

# **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, en application de l'article 109  
de la loi de finances pour 2003**

**présenté par Messieurs Nicolas Sarkozy,  
Ministre d'État, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie  
et Dominique Bussereau,  
Secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire**

Juin 2004

# Sommaire

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES NOUVELLES MODALITES DU PILOTAGE STRATEGIQUE DE L’ACTION PUBLIQUE .....</b>	<b>6</b>
A. LA RENOVATION DU DIALOGUE BUDGETAIRE AVEC LE PARLEMENT .....	6
1. <i>Les politiques publiques structurent le nouveau budget de l’État .....</i>	6
2. <i>L’action de l’État sera pilotée par la performance .....</i>	9
3. <i>Un audit indépendant des programmes est gage de la qualité de leur conception.....</i>	11
4. <i>Les modalités du débat budgétaire rénové vont être précisées.....</i>	11
B. LE NOUVEAU CADRE DE BUDGETISATION DES CREDITS ET DES EMPLOIS .....	14
1. <i>Les nouvelles modalités de gestion des crédits au sein des programmes consacrent la responsabilisation des gestionnaires .....</i>	14
2. <i>La rénovation des modalités de gestion de la masse salariale et des emplois ouvre de nouvelles perspectives pour la gestion des ressources humaines.....</i>	15
C. LA NOUVELLE COMPTABILITE AU SERVICE DE LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS .....	16
1. <i>Les normes comptables sont arrêtées .....</i>	16
2. <i>La nouvelle comptabilité se dessine.....</i>	17
3. <i>Le bilan d’ouverture est en cours d’élaboration .....</i>	18
<b>II. LE NOUVEAU CADRE DE GESTION DE L’ADMINISTRATION .....</b>	<b>19</b>
A. LES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE GESTION INTERNE CONCILIANT EFFICACITE ET RESPONSABILITE.....	19
1. <i>Le budget opérationnel de programme (BOP) devient le cadre de gestion de chaque programme et le levier du pilotage par la performance de l’administration.....</i>	19
2. <i>Le dialogue de gestion structure les choix et les responsabilités de gestion .....</i>	20
3. <i>Les nouvelles modalités de gestion au niveau central ou déconcentré permettront une gestion plus efficace.....</i>	22
B. LES NOUVELLES MODALITES DE GESTION DES CREDITS ET DES EMPLOIS DANS LES MINISTERES .....	23
1. <i>Les modalités du contrôle financier sont modernisées .....</i>	23
2. <i>Les modalités de gestion interne des ressources humaines sont appelées à évoluer.....</i>	23
3. <i>Le pilotage des opérateurs de l’État sera repensé.....</i>	23
C. LA NOUVELLE GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE .....	23
1. <i>La nouvelle fonction comptable est définie.....</i>	23
2. <i>La nouvelle organisation comptable se met en place .....</i>	24
3. <i>La rénovation des processus de gestion financière et comptable dans les ministères débute .....</i>	25
4. <i>L’évolution des systèmes d’information.....</i>	25
<b>III. LA PREFIGURATION DE LA REFORME DANS LES MINISTERES.....</b>	<b>26</b>
A. LES EXPERIMENTATIONS DES NOUVEAUX MODES DE GESTION PUBLIQUE .....	26
B. LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DES EXPERIMENTATIONS ET LEUR IMPACT SUR LES ORGANISATIONS .....	27
1. <i>Les services s’approprient les nouveaux modes de gestion, avec une meilleure connaissance et maîtrise de leurs dépenses .....</i>	27
2. <i>Une gestion optimisée permet de dégager de nouvelles marges de manoeuvre .....</i>	27
3. <i>Le dialogue de gestion enrichit la relation entre administration centrale et déconcentrée et rénove le dialogue social local.....</i>	28
4. <i>La mise en œuvre de la réforme budgétaire invite à redéfinir les structures et les procédures dans le cadre d’une déconcentration accrue .....</i>	28
C. LE SOUTIEN ET LA PROMOTION DES EXPERIMENTATIONS .....	29

<b>IV. LA CONDUITE ET L'ANIMATION DE LA REFORME BUDGETAIRE .....</b>	<b>30</b>
A. LE PILOTAGE INTERMINISTERIEL DE LA REFORME ASSURE L'IMPULSION ET LE SUIVI DES TRAVAUX .....	30
B. L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT PASSE PAR UN EFFORT SOUTENU EN MATIERE DE COMMUNICATION ET DE FORMATION .....	30
C. LA REFORME BUDGETAIRE EST UN DES LEVIERS DE LA REFORME DE L'ÉTAT .....	32
<b>ANNEXE 1 : ARTICLE 109 DE LA LOI DE FINANCES DU 31 DECEMBRE 2002 .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 : NOTES RELATIVES AUX TRAVAUX CONDUITS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE SELON LES RUBRIQUES DE L'ARTICLE 109.....</b>	<b>34</b>
<b>ANNEXE 3 : LISTE DES DOCUMENTS DE REFERENCE.....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE 4 : DISCOURS DU MINISTRE.....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE 5 : LA FEUILLE DE ROUTE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME BUDGETAIRE POUR 2004.....</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXE 6 : LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT .....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE 7 : CALENDRIER DES AUDITS DE PROGRAMMES DU CIAP .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE 8 : LISTE DES EXPERIMENTATIONS DE STRUCTURATION DES NOUVEAUX BUDGETS ET DE LA GESTION GLOBALISEE DES MOYENS EN 2004 .....</b>	<b>48</b>

## Synthèse

Initiative du Parlement, la réforme budgétaire est à la fois une réforme de la gestion publique et une réforme des relations entre le Gouvernement et le Parlement. En dépassant la défiance d'un parlementarisme rationalisé, il s'agit de gagner la confiance d'un Parlement associé aux grandes décisions. En effet, ce nouveau cadre de gestion va porter sur la scène publique les vrais choix de société, dans une vision globale et unifiée. Le débat budgétaire permettra d'affirmer les priorités du Gouvernement au regard de l'ensemble des politiques publiques, les objectifs sur lesquels il s'engage et la globalité des moyens qui seront mis à sa disposition.

À 18 mois de l'échéance fixée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ce rapport, réalisé pour la seconde année consécutive, fait le point sur l'état de mise en œuvre de la réforme budgétaire, conformément au souhait du Parlement (*article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002*).

L'année 2003 a été consacrée à l'élaboration du socle de la réforme. Les travaux menés au cours de cette année ont permis de faire passer le débat du niveau conceptuel au niveau des choix politiques. Parallèlement, la réflexion a pris un tour beaucoup plus opérationnel et concret, et tous les ministères ont investi sur ces chantiers. Leur action est, en effet, primordiale pour la réussite de la réforme budgétaire.

Le premier semestre 2004 a vu la concrétisation des travaux menés jusque là, avec la définition de la nouvelle architecture du budget de l'État et l'approbation des nouvelles normes comptables. Le Parlement a été associé à ces décisions structurantes qui vont faire date dans l'histoire de la gestion publique française. En effet, une première proposition de la nouvelle architecture du budget de l'État lui a été soumise. Le Gouvernement tient tout particulièrement à saluer la qualité de la réflexion et l'important travail réalisé par le Parlement sur la nouvelle architecture du budget. Les propositions faites auront permis une amélioration significative de celle-ci et il a été tenu le plus grand compte de ses observations. Il est vrai que la définition des missions et programmes va orienter pour plusieurs années le sens de l'action de l'État, tandis que la nouvelle comptabilité va décrire de manière plus précise la situation financière des comptes publics et donner une vision élargie de ceux-ci.

Le nouveau budget de l'État sera désormais composé de 47 missions, parmi lesquelles 10 sont interministérielles, et de 158 programmes. Le budget général rassemblera quant à lui 34 missions, dont 9 interministérielles, 132 programmes et près de 580 actions. Toutes les propositions de mission avancées conjointement par les deux assemblées ont été prises en compte, à une exception près, ce qui permet notamment l'émergence de deux nouvelles missions interministérielles « *sécurité* » et « *politique des territoires* », et des missions « *ville et logement* », « *stratégie économique et pilotage des finances publiques* », « *sécurité civile* » et « *remboursement et dégrèvement* ».

Au niveau des programmes, les propositions du Parlement ont également permis de clarifier la maquette initiale du Gouvernement. De nouveaux programmes sont ainsi apparus, notamment « *gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable* », « *valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* », « *contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* », « *vie de l'élève* », « *l'accès au logement* », « *développement et amélioration de l'offre de logement* », « *coordination du travail gouvernemental* » et « *fonction publique et réforme de l'État et prospective* ». Enfin, l'information du Parlement a également été améliorée au niveau des actions, en particulier pour les programmes de la défense et de la recherche et de l'enseignement supérieur.

La généralisation des expérimentations à tous les ministères a fait entrer de manière très concrète la réforme budgétaire dans les services. Près de 125 000 fonctionnaires sont désormais concernés par la réforme budgétaire.

À côté de ces réalisations, les travaux de préfiguration de la réforme budgétaire se poursuivent et l'année 2004 doit permettre de préparer la généralisation de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs qui s'opèrera en 2005.

Une feuille de route a été définie par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Nicolas Sarkozy, le 27 avril 2004 à l'occasion de l'université de printemps de finances publiques et par le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire, Dominique Bussereau, lors de son intervention au Sénat, le 29 avril. Celle-ci fixe les échéances des travaux engagés.

Les ministères vont devoir définir les objectifs des politiques publiques dont ils ont la charge et préciser ainsi les grandes orientations qu'ils souhaitent donner à leur action. Ils devront adapter les circuits de décision pour que les responsables de programme puissent progressivement assumer leurs nouvelles fonctions, mais également repenser leur mode de gestion interne, afin de donner tout leur sens aux nouvelles libertés et responsabilités qui seront confiées aux gestionnaires, tant au niveau central que dans les services déconcentrés. Il s'agit en effet de diffuser la culture de responsabilité et de performance pour qu'ils deviennent de véritables « managers » publics. Les agents et leurs représentants, informés des enjeux de la réforme budgétaire, seront plus directement associés aux travaux, par l'extension des expérimentations. Un effort accru de formation accompagnera ces changements.

Avec les nouvelles normes comptables, c'est la tenue des comptes de l'État et l'organisation de ses circuits financiers qui doivent être repensées. Le nouveau plan comptable de l'État doit être présenté, les processus redéfinis, les circuits d'information réorganisés et les contrôles repensés.

Le second semestre 2004 va être marqué par la concrétisation des éléments nécessaires à un débat budgétaire renouvelé avec le Parlement. Les crédits du projet de loi de finances 2005 seront présentés selon la nouvelle architecture, dans un document annexé. Avec neuf mois d'avance sur le calendrier parlementaire, la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chaque programme seront présentés à titre de préfiguration des projets annuels de performance. Ces documents permettront aux parlementaires de se familiariser avec cette nouvelle vision du budget de l'État, sur laquelle les débats porteront dès le budget 2006.

Le présent rapport expose dans un premier temps les nouvelles modalités du pilotage stratégique de l'action publique et présente la nouvelle architecture du budget, puis détaille les nouveaux principes de gestion qui devront être mis en œuvre au sein de l'administration. Un chapitre est consacré à la préfiguration de la réforme dans les ministères. Faisant le point sur les expérimentations menées, il détaille enfin les apports et bénéfices de la réforme budgétaire.

## I. Les nouvelles modalités du pilotage stratégique de l'action publique

### A. La rénovation du dialogue budgétaire avec le Parlement

#### 1. Les politiques publiques structurent le nouveau budget de l'État

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) prévoit l'organisation du budget en missions, programmes et actions.

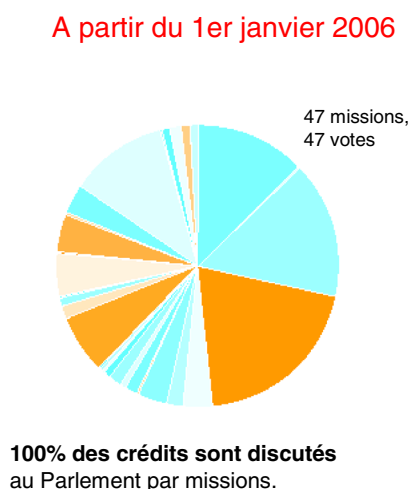
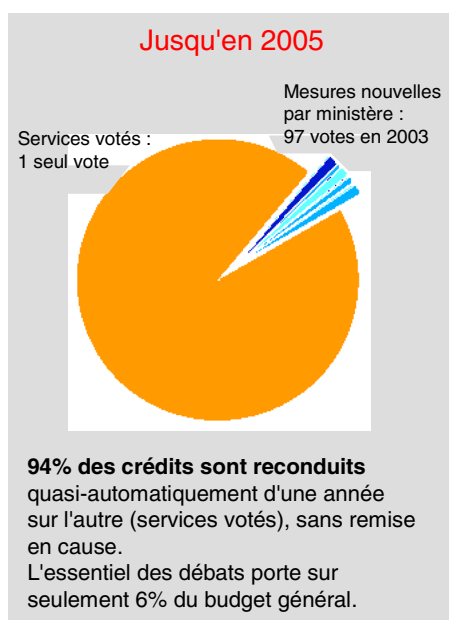
L'élaboration de la nouvelle architecture du budget de l'État s'est faite en plusieurs étapes. Après une première phase de discussion interne à l'administration, qui s'est déroulée au printemps 2003, les ministères ont été invités, par la *circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2003 relative à l'élaboration des missions et des nouveaux contenus des budgets ministériels*, à finaliser leur proposition de budget, afin que se tiennent, à l'automne, les réunions bilatérales de concertation avec le ministre en charge de la réforme budgétaire. La fin de l'année 2003 fut consacrée aux arbitrages interministériels.

La nouvelle architecture du budget définie par le Gouvernement fut présentée le 21 janvier 2004, par le ministre du budget et de la réforme budgétaire, Alain Lambert, et fut soumise au Parlement. Faisant suite aux avis rendus par l'Assemblée nationale le 27 avril et par le Sénat le 5 mai, le Gouvernement a mené une nouvelle phase d'arbitrages interministériels. Il a arrêté sa position début juin en retenant une grande part des propositions communes de l'Assemblée nationale et du Sénat, permettant de poursuivre dans la voie d'une association du Parlement et du Gouvernement dans la mise en œuvre de la LOLF. La nouvelle architecture du budget a été présentée en Conseil des ministres le 16 juin par le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, Dominique BUSSEAU.

#### a) Les grandes politiques publiques financées par l'État sont identifiées par missions

La définition des **missions** a été l'occasion de mettre en perspective le budget de l'État au regard des attentes des citoyens.

C'est ainsi que le budget 2005 sera le dernier budget présentant par ministère les moyens accordés, demandant par là-même au Parlement de s'immiscer dans des considérations opérationnelles et administratives. Avant la loi organique, le Parlement reconduisait, de manière quasi automatique, 94% des crédits, en un seul vote (services votés), sans examen au fond. Le débat n'était approfondi que pour les mesures nouvelles, représentant seulement 6% du budget.



Avec un budget présenté par mission, le Parlement centrera dorénavant ses discussions sur les politiques publiques et sur l'orientation stratégique à donner à l'action de l'État. 100% des crédits votés par mission seront dès lors portés à une discussion fine par **programme** (unité d'exécution du budget) dont les crédits seront détaillés à titre indicatif par nature (titres) et par **action**.

En outre, en permettant à certaines **missions** d'être **interministérielles**, composées de programmes relevant de différents ministères, la réforme permettra au Parlement de discuter et de voter simultanément les crédits des différents ministères contribuant à une même politique publique. Un nombre significatif de politiques interministérielles a pu être identifié dans la nouvelle architecture du budget de l'État au travers des missions interministérielles.

Le nouveau budget de l'État sera désormais composé de 46 missions, parmi lesquelles 10 sont interministérielles, et de 158 programmes. Le budget général rassemblera quant à lui 34 missions, dont 9 interministérielles, 132 programmes et près de 580 actions. Toutes les propositions de mission avancées conjointement par les deux assemblées ont été prises en compte, à une exception près, ce qui permet notamment l'émergence de deux nouvelles missions interministérielles « *sécurité* » et « *politique des territoires* », des missions « *ville et logement* », « *stratégie économique et pilotage des finances publiques* », « *sécurité civile* » et « *remboursements et dégrèvements* ».

Au niveau des programmes, les propositions du Parlement ont également permis de clarifier la maquette initiale du Gouvernement. De nouveaux programmes sont ainsi apparus, notamment « *gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable* », « *valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* », « *contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* », « *vie de l'élève* », « *accès au logement* », « *développement et amélioration de l'offre de logement* », « *coordination du travail gouvernemental* » et « *fonction publique et réforme de l'État et prospective* ». Enfin, l'information du Parlement a également été améliorée au niveau des actions, en particulier pour les programmes en matière de défense et de recherche et d'enseignement supérieur.

#### Les 10 missions interministérielles

- « Recherche et enseignement supérieur » : permet clairement d'identifier dans le budget de l'État une politique publique pour laquelle le Gouvernement souhaite marquer une forte priorité ; rassemble les crédits de la recherche de plusieurs ministères (éducation nationale, industrie, équipement, écologie, défense, culture) ainsi que ceux du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur et de l'agriculture.
- « Enseignement scolaire » : comprend les crédits de l'enseignement scolaire public du premier degré, de l'enseignement scolaire public du second degré, de l'enseignement privé du premier et du second degrés, de soutien de la politique de l'éducation nationale et de l'enseignement technique agricole, ce dernier programme relevant du ministère de l'agriculture.
- « Sécurité » : regroupe les crédits du ministère de l'intérieur relatif à la Police nationale et du ministère de la défense pour ce qui concerne la Gendarmerie, avec une répartition des crédits dans des actions comparables.
- « Politique des territoires » : regroupe les crédits du ministère de l'équipement relatifs à la stratégie en matière d'équipement, à l'aménagement, à l'urbanisme et à l'ingénierie publique ainsi qu'à l'information géographique et cartographique et les crédits des services du Premier ministre pour ce qui concerne leurs actions relatives à l'aménagement du territoire et aux interventions territoriales de l'État.
- « Solidarité et intégration » : regroupe les crédits relatifs aux politiques en faveur de l'inclusion sociale, à l'accueil des étrangers et d'aide à l'intégration, aux actions en faveur des familles vulnérables, à l'aide aux personnes handicapées et dépendantes, à la protection maladie complémentaire, mais également les moyens consacrés à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la conduite et au soutien des politiques sanitaires et sociales.
- « Sécurité sanitaire » : rassemble les crédits de veille et sécurité sanitaires du ministère de la santé et ceux consacrés par le ministère de l'agriculture à la sécurité et à la qualité sanitaire de l'alimentation.
- « Aide publique au développement » : regroupe les crédits d'aide économique et financière aux pays en développement gérés par le ministère des finances et les activités relatives à la coopération internationale, sur les plans technique, militaire, économique, alimentaire, culturel et social conduites par le ministère des affaires étrangères.
- « Médias » : regroupe les aides à la presse dépendant des services du Premier ministre et la compensation des exonérations de redevance audiovisuelle dépendant du ministère de la culture.

<p>- « Régimes sociaux et de retraite » : regroupe les crédits des régimes sociaux relevant du ministère des transports et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (SNCF, RATP, marins, mines, SEITA, imprimerie nationale et divers).</p> <p>- Compte d'affectation spéciale « Soutien aux médias » : rassemble le financement de l'audiovisuel public, la modernisation de la presse et le soutien à l'expression radiophonique locale.</p>
--

Certaines politiques transversales dont les crédits étaient de faible ampleur ou trop dispersés n'ont pu être directement retracées dans la structuration budgétaire. Elles seront néanmoins gérées de manière coordonnée par un chef de file grâce à la définition d'objectifs convergents qui figureront sur les programmes partenaires de la politique transversale. Un **document de politique transversale** identifiera les objectifs concourant à une politique transversale, et, lorsque cela est possible et ne fait pas obstacle à la fongibilité des crédits des programmes, leurs moyens associés. Ce document de politique transversale sera transmis au Parlement. Les politiques transversales identifiées à ce stade sont : la sécurité civile, l'outre-mer, la sécurité routière, l'action extérieure de l'État, l'aide publique au développement, la ville et l'enseignement supérieur.

C'est dans cette perspective qu'a été conçue la nouvelle architecture du budget de l'État. Elle s'est attachée à identifier les politiques publiques et non à trouver un cadre de gestion adapté aux organisations administratives actuelles. Les orientations retenues sont très structurantes et pourront dans certains cas induire une évolution de l'organisation au sein des ministères.

#### b) Le programme est le cadre de responsabilité et de mise en œuvre des politiques publiques

Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Il relève d'un seul ministre et permettra de piloter la gestion des administrations en vue de l'atteinte des résultats identifiés pour chaque politique. Les programmes rassemblent tous les moyens d'une politique et comprennent notamment les personnels qui l'exécutent.

Ce principe de gestion suppose de ne pas répartir analytiquement les personnels entre les programmes, ce qui rendrait impossible une gestion efficace des ressources humaines du fait d'un double rattachement et limiterait les marges de manœuvre des responsables de programme. Cette précaution permet en outre de respecter l'autorisation budgétaire votée et de garantir la sincérité du budget. Les dépenses de personnel affectées à un programme correspondront effectivement à des personnels œuvrant pour le programme et ne résulteront pas d'un calcul de répartition dont la fiabilité et le réalisme pourraient être mis en doute.

Les fonctions support, au service de plusieurs programmes d'un ministère, ont été rassemblées en un programme de « soutien aux politiques du ministère ». Ces programmes, en nombre limité, accueillent exclusivement les fonctions d'état-major et de gestion communes à plusieurs programmes.

Les services polyvalents, au sein desquels les personnels sont amenés à travailler sur différentes politiques du ministère, sans pouvoir être répartis dans les programmes de politique, ont été rassemblés dans des programmes de « gestion de politiques ».

La redéfinition du budget a permis d'opérer un toilettage dans l'affectation de certains crédits. Les crédits ont été regroupés en fonction des politiques auxquelles ils contribuaient. Ainsi, les crédits relatifs à l'aide alimentaire internationale, anciennement au budget de l'agriculture, ont été rattachés au budget du ministère des affaires étrangères, tandis que les crédits de recherche attribués à des organismes internationaux, précédemment au budget du ministère des affaires étrangères, sont passés au budget de la recherche. De même, les exonérations de charges sociales relatives à la politique de la ville ou de l'outre-mer ont été rattachées respectivement aux missions « ville et logement » et « outre-mer ». Les crédits du budget des charges communes ont également été répartis dans les programmes des ministères gestionnaires.



Les comptes d'affectation spéciale, qui ne répondaient plus aux critères de la loi organique (lien entre recette et dépense) sont intégrés dans les programmes. C'est ainsi que plusieurs fonds (FNDS, FNE, ...) et certains budgets annexes (Légion d'honneur, BAPSA, ordre de la Libération) ont été supprimés.

Enfin, afin de clarifier la tutelle des établissements publics, les crédits affectés à ceux-ci ont été regroupés au sein du ou des programmes auxquels leur action se rattache. Les crédits d'Eumetsat sont par exemple désormais rattachés au programme météorologie (mission transport). Le Commissariat à l'énergie atomique et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ne recevront leurs subventions plus que de deux ministères.

c) Les actions identifient au sein du programme les crédits ayant une même finalité

Les actions sont précisées à titre indicatif. Les crédits affectés n'ont pas un caractère limitatif. L'action contribue à préciser les services rendus et les finalités de politiques publiques.

Une présentation matricielle des crédits sera effectuée, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

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

## 2. L'action de l'État sera pilotée par la performance

La LOLF a pour ambition d'orienter la gestion de l'État vers les résultats. C'est pourquoi, lors du vote des moyens affectés à une politique publique, le Parlement sera éclairé par les **objectifs** de performance fixés à chaque programme, ainsi que par les **indicateurs** permettant d'en mesurer la réalisation.

Seuls les objectifs de nature socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de gestion répondent aux attentes du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable. Ils permettent le contrôle de l'action administrative, au niveau de ses résultats et de ses produits. Leur définition suppose que soit dans un premier temps précisée la **stratégie** retenue pour le programme. Les objectifs seront la traduction concrète et mesurable de ses priorités. Ceux-ci devront être compréhensibles, directement imputables aux activités du programme et mesurables. Les objectifs annuels pourront dès lors être définis dans une perspective pluriannuelle de progrès, par l'identification d'une cible.

### Les trois catégories des objectifs de performance présentés dans les projets et rapports annuels de performance

- Objectifs d'efficacité socio-économique : ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé au programme « santé publique » serait : « réduire la pratique du tabagisme ».
- Objectifs de qualité de service : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire. Ainsi, un objectif de qualité de service associé au programme « justice judiciaire » serait : « réduire le délai de réponse judiciaire ».
- Objectifs d'efficience : ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits. Un objectif d'efficience associé à un programme de soutien serait ainsi de maximiser le rapport activité sur coût de l'activité. Un objectif d'efficacité de gestion associé au programme « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » pourrait être « réduire le coût de prélèvement de l'impôt ».

Les indicateurs associés aux objectifs devront être pertinents et avoir un lien logique fort avec ceux-ci. Ils devront se rapporter à un élément substantiel de l'action menée et devront permettre d'apprécier l'amélioration de la situation, tout en mesurant effectivement les performances de l'administration. Ils devront en outre être fiables, vérifiables et auditables, produits à un coût raisonnable, disponibles à intervalles réguliers afin que les administrations puissent en tirer rapidement des conclusions. Un indicateur doit en effet permettre des comparaisons, dans le temps et entre acteurs. Pour ce faire, il est nécessaire que son élaboration ne soit pas perturbée par des changements d'organisation ou de périmètre intempestifs. Le *mémento sur les objectifs et indicateurs de performance*, diffusé en décembre 2003, expose les principes opérationnels du pilotage par la performance.

Les objectifs et indicateurs de performance seront portés à la connaissance du Parlement au travers du **projet annuel de performance** pour chaque programme, lors de l'examen de la loi de finances initiale. Un compte rendu des résultats obtenus sera fait à l'occasion de l'examen de la loi de finances de règlement, dans les **rapports annuels de performance**.

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs pouvant être présentés dans un projet annuel de performance est limité pour des raisons de lisibilité et pour éviter la dispersion des efforts et des moyens. En effet, les objectifs traduisent des priorités de l'action publique. Aussi, il convient dans l'idéal de ne pas excéder 5 objectifs par programme, assortis d'un ou deux indicateurs par objectif, nombre à moduler en fonction de la dimension et diversité du programme. Le panel d'objectifs retenu devra à la fois être représentatif des priorités identifiées et traduire les trois dimensions de la performance de manière équilibrée.

Le choix de ces objectifs et indicateurs de performance est un choix de nature politique, fortement marqué par la stratégie retenue. Les considérations opérationnelles, liées à la production des indicateurs (mise en place de systèmes d'information) et à leur utilisation au quotidien (refonte des pratiques et dispositifs de pilotage) imposent d'anticiper la définition des objectifs et indicateurs. C'est pourquoi, afin d'associer le Parlement à la définition des principes de leur élaboration, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a proposé aux commissions des finances des deux assemblées, à la Cour des comptes et au Comité interministériel d'audit des programmes l'élaboration d'un *guide sur la démarche de performance*. Ce guide, à paraître fin juin, devrait être largement diffusé auprès des administrations, des corps de contrôle et des agents.

Les travaux de définition des objectifs et indicateurs de performance vont s'organiser en deux temps. Une première phase de discussion, organisée par la *circulaire du 25 mars 2004*, a été engagée entre les ministères et le ministère du budget et de la réforme

budgétaire pour identifier, sélectionner les objectifs et indicateurs. L'objectif est de présenter au Parlement, fin septembre, un document par mission qui préfigurerait les projets annuels de performance. Le Parlement sera alors invité à faire part au Gouvernement de son avis, à l'occasion du débat budgétaire.

Une seconde phase de discussion sera alors engagée avec les ministères en début d'année 2005, afin que les choix d'objectifs et d'indicateurs soient communiqués au Parlement, comme le prévoit la loi, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire de juin 2005, préalablement à leur présentation dans les projets annuels de performance du PLF 2006.

Les objectifs et indicateurs de performance serviront au pilotage des administrations. À chaque niveau de responsabilité clairement identifié, des objectifs devront être fixés et leur réalisation fera l'objet d'un suivi. Ces objectifs devront être adaptés au périmètre et à la nature des responsabilités de chacun, leur atteinte devant contribuer au résultat global du programme.

### 3. Un audit indépendant des programmes est gage de la qualité de leur conception

Installé par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire le 1<sup>er</sup> octobre 2002, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) s'est attaché tout d'abord à élaborer les outils destinés à servir de cadre aux audits des projets de programmes ministériels, concrétisés en premier lieu par un *guide méthodologique d'audit*.

Après validation de son contenu à partir de l'audit test d'un projet de programme – à l'époque unique- du ministère des sports, réalisé au printemps 2003, ce guide a été diffusé à l'ensemble des ministères, ainsi qu'au Parlement et à la Cour des comptes.

Indépendamment des audits que la Cour des comptes a conduit pour éclairer le Parlement, le CIAP a entrepris un premier cycle d'audits s'étendant de septembre 2003 à juillet 2004. Il comporte 13 audits de projets de programmes (voir tableau en annexe). Pour le contenu de ce cycle d'audits, le choix a été fait de sélectionner un projet de programme par ministère, de manière à permettre à chaque ministère de disposer d'un rapport et d'un avis du CIAP susceptibles de les aider à préparer les documents de préfiguration qu'il leur est demandé de joindre en annexe au PLF 2005.

En vertu de la *circulaire du 4 juillet 2003* du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, les avis du CIAP sur les projets de programmes sont prononcés au terme d'une procédure contradictoire, sur la base des rapports d'audit et des arguments présentés en réponse au contenu de ceux-ci par les ministères concernés.

Mi-juin 2004, 11 avis étaient rendus par le CIAP, trois rapports d'audit étaient en phase d'examen contradictoire et les trois derniers audits du cycle étaient en cours de réalisation. Le CIAP publiera au terme de ce premier cycle d'audits, et par la suite à l'issue de chaque nouveau cycle, un rapport d'activités dans lequel il présentera les constats et enseignements généraux tirés de l'ensemble des audits réalisés.

### 4. Les modalités du débat budgétaire rénové vont être précisées

#### a) Les crédits seront présentés dès le PLF 2005 selon les principes de la LOLF

Le nouveau budget sera plus lisible. Il sera en outre accompagné d'une documentation budgétaire bien plus complète et pertinente au regard des choix stratégiques sur lesquels le Parlement sera amené à se prononcer. Comme le montre l'exemple ci-après du budget de la Justice, nous allons passer d'une présentation listant les crédits par titre à une présentation par programme, mettant en évidence les politiques, leurs objectifs et les volumes budgétaires qui y sont consacrés.

**Avant : 30 chapitres,  
131 articles**

**Après : 6 programmes  
33 actions indicatives**



Les documents budgétaires vont être amenés à évoluer, comme indiqué ci-après.

**Les documents budgétaires relatifs à la loi de finances initiale selon l'ordonnance de 1959 et ceux selon la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.**

<b>Documents annexés au PLF selon l'ordonnance de 1959</b>	<b>Documents annexés au PLF selon la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001</b>
<p>Une annexe bleue par section budgétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- répartition des crédits par sections ministérielles, chapitres et articles</li> <li>- distinction des services votés et mesures nouvelles</li> <li>- présentation des crédits afférents aux suppressions et transformations d'emplois</li> <li>- présentation du calendrier des autorisations de programme</li> <li>- répartition des crédits par agrégats et présentation de l'activité des services</li> </ul>	<p>Une annexe bleue, établie par mission :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Récapitulation des programmes</li> <li>- Pour chaque programme :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement juridique des crédits par titre et catégorie</li> <li>• Présentation des crédits, y compris les fonds de concours, par action et par titre</li> <li>• Évaluation des dépenses fiscales</li> <li>• Présentation du programme et des actions</li> <li>• Présentation des objectifs et des indicateurs de résultats</li> <li>• Justification des crédits au premier euro, comprenant la répartition des emplois</li> <li>• Échéanciers des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement</li> <li>• Présentation des opérateurs du programme</li> <li>• Présentation des coûts du programme et des actions</li> </ul> </li> </ul>
<p>Les annexes jaunes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- présentation des dépenses associées à des politiques ou à des catégories particulières de dépenses, dans plusieurs ministères</li> <li>- commentaires sur la mise en œuvre des politiques</li> </ul> <p>La liste des annexes jaunes figure en loi de finances</p>	<p>Les annexes jaunes sont maintenues, selon les principes de l'ordonnance de 1959. Leur liste pourra être révisée au vu de la nouvelle architecture budgétaire. Elles peuvent être complétées ou remplacées, le cas échéant par les documents de politiques transversales, pour des politiques précisément identifiées.</p>
<p>Les annexes vertes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- répartition des crédits par chapitres, articles, paragraphes résultant des décrets de répartition ministériels</li> <li>- Explication de leur utilisation</li> </ul>	<p>Les annexes vertes pourraient mentionner les crédits votés par le Parlement. Le niveau de détail à prévoir reste à déterminer.</p>

Le Gouvernement présentera en annexe du projet de loi de finances pour 2005, les crédits du budget général selon les principes de la loi organique. Cette présentation indicative sera déposée en même temps que le projet de loi de finances, c'est-à-dire selon la nouvelle nomenclature matricielle. Les crédits seront répartis d'une part en missions, programmes et actions et, d'autre part, en titres et catégories.

La livraison de ce document nécessite l'organisation d'une procédure ad hoc. Un outil informatique a été élaboré par la direction du Budget pour permettre aux ministères de répartir leurs crédits sur l'axe par destination, puis sur l'axe par nature. Par ailleurs, en raison de son volume et pour faciliter l'utilisation par le Parlement de cette table de passage, celle-ci sera transmise sous forme dématérialisée aux commissions des finances des assemblées.

Le niveau de finesse de l'outil de passage correspondra à la nomenclature de prévision des annexes budgétaires actuelles. La répartition s'effectuera en deux temps, tout d'abord sur la base des crédits de la loi de finances initiale pour 2004, puis dès que les arbitrages seront rendus, sur la base du projet de loi de finances 2005.

Ce document de présentation indicative des crédits du PLF 2005 selon les principes de la LOLF permettra au Parlement de visualiser concrètement la nouvelle architecture du budget de l'État et lui permettra de prendre le recul nécessaire pour apprécier le projet de loi de finances 2006 qui sera présenté selon les seuls principes de la LOLF.

D'autre part, la maquette de projet annuel de performance a été transmise aux commissions de finances des assemblées parlementaires pour avis.

#### b) La procédure budgétaire ainsi que le débat budgétaire changeront de nature

Un élément nouveau dans l'appréciation de la dépense est introduit dans les projets annuels de performance. Il s'agit de la **justification au premier euro** des crédits. Cette justification des crédits servira dans le cadre de la discussion budgétaire à comprendre les fondements et le contenu de la dépense et sera un élément d'appréciation pour le Parlement de la pertinence de la demande budgétaire. Il s'agit en effet de rapprocher les crédits de leurs déterminants physiques, par un coût unitaire par exemple, et d'explicitier l'emploi prévisionnel des crédits et des personnels. La nouveauté de cette justification au premier euro tient au fait qu'elle portera sur l'intégralité des crédits des futurs programmes et qu'elle s'appliquera pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiements. Tous les ministères ont été invités à justifier au premier euro, à titre expérimental, une partie de leurs crédits dans le cadre de l'élaboration du PLF 2005.

Le débat d'orientation budgétaire sera complété au printemps 2005 par la communication de la liste des missions, programmes, objectifs et indicateurs envisagés pour le projet de loi de finances pour 2006. Cette information permettra aux parlementaires d'indiquer les orientations qui leurs paraissent prioritaires et celles sur lesquelles pourront notamment porter les économies nécessaires.

La procédure d'élaboration des projets de loi de finances est en cours de réexamen pour la partie qui relève du Gouvernement. La prochaine procédure, qui sera la première à s'effectuer selon les principes de la LOLF, devra utiliser les nouveaux outils du dialogue budgétaire.

Ceci implique d'insérer dans la procédure des modalités de définition des objectifs et des indicateurs de performance avec des valeurs cibles. Il oblige également à articuler la nouvelle nomenclature matricielle par destination (mission-programme-action) et par nature (titre et catégorie), les plafonds d'équivalents temps plein ministériels et le calibrage des crédits budgétaires en double enveloppe (autorisation d'engagement et crédits de paiement). Enfin, la suppression des services votés et des mesures nouvelles conduit à justifier dès la phase administrative les demandes de crédits au premier euro.

La nouvelle procédure devra aussi permettre de respecter les délais organiques de dépôt des documents budgétaires.

Ceci nécessite de mettre en place une procédure plus sécurisée pour permettre d'élaborer, de négocier, d'arbitrer, de fabriquer et de déposer dans les temps des documents dont le volume et la richesse vont considérablement augmenter. Cet enrichissement des documents budgétaires à destination du Parlement, visible dans les maquettes des futures annexes au PLF, suggère par ailleurs d'engager une réflexion sur un allègement des questionnaires parlementaires dont le poids s'expliquait notamment par l'absence de certaines informations qui figureront désormais dans ces documents.

Les modalités du dialogue budgétaire vont également être renouvelées car la procédure devra prendre en compte l'émergence d'un nouvel acteur budgétaire, le responsable de programme qui s'engagera sur des objectifs et des valeurs cibles et gèrera des programmes fongibles. Le directeur des affaires financières de chaque ministère qui restera le pivot de la négociation et de l'exécution budgétaires jouera un rôle renforcé en raison de l'accroissement des enjeux portés par le budget.

Enfin, la procédure budgétaire devra prendre en compte le rééquilibrage souhaité par le législateur organique qui vise à donner davantage d'importance à la loi de règlement et aux rapports annuels de performance en contrepartie de la globalisation des crédits. La préparation des rapports annuels de performance (RAP) et l'examen de l'exécution du budget précédent devrait en être un moment important de l'élaboration du projet de loi de finances suivant. Ces rapports seront établis, avant le 1<sup>er</sup> juin, avec la même structure d'information que les projets discutés lors de la loi de finances initiale.

La nouvelle procédure budgétaire devrait être présentée aux ministères à l'été 2004, afin que ceux-ci puissent dès la préparation du budget 2006 adapter en interne leurs propres dispositifs de budgétisation.

## **B. Le nouveau cadre de budgétisation des crédits et des emplois**

### **1. Les nouvelles modalités de gestion des crédits au sein des programmes consacrent la responsabilisation des gestionnaires**

L'autorisation du Parlement va préciser le cadre budgétaire de 158 programmes et non plus des 850 chapitres budgétaires. Les budgets sont globalisés et les crédits pourront être redéployés entre titres et actions au sein des programmes, dans le respect du plafond des crédits du programme et de celui des dépenses de personnel.

La loi organique introduit de véritables libertés de gestion qui ne vont pas sans une responsabilisation accrue des gestionnaires. La désignation d'un responsable par programme en concrétise le principe. Le responsable de programme disposera d'un budget dont les souplesses de gestion lui permettront d'adapter au mieux l'action aux besoins et aux objectifs poursuivis. Il devra rendre compte de son administration. La note relative *aux responsables de programme de septembre 2003* en précise les modalités.

La loi organique introduit une autre nouveauté qu'est la gestion des engagements de l'État. Celle-ci est réalisée en distinguant les autorisations d'engagement des crédits de paiement et en affectant, à chacun, un plafond. Cette distinction permet notamment le suivi de projets pluriannuels grâce à l'ouverture annuelle d'autorisation d'engagement à hauteur des crédits nécessaires à la réalisation de travaux ou d'interventions, et l'attribution au plus juste des montants en crédits de paiement, en fonction de la réalisation prévisionnelle des travaux ou des interventions. Les modalités de gestion des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sont relatées dans la *note d'orientation d'avril 2003*.

## 2. La rénovation des modalités de gestion de la masse salariale et des emplois ouvre de nouvelles perspectives pour la gestion des ressources humaines

Auparavant, la gestion des ressources humaines se faisait au travers de la politique d'emploi, définie annuellement par les emplois budgétaires affectés aux ministères, détaillés par grade, et par la politique salariale, encadrée par les mesures prévues dans les documents budgétaires.

La loi organique relative aux lois de finances modifie le cadre d'autorisation budgétaire en la matière pour offrir au gestionnaire de nouvelles marges de manœuvre dans la définition et la conduite d'une politique de ressources humaines. En effet, un **plafond de masse salariale par programme** sera identifié par un titre qui lui est spécialement dédié (titre II), et un **plafond d'emplois** en équivalent temps plein sera défini par ministère. Les plafonds d'emplois sont ministériels et seront **déclinés, à titre indicatif**, dans les projets annuels de performance, **par programme et par catégorie**. Les catégories peuvent être des métiers, des corps, des types de contrats. Au sein de cette enveloppe de masse salariale et d'emplois, les gestionnaires pourront, par exemple, redéfinir les postes à pourvoir en fonction de l'activité du service et choisir les compétences attendues des agents recrutés, dans le respect des règles statutaires et d'une cohérence d'ensemble garantie par les directions des ressources humaines.

### Le périmètre des dépenses de personnel (titre II)

Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité,
- les cotisations et contributions sociales,
- les prestations sociales et les allocations diverses.

### Le périmètre de définition du plafond d'emploi

Les agents de l'État, titulaires, non-titulaires, occasionnels, saisonniers ou vacataires, en activité, participeront au décompte proportionnellement au temps de travail pour lesquels ils percevront une rémunération principale, sans tenir compte des sursuppléments éventuellement attachées à certaines situations particulières (quotité de temps partiel à 90 et 80%, CPA, mi-temps thérapeutique...).

### Les catégories d'emplois budgétaires

Compte tenu des modalités actuelles de gestion des agents et de l'organisation des systèmes d'information, il a été proposé, pour 2006, de constituer des catégories d'emplois correspondant à des regroupements de corps et de grades. Ces catégories seront ministérielles, de façon à laisser aux gestionnaires la liberté nécessaire correspondant à la gestion des ressources humaines propre à chaque ministère. Elles devront être articulées avec la budgétisation des crédits.

Après avoir défini ces nouveaux concepts et les principes retenus pour identifier leur périmètre, il est nécessaire de reconstituer l'information, c'est-à-dire d'affecter de manière précise les personnels aux programmes, d'adapter les systèmes d'information pour être en mesure de budgéter et de suivre les dépenses de personnel par programme et action, mais également de comptabiliser les personnels en équivalent temps plein et par catégorie.

Le travail entrepris à l'occasion de la définition de la nouvelle architecture du budget de l'État a permis un premier travail d'identification de la masse salariale par programme et action des dépenses de personnel, sur la base des emplois budgétaires 2003 et en affectant les charges de pensions au prorata des effectifs. Ce travail doit à présent être affiné pour l'exercice 2004 et 2005 en rattachant de manière exacte les personnels aux programmes. Il se prolongera par des interventions dans les systèmes informatiques de gestion de la paye.

Un **outil de comptage des emplois** est en cours d'installation dans les ministères. Opérationnel depuis mi-mars 2004, les gestionnaires des ministères seront formés à son utilisation d'ici juin 2004. Cet outil permet d'identifier les effectifs, appréciés en équivalents temps plein annuels, rémunérés selon la procédure de paye sans ordonnancement préalable. Les autres emplois (personnel militaire et personnel sous contrat local, à

l'étranger notamment) viendront compléter le système de comptage automatique pour la fin 2004.

La **méthode de budgétisation** des dépenses de personnel fait l'objet de travaux partagés avec les ministères, de façon à l'adapter au périmètre des dépenses de personnel et à la notion de programme.

Enfin, par *circulaire du 13 avril 2004 relative à la détermination des catégories d'emplois par ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, il a été demandé aux ministères de préciser les **catégories d'emplois** qu'ils comptent retenir et de mentionner à titre indicatif le nombre d'emplois par catégorie et par programme. Les applications de gestion de la paye devront ensuite être adaptées et complétées de manière à pouvoir extraire automatiquement les données relatives à ces éléments.

### **C. La nouvelle comptabilité au service de la transparence des comptes publics**

La comptabilité actuelle de l'État fut élaborée pour répondre au besoin de suivi du budget et de la trésorerie de l'État. Elle est hétérogène, car elle adopte une logique de comptabilité de caisse pour les opérations budgétaires, tandis que certaines opérations notamment dans le domaine des recettes et les opérations de trésoreries (la dette en particulier) sont comptabilisées selon les principes d'une comptabilité d'exercice. La loi organique a prévu que « *la comptabilité générale de l'État soit fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations* », comme c'est le cas pour les entreprises. La loi organique a également prévu que l'État se conforme aux principes appliqués par les entreprises, sauf si les spécificités de son action justifient une dérogation ou une adaptation de ces règles.

Même si des progrès ont été réalisés ces dernières années, l'État ne dispose pas d'une vision exhaustive de ses comptes au format de la comptabilité d'entreprise. Or, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 exige que « *les comptes de l'État soient réguliers, sincères et qu'ils donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

La nouvelle comptabilité a pour ambition de permettre de retracer les comptes selon trois dimensions : une dimension comptable par l'enregistrement des droits et des obligations, une dimension budgétaire par la comptabilisation des engagements et paiements, enfin une dimension d'analyse des coûts.

#### **1. Les normes comptables sont arrêtées**

Pour élaborer une nouvelle comptabilité générale, un travail préalable de définition de **normes comptables** a été nécessaire. Il a consisté en une réflexion centrée sur l'application des principes applicables aux entreprises. Les normes comptables vont au-delà du simple plan de comptes, dans la mesure où elles explicitent les principes retenus pour la comptabilisation et l'évaluation des éléments présentés au sein des états financiers. La publication du *recueil des normes comptables* est une avancée importante. Ces normes vont servir de référentiel à partir duquel la Cour des comptes va **certifier les comptes de l'État**, comme le prévoit la loi organique.

Le recueil des normes comptables couvre l'intégralité du champ de la comptabilité de l'État. Ainsi, lorsqu'il n'y a pas de spécificités publiques, les normes reprennent celles de la comptabilité d'entreprise. C'est le cas pour la dette, les opérations de trésorerie, les charges et les produits, notamment. Pour des situations propres à l'État et inexistantes en entreprise, tel que le produit de l'impôt, les transferts, des normes spécifiques ont été créées. Enfin, lorsque les règles de la comptabilité d'entreprise ne sont pas adaptées aux besoins de l'État ou non-applicables, celles-ci sont modifiées. C'est le cas de la norme relative aux immobilisations corporelles, notamment l'immobilier banalisé (bureaux), pour lequel une solution originale d'évaluation à la valeur de marché a été retenue pour permettre une gestion dynamique par les services. Le Gouvernement a également retenu



le principe d'inscription des engagements de retraites pour les fonctionnaires en engagements hors bilan.

#### Les 13 normes comptables

- Les états financiers
- Les charges
- Les produits régaliens
- Les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers
- Les immobilisations incorporelles
- Les immobilisations corporelles
- Les immobilisations financières
- Les stocks
- Les créances de l'actif circulant
- Les composantes de la trésorerie
- Les dettes financières et les instruments financiers à terme
- Les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs
- Les engagements à mentionner dans l'annexe

Les règlements du Comité de la réglementation comptable, les avis du Conseil national de la comptabilité, les normes comptables internationales IAS/IFRS (qui devront être adoptées par les entreprises européennes cotées à partir de 2005), ainsi que les principes de la comptabilité nationale ont constitué le référentiel de base de la réflexion. Les travaux en cours relatifs aux normes de comptabilité applicables aux États, de l'IFAC, ont également été utilisés.

Le recueil des normes précise la forme et la structure des états financiers qui seront présentés annuellement. Ils se composent d'un bilan sous la forme d'un tableau de la situation nette, d'un compte de résultat présenté en trois parties : le tableau des charges nettes, le tableau des produits régaliens, le tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice, d'un tableau des flux de trésorerie, et d'une annexe.

L'élaboration des normes comptables résulte des travaux menés sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avec l'ensemble des acteurs compétents en matière de comptabilité. Le **Comité des normes de comptabilité publique**, présidé par Michel Prada et composé de représentants de l'administration et de la Cour des comptes, du président du Conseil national de la comptabilité, de professionnels de la comptabilité privée et de personnalités qualifiées, a formulé des avis sur les projets de normes qui lui ont été soumis. Il a ainsi approuvé par consensus l'intégralité des 13 normes, le 9 janvier 2004. Le **Conseil national de la comptabilité** a été saisi pour se prononcer sur la conformité de ces normes aux principes généraux de la comptabilité et a rendu un *avis positif le 6 avril 2004*. Il a invité l'État à définir une norme de consolidation des comptes de l'État, à réexaminer le traitement comptable relatif aux engagements de retraite, fin 2005. Les normes ont été arrêtées par les ministres des finances et du budget (*arrêté du 21 mai 2004*).

Un Comité d'interprétation est constitué, par *arrêté du 21 mai 2004*, pour préciser la doctrine sur des cas opérationnels pour lesquels subsisteraient des difficultés. Placé auprès du ministre chargé du budget, il pourra également proposer une évolution des normes au Comité des normes.

## 2. La nouvelle comptabilité se dessine

Les normes comptables vont être déclinées en une **nomenclature budgétaire et comptable** qui précisera les dépenses et recettes, par nature. Un plan de compte interministériel sera ensuite proposé pour être adapté par les différents ministères afin de retracer leur besoin d'information. Un premier travail d'élaboration d'une nomenclature par nature et de recensement des besoins de cinq ministères (défense, éducation nationale,

emploi, équipement et justice) s'est achevé en janvier 2004. Le plan de compte a été ensuite soumis à six autres ministères (services du Premier ministre, culture, santé, agriculture, économie, finances et industrie, intérieur) pour examen. La circulaire du 4 juin 2004 présente le **mémento d'imputation budgétaire et comptable**, véritable guide d'utilisation du nouveau plan de compte. Le **plan comptable de l'État** est sur le point d'être finalisé.

Parallèlement, des **fiches techniques** seront élaborées, d'ici fin juillet 2004, à partir des normes comptables. Ces fiches contiendront des précisions sur les comptes à utiliser, sur les définitions et sur les états de restitution. Elles expliciteront notamment les règles et principes fondateurs des normes, les schémas usuels de comptabilisation et les particularités comptables. Elles serviront ensuite de support à la rédaction du plan de comptes, des futures **instructions comptables** et des **guides de procédures comptables**. En outre, ces fiches permettront de préciser les schémas d'écriture comptable nécessaire à la définition des modalités de traitement de l'information dans les systèmes d'information et à l'élaboration des nouveaux processus de gestion impliquant le comptable, l'ordonnateur et le gestionnaire.

### 3. Le bilan d'ouverture est en cours d'élaboration

Afin de mieux apprécier le coût des actions publiques, mais aussi de répondre à la demande du Parlement de disposer d'un état financier précis de la situation patrimoniale de l'État en loi de règlement, dans son **bilan d'ouverture**, un vaste chantier d'identification des actifs (immobilisations corporelles et incorporelles et stocks) de l'État est mené. Il consiste, d'une part en la définition des principes relatifs à l'affectation ou non des biens au patrimoine de l'État, d'autre part en un travail très opérationnel d'identification précise de ceux-ci et de valorisation.

Un premier travail a été entrepris courant 2003, sur le parc immobilier. Après une phase d'expérimentation menée dans six départements, qui a permis de préciser la méthode d'identification et d'évaluation des biens, leur recensement et leur valorisation ont été généralisés à tout le territoire par *circulaire du 4 mars 2004, relative à l'évaluation du parc immobilier*.

Un **seuil de comptabilisation** des immobilisations a été arrêté pour les immobilisations corporelles à 10 000 euros, avec un seuil dérogatoire pour les dépenses militaires et assimilées et à 1 million d'euros pour les projets informatiques produits en interne. Il permet de limiter le périmètre des actifs à considérer.

D'ici l'automne 2004, le périmètre des actifs sera défini dans les ministères, en étroite collaboration avec les directeurs des affaires financières et les départements comptables ministériels, ainsi que les modalités d'organisation des travaux opérationnels de recensement et valorisation. Le dernier trimestre 2004 et l'année 2005 seront alors consacrés à la réalisation des opérations d'inventaire. Il s'agira de rassembler et fiabiliser les informations nécessaires à l'élaboration du bilan d'ouverture.

Les immobilisations incorporelles, l'identification des risques et les actifs ministériels (équipements militaires, infrastructures routières, œuvres d'art,...) feront, dans le même temps, l'objet d'une comptabilisation.

Parallèlement, un état des lieux a été réalisé début 2004 sur les modes de gestion comptable actuellement en vigueur, des stocks et autres immobilisations corporelles (hors parc immobilier, équipements militaires et œuvres d'art) tant au niveau central que déconcentré. Cet état des lieux a permis de préciser les règles de gestion applicables et les contraintes de mise en œuvre, notamment en terme de système d'information. Ceci pose les bases d'une gestion optimisée des immobilisations, notamment pour ce qui concerne les stocks, le parc immobilier et le parc de véhicules.

## II. Le nouveau cadre de gestion de l'administration

La réforme budgétaire conduit à repenser intégralement les dispositifs de gestion. Il s'agit d'identifier les entités fonctionnelles chargées de l'exécution, de leur affecter des objectifs en lien avec leur activité et de définir leurs moyens par l'attribution d'un budget spécifique au sein duquel le responsable aura une certaine liberté de gestion.

Le nouveau cadre de gestion opérationnel a été structuré autour de l'identification de responsables opérationnels (dits **responsables de budgets opérationnels**) à qui sont confiés l'exécution d'un ou plusieurs **budgets opérationnels de programme (BOP)**. Le responsable opérationnel est en lien direct avec le responsable de programme pour l'élaboration de ces budgets, leur suivi et le compte-rendu de leur exécution, à l'occasion du **dialogue de gestion**. Les responsables de BOP devront s'engager vis-à-vis du responsable de programme sur l'atteinte d'objectifs mesurables, propres à chaque BOP, contribuant à ceux du programme concerné.

### A. Les nouveaux dispositifs de gestion interne conciliant efficacité et responsabilité

L'organisation de la gestion interne des politiques publiques en cohérence avec celle des programmes nécessite la déclinaison du pilotage stratégique au niveau des services déconcentrés ou en centrale, à savoir l'identification d'un budget, d'objectifs et indicateurs de performance et l'attribution de la responsabilité de gestion.

Pour mettre en œuvre les programmes au sein de l'administration, le concept de « **budget opérationnel de programme** » a été défini, à la suite de travaux interministériels menés fin 2003. Les BOP sont de véritables budgets tant au niveau central que déconcentré, où ils constituent en plus un support à la déconcentration. Leur élaboration se fait dans le cadre d'un **dialogue de gestion** structuré, permettant au responsable de programme de piloter la mise en œuvre opérationnelle de celui-ci.

#### 1. Le budget opérationnel de programme (BOP) devient le cadre de gestion de chaque programme et le levier du pilotage par la performance de l'administration

Les budgets opérationnels de programme (BOP) constitueront chacun une segmentation d'un programme déclinant, sur un périmètre d'activité ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les actions et les objectifs et les indicateurs du programme auxquels ils se rattacheront. Chaque budget opérationnel de programme sera donc rattaché à un programme et un seul. La responsabilité de son élaboration et de sa mise en œuvre sera confiée à un responsable identifié, désigné par le responsable de programme.

Cette programmation sera associée à une **déclinaison des objectifs et des indicateurs du programme**, des objectifs complémentaires pouvant être retenus pour tenir compte des particularités du périmètre ou de la zone territoriale concernée. Les moyens financiers associés à cette programmation seront détaillés dans un **budget prévisionnel** et la mise en œuvre effective par les responsables autorisés à engager les moyens financiers du BOP sera décrite dans un **schéma d'organisation de l'exécution financière**.

Pour la mise en œuvre concrète des actions ou des opérations programmées au sein d'un BOP, son responsable pourra en confier la réalisation à des **unités opérationnelles**, c'est-à-dire à des services de l'État au niveau central ou déconcentré.

## Modalités de définition du périmètre de BOP et de ses modalités de gestion

Le responsable de BOP pourra être situé :

- soit dans un service de l'administration centrale du ministère concerné, s'il s'agit notamment de gérer une activité confiée à des services centraux,
- soit dans un des services déconcentrés du ministère concerné ; toutefois, l'ensemble des moyens gérés par plusieurs services, en fonction d'un zonage territorial pertinent à déterminer par chacun des ministères, pourra être regroupé sur un seul service (par exemple régional).

En tant qu'acteur budgétaire, le responsable de BOP proposera une programmation des moyens en personnels, en fonctionnement, ainsi que par dispositif d'intervention ou par opération d'investissement sur le périmètre ou le territoire qui lui est attribué. A titre d'illustration dans le cadre d'un BOP de niveau régional, son responsable pourra confier l'exécution, aux directions départementales concernées, de telle ou telle opération relevant de leur niveau avec les moyens correspondants.

Un même acteur pourra être responsable de plusieurs BOP s'il est chargé de mettre en œuvre plusieurs programmes. Chacun d'eux sera élaboré, géré et suivi de manière séparée, les BOP n'étant pas fongibles entre eux. En revanche, le responsable de programme pourra, quant à lui, redéployer entre les BOP d'un même programme en cours de gestion.

## La déclinaison des objectifs et indicateurs de performance du programme au sein du BOP

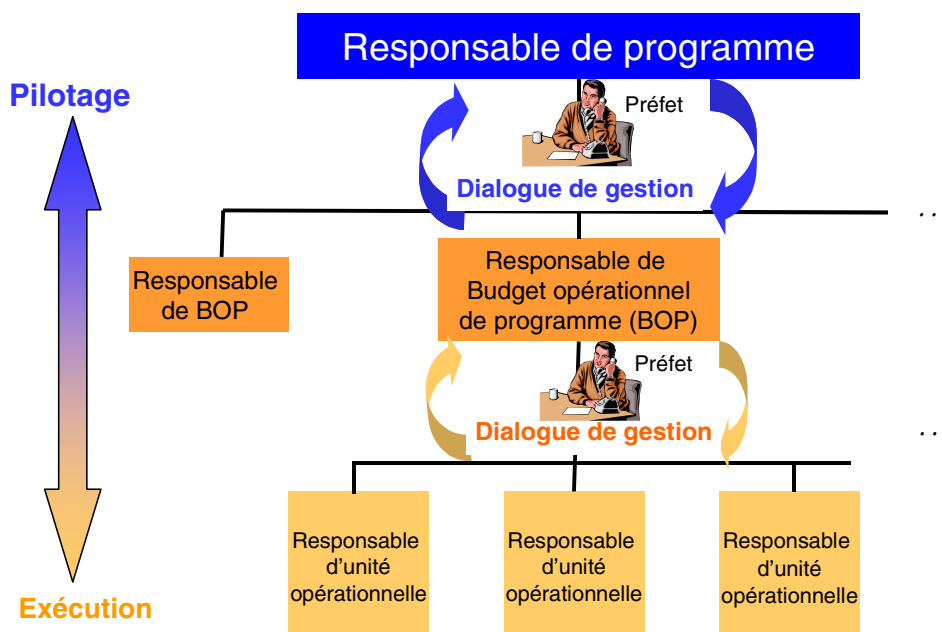
Pour pouvoir être atteints, les objectifs de performance nationaux doivent orienter le pilotage de l'action des services et opérateurs disposant des moyens inscrits au programme.

La déclinaison des objectifs nationaux en objectifs opérationnels exprimés en des réalités sur lesquelles les services auxquels ils s'adressent ont possibilité d'agir peut se faire :

- en reprenant les objectifs de performance et leurs indicateurs de mesure mais en adaptant les valeurs cibles aux champs de l'action publique ou aux territoires géographiques sur lesquels les services concernés ont compétence,
- en traduisant les objectifs de performance en objectifs intermédiaires (d'activité, de production de biens ou services, de moyens, de processus) qui ont un lien de causalité avec l'objectif de performance poursuivi. Les valeurs cibles peuvent là encore être adaptées aux champs de compétence ou aux territoires des services.

## 2. Le dialogue de gestion structure les choix et les responsabilités de gestion

Le dialogue de gestion se déroule à deux niveaux, d'une part entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel de programme et d'autre part entre le responsable de budget opérationnel et ses unités opérationnelles et les autres acteurs concernés, tout particulièrement les préfets. Il permet la confrontation, à l'occasion d'échanges itératifs, entre les objectifs du programme et les moyens disponibles, les besoins et les modes d'exécution retenus par les services en charge de sa mise en œuvre.



Le dialogue de gestion se structure autour de quatre temps forts, en lien avec le calendrier de la procédure budgétaire, qui vise à l'élaboration du budget et du projet annuel de performance, au suivi de l'exécution et au rapport annuel de performance du programme.

#### Les quatre étapes du dialogue de gestion

- La définition et communication du **cadre général de gestion opérationnelle**, par le responsable de programme

Le responsable du programme, en tant que garant de l'exécution de ce dernier, informe les responsables des BOP rattachés à ce programme, du cadre général dans lequel s'inscriront leurs plans d'actions (objectifs et indicateurs, enveloppe de crédits envisagée).

- L'élaboration d'un **projet de BOP**, par le responsable de BOP

Une fois ce cadrage général défini par le responsable de programme, le responsable de BOP organisera l'élaboration du projet de ce dernier avec l'ensemble de ses unités opérationnelles, en proposant une programmation des opérations ou actions à laquelle seront associés des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles et le budget prévisionnel correspondant.

Le responsable de BOP, après consolidation des propositions émanant des unités opérationnelles, examinera le projet global avec l'ensemble des acteurs, en garantissant l'adéquation des objectifs et de la programmation retenue pour le BOP avec le cadrage général arrêté par le responsable du programme. Pour les missions placées sous son autorité, le préfet concerné est saisi du projet et émet un avis. Il s'assure notamment de la prise en compte par les services déconcentrés des objectifs nationaux, ainsi que de la cohérence, au plan local, de l'action des différentes administrations.

- **L'approbation du BOP**, par le responsable de programme et la **mise à disposition des crédits**

L'approbation du projet de BOP, à la suite du dialogue de gestion et de sa transmission par le préfet, relèvera du responsable de programme et portera sur l'ensemble des éléments du BOP. Son approbation vaudra notification du BOP dans toutes ses dimensions et l'enveloppe financière correspondante sera mise en réserve par le responsable du programme sur la dotation du programme.

- **Le compte-rendu de gestion opérationnelle**, par le responsable de budget opérationnel

Le responsable de BOP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution à l'atteinte des résultats du programme, sous le couvert du préfet, garant de la mesure des résultats. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performance, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de budget opérationnel d'exposer sa stratégie d'action et faire valoir ses besoins à venir au responsable de programme.

Le préfet est le garant d'une approche transversale de la programmation et de la gestion des crédits pour ce qui relève de son autorité. Afin de prendre en compte les priorités territoriales, le préfet devient un acteur clé du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Le *décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements* confirme le rôle du préfet d'ordonnateur secondaire unique des dépenses civiles des services déconcentrés et il précise les modalités d'intervention du préfet en amont et en aval du dialogue de gestion. Le préfet émet un avis sur le projet de BOP avant que celui-ci soit transmis au responsable de programme. Il s'assure de la mise en place d'une logique de performance dans les services placés sous son autorité par la prise en compte des objectifs fixés au programme dans les BOP et de la mesure des résultats obtenus.

Le contrôle de gestion au sein des ministères apportera au responsable de programme un éclairage sur les résultats obtenus notamment par la comparaison des choix de gestion des différents responsables de BOP.

### 3. Les nouvelles modalités de gestion au niveau central ou déconcentré permettront une gestion plus efficace

Afin d'assouplir les contraintes de gestion opérationnelle liée à la structuration budgétaire dans des cas très précis de collaboration interministérielle ou interservices, ont été développés les dispositifs suivants :

#### ➤ **Le programme d'interventions territoriales de l'État (Pite)**

Un programme spécifique aux interventions territoriales de l'État a été créé pour réunir des crédits issus de différents ministères, destinés à la réalisation de projets territorialisés et d'intérêt national, qui nécessitent une coordination interministérielle forte et une fongibilité des crédits. L'intérêt de cette mise en commun de crédits dont la gestion sera confiée au ministère de l'intérieur et, opérationnellement aux préfets de région, réside dans le fait de leur fongibilité interministérielle. Les actions composant le **programme d'interventions territoriales de l'État (Pite)** pourront être proposées par le préfet de région, après consultation du comité de l'administration régionale. Les crédits relatifs à ces actions ne figurant plus sur les programmes de politiques, elles ne devront concerner que des projets limités dans le temps. Enfin, le Pite devra être composé d'un nombre restreint d'actions territorialisées pour rester un « ensemble cohérent d'actions ».

#### ➤ **Le mandat de gestion**

Le mandat de gestion, qui fait l'objet d'un projet de décret, est un nouvel outil qui vise à développer les démarches de coopération et de mutualisation entre les services de l'État afin d'optimiser la gestion de leurs moyens.

Pour un objet et une enveloppe déterminés par convention, le responsable d'un service pourra confier à un autre service la réalisation, pour son compte, de prestations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Le mandat de gestion ne portera que sur des actes matériels de gestion courante. Il pourra concerner des domaines comme la gestion de personnels, d'achats, de procédures ou de crédits.

#### Exemples de cas de figure d'utilisation du mandat de gestion

Les mandats de gestion pourront être mis en œuvre au sein d'un même ministère entre programmes différents, au niveau central ou déconcentré.

Par exemple, un responsable de programme ou de BOP pourra, par mandat de gestion, confier à un service en charge des télécommunications la gestion de son réseau. En cumulant les besoins des différents services, le service central pourra en effet contracter plus avantageusement avec les prestataires et donc faire bénéficier les services des économies réalisées.

Les mandats de gestion pourront également être mis en œuvre entre programmes de ministères différents.

Par exemple, le ministère de l'écologie pourra, par mandat de gestion, confier au ministère de l'équipement la gestion de la rémunération de ses personnels. Le ministère de l'écologie gardera la maîtrise de sa politique d'emploi, dans la mesure où les crédits seront affectés aux programmes sous sa responsabilité, mais il « délèguera » la gestion administrative.

#### ➤ **Les délégations interservices (DIS)**

Les délégations interservices permettent d'assurer de meilleures conditions de conduite des politiques interministérielles de l'État au niveau local et de renforcer, sous la responsabilité d'un gestionnaire unique, la coopération entre les services déconcentrés.

La création d'une délégation interservice relève de l'initiative du préfet qui en désigne le responsable et fixe les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition ainsi que les modalités d'évaluation de son action. Le délégué peut être désigné en qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour gérer les crédits des ministères qui participent à la mise en œuvre de la politique interministérielle dans le cadre de la délégation interservice.

## **B. Les nouvelles modalités de gestion des crédits et des emplois dans les ministères**

### **1. Les modalités du contrôle financier sont modernisées**

La gestion des crédits et des emplois va être rendue plus souple qu'antérieurement du fait de la fongibilité accordée. En revanche, le gestionnaire devra définir en amont sa stratégie de gestion et procéder à un suivi prévisionnel de ses dépenses, afin de ne pas dépasser ses plafonds de dépenses et d'emplois et atteindre ses objectifs. Il aura moins à appliquer des règles poste de dépense par poste de dépense qu'à définir un cadre de conduite et s'y tenir.

La rénovation du contrôle financier en cours de réalisation s'inscrit bien dans ce cadre.

Au-delà de son implication dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 14 de la LOLF relatives aux modalités de régulation budgétaire, le nouveau **contrôle financier** devrait essentiellement avoir pour objet de **participer à la maîtrise de l'exécution des lois de finances** par le contrôle de la soutenabilité budgétaire des documents prévisionnels de gestion, des propositions de fongibilité asymétrique et des projets d'actes d'engagement les plus importants.

### **2. Les modalités de gestion interne des ressources humaines sont appelées à évoluer**

La prévision des gestionnaires reposera sur un scénario de gestion des emplois (arrivées, départs) et d'évolution salariale (augmentations salariales, avancements, promotions ...), donc sur une prévision infra-annuelle. Ce scénario de gestion devra être confronté périodiquement à son exécution, tant en ce qui concerne la consommation des emplois que celle des crédits.

Dès lors que des écarts risquant de conduire à un dépassement apparaîtront, il conviendra de revoir le scénario de gestion initial de façon à respecter en fin de gestion tant le plafond d'emplois annuel que la consommation des crédits qui sont intimement liés.

### **3. Le pilotage des opérateurs de l'État sera repensé**

Les opérateurs de l'État seront rattachés au programme auquel ils contribuent. Dans la mesure où leur action participe à l'atteinte des objectifs du programme, ils se verront assigner des objectifs et indicateurs de performance en relation avec leur activité spécifique et la stratégie du programme. Ils bénéficieront de la fongibilité des crédits à l'intérieur des enveloppes de subventions pour charge de service public qui leur seront données. Ils seront également soumis à un plafond d'emplois en équivalents temps plein. Ils devront rendre des comptes à l'État sur l'utilisation de ces crédits et sur leur performance. Les relations existant entre l'État et ses opérateurs devront donc être revues en ce sens. Il s'agit d'adapter aux principes de la LOLF le dispositif de pilotage des opérateurs par l'État.

Le projet annuel de performance et le rapport annuel de performance feront état de la contribution des opérateurs aux programmes, en consolidant les coûts et les emplois et en rendant compte de leur contribution à l'atteinte des objectifs du programme.

## **C. La nouvelle gestion comptable et financière**

La mise en œuvre de la loi organique et la réponse qui devra être apportée à ses principes directeurs que sont la transparence, l'efficacité, la responsabilité auront un impact majeur sur l'organisation budgétaire et comptable. Le gestionnaire de crédits pourra être placé au centre des processus d'exécution. Pleinement responsabilisé, il entretiendra un nouveau type de rapports avec le comptable et le contrôleur financier.

### **1. La nouvelle fonction comptable est définie**

Le *document fondateur de la fonction comptable* précise la nouvelle fonction comptable de l'État, le rôle du comptable public et la nouvelle organisation comptable de l'État.

La mise en œuvre par l'État d'une comptabilité d'exercice certifiée par la Cour des comptes, conjuguée avec la perspective de généralisation d'outils informatiques intégrés, va profondément modifier les modes d'intervention du comptable public. La comptabilité de caisse sera enrichie par la constatation du service fait et par l'enregistrement des écritures de fin d'exercice. Le comptable devra en outre comptabiliser les recettes et les dépenses par destination en plus de leur nature. L'enregistrement des flux d'investissement devra être complété par la mesure du patrimoine. Il reviendra également au comptable de constater la dépréciation des actifs et d'anticiper l'impact comptable des risques. Ces nouvelles opérations nécessitent une forte proximité du comptable avec le gestionnaire, qui deviendra un acteur à part entière dans la chaîne comptable.

Les nouvelles missions du comptable vont amener celui-ci à se positionner en responsable de la qualité comptable, bien au-delà donc de la simple passation des écritures et des contrôles qui jusque-là faisaient l'essentiel de son métier

## 2. La nouvelle organisation comptable se met en place

Afin de rendre effectif le rapprochement de l'ordonnateur et du comptable, la direction générale de la comptabilité publique a prévu la création de **départements comptables ministériels (DCM)**. Le DCM a pour mission d'être le garant de la qualité des comptes du ministère et de centraliser les opérations comptables constatées au niveau déconcentré, en plus de ses fonctions de comptable assignataire au niveau central. Afin de produire les **comptes ministériels**, il devra consolider l'ensemble des opérations comptables de son ministère, que celles-ci soient exécutées directement par ses services, au niveau central, ou par le réseau des trésoreries générales, au niveau déconcentré.

### Les attributions du DCM

- Il tient la comptabilité des opérations réalisées dans son ministère au niveau central ; à ce titre, il est comptable assignataire des dépenses et des recettes non fiscales de l'administration centrale du ministère et produit un compte de gestion.
- Il agrège les opérations du ministère tenues au niveau déconcentré par les pôles comptables des trésoreries générales et produit en fin de période les comptes du ministère.
- Il produit l'ensemble des informations comptables relatives aux programmes et aux actions associées de son ministère et garantit la sincérité des informations comptables relevant de ce dernier.
- Il contribue également à la production des restitutions obligatoires énumérées dans l'article 54-7 de la loi organique (balance générale des comptes, compte de résultat, bilan et ses annexes, évaluations des engagements hors bilan de l'État, rapport de présentation indiquant notamment les changements de méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice) et sur demande des partenaires (gestionnaire, ordonnateur, contrôleur de gestion).

Prenant acte du profond changement de métier et d'organisation engendré par la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité, la direction générale de la comptabilité publique a redéfini le contour du nouveau rôle du comptable public et la nouvelle organisation à mettre en place.

Le « compte général de l'État », annexé au projet de loi de règlement, sera réalisé par la fonction comptable de l'État, nouveau service créé au sein de la direction générale de la comptabilité publique.

Trois DCM ont été constitués (défense, ministère des affaires étrangères, intérieur) et un chargé de mission a été nommé dans tous les ministères afin d'organiser le département comptable et de mener à bien les travaux et les expérimentations comptables d'ici 2006.

Au niveau déconcentré, un « pôle comptable » va être constitué dans les trésoreries générales. Ce pôle d'expertise concentrera toutes les opérations comptables effectuées



par les différents services déconcentrés de l'État. Les trésoreries générales de région se verront confier certaines tâches d'animation régionale et de mutualisation d'expertise rare.

### 3. La rénovation des processus de gestion financière et comptable dans les ministères débute

Il convient, dans ce cadre, d'envisager une refonte des processus d'exécution de la dépense publique et des recettes afin de repositionner les acteurs (gestionnaires ministériels, contrôleurs financiers, comptables), d'identifier leurs rôles et leurs responsabilités et de mettre en œuvre les nouveaux dispositifs de la LOLF.

La direction de la réforme budgétaire a engagé, dès l'automne 2003, une analyse des grands processus de dépenses de fonctionnement, d'investissement, de personnel et d'intervention ainsi que les recettes étrangères à l'impôt et au domaine. L'inventaire de l'existant a été réalisé avec des praticiens ordonnateurs et gestionnaires des services centraux et déconcentrés de quatre ministères. Après une mise en commun des informations recueillies et une modélisation des processus, des axes d'amélioration et de simplification ont pu être identifiés.

Ces axes d'amélioration (rationalisation de l'ordonnancement et de la comptabilité fournisseur, déploiement de centres de services partagés) sont en cours d'évaluation auprès des ministères participant au chantier. Cette réflexion n'est pas exclusive des innovations que pourront proposer les ministères tenus de mettre en adéquation leur organisation interne avec la nouvelle architecture budgétaire et comptable.

La révision des processus conduit d'ores et déjà à envisager la modification du traitement de la facturation, par la création d'un service facturier au sein de certains ministères. Une expérimentation du service facturier est en cours au ministère de l'intérieur.

La poursuite de ce chantier consistera à promouvoir les axes d'amélioration auprès des ministères, à les assister dans la construction d'une organisation ministérielle optimisée et, le cas échéant, à mener des expérimentations, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. La refonte des processus ministériels doit également aboutir à optimiser les circuits d'information et à réaliser des gains de productivité.

**Un guide des procédures** décrira le cadre général dans lequel s'exécutent les opérations budgétaires et comptables. Ces procédures auront pour objectif d'assurer l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des informations financières. La qualité de ces procédures sera régulièrement évaluée par des audits.

### 4. L'évolution des systèmes d'information

La décision a été prise de ne pas donner suite au marché informatique Accord 2 pour des motifs d'intérêts généraux.

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire ont réaffirmé à cette occasion leur détermination à mettre en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006 la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), car ils y voient l'un des éléments déterminants de la réforme de l'État.

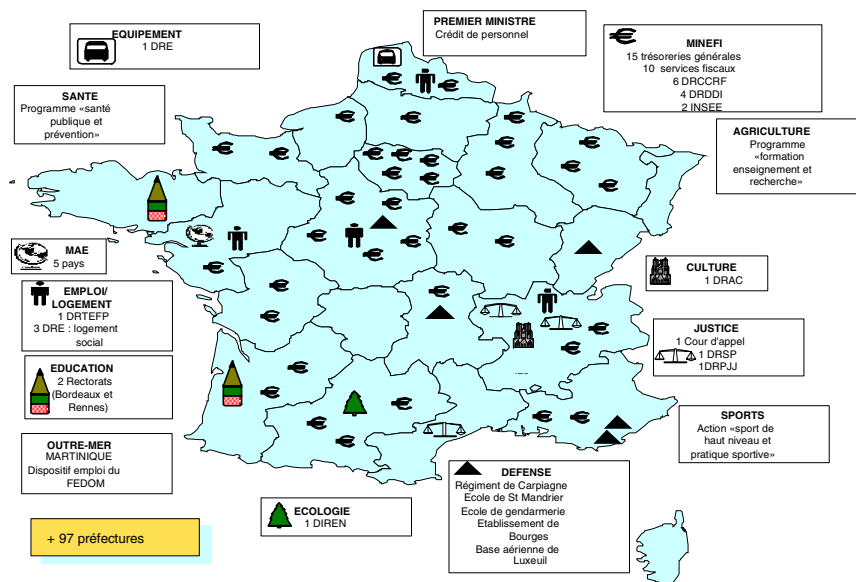
À cette fin, ils ont demandé que les dispositions soient prises pour lancer sans attendre, sur la base d'un dialogue compétitif, une nouvelle consultation qui permette de doter l'État du support informatique, financièrement adapté, indispensable à la modernisation de sa comptabilité et de la gestion de sa dépense.

Le déploiement du dispositif devra être réalisé par étapes et permettre, dans ce nouveau contexte, la mise en œuvre de l'essentiel de la LOLF dès 2006.

### III. La préfiguration de la réforme dans les ministères

#### A. Les expérimentations des nouveaux modes de gestion publique

Conformément aux engagements du Gouvernement, chaque ministère a lancé en 2004 au moins une expérimentation de gestion globalisée des moyens et de mise en œuvre du dispositif de fongibilité asymétrique (cf. annexe 7 et cartographie ci-contre). Parallèlement, neuf ministères<sup>1</sup> préfigurent une gestion par programme et/ou action d'un programme.



Outre le travail réalisé en administration centrale, la mise en œuvre de la réforme budgétaire est testée de manière très opérationnelle dans la gestion au quotidien des services déconcentrés concernés.

En 2005, les travaux de préfiguration de la LOLF vont s'intensifier. Les expérimentations de la gestion des budgets globalisés seront étendues. Tous les ministères expérimenteront au moins un programme sur tout ou partie du territoire avec les différents volets de la réforme (BOP, indicateurs, prévision et suivi de la masse salariale, plafond d'emploi, gestion des autorisations d'engagement). Tous les programmes devraient faire l'objet d'une expérimentation, de telle sorte que tout le territoire soit concerné par au moins une expérimentation ainsi que chaque réseau de service déconcentré.

Cette démarche expérimentale concerne pour l'essentiel, à ce stade, des services déconcentrés pour leurs dotations de personnels et de fonctionnement et pour certains crédits d'intervention.

Au nombre de cent cinquante, ces sites d'expérimentation de gestion globalisée des moyens représentent une enveloppe de près de 6 milliards d'euros et concernent en outre 125 000 agents. La globalisation des moyens, initiée en 2001 par le ministère de l'intérieur au profit de quelques préfectures, a été progressivement étendue, après son évaluation positive. 97 préfectures sont à ce jour concernées par ce nouveau mode de gestion globalisée des moyens.

De même, 38 services déconcentrés relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se sont également engagés dans la gestion globalisée, démarche adossée pour certains à des contrats pluriannuels de performance (trésoreries générales et directions départementales des services fiscaux).

<sup>1</sup> Travail, Équipement, Éducation nationale, Sports, Culture, Outre-mer, Agriculture, Écologie et Santé.

Dans le cadre de la loi de finances 2004, plusieurs ministères expérimentent une gestion par programme et/ou action. C'est ainsi par exemple que la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région Centre expérimente, depuis 2003, la gestion globalisée de quatorze dispositifs d'aide à l'emploi. De même, le ministère de l'outre-mer expérimente en Martinique la gestion globalisée des dispositifs consacrés à l'emploi et regroupe désormais ces crédits sur une seule ligne.

Les crédits concernés sont gérés non plus seulement par nature de dépense, comme le prévoit l'ordonnance de 1959, mais aussi selon la destination de celle-ci, conformément à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Les préfigurations des programmes ont été identifiées, dans la loi de finances, par un chapitre dont la nomenclature commence par 39, tandis que les actions l'ont été par des articles, ce qui permet de tester les nouveaux principes d'imputation et de gestion budgétaire et comptable par nature (titre) et par destination (actions).

## **B. Les premiers enseignements des expérimentations et leur impact sur les organisations**

### **1. Les services s'approprient les nouveaux modes de gestion, avec une meilleure connaissance et maîtrise de leurs dépenses**

La démarche de gestion globalisée des moyens dans le cadre des futurs budgets opérationnels de programme a conduit les services expérimentateurs à s'approprier l'ensemble de leurs moyens, et tout particulièrement leur masse salariale, qui restait jusqu'alors le plus souvent de la responsabilité première des administrations centrales.

Cette appropriation passe par une meilleure connaissance des crédits de personnels et des effectifs correspondants dans chaque BOP expérimental, avec la mise en place d'outils au niveau déconcentré (outils de décompte des équivalents temps pleins, suivi en coût réel, analyse des écarts entre prévision et exécution ...) et la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. L'un des principaux enjeux pour les services expérimentateurs a été de mieux encadrer à leur niveau les dépenses de masse salariale, en se mettant en capacité d'engager une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

D'une façon plus générale, ces nouvelles démarches de gestion globalisée des moyens ont permis un apprentissage remarquable pour les services expérimentateurs en ce qui concerne la prévision et la gestion de leurs budgets.

### **2. Une gestion optimisée permet de dégager de nouvelles marges de manœuvre**

Au-delà des premiers effets d'aubaine (dépenses non réalisées mécaniquement au sein de l'enveloppe globalisée des moyens), les expérimentateurs ont dégagé des marges de manœuvre en cours de gestion, susceptibles d'optimiser la réalisation des objectifs. Celles-ci sont de différentes natures.

Sous réserve de respecter les plafonds d'emplois et de la masse salariale allouée au BOP, les rectorats de Bordeaux et Rennes ont pu effectuer des arbitrages entre les qualifications d'emplois, les rémunérations et les déroulements de carrière tout en se conformant aux règles statutaires. D'autres expérimentateurs ont fait le choix de ne pas remplacer nombre pour nombre les départs à la retraite dans leurs services, utilisant les marges ainsi dégagées pour d'autres objets, notamment la modification de la structure des emplois, avec des recrutements d'agents plus qualifiés ou correspondant aux nouveaux métiers, tels que des contrôleurs de gestion publique. C'est ainsi par exemple que le rectorat de Bordeaux s'est doté de trois contrôleurs de gestion de niveau ingénieur d'étude. De même chaque préfecture, trésorerie générale ou direction des services fiscaux se dote d'un contrôle de gestion, en développant ou perfectionnant des outils de suivi et des tableaux de bord.

Enfin, plusieurs services expérimentateurs ont redéployé des financements pour réaliser des actions ou des opérations qu'ils avaient programmées mais qu'ils n'auraient pas pu réaliser au cours de l'exercice considéré faute de financement.

### 3. Le dialogue de gestion enrichit la relation entre administration centrale et déconcentrée et rénove le dialogue social local

La démarche de gestion globalisée des moyens et l'engagement sur des objectifs et des résultats attendus font évoluer la nature et le contenu du dialogue de gestion entre les services déconcentrés expérimentateurs et leurs administrations centrales respectives. Moins à sens unique, ce dialogue de gestion s'enrichit du volet de pilotage par la performance. La vision, désormais plus globale, des moyens et les nouvelles souplesses de gestion au sein des enveloppes allouées modifient les termes mêmes des échanges traditionnels entre les acteurs concernés.

Dans la plupart des services concernés, les expérimentations ont favorisé le dialogue social avec les organisations syndicales. Non seulement les projets de budgets globalisés ont été soumis aux comités techniques paritaires locaux, mais également le réemploi des marges de manœuvre dégagées en cours de gestion. À titre d'illustration, certaines de ces marges ont été réaffectées par la direction régionale de l'équipement du Nord-Pas-de-Calais à un financement d'actions de formation « métiers ». La direction des services fiscaux de Seine-Maritime ou la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en région Centre ont préféré réaliser des opérations d'amélioration des conditions d'accueil des usagers ou des conditions de travail des agents. Des responsables de services expérimentateurs ont également organisé un retour vers les agents de certaines marges de manœuvre salariales dégagées, sous forme de majoration de primes ou d'abondement des œuvres sociales.

### 4. La mise en œuvre de la réforme budgétaire invite à redéfinir les structures et les procédures dans le cadre d'une déconcentration accrue

La déclinaison opérationnelle, à titre expérimental, des futurs programmes a conduit les ministères et leurs directions à s'interroger, d'une part sur la nouvelle répartition des tâches entre le niveau central et le niveau déconcentré, d'autre part sur le niveau pertinent de déclinaison territoriale des budgets opérationnels de programme lorsque ceux-ci sont déconcentrés. Le niveau régional a été retenu par plusieurs expérimentateurs, soit en confortant ainsi des organisations existantes (direction régionale des affaires culturelles Rhône-Alpes, direction interrégionale des services pénitentiaires des régions Auvergne et Rhône-Alpes, direction régionale de l'environnement de la région Midi-Pyrénées,...), soit en regroupant au niveau régional la gestion globalisée des moyens au profit, par exemple, des directions régionales de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, des directions régionales des affaires sanitaires et sociales pour certains crédits du futur programme « Prévention sanitaire ». Le niveau régional semble en outre pertinent pour gérer au niveau déconcentré les ressources humaines.

Si le pilotage régional se trouve ainsi le plus souvent affirmé (direction régionale de l'équipement de la région Nord-Pas-de-Calais, rectorats de Bordeaux et de Rennes,...), le niveau déconcentré départemental est également mobilisé : les inspections départementales d'académie de la région Aquitaine et de la région Bretagne disposent de la gestion des moyens (crédits et effectifs) relevant du programme enseignement scolaire du premier degré ainsi que des crédits d'enseignement (hors personnels), c'est-à-dire les crédits pédagogiques et des heures supplémentaires. De même, dans le cadre du projet Parme<sup>2</sup>, la direction régionale de l'équipement du Nord-Pas-de-Calais a conduit son expérimentation par un pilotage collégial, associant les chefs de services territoriaux déconcentrés.

---

<sup>2</sup> Projet d'allocation des ressources de l'équipement

Enfin, le BOP constitue pour la plupart des ministères un support d'une déconcentration accrue, non seulement des crédits mais également des actes de gestion et de pilotage de la performance.

En outre, les bureaux en charge du budget et de la gestion des services déconcentrés voient leur rôle s'étoffer. Par exemple, le bureau en charge du budget au sein du rectorat de Bordeaux a notamment pour mission l'élaboration du budget académique, avec un rôle de synthèse et de centralisation régionale de la comptabilité des dépenses engagées et d'évaluation de l'impact des mesures budgétaires.

#### Témoignage d'expérimentateurs de la réforme budgétaire en 2004 (Rectorats de Rennes et de Bordeaux)

« Comme tout changement en profondeur, l'expérimentation des principes de la LOLF questionne les décideurs et les services sur leurs pratiques de gestion et les circuits de décision. Le passage d'une logique de moyen à une logique de résultat renvoie chacun à la définition de sa mission et à la juste mesure des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et obtenir les résultats attendus. Cela redonne un sens parfois oublié aux actes de gestion. L'absence de cloisonnement entre les lignes de délégation de crédits ou d'emplois offre des marges de manœuvre nouvelles en académie. La responsabilité est renforcée, mais elle est aussi gratifiée.

Personne n'avait jusque là une vision complète des moyens alloués à l'académie. L'élaboration du budget prévisionnel a donc été l'occasion de recenser tous les moyens affectés à l'académie, mais aussi de définir les priorités, de faire des arbitrages et de négocier avec les services ministériels. Auparavant, notre action n'était pensée qu'en terme de besoins ponctuels, non coordonnés et vraisemblablement non exhaustifs. Il nous a fallu reconstituer le bilan des crédits engagés et consommés par toutes les unités de gestion, ce qui ne s'est pas fait sans difficulté et l'évaluation des restes à payer. Cette démarche a mis en évidence les insuffisances en matière de gestion financière, en particulier la quasi-absence de comptabilité des engagements.

Un travail conséquent a dû également être entrepris pour mieux exploiter certaines données du fichier de paye, mettre à jour et fiabiliser les bases de données afin d'avoir des outils de gestion administrative, qui permettent de prévoir, suivre et contrôler. Au-delà de l'habituel suivi de l'utilisation des emplois délégués, il a été nécessaire d'intégrer la notion de coût réel, dans le même temps que les correspondances entre fonctions des personnels et actions devaient être clarifiées. Cela a conduit les services gestionnaires à une nouvelle perception de leur rôle. Faut-il remplacer tel départ à la retraite ? quelle balance coût/avantage de telle dépense pour le service ? On s'oriente alors vers une gestion plus raisonnée, plus réfléchie.

Il reste encore du travail avant que la réforme budgétaire soit complètement intégrée dans nos modes de gestion. Bien que nous ayons repensé l'organisation du rectorat autour des missions des services en référence aux programmes et actions du budget de l'État, et fait émerger la fonction budgétaire, il nous reste encore à travailler sur la définition d'une vision prospective, à la recherche d'une plus grande cohérence entre les objectifs académiques et nationaux, ainsi qu'à une meilleure correspondance entre la définition des actions qui s'avère parfois trop théorique et les réalités fonctionnelles. Nous pourrions alors disposer d'une présentation globale de la réforme budgétaire aux acteurs et partenaires qui favorisera leur adhésion au projet. »

### **C. Le soutien et la promotion des expérimentations**

L'implication croissante des services déconcentrés dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire est accompagnée par l'institution d'un **comité d'animation et de suivi de la réforme budgétaire au niveau territorial**, présidé par le préfet de région, avec un appui technique des services du trésorier-payeur général de région. Ce comité aura pour rôle de veiller à la bonne information des services déconcentrés, de mutualiser les bonnes pratiques et de suivre l'état d'avancement des travaux, dont le pilotage général relève par ailleurs de l'administration centrale des différents ministères. Il réunira le trésorier-payeur général de région, les chefs de services régionaux, ainsi que les préfets et les trésoriers-payeurs généraux des départements. Ce comité régional d'animation et de suivi s'appuiera sur un comité opérationnel, animé par le trésorier-payeur général de région.

Par ailleurs, la direction de la réforme budgétaire effectue un travail de proximité, en participant à des journées d'information régionale. Elle propose un soutien opérationnel à la mise en œuvre de la réforme budgétaire, notamment par l'animation d'une foire aux questions, l'aide à la rédaction des protocoles cadres d'expérimentation, la diffusion de documents méthodologiques et des témoignages des expérimentateurs.

## IV. La conduite et l'animation de la réforme budgétaire

Le ministre du budget et de la réforme budgétaire mène la réforme dans une approche partenariale avec le Parlement et la Cour des comptes en les associant aux décisions. En outre, il a souhaité recueillir l'avis du **Conseil pour la nouvelle constitution financière**, auquel participent des représentants du Parlement et trois chefs d'entreprise. La réunion du 1<sup>er</sup> juillet 2003 a permis de faire un point sur l'avancée opérationnelle des travaux de mise en œuvre et celle du 20 janvier 2004 a été l'occasion de la présentation de la proposition de nouvelle architecture budgétaire.

La Cour des comptes a été régulièrement informée des sujets présentés, notamment à l'occasion du **comité de liaison**, qui s'est réuni la dernière fois, le 13 février 2004.

### A. Le pilotage interministériel de la réforme assure l'impulsion et le suivi des travaux

La direction de la réforme budgétaire (DRB) est en charge de l'animation de la réforme au niveau interministériel. À ce titre, elle préside la réunion mensuelle qui rassemble avec la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique, la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'ensemble des directeurs des affaires financières ainsi que les chefs de projet pour débattre des nouveaux dispositifs conçus, présenter les outils et le calendrier opérationnel de leur mise en œuvre.

La direction de la réforme budgétaire, la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique ont planifié leurs travaux de manière conjointe. C'est au comité stratégique des directeurs qu'elles assurent la cohérence des différents chantiers qu'elles pilotent et qu'elles prennent les décisions d'organisation nécessaires.

L'avancée de la mise en œuvre de la réforme budgétaire a également fait l'objet d'une **planification des travaux interministériels**, qui est régulièrement actualisée. La planification des travaux est réalisée et suivie avec l'appui des cabinets de consulting BCG et CM International dans le cadre de leur assistance à maîtrise d'ouvrage à la direction de la réforme budgétaire.

À partir du calendrier de la réforme, le chef de projet de chaque ministère a défini son **calendrier ministériel de mise en œuvre de la réforme budgétaire**. Celui-ci tient compte des spécificités du ministère tout en étant cohérent avec les objectifs de mise en œuvre mentionnés par la DRB. Un suivi régulier de l'avancée des travaux dans les ministères est organisé. Ces rendez-vous permettent en outre aux ministères de faire part de leurs éventuelles difficultés, mais également de repérer les bonnes pratiques et de les mutualiser.

### B. L'accompagnement du changement passe par un effort soutenu en matière de communication et de formation

Une telle réforme ne saurait réussir sans un véritable effort de communication et de formation. La direction de la réforme budgétaire assure la communication interministérielle relative à la réforme budgétaire. Elle diffuse régulièrement **une lettre d'information**, a réalisé une plaquette sur la mise en œuvre de la réforme budgétaire, anime le **site internet** [www.moderfie.finances.gouv.fr](http://www.moderfie.finances.gouv.fr) et dispose d'une ligne directe, ainsi qu'un espace notamment dédié à la réforme budgétaire sur le **site extranet** [www.vitamin.gouv.fr](http://www.vitamin.gouv.fr) accessible par les ministères qui comprend une **foire aux questions**. On recense à ce stade plus de 7500 connexions par mois sur le site internet et 3500 connexions par mois sur l'extranet. Elle a également réalisé **un film** de présentation de la réforme budgétaire au travers du témoignage d'expérimentateurs, à l'attention des services déconcentrés. La

DRB se fait assister, pour ses opérations de communication, par le service de la communication du ministère et par un cabinet de conseil.

La DRB a organisé un **colloque**, le 9 mars, s'adressant à tous les gestionnaires et responsables administratifs, pour marquer le franchissement d'une première étape - la présentation de la nouvelle architecture du budget de l'État et les nouvelles normes comptables. Le colloque réunissant 500 cadres de l'administration centrale et déconcentrée a permis de mobiliser les administrations sur les prochaines échéances et les travaux à mener par les ministères. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a fait part des attentes de l'Assemblée nationale. Ce fut également l'occasion de faire intervenir des futurs responsables de programmes et des expérimentateurs, afin que ceux-ci témoignent de réflexion ou d'expérience relative à la gestion des programmes ou à la mise en œuvre dans les services déconcentrés.

Dans un premier temps, la communication est complétée par un dispositif de **sensibilisation aux enjeux de la réforme**, mis en place en collaboration avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). Il s'appuie sur un réseau de plus de 620 « ambassadeurs », régulièrement tenus informés des évolutions des travaux. Les ambassadeurs sont chargés de la diffusion de l'information dans leur ministère.

Aujourd'hui ces actions prennent un caractère plus opérationnel, puisqu'il s'agit pour les agents de concevoir les nouveaux modes de gestion qui les concernent ou de les appliquer dans le cadre d'expérimentations. Par ailleurs, 2005 sera une année de préfiguration des dispositifs de gestion et de l'élaboration des budgets 2006 au format LOLF, aussi, les agents devront être formés à leur nouveau métier ou à l'évolution de celui-ci.

Déjà des actions de formation sont en cours dans le cadre de la mise en place de la comptabilité d'exercice, notamment pour la valorisation du parc immobilier, ainsi que sur le décompte des emplois. Plus généralement, une politique de formation a été définie autour de quatre grands thèmes : la conduite du changement et le pilotage, la performance et la gestion orientée vers les résultats, la chaîne de la dépense et de la recette ainsi que les dépenses de personnel. Elle s'adresse à l'ensemble des publics concernés, des responsables de programme et responsables de BOP, aux gestionnaires, comptables et budgétaires chargés du suivi des budgets. Chaque ministère travaille actuellement à la finalisation de son **plan de formation**.

La DRB anime et coordonne la conception et la mise en œuvre des plans de communication et de formation ministériels, relatifs à la réforme budgétaire, par la réunion régulière des responsables formation et communication des ministères. Elle suit l'efficacité de ces actions par un **baromètre IPSOS**, enquête réalisée deux fois par an, auprès de 6000 personnes (800 personnes ont répondu au dernier sondage d'octobre 2003). Ce baromètre permet de suivre l'efficacité des actions de communication et de mener les actions correctrices en tant que de besoin. Suite à l'analyse de celui-ci, il a par exemple été décidé d'accentuer la communication sur les expérimentations, afin de mieux convaincre les agents des apports de la réforme.

En octobre 2003, 64% des personnes ayant répondu s'estimaient bien informées. Dans les services déconcentrés, ce pourcentage a augmenté de 10% depuis avril 2003, passant de 55% à 65%. Les grands principes sont connus pour 86% d'entre elles et le calendrier de la réforme pour 63%. 81% estiment que les enjeux sont clairs. Ce pourcentage est d'autant plus élevé que les personnes sont directement impliquées dans le processus de réforme. Il varie de 46% pour les plus éloignées à 89% pour les plus proches, à savoir les expérimentateurs.

Les personnes hostiles à la réforme représentent 9% des personnes ayant répondu. Elles estiment que la réforme budgétaire aura un impact négatif et que sa mise en place sera difficile. **56% sont favorables à la réforme** car elles estiment qu'elle aura des effets bénéfiques et que sa mise en œuvre sera possible dans les délais impartis. Plus les

personnes sont proches d'opérations de mise en œuvre et plus elles sont favorables à la réforme.

### **C. La réforme budgétaire est un des leviers de la réforme de l'État**

L'évolution de la gestion des ressources humaines doit accompagner la mise en œuvre des principes de la réforme budgétaire, à savoir offrir aux gestionnaires les conditions d'un pilotage efficace de ses ressources humaines, responsabiliser les agents à la performance de leur service et à l'efficacité de leur action.

Il s'agira notamment de faire évoluer les catégories d'emplois vers une logique fonctionnelle, plus cohérente avec une logique de gestion des emplois, des compétences et des activités ; de déconcentrer la gestion des ressources humaines afin de donner une plus grande souplesse de gestion aux responsables de budgets opérationnels de programmes ; de prendre en compte dans le système de rémunération des efforts réalisés en faveur de l'atteinte des objectifs, de mettre en place des systèmes d'information permettant d'automatiser et de suivre les actes de gestion.

En outre, la réforme budgétaire va dans certains cas induire une évolution des organisations, rendue nécessaire par le nouveau cadre de responsabilité lié aux programmes et budgets opérationnels de programme, mais également par les choix d'orientation stratégique des programmes.

C'est pourquoi la réforme budgétaire est un des chantiers de la réforme de l'État, qui comprend également la décentralisation, la promotion d'une administration au service des usagers et la rénovation de la gestion des ressources humaines. Les travaux de la réforme budgétaire sont coordonnés avec ceux du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État (délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et direction générale de l'administration et de la fonction publique).



## **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 »**

- 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 paiement, avril 2003
- Note d'orientation sur le traitement des opérateurs de l'État, 11 avril 2003
- Les principes de couverture des différentes natures de dépenses par les autorisations d'engagement, 5 mars 2003
- Note d'orientation sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, 4 avril 2003
- Note d'orientation sur la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité : coordination et conduite des politiques interministérielles
- Les responsables de programmes, 24 septembre 2003
- Dossier de la conférence de presse du 21 janvier 2004 : présentation de la nouvelle architecture de l'État
- Circulaire relative à la préparation du document de présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la loi organique relative aux lois de finances (article 66-I de la loi organique relative aux lois de finances) du 25 mars 2004
- Circulaire du 4 juin 2004 relative à la présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la LOLF (art. 66-1)

### **« Les modalités d'évaluation de ces politiques et actions publiques, ainsi que les indicateurs associés »**

- Répartition de la dépense par action et analyse des coûts, 4 juillet 2003
- Note d'orientation sur la justification au premier euro, 19 décembre 2003
- Mémento sur les objectifs et les indicateurs de performance, 19 décembre 2003
- Analyse du coût des actions, 19 janvier 2004
- Circulaire relative à la préparation du document de présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la loi organique relative aux lois de finances (article 66-I de la loi organique relative aux lois de finances), du 25 mars 2004

### **« 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

- Note d'orientation relative à la définition des cadres de l'autorisation et de la description des dépenses de personnel dans les lois de finances, 30 septembre 2003
- Champs et modalités de computation des plafonds ministériels d'emplois autorisés, 6 juin 2003
- Périmètre et nomenclature du titre des dépenses de personnel, 6 juin 2003
- Nomenclature d'emplois et description des emplois par catégorie de lois de finances, 6 juin 2003
- Note d'orientation relative à la budgétisation des dépenses de personnel, 6 juin 2003
- Circulaire relative à la détermination des catégories d'emplois par ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, du 13 avril 2004

**« 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
- Document de travail sur les budgets opérationnels de programme : règle de gestion budgétaire, 4 juillet 2003
- Circulaire du 18 février 2004 relative au dispositif d'animation et de suivi des chantiers Modernisation au niveau territorial
- Décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements
- Circulaire du 7 juin 2004 relative au dispositif d'animation et de suivi des chantiers Modernisation au niveau territorial

**« 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.
- Point d'avancement des travaux sur la nomenclature budgétaro-comptable, 4 juillet 2003

- Le référentiel comptable et la fonction comptable de l'État, document fondateur, septembre 2003
- Recueil des normes comptable de l'État, 21 janvier 2004
- Circulaire du 4 mars 2004 adressée aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux sur la mise en œuvre de la LOLF relative à l'évaluation du parc immobilier
- Avis du Conseil national de la comptabilité n° 2004-07 du 6 avril 2004 relatif aux normes comptables de l'État

## **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 ne 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
- Décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements
- Arrêté du 21 mai 2004 portant adoption des règles relatives à la comptabilité générale de l'État
- Arrêté du 21 mai 2004 portant création d'un Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique
- Arrêté du 21 mai 2004 portant désignation de personnalités qualifiées au Comité d'interprétation 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
- Circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2003 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 – Élaboration des missions et des nouveaux contenus des budgets ministériels
- Circulaire du 13 janvier 2004 relative à la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances – Relations entre l'État et ses opérateurs
- Circulaire du 4 mars 2004 adressée aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux sur la mise en œuvre de la LOLF relative à l'évaluation du parc immobilier
- Circulaire du 25 mars 2004 sur la préparation du document de présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la loi organique relative aux lois de finances (article 66-I de la loi organique relative aux lois de finances)
- Circulaire du 13 avril 2004 relative à la détermination des catégories d'emplois par ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

- Circulaire du 4 juin 2004 relative à la présentation des crédits du PLF 2005 selon les principes de la LOLF (art. 66-1)
- Circulaire du 7 juin 2004 relative au dispositif d'animation et de suivi des chantiers Modernisation au niveau territorial

### **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, version actualisée de décembre 2003
- Circulaire ministérielle du 4 juillet 2003 relative aux missions et modalités de fonctionnement du CIAP

## **ANNEXE 4 : discours du ministre**

**Intervention de M. Nicolas Sarkozy,  
ministre d' État, ministre de l' économie, des finances et de l' industrie**

**Université de printemps des finances publiques - Paris - 27 avril 2004**

---

Mesdames, Messieurs,

Comment mener la réforme de la gestion des finances de l'État ? La loi organique relative aux lois de finances, la « LOLF » apporte beaucoup de réponses à cette question.

Cette loi, qui aura bientôt trois ans, est le fruit d'un travail considérable. Ce travail doit continuer pour mettre en œuvre la réforme, et s'accélérer pour être au rendez-vous du budget de 2006.

Je ne vais pas vous décrire la LOLF, que vous connaissez bien. Je veux vous dire comment nous allons l'appliquer. Et avant de vous expliquer ce « comment », je propose que nous nous reposions la question : pourquoi cette réforme, pourquoi donc changer si profondément les choses ? Ce n'est qu'en étant clairs sur les objectifs que nous obtiendrons des résultats. Comme en toutes choses, le « comment » dépend du « pourquoi ».

À l'origine de la LOLF, nous savons tous qu'il y a le Parlement. La « LOLF » est au départ une réforme institutionnelle, elle vient d'une initiative parlementaire, ce qui n'est pas un hasard. Alain Lambert et Didier Migaud en sont les coauteurs. La gauche et la droite ont été d'accord pour les suivre et avancer dans un chantier difficile. Ce consensus doit être salué. Il doit se poursuivre car l'intérêt général est en jeu.

Pourquoi cette quasi-unanimité ? Cela s'explique par la volonté du Parlement de jouer son rôle, qui est celui de consentir à l'impôt et aux dépenses. Pour cela, il fallait changer les règles du jeu. Convenons que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, texte remarquable pour sa précision, était parfaitement adaptée à son époque. Cette époque, c'était celle du parlementarisme rationalisé, et l'« ordonnance », comme on l'appelait, rationalisait en effet le rôle du Parlement jusqu'à l'extrême. Gigantesque en volume, la discussion budgétaire était en fait largement jouée d'avance.

D'octobre à décembre, les assemblées s'engageaient dans la seule voie ouverte par les textes, celle d'une bataille d'amendements fiscaux, qui durait trois jours, avant d'assister impuissantes à la présentation des dépenses de l'État, qui, elle, durait trois semaines. En votant le dernier jour sur l'ensemble du budget de manière solennelle, les députés et les sénateurs éprouvaient l'importance de leur geste, mais sentaient bien que l'essentiel s'était décidé sans eux.

Il est parfaitement légitime, il est sain, que les deux assemblées se soient émues de cet état de fait et aient décidé d'agir.

Je considère cette initiative parlementaire comme un signe de santé de la démocratie. Je veux en rendre hommage à ses auteurs. Nous n'avons plus à craindre les errements de la IV<sup>e</sup> République. Peut-être pouvons-nous en tirer toutes les conséquences, près d'un demi-siècle plus tard !

La représentation nationale veut reprendre son rôle, celui que les textes révolutionnaires, toujours en vigueur dans le préambule de notre Constitution, lui donnent, celui du

consentement éclairé à l'impôt et à la dépense. Les assemblées veulent pouvoir proposer des modifications de dépenses. Elles veulent voter le budget de l'État au premier euro. Elles veulent sortir d'un assujettissement consenti à l'exécutif, qui les noyait sous des flots d'information peu utilisables, en ne leur disant pas toujours l'essentiel. Elles veulent des informations utiles. Elles ont raison : le Gouvernement va les y aider, car cela est aussi de son intérêt.

Songez à tous les efforts faits au cours des dernières années pour introduire de l'évaluation dans l'action de l'État. Des commissions, des comités, qui se penchent sur ce qui a été fait, mais sans savoir au juste ce qui était censé être fait. D'où la difficulté à évaluer, et à tenir compte de cette évaluation. Au Parlement, des offices, des « jaunes » budgétaires, des missions, des questionnaires, autant d'efforts considérables déployés pour appréhender, tardivement, partiellement, l'action de l'État. Demain, Parlement et Gouvernement pourront parler le même langage, à partir d'une matrice commune, celle des missions et des programmes budgétaires. Cela redonnera tout son sens à un calendrier budgétaire où la loi de règlement sera enfin le rendez-vous de l'évaluation. Cela permettra à l'administration d'entrer enfin dans la culture du résultat.

J'entends pour ma part tout faire pour aider le Parlement à jouer ce rôle de partenaire, et non plus d'observateur. Sortons de cette période d'hypocrisie partagée, où le Gouvernement disait ce qu'il voulait bien dire, et où le Parlement posait les seules questions qui lui étaient assignées. Les finances publiques sont une chose trop sérieuse pour être soustraites au débat démocratique.

Car si le débat budgétaire retrouve un rôle central dans notre vie publique, s'il cesse d'être une discussion de spécialistes, non seulement le Parlement retrouvera son rôle, mais alors la raison d'être profonde de la « LOLF » apparaîtra : celle d'une réappropriation de l'État par les citoyens, les usagers, les contribuables.

C'est, au point où nous en sommes, un défi qui n'est pas une utopie. Lorsque l'on discutera de programmes articulés autour d'objectifs et de résultats, chacun pourra être juge de la manière dont l'argent des Français est utilisé. On ne parlera plus seulement d'environnement, de justice, d'éducation, qui ne sont plus des sujets de société, mais des thèmes de dissertation, tant leur acception est large – mais on parlera de prévention des risques, d'accès au droit, de politique pénitentiaire, d'enseignement primaire, d'enseignement technique agricole. On parlera de sujets qui intéressent les Français.

Il ne s'agira plus de savoir si tel titre, tel chapitre, a progressé ou diminué de tant ou tant, ce qui ne signifie rien sorti de son contexte. On arrêtera de parler de priorités à l'éducation, à la justice, à l'emploi, sur la seule foi de taux de progression de crédits. De quels crédits s'agit-il et pour quoi faire, c'est cela la vraie question. C'est bien de savoir que le budget de l'emploi progresse, mais est-ce pour financer plus de stages, pour rénover l'ANPE, pour créer des postes d'inspecteurs du travail ? Et pourquoi ne progresse-t-il pas plus, ce budget, alors que les besoins sont immenses ? C'est bien d'avoir un budget de l'intérieur prioritaire, mais quelle réduction de la délinquance se fixe-t-on ? Et pour le faire, quels moyens utilise-t-on ? Enfin, y est-on arrivé, et sinon, pourquoi ? C'est cela qui compte.

C'est cela la démocratie, et non pas un vote par ministère et par titre, auquel seul une poignée d'initiés peut entendre quelque chose. Cette nouvelle approche du budget, par résultat et non plus par moyen, c'est même le seul moyen de redonner de la vie à un pan essentiel de notre vie publique.

Et si les Français s'intéressent enfin au budget de l'État, croyez-moi, nous aurons fait beaucoup pour la démocratie. Nous n'arriverons à rétablir la confiance que par cette transparence. C'est notre devoir, à nous responsables politiques. Il nous faut en finir avec cette opacité qui alimente toutes les méfiances. Les Français ne doivent plus vivre dans l'idée qu'on utilise leur argent à des dépenses inutiles, somptuaires, dans l'idée que le budget de l'État ce n'est pas l'intérêt général. Ils doivent comprendre pourquoi on se donne des priorités, pourquoi on fait des économies. Ils doivent aussi comprendre pourquoi ils paient des impôts.



Le consentement à l'impôt, il faut le rétablir en démontrant que l'impôt est bien utilisé. Les allègements fiscaux, il faut leur donner toute leur valeur en montrant l'utilité de l'impôt. Aujourd'hui on a tendance à considérer comme normal de voir ses impôts baisser, alors que le déficit budgétaire se creuse. Les baisses d'impôt, ce n'est pas un cadeau, c'est un choix, qui implique de renoncer à certaines dépenses.

Voilà ce qui est l'enjeu véritable de la LOLF, et il est considérable.

Comment allons nous y arriver ? En commençant, très concrètement, à réformer l'État. La LOLF, ce n'est pas toute la réforme de l'État, mais c'en est un volet essentiel. Disons que c'est un levier. Pour les responsables administratifs, c'est un changement de métier. Au lieu de se débrouiller du mieux possible, au jour le jour, avec des moyens imposés, voilà que l'on va devoir se fixer un objectif et demander les moyens qui vont avec. C'est un vrai tournant dans l'histoire de l'État !

Non seulement il faudra avoir une vision claire et exprimable de l'avenir, ce qui est déjà une rupture totale avec l'existant. Car aucun directeur d'administration centrale n'est aujourd'hui tenu de déposer une feuille de route. Ce sera le cas demain pour les gestionnaires de programme. Mais il faudra aussi faire preuve de vraies qualités de conviction, démontrer que l'on a besoin de moyens clairement identifiés. Il faudra être capable de gérer une enveloppe de moyens fongibles, avec une vraie liberté. Et enfin, il faudra rendre compte sur cette gestion, à travers les indicateurs de résultat. Si ce n'est pas une vraie révolution, qu'est-ce que c'est ?

Je mesure l'ampleur de cette réforme. Pour qu'elle soit menée résolument, il nous faut beaucoup de détermination, car sinon les anciens réflexes vont revenir. Je vais mobiliser en tout premier lieu le ministère de l'économie et des finances pour réussir la LOLF. Ici, à Bercy, il a fallu et il faut encore convaincre, car la tradition est celle de la qualité, des résultats, mais pas celle de la transparence. La LOLF fait entrer dans tous les ministères que l'on appelle ici dépensiers une culture budgétaire au quotidien, et Bercy ne sera donc plus le seul détenteur de cette méthode. Il faudra accepter de la partager et de la diffuser.

Je demanderai bien sûr aussi beaucoup aux autres ministres, qui devront fixer des stratégies pour chaque programme budgétaire. Je veux que les fonctionnaires de l'État abordent cette ère nouvelle en y étant préparés, c'est-à-dire en étant formés aux enjeux et aux méthodes. C'est aussi leur réforme. Et aucune réforme ne peut réussir si ses acteurs n'y adhèrent pas profondément.

Il va nous falloir convaincre deux millions d'agents de l'État pour leur faire partager cet enjeu, et nous avons encore un an pour le faire. Rien ne serait pire qu'une réforme de façade qui se diluerait dans la force des habitudes. À nous de nous y employer en mettant en place une formation active aux objectifs autant qu'aux méthodes. Nous avons devant nous une année de préparation, nous en franchirons les étapes sans brutalité, en donnant à tous les moyens de l'adaptation progressive.

Quelle va être notre feuille de route pour les mois à venir ? Notre rendez-vous est la présentation du budget de 2006 dans le nouveau cadre de la LOLF. C'est très proche. Je crois donc utile d'accélérer la préparation, et d'associer le Parlement plus étroitement encore à notre démarche.

Aujourd'hui et demain, les commissions des finances des assemblées se prononcent sur le projet de nouvelle architecture budgétaire qui leur a été transmis le 21 janvier : 32 missions, et 127 programmes. Dans un mois, nous présenterons cette architecture de façon définitive, en tenant le plus grand compte de cet avis parlementaire, car le Parlement va être celui qui autorise et qui contrôle, désormais en pleine connaissance de cause.

Au cours de ce même mois qui vient, nous allons accélérer le mouvement des expérimentations des programmes dans les ministères, afin que chaque administration, centrale comme déconcentrée, soit en mesure de démarrer en début d'année prochaine. Nous allons aussi mettre au point un guide sur la performance, qui sera un document

essentiel dans la mise au point de nouvelles méthodes de gestion, et nous voulons le faire en liaison avec les commissions des finances du Parlement, avec la Cour des comptes, pour qu'il soit un vrai document de référence, de consensus. De la mise au point d'indicateurs pertinents, reconnus, partagés, dépend largement le succès de la réforme qui sinon pourrait rester encore trop formelle.

L'étape suivante, c'est le débat d'orientation budgétaire du mois de juin. Les ministères devront alors avoir tous désigné leurs responsables de programme, et réfléchi concrètement aux moyens de piloter concrètement ces programmes en mobilisant l'ensemble des administrations concernées. Pour les y aider, nous allons mettre en place un dispositif d'animation de la réforme au niveau territorial, autour des préfets et des trésoriers-payeurs généraux. Nous fixerons également la maquette définitive des projets annuels de performance articulés autour de ces programmes. Ce sont les documents qui remplaceront en 2005 les bleus budgétaires. En même temps, nous aurons défini une politique de formation pour tous les agents de l'État.

En septembre, nous ferons une double présentation de la loi de finances : traditionnelle, et aussi nouvelle, par programme, avec des indicateurs de performance. Je tiens à ce que ce budget « à blanc » ne se limite pas seulement à une présentation des crédits, à une nouvelle nomenclature. Je veux que nous présentions également au Parlement une première version de la stratégie des programmes, stratégie clairement articulée autour d'objectifs politiques et d'indicateurs de performance. Ce travail est immense pour les ministères, ils doivent s'y préparer dès maintenant.

Enfin, en janvier 2005, démarreront en grandeur réelle les expérimentations, de manière à ce que chaque administration ait les moyens de tester les différents aspects de la réforme. Pour cela, il faudra bien sûr que les périmètres et responsables des futurs budgets opérationnels de programme aient été définis. Car des objectifs quantifiés, la gestion de crédits fongibles, le compte rendu de résultats, tout cela ne s'apprend pas en un jour.

Grâce à ces efforts, nous serons donc préparés en temps et en heure à la confection et la présentation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre de la LOLF. Je tiens absolument à ce que cette échéance soit respectée et elle le sera. Il n'est pas question de demander à l'administration de basculer d'un jour à l'autre dans une nouvelle culture. Si nous voulons réussir en profondeur, il nous faut monter en puissance, sans brutalité, mais avec rigueur. Il faut, dans l'application même de la LOLF, se fixer des objectifs et se donner des moyens, c'est ce que nous allons faire. Chaque semaine qui nous sépare du mois de septembre 2005 sera utilisée à cette fin.

Mesdames et Messieurs, j'ai tenu à rendre hommage aux auteurs de cette réforme, autant qu'à vous faire part de mon engagement personnel dans sa réussite.

Je terminerai en la resituant dans son contexte. Je dirai que si la LOLF n'existait pas, il nous faudrait de toute façon, aujourd'hui, l'inventer. Nos déficits, notre dette publique, demandent une gestion à la fois stratégique et transparente de l'argent des Français. Il n'y a pas de ministre propriétaire de son budget. Il y a un seul budget de l'État, qui remplit des missions.

Il nous faut faire des choix, des arbitrages, au sein de ce budget, des choix qui soient assumés collectivement. En contrepartie, je veux que le ministère des finances joue un rôle nouveau, de partenaire des ministres que l'on dit « dépensiers ». Bercy ne peut pas se contenter de dire « non » aux dépenses qui n'entrent pas dans une enveloppe, il doit aussi avoir un rôle de proposition. Bercy doit accompagner la politique du Gouvernement et non pas la freiner. Le ministère de l'économie et des finances, systématiquement, doit faciliter la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux.

Pour cela, j'ai souhaité que la loi de finances soit préparée dès cette année en associant collectivement les ministres aux objectifs du Gouvernement, plutôt que de la confectionner au cours de tête-à-tête houleux avec les ministres dépensiers. Eh bien la LOLF va être l'instrument de cette nouvelle approche. Il n'y a plus de temps à perdre à saluer des taux

de progression, à déplorer des taux de réduction. Nous devons chaque année revoir notre budget au premier euro, et le seul moyen d'y arriver, c'est bien de nous fixer des objectifs, des résultats, et de tirer des conséquences de ces résultats. La LOLF va nous permettre de le faire.

Elle est la garantie d'une remise en cause des habitudes, des habitudes de dépense, mais aussi des habitudes de l'action. Elle est une incitation à l'innovation permanente, à l'actualisation des politiques, qui pour être efficaces n'ont pas forcément à être coûteuses, et qui lorsqu'elles ne peuvent qu'être coûteuses, peuvent aussi se substituer, et non s'additionner, aux politiques précédemment mises en œuvre. Elle peut être l'instrument d'une meilleure efficacité et d'une meilleure maîtrise de la dépense, donc d'un enrichissement des Français. Comptez sur ma détermination pour réussir dans cette entreprise et pour cela y associer pleinement les Français et leur représentation nationale.

## **ANNEXE 5 : la feuille de route de la mise en œuvre de la réforme budgétaire pour 2004**

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire ont défini une feuille de route pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Celle-ci fixe les échéances des étapes à franchir.

L'année 2004 doit préparer les dispositifs qui permettront de généraliser en 2005 la mise en œuvre de la réforme budgétaire à tous les services de l'administration. C'est pourquoi, il est prévu que les ministères définissent pour 2005 des expérimentations ambitieuses portant sur la globalisation des crédits, les nouveaux modes de gestion (budgets opérationnels de programme, nouvelle gestion des effectifs et des dépenses de personnel, gestion des autorisations d'engagement) et qu'ils engagent une politique de formation adaptée à la généralisation de ces dispositifs.

- **En juin 2004**, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire

Les ministères auront tous désigné les responsables de programme.

Le guide partagé de la performance conçu avec le Parlement, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes sera publié.

Les comités d'animation territoriale seront mis en place pour animer les travaux dans les régions et les départements.

La version définitive du document de projet annuel de performance sera présentée.

- **En septembre / octobre 2004**, à l'occasion du débat budgétaire sur le projet de loi de finances 2005

Le budget sera présenté à titre expérimental selon la nouvelle architecture budgétaire (document indicatif)

Des objectifs et des indicateurs de performance par programme seront publiés.

- **En décembre 2004**

Les expérimentations en grandeur réelle préfigurant la mise en œuvre de la réforme budgétaire pourront débuter.

Le périmètre des futurs budgets opérationnels de programme seront précisés et leurs responsables désignés.

## Annexe 6 : la nouvelle architecture du budget de l'État

Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde		Rayonnement culturel et scientifique		Français à l'étranger et étrangers en France				
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	Vie politique, culturelle et associative		Soutien des politiques de l'intérieur					
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural		Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés		Forêt	Soutien des politiques de l'agriculture			
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement		Solidarité à l'égard des pays en développement						
Conseil économique et social	Conseil économique et social								
Culture	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture						
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense		Préparation et emploi des forces		Soutien de la politique de la défense		Équipement des forces		
Développement et régulation économiques	Développement des entreprises		Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel		Régulation et sécurisation des échanges de biens et services		Passifs financiers miniers		
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental		Fonction publique, réforme de l'État et prospective						
Écologie et développement durable	Prévention des risques et lutte contre les pollutions		Gestion des milieux et biodiversité		Soutien aux politiques environnementales et développement durable				
Engagements financiers de l'État	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)		Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)		Épargne	Majoration de rentes	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales		
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Vie de l'élève	Enseignement privé du premier et du second degrés		Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole		
Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local			Juridictions financières		Soutien des politiques économique, financière et industrielle			
Justice	Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire		Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés		
Médias	Presse	Audiovisuel							
Mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée		Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant						
Outre-mer	Emploi outre-mer	Conditions de vie outre-mer		Intégration et valorisation de l'outre-mer					
Politique des territoires	Stratégie en matière d'équipement		Aménagement, urbanisme et ingénierie publique		Information géographique et cartographique	Tourisme	Aménagement du territoire	Interventions territoriales de l'État	
Pouvoirs publics	Présidence de la République		Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	Haute Cour de Justice	Cour de Justice de la République		
Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques			Dépenses accidentelles et imprévisibles					
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire		Vie étudiante	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources			
	Recherche spatiale	Orientation et pilotage de la recherche		Recherche dans le domaine des risques et des pollutions		Recherche dans le domaine de l'énergie			
	Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat			Recherche duale (civile et militaire)	Recherche culturelle et culture scientifique	Enseignement supérieur et recherche agricoles		
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres		Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins		Régime social des mines		Régimes de retraite de la Seita, de l'imprimerie nationale et divers		
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes		Concours financiers aux départements		Concours financiers aux régions		Concours spécifiques et administration		
Remboursements et dégrèvements	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)				Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)				
Santé	Santé publique et prévention		Offres de soins et qualité du système de soins		Drogue et toxicomanie		Conception et gestion des politiques de santé		
Sécurité	Police nationale	Gendarmerie nationale							
Sécurité civile	Intervention sur moyens nationaux		Coordination des moyens de secours						
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires		Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation						
Solidarité et intégration	Politiques en faveur de l'inclusion sociale		Accueil des étrangers et intégration	Actions en faveur des familles vulnérables		Handicap et dépendance	Protection maladie complémentaire	Égalité entre les hommes et les femmes	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales
Sport, jeunesse et vie associative	Sport	Jeunesse et vie associative		Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative					
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Stratégie économique et financière			Statistiques et études économiques					
Transports	Réseau routier national	Sécurité routière	Transports terrestres et maritimes	Passifs financiers ferroviaires		Sécurité et affaires maritimes	Transports aériens	Météorologie	Soutien des politiques d'équipement
Travail	Développement de l'emploi	Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques			Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail	
Ville et logement	Rénovation urbaine	Équité sociale et territoriale et soutien			Aide à l'accès au logement		Développement et amélioration de l'offre de logement		

■ Missions ministérielles  
■ Missions interministérielles



Contrôle et exploitation aériens	Soutien aux prestations de l'aviation civile	Navigation aérienne	Surveillance et certification	Formation aéronautique
Journaux officiels	Journaux officiels			
Monnaies et médailles	Activités régaliennes	Activités commerciales		
Pensions	Fonctionnaires civils et militaires relevant du code des pensions et allocations temporaires d'invalidité	Ouvriers des établissements industriels de l'État	Pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre et autres	
Participations financières de l'État	Participations financières de l'État			
Cinéma et audiovisuel	Industries cinématographiques	Industries audiovisuelles		
Soutien aux médias*	Financement de l'audiovisuel public	Soutien à l'expression radiophonique locale	Modernisation de la presse	
Courses et élevage	Fonds commun de l'élevage et des courses			
Accords monétaires internationaux	Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international			
Prêts à des États étrangers	Prêts à des États étrangers	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	Prêts à l'Agence française du développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	
Avances aux collectivités territoriales	Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur	Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer	Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics			
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés			

■ Budgets annexes  
■ Comptes spéciaux :  
■ Comptes d'affectation spéciale  
■ Comptes de concours financiers

\* Mission interministérielle



## ANNEXE 7 : calendrier des audits de programmes du CIAP

Ministères	Programme audité ou thème de l'audit	Période de réalisation de l'audit
Jeunesse, sports et vie associative	Programme unique	2 <sup>e</sup> trimestre 2003
Affaires étrangères	Audit transversal : équilibre et opérabilité des programmes	4 <sup>e</sup> trimestre 2003
Culture et communication	Patrimoines	4 <sup>e</sup> trimestre 2003
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	Gestion durable de l'agriculture, des territoires ruraux et de la pêche	4 <sup>e</sup> trimestre 2003
Économie, finances et industrie	Régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges	4 <sup>e</sup> trimestre 2003
Écologie et développement durable	Environnement	4 <sup>e</sup> trimestre 2003
Emploi, travail et cohésion sociale	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	4 <sup>e</sup> trimestre 2003
Santé et protection sociale	Santé publique – prévention	1 <sup>er</sup> trimestre 2004
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	Police nationale	1 <sup>er</sup> trimestre 2004
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	Enseignement public scolaire du 2 <sup>nd</sup> degré	1 <sup>er</sup> trimestre 2004
Défense	Préparation des forces	1 <sup>er</sup> trimestre 2004
Équipement, transport, aménagement du territoire, tourisme et Mer	Routes	2 <sup>e</sup> trimestre 2004
Justice	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés  Accès au droit et à la justice	2 <sup>e</sup> trimestre 2004
Outre-mer	Développement de l'emploi	2 <sup>e</sup> trimestre 2004

**ANNEXE 8 : liste des expérimentations de structuration des nouveaux budgets et de la gestion globalisée des moyens en 2004**

<b>Ministères</b>	<b>Services expérimentateurs</b>	<b>Nature de l'expérimentation</b>
<b>Affaires étrangères</b>	5 pays concernés : Allemagne, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Italie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et en fonctionnement (titre III). Les ambassadeurs peuvent désormais, pour ce qui concerne les moyens humains et de fonctionnement, opérer des arbitrages entre les dotations des postes de leur pays de résidence</li> <li>- Formalisation d'un système amélioré de fixation d'objectifs et de détermination de tableaux de bord synthétisant des indicateurs de résultats redéfinis dans le sens de la LOLF</li> </ul>
<b>Emploi, Travail et Cohésion sociale</b>	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région Centre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des moyens en personnel et fonctionnement (titre III)</li> <li>- Budgétisation au coût réel de la masse salariale</li> <li>- Globalisation des crédits d'intervention relatifs au programme « accès à l'emploi »</li> <li>- Test des objectifs et des indicateurs sur le programme « accès à l'emploi »</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toutes les directions régionales de l'équipement</li> <li>- Expérimentation dans trois directions régionales (Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extension en 2004 de la globalisation des crédits affectés au logement locatif</li> <li>- Test des objectifs et indicateurs du futur programme logement</li> </ul>
<b>Agriculture, Alimentation, Pêche et Affaires rurales</b>	L'ensemble des services centraux et déconcentrés concernés par la politique de formation d'enseignement et de recherche de ce ministère	Globalisation des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention (titres III et IV) associée à une segmentation du budget selon le programme « formation, enseignement et recherche »
<b>Culture et Communication</b>	La direction régionale des Affaires culturelles de Rhône-Alpes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des moyens en personnel, fonctionnement et intervention (titres III et IV) associée à une segmentation du budget et des emplois selon les trois programmes du ministère de la culture</li> <li>- Test des objectifs et des indicateurs sur les trois programmes</li> <li>- Mise en place du contrôle de gestion</li> </ul>



<b>Défense</b>	<p>Armée de terre : régiment de Carpiagne</p> <p>Marine : centre d'instruction de Saint-Mandrier</p> <p>Armée de l'air : base aérienne de Luxeuil</p> <p>Gendarmerie : école de Montluçon</p> <p>Direction générale de l'Armement : établissement technique de Bourges</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des moyens de personnel, de fonctionnement et d'entretien (titre III)</li> <li>- Test des objectifs et des indicateurs</li> <li>- Réflexion sur la chaîne de la dépense</li> </ul>
<b>Écologie et Développement durable</b>	<p>La direction régionale de l'Environnement Midi-Pyrénées</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des moyens de personnel (vacations uniquement), fonctionnement et intervention (titres III et IV) associée à une segmentation des crédits selon les programmes du ministère.</li> <li>- Globalisation des crédits des titres V et VI</li> <li>- Expérimentation de la pertinence d'objectifs et d'indicateurs de performance</li> </ul>
<b>Équipement, Transports, Aménagement du territoire, Tourisme et Mer</b>	<p>5 services en région Nord-Pas-de-Calais (1 direction régionale, 2 DDE, 1 centre d'études techniques, 1 centre de formation professionnelle).</p>	<p>Globalisation des frais de rémunération et de fonctionnement sur les services communs de l'équipement : projet d'allocation des ressources et des moyens de l'équipement (Parme).</p>
<b>Économie, Finances et Industrie</b>	<p><u>Direction générale de la Comptabilité publique :</u></p> <p>15 trésoreries générales (Aveyron, Orne, Pas-de-Calais, Somme, Allier, Aube, Indre, Indre-et-Loire, Loiret, Moselle, Rhône, Tarn-et-Garonne, Vienne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne)</p> <p><u>Direction générale des Impôts :</u> 10 directions des services fiscaux (Gers, Loiret, Marne, Orne, Seine-Maritime, Charente, Loire, Saône-et-Loire, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis)</p> <p><u>Direction générale des Douanes et des Droits indirects :</u> direction régionale d'Orléans, directions interrégionales de Metz et Bordeaux, centre informatique douanier d'Osny</p> <p><u>Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes :</u></p> <p>6 directions régionales (Aquitaine, Bourgogne, Pays-de-la-Loire, Paca, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine)</p> <p><u>INSEE :</u> 2 directions régionales (Champagne-Ardenne et Paca)</p> <p><u>Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)</u></p>	<p>Pour les trésoreries générales et les directions départementales des services fiscaux, la démarche expérimentatrice est couplée avec les contrats pluriannuels de performance passés par la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement (Titre III)</li> <li>- Test également des objectifs et des indicateurs</li> </ul>
<b>Intérieur, Sécurité intérieure et Libertés locales</b>	<p>96 préfectures de métropole et la préfecture de la Martinique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des crédits de personnel et fonctionnement (titre III)</li> <li>- Préfiguration des projets annuels de performance, comprenant des objectifs et indicateurs de performance</li> <li>- Déploiement du contrôle de gestion</li> <li>- Estimation de certains coûts unitaires</li> </ul>

<b>Éducation nationale, Enseignement supérieur, Recherche</b>	2 académies : Bordeaux et Rennes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des crédits des personnels (hors les personnels enseignants du second degré), de fonctionnement et d'intervention (titres III et IV) associée à une segmentation des crédits selon trois programmes (« premier degré », « second degré » (hors personnels enseignants), « fonction support ») du ministère de l'Éducation</li> <li>- Encadrement des dépenses de la masse salariale et engagement d'un processus de gestion prévisionnelle de la ressource humaine</li> <li>- Mise en œuvre du pilotage académique</li> <li>- Globalisation des subventions (crédits pédagogiques) aux EPLE</li> <li>- Mise en place des nouveaux outils (info-centre territorial, suivi de la masse salariale au coût réel...)</li> </ul>
<b>Justice</b>	Une juridiction d'appel (cour d'appel de Lyon), la direction régionale de l'administration pénitentiaire de Rhône-Alpes-Auvergne, la direction régionale de la Protection judiciaire de la Jeunesse du Languedoc-Roussillon	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des crédits de personnel et fonctionnement, y compris les frais de justice (titre III)</li> <li>- Test également des objectifs et des indicateurs</li> </ul>
<b>Outre-mer</b>	Martinique	Globalisation de tous les dispositifs emplois du Fedom (titre IV)
<b>Santé et Protection sociale</b>	Ensemble des services centraux et déconcentrés concernés par ce programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalisation des crédits fonctionnement et intervention hors dépenses de personnel (titres III et IV) associée à une segmentation du budget en actions et sous-actions du programme « santé publique-prévention ».</li> <li>- Présentation d'une ébauche de projet annuel de performance, y compris objectifs et indicateurs</li> </ul>
<b>Services du Premier ministre</b>	Globalité du SGPM	Globalisation des crédits de rémunération du personnel (titre III)
<b>Jeunesse, Sports et Vie associative</b>	Ensemble des services centraux et déconcentrés concernés par cette action	Globalisation des crédits d'intervention (titre IV) associée à une segmentation du budget selon l'action « sport de haut niveau et développement de la pratique sportive et formation »