

Amendement n°

Article ...

État B

Mission « Justice »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Justice judiciaire <i>dont Titre 2 : Dépenses de personnel</i>		
Administration pénitentiaire <i>dont Titre 2 : Dépenses de personnel</i>		
Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont Titre 2 : Dépenses de personnel</i>		
Accès au droit et à la justice <i>dont Titre 2 : Dépenses de personnel</i>		
Conduite et pilotage technique de la justice et organismes rattachés <i>dont Titre 2 : Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX		
SOLDE		

Exposé sommaire

Cet amendement vise à diminuer les crédits de paiement et les autorisations d'engagement des programmes...

Un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi

En donnant une dimension nouvelle à la loi de règlement et en élargissant les pouvoirs des commissions des finances, la LOLF permet aux parlementaires de contrôler plus efficacement l'utilisation des fonds publics et d'apprécier la performance des administrations.

La place centrale de la loi de règlement

La loi de règlement rend compte de l'exécution budgétaire. Avec la LOLF, la loi de règlement de l'exercice N-1 doit être **impérativement** votée en première lecture avant l'examen du projet de loi de finances pour l'année N+1.

Les rapports annuels de performances sont annexés à la loi de règlement. Ils présentent les résultats des administrations au regard des engagements pris dans les projets annuels de performances.

Les parlementaires sont donc en mesure de **comparer les écarts entre la prévision budgétaire et son exécution effective, d'une part, entre les objectifs de performance et les résultats, d'autre part.**

Cette comparaison devient un élément essentiel de construction du budget, désormais fondé sur les résultats tangibles des administrations et non plus sur des prévisions. Auparavant, c'était la loi de finances de l'année précédente qui servait de référence.

La loi de règlement devient un outil de contrôle et d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par l'État. Elle permet d'identifier les marges de progrès et engage l'administration dans une dynamique vertueuse.



LE POINT SUR...

Les rapports annuels de performances : mesurer les écarts, identifier les progrès

- Sous une forme identique aux projets annuels de performances, les rapports annuels de performances mettent en évidence les écarts entre les prévisions de la loi de finances de l'année passée et les réalisations constatées lors de la loi de règlement.
- Ils rendent visibles les résultats atteints en matière de performance.
- Ils explicitent et justifient les écarts entre la prévision et la réalisation, en crédits mais aussi en emplois.



La Cour des comptes au service du Parlement

- **La certification des comptes de l'État**

Il s'agit d'une tâche nouvelle : la Cour se voit investie d'une mission de commissaire aux comptes vis-à-vis de l'État. Elle émet un avis sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

- **L'assistance aux commissions des finances**

Depuis 2002, la Cour des comptes a l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général 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.

- **Des compléments à l'information fournie par le Gouvernement**

La Cour des comptes transmet au Parlement :

- un rapport préliminaire relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ;
- un rapport sur l'exécution joint au projet de loi de règlement ;
- un rapport sur les décrets d'avance, dont la ratification est demandée par un projet de loi de finances rectificative.

Le rôle des commissions des finances

Les commissions des finances des deux Assemblées ont la charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

Pour mener à bien cette mission, les présidents, rapporteurs généraux et spéciaux des commissions des finances disposent de pouvoirs élargis :

- droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif ;

- droit d'auditionner toute personne. Les personnes sollicitées sont tenues de répondre et sont déliées du secret professionnel ;

- possibilité de demander à la Cour des comptes de mener des enquêtes ;

- pouvoir de saisine du juge administratif par le président de la commission, en cas d'entrave dans le cadre d'une mission de contrôle ou d'évaluation. La communication sous astreintes des informations demandées peut alors être ordonnée en référé.

PARTIE II

La LOLF sur le terrain





Les agents de l'État, mobilisés pour une meilleure gestion publique

En dotant les gestionnaires de libertés et de responsabilités nouvelles, la LOLF modernise l'État en profondeur. Arrimée à 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 réformatrice qui porte déjà ses fruits au bénéfice de l'usager, du contribuable et du citoyen.

Une nouvelle chaîne de responsabilités engagée sur la performance

À la nouvelle architecture du budget de l'État en missions et programmes correspond une nouvelle chaîne de responsabilités dans l'administration. Dotés de plus de responsabilité et de liberté, les gestionnaires publics s'engagent sur la performance et la transparence.

Les 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 de son programme. Il est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle. Il s'engage sur la réalisation des objectifs associés.

En contrepartie, il dispose d'une large autonomie dans ses choix de gestion : il choisit où et comment affecter les moyens financiers et humains mis à sa disposition par une autorisation parlementaire désormais globale.

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.

Tout comme le responsable de programme, le responsable de BOP gère librement une enveloppe globale de crédits et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre.

Il répartit les moyens dont il dispose entre différentes unités opérationnelles qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.



EXEMPLE

Parmi les 80 responsables de programme

- **Programme Enseignement scolaire public du 1^{er} degré :**
directeur de l'enseignement scolaire
- **Programme Aide à l'accès au logement :**
directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- **Programme Patrimoines :**
directeur de l'architecture et du patrimoine
- **Programme Météorologie :**
président directeur général de Météo-France

La démarche de performance au cœur de l'administration

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

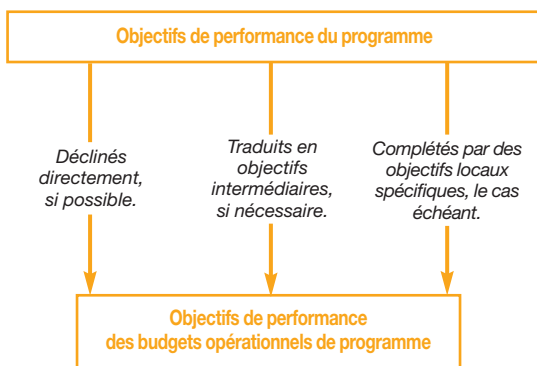
Ces objectifs nationaux sont ensuite décli-

nés dans chaque budget opérationnel de programme, dans chaque unité opérationnelle et dans chaque service de l'État, du niveau national au niveau local, en une série d'indicateurs adaptés.

La déclinaison des objectifs sur le terrain

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



Cette déclinaison en objectifs opérationnels permet :

- un pilotage par la performance dans tous les services de l'État ;
- une évaluation plus fine de l'action publique au plus près de la réalité du terrain ;
- une amélioration de l'efficacité de la dépense publique à tous les niveaux.



EXEMPLE

Faciliter l'impôt, un objectif national décliné à l'échelle locale

Cet objectif du programme
Gestion fiscale et financière de l'État
et du secteur public local est suivi par
un indicateur qui mesure le niveau
de mise en œuvre des engagements
de la démarche "pour vous
faciliter l'impôt".

Au niveau départemental, cet objectif
se décline en indicateurs opérationnels
pour les services fiscaux et le Trésor public :

- une réponse immédiate à chaque appel téléphonique, à défaut, la personne est rappelée dans les 48 heures ;

- une réponse aux courriers en moins de 30 jours ;

- la possibilité de trouver partout ou de recevoir sur simple demande, les documents fiscaux utiles.

Ces objectifs mobilisent les agents dans l'exercice de leur mission au quotidien. Ils sont des outils de management et d'évaluation pour une plus grande efficacité, une meilleure qualité de service au meilleur coût.

Une gestion au plus près des réalités du terrain

Pour plus de performance et d'efficacité, les nouveaux modes de gestion induits par la LOLF sont déployés dans les budgets opérationnels de programme (BOP) au plus près des réalités des services et des territoires.

Les budgets opérationnels de programme

Les budgets opérationnels de programme sont positionnés au niveau le plus pertinent selon les programmes :

- **au niveau national** ;
- **au niveau inter-régional** : pour les programmes Police nationale ou Régulation et sécurité des échanges de biens et services ;
- **au niveau régional** : pour la majeure partie des programmes ;
- **au niveau départemental** : pour les programmes Administration territoriale, Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ou Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation.



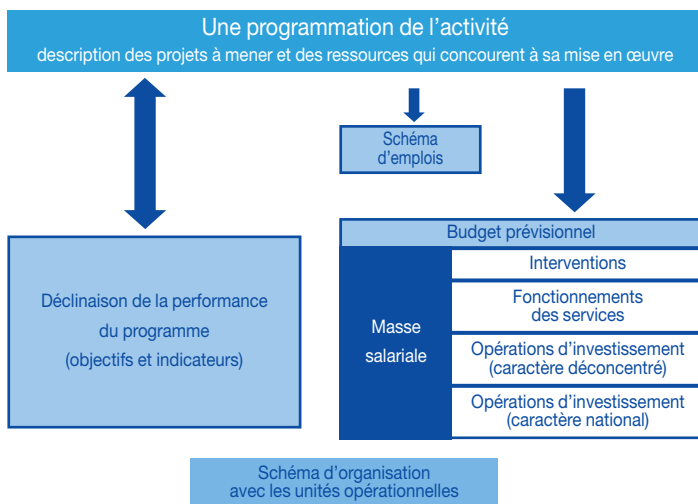
LE POINT SUR...

Qu'est-ce qu'un BOP ?

Le BOP est une déclinaison du programme ministériel sur un périmètre d'activité ou sur un territoire :

- une enveloppe globale de crédits confiée à un responsable identifié ;
 - la déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs du programme.
- La réalisation des actions et l'exécution des dépenses du BOP est confiée à des unités opérationnelles.

Les composantes d'un budget opérationnel de programme



Une nouvelle cartographie de la gestion publique

La plupart des ministères ont choisi de mettre en œuvre leur gestion en mode LOLF à l'échelle régionale. C'est le cas notamment des ministères de l'Emploi, de la Santé, de l'Éducation nationale.

Le choix de ce niveau correspond à deux impératifs :

- être au plus proche des réalités des territoires pour répondre aux besoins du terrain ;
- avoir une taille critique (masse financière, effectifs) pour organiser un pilotage efficace des politiques de l'État à l'échelle locale.



Chiffres clés

- près de 1 200 responsables de budgets opérationnels de programme
- environ 2 300 budgets opérationnels de programme dont près de 2 000 au niveau déconcentré



LE POINT SUR...

Le dialogue de gestion : au cœur de la chaîne de responsabilités

Avec la nouvelle chaîne de responsabilités induite par la LOLF, le dialogue et la concertation prennent le pas sur la logique bureaucratique.

À travers le dialogue de gestion, les responsables à tous les niveaux s'entendent sur la déclinaison des objectifs, les moyens disponibles, les besoins et les 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, le ou les préfets, et les autres acteurs concernés, notamment le contrôleur financier en région.

Le préfet, garant de la coopération entre les services et de la cohérence de l'action territoriale de l'État

La déconcentration de la gestion induite par la LOLF réaffirme la nécessité d'une mise en cohérence des différentes actions ministérielles avec les priorités des territoires.

C'est dans ce nouveau cadre que le préfet :

- donne un avis préalable sur chaque BOP ;

- s'assure de la cohérence du budget opérationnel de programme avec les autres actions territoriales, notamment avec les projets d'actions stratégiques de l'État (PASE) ;
- veille au respect de la démarche de performance et de sa cohérence avec les priorités du territoire.

Une meilleure gestion de l'État au bénéfice de tous

Pour permettre la mise en place des nouveaux modes de gestion dans de bonnes conditions, des expérimentations ont été lancées dans les ministères dès 2002. Avant même sa généralisation le 1^{er} janvier 2006, la LOLF porte déjà ses fruits...

■ Pour les citoyens et leurs représentants

- **La LOLF conduit à plus de transparence**

Avec la LOLF, l'État tient des comptes plus lisibles et rend mieux compte de son action. Les citoyens et leurs représentants au Parlement disposent d'une information plus claire et plus complète sur la gestion publique.

- **La LOLF replace la gestion de l'État au cœur du débat public**

En favorisant la transparence et en renforçant le pouvoir du Parlement dans le vote et le contrôle du budget, la LOLF dépasse les questions techniques et redonne à la gestion de l'État une dimension politique, au cœur du débat démocratique.

■ 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 LOLF les encourage à réaliser des économies substantielles pour une meilleure efficacité de la dépense publique.

À la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de PACA, la globalisation des crédits a permis

d'économiser près de 250 000 euros sur les crédits, dès la première année d'expérimentation.

Par exemple, à l'origine de ces économies, une meilleure gestion des achats, regroupés au niveau régional. Résultat : la direction a pu négocier des tarifs plus avantageux.

■ 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.

Dans l'académie de Bordeaux, 6 % des élèves quittent l'école après la troisième (alors que la moyenne nationale est de 3 %). Le recteur

a utilisé les marges de manœuvre dégagées grâce à la LOLF pour donner davantage de moyens aux collèges et développer la formation professionnelle. À la rentrée 2004, le rectorat a ainsi créé 117 nouvelles places dans l'enseignement professionnel : une alternative pour les élèves qui, désintéressés par l'enseignement général au lycée, auraient pu quitter l'école sans formation.

■ Pour les agents de l'État

- **La LOLF redonne du sens à l'action publique**

La démarche de performance invite les services à redéfinir leurs objectifs. En redonnant du sens aux activités des administrations, elle enrichit les conditions d'exercice des missions des agents.

"La démarche de performance donne de la lisibilité et du sens à ce que font les agents."

Gérard Rigaud, directeur régional des douanes et droits indirects en région Centre.

- **La LOLF responsabilise les gestionnaires publics**

En dotant les gestionnaires de plus de liberté et en les engageant sur la performance, la loi organique renforce le rôle de "manager" des responsables de l'administration.

60 % des encadrants de la fonction publique considèrent que la réforme budgétaire a un effet favorable sur la responsabilisation des acteurs publics (enquête IPSOS, juin 2005).

- **La LOLF décloisonne les services de l'État**

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.

Ce décloisonnement se vérifie aussi bien au sein des ministères, entre le niveau central et le niveau local, qu'entre les services déconcentrés de l'État, grâce à l'action des préfets.

- **La LOLF enrichit le dialogue social**

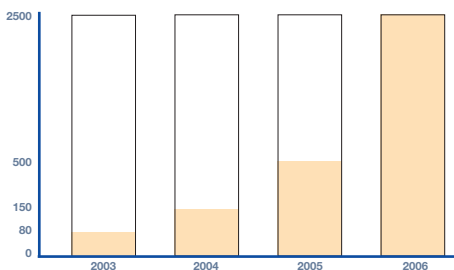
En dotant les gestionnaires locaux d'un budget global, la LOLF enrichit le dialogue social dans les services déconcentrés. Les organisations syndicales prennent part à la discussion sur la répartition des moyens et à l'éventuel réemploi des marges dégagées. Elles sont davantage associées à une gestion des ressources humaines rendue plus dynamique grâce au pilotage de la masse salariale au niveau local.

"Cette démarche a permis de renforcer le dialogue avec les partenaires sociaux qui ont véritablement participé à cette nouvelle politique de gestion des ressources humaines."
Dominique Bastard, chef du service moyens et modernisation de la préfecture d'Indre-et-Loire.

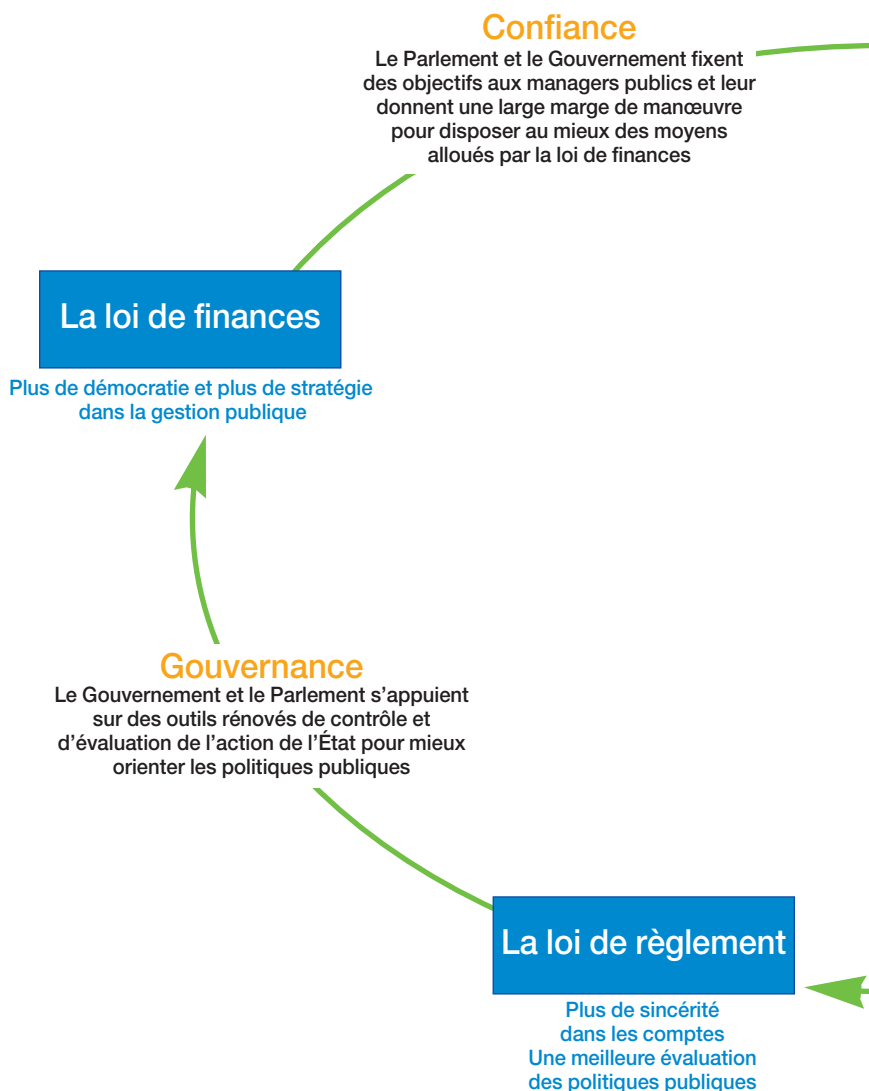


Chiffres clés

Nombre de services passés "en mode LOLF"



Le cercle vertueux de la gestion publique “en mode LOLF”





La mise en œuvre par l'administration

Plus de liberté et de responsabilité
pour les gestionnaires publics

Performance

À tous les niveaux, l'administration
passe d'une culture de moyens
à une culture de résultats



Les résultats pour les Français

- Plus d'efficacité pour le citoyen
- Une meilleure qualité de service public pour l'utilisateur...
- ... au meilleur coût pour le contribuable

Transparence



L'administration rend compte
de son action au Parlement de façon plus
précise et plus fiable

Pour en savoir plus

Tout savoir sur la démarche de performance

- La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs.
Guide disponible sur le site internet et à la Documentation française.

Se tenir informé en temps réel

- Le site internet de la réforme budgétaire :
www.minefi.gouv.fr/lolf

Suivre l'actualité de la réforme

- La lettre de la réforme budgétaire :
 - version papier adressée à tous les parlementaires ;
 - abonnement à la version électronique sur :
www.minefi.gouv.fr/lolf

