



RAPPORT SUR LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE  
DE LA LOI ORGANIQUE N°2001-692 DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001  
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES,  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 109 DE LA LOI DE  
FINANCES POUR 2003.

MAI 2003

# Sommaire

<b><u>INTRODUCTION</u></b>	<b>2</b>
<b><u>I. DES NOUVEAUX BUDGETS</u></b>	<b>3</b>
1. <u>UNE PRÉSENTATION POLITIQUE DU BUDGET PAR MISSIONS ET UNE BUDGÉTISATION PAR PROGRAMMES</u>	3
2. <u>LE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION PAR LES PROGRAMMES ET LES ACTIONS</u>	3
3. <u>LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ET LA MESURE DES RÉSULTATS</u>	5
4. <u>LA RÉPARTITION DES DÉPENSES, LEUR JUSTIFICATION ET L'ANALYSE DES COÛTS</u>	5
5. <u>L'AUDIT DES PROGRAMMES</u>	6
6. <u>LE CALENDRIER D'ÉLABORATION DES NOUVEAUX BUDGETS</u>	7
<b><u>II. DE NOUVEAUX MODES DE GESTION DES BUDGETS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION</u></b>	<b>7</b>
1. <u>LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS</u>	7
2. <u>DE NOUVELLES RÈGLES DE GESTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS</u>	7
a) <i>La gestion des crédits</i>	7
b) <i>La gestion des emplois et de la masse salariale</i>	8
3. <u>UN DIALOGUE DE GESTION RESTRUCTURÉ</u>	9
4. <u>LES EXPÉRIMENTATIONS EN COURS</u>	9
<b><u>III. UN NOUVEAU SYSTÈME COMPTABLE ET UNE CHAÎNE DE LA DÉPENSE RÉNOVÉE</u></b>	<b>10</b>
1. <u>1. UN NOUVEAU RÉFÉRENTIEL COMPTABLE POUR L'ÉTAT</u>	10
2. <u>REPENSER LA CHAÎNE DES CONTRÔLES</u>	12
a) <i>Évolution du rôle des acteurs et de leur organisation</i>	12
b) <i>Rénovation du contrôle</i>	12
3. <u>ADAPTER LES SYSTÈMES D'INFORMATION</u>	13
4. <u>LES EXPÉRIMENTATIONS EN COURS</u>	13
<b><u>IV. LE PILOTAGE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE</u></b>	<b>14</b>
1. <u>UN PILOTAGE UNIFIÉ : LA DIRECTION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE</u>	14
a) <i>Les missions de la direction de la réforme budgétaire</i>	14
b) <i>Une méthode de travail transparente</i>	15
c) <i>L'association du Parlement</i>	15
2. <u>LE SOUTIEN ET L'ANIMATION INTERMINISTÉRIELLE</u>	15
3. <u>LA FORMATION ET LA MOBILISATION DES PERSONNELS</u>	15
<b><u>CONCLUSION</u></b>	<b>16</b>
<b><u>ANNEXE 1 : ARTICLE 109 DE LA LOI DE FINANCES DU 31 DÉCEMBRE 2002</u></b>	<b>17</b>
<b><u>ANNEXE 2 : NOTES RELATIVES AUX TRAVAUX CONDUITS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE SELON LES RUBRIQUES DE L'ARTICLE 109</u></b>	<b>18</b>
« DÉFINITION ET OBJECTIFS DES POLITIQUES ET DES ACTIONS PUBLIQUES SUSCEPTIBLES DE STRUCTURER LA NOMENCLATURE DÉFINIE PAR LA LOI ORGANIQUE ET MODALITÉS D'ÉVALUATION DE CES POLITIQUES ET ACTIONS PUBLIQUES, AINSI QUE LES INDICATEURS ASSOCIÉS »	18
« LA GESTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT »	18
« LES PRINCIPES ET MODALITÉS DES CONTRÔLES EXERCÉS SUR LA GESTION ET L'UTILISATION DES CRÉDITS AINSI QUE SUR L'EXÉCUTION DES DÉPENSES »	18
« LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS »	18
« ÉVOLUTION DES RÈGLES APPLICABLES AUX OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »	18
« ADAPTATION DU SYSTÈME COMPTABLE DE L'ÉTAT AUX PRINCIPES POSÉS PAR LA LOI ORGANIQUE »	18
<b><u>ANNEXE 3 : LISTE DES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE</u></b>	<b>19</b>
TEXTES RÉGLEMENTAIRES	19
CIRCULAIRES MINISTÉRIELLES	19
COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES	19

## Introduction

Le 28 juin 2001, le Sénat adoptait, en dernière lecture, la proposition de loi organique relative aux lois de finances. Ce texte, issu d'une proposition de loi présentée le 11 juillet 2000, définit les principes d'une nouvelle gestion publique et programme les étapes d'une réforme budgétaire d'envergure. La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances est devenue la nouvelle constitution financière de l'État, en remplacement de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La loi organique entend faire évoluer les administrations d'une culture de moyens et de procédures à une culture d'objectifs et de responsabilité. Elle fixe trois objectifs :

- Améliorer l'efficacité de la dépense publique en responsabilisant les gestionnaires par des engagements sur les résultats,
- Renforcer le rôle du Parlement dans l'autorisation, le suivi et le contrôle de la dépense publique,
- Mettre en perspective l'évolution à moyen terme des finances publiques en développant des outils de mesure de la situation financière de l'État.

Le gouvernement inscrit la réforme budgétaire dans une perspective plus globale de réforme de l'État : elle devra être confortée par l'avancée en parallèle des autres pans de la réforme que sont la décentralisation, la promotion d'une administration de services aux usagers et la rénovation de la gestion des ressources humaines dans l'administration.

La réforme budgétaire est une occasion unique de revisiter l'ensemble des politiques publiques tant dans l'identification de leurs coûts que dans la formulation de leurs objectifs et la mesure de leur performance. Parce qu'elle doit conduire à mettre en place un cadre d'analyse plus pertinent de l'action de l'État, cette réforme porte en elle l'opportunité de faire des choix stratégiques pour l'administration de demain. Mais, elle ne se concrétisera que par la mobilisation de tous les ministères dans sa mise en œuvre opérationnelle.

Cette réforme budgétaire est ambitieuse, tant par la révolution dans la gestion des finances publiques qu'elle génère, que par son calendrier de mise en œuvre : en octobre 2005, le projet de loi de finances pour 2006 devra pour la première fois appliquer l'ensemble des dispositions de la nouvelle constitution financière.

C'est pourquoi, le gouvernement a adopté une méthode de travail pragmatique et efficace, reposant sur une double approche théorique et expérimentale. Le travail théorique a pour objectif d'analyser l'implication précise des dispositions de la loi sur les dispositifs existants, de concevoir des nouveaux modes de gestion et d'élaborer un corpus de règles adapté à partir duquel puissent être conçus les nouveaux dispositifs à mettre en place. Ainsi, un cahier des charges, plusieurs notes d'orientation et des guides méthodologiques ont d'ores et déjà été produits pour transcrire de manière opérationnelle les dispositions figurant dans la loi organique. Parallèlement et sans attendre que toutes les questions théoriques aient été résolues, plusieurs expérimentations sont menées afin de confronter ces analyses à la réalité du terrain et de trouver des solutions viables et opérationnelles qui pourront ensuite être généralisées.

Le Parlement a souhaité (*article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002*) que lui soit remis chaque année, jusqu'en 2005, un rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Les informations rassemblées ci-après pour répondre à cette demande présentent, au mois de mai 2003, l'état des travaux au regard des principales dispositions de la loi, les expérimentations en cours et les objectifs de mise en œuvre. Il aborde pour ce faire les points suivants :

- La structuration de nouveaux budgets ministériels en missions, programmes et actions dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance. (I)

- L'instauration d'un nouveau mode de gestion des budgets au sein des administrations reposant sur une culture de responsabilité des gestionnaires et un dialogue de gestion interne. (II)
- La rénovation du système comptable de l'État et la mise en place de nouvelles procédures de suivi des dépenses, ainsi que de nouveaux systèmes d'information (III)
- L'organisation d'un pilotage unifié de la réforme budgétaire (IV)

## I. Des nouveaux budgets

La loi organique a pour objectif de réformer en profondeur la manière de présenter et de gérer les politiques publiques mises en œuvre par le budget de l'État. Le budget de l'État doit ainsi passer d'un modèle structuré par nature de moyens et contrôlé par la seule conformité aux autorisations de dépenses, à un modèle structuré par les finalités des politiques publiques et contrôlé par les résultats obtenus. L'action de l'État va dès lors être définie par des moyens budgétaires agrégés dans des missions, programmes, actions en regard desquels seront définis des objectifs et des résultats attendus.

### 1. Une présentation politique du budget par missions et une budgétisation par programmes

Les missions ont été conçues pour favoriser le débat démocratique sur les politiques de l'État. **La mission est donc l'unité de vote du budget au Parlement.** Les missions doivent être conçues et appréciées dans une perspective de moyen et long terme. Elles ont vocation à expliciter les choix stratégiques, à traduire les priorités de l'État. Une **mission comprend un ensemble de programmes** concourant à une politique publique définie.

Le Parlement dispose d'un pouvoir d'amendement significatif dans le cadre des missions dont la création relève d'une initiative gouvernementale. Ainsi, il pourra modifier la répartition des crédits entre les programmes au sein d'une même mission, sans toutefois augmenter les crédits de celle-ci. Il pourra également créer un programme nouveau au sein d'une mission, à condition que celui-ci soit accompagné de la description des objectifs et des résultats attendus.

**Le programme est la nouvelle unité de spécialisation des crédits au sein du budget.** Les programmes devront rendre lisibles les politiques de l'État en terme de finalités, d'objectifs et de résultats et permettre d'identifier les moyens associés et les acteurs responsables.

La conception des missions est un travail itératif avec l'élaboration des programmes, qui définissent le périmètre de gestion des crédits. Ni les missions, ni les programmes n'ont vocation à être définis en fonction de l'organisation actuelle de l'administration. Une mission pourra, par exemple, être interministérielle. Elle sera alors composée de plusieurs programmes relevant de différents ministères. Les actions, objectifs et résultats de ces programmes pourront, lorsque ce sera justifié, faire l'objet d'une coordination, chaque programme restant sous la responsabilité d'un seul ministère.

Les missions devraient être décomposées en 100 à 150 programmes, au lieu des 850 chapitres segmentant aujourd'hui le budget de l'État. Ainsi, le Parlement disposera d'une meilleure vision du contenu et du contour de l'action de l'État. La meilleure lisibilité des politiques publiques obtenue grâce à la structuration du budget en missions et programmes favorisera la réallocation des moyens qui sera l'enjeu des débats budgétaires à venir.

### 2. Le pilotage de l'administration par les programmes et les actions

Chaque **programme regroupe** « des crédits destinés à mettre en œuvre une **action ou un ensemble cohérent d'actions** relevant d'un même ministère auxquels sont associés des objectifs en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation ». Dès le *cahier des charges du 18 février 2002*, des premières orientations ont été données aux ministères pour la structuration des budgets. Une *note d'orientation du 23 décembre*

2002 relative au traitement des services polyvalents et des fonctions support est venue préciser ces orientations, pour ces cas de figure marginaux.

Le budget et les programmes qui le composent auront désormais une *double fonction* : autoriser les dépenses et rendre compte de l'efficacité des politiques financées. Le choix de la réforme est de réunir sous une même responsabilité l'emploi des moyens budgétaires et le compte rendu des résultats atteints. C'est parce que les gestionnaires pourront optimiser l'emploi des moyens au sein d'un budget global qu'ils pourront s'engager sur des résultats.

Pour former ce couple de responsabilité, le programme doit être à la fois

- le cadre de gestion de l'autorisation budgétaire
- le cadre de présentation des objectifs et des résultats attendus.

Pour respecter la spécialité de l'autorisation budgétaire, les unités de gestion élémentaires des dépenses ne doivent pas être scindées. Un agent, un achat, une subvention ne peuvent pas être imputés à plusieurs programmes simultanément. Cette contrainte a des conséquences différentes pour chaque type de crédits. Les subventions coïncident en général à une destination de dépense suffisamment identifiée, tandis que les achats peuvent concerner des fonctions support communes à plusieurs activités (gestion des moyens, fonctions dites d'état-major). Certains personnels appartenant à des services polyvalents, par exemple, peuvent exercer une activité contribuant à plusieurs politiques de l'État qui ont des finalités différentes.

L'imputation à différents programmes de quote-parts d'un agent ou d'un achat ne permettrait pas de respecter la spécialité des crédits. Trois solutions différentes sont proposées pour combiner, dans l'architecture des programmes et des actions, la gestion de l'autorisation budgétaire et l'expression des politiques.

La première est applicable aux politiques d'intervention. Les programmes et actions sont structurés par les dispositifs qui les composent plus que par les structures administratives qui les supportent. Il s'agit de faire émerger un centre de responsabilité pour chaque politique, ce qui n'implique pas en général de réorganisation majeure.

La seconde concerne les programmes et les actions support. Ceux-ci devront être limités strictement aux fonctions dites d'état major et de gestion des moyens communs des administrations. Dès qu'un type de moyens peut être identifié *a priori* comme spécifique à une politique, il devra lui être affecté.

La transparence du coût des fonctions support a une vertu propre que ne permettrait pas d'atteindre leur ventilation directe entre toutes les actions opérationnelles qu'elles desservent. Il est important en effet de responsabiliser les gestionnaires de ces fonctions sur des objectifs d'efficience et de qualité de service interne. La prévision et le suivi des dépenses directes des fonctions support ne sont pas incompatibles avec le calcul d'un coût complet des actions opérationnelles, qui sera effectué *a posteriori*, après ventilation des dépenses support.

Enfin, la troisième concerne les services polyvalents, c'est-à-dire les services mettant en œuvre plusieurs politiques opérationnelles. Un grand nombre de domaines de prestations de service de l'État sont relativement bien spécialisés en fonction de leurs finalités. Mais d'autres administrations prestataires de services sont polyvalentes parce qu'il a été jugé utile, à un moment de leur histoire, de réunir suffisamment de compétences dans ces services pour leur donner une taille critique. La spécialisation plus forte des administrations prestataires de services n'est donc pas nécessairement opportune, même si elle doit être systématiquement envisagée. Les réorganisations administratives relèvent en tout état de cause de décisions distinctes de la réforme budgétaire, dont celle-ci peut être le révélateur même si les délais de mise en œuvre peuvent être variables.

Lorsque seront maintenus des services polyvalents, il est demandé aux ministères de structurer le budget de ces services sur deux niveaux au moins : le programme et les actions. Le programme correspond à la responsabilité sur le réseau de services polyvalents, dont les moyens demeurent réunis au sein d'une autorisation budgétaire unique. L'action, au sein du programme, supporte l'identification des politiques et des résultats attendus. Ce second niveau est fortement structurant :

les dépenses, y compris de personnel, afférentes à chaque action, doivent être prévues, présentées dans le budget à titre explicatif, et pilotées.

Les 400 à 600 actions qui détailleront les 100 à 150 programmes permettront d'atteindre un degré de précision dans l'identification du coût des politiques qui n'est pas accessible avec les enveloppes limitatives des programmes.

Tout comme la réflexion missions/programmes doit poser la question de l'optimisation des politiques de l'État, la réflexion programmes/actions doit amener les gestionnaires à s'interroger sur l'efficacité de l'organisation administrative actuelle. La réforme budgétaire contribuera là encore à la réforme de l'État en apportant les éléments d'appréciation qui permettront d'éclairer les décisions administratives.

### 3. Les objectifs de performance et la mesure des résultats

La loi organique suppose une nouvelle analyse des actions de l'État en déclinant systématiquement les objectifs qui leur sont assignés.

Elle prévoit en effet que chaque programme soit accompagné d'un **projet annuel de performances** présentant les coûts associés aux actions, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir. De manière symétrique, dans le projet de loi de règlement, sera joint au programme un **rapport annuel de performances**. Il rendra compte des résultats obtenus et identifiera l'écart avec ceux attendus.

*Le cahier des charges du 18 février 2002* a donné des premières orientations pour la constitution des panels d'**objectifs** et d'**indicateurs de résultats**. Les objectifs devront décliner les priorités politiques et refléter, de manière équilibrée, toutes les dimensions de l'efficacité des actions de l'État : efficacité socio-économique, qualité de service rendu aux usagers, efficacité de la gestion des moyens. Les objectifs de performance doivent découler d'une réflexion stratégique sur les buts de l'action de l'État. Leur nombre devra être limité et ne devront être retenus que les objectifs les plus représentatifs des priorités des politiques. Ils se distinguent des objectifs d'activité ou de mise en œuvre de moyens, qui relèvent plus d'un dispositif de contrôle interne. La pertinence des objectifs est une condition essentielle à un pilotage efficace de l'action de l'État. Les exercices successifs permettront de préciser leur définition et de mobiliser les acteurs sur leur réalisation.

L'atteinte de ces objectifs sera appréciée grâce à des indicateurs précis dont le choix devra être justifié. Les indicateurs doivent permettre de formuler un jugement sur la façon dont l'objectif correspondant est atteint. Les données mesurées doivent être fiables et pouvoir être vérifiées. Enfin, les indicateurs doivent avoir une certaine stabilité dans le temps. Le système d'information des ministères devra être adapté pour répondre aux besoins de leur production. La pertinence des indicateurs s'affinera avec le temps et le retour d'expérience.

Les objectifs doivent s'inscrire dans une perspective de résultats à moyen-terme. Aussi, des résultats cibles devront être définis pour fixer les niveaux de performance que les responsables de programmes se proposent d'atteindre. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer de données historiques, qui ne sont pas toujours immédiatement disponibles, car le cadre d'analyse peut être nouveau. Une analyse comparative avec d'autres pays permettra parfois de fournir un éclairage permettant d'apprécier la pertinence des résultats cibles retenus.

Les objectifs de performance du programme devront être déclinés au sein des ministères pour s'appliquer au mieux à l'activité de chacun des services chargés de l'exécution du programme. Ils serviront à les responsabiliser dans la conduite des opérations dont ils auront la responsabilité et pour lesquelles ils se verront déléguer des budgets globalisés.

### 4. La répartition des dépenses, leur justification et l'analyse des coûts

Les dépenses seront réparties par action dans le budget ; elles seront également suivies en exécution à ce niveau. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement, mais aussi les dépenses de personnel seront affectées à une action, de manière systématique. Aussi, l'activité des personnels devra être connue de manière précise pour que la dépense soit imputée au prorata de l'activité des personnels dans chacune des actions. Il sera souvent nécessaire de mener des enquêtes pour

disposer d'une vision précise. Ce travail, nouveau pour la plupart des administrations, devra être mené avant 2006. Les systèmes d'information devront être adaptés pour automatiser cette information, lorsque cela est possible.

L'identification, à la fois en prévisionnel et en exécution, des dépenses budgétaires par action (y compris des dépenses de personnel) sera un progrès fondamental dans la transparence du coût des politiques par rapport à la situation actuelle. S'agissant de la comptabilité générale tenue au niveau de l'État, la production de comptes de charges par programme et par action peut être envisagée. Le rattachement des charges à l'exercice et l'intégration des opérations d'inventaire (dotations aux amortissements et dotations aux provisions sous réserve de pouvoir les rattacher aux actions), amélioreront sensiblement la connaissance du coût des politiques publiques.

Chaque ministre justifiera devant la représentation nationale de l'utilisation des crédits des programmes dont il aura la responsabilité. En effet, les crédits ne seront plus **justifiés** par la distinction services votés, mesures nouvelles, mais ils devront l'être **au « premier euro »**. La justification des crédits sera donc directement reliée à la présentation des actions et devra s'appuyer sur une analyse de coût unitaire, mettant en regard l'activité et les moyens affectés. Des méthodes communes à l'ensemble des ministères restent à définir.

L'analyse du coût des actions devra répondre à deux types de besoins, la mesure de la performance au sein des programmes et des actions d'une part, la mise en évidence de coûts complets permettant des comparaisons dans le temps et dans l'espace d'autre part. La mesure de la performance de gestion et la justification des crédits supposera de suivre le coût d'un « produit » ou d'un « service » ou de toute autre unité pertinente. La comparaison dans le temps et dans l'espace du coût des actions implique de définir des coûts complets, ce qui suppose la ventilation des fonctions support et l'adjonction éventuelle de charges supplétives, notamment pour le coût d'usage du capital.

L'analyse des coûts nécessitera à la fois un travail à conduire ministère par ministère et l'élaboration d'une méthodologie commune

## **5. L'audit des programmes**

Le gouvernement entend se mettre en mesure de certifier la qualité des informations transmises au Parlement. C'est pourquoi, il a créé un comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Ce comité a pour mission d'auditer la qualité des informations et des analyses présentées dans les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels, ainsi que des modalités de gestion retenues pour la déclinaison effective des programmes au sein des administrations.

Les missions d'audit du CIAP interviendront préalablement aux décisions du gouvernement sur le contenu des projets de loi de finances et de règlement. Les audits initiaux, menés en amont des projets de programmes, porteront sur la cohérence du périmètre du programme et des objectifs associés, sur la pertinence des indicateurs retenus et leur mode de production, sur les plans d'actions et sur le contrôle de gestion mis en place. Les audits de réalisation s'intéresseront plus particulièrement à la fiabilité des résultats, l'objectivité et l'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés. Le CIAP ne se prononcera pas sur l'opportunité des choix politiques.

Ce comité interministériel, présidé par un inspecteur général des finances, est composé de représentants des corps d'inspection et de contrôle des différents ministères. Il arrête en son sein le calendrier des audits et la composition des équipes chargées de les réaliser. Les équipes d'audit mandatées par le CIAP auront une composition interministérielle, avec au moins un membre de l'institution de contrôle du ministère concerné. La procédure d'audit s'appuie sur *un guide* communiqué à tous les ministères.

Le CIAP s'est fixé pour objectif d'avoir mené d'ici la fin du premier semestre 2004 un premier audit de programme par ministère.

## 6. Le calendrier d'élaboration des nouveaux budgets

Par la *circulaire du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique*, les ministères ont été invités à présenter leur démarche de mise en œuvre de la loi organique, comprenant notamment leur organisation projet, leur mode de pilotage et le calendrier de mise en œuvre de la phase préparatoire de la réforme. Un *cahier des charges* leur a été transmis à cette occasion. Il contient un premier jeu d'orientations et d'indications opérationnelles pour l'élaboration des nouveaux contenus de leur budget et la mise en œuvre de la réforme. Il aura servi aux ministères à se familiariser avec les nouveaux concepts de la loi organique, à identifier les évolutions à envisager et à préparer la réflexion sur l'élaboration des programmes.

Le ministre chargé de la réforme budgétaire, par *circulaire en date du 10 décembre 2002*, a organisé une nouvelle étape des travaux de construction des programmes ministériels. L'objectif de cette étape est de développer l'expertise dans la construction et la documentation des programmes et de mettre à profit deux cycles budgétaires pour tester et faire tester le plus largement possible les nouvelles modalités de gestion et de budgétisation. Il a été demandé à chaque ministère de présenter à l'occasion du projet de loi des finances 2004, et tout en respectant le cadre de l'ordonnance organique de 1959, des propositions d'expérimentation d'un programme ou d'une action avec l'ensemble des éléments requis par la loi organique. Il leur a également été demandé de s'engager dans l'élaboration des programmes et des actions avec leurs principaux objectifs. Cette étape d'élaboration des programmes ministériels et d'identification des expérimentations a fait l'objet d'une série de réunions techniques, en décembre 2002.

La *circulaire du ministre chargé de la réforme budgétaire du 26 février 2003*, ainsi que sa *communication en conseil des ministres du 12 mars 2003* ont fixé le calendrier de la suite des travaux. Les missions, les programmes et les actions seront finalisées à l'automne 2003 et chaque ministre devra mettre en œuvre pour le projet de loi de finances 2004, au moins une expérimentation. Un nouveau cycle de réunions est organisé au printemps à l'issue duquel un relevé de conclusions contradictoires de la situation de chaque ministère est établi. Les missions et les programmes feront l'objet d'une validation interministérielle à l'automne 2003. Les objectifs et les indicateurs de chaque action devront être définis au 1<sup>er</sup> trimestre 2004.

Ce calendrier permettra, conformément à la loi organique, de présenter à titre indicatif les crédits du budget général selon les principes de la loi organique pour le projet de loi de finances 2005, tout en aménageant des phases de discussion avec le Parlement et la possibilité d'affiner la structure du nouveau budget.

## II. De nouveaux modes de gestion des budgets au sein de l'administration

### 1. La responsabilisation des acteurs

La réforme budgétaire implique un changement fondamental de mode de gestion et suppose que tous les acteurs de la chaîne soient responsabilisés sur les performances de leur action.

Pour chacun des programmes, un responsable unique ou collégial devra être identifié au sein de l'administration. Cette responsabilisation sur des engagements de performance sera la contre-partie des nouvelles libertés de gestion accordées aux gestionnaires.

Les gestionnaires bénéficieront d'une latitude beaucoup plus grande dans la gestion des moyens grâce à une globalisation des crédits par programme disposant de surfaces financières souvent importantes. Ils vont dès lors pouvoir largement redistribuer leurs moyens fongibles entre les dépenses d'investissement, d'intervention et de fonctionnement et les dépenses de personnel, sous respect des sous-plafonds de dépenses de personnel. En contre-partie, ils devront rendre compte de leur action.

### 2. De nouvelles règles de gestion des crédits et des emplois

#### a) La gestion des crédits

La loi organique a retenu le **principe de fongibilité des crédits**, dans une certaine limite pour les dépenses de personnel, à l'intérieur d'un programme. Le responsable du programme et, à chaque

niveau de délégation, le gestionnaire a autorité pour l'affectation des crédits votés, dans le cadre d'une enveloppe globale dont il a la responsabilité. La réaffectation de crédits d'un programme à un autre sera en revanche beaucoup plus difficile, et devra demeurer exceptionnelle.

L'ensemble des dépenses de l'État fait à présent l'objet d'une double autorisation en engagements et en paiements. Les autorisations d'engagement se substituent aux autorisations de programmes et elles sont généralisées à l'ensemble des crédits. Deux enveloppes sont mises à disposition des gestionnaires : une enveloppe d'autorisation d'engagement et une enveloppe de crédits de paiement. Cette réforme du mode de gestion des crédits a pour objet d'assurer une meilleure visibilité des engagements de l'État, tout en préservant le principe d'annualité des autorisations. *La note d'orientation du 24 mars 2003 sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement* développe les conséquences des nouvelles règles sur ces points.

## b) La gestion des emplois et de la masse salariale

Les dépenses de personnel représentent plus de 40% du budget de l'État et elles sont largement contraintes par une dynamique propre afférente aux personnels en place. Aussi, la gestion des dépenses de personnel de l'État fait l'objet de dispositions toutes particulières. D'une part, « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ». La **fongibilité** des dépenses de personnel est donc **asymétrique** puisque les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être majorés par d'autres crédits, tandis qu'ils peuvent abonder les crédits d'autres titres. D'autre part, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, spécialisés par ministères.

Dans la mesure où les dépenses de personnel sont encadrées par une double contrainte, budgétaire et en plafond d'emplois, la politique de ressources humaines des ministères devra faire l'objet d'un suivi particulier. Le plafond ministériel des emplois devra être décliné par programme, à titre indicatif, de manière cohérente avec les dépenses de personnel qui figureront dans le programme. *La note d'orientation du 30 septembre 2002* exprime les principales lignes directrices *du traitement de la dépense personnel en technique budgétaire et financière*.

Le titre des dépenses de personnel a vocation à retracer toutes les dépenses afférentes aux personnels de l'État, à savoir la rémunération d'activité, les cotisations ou contributions sociales et les prestations ou allocations sociales. Il prend en compte les dépenses relatives aux agents qui sont rémunérés par l'État et sont liés à celui-ci par un contrat de travail, un engagement à servir ou l'équivalent, et ce quel qu'en soit leur statut.

Le plafond ministériel d'emplois est défini de manière cohérente avec le périmètre retenu pour les dépenses de personnel. Il concerne l'ensemble des effectifs réellement rémunérés par les ministères et qui sont en situation d'activité. Ce concept est donc très différent de celui des emplois budgétaires. Le plafond d'emplois s'exprimera en équivalent temps plein annuel et intégrera les besoins saisonniers, occasionnels et ponctuels au prorata, sur l'année. L'autorisation parlementaire n'est plus spécialisée par catégorie détaillée d'emploi : ceux-ci deviennent fongibles au sein d'un ministère. Les emplois des opérateurs de l'État qui sont rémunérés indirectement à partir de subventions ne peuvent pas être intégrés dans le plafond d'emplois du ministère. En effet ceux-ci disposent d'une personnalité juridique propre et d'un conseil d'administration propre, aussi l'autorisation budgétaire parlementaire ne peut pas porter directement sur leurs emplois. Elle se limite aux crédits qui leur sont alloués. Ils feront toutefois l'objet d'un encadrement strict par la tutelle ainsi que d'une information spécifique dans les projets et rapports annuels de performance qui présenteront l'agrégation des emplois du programme et de ses opérateurs. Ceci permettra d'avoir une appréciation complète des moyens en personnel mis en œuvre.

Dès lors, la maîtrise de la dynamique des coûts de personnel va résulter des dispositifs de gestion mis en place dans les ministères. La politique de gestion des ressources humaines devra évoluer pour intégrer à la fois une gestion complète des effectifs, incluant des dépenses de personnels non statutaires et une gestion de la masse salariale par programme. Ceci supposera une amélioration significative des systèmes d'information en matière de ressources humaines. Une évolution des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, dans le sens d'une déconcentration des décisions opérationnelles, associée à un pilotage ministériel sera nécessaire pour assurer la

cohérence de la responsabilisation dans le cadre de la gestion des budgets opérationnels de programme.

D'autre part, la suppression du détail des emplois ministériels ouvre de nouveaux pans de flexibilité dans la gestion des ressources humaines par un choix optimisé de la nature des emplois (statutaire, non statutaire, permanent ou non, niveau de qualification ...), dans le respect des statuts de la fonction publique. Dans la mesure où les pratiques de gestion statutaire seront adaptées, cette disposition pourra faciliter la mobilité des agents entre les ministères. Par ailleurs, le compte-rendu du respect des plafonds d'emplois et de l'affectation des dépenses de personnel par programme améliorera la connaissance des effectifs de l'État et permettra un véritable débat sur la gestion des ressources humaines de l'État, au Parlement.

### 3. Un dialogue de gestion restructuré

Les termes du dialogue entre les ministères gestionnaires et le Budget vont être renouvelés puisqu'à la discussion sur les crédits s'ajoutera une discussion sur les résultats des programmes. Au sein des ministères, un dialogue de même nature va devoir se structurer entre les responsables de programme et les services opérationnels autour d'un « **budget opérationnel de programme** », dont les caractéristiques générales sont précisées dans la *note d'orientation de juin 2002*.

Le budget opérationnel de programme (BOP) permet de répartir les crédits d'un programme entre les services chargés de leur mise en œuvre. Le BOP comportera, comme le programme, deux éléments constitutifs : d'une part les crédits, d'autre part, des objectifs et des indicateurs de performances. Le BOP présentera une répartition des crédits par action, ainsi que par nature de dépense et il programmera les opérations d'exécution du budget. Il présentera un plan annuel de gestion des effectifs du service. Les objectifs et les indicateurs associés seront adaptés à l'action concrète des services, tout en prenant en considération les contraintes et le contexte local.

C'est un véritable dialogue de gestion budgétaire qui doit être mis en place à l'intérieur de l'administration de manière à expliciter la contribution attendue et les moyens affectés à chaque service pour la réalisation des programmes.

Ce dialogue de gestion est l'occasion pour les services centraux d'expliquer leur politique et d'adapter les priorités du programme à la situation locale. Les services responsables élaboreront une programmation des dépenses, en concertation avec les autres partenaires de l'État, en y intégrant les cofinancements attendus qui transitent par le budget de l'État. Le Préfet veillera à la cohérence des actions de l'État et à la prise en compte des priorités de chaque territoire. Les services déconcentrés définiront avec le responsable du programme sa déclinaison locale, rappelleront les résultats obtenus, proposeront des résultats cibles, expliqueront les opérations envisagées et justifieront les crédits demandés. A l'issue de ce dialogue, le responsable national du programme fixe l'enveloppe budgétaire mise à disposition du responsable du budget opérationnel de programme.

A la fin de l'année, le dialogue de gestion permettra de faire le bilan des actions réalisées et des moyens mis en œuvre.

Dans chaque ministère un cadre de gestion des BOP devra être élaboré. Ce document précisera notamment la chaîne de responsabilité menant du programme aux unités opérationnelles et les procédures du dialogue de gestion.

### 4. Les expérimentations en cours

L'expérimentation de ces nouveaux cadres de gestion s'est, dans un premier temps, concrétisée par la mise à disposition de budgets globalisés aux services déconcentrés. En contrepartie de la souplesse de gestion accordée, les services ont développé des outils de contrôle de gestion pour rendre compte des conditions d'utilisation des crédits. Ces expérimentations mettent les administrations en situation de définir une première ébauche de structuration des futurs programmes, de relier plus nettement les actions, les coûts et les résultats obtenus, de constituer les indicateurs de mesure de la performance et d'enrichir le dialogue de gestion entre le niveau central

et local tout en réfléchissant au niveau territorial adéquat de gestion des budgets opérationnels de programmes.

La globalisation des moyens de certains services a été mise en œuvre en 2002 dans dix-huit préfetures (pour les crédits de personnel, de fonctionnement et certains crédits d'investissement), vingt-quatre postes diplomatiques (pour une partie des dépenses de personnels locaux et des crédits de fonctionnement), ainsi qu'à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région Centre (personnel et fonctionnement). Ces expérimentations ont été étendues en 2003 à onze nouvelles préfetures, aux services déconcentrés du ministère de l'équipement de la région Nord- Pas-de-Calais, ainsi qu'à quinze services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (DGI, DGCP, DGCCRF, Douanes).

La globalisation des crédits d'intervention a été expérimentée en 2003 pour la politique d'accès à l'emploi à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région Centre et à la politique de logement locatif social dans trois régions. Cette globalisation permet d'arbitrer l'affectation des crédits entre dispositifs concourant à une même politique. L'objectif affiché est de mieux territorialiser les politiques d'action sociale.

Ces expérimentations restent néanmoins limitées par le fait que la gestion des crédits doit encore respecter les règles de l'ordonnance de 1959 (pas de fongibilité entre titres). Ces expérimentations ont porté avant tout sur la globalisation des crédits, sans qu'y soient pour autant associés des objectifs. La réflexion sur la définition d'objectifs et d'indicateurs de performances doit être poursuivie, pour compléter le dispositif de mise en œuvre expérimentale de la loi organique. Par ailleurs, il reste à déterminer le niveau géographique adéquat de gestion des crédits, les expérimentations ayant révélé qu'il est possible d'envisager la mise à disposition des crédits auprès de responsables de niveaux géographiques différents.

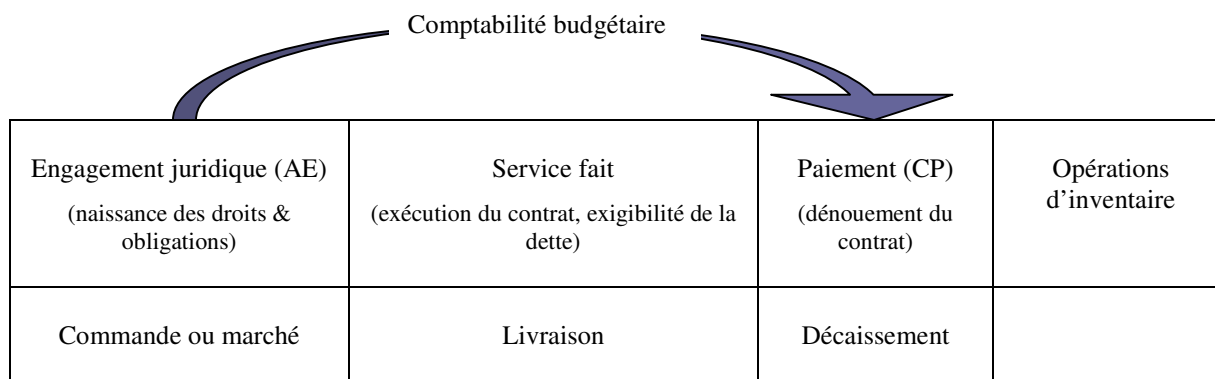
Afin de s'assurer que tous les ministères mènent en interne une réflexion sur l'évolution des modalités de gestion, il est demandé à chacun d'entre eux de présenter au moins une expérimentation de ce nouveau cadre de gestion, pour le projet de loi de finances 2004.

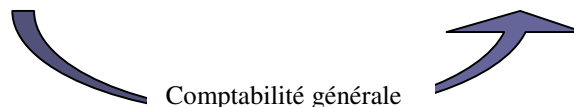
### III. Un nouveau système comptable et une chaîne de la dépense renouvelée

#### 1. 1. Un nouveau référentiel comptable pour l'État

La loi organique instaure une comptabilité budgétaire en « caisse » et une comptabilité générale fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations obéissant aux règles applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités de l'action de l'État.

La **comptabilité générale** s'attache à la constatation des droits et obligations au moment de leur naissance et au rattachement à l'exercice des charges et des produits concernés, indépendamment du moment de leur dénouement monétaire. La **comptabilité budgétaire** s'attache aux deux événements situés aux extrémités de la chaîne de la dépense : la naissance d'une obligation vis-à-vis d'un tiers au moment de l'engagement juridique, et le dénouement de cet engagement, au moment du paiement.





## Comptabilité générale

Le principe général retenu dans la loi organique est de fonder la comptabilité de l'État sur les mêmes principes que la comptabilité d'entreprise. Cependant, en raison de spécificités de l'action de l'État, certaines adaptations doivent être définies par dérogation au droit commun. Ces dérogations concernent notamment le traitement comptable de certains actifs, et plus précisément celui des immobilisations financières et des immobilisations corporelles.

La comptabilisation des immobilisations financières, et en premier lieu des participations de l'État, doit permettre de poser les premiers jalons de la future consolidation des comptes de l'État et des entités qu'il contrôle, et notamment des « opérateurs de l'État », structures agissant pour le compte de l'État, financées par lui, et opérant dans un cadre étroitement défini, comme cela est précisé dans la *note d'orientation sur le traitement des opérateurs de l'État du 11 avril 2003*. Les états financiers devront refléter ce lien très fort entre l'État et ces entités, lien qui constitue une des caractéristiques de l'action de l'État.

La comptabilisation des immobilisations corporelles pose deux types de questions : des questions relatives au périmètre (quels biens inscrire au bilan de l'État ?) et des interrogations sur la méthode d'évaluation de ces biens. En effet, le coût d'acquisition d'un nombre important de biens utilisés pour l'activité courante de l'État (immeubles par exemple) n'est pas connu.

D'autres domaines donnent lieu à l'édiction de normes totalement nouvelles, les sujets correspondants n'étant pas traités par les règles applicables aux entreprises. Il s'agit en particulier de la comptabilisation des revenus fiscaux et autres revenus régaliens, ainsi que des charges d'intervention. Dans ce cas, l'objectif est de rattacher ces revenus et ces charges à l'exercice au cours duquel les revenus sont acquis ou les charges sont exposées.

Les états financiers rendront compte de ces spécificités, au regard de quatre documents principaux :

- le bilan, présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette, récapitulant les actifs et les passifs ;
- le compte de résultat, présenté sous la forme d'un tableau des charges nettes (charges de l'État diminuées des produits commerciaux), complété par un tableau de couverture des charges nettes par les revenus régaliens ;
- le tableau des flux de trésorerie, qui présente les encaissements et les décaissements de l'exercice suivant trois catégories (flux relatifs aux opérations courantes, flux relatifs aux opérations d'investissement, flux relatifs aux opérations de financement) ;
- l'annexe, qui présente les informations significatives destinées à expliquer et compléter celles qui sont contenues dans les tableaux précédents ainsi que les engagements « hors bilan ».

Pour élaborer ces documents, il conviendra de réaliser les opérations de fin d'exercice et notamment d'évaluer les stocks, comptabiliser les charges à payer, évaluer certains actifs et passifs ainsi que les engagements hors bilan. Ces opérations sont nouvelles et supposent un travail conjoint du comptable et du gestionnaire.

La gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ne présente pas de spécificité importante par rapport aux principes régissant la comptabilité d'entreprise. Ces éléments seront présentés dans les comptes de l'État conformément aux principes de constatation des droits et des obligations, et de rattachement à l'exercice des charges et des produits afférents.

Ces orientations sont soumises pour validation au Comité des normes de comptabilité publique<sup>1</sup>. Le rapport d'activité du Comité détaille l'état d'avancement de la réflexion, domaine par domaine. Il sera déposé en application de l'article 136 de la loi de finances pour 2002, sur le bureau des assemblées parlementaires. D'ici la fin de l'année 2003, l'intégralité du corpus de normes comptables, réuni dans le nouveau plan comptable de l'État, aura été défini et validé par le Comité des normes de comptabilité publique.

Le nouveau plan comptable sera ensuite présenté, selon la procédure classique, au Conseil national de la comptabilité, pour examen de sa conformité aux principes généraux de la comptabilité. Il sera ensuite mis en application par une décision du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

## **2. Repenser la chaîne des contrôles**

### **a) Évolution du rôle des acteurs et de leur organisation**

Du fait de l'introduction d'une comptabilité d'exercice et de l'utilisation d'outils de gestion informatique de plus en plus intégrés, les gestionnaires vont devoir exercer de nouvelles attributions de nature comptable, comme l'enregistrement des événements donnant naissance aux droits et obligations de l'État ou la préparation d'inventaires. Dans ce nouveau contexte, le comptable public, chargé de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État, devient le garant de la qualité des données entrées et gérées dans le système d'information comptable de l'État (SICE). La *note d'orientation de novembre 2002 sur l'évolution de la fonction comptable de l'État et du rôle du comptable public* détaille les évolutions qui en résultent.

Concernant les dépenses, le comptable public devra, par exemple, s'assurer de la prise en compte exacte des engagements tout au long du processus de comptabilisation. Il aura pour mission de concevoir, valider, mettre en place et auditer les procédures comptables, afin que celles-ci garantissent la régularité, la sincérité et la fiabilité des comptes. Il aura la charge de la rédaction d'un guide des procédures et du référentiel comptable interne, dont il devra veiller à la mise en oeuvre. Cette réflexion sera l'occasion d'identifier des pistes pour alléger les réglementations, réduire le nombre de pièces justificatives et supprimer les contrôles désuets afin d'optimiser d'une manière générale les procédures.

Le ministre chargé des finances est responsable de la tenue des comptes. Aussi, le réseau de comptables de l'État lui restera directement rattaché et la direction générale de la comptabilité publique assurera le pilotage et l'animation du réseau. L'organisation du réseau des comptables du Trésor devra néanmoins s'adapter à la déconcentration des responsabilités de gestion. Comme les fonctions du comptable et de l'ordonnateur s'interpénètrent largement, le comptable public doit se rapprocher du gestionnaire. Ainsi, il est prévu d'installer auprès des principaux ministères un département comptable ministériel, au sein duquel le comptable sera responsable de la tenue de ses comptes. Au niveau déconcentré, la recherche d'une meilleure efficacité conduit à confier au réseau des trésoreries générales le soin d'assurer les nouvelles missions comptables auprès des gestionnaires locaux.

### **b) Rénovation du contrôle**

La responsabilisation des gestionnaires suppose de redéfinir les modalités des contrôles internes. A ce titre, plusieurs contrôles doivent être identifiés : le contrôle interne, le contrôle comptable et le contrôle financier. Dans la mesure où les acteurs voient leur mission évoluer, les contrôles devront eux-même s'adapter et être coordonnés.

Le contrôle interne relève de l'autorité ministérielle. Chaque ministère devra adapter les modalités de son contrôle interne, afin d'intégrer le fait que les responsables disposent d'une autonomie de gestion accrue.

---

<sup>1</sup> Créé à l'article 30 de la loi organique, le Comité des normes de comptabilité publique a vu ses prérogatives précisées par l'article 136 de la loi de finances pour 2002.

Les contrôles du comptable sur les opérations de dépense ne vont plus avoir un caractère exhaustif et systématique, car les systèmes d'information réaliseront une partie des contrôles automatiquement (cf. *note d'orientation sur l'évolution de la fonction comptable de l'État et du rôle du comptable public*, novembre 2002). Les contrôles pourront donc être ciblés sur les enjeux financiers les plus importants, les dépenses et les pratiques qui présentent le risque le plus élevé (contrôle hiérarchisé). Le contrôle du comptable évoluera vers un contrôle de procédure. Le dispositif consistera, pour l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable, à définir au préalable, et en concertation, leur cadre d'intervention respectif par la mise en œuvre d'un référentiel comptable adapté aux spécificités de chaque ministère et d'un guide des procédures, puis de s'assurer de leur correcte application (contrôle partenarial). Le comptable devra également apprécier la fiabilité et la sécurité des systèmes d'information.

Le rôle du contrôleur financier sera également appelé à évoluer, comme le détaille la *note d'orientation de septembre 2002 sur l'évolution du contrôle financier et l'articulation des contrôles*. A terme, le contrôle de la régularité des actes incombera principalement au gestionnaire. Le contrôle budgétaire prendra une importance nouvelle en raison de la nécessité de sécuriser les prévisions fondant les budgets globalisés des programmes, notamment s'agissant des dépenses de personnel. Le contrôleur financier recentrera sa fonction sur le contrôle budgétaire, vérifiant la disponibilité des crédits, la couverture des dépenses inéluctables et l'échéancier des paiements.

Le nombre de visas *a priori* pourrait être progressivement réduit et recentré notamment sur les actes représentant un réel enjeu financier ou pour lesquels une attention particulière doit être portée (recrutements par exemple). Le contrôleur financier développerait son rôle de conseil auprès du gestionnaire sur les risques financiers et sur les conditions de maîtrise de l'exécution budgétaire.

### **3. Adapter les systèmes d'information**

A ce jour, la comptabilité de l'État est tenue dans près de 4 000 sites et est centralisée quotidiennement à l'Agence Comptable Centrale du Trésor. Le suivi de la dépense en exécution est partagé entre le système d'information NDL pour le niveau local et le système ACCORD pour le niveau central. Les recettes fiscales sont suivies par différents systèmes d'information en cours de refonte dans le cadre du programme COPENIC.

A l'avenir, le système budgétaire et comptable devra reposer sur un système intégré d'information comptable, relatant les états d'engagement, de consommation et de paiement et identifiant les dépenses par nature et destination, retraçant les recettes et les immobilisations, pour produire les restitutions comptables globales. Les ministères disposent de systèmes d'information internes qui répondent à leurs besoins spécifiques. Ceux-ci devront évoluer parallèlement pour prendre en compte les évolutions du système budgétaire et comptable et pour permettre le suivi des objectifs et des indicateurs de performance.

Les systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique, y compris celui permettant d'agrégier les données comptables de l'État et de produire les restitutions globales seront spécifiées au cours des années 2003 et 2004.

### **4. Les expérimentations en cours**

La rénovation du contrôle financier est progressivement expérimentée dans les ministères raccordés au fur et à mesure de leur raccordement au système ACCORD. Un décret en conseil d'État en assurera la couverture juridique.

Plusieurs expériences relatives à la rationalisation des contrôles et à la mise en œuvre des nouvelles missions comptables sont en cours : huit trésoreries expérimentent depuis septembre 2002 les modalités du contrôle hiérarchisé ; une expérience du contrôle partenarial est engagée entre la Trésorerie générale et la préfecture du Rhône. Enfin, quatre trésoreries générales expérimentent un dispositif de révision comptable consistant à s'assurer au sein des services de la TG de la fiabilité des circuits et des méthodes de comptabilisation.

Enfin, la mise en place de comptable ministériel est testée au ministère de l'intérieur avec la création dès 2003 d'un département comptable ministériel. Les ministères de la défense et de la santé sont également volontaires pour une telle expérimentation, pour 2004.

## IV. Le pilotage de la réforme budgétaire

### 1. Un pilotage unifié : la direction de la réforme budgétaire

Le Premier ministre a confié le pilotage de la réforme budgétaire au ministre chargé de la réforme budgétaire.

#### a) Les missions de la direction de la réforme budgétaire

Initialement une équipe projet, des missions et le service à compétence nationale ACCORD avaient été mis en place au sein de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique pour conduire la mise en œuvre de cette nouvelle constitution financière. Ces équipes ont rapidement dû être complétées et regroupées dans une structure de pilotage unifiée. Ainsi, une nouvelle direction a été créée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour une période s'achevant au 31 décembre 2007, par le *décret en date du 10 mars 2003 portant organisation de la direction de la réforme budgétaire (DRB)*.

Cette nouvelle direction travaille en liaison étroite avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique. Le directeur de la réforme budgétaire anime le **comité stratégique de la réforme budgétaire** auquel participent le directeur du budget et le directeur général de la comptabilité publique.

La DRB a pour mission d'élaborer les règles, les méthodes et les systèmes d'information budgétaires et comptables de l'État nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique. Elle anime et conduit, en liaison avec les administrations de l'État, les travaux, notamment interministériels, afférents. Elle définit la politique de communication et de formation nécessaire à la mise en œuvre la réforme budgétaire par les administrations.

La direction de la réforme budgétaire, est organisée en missions :

- **La mission des normes comptables** élabore les normes comptables de l'État, qui sont ensuite soumises à la validation du comité des normes de comptabilité.
- **La mission de la modernisation comptable** définit les modalités d'application des normes comptables de l'État. Elle travaille notamment à la redéfinition du rôle des comptables publics et à la refonte de l'organisation de la chaîne comptable.
- **La mission de la modernisation budgétaire** met en place les nouveaux modes de budgétisation et conçoit les méthodes permettant l'élaboration des missions, programmes, actions et des objectifs de performance.
- **Le service à compétence nationale ACCORD** en charge des systèmes d'information de la dépense est rattaché à la DRB. Par ailleurs, une **mission de pilotage et de coordination des systèmes d'information** a été mise en place. Elle définit et met en œuvre le programme d'adaptation, de développement et de déploiement des systèmes d'information budgétaires, financiers et comptables.
- **La mission de la communication et de la formation** définit, en liaison avec les administrations concernées, la politique de communication et de formation nécessaire à la mise en œuvre de la loi organique par les administrations de l'État.

## b) Une méthode de travail transparente

La direction de la réforme budgétaire a adopté un mode de fonctionnement interministériel garant de la transparence et gage de l'adhésion de l'ensemble des ministères aux décisions prises. Elle s'attache à élaborer un corpus de doctrine et à le faire approuver par des instances indépendantes spécialisées. Le **comité de pilotage interministériel des directeurs des affaires financières** des ministères valide les principes de budgétisation et de suivi des dépenses. Le **comité des directeurs ACCORD** approuve les décisions structurelles relatives à la mise en place des systèmes d'information. Enfin, le **comité des normes de comptabilité** valide les principes comptables.

Une liaison permanente est également mise en place avec les services du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, associé au pilotage de la réforme et notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État.

Un **comité de liaison** entre la Cour des comptes et la direction de la réforme budgétaire a été constitué pour renforcer et structurer les échanges d'information entre ces deux entités.

## c) L'association du Parlement

Le gouvernement souhaite que le Parlement soit étroitement associé à la mise en œuvre de cette loi organique, qui est d'initiative parlementaire. Un dialogue régulier est entretenu avec les Commissions des finances des assemblées parlementaires. Les notes d'orientations leur sont systématiquement transmises et le ministre chargé de la réforme budgétaire et les responsables de la direction de la réforme budgétaire sont régulièrement auditionnés par elles.

En outre, un **Conseil pour la nouvelle constitution financière de l'État** a été créé auprès du ministre pour faire bénéficier la réforme des retours d'expérience et de l'éclairage de parlementaires et de chefs d'entreprises.

## 2. Le soutien et l'animation interministérielle

La collaboration et la mobilisation du plus grand nombre est une nécessité pour garantir le succès de ce chantier ambitieux. Aussi, la direction de la réforme budgétaire se positionne en organe de soutien et d'animation pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire dans les ministères. Un dispositif interministériel a été mis en place pour accompagner les ministères et assurer la cohérence de la mise en œuvre des différents volets de la réforme budgétaire.

Les ministères se sont tous dotés d'une équipe projet pour concevoir et mettre en place les évolutions de la loi organique. Ces équipes regroupent des spécialistes des affaires budgétaires, de la communication, de la formation, des ressources humaines et des directions opérationnelles. Elles formalisent leur réflexion selon des cadres et un calendrier fixé par le comité de pilotage interministériel.

## 3. La formation et la mobilisation des personnels

La rénovation des modes de gestion va supposer un important effort de formation des personnels dont les métiers vont être renouvelés en raison de l'évolution des missions et des outils. La compétence des agents devra être accrue en matière de gestion financière et de gestion des ressources humaines. La réforme budgétaire suppose également une mobilisation de l'ensemble des personnels par rapport aux objectifs à atteindre. En ce sens, elle nécessitera un effort de communication soutenu pour faire comprendre l'enjeu de la réforme et faire adhérer les personnels aux objectifs poursuivis.

La mission de la communication et de la formation de la DRB définit, en liaison avec les administrations concernées, la communication interministérielle relative à la réforme budgétaire et comptable et la politique de formation en la matière et veille à leur mise en œuvre.

Le chantier lié à la réforme budgétaire a pris le nom de « moderfie ». Un plan de communication accompagne la mise en œuvre de la réforme. La communication s'appuie notamment sur un espace Internet : [www.moderfie.minefi.gouv.fr](http://www.moderfie.minefi.gouv.fr), une lettre bimestrielle, une ligne directe. La DRB forme,

en collaboration avec l'Institut de gestion publique de l'État, des relais au sein de chacun des ministères, chargés de mobiliser l'ensemble des agents aux enjeux de cette réforme. Un réseau de correspondants formation et communication a ainsi été créé. Il permet de mutualiser les actions de formation et communication au sein de chaque ministère.

## **Conclusion**

La réforme budgétaire est un des chantiers de la réforme de l'État. Elle vise à élaborer et à mettre en place un certain nombre d'outils et de dispositifs de gestion qui doivent permettre de mieux informer les citoyens, le Parlement et les responsables de l'action administrative, des enjeux et des résultats des politiques de l'État.

Le calendrier fixé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 est ambitieux et l'enjeu collectif important. C'est pourquoi la mobilisation de tous est indispensable. La construction de nouveaux outils, notamment informatiques, et la mise en place des nouveaux modes de gestion est fondamentale pour la concrétisation de la réforme. Les modifications nécessaires sont d'envergure, les interrogations sont multiples et l'élaboration de nouveaux outils de gestion nécessiteront du temps. La réforme ne se réalisera qu'avec le soutien et l'adhésion de ses principaux acteurs. Plusieurs métiers vont évoluer. Au total, la culture du service public qui anime les fonctionnaires se trouvera enrichie par celle de la responsabilité.

2003 est une année charnière pour la mise en œuvre de la loi organique, année où les référentiels doivent être stabilisés à la lumière des expérimentations menées, où les missions, programmes et actions doivent être définis. L'année 2004 sera axée sur la finalisation des objectifs et des indicateurs de résultats et verra se généraliser les expérimentations. De la sorte, l'élaboration du budget pour 2005 pourra être un premier test de l'application des nouvelles règles budgétaires et comptables.

## **Annexe 1 : Article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002**

« Pour les années 2003 à 2005, le gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin, un rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Ce rapport présente les travaux conduits, sous l'autorité des ministres, sur :

- La définition et les objectifs des politiques et des actions publiques susceptibles de structurer la nomenclature définie par la loi organique précitée ;
- Les modalités d'évaluation de ces politiques et actions publiques, ainsi que les indicateurs associés ;
- La gestion des emplois rémunérés par l'État ;
- Les principes et les modalités des contrôles exercés sur la gestion et l'utilisation des crédits ainsi que sur l'exécution des dépenses ;
- Les conditions de mises en œuvre de la loi organique précitée par les services déconcentrés de l'État ;
- L'évolution des règles applicables aux opérations de trésoreries de l'État ;
- L'adaptation du système comptable de l'État aux principes posés par la loi précitée.

Le rapport fait également le point sur les expérimentations menées ou envisagées pour préparer la mise en œuvre de la loi organique et sur les difficultés que ces expérimentations soulèvent. »

## **Annexe 2 : Notes relatives aux travaux conduits sur la mise en œuvre de la loi organique selon les rubriques de l'article 109**

### **« Définition et objectifs des politiques et des actions publiques susceptibles de structurer la nomenclature définie par la loi organique et modalités d'évaluation de ces politiques et actions publiques, ainsi que les indicateurs associés »**

- Note d'orientation sur le traitement des services polyvalents et des fonctions support, 23 décembre 2002,
- Note d'orientation sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiements, avril 2003
- Note d'orientation sur le traitement des opérateurs de l'État, 11 avril 2003

### **« La gestion des emplois rémunérés par l'État »**

- Note d'orientation sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, concernant le traitement de la fonction personnel, technique budgétaire et financière, 30 septembre 2002

### **« Les principes et modalités des contrôles exercés sur la gestion et l'utilisation des crédits ainsi que sur l'exécution des dépenses »**

- Note d'orientation sur l'évolution de la fonction comptable de l'État et du rôle du comptable public, novembre 2002
- Note d'orientation sur l'évolution du contrôle financier et articulation des contrôles, septembre 2002

### **« Les conditions de mise en œuvre de la loi organique par les services déconcentrés »**

- Note d'orientation sur les budgets opérationnels de programme, juin 2002

### **« Évolution des règles applicables aux opérations de trésorerie de l'État »**

- Note d'orientation sur le traitement comptable des opérations de financement et de trésorerie de l'État : dette financière, trésorerie, créances et dettes diverses, engagements hors bilan, charges et produits liés aux opérations de financement et de trésorerie, 3 décembre 2002

### **« Adaptation du système comptable de l'État aux principes posés par la loi organique »**

- Rapport d'activité du comité des normes de comptabilité, avril 2002- mars 2003, remis sur le bureau des assemblées parlementaires par le Président du Conseil national de la comptabilité publique.

## **ANNEXE 3 : Liste des documents de référence**

### **Textes réglementaires**

- Décret n°2003-202 du 10 mars 2003 portant création d'une direction de la réforme budgétaire au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- Arrêté du 10 mars 2003 portant organisation de la direction de la réforme budgétaire
- Arrêté du 10 mars 2003 modifiant l'arrêté du 16 janvier 2002 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « ACCORD » chargé de la mise en place du système d'information relatif à la dépense de l'État
- Arrêté du 10 mars 2003 modifiant l'arrêté du 19 mars 2002 relatif au comité des normes de comptabilité publique

### **Circulaires ministérielles**

- Circulaire du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> Août 2001 - Cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels
- Circulaire du 10 décembre 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 – Travaux relatifs aux budgets ministériels 2004-2006
- Circulaire du 26 février 2003 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 – Élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels et articulation des travaux avec la procédure de préparation du projet de loi de finances 2004.

### **Comité interministériel d'audit des programmes**

- Circulaire du 22 avril 2002 relative à la mise en place du comité interministériel d'audit des programmes
- Guide d'audit du Comité interministériel d'audit des programmes, mars 2003