

# la lettre de la réforme budgétaire

<http://www.minefi.gouv.fr/lof>

Décembre 2005 n°13

## Au fil de la réforme

### 2001-2005 : LA LOLF EN CHIFFRES

#### LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU PLF 2006

- **49** missions  
(dont 34 dans le budget général).
- **158** programmes  
(dont 132 dans le budget général).
- **614** actions
- **2 200** budgets opérationnels de programme  
(dont près de 1 900 en services déconcentrés).

#### LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

- **670** objectifs (5 à 10 par programme).
- **1 330** indicateurs (1 à 2 par objectif).

#### LE DÉBAT BUDGETAIRE

- **100 %** des crédits débattus au Parlement  
(contre 6 % auparavant).
- **54** votes dans chaque assemblée  
(dont 34 votes pour les missions du budget général).

#### LA FORMATION

- **2 250** experts-formateurs et "ambassadeurs de la réforme" chargés de déployer la formation dans les ministères.
- **25 000** encadrants sensibilisés aux enjeux de la réforme.
- **30 000** personnes à former aux nouvelles procédures parmi les opérationnels.
- **6 500** participants aux 35 réunions de mutualisation et ateliers en régions.

## Une dynamique forte pour la modernisation de l'État



Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances constituera une étape décisive dans la modernisation de l'État.

Depuis le vote de la LOLF, sous l'impulsion du Parlement et du Gouvernement, l'administration s'est mobilisée sans relâche pour que la gestion publique soit plus efficace et pour qu'elle réponde aux attentes des Français. Je suis conscient de l'ampleur du travail accompli dans tous les services de l'État : nous pouvons être fiers de notre administration et de sa faculté à se moderniser. Grâce à cet effort collectif, nous serons au rendez-vous de la LOLF et je remercie chacun d'entre vous pour son engagement.

Maintenant que ce nouvel outil est prêt, il faut l'utiliser au mieux. Les nouvelles règles de gestion mettent au premier plan le sens de la responsabilité et l'esprit d'initiative des agents de l'État.

Il leur revient de profiter de ces nouvelles marges de manœuvre pour répondre aux objectifs votés par le Parlement, en matière de qualité de service, d'efficacité de l'action publique et de performance économique. C'est le point de départ d'une très profonde transformation de l'État, qui doit désormais fonctionner de manière plus transparente et lisible, afin de mieux satisfaire la demande de nos concitoyens.

**Il s'agit de mieux satisfaire la demande de nos concitoyens.**

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, avec les chantiers que j'ai lancés le 27 octobre 2005, nous pouvons donner une dynamique forte à la modernisation de l'État. Les Français attendent beaucoup de l'État. Ils sont donc particulièrement sensibles aux efforts d'adaptation du service public. À nous de leur offrir un État adapté aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle.

**DOMINIQUE DE VILLEPIN,**  
*Premier ministre*

# Budget 2006 : quand les premiers BOP

Plus de 2 200 budgets opérationnels de programme (BOP) ont été préparés, affinés et approuvés depuis le mois de juin. Six mois qui n'ont pas été de trop pour réunir tous les éléments qui permettront de déployer, dès l'année prochaine, l'action de l'État sur le terrain.

Dès le printemps 2005, les ministères se sont mobilisés pour décliner leurs programmes et arrêter le périmètre d'action des budgets opérationnels de programme. À chaque fois, c'est le niveau le plus pertinent qui a été retenu : le BOP peut donc être central, interrégional, régional ou départemental.

## Décliner la performance sur le terrain

C'est à partir de juin que le marathon a réellement commencé sur le terrain : à partir d'éléments de cadrage transmis par le responsable de programme préfigurant les « chartes de gestion », tous les services se sont attelés à la tâche, en commençant par la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance. Dans la mesure du possible, le BOP reprend tels quels les objectifs nationaux, en les adaptant à

l'échelle territoriale. Si nécessaire, le responsable de BOP a pu fixer des objectifs et indicateurs complémentaires prenant mieux en compte le contexte territorial.

Sans attendre, les unités opérationnelles (UO) ont préparé la programmation des opérations : fonctionnement courant du service, organisation des activités, opérations d'investissements à mener... Tout a été recensé au plus près des réalités du terrain, les responsables d'UO étant les mieux placés pour mener à bien ce travail minutieux.

## Une élaboration collégiale

Dernière pierre apportée à l'édifice, le budget prévisionnel recense les moyens humains et financiers du BOP pour l'année à venir. Là encore, les UO ont élaboré la première esquisse. Dans ce

## 3 questions à...



### Damienne Verguin, secrétaire générale de la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en Midi-Pyrénées.

#### 1 - Comment avez-vous mené à bien l'élaboration des BOP ?

Comme nous étions une région expérimentatrice en 2004 et 2005, nous connaissions déjà l'ampleur du chantier, et avons pu mieux nous préparer à l'exercice en « grandeur réelle » pour 2006... Pour chacun des 5 BOP que nous devons élaborer, le comité technique régional et interdépartemental (CTRI) a donc désigné un directeur départemental comme chef de projet, pour alléger la

charge de travail. Par la suite, les projets de BOP, finalisés par le CTRI, ont été transmis au comité de l'administration en région (CAR) et au préfet, pour validation.

#### 2 - Quels sont les apports de la nouvelle procédure ?

La LOLF rend notre travail plus intéressant : on commence par réaliser un diagnostic, puis définir des enjeux et des priorités qui débouchent sur un plan d'action... on se replace vraiment dans une perspective

# entrent en action...

domaine, le BOP fonctionne comme un "mini-programme" : enveloppe globale de crédits, plafond de masse salariale, fongibilité asymétrique...

Ensuite, c'est aux responsables de BOP qu'est revenue la charge de réunir tous ces éléments et de les synthétiser en un projet de BOP. Dans cet exercice d'assemblage, ils ne sont pas seuls. Le BOP est avant tout le fruit d'un travail d'équipe : le "comité de BOP" réunit tous les responsables concernés.

C'est là que le responsable de BOP joue pleinement son rôle d'arbitre et de manager : il consolide les demandes en crédits et en effectifs des UO, fixe la stra-

tégie à suivre et les objectifs à atteindre et finalise le projet de BOP.

Mais le dialogue de gestion ne s'arrête pas là : un BOP finalisé, c'est le résultat d'échanges répétés avec le responsable de programme et le ministère concerné, le préfet, le contrôleur financier.

## Dialoguer pour plus de cohérence

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur par exemple, le préfet de région, Christian Frémont, a sélectionné les BOP à enjeux devant être soumis à l'avis du comité de l'administration régionale (CAR). « En pratique, les calendriers étaient très contraints », explique Frédéric Dohet, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales, « mais le jeu en valait la chandelle : ce passage en revue global des politiques publiques a permis de donner plus de cohérence à l'ensemble. »

Aujourd'hui, à quelques semaines de la bascule, les BOP sont fin prêts ou en cours de validation par les contrôleurs financiers en région : un beau résultat pour la première année, après plusieurs mois d'analyse et de concertation. L'expérience acquise sera bien utile quand il faudra se remettre en selle, dans quelques mois... pour préparer les BOP de 2007 ! ■

### Les ingrédients indispensables du BOP

- > **La programmation des activités** à réaliser, avec la déclinaison des objectifs et indicateurs de performance.
- > **Le budget prévisionnel**, exprimé en autorisations d'engagement et crédits de paiements. Ce budget doit également inclure un schéma d'emplois en équivalent temps pleins travaillés.
- > **Le schéma d'organisation financière**, qui doit préciser la répartition des activités programmées dans le BOP entre les différents acteurs concernés.

d'ensemble. Au bout du compte, nous pouvons dire aux usagers : « voilà la situation, voilà nos priorités, ce que nous allons faire, et les moyens que nous allons y consacrer ».

Plus concrètement, la globalisation des crédits offre des souplesses de gestion appréciables. Nous avons pu modifier la répartition des crédits en fonction des réalités locales. Nous avons pu aussi rediscuter les niveaux de gestion : « à quel niveau est-il plus pertinent d'assurer la gestion de telle ou telle ligne de crédits ? ». Par exemple, il a été décidé que les crédits affectés au dispositif du parrainage et au fonds d'insertion professionnelle des jeunes seraient désormais gérés en département et non plus en région.

### 3 - Quels sont les points à améliorer pour l'année prochaine ?

Déjà, il est difficile de concilier un exercice de programmation budgétaire, vertical, avec des actions territoriales, transversales. Il faudrait trouver une synergie plus dynamique entre les deux démarches. Le calendrier est aussi à revoir : difficile de finaliser 5 BOP avant le 1er novembre, en ne recevant qu'à partir de mi-septembre les maquettes nationales ! Il faudra aussi développer les outils de pilotage et de suivi, qui sont encore embryonnaires. Attention cependant à ne pas tomber dans l'excès inverse, qui consisterait à passer plus de temps à rendre compte et à faire des tableaux de suivi qu'à mener des actions...

## CALENDRIER D'ÉLABORATION D'UN BOP

### JUIN

- Les premiers éléments de cadrage sont transmis par le responsable de programme aux responsables de BOP.

### DE JUIN À AOÛT

- Les services qui relèvent du BOP participent à l'élaboration du projet de BOP.

### SEPTEMBRE-OCTOBRE

- Avis du préfet (éventuellement, passage en comité de l'administration régionale) sur le projet de BOP et transmission au responsable de programme.

### OCTOBRE-NOVEMBRE

- Finalisation du dialogue de gestion (entre le responsable de programme, le responsable de BOP, le préfet et le contrôleur financier en région).

### FIN NOVEMBRE

- Le responsable de programme approuve le BOP.

### DÉCEMBRE

- Le contrôleur financier en région, après avoir été tenu informé tout au long de la procédure rend un avis formalisé sur le BOP approuvé.

# Audits de modernisation de l'État : la première vague est lancée

Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, a lancé le 13 octobre dernier la première vague d'audits de modernisation de l'État : 17 audits simultanés avec au moins un audit par ministère. Inspirée de pratiques qui font leur preuve dans les administrations étrangères, cette démarche constitue un levier essentiel de la modernisation de l'État.

Avec les audits en cours sont, par exemple, examinés des procédures, comme la télédéclaration de l'impôt sur le revenu ; des fonctions, comme l'organisation des examens à l'Éduca-

tion nationale ou l'activité "bases aériennes" au ministère de l'Équipement ; des services, comme l'ensemble des services du Premier ministre, ou encore le service de la Police de l'air et des frontières de Roissy.

Chaque audit ne durera pas plus de trois mois et tous les deux mois une nouvelle vague sera lancée. Réalisés sous une maîtrise d'ouvrage conjointe des ministères et de la future direction générale de la modernisation de l'État, les audits devront proposer des solutions concrètes avec un calendrier de mise en œuvre. Le ministre a insisté sur cet impératif : « *Le but de ces audits, ce*

*n'est pas d'établir des constats, mais de trouver des solutions. Quitte à soulever le capot, autant mettre les mains dans le cambouis, et réparer le moteur ! Je veux comprendre ce qui marche et ce qui ne marche pas, en fixant comme objectif d'obtenir un meilleur service public au meilleur coût.* »

Les audits seront conduits par les corps d'inspection des ministères épaulés à partir de 2006 par des consultants du secteur privé. Pour les premiers résultats, rendez-vous sur Internet : après transmission au Parlement, chaque rapport sera en effet mis en ligne en toute transparence. ■

## L'École de la LOLF a ouvert ses portes

Les 13 et 14 octobre, l'École de la LOLF a accueilli sa première promotion de 40 responsables de BOP. Voulu par Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, l'École de la LOLF doit permettre aux managers publics de mieux assurer leurs nouvelles fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Animée par l'Institut de la gestion publique et du développement écono-

mique, avec la direction de la réforme budgétaire, la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, cette formation s'adresse à des responsables issus de tous les ministères. À l'École de la LOLF, pas de longs exposés théoriques : l'approche participative est privilégiée. Au programme, études de cas, partage de bonnes pratiques, retours d'expériences...

Si vous êtes responsables de BOP et

que vous voulez faire partie de la prochaine promotion, commencez par appeler le 0 800 103 229 (numéro gratuit) ou rendez-vous sur le site de l'IGPDE ([www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr)). ■

### VIENT DE PARAÎTRE

Le vade-mecum pour la gestion budgétaire en palier 2006 dans les services déconcentrés.



## Bienvenue au club des amis de la LOLF !

À la suite de leur mission pour le Gouvernement sur la mise en œuvre de la loi organique, Alain Lambert, ancien ministre et sénateur de l'Orne et Didier Migaud, député de l'Isère et questeur de l'Assemblée nationale lancent "le club des amis de la LOLF". Ce club rassemble une cen-

taine de personnalités issues d'univers différents – hommes politiques, chefs d'entreprise, responsables d'administration, universitaires – qui soutiennent la démarche de la LOLF afin de doter la France d'une gestion publique plus performante. ■

## POUR EN SAVOIR PLUS

### ● SUR LE NET

- Internet : [www.minefi.gouv.fr/lolf](http://www.minefi.gouv.fr/lolf)
- Extranet : <https://www.extralolf.minefi.gouv.fr>  
identifiant : rb - mot de passe : lolf

### ● LA LETTRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

- Pour la recevoir par courriel ou par voie postale, une messagerie électronique : [lolf@drb.finances.gouv.fr](mailto:lolf@drb.finances.gouv.fr)
- Participez à sa rédaction en nous proposant vos témoignages



UN NOUVEAU CADRE  
BUDGÉTAIRE POUR  
RÉFORMER L'ÉTAT

La Lettre de la réforme budgétaire ■ Directrice de la publication : Béatrice Delemasure ■ Édition : Service de la Communication du Minefi, Télédéc 536, 139 rue de Bercy, 75572 Paris CEDEX 12 ■ Rédaction, direction artistique, conception et réalisation : Publicis Consultants ■ Impression : SIC ■ Dépôt légal : juillet 2004 ■ ISSN 1771-6845

# Bien démarrer la gestion 2006 : 7 points clés pour les gestionnaires publics

Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, tous les services de l'État passent en mode LOLF. Pour vous assurer que vous êtes prêt pour ce nouveau départ, voici quelques points clés à vérifier. Ils concernent principalement les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) et les responsables d'unités opérationnelles (UO).

## 1. Votre rôle dans la nouvelle chaîne de responsabilité

- Connaissez-vous le positionnement de votre service dans la nouvelle cartographie de la gestion publique (programme/BOP/UO) ?
  - Votre service correspond-il à un ou plusieurs budgets opérationnels de programme ? Est-il une unité opérationnelle ?
- Avez-vous la délégation de signature nécessaire pour la mise en œuvre de vos activités en 2006 ?

## 2. Le périmètre de votre BOP ou de votre UO

- Connaissez-vous le périmètre de votre BOP ?
- Savez-vous comment positionner vos activités dans la nomenclature budgétaire 2006 :
  - par destination : action/sous-action ;
  - par nature de dépense : titre.
- Disposez-vous des orientations nécessaires pour assurer la cohérence entre moyens humains et activités, notamment si vous êtes responsable de plusieurs BOP ?

## 3. Les règles de gestion

- Connaissez-vous les règles de gestion de votre programme et de votre BOP ?
  - Avez-vous reçu la charte de gestion de votre programme (définissant par exemple le positionnement de la fongibilité asymétrique) ?
  - Avez-vous connaissance des axes prioritaires définis par votre responsable de programme ?

## 4. La formation de vos équipes

- Vos équipes sont-elles suffisamment formées pour ce passage en mode LOLF ?
  - Ont-elles intégré les enjeux de la réforme (démarche de performance, responsabilisation, transparence...) ?
  - Sont-elles formées aux nouveaux modes de gestion ?
  - Maîtrisent-elles les outils pour une bonne gestion 2006 (notamment les systèmes d'information) ?

## 5. Le démarrage de la gestion 2006

- Avez-vous notifié à vos correspondants dans les services liaison-rémunérations (SLR) tous les mouvements de réimputation des dossiers pour la paie des agents ?
- Avez-vous établi et fait valider la liste des dépenses relevant des opérations prioritaires et urgentes (OPU) à payer en début d'année ?
- Avez-vous préparé les modalités de passage des engagements et des opérations d'investissement de la gestion 2005 à 2006 ?

## 6. Vos premières opérations en 2006

- Êtes-vous prêts pour la bascule des opérations « en mode LOLF » ?
  - Avez-vous identifié les opérations menées en 2005 que vous allez continuer en 2006 ?
  - Avez-vous identifié les nouvelles opérations que vous allez conduire en début de gestion ?

## 7. Le pilotage de votre schéma d'emplois et de la masse salariale

- Si votre BOP inclut les moyens en personnel, êtes-vous en mesure de suivre l'évolution de votre schéma d'emplois et de votre masse salariale ?
  - Avez-vous les compétences au sein de vos équipes ?
  - Avez-vous les outils pour le pilotage ?
- Avez-vous les capacités de faire évoluer votre schéma d'emplois en matière de profil et de compétences ?

## 8. La déclinaison de la performance

- Avez-vous les informations suffisantes sur la déclinaison de la performance de votre programme ?
  - Connaissez-vous les objectifs et indicateurs de votre programme et de votre BOP ?
  - Connaissez-vous les valeurs cibles à atteindre en 2006 pour votre périmètre ?
- Êtes-vous en mesure de suivre et d'évaluer votre démarche de performance ?
- Avez-vous identifié les leviers qui vous permettront d'atteindre vos objectifs ?

### Vous avez un doute à propos de l'une de ces questions...

N'attendez pas le dernier moment pour faire le point avec votre responsable de programme ou le chef de projet LOLF au sein de votre ministère.

N'hésitez pas à vous rendre sur Extralolf :

<https://www.extralolf.minefi.gouv.fr> (identifiant : rb / mot de passe : lolf)

Vous y trouverez notamment :

- la cartographie des BOP ;
- les projets annuels de performances ;
- les guides pratiques :
  - guide pratique de la déclinaison des programmes ;
  - vade-mecum pour la gestion budgétaire en palier 2006 dans les services déconcentrés ;
  - guide pratique du pilotage de la masse salariale ;
  - guide des dépenses de personnel ;
  - guide pratique LOLF-PAYE 2006.

Vous pouvez également vous rendre sur le portail des systèmes d'information financière :

- Minéfi : <http://accord> (ou à partir de Magellan, rubrique Dépenses publiques)
- Autres ministères : <http://accord.finances.ader.gouv.fr>