

# Guide pratique de la LOLF

Édition actualisée - septembre 2006



Ce qui change concrètement dans le budget de l'État

# Préface



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

En 2001, avec le vote de la loi organique relative aux lois de finances, les parlementaires ont décidé d'insuffler plus de démocratie dans la gestion publique, en donnant une place accrue au Parlement dans le vote et le contrôle du budget et en mettant la performance au cœur de l'action de l'État.

Avec cette loi, une dynamique de modernisation sans précédent dans l'administration a été lancée. Je constate quotidiennement les effets croissants de la réforme budgétaire à tous les niveaux, dans tous les ministères et toutes les administrations.

En effet, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, après quatre ans de préparation intensive, c'est l'ensemble des services de l'État qui est passé « en mode LOLF ».

Ce n'est pas seulement l'achèvement d'une grande réforme, attendue depuis de longues années, mais bien le début d'une gestion de l'État « nouvelle génération », fondée sur la liberté et la responsabilité. Une performance et une transparence accrues de l'action publique, voilà l'exigence des Français, à laquelle nous répondons aujourd'hui.

La réforme budgétaire va désormais impulser un mouvement durable d'amélioration de la gestion publique dans toute l'administration. Chacun doit ainsi continuer à utiliser en permanence ce levier qu'est la LOLF pour rendre notre État plus performant et plus agile.

Ce « guide pratique de la LOLF » a pour objectif de faire le point sur les grandes étapes de la LOLF et de sa mise en œuvre, et de présenter les fondamentaux de la réforme budgétaire et la dynamique d'approfondissement qui est aujourd'hui à l'œuvre. Des encadrés consacrés au « Parlement », aux « innovations 2006 » ou encore aux « chiffres clés » permettront aux lecteurs d'aller le plus rapidement possible à l'essentiel.

Ce guide, je l'ai voulu résolument pratique et concis pour qu'il puisse accompagner chacun au quotidien, afin que nous puissions prendre notre part à la modernisation en marche de l'action publique.



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

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la réforme de notre « constitution financière » adoptée en 2001 est entièrement entrée en vigueur.

La LOLF constitue une double avancée : elle renforce les pouvoirs du Parlement et place l'efficacité de la dépense publique au cœur de nos préoccupations.

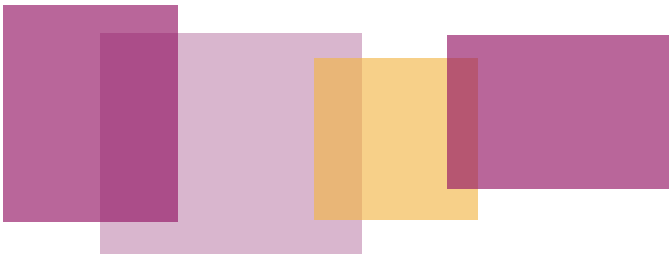
Ainsi, pour le Parlement, le budget gagne en lisibilité, autour de politiques publiques identifiées dans les missions et programmes et autour de projets de performance qui permettent de mieux apprécier les choix budgétaires du Gouvernement. Il gagne en qualité d'information, grâce aux nouvelles annexes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

Pour les administrations, le budget établi selon les principes de la LOLF offre plus de souplesse, au travers de la fongibilité des crédits et de la liberté offerte à chaque gestionnaire de définir son schéma d'emploi, dans la limite de la masse salariale et du plafond d'emplois ministériel. En contrepartie de cette autonomie, les responsables administratifs doivent précisément rendre compte de la performance de leur gestion.

Encore faut-il que ces principes soient maintenant bien mis en œuvre, dans le respect de la volonté du législateur organique. En matière de responsabilité des gestionnaires, de déconcentration, de mesure de la performance mais aussi de suivi de l'exécution budgétaire au Parlement, beaucoup de chemin reste encore à parcourir. Les difficultés ne manquent pas mais l'adhésion aux principes de la LOLF des gestionnaires aidera à les surmonter.

C'est donc un beau défi que nous devons relever, ensemble, aussi bien au sein du Parlement que du pouvoir exécutif, dans un souci commun d'efficacité de la dépense publique.

# sommaire

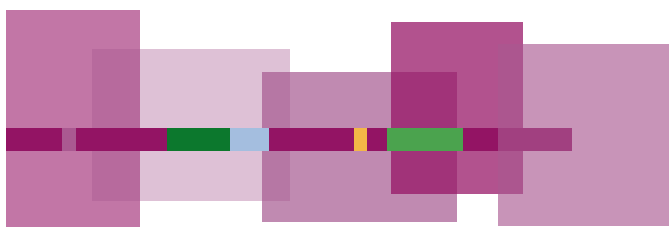


Partie 1	<b>LES GRANDES ÉTAPES DE LA LOLF ET DE SA MISE EN ŒUVRE</b>	6	■
Partie 2	<b>LES FONDAMENTAUX DE LA LOLF</b>	14	■
Partie 3	<b>LA NOUVELLE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE, AVEC UN RÔLE RENFORCÉ POUR LE PARLEMENT</b>	34	■
Partie 4	<b>LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE</b>	48	■
Partie 5	<b>LES MOTS-CLÉS DE LA LOLF</b>	62	■

## Partie 1

# Les grandes étapes de la LOLF et de sa mise en œuvre

La genèse de la LOLF	8
La mise en œuvre de la LOLF	10



## Un nouveau cadre budgétaire

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF – est le nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de l'administration de l'État. Née grâce à un consensus politique exceptionnel, elle a pu entrer en vigueur dans les délais prévus, après 4 années de préparation, à travers la mobilisation de tous. Une fois cette étape franchie, il s'agit maintenant de faire vivre et d'approfondir les grandes avancées offertes par la LOLF.

## La genèse de la LOLF

La réflexion engagée au Parlement, à la fin des années 1990, autour de l'efficacité de la dépense publique et du rôle des assemblées en matière budgétaire, a fait naître un consensus politique sur la nécessité de moderniser les règles de la gestion budgétaire et comptable. Le vote de la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF –, le 1<sup>er</sup> août 2001, donne 4 années aux administrations pour se préparer à ce nouveau cadre.

### Des règles budgétaires et comptables datant de 1959

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

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

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

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

### Un contexte favorable et un consensus politique exceptionnel

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

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

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

**La mise en œuvre pratique de la LOLF aura duré 4 années.** La loi de finances pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire.



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

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

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

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

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

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



## Les dates-clés de la réforme

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

## La mise en œuvre de la LOLF

La mise en œuvre des nouvelles règles de la loi organique a été menée à son terme le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Pour tirer pleinement parti des opportunités offertes par la LOLF, il est désormais nécessaire de généraliser de nouvelles pratiques.

### Des évolutions profondes, un calendrier tenu

Comme le prévoyait la loi organique, la loi de finances pour 2006 a été intégralement préparée par le Gouvernement, discutée et adoptée par le Parlement selon les règles de la LOLF.

Ce qui a changé de façon importante :

- le projet de loi de finances (PLF) est désormais présenté et discuté au Parlement avec une unité de vote des crédits **ventilée en missions** : le budget général 2006 est ainsi composé de **34 missions** (15 hors budget général) ;
- à l'intérieur des missions, les crédits sont détaillés en **programmes**, composés d'actions ;
- aux crédits sont associés **des objectifs précis**, définis en fonction de finalités d'intérêt général, avec des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation, dans une **logique de performance**.

### Une mobilisation générale des services concernés

La mise en œuvre de ces changements est le résultat de la mobilisation des ministères en 2005 pour préparer l'application de la réforme :

- des **formations** ont été assurées pour 30 000 agents de services gestionnaires et comptables ;
- la préparation du budget a impliqué un **dialogue de gestion renforcé**, associant notamment les préfets ;
- les **applications informatiques** existantes ont été **adaptées** pour intégrer l'essentiel du nouveau cadre budgétaire et comptable.

## Une amélioration en continu

Pour approfondir la réforme, plusieurs actions ont été lancées :

- **le lancement de la gestion budgétaire en 2006** fait l'objet d'un retour sur expérience, pour améliorer et simplifier l'exercice en 2007 ;
- l'approfondissement de la démarche de performance a été engagé lors d'un **cycle de « conférence de performances »** entre la direction du budget et les responsables de programme qui assurent la mise en œuvre des programmes ;
- une **approche collégiale des enjeux de finances publiques** a été favorisée, avec, notamment, le lancement du **« Collège des directeurs financiers de l'État »**.

## Innovations 2006

*Sur proposition du Gouvernement, le Parlement a adopté en juillet 2005 une loi organique modifiant la LOLF sur certains points :*

- *de nouvelles règles sur les modalités d'affectation des plus-values de recettes qui obligent le Gouvernement à annoncer à l'avance devant le Parlement ce qu'il entend faire de ces ressources supplémentaires ;*
- *une information préalable du Parlement sur le taux de mise en réserve de précaution des crédits, afin de rendre la régulation budgétaire plus transparente et de la prendre en compte dès la préparation de la gestion de l'année ;*
- *de nouveaux pouvoirs accordés au Parlement, afin, par exemple, de lui permettre d'exercer un meilleur contrôle sur les opérations de partenariat public-privé ;*
- *la possibilité d'organiser un débat dans les deux chambres sur le rapport annuel de la Cour des comptes.*

*Ces nouvelles dispositions sont applicables dès 2006.*



## 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 ».*



*Inauguration du Collège des directeurs financiers de l'État par le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, Porte-parole du Gouvernement, le 24 mars 2006*

### Ses missions :

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



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

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

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le Parlement s'est attaché à modifier en profondeur ses méthodes de travail sur l'examen, l'adoption et le contrôle de l'exécution du budget.

Il a souhaité également suivre la manière dont la réforme était préparée et mise en œuvre par les administrations.

- L'Assemblée nationale a institué **une mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF**, transpartisane et présidée par Michel Bouvard, député. Cette mission rend chaque année depuis 2002 un rapport sur la mise en œuvre de la loi organique.
- Depuis 2005, les Premiers ministres successifs ont confié à Alain Lambert et Didier Migaud **deux missions sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique, en 2005 et en 2006. Le but est de poursuivre l'impulsion politique et d'accompagner l'administration dans cette réforme de grande ampleur.**
- **Jean Arthuis**, président de la commission des finances du Sénat, a exposé, dans son rapport du 12 avril 2006, les nécessaires modifications à apporter au travail en commission comme au débat en séance plénière pour que les effets de la réforme soient pleinement pris en compte par le Parlement.

### Au Parlement

*Dès « l'an I » de la LOLF, lors de la discussion du PLF 2006, le Parlement a fait usage de ses nouvelles compétences :*

- *il a créé deux nouveaux programmes et a procédé à des réallocations de crédits au sein de certaines missions ;*
- *il a pris en compte la justification au premier euro et la performance dans les débats ;*
- *il a, pour la première fois, expressément voté un plafond du nombre d'emplois rémunérés par l'État et décliné par ministère ;*
- *il a voté un plafond d'endettement à moyen et long terme et un tableau de financement de l'État, ce qui a éclairé le débat sur la dette.*

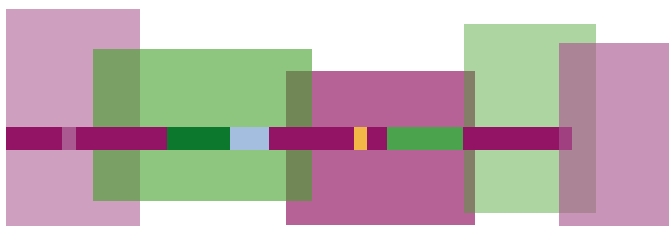
*Lors du débat sur le projet de loi de règlement 2005, qui s'est tenu en juin 2006, le Parlement a également souhaité anticiper la pleine application de la LOLF (effective pour la loi de règlement 2006) :*

- *en marquant sa volonté de se voir rendre compte en détail des résultats de l'exécution budgétaire ;*
- *en engageant une première analyse de la performance de la dépense publique.*

## Partie 2

# Les fondamentaux de la LOLF

Un budget plus lisible présenté par politiques publiques	16
Un budget plus transparent et plus complet	20
Des documents budgétaires améliorés	22
Un budget axé sur la performance avec de nouvelles souplesses de gestion	24

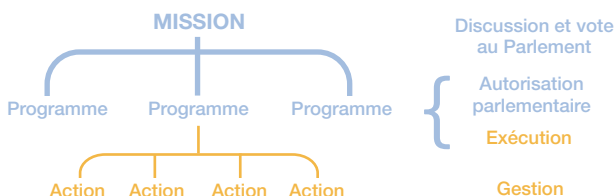


## **Une meilleure lisibilité, une orientation vers la performance**

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

## Un budget plus lisible présenté par politiques publiques

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



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

## Missions, programmes, actions : 3 niveaux structurent le budget général

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

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

### 131 programmes 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.**

### 620 actions qui précisent la destination des crédits

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



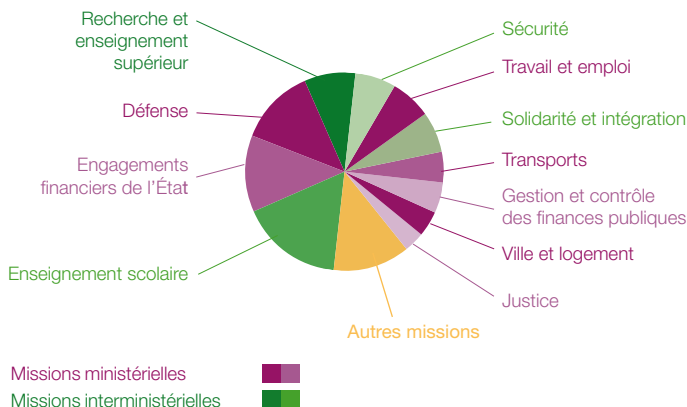
## Innovations 2006

### Des évolutions de maquette tenant compte de l'avis du Parlement

Les évolutions prévues pour le PLF 2007 prennent en compte les observations du Parlement, le respect des exigences de la LOLF et le souci de préserver la stabilité de la structure du budget :

- s'agissant du budget général, **le nombre et l'intitulé des 34 missions existantes sont inchangés** ;
- la mission « Médias » devient interministérielle, portant à 9 le nombre de missions interministérielles (intégrant des programmes de plusieurs ministères) ;
- conformément aux recommandations du Conseil constitutionnel et aux attentes des parlementaires, **le PLF 2007 a supprimé des missions comportant un programme unique** sur les budgets annexes et comptes spéciaux.

Au total, dans le PLF 2007, le budget de l'État comporte 48 missions (34 au budget général, 14 hors budget général) et 167 programmes.



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

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

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

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

### Une double présentation des crédits

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

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

### Des dépenses de personnel plafonnées par programme

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

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

### Des effectifs limités par ministère

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

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



## La nomenclature du budget de l'État

# 2

Les fondamentaux  
de la LOLF

### TITRE 1 : Dotations des pouvoirs publics

#### TITRE 2 : Dépenses de personnel

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

#### TITRE 3 : Dépenses de fonctionnement

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

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

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

### TITRE 5 : Dépenses d'investissement

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

#### TITRE 6 : Dépenses d'intervention

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

#### TITRE 7 : Dépenses d'opérations financières

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

## Exemple : les crédits du programme Police nationale

présentation par type de dépenses

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

présentation par destination (actions)

FONGIBILITÉ

▲  
ENVELOPPE GLOBALE

## Un budget plus transparent et plus complet

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

### La dépense justifiée dès le premier euro

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

**Les administrations doivent désormais expliquer comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition, dès le premier euro.**

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

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

### Innovations 2006

- *Diffusion en juin 2006 d'une nouvelle version du « Guide de la justification au premier euro », qui propose des principes méthodologiques pour l'explication de la dépense, à destination des directeurs des affaires financières des ministères gestionnaires et de leurs collaborateurs.*

*Enrichie et précisée, elle vise à renforcer la transparence budgétaire en donnant mieux à voir le contenu de la dépense publique.*

- *Présentation d'une nouvelle maquette des documents budgétaires. L'habillage graphique des documents budgétaires a été revu, afin d'en améliorer la lisibilité et d'en rendre le maniement plus facile.*

## L'analyse du coût des actions

Pour chaque action sont présentés **les crédits qui lui sont directement affectés, mais aussi d'autres crédits qui concourent à sa mise en œuvre**, comme par exemple les coûts fixes des administrations (entretien des bâtiments, électricité, systèmes d'information, etc.) ou les dépenses afférentes aux fonctions de soutien (comptabilité, gestion des ressources humaines...).

## Le rattachement des opérateurs aux programmes

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

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

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



### Les opérateurs de l'État

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

## L'intégration des dépenses fiscales dans les programmes

L'État subit un **manque à gagner** lorsqu'il contribue à une politique publique par des mesures fiscales (réductions d'impôt, allègements de charge...).

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

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

## Des documents budgétaires améliorés

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

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

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

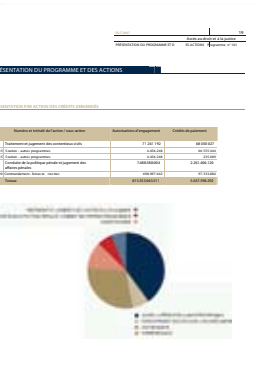
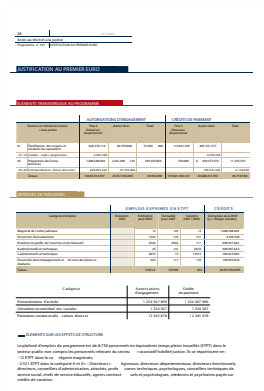
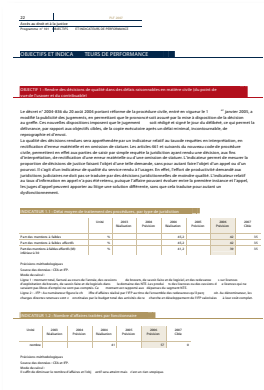
- **Le rapport sur les prélèvements obligatoires** retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution. Il peut donner l'occasion d'un débat approfondi à l'ouverture de la session, avant l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.
-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

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

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



Dans le projet annuel de performances, le responsable de programme s'engage sur des objectifs précis et décrit l'utilisation des moyens nécessaires pour les atteindre.



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

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

### Le volet « performance » du budget

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

Pour chaque indicateur sont affichées **une valeur pour l'année du projet de loi de finances et une cible de moyen terme** (1 à 4 ans).

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

### Au Parlement

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Exemples pour trois programmes

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élucidation des crimes et délits
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi en tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidatures soumises à l'ANPE
Pour le contribuable : l'efficacité de la gestion	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros

### De nouveaux managers publics

#### Le responsable de programme

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

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



#### Qui est responsable de programme ?

- On compte **81 responsables de programme** (budget général de l'État)
- **94 %** sont des directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux ou chefs des services à compétence nationale
- **60 %** ont la responsabilité d'un seul programme

À titre d'exemple :

**Programme Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré** : directeur général de l'enseignement scolaire

**Programme Patrimoine** : directeur de l'architecture et du patrimoine

**Programme Aide à l'accès au logement** : directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

**Programme Météorologie** : président directeur général de Météo-France

**Programme Gestion du patrimoine immobilier de l'État** : chef du service France Domaine

#### Le responsable de budget opérationnel de programme

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



## Le Forum des responsables de programme

« Se poser des questions en marchant, et ensemble trouver des réponses adaptées », telle est l'ambition du Forum des responsables de programme.



Animé par la direction générale de la modernisation de l'État, le Forum des responsables de programme est avant tout un lieu de rencontres et de partages d'expériences. Il réunit ses membres à raison de 3 ou 4 grands rendez-vous annuels. Chaque rendez-vous d'une demi-journée fait alterner :

- la présentation de cas par les membres du Forum ;
- des comparaisons avec l'étranger ou avec des entreprises ;
- des débats.

Entre deux rendez-vous, les membres du Forum bénéficient d'une information régulière et adaptée aux demandes de chacun.

Cette initiative répond aux attentes formulées par les responsables de programme : une approche pratique pour construire collectivement cette nouvelle fonction de management.



Forum des responsables de programme, Paris, 23 novembre 2005

## Des engagements de performance

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

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

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

Programme n°137 Égalité entre les hommes et les femmes

**OBJECTIF : Contribuer au développement de l'égalité et de la mixité dans les entreprises et les branches (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur)**

La loi [...] a fait de l'égalité professionnelle un thème obligatoire [...] Le contrat pour la mixité des emplois concerne les entreprises [...] personne salariée et l'entreprise. Il permet à l'employeur de favoriser [...] l'entreprise. [...] L'objectif est d'utiliser ce contrat pour favoriser [...] masculins, tels que le secteur de l'industrie, du bâtiment, du transport et de la restauration

**INDICATEUR : Taux de contrats pour la mixité des emplois dans les secteurs de l'industrie, du bâtiment, du transport et de la restauration**

Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision
%	72	74	83	83

#### Précisions méthodologiques :

Sources des données : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

## Innovations 2006

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

*Une amélioration sensible de la présentation de la performance des programmes a été mise en œuvre dans le PLF 2007, prenant en compte les observations du Parlement, de la Cour des comptes et Comité inter-ministériel d'audit des programmes, avec :*

- *une présentation du contexte stratégique du programme, introduisant chaque projet annuel de performances et assorti du nom du responsable du programme ;*
- *une simplification des objectifs et indicateurs, recentrés sur les principaux enjeux des programmes et sur les grandes masses budgétaires, conduisant à une réduction totale de près de 10 % ;*
- *un meilleur taux de renseignement des indicateurs.*

## de la mixité professionnelles dans les entreprises

de la négociation collective dans les branches et les entreprises. [...] de moins de 600 salariés. Ce contrat [...] est passé entre l'État, la faciliter l'embauche, la mutation ou la promotion d'une femme dans r la mixité dans les secteurs où les métiers sont traditionnellement sport ou de la restauration.

s signés dans les secteurs de l'industrie et du

	2007 Prévision	2008 Cible
5	87	90

logement / Service des droits des femmes et de l'égalité.

# Le Forum de la performance, [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

Depuis janvier 2006, le forum de la performance ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)) met à disposition du citoyen une information complète, transparente, actualisée et comparative sur les finances publiques et la performance de l'État. Il est aussi un véritable outil interactif grâce aux quiz, au jeu de simulation du budget de l'État « Cyber-Budget » et aux possibilités offertes aux internautes de participer au forum sur les choix budgétaires et de donner leur avis sur le site lui-même.

## Connaître le coût des politiques publiques

Le Forum de la performance est un site complet sur les finances publiques qui permet de retrouver :

- la présentation des lois de finances et en particulier celle de l'année en cours ;
- le détail des dépenses de l'État réparties par grandes politiques publiques ;
- les grandes caractéristiques des finances publiques ;
- la présentation des différentes recettes dans la rubrique « d'où vient l'argent de l'État ? » ;
- l'ensemble des informations pratiques sur la LOLF.

## Mesurer la performance de l'action publique

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



## Un site expert

*Le nouvel espace « expert » met à disposition des praticiens de la LOLF et de la gestion des politiques publiques l'ensemble des documents et circulaires budgétaires mais aussi des guides de référence, des présentations et des rapports concernant ce domaine.*

*Cet espace permet aux internautes d'accéder et de s'abonner à la lettre électronique de la direction du budget « Budget info ». Cette publication mensuelle a pour objectif d'informer de l'actualité de la direction et de ses grands chantiers.*

## Les audits de modernisation

Lancée en septembre 2005, la démarche des audits de modernisation vient créer un mouvement continu de transformation de l'État au bénéfice des contribuables, des usagers, et des agents dont il est indispensable de soutenir au mieux l'action. La liste des audits en cours ainsi que les rapports et synthèses des audits réalisés sont mis en ligne et s'enrichissent lors de chaque nouvelle vague.

## Des comparaisons internationales

Afin d'étudier les modèles étrangers et leurs expériences innovantes de réforme, les internautes peuvent disposer d'études produites à leur sujet par le Minéfi. Cette offre de « guichet unique » vise à **aider à identifier les bonnes pratiques, afin que l'on puisse s'en inspirer dans la démarche de modernisation de l'État engagée par la France.**



## La LOLF et ses acteurs

Le Forum de la performance offre une présentation complète du nouveau cadre budgétaire : la genèse de cette « révolution », les textes en vigueur, l'ensemble des acteurs de la LOLF, les contributions des parlementaires en mission, etc.

Avec « **la LOLF en 4 clics** », les internautes peuvent également découvrir, de façon simple et pédagogique, les grands enjeux qui se cachent derrière cet acronyme.

# « Cyber-Budget » : prendre les commandes du budget de l'État

Le jeu de simulation budgétaire « Cyber-Budget », accessible sur le Forum de la performance [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr), propose aux internautes d'approfondir par ce biais leurs connaissances sur les finances publiques et leur conscience des contraintes de la construction et de la gestion budgétaires. Le joueur, amené à remplacer le ministre en charge du budget, doit accomplir successivement trois missions, en phase avec le calendrier budgétaire : la préparation du budget, sa programmation et sa gestion.



## Sensibiliser un large public au budget de l'État

L'approche interactive donne au jeu une ambition à la fois ludique et pédagogique.

## Des objectifs forts

« Cyber-Budget » vise à améliorer le niveau de culture générale en finances publiques et à faire prendre conscience des contraintes de la construction et de la gestion budgétaires.

## Apprendre en s'amusant

Les deux premières missions (préparation et programmation) permettent d'appréhender la structure du budget de l'État et ses principaux ordres de grandeur.

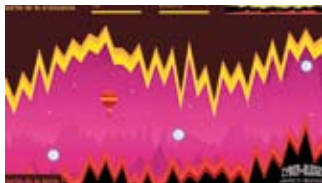


Un exemple : avec le jeu « Kubix », l'apprenti ministre découvre ou approfondit sa connaissance des principales recettes et dépenses de l'État.

## Déjà un grand succès

*Un mois après sa présentation le 8 juin 2006, plus de **200 000** joueurs avaient pris virtuellement les commandes du budget de la France.*





## Savoir gérer les contraintes

Avec la programmation, le candidat découvre les qualités d'équilibriste dont doit faire preuve un ministre du budget. Afin de rejoindre Matignon, il doit piloter la **montgolfière budgétaire**, un jeu d'adresse dans lequel il lui faut naviguer entre la courbe de la croissance et la contrainte du déficit.

Le ministre se rend ensuite à l'**Institut du Futur** pour visualiser les conséquences de ses choix budgétaires dans trente ans.

## S'adapter à la conjoncture

Aux commandes du budget de la France pendant trois ans, l'internaute doit veiller à maintenir au mieux l'équilibre des finances publiques. Mais les conflits internationaux, événements nationaux, relations avec les médias et beaucoup d'autres surprises rendent sa mission périlleuse...

## Un jeu évolutif

Quelques mois après sa sortie « Cyber-Budget » a été enrichi d'une nouvelle mission qui démontre combien le rôle du Parlement est important dans l'élaboration du budget. Elle permet aussi de mieux comprendre la notion de performance des politiques publiques.

## Un simulateur au cœur du jeu

*La principale innovation de « Cyber-Budget » réside dans la quatrième mission : la gestion du budget sur 3 ans, grâce à un simulateur budgétaire très développé.*

*Cette partie du jeu, plus complexe que les précédentes, doit permettre de sensibiliser le joueur à la nécessité d'une bonne gestion : ne pas céder à toutes les demandes, choisir entre les bonnes et mauvaises dépenses, faire des réformes, maîtriser les dépenses pour ne pas aggraver le déficit...*

### Un véritable tableau de bord

*Le joueur dispose d'un tableau de bord pour piloter son budget : bilan, recettes, dépenses, état de l'opinion en France et en Europe sont autant de variables dont il devra tenir compte.*



### Un bilan annuel

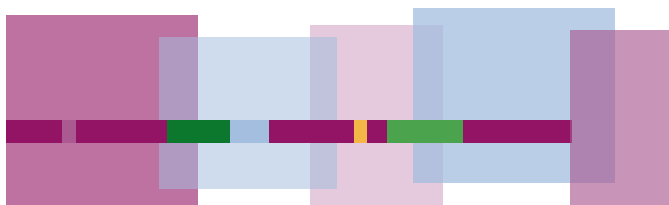
*Chaque année, un bilan sur chaque variable est proposé au joueur. La croissance annuelle, l'évolution des recettes, des dépenses, le moral des ménages et l'évolution du déficit en montant et en pourcentage du PIB sont ainsi analysés.*

*À l'issue du jeu, les performances du joueur sont évaluées et commentées par le ministre.*

## Partie 3

# La nouvelle gouvernance budgétaire, avec un rôle renforcé pour le Parlement

Une préparation budgétaire renouvelée	36
Les nouveaux pouvoirs du Parlement	40
Une information sincère et plus complète sur les compte de l'État	44
Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier	46



## De nouvelles méthodes et un renforcement de l'action des parlementaires, de la préparation à l'évaluation du budget

L'entrée en vigueur de la loi organique a été l'occasion de repenser en profondeur la préparation administrative du budget.

Le débat budgétaire est également renouvelé. Dès le PLF 2006, les parlementaires ont pu mesurer leurs nouvelles responsabilités : les progrès en termes d'enrichissement du débat au Parlement, de contrôle de l'efficacité de la dépense publique et d'information sont déjà réels pour eux.

Enfin, la LOLF s'est traduite par une profonde réforme du contrôle financier.

## Une préparation budgétaire renouvelée

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

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

Grâce à la LOLF, **trois innovations majeures** sont venues améliorer le pilotage du budget de l'État, avec un effet sensible dès le premier budget discuté et voté en mode LOLF, celui de 2006 :

- **la limitation des possibilités de reports de crédits**, désormais plafonnés à 3 % des dotations initiales (sauf exception) a permis **d'accompagner et de pérenniser le mouvement de baisse** entamé dès le début de la législature (4,6 milliards d'euros de reports début 2006 contre 14,1 début 2002). Elle facilite en outre **le respect en exécution de la cible de dépenses** votée par le Parlement ;
- **la mise en réserve de crédits au stade de la présentation du projet de loi de finances** donne très tôt aux gestionnaires la **visibilité** nécessaire sur leurs crédits (en distinguant une « tranche ferme » et une « tranche conditionnelle ») ;
- **la règle de comportement relative à l'utilisation des surplus de recettes** garantit que le Gouvernement et le Parlement se poseront en amont, « à froid », la question de l'utilisation d'éventuelles « bonnes surprises ». Pour 2006, la loi de finances votée prévoit explicitement qu'elles seront, le cas échéant, affectées à **la réduction du déficit budgétaire**.

### Une phase de préparation optimisée

**L'année 2006 a permis de progresser en matière de préparation du budget. Le cadrage du PLF 2007 a été fixé très tôt dans la procédure** (janvier 2006) et de manière solennelle par le Premier ministre (annonce de la norme d'évolution des dépenses de l'État à un point inférieur à celle de l'inflation).

À la fin de l'hiver et au printemps, **des réunions, au niveau politique et technique**, ont permis d'explorer les pistes de réforme (« conférences d'économies structurelles »), de confronter les demandes de crédits (« réunions de budgétisation ») et de discuter des objectifs et indicateurs associés (« conférences de performance »).

**Une phase d'arbitrage précoce** (mai) a permis de présenter les plafonds d'emplois et de crédits aux Assemblées, et en particulier à leurs commissions des finances, dès la mi-juin. Ce calendrier anticipé laisse ainsi suffisamment de temps pour la dernière étape de la procédure administrative qui est la répartition fine des crédits au sein de chaque enveloppe et la finalisation des documents budgétaires.

## Des citoyens consultés sur les choix budgétaires

Pour la première fois, un forum Internet, accessible à partir du site [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr), a permis aux Français d'échanger sur le thème : « Débat d'orientation budgétaire : comment réduire l'endettement de la France ? ».

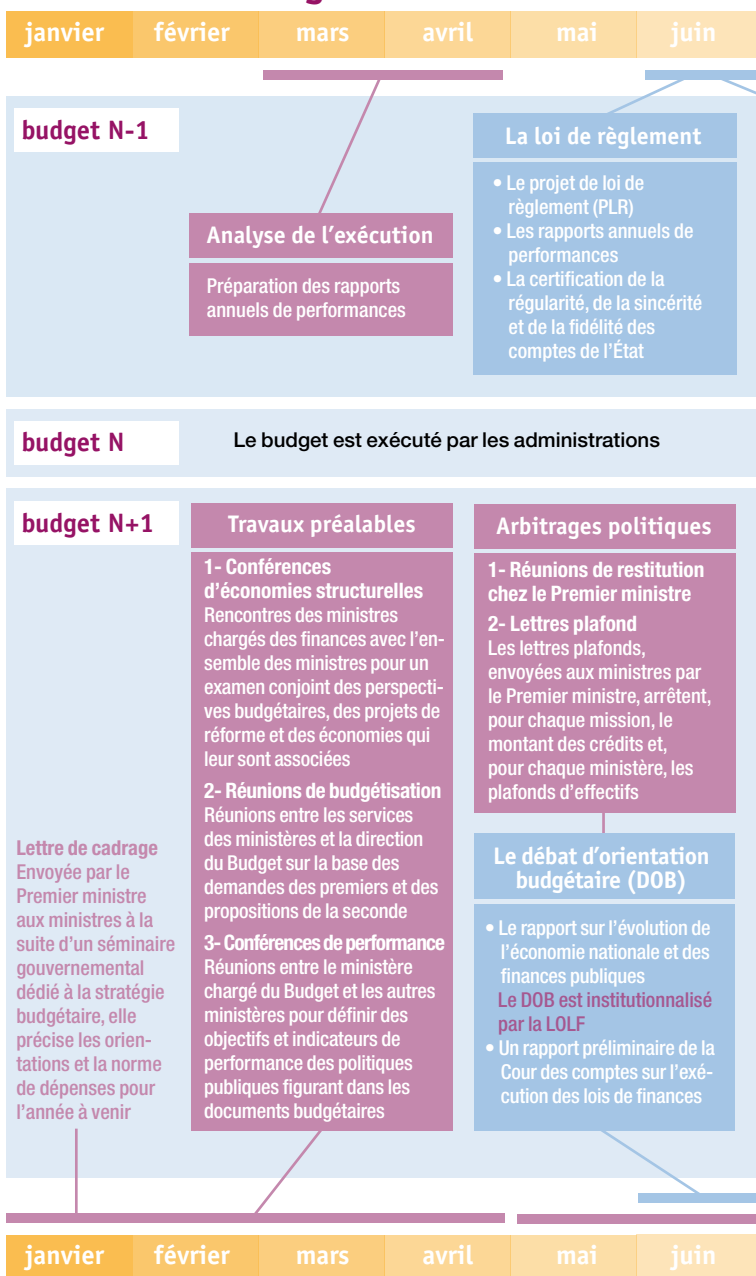
De juin à octobre 2006, chacun a pu faire part de ses interrogations et de ses suggestions sur les finances publiques et sur l'accélération du désendettement de notre pays.

The screenshot shows the 'Forums' website interface. At the top, there are logos for 'PORTAL DES SERVICES PUBLICS', 'PARTICIPER', 'ÉVALUER', and 'RECHERCHER'. The main heading is 'LES Forums' with a sub-heading 'EXPRIMEZ-VOUS' and the website URL 'www.forums.gouv.fr'. Below this, there is a section titled 'EN DÉBAT' with a sub-heading 'Politique budgétaire : comment réduire l'endettement de la France ?'. The text in this section discusses the government's goal to reduce the debt-to-GDP ratio from 66% to 60% by 2010. A cartoon character is also present. To the right, there is a 'FOCUS' section titled 'Pour en savoir plus' with a list of links. Below that is a 'Verbatim' section with a quote from 'Par Christophe' and a 'BIBLIOTHÈQUE DU FORUM' section with a link to a synthesis document.

Les nombreuses contributions reçues insistent sur un meilleur accès à l'information et sur la nécessité d'une véritable éducation aux conséquences de l'endettement, par exemple en mettant en évidence les montants consacrés aux remboursements de la dette dans les feuilles d'imposition.

Les suggestions portent également sur le périmètre de l'action de l'État, sur le nombre des fonctionnaires et sur l'évaluation de leurs mérites, ou encore sur la maîtrise des dépenses de santé.

## Le calendrier budgétaire



juillet août septembre octobre novembre décembre

• Vote du PLR

Parlement  
Gouvernement

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

### Finalisation du budget

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

Répartition fine des crédits et des effectifs par programme et action, titre et catégorie. Le ministère du Budget veille à la sincérité et à la soutenabilité des choix opérés par les gestionnaires

**Travaux sur la performance**  
Objectifs et indicateurs de performance : définition des cibles

### Le débat budgétaire

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

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

• Les questions des parlementaires  
*échéance imposée par la LOLF : 10 juillet*

• Les réponses du Gouvernement  
*échéance imposée par la LOLF : 10 octobre*

• Vote du PLF  
• Vote du projet de loi de finances rectificative

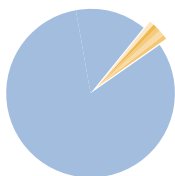
juillet août septembre octobre novembre décembre

## Les nouveaux pouvoirs du Parlement

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

### Une discussion sur 100 % des crédits

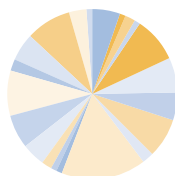
Avec la LOLF, les modalités de vote du budget par le Parlement ont profondément changé : les parlementaires se prononcent à présent sur l'intégralité des crédits. Chacune des missions fait l'objet d'un vote.



#### Jusqu'en 2004

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

94 % des dépenses – les « services votés » – étaient reconduites en 1 seul vote



#### Depuis 2005

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

### De nouvelles modalités de vote du budget

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



## Des possibilités d'amendements parlementaires élargies

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

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

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

### Au Parlement

#### Le débat sur le PLF 2006 au Sénat vu par la commission des finances du Sénat, rapport de Jean Arthuis, avril 2006 :

« L'examen du projet de loi de finances pour 2006 a donné lieu à une augmentation très significative du nombre d'amendements déposés, examinés et adoptés sur les crédits des missions et les articles rattachés (+ 266 %). [...] Sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2006, 180 amendements ont été déposés sur les crédits des missions et les articles rattachés, 176 amendements examinés et 73 adoptés. Par comparaison, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, discuté selon les dispositions de l'ancienne ordonnance organique de 1959, 48 amendements sur les crédits et les articles rattachés avaient été déposés et débattus, pour 16 amendements adoptés. »

#### Le débat sur le PLF 2006 à l'Assemblée nationale vu par la mission d'information sur la LOLF, rapport de juin 2006 :

« Un amendement parlementaire peut augmenter les crédits d'un ou plusieurs programmes d'une mission dès lors que cette augmentation est compensée par une diminution des crédits d'un ou plusieurs de ses autres programmes et que le montant total des crédits de la mission n'est pas accru. Cette nouvelle possibilité d'amendement a suscité un certain espoir de revitalisation des débats de seconde partie, espoir contrebalancé par la crainte chez certains ministères de voir le Parlement faire un usage excessif de ce nouveau pouvoir. Les députés ont utilisé cette liberté nouvelle de transférer des crédits entre programmes, mais ils l'ont fait de façon modérée : les parlementaires ont fait de cet outil un usage raisonnable et limité. »

## 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). Cette nouvelle procédure a été appliquée pour la première fois pour le décret n°2006-365 du 27 mars 2006 ;
- **l'élargissement des pouvoirs d'investigation des commissions des finances** (article 57 de la LOLF), qui leur permet de procéder à toutes les investigations sur pièces et sur place et aux auditions qu'elles jugent utiles. En application de cet article, la commission des finances du Sénat a par exemple enquêté sur la flotte aérienne de sécurité civile ou sur l'Agence nationale de rénovation urbaine, celle de l'Assemblée nationale mène en particulier une enquête sur le prélèvement à la source et le rapprochement éventuel de l'impôt sur le revenu et de la CSG ;
- **une définition plus précise de la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes** (article 58 de la LOLF) ;
- **un enrichissement de la discussion du projet de loi de règlement**, déjà marqué pour celle de 2005 et qui le sera encore plus pour le PLF 2006, où seront pour la première fois disponibles les rapports annuels de performances (RAP).

### Au Parlement

#### Le projet de loi de règlement pour 2005

*Jusqu'à présent objet d'à peine trois heures de séance à l'Assemblée nationale et au Sénat, le débat sur le projet de loi de règlement pour 2005, qui s'est tenu en juin 2006, a revêtu pour la première fois une importance politique qui préfigure le rôle qu'il est appelé à jouer une fois que la LOLF sera totalement entrée en application.*

*La commission des finances de l'Assemblée nationale s'est ainsi livrée à **une analyse approfondie** de trois missions, qui a fourni la matière d'un dialogue en séance publique avec les ministres responsables.*

*De même, le Sénat a auditionné quatorze ministres gestionnaires, dix en « commission élargie » et quatre en séance publique. Les débats illustrent l'évolution de l'activité du Parlement vers un contrôle plus approfondi de l'efficacité de la dépense et des résultats de l'action publique.*

## Au Parlement

### L'engagement national de désendettement et l'élargissement du débat d'orientation budgétaire aux questions sociales

*La dynamique lancée par la Conférence nationale des finances publiques réunie le 11 janvier 2006 a trouvé une double traduction lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) qui s'est tenu le 22 juin à l'Assemblée nationale et le 29 juin au Sénat :*

- *d'abord, avec l'élargissement du DOB aux questions sociales, matérialisant la volonté du Gouvernement, exprimée lors de la Conférence et relayée par la création du Conseil d'orientation des finances publiques, d'ouvrir largement le dialogue avec les citoyens et toutes les parties prenantes ;*
- *ensuite, avec « l'engagement national de désendettement » pris par le Premier ministre devant les Assemblées. Cet engagement en huit points doit permettre de tracer les voies d'un retour à l'équilibre de nos comptes publics et d'une dette inférieure à 60 % du PIB en 2010, en amorçant le mouvement dès 2006 grâce à un déficit réduit à 2,8 % du PIB et à une diminution de plus de deux points de PIB de la part de la dette publique dans la richesse nationale.*

## Hémicycle du Sénat



## Une information sincère et plus complète sur les comptes de l'État

La réforme comptable menée dans le cadre de la LOLF va permettre aux parlementaires de disposer d'une information sincère et plus complète sur les finances de l'État. Les comptes 2006, publiés en 2007, seront les premiers présentés selon les nouvelles règles.

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

#### La comptabilité budgétaire

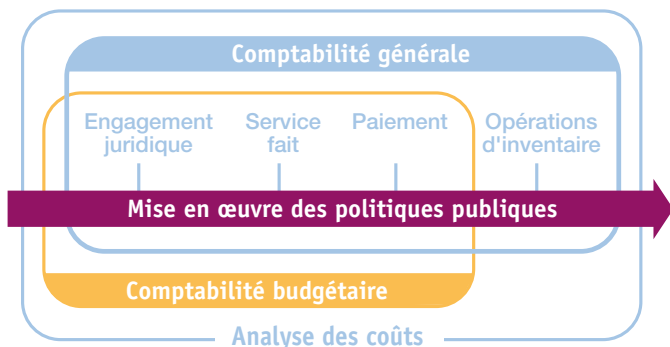
Elle retrace, d'une part, la consommation des autorisations d'engagement (engagements juridiques de l'État) et d'autre part, l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées, et des recettes, lors de leur encaissement.

#### La comptabilité générale

Pivot du système d'information financière de l'État, elle a été mise en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Elle vise à décrire la situation patrimoniale de l'État, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il contrôle (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (dettes et autres obligations). La synthèse de ces informations figure dans un compte de résultat et un bilan.

#### La comptabilité d'analyse du coût des actions

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



### La comptabilité à trois dimensions

## 13 normes comptables nouvelles

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

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

## Des comptes certifiés

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

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

Ce bilan constitue la première photographie du patrimoine de l'État établi selon les nouvelles normes. Pour préparer le bilan d'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2006, un vaste travail de recensement et d'évaluation des actifs de l'État a été engagé.

Ce travail a porté en priorité sur le parc immobilier, mais aussi sur les autres immobilisations corporelles (matériels informatiques, parc automobile...).

## 38 milliards d'euros

*C'est la somme évaluée début 2006 pour le parc immobilier total contrôlé par l'État. Il est régulièrement réévalué.*

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

## Les principaux postes du bilan de l'État

## Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier

La réforme du contrôle financier et la mise en place des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels répondent aux nouveaux besoins induits directement par la LOLF.

### Les 3 objectifs du contrôle financier

Entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les nouvelles modalités du contrôle financier répondent à un **triple objectif** :

- **assurer un suivi budgétaire des engagements des ministères pour faire respecter l'autorisation parlementaire** ;
- **informer chaque ministre et le ministre chargé du Budget sur les risques financiers apparaissant en cours d'exercice** ;
- **mettre en évidence les déterminants de la dépense et, le cas échéant, réguler son exécution.**

### Une approche centrée sur la bonne gestion budgétaire

Le contrôle de régularité des actes est abandonné, excepté pour les actes de recrutement de personnels, au profit d'un **contrôle financier budgétaire sur les prévisions de gestion**. Il en résulte :

- **une utilisation du visa limitée à certains actes** (programmation ministérielle initiale, réserve pour régulation, actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur) ;
- pour tous les autres actes budgétaires de moindre importance, une intervention dans le cadre d'**avis préalables non bloquants ou de vérifications a posteriori**.

Des **arrêtés concertés** formalisent cette démarche. Ils sont établis par ministère en application de l'article 15 du décret du 27 janvier 2005 et fixent notamment le contenu du document de programmation budgétaire initiale et des documents prévisionnels de gestion (le volet budgétaire des BOP).

## Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) : un responsable unique pour une vision globale du processus de la dépense d'un ministère

Dans chaque ministère, un CBCM est placé sous l'autorité du ministre pour assurer une vision globale de ses processus de dépense et de sa situation patrimoniale, en vue d'en améliorer la sécurité et la fiabilité.

Conformément au décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 qui l'institue, le CBCM exerce une triple mission :

- il assure le **contrôle financier** au sein du ministère ;
- il est le **comptable public** concourant à la tenue et à l'établissement des comptes de l'État et s'assure de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ;
- il est le **coordinateur des autorités déconcentrées chargées du contrôle financier**.

Il transmet aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal un **rapport annuel sur l'exécution budgétaire** et une analyse de la situation financière du ministère.

### 15 ministères budgétaires

*Pour garantir la cohérence dans le temps de l'organisation de l'État tout en s'adaptant aux différents choix politiques de périmètre des ministères, les programmes qui composent le budget de l'État sont rattachés à seulement 15 « ministères budgétaires ».*

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

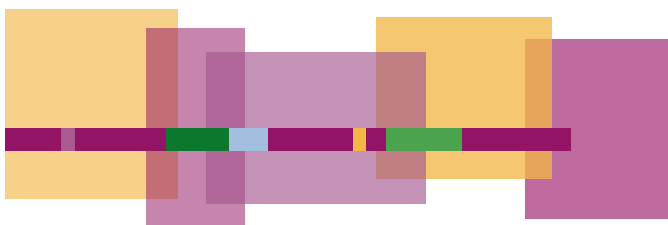
*Les 15 périmètres ministériels sont : affaires étrangères ; agriculture ; culture ; défense et anciens combattants ; écologie ; économie, finances et industrie ; éducation nationale et recherche ; emploi, cohésion sociale et logement ; équipement ; intérieur et collectivités territoriales ; jeunesse et sports ; justice ; outre-mer ; santé et solidarité ; services du Premier ministre.*

*À noter que cette notion ne se confond pas nécessairement avec celle de ministère de plein exercice (exemples : PME, fonction publique n'ont pas de programme propre et dépendent donc d'un autre ministère budgétaire).*

## Partie 4

# La nouvelle gestion publique

2006, l'an I de la nouvelle gestion publique	50
Une nouvelle chaîne de responsabilités engagée sur la performance	52
Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain	54
Une nouvelle cartographie de la gestion publique	56





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

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

## 2006, l'an I de la nouvelle gestion publique

Mettre en œuvre pour la première fois en 2006 une gestion selon les principes de la LOLF était un véritable défi. Grâce à la mobilisation des services, c'est aujourd'hui une réalité. Les bénéfices attendus de la nouvelle gestion publique sont nombreux et d'ores et déjà tangibles mais le bouleversement profond des pratiques qu'elle implique se fera dans la durée.

### Les bénéfices attendus de la LOLF

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

#### Pour les agents de l'État

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

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

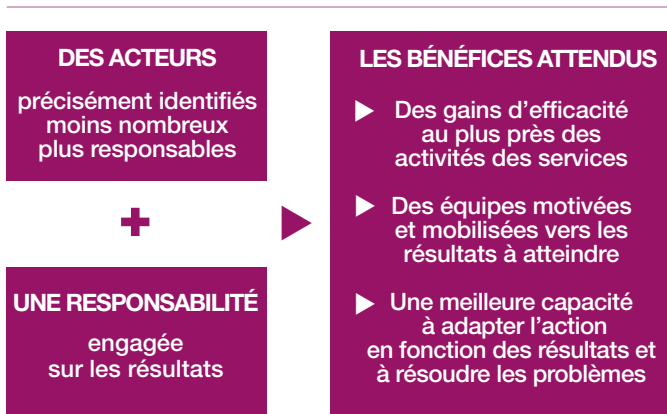
Elle **enrichit le dialogue social** permettant aux organisations syndicales de prendre part à la discussion sur la répartition des moyens et à l'éventuel réemploi des marges dégagées. Elles sont davantage associées à une **gestion des ressources humaines** rendue **plus dynamique** grâce au pilotage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

#### Pour les usagers du service public

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

#### Pour les contribuables

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



## Les bénéfices attendus de la nouvelle gestion publique

### Premier bilan

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

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

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

### Innovations 2006

#### Un club des gestionnaires pour optimiser la gestion selon les règles de la LOLF

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

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

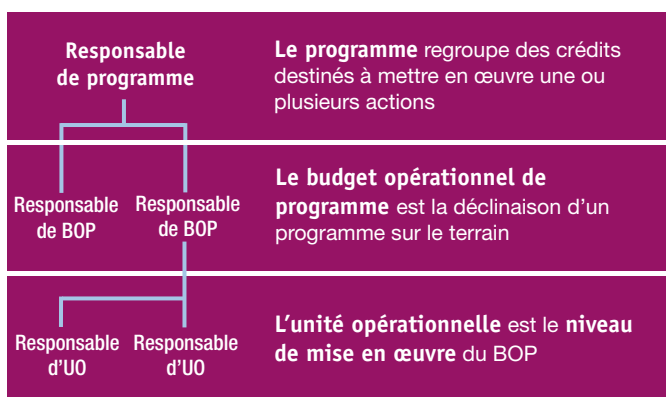
## Une nouvelle chaîne de responsabilité engagée sur la performance

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

### La nouvelle chaîne de responsabilité

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

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



### La déclinaison opérationnelle des programmes

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

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

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

Le dialogue de gestion se déroule :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

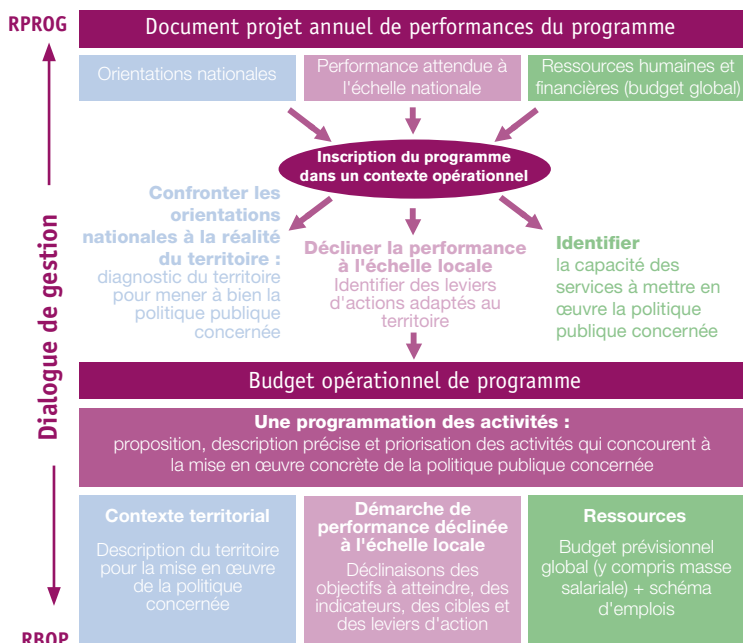
Pour accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques, les nouveaux modes de gestion induits par la LOLF sont déployés dans les budgets opérationnels de programme (BOP), au plus près des réalités des usagers, des citoyens et des territoires.

### Les budgets opérationnels de programme

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

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

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



RPROG : responsable de programme  
RBOP : responsable de BOP

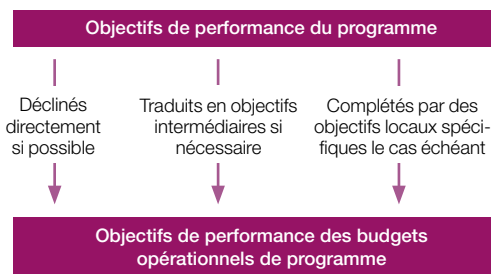
# La performance au cœur des missions des agents

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

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

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

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



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

## La déclinaison des objectifs sur le terrain

### Les BOP en chiffres

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

## Une nouvelle cartographie de la gestion publique

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

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

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



Programme police soumis

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

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

**Résultat national atteint en 2005** : 9,5 %

Déclinaison de la perfor

100 directions départementales de la sécurité publique



Chaque commissariat

- Met en œuvre l'objectif national avec un résultat
  - Tous les agents du commissariat saisissent

Suivi de la

- Comparaison entre les résultats attendus et

Agrégation des résultats atteints



Résultat du programme police

Comparaison entre le résultat prévu pour 2006 et



Les BOP peuvent être positionnés :

- **au niveau national** : par exemple pour les fonctions support (ressources humaines, communication...);
- **au niveau inter-régional** : par exemple, pour les programmes Police nationale ou Régulation et sécurité des échanges de biens et services ;
- **au niveau régional** : pour la majeure partie des programmes. C'est le cas notamment des ministères de l'emploi, de la santé, de l'éducation nationale ;
- **au niveau départemental** : par exemple, pour les programmes Administration territoriale ou Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

au vote du Parlement (PLF 2006)

Résultat attendu pour 2006 (défini par le responsable de programme et les préfets de zone de défense) : 10,5 %

performance sur le terrain

sous la responsabilité du préfet de département

du département :

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



performance

les résultats obtenus, analyse des écarts

par l'ensemble des commissariats

soumis au Parlement (loi de règlement)

le résultat effectivement atteint, analyse des écarts

# LOLF et modernisation de l'État

Les évolutions et les attentes des citoyens ainsi que la situation des finances publiques conduisent à rechercher un État plus simple, plus lisible et toujours plus performant. La mise en œuvre de la LOLF, les actions de simplification des procédures et d'amélioration de la qualité de service, le développement de l'administration électronique donnent un nouveau souffle à la modernisation de l'État.

## Moderniser la gestion publique : l'exemple des audits de modernisation

L'objectif est de « dépenser mieux ». Dans cette optique, les audits de modernisation lancés par le Gouvernement depuis octobre 2005 sont, pour les ministères, **un levier d'action ambitieux. Leur objectif : utiliser plus efficacement l'argent public en apportant une meilleure qualité de service, au meilleur coût.**

La démarche s'appuie sur **5 idées simples** :

- aller vite (1 audit dans chaque ministère tous les deux ou trois mois) ;
- avoir une démarche collaborative (les ministères doivent proposer les audits et s'en approprier les recommandations) ;
- auditer l'ensemble de l'État ;
- faire connaître les résultats le plus largement (par la publication de tous les rapports sur Internet) ;
- assurer une mise en œuvre régulièrement mesurée (les audits doivent déboucher sur des plans de transformation).

## L'organisation des examens et concours de l'éducation nationale

### **Le contexte :**

*500 000 candidats passent les épreuves du baccalauréat chaque année. Pour l'occasion, l'équivalent annuel de 500 personnes à plein temps sont mobilisées. Le temps de travail des enseignants et des élèves est largement perturbé. Il s'agit là d'une organisation coûteuse en termes humains et financiers.*

### **Objectif :**

*Simplifier l'organisation des examens et réduire leur impact sur le temps de travail des enseignants et de la scolarité.*

### **Des recommandations :**

- créer une banque de sujets commune à toutes les académies ;
- lancer une étude d'impact avant tout nouvel examen ;
- concentrer les épreuves sur le mois de juin ;
- réduire le nombre de centres de délibération.

### **Les résultats escomptés :**

- des professeurs plus disponibles pour leurs élèves ;
- 300 postes pourraient être libérés ;
- les dépenses d'organisation pourraient diminuer de 1,6 million d'euros.

## Améliorer la qualité et simplifier les services aux usagers : l'exemple du 3<sup>e</sup> projet de loi de simplification

Aujourd'hui, l'ensemble des contraintes administratives constitue un véritable maquis. Certaines règles ne sont plus adaptées car elles compliquent inutilement la vie des citoyens ou mobilisent de façon excessive des agents des administrations. **Cette complexité rend nos démarches quotidiennes parfois ardues.**

Avec **le troisième projet de loi de simplification soumis au Parlement** à l'automne 2006 et qui fait suite aux lois habilitant le Gouvernement à simplifier le droit de 2003 et 2004, le Gouvernement propose de **simplifier de nombreuses démarches courantes pour les usagers** et d'abroger 129 textes tombés en désuétude.

## Accélérer le développement de l'administration électronique

Le développement de l'administration électronique permet d'offrir de nouveaux services aux usagers, de réaliser des gains de productivité et d'améliorer le travail des agents. Ainsi peuvent déjà être réalisés en ligne la déclaration de revenus, le paiement des impôts et des amendes, l'obtention d'un acte de naissance, du certificat de non-gage pour un véhicule, d'un extrait de casier judiciaire...

**Lancé depuis 2004, le programme de développement de l'administration électronique a pour objectif de simplifier la vie de l'usager.**

## Le changement d'adresse en quelques clics

*En quelques clics, ce service gratuit permet à l'usager de déclarer à plusieurs services publics son changement de résidence principale et celui des autres membres de son foyer qui déménagent en même temps que lui.*

*Les organismes concernés dans un premier temps sont : les caisses d'allocations familiales ; les caisses primaires d'assurance maladie ; les caisses d'assurance chômage ; des caisses de retraite ; les services des impôts ; les bureaux du Service national ; la Poste.*



# www.modernisation.gouv.fr, la modernisation en images

La modernisation de l'État a des implications très concrètes pour les Français. Pour mieux découvrir, comprendre et évaluer ce que ces actions de modernisation changent au quotidien, rendez-vous sur [modernisation.gouv.fr](http://modernisation.gouv.fr).

Modernisation.gouv.fr offre une vision riche, variée et synthétique des grands chantiers de modernisation. Il met en avant les actions exemplaires des différents ministères et favorise le partage d'expériences.

**Plus qu'un site, un magazine** avec des reportages en images, tournés dans des services qui se sont concrètement modernisés, partout en France. Les acteurs de la modernisation s'expriment avec clarté, des grands témoins apportent des éclairages complémentaires. Les présentations sont compréhensibles par tous : elles permettent ensuite à chacun de rechercher une information plus détaillée sur les sujets qui l'intéressent.

**L'accès aux services de l'administration en ligne.** Adèle, la mascotte de l'administration électronique, propose au grand public de découvrir en quelques clics le monde de l'administration en ligne et de ses services, en guidant les internautes pas à pas dans leurs démarches.

Un magazine pour découvrir des actions exemplaires de modernisation de l'État

Accueil | Contact | ESPACE PRESSE

**A LA UNE**

**INQUIET**  
La loi de simplification poursuit la démarche engagée depuis 2002. Comment fonctionne une loi de simplification ? Quelques explications...  
Quels engagements ont été pris récemment ? Quels sont les points forts de ce projet de loi ? ... Lire la suite >>>

Tout le quotidien

**LES IMAGES**

**ADMINISTRATIENS ELECTRONIQUES**  
Actes de naissance en ligne  
Effectuer simplement vos démarches d'actes de naissance en ligne, sans avoir à déplacer en mairie, c'est désormais possible.

Tous les reportages

**AUDITS**

**ENSEIGNEMENT**  
Examens et concours de l'Éducation Nationale  
Sécuriser et réduire le coût des examens, réduire le nombre d'heures d'enseignement servies.

L'essentiel des audits

**QUALITE**

**QUALITE DE SERVICE : regards croisés public-privé**  
Comment améliorer la qualité de service ? Comment mieux fixer le cadre de cette démarche ?

Tous les experts

**L'ADMINISTRATION ET VOUS**

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

- Tous les services de l'administration en ligne
- Tous droits en ligne

Service-Plateau

Rechercher un service

Pour aller plus loin sur les politiques et les chantiers de modernisation accédez directement aux sites thématiques :

- Performance et finances publiques

Un magazine pour découvrir des actions exemplaires de **modernisation de l'État**

Abonner | Contact | **ESPACE PRESSE**

À LA UNE | EN IMAGES | AUDITS | FORUM | L'ADMINISTRATION ET VOUS

**EN IMAGES**

**Bienvenue sur le programme vidéo de la modernisation**

Choisissez votre sujet dans le menu ci-dessous

PHOTOS

<p><b>scie-valance.fr</b></p> <p>Effectuer simplement vos demandes d'actes de naissance en ligne, sans vous déplacer en mairie, c'est désormais possible.</p>	<p><b>TROPHÉES DE LA QUALITÉ Mairie d'Angers</b></p> <p>Création du port Info-Famille (Trophées de la Qualité - Anjou).</p>	<p><b>TROPHÉES DE LA QUALITÉ DGA</b></p> <p>Création de la place de marché Service Public Défense (Trophées de la Qualité - Information et services à distance).</p>	<p><b>TROPHÉES DE LA QUALITÉ CAF de Haute-Saône</b></p> <p>L'orientation de la sélection écrite (Trophées de la Qualité - simplification du langage administratif).</p>
---	---	--	---

## Le site [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr) s'organise en 5 rubriques :

- **À la Une** : chaque mois, toute l'actualité des bonnes pratiques de modernisation, dans l'ensemble des ministères.
- **En images** : le rendez-vous multimédia du site, pour aller à l'essentiel et se rendre compte par un reportage court ou une interview des résultats déjà obtenus, très concrètement, sur le terrain.
- **Audits** : pour présenter les résultats de la radiographie inédite du fonctionnement de l'État. Complémentaire du Forum de la performance, la rubrique propose une approche sélective, pédagogique et très synthétique : sur chaque audit sélectionné, une présentation présente « l'essentiel en 3 clics ».
- **Forum** : un espace d'échanges et d'ouverture avec le regard de grands témoins, des bonnes pratiques locales et internationales, des chiffres et des études de référence, des sondages en ligne...
- **L'administration et vous** : le volet pratique du magazine. Il donne accès au monde d'Adèle, la mascotte de l'administration en ligne, et à ses services, sans oublier un mémento des droits des usagers de l'administration.

# Les mots-clés de la LOLF

La LOLF introduit de nouveaux concepts dans le vocabulaire budgétaire et financier de la gestion publique. Par delà les premières notions ci-dessous, l'internaute trouvera un glossaire complet sur le Forum de la performance (directement accessible à l'adresse [www.performance-publique.gouv.fr/budget2007/glossaire.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/budget2007/glossaire.pdf))

## Action (au sens de la LOLF)

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

## Autorisations d'engagement (AE)

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

## Budget opérationnel de programme (BOP)

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

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

## Comptes de l'État

Le compte général de l'État comprend 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 désormais présenté selon les principes de la comptabilité générale (comme dans les entreprises) et certifié par la Cour des comptes.

## Crédits de paiement (CP)

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

## Fongibilité, fongibilité asymétrique

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

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

## Indicateur

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

## Irrecevabilité financière

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

### **Justification au premier euro (JPE)**

Explication de la totalité des crédits et des personnels demandés pour chaque programme. La LOLF a aboli la notion de «services votés», qui avait pour conséquence de reconduire les dépenses presque systématiquement d'une année sur l'autre.

### **Loi de finances**

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

### **Loi de règlement**

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

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

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

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

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

### **Objectif**

La LOLF prévoit que chaque programme est assorti, dans le cadre du projet annuel de performances, d'objectifs traduisant les résultats attendus de la mise en œuvre des moyens affectés à cette politique. Il donne lieu à des indicateurs.

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

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

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

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

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

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

### **Titre**

Les charges budgétaires de l'État sont réparties sous 7 titres en fonction de la nature des dépenses. Chaque titre est décomposé en catégories.



## Pour en savoir plus

- Pour tout savoir sur le coût et la performance des politiques publiques, et pour suivre l'actualité de la réforme budgétaire

### **Le Forum de la performance :**

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

- Pour apprendre en s'amusant

### **« Cyber-Budget », le jeu de simulation budgétaire :**

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

- Pour découvrir des exemples de modernisation de la gestion publique

### **Le portail de la modernisation de l'État :**

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

- Pour suivre l'actualité de la direction du budget

### **« Budget info », la lettre d'information de la direction du budget :**

Retrouvez les derniers numéros et abonnez-vous sur :

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

#### **Crédits photos**

pp. 2, 3, 43 : DR

p. 12 : Minéfi-service de la communication, A. Salesse

Minéfi-service de la communication, P. Bagein

p. 27 : Minéfi-service de la communication, P. Bagein