



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Guide pratique de la LOLF

COMPRENDRE LE BUDGET DE L'ÉTAT

Édition juin 2012



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Préface



Julien DUBERTRET,
directeur du Budget

À l'été 2001, le parlement engageait, avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances, une dynamique de modernisation sans précédent de la gestion publique, en mettant la performance au cœur de l'action de l'État et en confiant aux Parlementaires un rôle renforcé dans le contrôle du budget de l'État, désormais organisé en grandes politiques publiques permettant de mieux apprécier les choix budgétaires du Gouvernement. 11 ans après l'adoption de la LOLF et près de 6 ans après le début de sa mise en œuvre, le chemin parcouru est considérable, les résultats sont tangibles.

- Les conditions d'examen, d'adoption, de mise en œuvre et de contrôle du budget de l'État ont été profondément transformées. La LOLF a permis de sortir d'une logique de moyens affectés à une administration, pour passer à une logique de résultats par politique publique. L'action de l'État fait l'objet d'une évaluation systématique, mesurée à travers des objectifs et des indicateurs ; sur la base de son appréciation des résultats obtenus, le Parlement peut amender de façon plus large le projet de loi de finances, en redéployant par exemple les crédits entre programmes d'une même mission. Au-delà, en consacrant une logique de performance qui invite à examiner, de manière structurelle, le bien-fondé des dépenses engagées par l'État, elle ouvre la voie à une démarche d'évaluation des politiques et de l'action publiques.

- Sur le terrain, la recherche de l'efficacité de la dépense est devenue une dimension naturelle de l'activité des gestionnaires, dont l'autonomie et la responsabilité ont été accrues.

- Les documents budgétaires qui permettent au Parlement de se prononcer sur les projets de loi de finances sont plus lisibles, plus complets et sont enrichis à chaque exercice budgétaire. Depuis le PLF 2010, ils sont complétés d'une étude d'impact par article qui permet de chiffrer précisément l'incidence budgétaire de chaque disposition.

Au-delà de ces acquis, la LOLF est aussi le moteur d'un mouvement de réforme en continu, approfondi et enrichi par des évolutions récentes. Elle a par exemple préparé le passage à la pluriannualité budgétaire en instituant plusieurs annexes aux projets de lois de finances se situant dans une perspective pluriannuelle et en créant les autorisations d'engagement qui permettent une meilleure gestion pluriannuelle des dépenses. Cette approche a été consacrée par la réforme constitutionnelle de 2008 qui institue les lois de programmation des finances publiques.

Le contexte de nécessaire redressement des finances publiques plaide en faveur de l'approfondissement de la réforme qui nous a donné un cadre rénové, et qui toujours plus doit permettre la transparence, la fiabilité, la sincérité des comptes publics et le pilotage des politiques publiques dans un souci d'efficacité et d'économie.

L'objet de cette nouvelle édition du guide pratique de la LOLF est de rappeler l'ambition et les modalités de cette réforme du cadre de notre politique de finances publiques, de revenir, de façon claire et concise, sur ses fondamentaux, et d'en montrer concrètement les apports.

sommaire

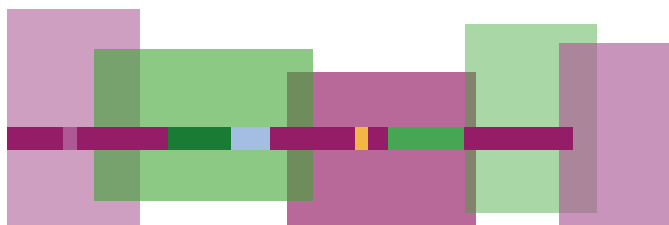


Partie 1	LA LOLF : ENJEUX ET FONDAMENTAUX	pages 6-29	
Partie 2	LA GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE	pages 30-57	
Partie 3	UNE GESTION PUBLIQUE MODERNISÉE	pages 58-71	
Partie 4	GLOSSAIRE DE LA LOLF	pages 73-75	

Partie I

La LOLF : enjeux et fondamentaux

La genèse de la LOLF	8
Un budget plus lisible présenté par politiques publiques	10
Un budget plus transparent et plus complet	14
Le visage des comptes de l'État : le compte général de l'État	18
Des documents budgétaires enrichis pour éclairer le Parlement	21
Un budget éclairé par la performance	23



Un cadre budgétaire rénové dédié à la performance de l'action publique

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 a institué de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État. Elle introduit notamment une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques qui permet de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats.

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 (préparée à l'automne 2005) a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire.

Les lois de finances sont depuis plus lisibles et plus transparentes. En développant une culture de résultats, la LOLF a permis également 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, « véritable constitution financière de l'État », apportait un cadre global à la procédure budgétaire dans le contexte du parlementarisme rationalisé de la Ve 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 cadre budgétaire renouvelé

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

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

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

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

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

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

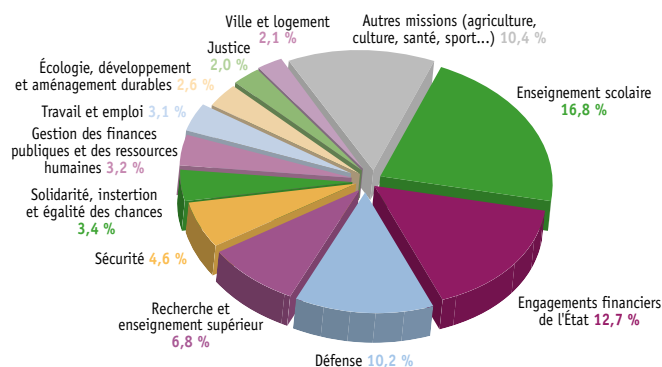
Les dates clés de la réforme

- **1^{er} août 2001** : promulgation de la LOLF
- **17 juin 2002** : création d'un ministère délégué au Budget et à la Réforme budgétaire
- **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
- **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
- **1^{er} octobre 2005** : publication des 1ers projets annuels de performances (PAP)
- **1^{er} janvier 2006** : entrée en vigueur du premier budget voté selon les principes de la LOLF
- **29 mai 2007** : 1^{er} exercice de certification des comptes de l'État par la Cour de Comptes
- **1^{er} juin 2007** : publication des premiers rapports annuels de performances (RAP)
- **23 juillet 2008** : révision constitutionnelle consacrant les lois de programmation des finances publiques (art. 34 de la Constitution)
- **9 février 2009** : 1^{re} loi de programmation des finances publiques

Un budget plus lisible présenté par politiques publiques

Dans le cadre de la LOLF, le budget n'est plus présenté par nature de dépenses (personnel, 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.

Les principales missions du budget général de l'État en 2012



L'État privilégie une présentation par « destination », permettant au citoyen de bien comprendre à quelle politique publique, ou mission, est affecté l'argent de ses impôts (Chiffres LFI 2012).

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

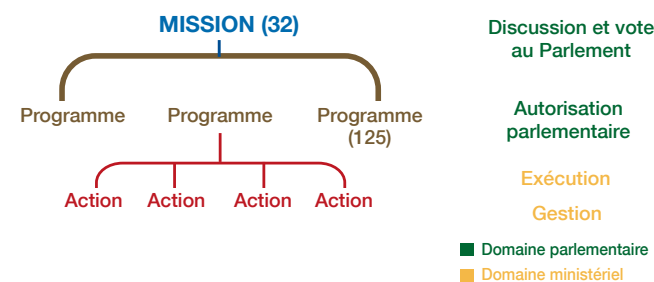
Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable, désigné par le ministre concerné.

Ce **responsable de programme** peut modifier la répartition des crédits par action et par nature : c'est le principe de **fongibilité**. 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.

L'architecture du budget de l'État en 2012



Mission : Sécurité

Programme : Police nationale

Ministère concerné : Intérieur

Les actions :

- ordre public et protection de la souveraineté
- sécurité et paix publiques
- sécurité routière
- police des étrangers et sûreté des transports internationaux
- missions de la police judiciaire et concours à la Justice
- commandement, ressources humaines et logistique.

Programme : Gendarmerie nationale

Ministère concerné : Intérieur

Les actions :

- ordre et sécurité publics
- sécurité routière
- missions de la police judiciaire et concours à la justice
- commandement, ressources humaines et logistique
- exercice des missions militaires.

Une double présentation des crédits

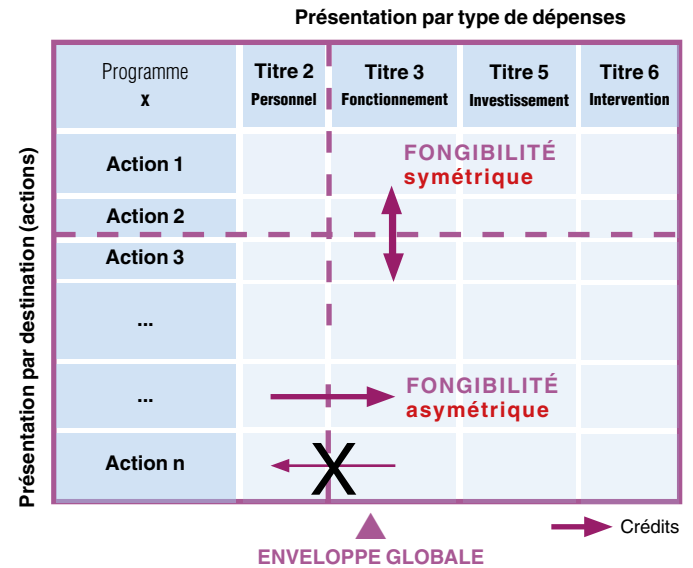
Afin d'identifier au mieux l'utilisation des fonds publics, la LOLF prévoit une double présentation des crédits de chaque programme, par destination (par actions) et par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.).

Les charges budgétaires de l'État par titre (ou par nature de la dépense) selon l'article 5 de la LOLF

TITRE 1 : Dotations des pouvoirs publics	TITRE 5 : Dépenses d'investissement – dépenses pour immobilisations corporelles de l'État – dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État
TITRE 2 : Dépenses de personnel – rémunérations d'activité – cotisations et contributions sociales – prestations sociales et allocations diverses	TITRE 6 : Dépenses d'intervention – transferts aux ménages – transferts aux entreprises – transferts aux collectivités territoriales – transferts aux autres collectivités – appels en garantie
TITRE 3 : Dépenses de fonctionnement – dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel – subventions pour charge de service public	TITRE 7 : Dépenses d'opérations financières – prêts et avances – dotations en fonds propres – dépenses de participations financières
TITRE 4 : Charges de la dette de l'État – intérêts de la dette financière négociable – intérêts de la dette financière non négociable – charges financières diverses	

De plus, dans chaque programme, les natures de dépenses sont classées 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 », glossaire).

Présentation des crédits d'un programme et systèmes de fongibilité



On peut fondre les crédits d'une action à l'autre à l'intérieur d'un même programme ainsi qu'entre titre, mais unilatéralement.

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.

Depuis 2009, les opérateurs de l'État sont également soumis à ce plafond des autorisations d'emplois (article 64 de la LFI 2008).

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. Cette exigence de renforcer le contrôle démocratique relève des articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sur lesquels s'appuient en partie la LOLF.

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 dépensé. 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.

Éléments de justification de la dépense au premier euro

Pour le programme Enseignement scolaire du premier degré, le nombre d'élève par enseignant.

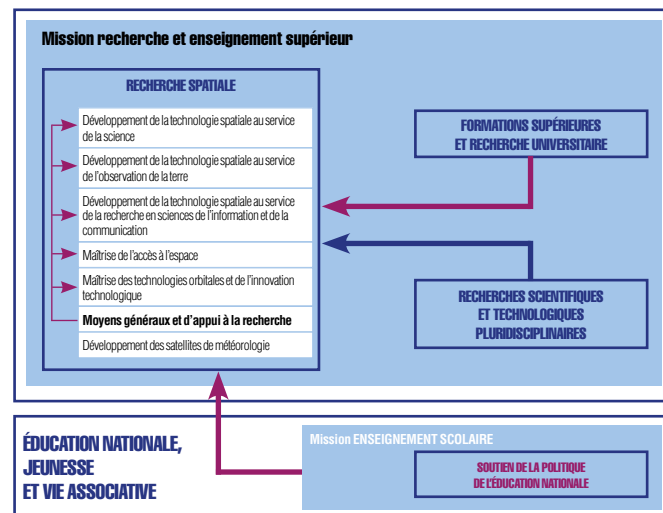
- *Pour le programme Réseau routier national, les dépenses par kilomètre de routes entretenu ou construit.*
- *Pour les dépenses immobilières d'un programme, le nombre de m² par agent ou les dépenses d'entretien par m².*

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.

Exemple de schéma de déversement



Cette évaluation au préalable est présentée pour les crédits dans les PAP. 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 », comme le Musée des arts décoratifs (associations), ou les Agences de l'eau qui constituent une catégorie d'opérateurs.

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

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 depuis 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 et résultant d'un appel d'offres ou d'un appel à projet dans le cadre de ressources propres et résultant d'un appel d'offres ou d'un appel à projet dans le cadre de ressources propres d'origine publique.

Chiffres clés 2011

584 opérateurs répartis parmi 60 programmes issus de 26 missions.

La présentation des dépenses fiscales

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 **65,9 milliards d'euros pour l'année 2012** (source : PLF 2012). Elles concourent à la mise en œuvre de nombreuses missions, sachant que 5 missions représentent plus de 70 % 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. Des tableaux de synthèse du coût des dépenses fiscales par impôt et par mission sont présentés en début de fascicule, ainsi que la liste des dépenses fiscales les plus coûteuses représentant plus de la moitié du coût total des dépenses fiscales (17 en 2012). Ce document présente par ailleurs la liste des mesures fiscales adoptées depuis le dépôt du précédent PLF ayant un impact sur le coût des dépenses fiscales.

Aperçu des innovations récentes relatives aux dépenses fiscales

La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques a mis en place des mesures de gouvernance ambitieuses des dépenses fiscales. Tout d'abord, l'encadrement global du coût des dépenses fiscales sera permis grâce à la « règle de gage » (article 11) qui prévoit que les réductions et suppressions de dépenses fiscales adoptées entre deux projets de loi de finances compensent au moins les augmentations et créations de dépenses fiscales adoptées sur la même période.

Un encadrement éclairé du coût n'est possible que si les dispositifs existants sont évalués. Partant de ce constat, la loi de programmation des finances publiques prévoit que toute nouvelle dépense fiscale devra faire l'objet d'une évaluation dans les trois ans suivant sa création ; les dépenses fiscales déjà existantes devront quant à elles être évaluées au plus tard le 30 juin 2011. Une mission de l'inspection des finances a été lancée afin de mettre au point la méthodologie qui conduira à évaluer l'ensemble des dépenses fiscales (près de 500) à horizon 2011.

Comme cela a été le cas à l'occasion du PAP 2011, des changements importants relatifs au dispositif d'évaluation des dépenses fiscales sont en cours (la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 impose d'évaluer l'intégralité des dispositifs de dépense fiscale et de transmettre ces évaluations au Parlement avant le 30 juin 2011 (cf. article 13), et conduisent à ne pas reproduire l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales à fort enjeu.

À l'occasion des PAP 2012, comme pour les PAP 2011, les principales innovations demandées aux ministères sont relatives à la présentation des dépenses fiscales. Ces innovations ont pour objectif d'améliorer significativement la qualité des informations dans les documents budgétaires relatives aux dépenses fiscales et de justifier de manière plus systématique leur rôle stratégique au sein de leur programme de rattachement.

Le 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, sous l'égide de la direction générale des Finances publiques, une étape majeure dans la modernisation de la comptabilité de l'État a été franchie. Les comptes sont plus lisibles, ils offrent une meilleure évaluation du patrimoine et permettent à l'État de mieux rendre compte de son action.

Une vision comptable élargie

« 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 ». (article 27 de la LOLF).

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. Cette approche est emblématique de la performance de la gestion publique : valeur ajoutée, contrôle, efficacité. L'article 27 de la LOLF introduit une **comptabilité à trois dimensions pour l'État**.

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 par rapport à la comptabilité budgétaire, à destination du Parlement, des ministères et des citoyens.

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 de l'année suivante.

Contrôle

Les comptes de l'État ont été largement enrichis, notamment en ce qui concerne les engagements hors bilan, l'actif et le passif. 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.

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 les gestionnaires sur les coûts et les risques à moyen terme associés à leurs actions et offre une vision prospective de l'activité et des finances de l'État. Le CGE participe ainsi 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 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** prend 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. 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 présentent la totalité des charges et des produits de l'exercice comptable : charges nettes, produits régaliens nets et tableau de 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 complémentaires utiles à la compréhension des comptes de l'État. Elle comprend notamment l'explicitation et le chiffrage des engagements hors bilan. On y trouve par exemple à ce titre 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 bénéfiques du CGE : une information de qualité

Pour les parlementaires et les citoyens

Les états financiers, établis en comptabilité générale, éclairent l'analyse des documents financiers 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 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 enrichis pour éclairer le Parlement

Le souci de transparence et d'amélioration de la qualité de l'information destinée aux parlementaires trouve sa traduction dans des documents budgétaires améliorés, plus clairs et plus précis.

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

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

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

Le PLF prévoit pour chaque année civile le budget, c'est-à-dire l'ensemble des ressources et des charges de l'État (article 47 de la Constitution). 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 également le pourcentage des crédits qui constitueront la réserve de précaution.

- **Les évaluations préalables (des articles du projet de loi)** évaluent les conséquences économiques, sociales, budgétaires et environnementales des différents articles du PLF.
- **L'évaluation des voies et Moyens** comprend 2 tomes : le tome 1 détaille l'évolution des recettes et le tome 2, les dépenses fiscales.
- **Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution** retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution. Il peut donner l'occasion d'un débat approfondi à l'ouverture de la session parlementaire, avant l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.
- **Le rapport économique social et financier** donne les perspectives d'évolution sur quatre ans des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques au regard des engagements européens.
- **Le rapport sur la dépense publique et son évolution** 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.
- **Les projets annuels de performances (PAP)**, 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.

- **Les annexes informatives** : 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.

L'adoption définitive du PLF par le Parlement débouche sur la promulgation du texte en loi de finances initiale qui prévoit et autorise l'ensemble des ressources et charges de l'État pour l'année à laquelle elle se rapporte.

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

Voir l'encadré de la page 43 sur la loi de règlement des comptes et rapport de gestion

- **Le compte général de l'État** comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice (article 54 - 7° LOLF).
- **Les rapports annuels de performances** sont les pendants des PAP et permettent de comparer prévision et exécution, non seulement en termes budgétaire 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.

Des règles précises de préparation et de vote

- le Gouvernement transmet au Parlement le projet de loi de finances pour l'année n-1, et les documents qui lui sont annexés, au plus tard le 1er mardi d'octobre (art. 39 de la LOLF).
- le projet de loi de finances de l'année n+2 ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances (art.41 de la LOLF). La loi de finances initiale doit en effet être promulguée et publiée au plus tard le 31 décembre de l'année n-1.
- le projet de loi de règlement doit être déposé le 1er juin de l'année n+1 (art.46 de la LOLF).
- l'Assemblée nationale bénéficie du privilège d'être toujours saisie en premier de ces textes (article 39 de la Constitution).
- le Parlement dispose d'un délai de 70 jours pour examiner le projet de loi de finances (art. 47 de la Constitution).

Un budget éclairé par la performance

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.

Quelle est l'utilité de la démarche de performance ?

Pour le Parlement :

- avoir une plus grande lisibilité du budget et une transparence sur son exécution ;
- pouvoir agir sur les moyens donnés aux politiques publiques.

Pour :

- le citoyen : savoir à quoi est utilisé l'argent de ses impôts ;
- l'usager : compter sur une administration qui réponde mieux à ses besoins ;
- le contribuable : vérifier que l'argent de ses impôts est utilisé efficacement.

Pour le gestionnaire public :

- recevoir des objectifs clairs ;
- bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre.

Les techniques de la performance

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** (prévision). Chaque programme a son PAP.

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

Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme (Rprog) 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.**

Chiffres clés

Nombre de missions : 51
 Nombre de programmes : 179
 1 à 5 objectifs par programme
 1 à 6 indicateurs par objectifs
 587 objectifs et 1 008 indicateurs pour le PLF 2011

Les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP)

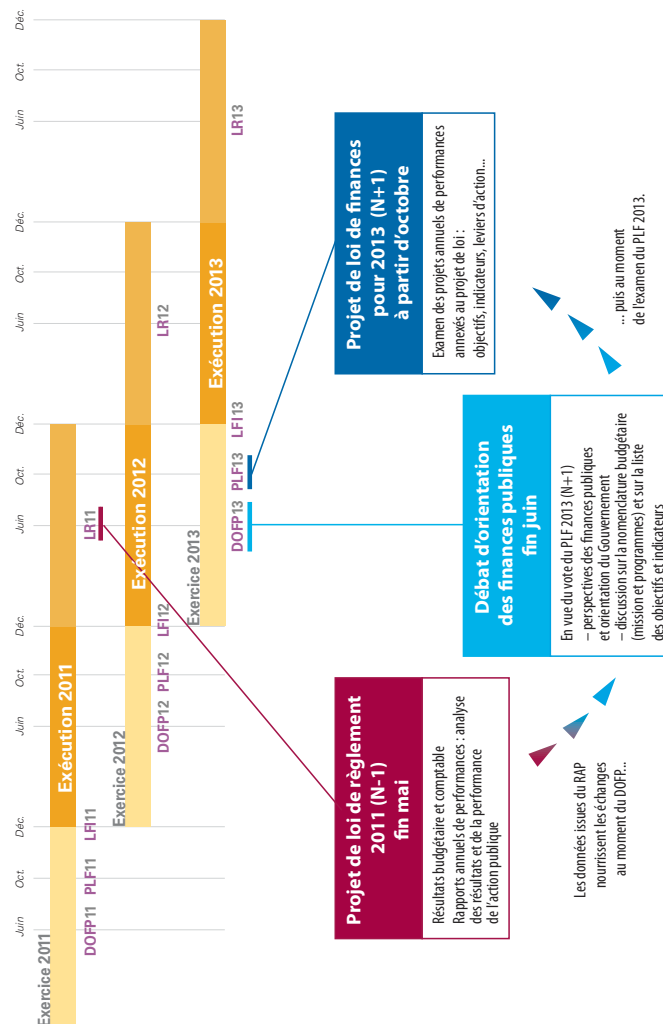
Depuis la loi de finances pour 2006, en vertu de l'art. 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les projets annuels de performances sont annexés au projet de loi de finances (PLF) d'octobre de l'année n-1. Ils retracent, pour chaque programme, la stratégie, la justification des crédits demandés au Parlement, les objectifs des politiques publiques, les indicateurs et les cibles à atteindre.



Conformément aux dispositions de la loi organique, les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement de juin de l'année n+1 rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les PAP accompagnant le projet de loi de finances de l'année n-1. Ils présentent et expliquent les réalisations effectives concernant l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique et permettent ainsi d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques.

Concrétisation du principe du chaînage vertueux inscrit à l'art 41 de la LOLF, l'analyse des RAP doit permettre de contrôler l'exécution de l'année n-1 et de nourrir le débat d'orientation des finances publiques de l'année n+1, puis la réflexion aboutissant à l'élaboration des PAP de l'année n+1.

Budget de l'État : le chaînage vertueux de la LOLF



Le principe du « chaînage vertueux » inscrit à l'article 41 de la LOLF lie les discussions de la loi de règlement N+1 et du projet de loi de finances N+2 afin de permettre aux parlementaires et aux responsables de programme de tirer les conséquences pour l'année à venir des résultats observés en créant ainsi un véritable « cycle de la performance ».

La performance s'apprécie selon trois catégories d'objectifs

La stratégie et les objectifs de chaque programme proposés par les ministres compétents et les Rprog sont présentés dans les PAP annexés aux projets de lois de finances.

Chaque responsable de programme y explique la stratégie de son programme et l'allocation de moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Présentée de manière synthétique en introduction du projet annuel de performances, la stratégie est structurée autour d'orientations bien identifiées et concrétisée par des objectifs.

Trois types d'objectifs expriment les priorités stratégiques de chaque programme :

- **des objectifs d'efficacité socio-économique** qui expriment les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen et la collectivité ;
- **des objectifs de qualité du service rendu à l'utilisateur ;**
- **des objectifs d'efficacité** qui rendent compte **aux contribuables** de la qualité de la gestion des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées.

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.

Exemples concrets d'objectifs de performance

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés 3 ans après leur sortie de formation initiale
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Actions en faveur des familles vulnérables	Lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables	Taux d'appels traités par le dispositif d'accueil téléphonique et de traitements des situations de maltraitance envers les enfants
Pour le contribuable : l'efficacité de la gestion	Infrastructures et services de transports	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des routes

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale ou Gendarmerie nationale	Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	Nombre d'accidents, des tués et des blessés
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Administration territoriale	Améliorer les conditions de délivrance de titres	Délai moyen de délivrance des titres
Pour le contribuable : l'efficacité de la gestion	Information géographique et cartographique	Optimiser le dispositif de la recherche et de la formation	Coût de formation par élève

Exemple de déclinaison d'une mission

Mission : Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Programme : Facilitation et sécurisation des échanges

Objectif (exemple) : Améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons

Indicateur (exemple) : Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon

Résultats : 4 millions d'articles de contrefaçon saisis en 2006, 4,6 millions en 2007, 6,4 millions en 2008, 7 millions en 2009 et 6,2 millions en 2010

Partie 2

La gouvernance
budgétaire**Les acteurs de la gouvernance**

Les nouveaux acteurs de la LOLF	32
Le rôle des DAF renforcé par la LOLF	34
Les contrôleurs budgétaire et comptable ministériels	35
Les Opérateurs de l'État	37
Le renforcement de la gouvernance et du pilotage stratégique des opérateurs de l'État	39
Le Parlement : des pouvoirs élargis	41
La Cour des Comptes	44
La DGFIP	46
La direction du Budget	47
Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)	48

Une gouvernance budgétaire renforcée

Les nouveaux outils introduits par la LOLF	50
La méthode budgétaire prévisionnelle : pour une meilleure maîtrise des finances publiques	52
La RGPP : socle du budget pluriannuel	58

**La gouvernance budgétaire**

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) 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.

Depuis 2009, la mise en œuvre d'un budget pluriannuel concerne l'ensemble des acteurs dédiés à l'exercice budgétaire.

Les acteurs de la performance

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

Les nouveaux acteurs de la LOLF

Une chaîne de responsabilité repensée par la LOLF

Le Responsable de programme (Rprog)

Le Responsable de programme (Rprog) 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 ainsi 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.

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 programme** est garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance de son programme.

Qui est responsable de programme ?

On compte environ 70 responsables de programme (budget général de l'État) :

- 90 % sont des directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux ou chefs des services à compétence nationale
- 50 % ont la responsabilité d'un seul programme

Par exemple :

- Programme Enseignement scolaire public du 1er degré : directeur général de l'enseignement scolaire ;
- Programme Patrimoines : directeur général des patrimoines ;
- Programme Aide à l'accès au logement : directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- Programme Météorologie : directrice de la recherche et de l'innovation ;
- Programme Entretien des bâtiments de l'État : chef du service France Domaine.

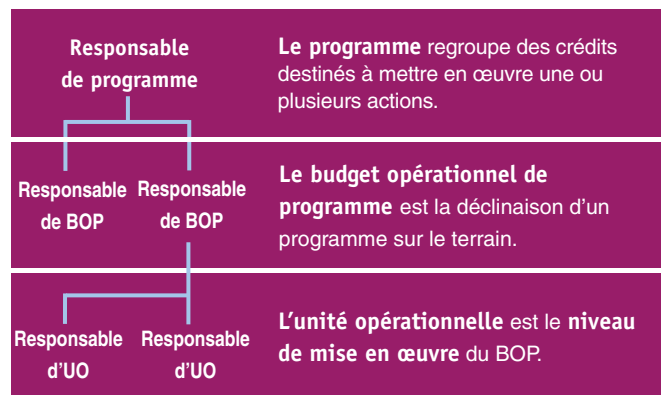
Le responsable du budget opérationnel de programme (BOP)

Sur le terrain, le responsable de programme délègue la gestion de son programme en constituant des budgets opérationnels de programme, placés sous l'autorité des responsables de budget opérationnel de programme (BOP) identifiés.

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.

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

La déclinaison opérationnelle des programmes



De nouveaux gestionnaires formés à l'école de la LOLF

En partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), la direction du Budget co-anime des sessions de l'école de la LOLF au niveau national et en région. En 2011, ce dispositif a permis, depuis l'origine, à plus de 4 000 cadres, responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) ou d'unités opérationnelles, adjoints ou chefs de service, de 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.

Le rôle des Directeurs financiers de l'État (DAF) renforcé par la LOLF

Au sein de chaque ministère, le directeur des affaires financières (DAF) prépare, 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.

Les Contrôleurs budgétaire et comptable ministériels

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. En janvier 2006, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), placé sous l'autorité du ministre chargé du Budget et des Comptes publics, est installé au niveau central auprès des ordonnateurs principaux de l'État de chaque ministère. Il a pour mission l'amélioration de la sécurité et de la fiabilité de la chaîne de la dépense, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la réforme du contrôle financier

Les SCBCM

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

À la fois contrôleur budgétaire et comptable public le CBCM s'appuie, pour l'exercice de ses missions, sur deux départements distincts, l'un de contrôle budgétaire, l'autre de contrôle comptable, dont il mobilise les synergies pour analyser la situation financière des ministères, détecter et maîtriser les risques financiers, évaluer la sincérité des prévisions de dépenses. Le rapprochement de ces deux services sous l'autorité du CBCM permet d'avoir une vision globale des processus financiers et d'harmoniser les contrôles.

Conformément au décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 qui l'institue, le CBCM est placé sous l'autorité du directeur du Budget et du directeur général des Finances publiques.

Ses missions sont principalement :

- d'assurer le contrôle budgétaire au sein d'un ministère ;
- d'en être le comptable public ;
- de transmettre aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal un rapport annuel sur l'exécution budgétaire et une analyse de la situation financière du ministère.

Une mission de contrôle budgétaire

En qualité d'autorité chargée du contrôle budgétaire, le CBCM est notamment chargé du visa de la programmation budgétaire initiale (PBI), de l'examen du schéma d'emploi ministériel et du suivi de l'exécution budgétaire.

Il veille à la sincérité des prévisions de dépenses et à la maîtrise des risques budgétaires.

Il exerce le contrôle a posteriori des actes dispensés de visa ou d'avis. Il évalue les circuits et procédures et analyse les déterminants de la dépense.

Une mission de comptable public

En qualité de **comptable public**, il est assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal. Il concourt également à la tenue et à l'établissement des comptes de l'État et s'assure, conformément à l'article 31 de la LOLF, de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures comptables. Garant de la qualité comptable des opérations, il fiabilise notamment les opérations d'inventaire.

Les Opérateurs de l'État

La maîtrise des dépenses publiques nécessite un effort de tous les acteurs publics, notamment des 560 opérateurs de l'État qui percevront environ 39 milliards d'euros en 2012.

La notion d'opérateur de l'État est née avec la mise en œuvre de la LOLF pour répondre à une double nécessité :

- dans l'esprit même de la LOLF, il n'aurait pas été logique de limiter sa portée au seul budget de l'État alors que des entités jouissant de la personnalité morale participent de manière parfois déterminante à ses missions, grâce à son concours financier et sous son contrôle. D'ailleurs, même si elle ne mentionne pas directement le terme « opérateur », la LOLF identifie la catégorie des « organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public » qui désigne exclusivement des opérateurs de l'État.

Tout en respectant l'autonomie de ces entités, cette proximité par rapport au budget et aux missions de l'État conduit logiquement à leur étendre les principes de la LOLF.

- par ailleurs, l'article 27 de la LOLF prévoit la présentation d'un bilan et d'un compte de résultat de l'État donnant « une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière » ; la tenue d'un compte individuel de l'État sur la base des droits constatés implique d'intégrer à l'actif du bilan toutes ses participations.

En 2012, 560 organismes répondent aux critères de qualification d'opérateur de l'État.

Parmi ces opérateurs figurent par exemple les Agences régionales de santé, Météo-France et l'Institut national de l'information géographique et forestière (établissements publics administratifs) ; l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, le Centre national d'études spatiales (établissements publics industriels et commerciaux), l'Institut national du cancer (groupement d'intérêt public) et la Cinémathèque française (association).

La notion d'opérateur est désormais une notion structurante du cadre de gouvernance budgétaire des entités recevant une subvention de l'État ou bénéficiant de taxes affectées (taux de mise en réserve réduit, plafond d'emplois législatif, cadre de gouvernance et pilotage stratégique...). C'est pourquoi il a été décidé, après avis favorable du Conseil de normalisation des comptes publics et de la Cour des comptes, qu'à compter du PLF 2013, la notion d'opérateur de l'État ne serait plus définie dans la norme 7 du recueil des normes comptables de l'État.

Actuellement, toute entité dotée de la personnalité morale qui contribue à la mise en œuvre d'une mission de service public définie par l'État, dont le financement est majoritairement assuré par l'État et qui est directement contrôlée par lui (contrôle économique et financier, mais aussi stratégique) est un opérateur de l'État.

À compter du PLF 2013, il est également possible de qualifier d'opérateur des organismes ne respectant pas cumulativement ces trois critères, mais porteurs d'enjeux importants pour l'État. D'autres critères peuvent ainsi être pris en compte : le poids de l'organisme dans le budget d'un programme ou la réalisation des objectifs du programme, l'exploitation de biens patrimoniaux de l'État... Les entrées et sorties du périmètre des opérateurs de l'État seront issues d'une proposition motivée du ou des ministères de tutelle, sur la base de ce faisceau d'indices permettant de caractériser la proximité par rapport au budget et aux missions de l'État, après avis conforme de la direction du budget.



Enrichissement des informations relatives aux opérateurs de l'État depuis le premier budget en mode LOLF

2006

- **7 juin 2006** - Première circulaire portant sur les informations relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performances (pour 2007).
- **31 juillet 2006** - Première circulaire relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État en mode LOLF qui vise notamment à renforcer le lien entre les choix budgétaires et les objectifs et indicateurs de l'opérateur et ceux du ou des programme(s) ministériel(s) au(x) quel(s) ils concourent.
- **Création d'une cellule « opérateurs » dédiée, au sein de la mission Performance de l'action publique (2MPAP), à la direction du Budget**
- **Réalisation du premier Jaune « Opérateurs » pour le PLF 2007.**

2008

- **La loi de finances 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 ».

2010

- **26 mars** : Circulaire du Premier ministre précisant les nouvelles règles de gouvernance et de pilotage des opérateurs de l'État.

Le plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'État

La loi de finances pour 2012 introduit pour la première fois le principe de plafonnement des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État.

Pour les opérateurs de l'État notamment, le système d'attribution de recettes fiscales se substitue au financement traditionnel par versement de subventions pour charge de service public.

La décision de plafonner ces taxes affectées (en reversant automatiquement le surplus éventuel au budget général) répond à deux objectifs : mieux définir l'évolution des ressources des opérateurs de l'État afin de maîtriser davantage la dépense publique et disposer par ailleurs d'une vision consolidée de leur financement.

La solution proposée et retenue à l'issue du débat parlementaire a ainsi conduit à réintégrer le niveau de nombreuses taxes affectées à des opérateurs de l'État dans le champ de l'autorisation parlementaire.

Ce plafonnement établi taxe par taxe a en effet vocation à être réexaminé chaque année au cours de la discussion de la loi de finances initiale.

Le renforcement de la gouvernance et du pilotage stratégique des opérateurs de l'État

560 opérateurs de l'État, qui participent à la plupart des missions de l'État, seront en 2012 financés par l'État à hauteur de 38,9 milliards d'euros. L'enjeu financier a par conséquent amené l'État à réfléchir dès 2009 aux voies et moyens d'améliorer le pilotage global des finances publiques par une meilleure prise en compte de ces acteurs.

Il était indispensable de faire évoluer les règles en vigueur pour un pilotage renforcé des opérateurs de l'État. La clarification des relations entre les opérateurs et leur tutelle doit concilier deux objectifs : améliorer les marges d'autonomie de gestion nécessaire à l'efficacité de l'action des opérateurs et permettre à la puissance publique de mieux exercer sa fonction d'impulsion et de régulation stratégique.

À ce titre, les nouvelles orientations en matière de gouvernance formalisées dans la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 marquent une étape décisive. Elles définissent de nouvelles règles de gestion et de gouvernance pour les opérateurs de l'État qui comportent des engagements réciproques entre les tutelles ministérielles et les organismes. Ces nouvelles règles visent à renforcer la cohérence des politiques publiques. Elles conduisent la tutelle à mieux définir ses objectifs stratégiques et les opérateurs à optimiser l'utilisation des subventions de l'État qui leur sont versées par l'adoption de règles de gestion et de fonctionnement déjà applicables aux administrations d'État, notamment en matière d'emplois et de dépenses, de mutualisation des fonctions supports et de qualité comptable.

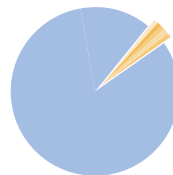
Par ailleurs, la politique de contractualisation sur les objectifs fixés entre l'opérateur et sa(s) tutelle(s) depuis 2009 s'est poursuivie et améliorée.

Le Parlement : des pouvoirs élargis

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 procédure applicable aux décrets d'avance.

Une discussion sur 100 % des crédits

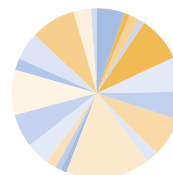
Avec la LOLF, les modalités de vote du budget par le Parlement ont profondément changé : les parlementaires se prononcent à présent sur l'intégralité des crédits. Chacune des missions fait l'objet d'un vote.



Jusqu'en 2004 (budget 2005)

6 % des crédits faisaient l'objet de votes détaillés lors du débat budgétaire (« les mesures nouvelles »)

94 % des crédits – les « services votés » – étaient reconduits en un seul vote



Depuis 2005 (budget 2006)

100 % des crédits sont discutés au Parlement et votés par mission. Les marges de manœuvre du Parlement sont ainsi accrues.

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 (fondé sur les articles 34 et 40 de la Constitution qui « interdisent aux parlementaires de diminuer les ressources publiques et de créer ou aggraver une charge publique ») 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 contrôle parlementaire : un outil efficace de veille budgétaire

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 qui y sont annexés 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 au service du Parlement : un rôle accru

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 au Parlement est inscrit dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 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 1er 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 certification est une mission d'audit externe des comptes. Elle formule une opinion sur leur conformité appliquée à un référentiel comptable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit également à se prononcer sur leur sincérité : elle se distingue ainsi de la seule vérification des comptes.

La certification donne au Parlement et aux ministères l'assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée.

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 (article 27) 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.

Le cinquième exercice de certification des comptes a été mené au printemps 2011 sur les comptes de l'État de l'exercice 2010. La Cour des Comptes a rendu le 25 mai 2011 son avis et a assorti la certification des comptes 2010 de 7 réserves toutes substantielles.

La France est au premier plan des réformes comptables menées à ce jour dans quelques États du monde, et le seul de la zone Euro dont les comptes sont certifiés par un organisme extérieur.

La Direction générale des finances publiques (DGFIP), pilote de la fonction comptable de l'État

Son rôle d'opérateur comptable et financier de l'État s'est transformé et renforcé avec la mise en œuvre de la LOLF.

La Direction Générale des Finances Publiques, pilote de la fonction comptable, est un acteur clé de la mise en œuvre de la comptabilité de l'État en mode LOLF et du processus de certification. Ainsi, les efforts pour améliorer la qualité comptable et enrichir l'information produite se sont poursuivis en 2008, avec par exemple la valorisation au bilan de l'État de certains actifs incorporels (spectre hertzien, quotas d'émission de gaz à effet de serre...).

La DGFIP accompagne parallèlement la modernisation des circuits de dépenses de l'État, dans un souci de meilleure efficacité et de réduction des délais de paiement, ainsi que la modernisation financière des établissements publics nationaux.

Qualité comptable et certification des comptes de l'État

En 2012, la DGFIP a obtenu la certification des comptes de l'État 2011 avec 7 réserves (contre 13 contre la première certification des comptes de l'État en 2006).

Elle a poursuivi son travail sur l'enrichissement du bilan de l'État et affiné la fiabilisation et la valorisation de l'information comptable, notamment sur le patrimoine immobilier.

Forte d'un contrôle interne réorganisé et dotée de procédures et risques comptables toujours mieux documentés, la DGFIP reste aussi un appui majeur pour les opérateurs des politiques publiques et la qualité de leurs comptes.

La Direction du Budget (DB) : pilote de la gouvernance budgétaire

La Direction du Budget occupe une place centrale dans le fonctionnement de l'État : elle est chargée de définir la politique des finances publiques et la politique budgétaire de l'État, elle élabore les lois de finances, pilote l'exécution du budget de l'État.

Elle coordonne par ailleurs les autorités chargées du contrôle financier et assure la tutelle stratégique et financière des opérateurs de l'État.

La mise en place de la LOLF, dont elle assure désormais le pilotage de la mise en œuvre, l'a amenée à modifier en profondeur ses modes d'action et de dialogue avec les ministères : aide au pilotage de la dépense, dialogue sur les réformes structurelles, sur le dispositif d'appréciation de la performance des politiques publiques, promotion et animation de chantiers de réforme de la gestion publique, etc.

Enfin, la direction souhaite continuer à mieux éclairer le Parlement sur les enjeux des finances publiques ; chaque année, elle s'efforce ainsi de fournir des documents budgétaires plus riches et plus lisibles, afin de lui permettre de mieux connaître les déterminants de la dépense et de mieux apprécier la performance de l'action publique.

Maître-d'œuvre de la préparation des outils législatifs de pilotage pluriannuel des finances publiques

Du fait des impératifs liés à la soutenabilité des finances publiques, le rôle de la direction dans la maîtrise des dépenses est toutefois significativement renforcé. Ainsi, afin d'apporter au Gouvernement une vision plus fine de ses marges de manœuvre financière et des conséquences des choix de politique publique, elle élabore une programmation pluriannuelle des finances publiques (toutes administrations publiques confondues), intégrant des propositions de réformes et d'économies structurelles et de meilleure gouvernance des dépenses fiscales.

Des missions qui ont trouvé leur aboutissement dans l'élaboration des lois de programmation des finances publiques qui ne portent plus sur les seules dépenses annuelles de l'État, mais sur celles de toute la sphère publique, et ce pour quatre années.

Plus généralement, la direction du Budget joue désormais un rôle clef dans la préparation des nouveaux outils législatifs de pilotage pluriannuel des finances publiques.

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Dans le cadre de la mise en application de la LOLF du 1^{er} août 2001, le Comité interministériel d'audit des programmes, réunissant l'expertise des différentes inspections générales ministérielles, a été créé par le Gouvernement dès le mois de novembre 2001.

Quel est le rôle du CIAP ?

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a pour mission d'auditer la qualité des programmes du budget de l'État au regard des prescriptions et principes de la LOLF, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité du choix de la stratégie ou de l'affectation des moyens. Le rôle de cette structure d'audit interne à l'administration 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.

L'audit de la qualité des programmes porte à la fois sur leur traduction dans les documents budgétaires (PAP et RAP), mais aussi sur leur mise en œuvre opérationnelle dans la gestion des services.

Le CIAP a commencé à fonctionner à l'automne 2003, en organisant des « cycles d'audits », correspondant à l'année scolaire.

Au cours de ses six premiers cycles (2003 – 2009), le CIAP a, pour l'essentiel, travaillé sur des audits généraux, portant sur l'ensemble des aspects de la mise en œuvre d'un programme, à savoir :

- le périmètre du programme et la répartition des crédits en actions ;
- le dispositif de performance qui lui est associé (objectifs et indicateurs) ;
- la déclinaison opérationnelle du programme et le dialogue de gestion ;
- la justification des crédits au premier euro ;
- la comptabilité d'analyse des coûts en actions.

Présidé par un inspecteur général des finances, le CIAP réunit les corps d'inspection générale ou de contrôle attachés à chaque ministre. Il est composé de 18 membres et comprend un représentant de chacun des ministères budgétaires, issu du corps de contrôle ministériel compétent.

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. Le CIAP fonctionne avec des auditeurs mis à disposition par les corps de contrôle pour la durée de la mission (en général trois mois).

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 pro-

positions sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la gestion des services dans le cadre de la LOLF et la qualité de l'information transmise à l'appui des projets de loi de finances.

Le CIAP a achevé son 8^{ème} cycle d'audits en septembre 2011. Au cours de ses huit années de fonctionnement, il a effectué 147 missions au total, qui ont permis d'auditer, au moins une fois, 75 % des programmes du budget général (soit 94 sur 125, dans la maquette budgétaire du PLF 2012), et 29% des autres programmes (15 sur 52). Près de 300 auditeurs ont participé à ces missions.

Des audits recentrés depuis 2009 sur le dispositif de performance

La mise en œuvre progressive de la LOLF et le renforcement du contrôle budgétaire ont modifié les procédures d'audits menées par le CIAP.

La démarche s'est recentrée dès le 7^e cycle d'audits (octobre 2009 - septembre 2010) sur le dispositif de performance, plus particulièrement sur les objectifs et indicateurs des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP).

Les audits se concentrent ainsi sur trois sujets : la pertinence du dispositif de performance ; sa fiabilité et enfin son utilisation opérationnelle.

Le CIAP est à ce titre particulièrement attentif à la présentation stratégique des PAP, notamment à la corrélation entre la définition des axes stratégiques du programme, la structuration en actions budgétaires et le choix des objectifs et indicateurs de performance. Il travaille également à une convergence efficace des indicateurs communs à plusieurs programmes, et à la définition plus pragmatique de ces indicateurs.

Indépendamment de son rôle critique d'auditeur, le CIAP valorise aussi les efforts entrepris par les ministères et les responsables de programmes pour développer le contrôle de gestion et le pilotage par la performance.

Il s'agit, selon Philip Dane, président du CIAP, « de développer une véritable culture de la performance publique, sans tomber dans le maquis des indicateurs ou la dictature du chiffre ».

Le CIAP a achevé, en septembre 2011, son 8^{ème} cycle annuel d'audits (octobre 2010 / septembre 2011). Au cours de cette période, les audits du dispositif de performance ont porté sur 19 programmes, représentant 83 objectifs et 175 indicateurs, soit plus du dixième du dispositif de performance de l'ensemble du budget de l'État. Les principales observations sont synthétisées dans le rapport d'activité sur le 8^{ème} cycle d'audits, publié en décembre 2011.

Les outils de pilotage budgétaire pour une gouvernance renforcée

Les nouveaux outils introduits par la LOLF

La LOLF a introduit des améliorations significatives, aux effets vertueux immédiatement perceptibles, dès la phase de préparation du budget par l'administration. Dans son article 8, elle dédouble l'autorisation parlementaire en matière de crédits pour l'ensemble des dépenses de l'État, ceci afin de permettre aux gestionnaires de mieux piloter leurs crédits et de mieux analyser la soutenabilité de leur budget.

Reports de crédits, mise en réserve... : des innovations majeures

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 ainsi 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 de programmation indicative ») ;
- **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 comptabilité Budgétaire en Autorisations d'Engagements (AE) et Crédits de paiement (CP)

Les autorisations d'engagement (AE) qui « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » encadrent les engagements juridiques que les administrations sont autorisées à contracter auprès de tiers au nom de l'État. Les crédits de paiement (CP) « constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés... ».

Les Autorisations d'Engagement (AE) et les Crédits de Paiement (CP) sont des outils de gouvernance dédiés à un meilleur pilotage des crédits et une meilleure analyse de la soutenabilité de son budget (renvoi à la Partie 3 de la « Gestion Publique », comptabilité budgétaire).

Ils contribuent à la mise en place, par la LOLF, d'objectifs de maîtrise, de contrôle et de visibilité en dépense et en recette de l'État, dans la perspective d'un retour à l'équilibre des finances publiques.

Pour une meilleure maîtrise des finances publiques : la pluriannualité

La loi de programmation des finances publiques : assurer une meilleure gouvernance des finances publiques

La notion de loi de programmation des finances publiques repose sur 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.

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 l'horizon 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 les objectifs de finances publiques et le solenniser par un vote du Parlement.

La première loi de programmation des finances portait sur la période 2009-2012.

La deuxième loi porte sur la période 2011-2014. Elle définit des objectifs pour l'ensemble des administrations publiques, notamment : trajectoire de solde déclinée par sous-secteur, objectif d'évolution de l'ensemble des dépenses publiques, programmation des augmentations de recettes. La loi de programmation contient également des dispositions plus spécifiques visant à assurer la tenue des objectifs généraux de finances publiques, parmi lesquelles : règle d'affectation d'un surplus de recettes (par rapport aux prévisions) à l'amélioration du solde public, règle de non endettement des administrations publiques centrales. Enfin, la loi fixe une programmation détaillée des dépenses de l'État : ce point est détaillé ci-après.

Un budget pluriannuel : outil majeur de la conception des projets de loi de finances

La loi de programmation définit pour les 4 années qu'elle recouvre une double norme de progression pour les dépenses de l'État : progressions des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes en faveur de l'Union Européenne et des collectivités locales à un rythme inférieur à l'inflation, diminution en valeur de ces mêmes dépenses hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires. Cette trajectoire est déclinée pour chaque politique publique : la loi de programmation fixe également pour les 3 premières années de la programmation les plafonds des crédits des missions du budget général, constituant le budget triennal de l'État. La dernière annuité (voir schéma) constitue le point de départ du nouveau budget triennal portant sur les trois années suivantes.

Le budget pluriannuel, qui fixe pour chaque année un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par politique publique, sert de cadre à la préparation des projets de loi de finances, qui demeurent votés chaque année par le Parlement.

La pluriannualité du budget : un cadre indispensable pour une programmation ferme des dépenses

Le budget pluriannuel, intégré à la loi de programmation des finances publiques, s'appuie notamment sur les réformes portées par la révision générale des politiques publiques (lire ci-contre). 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. Il constitue donc un cadre indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires à la fois pour dégager les ressources nécessaires au financement des priorités de l'action de l'État et pour réaliser une réduction progressive et pragmatique des dépenses de l'État. Enfin, le budget triennal permet aux gestionnaires d'avoir une visibilité renforcée sur l'évolution des plafonds pour les dépenses dont ils assurent le suivi.

Une phase de préparation budgétaire triennale

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 programmation (lire schéma pages 54-55).

PMT : réflexion stratégique qui permet de construire le budget pluriannuel

Désormais, tous les deux ans, lors des années paires, la direction du Budget élabore en amont du projet de loi de finances, la programmation à moyen terme (PMT). Elle est précédée d'une phase d'analyse des politiques publiques menés par les bureaux sectoriels de la direction. La synthèse de ces travaux sectoriels qui permet ainsi d'élaborer la maquette du prochain budget triennal est à la fois stratégique et technique.

Stratégique puisqu'elle propose aux décideurs publics une programmation du budget de l'État sur trois ans, détaillée par mission et par programme et distinguant les principaux types de dépenses. Elle permet ainsi d'élaborer la maquette du prochain budget triennal qui sert de base au dialogue et à la négociation avec l'ensemble des ministères.

La PMT propose des réformes structurantes par secteur, procède à leur chiffrage sur 3 ans afin de pouvoir faire les économies nécessaires pour respecter la trajectoire de réduction du déficit.

Technique enfin, car elle permet de réaliser des projections chiffrées de l'évolution de l'ensemble des dépenses au niveau le plus fin (« briques de dépenses »), en prenant en compte les facteurs d'évolution spontanée des dépenses et l'évaluation du rendement des réformes envisagées.

La direction du Budget, garante de la bonne articulation entre programmation budgétaire pluriannuelle et revue de programmes

L'une des conditions de la mise en œuvre effective de la trajectoire de retour à l'équilibre est la formalisation d'une revue de programmes qui débouche, après une phase de diagnostic, sur des propositions de réformes structurelles, de recentrage ou de renforcement de l'efficacité de certaines interventions publiques, ou encore d'améliorations de processus. Ces objectifs impactant l'organisation du service public à long-terme ne peuvent reposer sur la seule procédure budgétaire qui ne permet pas d'identifier la totalité des projets de modernisation structurants pour les administrations. Cette démarche permet ainsi de documenter les économies nécessaires et de s'assurer de leur réalisation grâce à un suivi au plus haut niveau de l'État. Les réformes issues de la revue de programmes et les économies sous-jacentes constituent l'un des principaux enjeux de la trajectoire financière du budget pluriannuel.

À ce titre, la direction du Budget est garante de la bonne articulation entre cette démarche de revue et l'élaboration des budgets pluriannuels, deux démarches qui s'alimentent mutuellement : la revue de programme fournit les pistes d'économies concrètes pour documenter les arbitrages budgétaires, et les discussions budgétaires s'appuient sur les travaux de la direction du Budget et détectent ainsi des économies potentielles qui pourront être approfondies dans le cadre d'une revue de programme. Le lancement du « projet de refondation et de modernisation de l'action publique » souhaité par le Président de la République s'inscrit de ce point de vue dans le prolongement des démarches de modernisation lancées depuis quinze ans et devrait être la composante centrale des économies du prochain budget triennal.

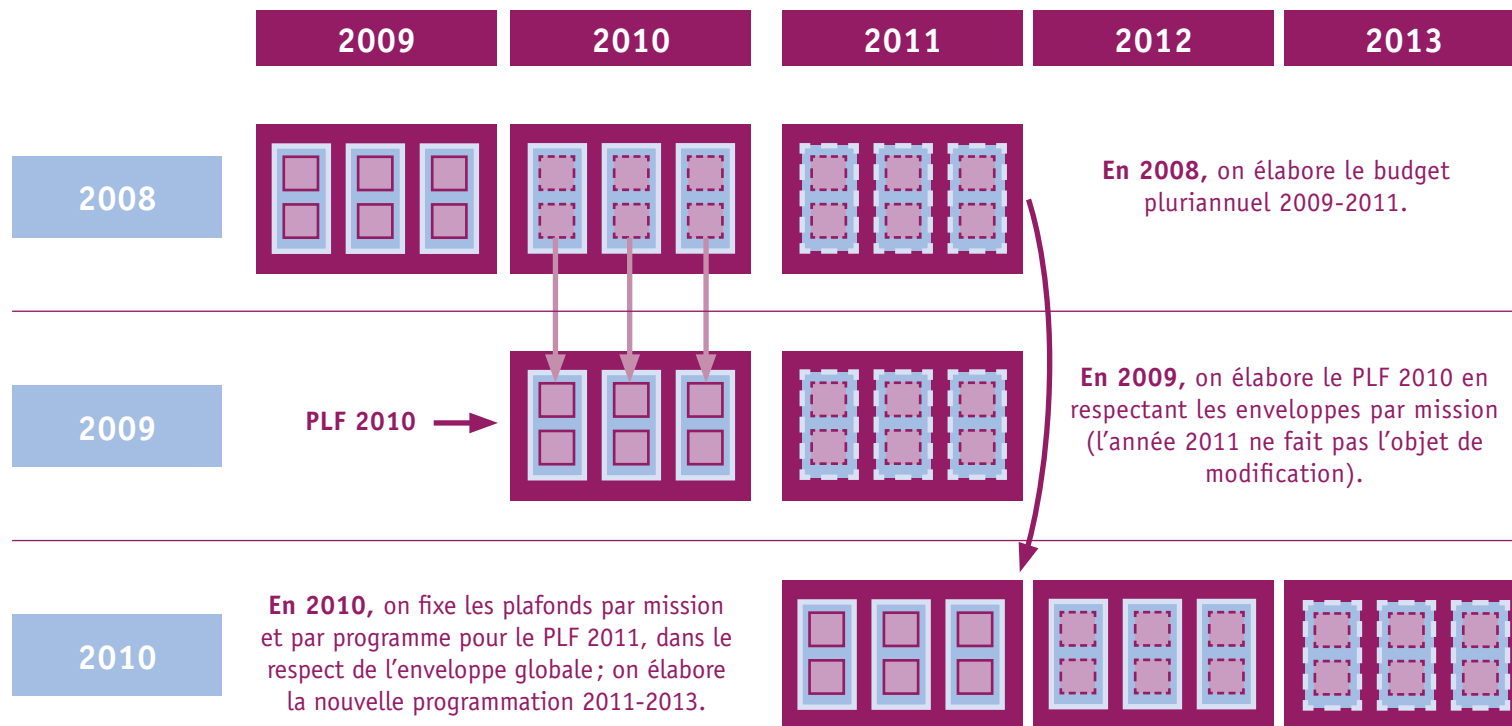
LA PROCEDURE PLURIANNUELLE : l'exemple du budget triennal 2009 -2011

En 2008, le budget pluriannuel 2009-2011 élaboré comportait :

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

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).



Légende :



Partie 3

Une gestion publique modernisée

La gestion publique redonne du sens à l'action publique	60
Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain	61
Le contrôle de gestion, une fonction indispensable pour une gestion publique efficace	65
Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle budgétaire	66
Le déploiement du contrôle interne budgétaire	69
Accompagner la communauté financière de l'État par le déploiement de la nouvelle gestion publique	71



Une gestion publique modernisée

Avec le vote de la loi de finances, le Parlement donne au Gouvernement une autorisation budgétaire qui s'apparente à une faculté, et non à une obligation, de dépenser.

L'exécution du budget commence par la répartition des crédits entre les ministres, une fois la loi de finances promulguée au Journal officiel : un décret portant répartition des crédits est pris en application de l'article 44 de la LOLF indiquant, pour chaque ministre, par programme, le montant des crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et distinguant les crédits de personnel (titre 2) des crédits des autres titres.

Il convient alors de mettre les crédits à la disposition des gestionnaires, qui suivent des règles budgétaires et comptables précises pour exécuter les dépenses.

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 gestion publique engage les administrations dans une dynamique de progrès continu.

La LOLF a ainsi rendu indispensable la généralisation et la professionnalisation du contrôle de gestion, qui constitue un des axes de la modernisation de la gestion publique, et par conséquent le développement d'un dialogue de gestion entre les administrations centrales et les services.

Parallèlement, afin de préserver l'équilibre entre le respect de l'autonomie des gestionnaires et le maintien d'un instrument de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques le contrôle budgétaire est recentré sur la surveillance de la soutenabilité budgétaire de la gestion, c'est-à-dire le respect de l'autorisation parlementaire dans l'exécution du budget. Dans les ministères, le déploiement progressif de dispositifs de contrôle interne budgétaire plus efficaces permet par ailleurs une évolution simultanée des modalités d'exercice du contrôle budgétaire.

La gestion publique redonne du sens à l'action publique

La gestion publique, fondée sur l'autonomie et la responsabilité, redonne du sens à l'action publique, quel que soit le public concerné.

Pour les agents de l'État

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

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.

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 gestion publique modernisée incite à **réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements pour une meilleure efficacité de la dépense publique**.

Les bénéfices attendus

DES ACTEURS

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

+

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

UNE RESPONSABILITÉ

- ▶ Une responsabilité engagée sur les résultats

Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain

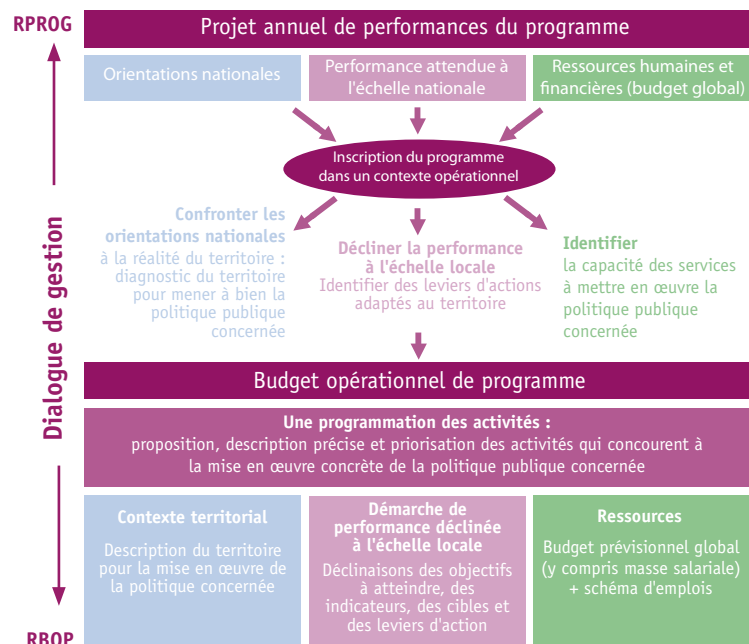
Pour accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques, les modes de gestion induits par la LOLF sont déployés dans les budgets opérationnels de programme (BOP), au plus près des réalités des usagers, des citoyens et des territoires.

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 explicite.

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 déclinaison de la stratégie et des objectifs de performance des programmes

La première phase de la démarche de performance est celle dite de cadrage, par laquelle le responsable de programme informe les responsables des budgets opérationnels du cadre général dans lequel s'inscriront leurs plans d'action : objectifs nationaux et les indicateurs associés...

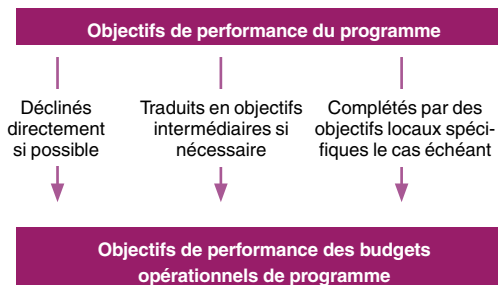
La définition et l'appropriation, par les agents, de la stratégie et des objectifs du programme, ainsi que leur déclinaison dans les budgets opérationnels de programme (BOP), sont en effet des facteurs essentiels pour la « mise sous tension des administrations ».

La déclinaison des objectifs qui engagent les services - et dans certains cas, les opérateurs - est pour le responsable de programme, qui a ainsi la garantie que les BOP contribuent pleinement à la réalisation des objectifs du programme.

Taux de chômage, risques industriels, délinquance, insertion des jeunes, etc., il existe en effet 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.**

La déclinaison des objectifs sur le terrain

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



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

Chiffres clés

Il existe environ **1 800** budgets opérationnels de programme dont près de **1 500** au niveau déconcentré. 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 ;
- **ou au niveau départemental** : pour certains programmes, tel que celui « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

Le dialogue de gestion : pour un meilleur pilotage des politiques publiques

Pour garantir la **déclinaison effective** des libertés et des responsabilités 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 Rprog et les directeurs des affaires financières, des ressources humaines, etc. ;
- entre le Rprog et le responsable de BOP ;
- entre le responsable de BOP et ses unités opérationnelles, les préfets, le contrôleur financier en région, etc.

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.

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 cadre novateur 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).

Le contrôle de gestion, une fonction indispensable pour une gestion publique efficiente

La LOLF a rendu indispensable la généralisation et la professionnalisation du contrôle de gestion. Définition de la stratégie, des objectifs, et du niveau de la performance attendue ; ajustement des moyens ; définition des plans d'action et mobilisation des ressources ; suivi de la réalisation ; réajustement des objectifs... Le contrôle de gestion intervient dans la construction du budget et dans sa déclinaison, à chacune de ses étapes. Le contrôle de gestion contribue donc à la performance, de même que l'ensemble des fonctions de pilotage et de contrôle, avec lesquelles il doit s'articuler.

Le contrôle de gestion permet, comme l'énonce la circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion, d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

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.

Dans ce nouveau cadre, les missions du contrôle de gestion se font plus précises :

- **analyser la performance** des activités afin d'optimiser leur pilotage : dans cette optique, le contrôle de gestion peut apporter des outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats obtenus ;
- **nourrir le dialogue de gestion** entre les différents niveaux de responsabilité (responsables de programmes, responsables de budgets opérationnels de programme, responsables d'unité opérationnels, opérateurs) : le nouveau cadre de gestion en mode LOLF implique la mise en œuvre d'un dialogue de gestion favorisant l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques. Le contrôle de gestion vient documenter et objectiver ce dialogue.

Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle budgétaire

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. Cet 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 l'identification et 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. 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. **Dans chaque ministère, c'est le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) qui exerce cette mission :**

- il 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 ;
- il 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 ;
- il 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 ;
- il est un conseiller du gestionnaire par les éclairages qu'il lui apporte dans l'exercice du dialogue de contrôle.

Des modalités de contrôle adaptées aux enjeux

La **nouvelle gestion publique** introduite par la LOLF conduit à limiter la place du contrôle de conformité effectué par les contrôleurs financiers.

Le contrôle financier a priori qui prévalait jusqu'à lors est limité aux actes présentant des enjeux financiers majeurs ; le contrôle juridique ne s'exerce qu'à titre exceptionnel.

Depuis 2005, le contrôleur budgétaire peut exercer des contrôles a posteriori qui visent à garantir que le recentrage des contrôles a priori ne s'accompagne pas de dérive dans la gestion des actes dispensés de contrôle.

Il peut également réaliser des évaluations de circuits et procédures qui

contribuent à l'objectif d'identification et de prévention des risques budgétaires. Elles consistent en des études approfondies des processus de dépenses.

Depuis 2008, le développement du contrôle interne budgétaire qui vise à sécuriser à la fois la qualité de la comptabilité budgétaire et la soutenabilité budgétaire de la gestion peut permettre un allègement du contrôle budgétaire. Toutefois, la qualité du contrôle interne budgétaire doit toujours être évaluée. Si elle se dégrade, le contrôle budgétaire doit alors être à nouveau renforcé.

La nouvelle comptabilité budgétaire : une meilleure connaissance des engagements pluriannuels, et par conséquent de la soutenabilité budgétaire

La LOLF ouvre la voie à une meilleure connaissance des engagements budgétaires pluriannuels, à travers la comptabilisation à la fois en crédits de paiement et en autorisations d'engagements. Cette nouvelle comptabilité permet de bien de distinguer l'engagement juridique ferme de l'État pour une dépense à venir, le cas échéant lors d'un exercice ultérieur, de la dépense effectivement payée.

Les crédits de paiement, indispensables pour retracer les décaissements liés à l'exécution budgétaire

La consommation des crédits de paiement (CP) est enregistrée en comptabilité budgétaire au moment où l'État règle une dépense. Ils permettent de retracer les paiements associés aux engagements juridiques qui ont fait l'objet d'un service fait (livraison, achèvement d'une prestation ou de travaux, date d'échéance d'une subvention) et dont il résulte une charge. Dans le cas d'un engagement juridique s'exécutant sur plusieurs exercices, la consommation des CP est échelonnée de même sur plusieurs exercices budgétaires. Indispensable pour retracer au fil de l'eau l'exécution budgétaire, cette comptabilité « de caisse » ne saurait constituer un outil suffisant pour piloter et maîtriser les dépenses publiques.

La LOLF l'a complétée par une comptabilité des autorisations d'engagements et une comptabilité des emplois rémunérés pour permettre aux parlementaires, d'encadrer de façon plus efficace l'ensemble des engagements contractés par les gestionnaires au nom de l'État.

Les autorisations d'engagements, indispensables pour connaître de façon fiable les dépenses futures

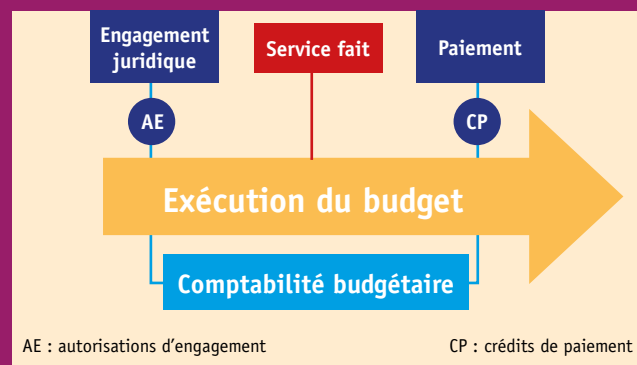
La comptabilité des autorisations d'engagements retrace la consommation des autorisations d'engagement ouvertes par les lois de finances et consommées lors de la notification des actes juridiques, à hauteur du montant

ferme de l'engagement. Ce sont en effet les engagements juridiques (EJ) qui consomment les autorisations d'engagement (AE) ; ils matérialisent la naissance de l'obligation de l'État, de laquelle il résultera une dépense.

Bon de commande ou notification de subvention, l'engagement juridique est en effet l'acte fondateur de la dépense.

La comptabilité des autorisations d'engagements permet de déterminer, à l'issue d'un exercice budgétaire, par rapprochement avec les paiements (et les CP consommées) les restes à payer, à savoir, les autorisations d'engagement consommées et non soldées par un paiement. Les restes à payer permettent ainsi l'évaluation précise des paiements qui devront intervenir sur un exercice ultérieur et qui s'imputeront sur l'exécution des budgets futurs en CP.

Circuit de la dépense



Les crédits (AE et CP) sont votés par le Parlement pour un exercice. Les AE n'ayant pas été consommées par un engagement juridique sont annulées en loi de règlement. Elles peuvent être toutefois reportées dans le cadre d'une négociation.

Un engagement se déroulant sur plusieurs exercices consommera des AE intégralement la première année mais continuera à vivre jusqu'au dernier paiement. C'est bien là le support de l'articulation entre le caractère annuel de l'autorisation budgétaire et l'impact potentiellement pluriannuel sur les paiements des décisions de gestion.

Le cas particulier des dépenses de personnel

La LOLF prévoit un encadrement spécifique des dépenses de personnel: le montant des crédits en AE et en CP est identique ; ils sont consommés au moment de la paie des agents. Par ailleurs, les plafonds d'emplois par ministère sont fixés par le Parlement. Pour les dépenses de personnel, les engagements naissent d'une multitude d'actes de gestion, non seulement des recrutements effectués (admission suite à concours ou contrat) mais également des promotions, revalorisations d'indemnité ou de traitement, etc. Il est par conséquent difficile d'en apprécier précisément l'impact total en montant ainsi que son échelonnement sur l'ensemble des exercices concernés.

Le déploiement du contrôle interne budgétaire : maîtrise des risques et enjeux de qualité et soutenabilité budgétaires

Les objectifs de gestion efficiente des politiques publiques fixées par la LOLF et le besoin croissant d'une information financière et budgétaire de qualité reposent en grande partie sur la mise en place d'outils de maîtrise des risques. C'est l'objet des dispositifs de contrôle interne.

Le **contrôle interne budgétaire** ne porte pas sur la maîtrise des activités métiers à proprement parler. Il se concentre sur l'atteinte des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité budgétaire, c'est-à-dire de respect de l'autorisation budgétaire.

Le développement progressif au sein des ministères d'un contrôle interne budgétaire plus efficace permet par ailleurs une adaptation parallèle des modalités du contrôle budgétaire.

Un ensemble de dispositifs permanents pour garantir la qualité de la comptabilité budgétaire

Le contrôle interne budgétaire (CIB) correspond à l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents permettant de s'assurer de la qualité des informations de comptabilité budgétaire et de la soutenabilité budgétaire. C'est un levier pour améliorer la visibilité et la maîtrise des risques sur les programmes budgétaires ainsi que l'articulation du budget avec les enjeux des politiques du ministère. Il permet d'asseoir les décisions sur des données financières fiabilisées et partagées par tous les gestionnaires.

Le respect du vote du Parlement

La qualité de la comptabilité budgétaire est nécessaire à la correcte appréciation du respect de l'autorisation budgétaire. La comptabilité budgétaire présente les autorisations budgétaires fixées par le Parlement et leur exécution. Elle traduit ainsi les ouvertures de crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), les plafonds d'emplois et les découverts autorisés, les évaluations de recettes et retrace les consommations d'AE, de CP et d'emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT), les découverts et les recettes constatés, ainsi que le suivi des affectations d'AE dans le cadre des opérations d'investissement.

La **soutenabilité budgétaire** traduit la capacité d'un ministère à mettre en œuvre les politiques qu'il conduit dans le respect des autorisations budgétaires, tant dans leur dimension annuelle (budget de l'année) que dans leur cadre pluriannuel (loi de programmation des finances publiques). Elle repose sur la qualité de la programmation initiale (mise en adéquation de l'activité prévisionnelle des services avec les moyens alloués) ainsi que sur la qualité de son suivi et de son actualisation.

► La mise en place du contrôle interne budgétaire au sein des ministères

La définition, la mise en place et le suivi du contrôle interne budgétaire relèvent, sous l'autorité du secrétaire général, du directeur en charge des affaires financières du ministère.

Le dispositif de contrôle interne budgétaire s'appuie sur une cartographie des risques budgétaires, recensant les principaux risques auxquels le ministère est réellement exposé.

Concrètement, **une revue des processus budgétaires, des types de dépenses et des outils** permet d'identifier les risques dans la réalisation des activités pouvant affecter le respect des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire ou de soutenabilité budgétaire. Certaines modalités de gestion peuvent par exemple conduire à ce que des responsables administratifs engagent l'État sans que ces actes de dépenses ne soient programmés. En outre, ils conduisent, au moment du paiement, à des besoins de CP en excès par rapport aux moyens alloués, d'où une mise en cause de la soutenabilité de la gestion.

Les risques identifiés sont ensuite hiérarchisés en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur criticité. Ce travail de recensement des risques débouche sur **l'élaboration d'une politique de contrôle interne budgétaire** qui se traduit par la mise en œuvre d'un plan d'actions permettant de compléter les dispositifs de contrôle existants en vue de réduire les risques les plus importants.

Accompagner la communauté financière de l'État par le déploiement de la nouvelle gestion publique

Le Forum de la performance : mieux répondre aux besoins d'information des gestionnaires de l'État dans la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique

Une rubrique dédiée à la « Gestion publique » a été créée. Elle propose un véritable support d'information « métier » destiné à la communauté financière de l'État avec notamment la mise à disposition de nouveaux référentiels, de règles et outils de la gestion budgétaire ainsi que plusieurs espaces thématiques, parmi lesquels un dédié au « Contrôle interne budgétaire », un autre aux « Opérateurs de l'État ».



www.performance-publique.budget.gouv.fr

La professionnalisation des métiers de la fonction financière de l'État, un chantier interministériel piloté par la direction du Budget

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.

L'action de la direction est articulée autour de 4 priorités.

- **élaborer un référentiel des métiers de la fonction financière de l'État** : La première étape des travaux a consisté à identifier les différents métiers en étroite collaboration avec la direction générale des finances publiques et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. 13 fiches emplois-références ont été élaborées. Ces fiches ont été intégrées à l'édition 2011 du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) et ont permis d'enrichir son volet « gestion budgétaire et financière » ;
- **enrichir l'offre interministérielle de formation continue à la gestion publique en mode LOLF** labellisés par les directions réglementaires financières ;

- favoriser la mobilité interministérielle des cadres ;
- proposer des parcours professionnels et des formations dédiées.

La direction du Budget et l'animation de la communauté financière de l'État

L'école de la LOLF

La direction du Budget anime en partenariat avec l'IGPDE un dispositif interministériel de formation continue à la compréhension et à la pratique de la LOLF. En 2011, quatre sessions généralistes de deux jours sur les fondamentaux de la gestion publique en mode LOLF ont été organisées ; chacune a réuni une soixantaine de participants. Les thématiques de l'école de la LOLF se sont par ailleurs enrichies pour tenir compte de l'approfondissement de la rénovation de la gestion publique, avec notamment le pilotage pluriannuel et la programmation budgétaire, la réorganisation de la chaîne de la dépense consécutive au déploiement de Chorus et des nouvelles organisations financières.

À ces sessions généralistes s'ajoutent des ateliers thématiques organisés pour répondre à des besoins ciblés de formation sur la gestion en AE-CP, le pilotage de la masse salariale et des emplois et la tutelle des opérateurs.

Le Club des gestionnaires

Animé par la direction du Budget, le Club des gestionnaires est un lieu interministériel d'échanges sur les méthodes et pratiques de gestion qui croise différentes approches « métiers ». Il est composé d'une cinquantaine de praticiens – budgétaires, gestionnaires de la dépense, contrôleurs de gestion, responsables budgétaires –, en poste en administration centrale et en services déconcentrés. La direction du Budget anime une réunion plénière annuelle pour examiner les rapports produits par des groupes de travail, dont la composition diffère en fonction des thématiques traitées.

Glossaire 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.

Analyse des coûts

L'analyse du coût des actions est destinée à compléter l'information du Parlement en fournissant une mesure de l'ensemble des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation de chacune des actions. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations.

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.

Budget pluriannuel ou triennal

Le budget triennal fixe pour 3 années un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par politique publique. Il sert de cadre à la préparation des projets de loi de finances, qui demeurent votés chaque année par le Parlement. La dernière annuité du budget triennal constitue le point de départ du nouveau budget triennal portant sur les trois années suivantes.

Certification des comptes

L'audit des comptes permet au commissaire aux comptes de formuler une opinion exprimant si les comptes sont établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel qui leur est applicable. Les commissaires aux comptes certifient que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice.

Dans la nouvelle comptabilité de l'État, la Cour des comptes est chargée de la certification des comptes de l'État.

Comptes général de l'État (CGE)

Le CGE est un ensemble d'informations financières (informations comparatives, tableaux synthétiques, explications en annexe) qui donne une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État. Il comprend l'ensemble des états financiers c'est-à-dire 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.

Dépenses fiscales

Elles s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français.

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), car les dépenses de personnel sont déjà si importantes que le législateur a entendu limiter l'expansion de ce type de dépenses.

Indicateur

Quantifié, l'indicateur donne une indication chiffrée de la progression attendue et obtenue de performance. Chaque indicateur porte une valeur prévisionnelle pour l'année du projet de loi de finances et pour une échéance de moyen terme.

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. Essentiel à la bonne information du Parlement, la JPE est un outil de la transparence budgétaire.

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 organique du 2 janvier 1959 et fixe le cadre de l'actuelle constitution financière de l'État.

Loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques (LPPF) définit « les orientations pluriannuelles des finances publiques » à moyen terme.

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 nommé désigné pour chaque programme.

Opérateurs de l'État

Il s'agit des organismes distincts de l'État, de statut juridique public ou privé, auxquels sont confiés une mission de service public de l'État, c'est-à-dire qu'il leur revient d'exécuter la totalité ou une part significative de la politique d'un programme. Les opérateurs sont dotés de la personnalité morale, ils sont placés sous le contrôle direct de l'État, ils exercent une activité majoritairement non marchande et ils contribuent à la performance des programmes. On retrouve parmi les opérateurs notamment les grands établissements publics : universités, Météo France, CNRS, INSERM...

Prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires correspondent à l'ensemble des impôts et des cotisations sociales.

Programmes pluriannuels

Il s'agit d'une esquisse du programme de stabilité française, qui est communiquée au Parlement chaque année dans le rapport économique, social et financier, comme prévu par l'article 50 de la LOLF.

Projet annuel de performances (PAP)

Document annexé au projet de loi de finances (posé par l'article 51 de la LOLF, il entre « en jeu » avant l'exercice budgétaire), 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 (posé par l'article 54 de la LOLF, il entre en jeu « à la clôture de l'exercice budgétaire »), 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 (art. 5-I de la LOLF, personnel, fonctionnement, investissement...).

Chaque titre est décomposé en catégories.

Aller plus loin

Consulter le Forum de la performance sur

www.performance-publique.economie.gouv.fr, l'espace de référence des finances publiques et de la performance publique conçu par la direction du Budget.



S'abonner à la lettre électronique « Budget Infos »

(en ligne sur le Forum de la performance) pour suivre l'actualité de la direction du Budget et de ses grands chantiers.

Consulter le tableau de bord des finances publiques

qui permet de découvrir en quelques clics les données les plus significatives des administrations publiques en France avec des focus dédiés à l'État, aux administrations de sécurité sociale et aux administrations publiques locales.

Consulter le calendrier de la procédure budgétaire

pour comprendre les différentes étapes et les moments clés de l'élaboration du budget de l'État.

2014



DIRECTION
DU BUDGET

Rédaction :
Cellule communication de la direction du Budget