



Guide pratique de la LOLF

Édition actualisée - octobre 2008

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 confiant au Parlement un rôle accru dans le vote et le contrôle du budget et en mettant la performance au cœur de l'action de l'État.

Nous avons parcouru beaucoup de chemin depuis le vote de la LOLF.

À l'été 2007, en adoptant la loi de règlement pour 2006, les parlementaires mettaient fin au premier cycle budgétaire et comptable en « mode LOLF ». Ce cycle, commencé en 2005 avec la préfiguration des premiers rapports annuels de performances et du premier budget au format LOLF pour 2006 s'est achevé en 2007 avec la première certification des comptes de l'État et la présentation des premiers rapports annuels de performances au Parlement.

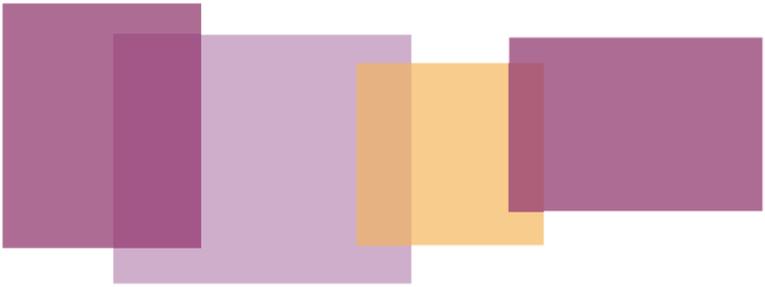
Désormais inscrite dans la réalité budgétaire et administrative, la LOLF est, sans conteste, une rupture qui impulse un mouvement durable d'amélioration de la gestion publique.

Cette réussite de la LOLF ne veut pas dire que la réforme de la gouvernance de nos finances publiques est terminée. Les premiers résultats sont tangibles, mais il reste beaucoup à faire pour rendre notre État plus transparent, plus efficace, pour répondre aux exigences de démocratie et de performance de l'action publique qui constituent le socle de la LOLF.

C'est pour atteindre ces objectifs et parvenir à l'équilibre des comptes des administrations publiques que la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011 présentera une trajectoire pluriannuelle de nos finances publiques intégrant les réformes issues de la révision générale des politiques publiques.

L'objet de cette nouvelle édition du *Guide pratique de la LOLF* est de rappeler l'ambition et les modalités d'application de la réforme budgétaire et comptable, de revenir de façon claire et concise sur ses principes fondamentaux et d'en montrer les premières réussites.

sommaire



Partie 1 LES FONDAMENTAUX DE LA LOLF



Partie 2 LA NOUVELLE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE



Partie 3 LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE



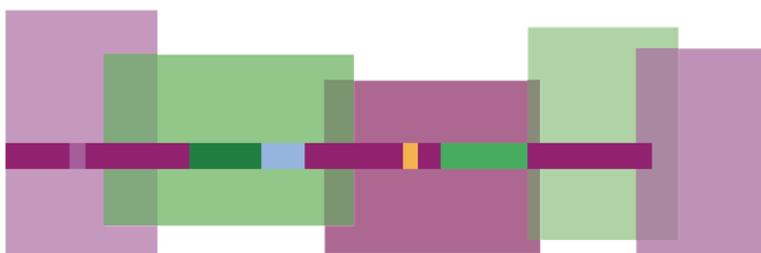
Partie 4 LES MOTS CLÉS DE LA LOLF



Partie I

Les fondamentaux de la LOLF

La genèse de la LOLF	8
Un budget plus lisible présenté par politiques publiques	10
Un budget plus transparent et plus complet	14
Le nouveau visage des comptes de l'État : le compte général de l'État	17
Des documents budgétaires améliorés	20
Un budget axé sur la performance avec de nouvelles souplesses de gestion	22



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

Promulguée le 1^{er} août 2001, la LOLF rénove des règles budgétaires et comptables datant de 1959. Après plus de quatre années de travaux pour sa mise en œuvre pratique, elle entre pleinement en application le 1^{er} janvier 2006. La loi de finances pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le 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^{er} août 2001, a donné quatre années aux administrations pour se préparer à ce nouveau cadre.

Des règles budgétaires et comptables datant de 1959

Jusqu'au 1^{er} 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**. **Ce texte fondateur apportait un cadre global à la procédure budgétaire** dans le contexte du parlementarisme rationalisé de la V^e République.

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

Les principaux pays de l'OCDE ainsi que nos grands voisins européens ont également entrepris une réforme budgétaire.

Trente-six propositions de loi ont été déposées en quarante 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^{er} août 2001 pour entrer pleinement en application le 1^{er} 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.

Didier Migaud, 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, 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^e 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^{er} 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^{er} janvier 2006** : entrée en vigueur du premier budget voté selon les principes de la LOLF
- **1^{er} juin 2007** : publication des premiers rapports annuels de performances (RAP)

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, etc.), mais par politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice, etc.) 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

Les missions 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.

Les 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.

Ce 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.**

Les actions précisent la destination des crédits

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

Nomenclature des missions

Pour tenir compte de la mise en œuvre du budget pluriannuel 2009-2011, la nomenclature des missions et des programmes a évolué. Ces modifications de maquette revêtent une importance particulière compte tenu de la nécessité, pour assurer une visibilité suffisante aux gestionnaires et une meilleure lisibilité pour le Parlement, de stabiliser autant que possible les périmètres des missions et programmes pour les trois prochaines années.

La définition de plafonds de crédits pour chaque mission et pour chaque exercice de la période de programmation implique que les missions puissent, dans le cadre du plafond initialement défini, absorber les aléas qui pourraient survenir en cours de période (principe d'autoassurance). Cela suppose l'existence de missions d'une taille suffisante, d'une part, et dont la composition permet d'opérer des arbitrages entre les crédits des différents programmes, d'autre part.

Les modifications envisagées de la nomenclature des missions résultent en grande partie de la mise en œuvre de ce principe :

- limitation du nombre de missions interministérielles qui passent de onze à huit, de manière à faciliter l'arbitrage sur les redéploiements à effectuer au sein des plafonds définis au niveau de la mission, tant à l'occasion de la préparation des projets de loi de finances pour 2010 et 2011, que, le cas échéant, en cours d'année ;*
- fusion, lorsqu'elles n'ont pas individuellement la taille critique, de deux missions relevant d'un même ministère pour faciliter le bon fonctionnement du mécanisme d'autoassurance susmentionné ;*
- simplification de l'organisation de plusieurs programmes au sein des missions.*

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

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, etc.).

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** (voir « Les mots clés de la LOLF », page 53).

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

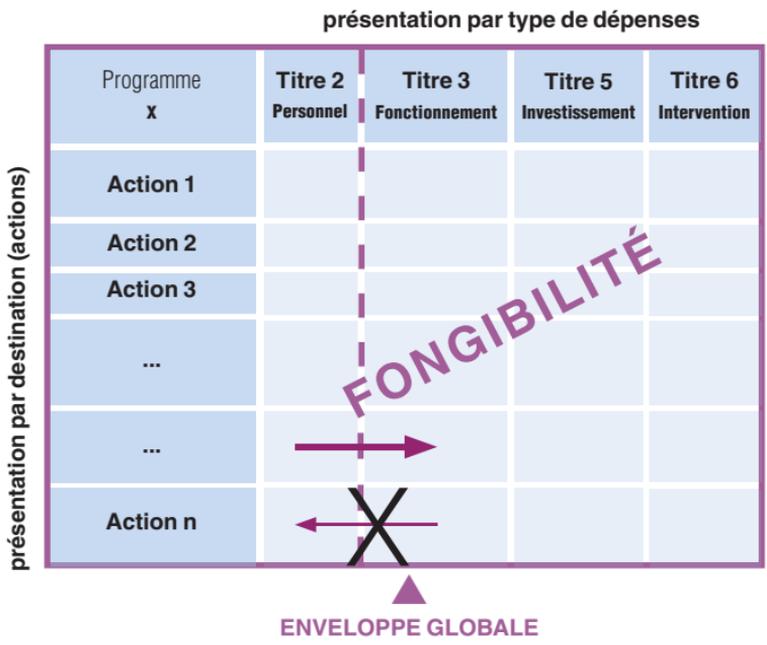
La loi de finances fixe un nombre maximum d'emplois par ministère.

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

<p>TITRE 1 : Dotations des pouvoirs publics</p> <p>TITRE 2 : Dépenses de personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> - rémunérations d'activité - cotisations et contributions sociales - prestations sociales et allocations diverses <p>TITRE 3 : Dépenses de fonctionnement</p> <ul style="list-style-type: none"> - dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel - subventions pour charge de service public <p>TITRE 4 : Charges de la dette de l'État</p> <ul style="list-style-type: none"> - intérêts de la dette financière négociable - intérêts de la dette financière non négociable - charges financières diverses 	<p>TITRE 5 : Dépenses d'investissement</p> <ul style="list-style-type: none"> - dépenses pour immobilisations corporelles de l'État - dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État <p>TITRE 6 : Dépenses d'intervention</p> <ul style="list-style-type: none"> - transferts aux ménages - transferts aux entreprises - transferts aux collectivités territoriales - transferts aux autres collectivités - appels en garantie <p>TITRE 7 : Dépenses d'opérations financières</p> <ul style="list-style-type: none"> - prêts et avances - dotations en fonds propres - dépenses de participations financières
---	---

Présentation des crédits d'un programme



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 projet annuel de performances (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 rapport annuel de performances (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, etc.) et financiers (coûts unitaires, masse salariale, etc.).

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.

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.

Cette évaluation est présentée *ex ante* pour les crédits dans les PAP ; *ex post* dans les RAP pour la dépense exécutée.

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 dans les RAP. Ils intègrent le rattachement des opérations comptables à l'exercice, les variations de stocks, les dotations aux provisions, etc.

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 le centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui contribue au programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », voire d'associations comme, en matière d'écologie, AIRPARIF, chargé de la surveillance de la qualité de l'air en Île-de-France.

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, etc.) ;
- les objectifs et indicateurs de l'opérateur ;
- la récapitulation et la justification des crédits du programme qui lui sont destinés ;
- la présentation des emplois du programme et des emplois des opérateurs qui contribuent au programme.



Plafond des autorisations d'emplois des opérateurs

L'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 prévoit qu'« à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année en loi de finances ». Ainsi cette disposition législative, qui vise à améliorer le pilotage de l'emploi public au sens large tout en respectant l'autonomie des opérateurs, est mise en œuvre à partir de la loi de finances pour 2009.

Le plafond d'emplois couvre l'ensemble des emplois de l'opérateur ou de la catégorie d'opérateurs, à l'exception des emplois répondant cumulativement aux conditions suivantes : un contrat de travail limité dans le temps et un financement intégral par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur.

La présentation des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales par mission

Les dépenses fiscales ou « niches fiscales » recouvrent l'ensemble des dispositions, de nature dérogatoire à la norme fiscale, dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes. Elles se traduisent en pratique par des exonérations d'impôt, des réductions ou des crédits d'impôt, des taux réduits, etc.

Le coût des dépenses fiscales est estimé à environ 73 milliards d'euros pour l'année 2008 (source : PLF 2008). Elles concourent à la mise en œuvre de nombreuses missions, sachant que 5 missions représentent 76 % du coût total.

Les dépenses fiscales sont présentées dans les documents budgétaires selon une double entrée :

- une approche sectorielle dans chaque projet annuel de performances ;
- une approche synthétique dans une annexe dédiée au projet de loi de finances (*Voies et Moyens, tome II*) qui regroupe l'ensemble des dépenses fiscales à la fois par nature d'impôt, par mission/programme et par type de bénéficiaires.

Aperçu des innovations récentes relatives aux dépenses fiscales

Pour rendre compte de l'utilisation des dépenses fiscales et apprécier leur efficacité, la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007 a présenté pour la première fois une **évaluation de dépenses fiscales à forts enjeux**. Treize « niches fiscales » ont été choisies pour cette expérimentation du fait de leur fort dynamisme sur moyenne période ou de l'importance de leur contribution aux politiques auxquelles elles participent. Chaque évaluation vise à éclairer les parlementaires et les citoyens sur l'atteinte de l'objectif assigné à la dépense fiscale et sur son efficacité, c'est-à-dire les résultats obtenus rapportés à leurs coûts pour les finances publiques. À titre d'exemple, on peut citer les évaluations conduites pour le taux réduit de TVA pour les travaux dans les logements anciens et pour l'exonération de TIPP en faveur des biocarburants. Cette démarche innovante est reconduite et approfondie pour quinze dispositifs en 2009.

En outre, afin de mieux appréhender les évolutions des dépenses fiscales, **l'architecture de l'annexe Voies et Moyens, tome II** est améliorée dès le PLF 2009. Cette annexe dédiée aux dépenses fiscales présente distinctement les dépenses correspondant à des mesures nouvelles, votées en cours d'année, ainsi que les dépenses supprimées.

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

La loi organique relative aux lois de finances (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. Depuis 2006, une étape déterminante dans la modernisation de la comptabilité de l'État a été franchie. 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, etc. L'approche patrimoniale des comptes de l'État portée désormais par le compte général de l'État (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, etc.) 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 gestion plus performante.

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 conformément aux dispositions de la LOLF est établi 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 le Parlement, les gestionnaires publics et les citoyens.

Le CGE est composé de quatre états financiers : le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe.

Le **bilan de l'État** se présente sous la forme d'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 complète certains éléments existants afin de répondre aux exigences des nouvelles normes de l'État : immobilisations corporelles, stocks, charges à payer, provisions, etc.

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 nets 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

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 des comptes et rapport de gestion, ces documents sont désormais essentiels pour l'examen du projet de loi de finances.

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.

Un 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.

Le projet de loi de finances (octobre de l'année n-1) prévoit pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

1/ les documents annexés au PLF

- **Les projets annuels de performances** liés à chaque programme intègrent, au-delà de la présentation des crédits par action, des volets relatifs à la performance, à l'analyse des coûts et aux opérateurs dépendant du programme.
- **Le rapport économique, social et financier** donne 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 informe 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 transversale des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques.

2/ les documents présentés à l'occasion du PLF

- **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.
- **Le rapport sur la dépense publique**, joint au projet de loi de finances, expose toutes les composantes de la dépense publique, en détaille les déterminants économiques et démographiques, et présente les leviers d'actions. Il comporte en annexe une « charte de budgétisation » qui précise la méthode retenue pour raisonner chaque année à périmètre constant et explique comment le respect de la norme de dépense est apprécié.

Avec le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion (juin de l'année n+1)

- **Les rapports annuels de performances** 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

Annexes du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, les rapports annuels de performances rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances accompagnant le projet de 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. Ils expriment notamment les résultats obtenus comparés aux résultats attendus 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.*

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 résultats attendus, est ainsi au cœur du nouveau cadre budgétaire. En conséquence, les débats parlementaires, tant pour le budget que pour l'examen de l'exécution, 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 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 obtenus lors de l'examen de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion, dans son rapport annuel de performances.**



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

Dès le débat d'orientation des finances publiques 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, accompagnant le projet de loi de finances, prennent une place nouvelle dans la discussion et le contrôle budgétaires.

La loi de règlement des comptes et rapport de gestion doit dorénavant donner lieu à un débat documenté sur l'efficacité réelle de la dépense, puisqu'elle permet de comparer les résultats attendus et les résultats obtenus.

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, évaluation des dépenses fiscales) 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'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.

Les trois points de vue pour les objectifs

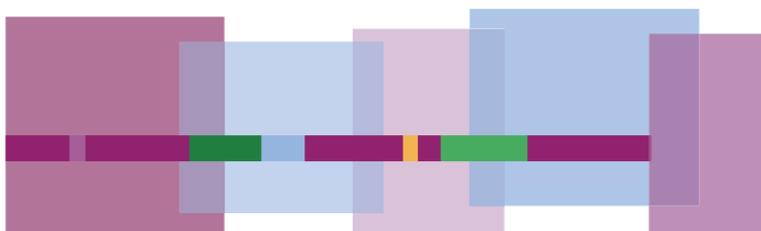
Les objectifs s'adressent au citoyen, à l'utilisateur, au contribuable :

Point de vue	Objectif	Exemple
Citoyen	efficacité socio-économique	<i>répondre au besoin de qualification supérieure</i>
Usager	qualité du service rendu	<i>réduire le délai de réponse judiciaire</i>
Contribuable	efficacité de la gestion	<i>réduire le coût de gestion de l'impôt</i>

Partie 2

La nouvelle gouvernance budgétaire

Une phase de préparation en évolution avec la mise en place d'un budget pluriannuel fondé sur la révision générale des politiques publiques	26
Des outils de pilotage budgétaire plus transparents et plus efficaces	27
Une innovation constitutionnelle : la loi de programmation des finances publiques	30
Les pouvoirs accrus du Parlement	31
Les acteurs de la LOLF : Cour des comptes, DB, DGFIP...	34
Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier	40



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 mission de certification des comptes de l'État.

La LOLF a donné davantage de responsabilités 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.

Enfin, à compter de 2009, l'ensemble des acteurs est concerné par la mise en œuvre d'un budget pluriannuel.

Une phase de préparation en évolution avec la mise en place d'un budget pluriannuel fondé sur la révision générale des politiques publiques

L'élaboration d'un premier budget pluriannuel sur la période 2009 - 2011 a été lancée à l'été 2007, conformément à l'engagement du Président de la République et du Premier ministre.

Le budget pluriannuel, présenté au moment du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) de juillet 2008 et intégré à la loi de programmation des finances publiques examinée à l'automne 2008, intègre les projets de réformes portées par la révision générale des politiques publiques (RGPP). La loi de programmation permet de sécuriser la trajectoire des finances publiques sur la période, en assurant la maîtrise de la dépense de l'État définie pour trois ans : le cadrage budgétaire triennal constitue un engagement collégial du Gouvernement, se traduisant par une programmation ferme des dépenses.

La préparation du premier budget pluriannuel a profondément modifié la phase de préparation budgétaire, qui porte non plus sur une seule année, mais sur chacune des trois années de la période 2009 - 2011. Au début de l'année 2008, des réunions techniques entre la direction du Budget et les ministères gestionnaires ont permis de définir les tendanciels de dépenses. La direction du Budget a sur cette base conduit un exercice de programmation à moyen terme (PMT) sur la période.

À l'issue de conférences de budgétisation tenues entre la direction du Budget et les ministères gestionnaires, des réunions entre chacun des ministres et le ministre chargé du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique ont permis de dégager des points d'accord ; les sujets n'ayant pas fait l'objet d'accords ont été arbitrés au niveau du Premier ministre. L'ensemble des plafonds pluriannuels de crédits et d'emplois ainsi arrêtés pour la période 2009-2011 ont enfin été traduits dans les lettres-plafonds, envoyées à la mi-juillet à chaque ministre.

Le budget pluriannuel défini en 2008 sert de base à la préparation des PLF des années suivantes, qui demeurent déposés et examinés chaque année : ainsi en 2009, la préparation du PLF 2010 est conduite à partir des plafonds de crédits et d'emplois précédemment arrêtés (fermes au niveau de la mission, indicatifs au niveau du programme) et se limite à ajuster les plafonds dans les cas où cela s'avère nécessaire, en particulier pour les dépenses entièrement contraintes (charges de la dette, pensions) et à affermir la budgétisation au niveau des programmes budgétaires (cf. tableau p. 28 et 29).

L'année 2009 est ainsi mise à profit pour améliorer la connaissance de la dépense et la performance, grâce au temps dégagé sur la budgétisation.

Un nouveau budget pluriannuel est préparé en 2010 pour les années 2011-2013, en reprenant le plafond défini en 2008 pour 2011.

Des outils de pilotage budgétaire plus transparents et plus efficaces

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

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 la baisse** du montant des reports de crédits. 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 ».



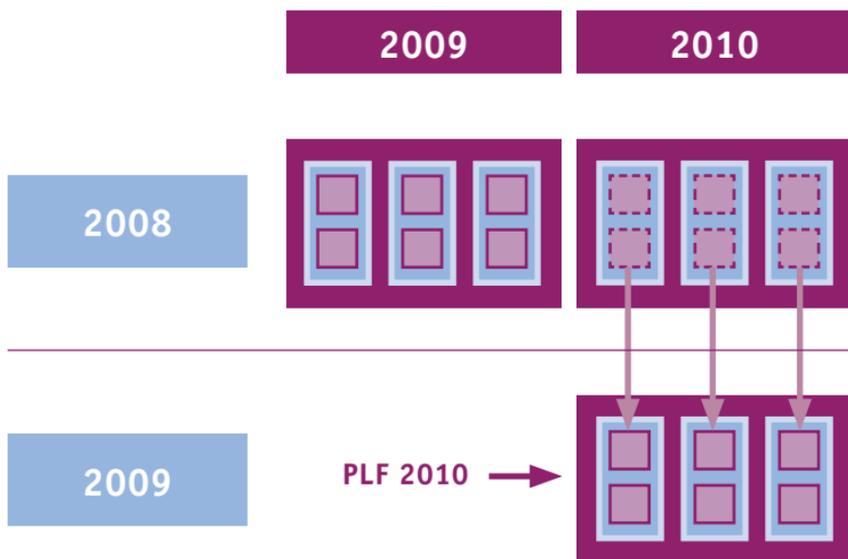
La révision générale des politiques publiques

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a pour ambition de remettre à plat l'ensemble des missions de l'État, pour chercher à dépenser mieux tout en améliorant la qualité du service rendu. Elle 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 à l'équilibre des comptes publics et à une dette publique ne dépassant pas les 60 points de PIB.

La RGPP, lancée en juillet 2007, a permis de livrer un diagnostic approfondi des principales politiques publiques. A partir de ce diagnostic, un ensemble de réformes, permettant de réduire les dépenses tout en renforçant l'efficacité des politiques publiques et la qualité du service public pour les citoyens, ont été identifiées. La RGPP s'est ainsi traduite par 337 mesures annoncées au cours des trois conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) présidés par le Président de la République entre décembre 2007 et juin 2008. Le 11 juin 2008, le troisième CMPP a porté à son terme la phase d'annonce des réformes : la RGPP est ainsi entrée dans la phase de mise en œuvre des mesures décidées. Ces mesures constituent le socle du budget pluriannuel 2009-2011 et seront mises en œuvre sur la même période.

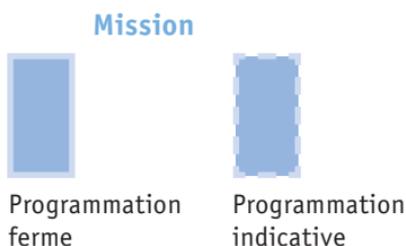
En 2008, on prépare un budget pluriannuel 2009-2011 qui comporte :

- des éléments faisant l'objet d'une **programmation ferme**, non révisable les années suivantes ;
- des éléments faisant l'objet d'une **programmation indicative**, qui pourront être revus.



En 2010, on fixe les plafonds par mission et par programme pour le PLF 2011, dans le respect de l'enveloppe globale ; on élabore la nouvelle programmation 2011-2013.

Légende :



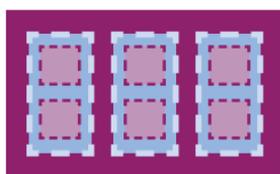
L'enchaînement des budgets :

- une année sur deux, on répartit les plafonds par mission au niveau des programmes ;
- la dernière année du budget pluriannuel 2009-2011 constitue le socle de la programmation suivante (2011-2013).

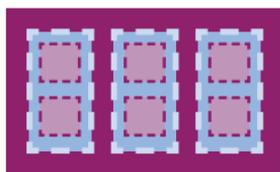
2011

2012

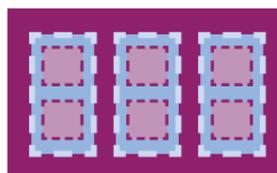
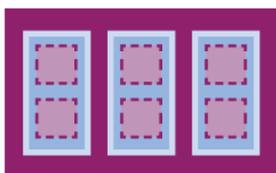
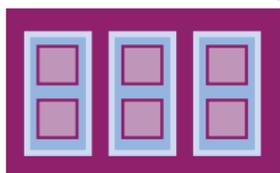
2013



En 2008, on élabore le budget pluriannuel 2009-2011.



En 2009, on élabore le PLF 2010 en respectant les enveloppes par mission (l'année 2011 ne fait pas l'objet de modification).



Plafond global



Programme



Programmation ferme



Programmation indicative

Une innovation constitutionnelle: la loi de programmation des finances publiques

La notion de loi de programmation des finances publiques a désormais une base constitutionnelle: la révision adoptée par le Parlement réuni en Congrès le 21 juillet 2008 a introduit cette nouvelle catégorie de lois dans l'article 34 de la Constitution.

Assurer une meilleure gouvernance des finances publiques

La Constitution française reconnaît pour la première fois la **notion de loi de programmation des finances publiques**. Dans son article 34, la notion de « *lois de programme à caractère économique et social* » a été remplacée par celle, plus générale, de « *lois de programmation* » qui « *déterminent les objectifs de l'action de l'État* ». Un alinéa spécifique de l'article 34 crée les lois de programmation des finances publiques en disposant que « **les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.** »

Mise en place afin de permettre une meilleure gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques répond aux objectifs suivants :

- définir une stratégie d'ensemble cohérente et à moyen terme, dépassant la vision limitée qu'offrent aujourd'hui les débats annuels sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale,
- décliner ainsi notre objectif de retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 et le solenniser par un vote du Parlement.

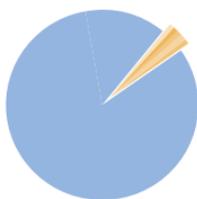
Le Parlement a été saisi à l'automne 2008 de ce projet, qui indique **la trajectoire 2009-2012 des finances de toutes les administrations publiques** (État, Sécurité sociale et collectivités locales) ainsi que les règles de gouvernance permettant de respecter cette trajectoire. Il présente également **le budget pluriannuel de l'État (2009-2011)**, dispositif au cœur de la loi de programmation, qui intègre les réformes décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Les pouvoirs accrus 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

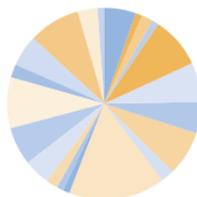
Avec la LOLF, les modalités de vote du budget par le Parlement ont profondément changé : les parlementaires se prononcent à présent sur l'intégralité des crédits. Chacune des missions fait l'objet d'un vote.



Jusqu'en 2004

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

94 % des crédits – les « services votés » – étaient reconduits 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 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 ;
- **le plafond d'emplois des opérateurs de l'État** fait désormais l'objet d'un vote, depuis l'entrée en vigueur de l'article 64 de la loi de finances initiale 2008.

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 (94 % des crédits en moyenne).

Avec la LOLF, l'impossibilité d'augmenter les dépenses pour un parlementaire demeure.

Mais, **un parlementaire, grâce à l'article 47 de la LOLF, 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.

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

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) ;
- **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 ;
- **une définition plus précise de la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes** (article 58 de la LOLF).



Le Parlement, un acteur essentiel de la mise en œuvre de la LOLF

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. L'objectif de la mission d'évaluation et de contrôle est de veiller à l'efficacité de la dépense publique. 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.

Loi de règlement des comptes et rapport de gestion

La loi de règlement des comptes et rapport de gestion est l'occasion de « rendre compte », au plein sens du terme. Les rapports annuels de performances annexés au présent projet doivent permettre de porter un jugement éclairé sur la gestion des deniers publics et sur les résultats obtenus par chaque responsable de programme. Les rapports du Parlement comportent désormais un second tome présentant les observations de l'ensemble des rapporteurs spéciaux sur les missions et programmes dont ils ont la charge. En outre, la discussion du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion est enrichie par des débats thématiques, en présence des ministres concernés, en commission élargie et en séance publique.

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 mission de certification des comptes de l'État. Ce rôle d'assistance est inscrit dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008.

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 LOLF du 1^{er} 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 des finances publiques ;
- un rapport relatif aux résultats de l'exercice antérieur et à la gestion du budget joint au dépôt du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion ;
- 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 (décrets 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 certification des comptes

La Cour est chargée de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État ainsi que 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 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. Le premier exercice de certification est intervenu sur les comptes de l'année 2006.

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 environ 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

Par exemple :

- Programme Enseignement scolaire public du 1^{er} 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'aménagement, du logement et de la nature ;
- Programme Météorologie : président-directeur général de Météo-France ;
- Programme Gestion du patrimoine immobilier de l'État : chef du service France Domaine.

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.

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 du Budget coanime des sessions de l'école de la LOLF au niveau national et en région. Depuis la mi-2005, plus de 1500 cadres, responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) ou d'unités opérationnelles, adjoints ou chefs de service, 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 et les directeurs des ressources humaines, 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 (exemples : 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.*



La direction du Budget (DB)

Chargée, sous l'autorité du ministre du Budget et des Comptes publics, du cadrage des finances publiques et de la préparation du budget de l'État, la direction du Budget 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^{er} 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 et des rapports annuels de performances, justification au premier euro, développement de la comptabilité d'analyse des coûts, règles de budgétisation et de gestion, 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 le ministère 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 des comptes et rapport de gestion – et présentation des RAP – puis débat d'orientation des finances publiques, 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. La direction du Budget assiste le ministre à l'occasion de ces débats. 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.

Le lancement de la pluriannualité budgétaire

L'année 2008 a lancé la conception du premier budget pluriannuel 2009-2011. Il se concrétise par la présentation au Parlement d'une loi de programmation des finances publiques préparée au cours de la procédure budgétaire de l'année 2008. Pour la première fois, cette procédure a conduit à déterminer avec les ministères les crédits et les emplois pour les trois prochaines années.

La direction générale des Finances publiques (DGFIP)

La création de la DGFIP, une réforme emblématique

La direction générale des Finances publiques (DGFIP), issue de la fusion de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) a été créée lors du deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) qui s'est tenu le 4 avril 2008.

La réforme, décidée par le Président de la République et mise en œuvre par le ministre du Budget, est emblématique de la capacité de l'État à se moderniser. C'est une opération de regroupement d'une ampleur sans précédent au ministère des Finances, car elle consiste à fusionner, dans une direction unique, tant au niveau central que dans chaque département, les deux plus grandes directions du ministère chargé du Budget. 130 000 agents et plus de 5 000 services sur l'ensemble du territoire sont concernés.

C'est une fusion également emblématique dans ses objectifs et dans les résultats attendus. La création de la DGFIP, grâce aux synergies entre les missions des services des impôts et du trésor public, doit permettre d'atteindre quatre objectifs prioritaires : améliorer le service rendu aux usagers en leur offrant un guichet fiscal unique pour toutes leurs démarches, apporter un conseil financier et fiscal plus complet aux collectivités locales, renforcer la performance et l'efficacité de ses services, offrir un espace professionnel élargi aux personnels avec une reconnaissance de leur qualification et de leurs efforts.

La DGFIP, une nouvelle direction au cœur de l'appareil d'État

Elle assure des missions fiscales et de gestion publique.

Elle élabore la législation et la réglementation relatives à la fiscalité, au cadastre et à la publicité foncière. Elle établit l'assiette des impôts et contrôle les déclarations fiscales. Elle recouvre les recettes, paye les dépenses et tient la comptabilité de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics. Enfin, elle gère le domaine et offre des prestations d'expertise en matière économique.

La DGFIP, l'opérateur comptable et financier de l'État

La mise en œuvre de la LOLF s'est traduite par une évolution profonde de la comptabilité de l'État et de la fonction comptable pilotée par la DGFIP. Son rôle d'opérateur comptable et financier de l'État s'est transformé et renforcé.

Plusieurs axes sont prioritaires pour la DGFIP. Elle réforme les comptes de l'État afin de préparer la certification des comptes en mode LOLF. En 2008, pour la deuxième année consécutive, la DGFIP a obtenu la certification des comptes. En redéfinissant les modalités d'exercice de certains contrôles et en réduisant les délais de paiement, elle rénove la fonction comptable. Elle accompagne par ailleurs la modernisation financière des établissements publics et des circuits de dépenses de l'État pour les rendre plus efficaces.

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Quel est le rôle du CIAP ?

Le Comité interministériel d'audit des programmes, réunissant l'expertise des différentes inspections générales ministérielles, a été créé par le Gouvernement en novembre 2001. Structure d'audit interne à l'administration, sa mission est double : d'une part, aider, au niveau de chaque programme, à la meilleure application possible des principes posés par la LOLF, d'autre part, garantir la pertinence et la fiabilité des informations qui sont jointes aux projets de loi de finances pour éclairer les débats et le vote du Parlement.

Le CIAP s'attache à apprécier :

- le périmètre et la répartition des crédits de chaque programme en actions ;
- la stratégie de performance poursuivie par le programme ;
- la justification des crédits au premier euro ;
- le coût complet de chaque action ;
- la fiabilité des résultats de performance présentés dans les RAP ainsi que l'objectivité et l'exhaustivité des commentaires les accompagnant pour justifier les écarts avec les cibles affichées dans les PAP.

Comment le CIAP fonctionne-t-il ?

Présidé par un inspecteur général des finances, le CIAP réunit les corps d'inspection ou de contrôle attachés à chaque ministre, à raison d'un membre par ministère. Chaque année, en concertation avec la Cour des comptes, il dresse et diffuse la liste des programmes qui vont faire l'objet d'un audit.

Chaque audit est réalisé par une équipe de trois auditeurs, l'un d'entre eux appartenant au ministère dont le programme est audité. Les travaux de chaque équipe se concluent par un rapport qui présente les constats effectués et formule des recommandations au ministère concerné pour améliorer la mise en œuvre de la LOLF et la qualité de l'information qu'il produit.

Les procédures d'audit du CIAP sont contradictoires : le ministère est donc invité à réagir au contenu du rapport d'audit et, en particulier, à donner sa position sur les propositions formulées. Le CIAP rend ensuite pour chaque audit un avis collégial, sur la base du rapport d'audit et de la réponse apportée par le ministère.

Conduits par les corps d'inspection qui relèvent de chaque ministre, les travaux du CIAP sont destinés à ceux-ci et ne sont donc pas publiés à l'initiative du CIAP. En revanche, le Parlement et la Cour des comptes reçoivent du CIAP les rapports et avis d'audit en vertu du droit de communication dont ils disposent.

Par ailleurs, le CIAP publie un rapport annuel d'activité dans lequel il présente les principaux enseignements qu'il tire de chaque campagne d'audits et ses propositions sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la qualité de la gestion dans le cadre de la LOLF et la qualité de l'information transmise à l'appui des projets de loi de finances.

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, 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.

Les évaluations de procédures permettent au minimum de s'assurer de la fiabilité de l'organisation des services gestionnaires. Elles ne sont pas des audits et visent à expliquer l'origine d'anomalies graves et répétées de gestion budgétaire et comptable et, *in fine*, à affiner la budgétisation. Elles donnent lieu à un rapport qui peut préconiser une modification des textes du contrôle budgétaire.

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.

Un mode de contrôle évolutif

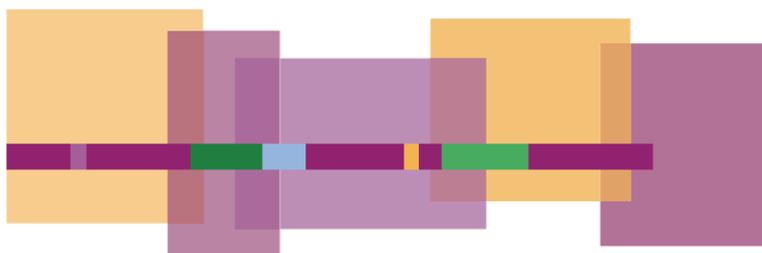
Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le Comité ministériel des politiques publiques a décidé de réformer le contrôle financier en expérimentant au ministère de la Culture et de la Communication la suppression du visa préalable en le remplaçant par un comité d'engagement. L'objectif est de rendre ce contrôle moins procédural et plus stratégique, pour qu'il remplisse bien son rôle de surveillance de la soutenabilité budgétaire. Ce dispositif est fondé sur la mise en œuvre d'un contrôle interne budgétaire au sein des ministères en complément du contrôle interne comptable.

Ces nouvelles modalités auront vocation à être étendues à l'ensemble des ministères selon un rythme progressif lié à l'organisation des contrôles internes de chacun d'entre eux.

Partie 3

La nouvelle gestion publique

Moderniser la nouvelle gestion publique	44
Une nouvelle chaîne de responsabilités engagée sur la performance	46
Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain	48
La performance au cœur des missions des agents	49
Une nouvelle cartographie de la gestion publique	50
LOLF et modernisation de l'État	51



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 de l'État, 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** en 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

DES ACTEURS

- ▶ *précisément identifiés*
- ▶ *moins nombreux*
- ▶ *plus responsables*



UNE RESPONSABILITÉ

- ▶ *engagée sur les résultats*

LES BÉNÉFICES ATTENDUS

- ▶ *Des gains d'efficacité au plus près des activités des services*
- ▶ *Des équipes motivées et mobilisées vers les résultats à atteindre*
- ▶ *Une meilleure capacité à adapter l'action en fonction des résultats et à résoudre les problèmes*

Premier bilan

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

2007 fut l'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.

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 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, etc.;
- 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, etc.

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 ministère, ses programmes et leur déclinaison opérationnelle**. Elles déterminent 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, etc.) : 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 mises en œuvre à l'échelle locale doivent **être harmonisées 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 projets territoriaux, notamment avec les projets d'actions stratégiques de l'État (PASE).

Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain

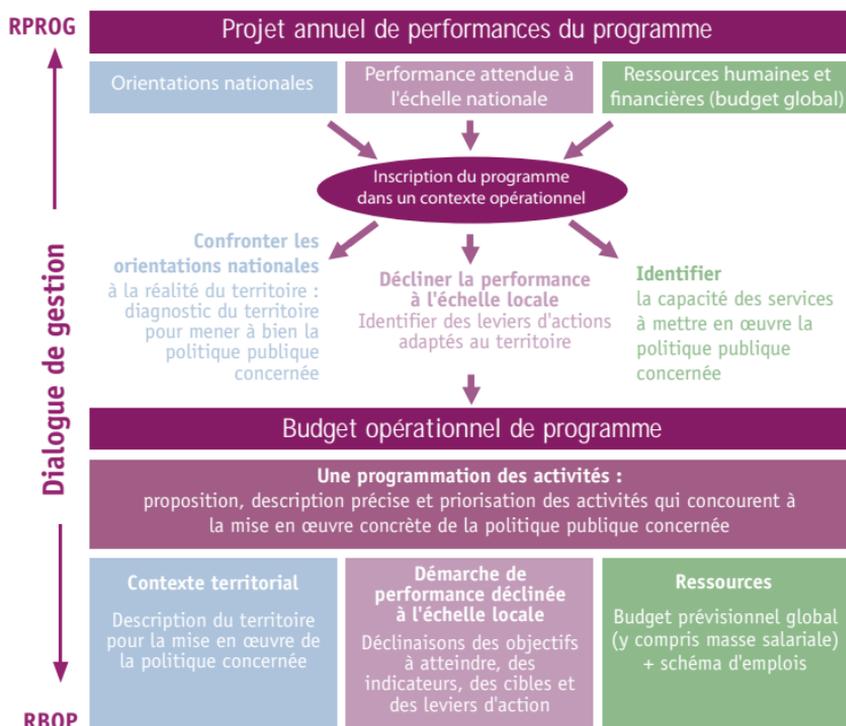
Pour accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques, les nouveaux modes de gestion induits par la LOLF sont déployés dans les budgets opérationnels de programme (BOP), au plus près des réalités des usagers, des citoyens et des territoires.

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 explicité.

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, etc., 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 attentes spécifiques des territoires**.

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

La déclinaison des objectifs sur le terrain

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

Objectifs de performance du programme

Déclinés directement si possible

Traduits en objectifs intermédiaires si nécessaire

Complétés par des objectifs locaux spécifiques le cas échéant

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

Objectifs de performance des budgets opérationnels de programme

La performance de la gestion financière fait également l'objet d'un suivi par la direction du Budget (« mission gestion financière de l'État »). Elle passe par la réduction du nombre de budgets opérationnels de programme (BOP), l'accélération des délais d'instruction des BOP et de mise en place des crédits, la simplification des procédures de gestion des crédits, la modernisation du dialogue de gestion au sein des ministères.

Les BOP en chiffres

Il existe environ 1 900 budgets opérationnels de programme dont près de 1 600 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.**

Les BOP sont positionnés :

- **au niveau national** : par exemple pour les fonctions support (immobilier, informatique, communication, etc.) ;
- **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, de l'Agriculture ;
- **au niveau départemental** : pour certains programmes.

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 du Budget (DB), le forum des responsables de programme est avant tout un lieu de rencontres et de partage d'expériences. Il réunit ses membres à raison de deux ou trois 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 direction du Budget 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, 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 l'appui du ministère chargé du Budget, 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, préparer ainsi la migration vers Chorus et mettre en place de nouvelles organisations financières.

Réunions régionales de la gestion publique

La direction du Budget organise à compter de l'automne 2008 des réunions régionales de la gestion publique avec l'appui des services de la direction générale des Finances publiques (regroupant trésorerie générale et direction des services fiscaux), particulièrement de ceux du contrôleur budgétaire en région.

L'objet de ces réunions est d'apporter localement des éléments d'actualité budgétaire et d'échanger sur les enjeux financiers intéressant la région. Priorité est donc accordée aux principaux chantiers de modernisation de la gestion publique dont la pluriannualité budgétaire, la nouvelle organisation des services de l'État territorial liée aux décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, et les nouveaux modes de gestion issus de la réingénierie des macro processus budgétaires et comptables et du déploiement de l'application Chorus. Ces réunions voient s'alterner des tables rondes, présidées par le directeur du Budget ou le chef de service de la direction du Budget, sur l'actualité budgétaire avec des ateliers thématiques entre décideurs dans une logique d'échange d'informations et de partage de bonnes pratiques.

Vers une professionnalisation des métiers de la fonction financière de l'État

Dans le cadre des orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines et suite à la demande des directeurs des Affaires financières des ministères, la direction du Budget pilote un chantier visant à une professionnalisation accrue des métiers de la fonction financière. Ce chantier interministériel vise à améliorer le recrutement, la mobilité et le partage des compétences entre les acteurs financiers participant à l'élaboration du budget, à la chaîne de la dépense et des recettes non fiscales et aux contrôles, notamment budgétaires, qui s'y rapportent. La première étape des travaux consiste à identifier des métiers financiers destinés à enrichir le répertoire interministériel des métiers de l'État élaboré sous l'égide de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique. Des propositions concrètes d'actions seront formulées avant la fin de l'année 2008, pour une mise en œuvre en 2009.

Ces actions viseront notamment :

- à identifier une filière financière parmi les métiers de l'État ;
- à favoriser la mobilité interministérielle des cadres ;
- à proposer des parcours professionnels et des formations dédiées.

Les mots clés de la LOLF

La LOLF a 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 (www.performance-publique.gouv.fr).

Action (au sens de la LOLF)

Une action est la composante d'un programme. Elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers 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 le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe qui comprend notamment une évaluation

des engagements 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 par la LOLF à chaque gestionnaire 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 donne une indication chiffrée de la progression attendue et obtenue de performance.

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 (PAP) ou consommés (RAP) pour chaque 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 des comptes et rapport de gestion

La loi de règlement des comptes et rapport de gestion est la loi constatant les résultats financiers de chaque année civile.

Loi organique relative aux lois de finances – LOLF

Promulguée le 1^{er} août 2001 pour entrer en application le 1^{er} 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 des comptes et rapport de gestion, 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.



Aller plus loin

Sur le Forum de la performance

www.performance-publique.gouv.fr – le site de référence des finances publiques et de la performance.

Avec les outils pédagogiques, consultables sur le site :

- Cyber-Budget : le jeu de simulation budgétaire ;
- BudgetFlash : pour tout savoir sur le budget de l'État ;
- BudgetScope : pour comprendre l'élaboration du budget de l'État ;
- LOLF-Flash : pour tout savoir sur la démarche de performance de la LOLF (dès octobre 2008).

Avec la lettre électronique « Budget Infos » qui permet de suivre l'actualité de la direction du Budget et de ses grands chantiers.