

# LOLF & Systèmes d'information

Juillet 2005

n°3

Dossier Palier 2006 : le rôle des acteurs financiers évolue  
**Zoom** Le Palier 2006 et la comptabilité

## Présentation du Palier en région

Une trentaine de réunions de présentation du Palier 2006 se sont tenues dans les services déconcentrés depuis septembre 2004. Objectif : expliquer les enjeux et le calendrier du projet, ainsi que les principales modalités de gestion applicables en 2006. Toutes les régions seront couvertes à la mi-juillet. L'Agence pour l'Informatique financière de l'Etat (nouveau nom du SCN Accord) a organisé ces réunions en collaboration avec les services NDL et les comités opérationnels LOLF, eux-mêmes chargés de coordonner la mise en œuvre de la LOLF au niveau territorial sous l'autorité du trésorier-payeur général de région.

### Sessions complémentaires

Les présentations ont rassemblé environ 3000 personnes, toutes directions et tous profils confondus (ordonnateurs secondaires, gestionnaires, contrôleurs financiers et comptables). Les questions des participants ont montré une forte attente d'informations très concrètes au niveau local, concernant la mise en œuvre de la LOLF dans les applications informatiques. Des sessions complémentaires seront organisées à partir de septembre 2005 dans toutes les régions.



par **Henri Guillaume**

Inspecteur général des Finances, Président du Comité d'orientation stratégique des Systèmes d'information financière de l'Etat

Le Palier 2006 entre aujourd'hui dans sa dernière ligne droite. Le calendrier prévisionnel, établi lors du lancement du projet en juin 2004, a été tenu malgré des délais impartis très courts. Les directions financières et informatiques des ministères se sont pleinement mobilisées afin de tenir le pari d'adapter leurs systèmes d'information aux principales dispositions de la LOLF. Reste néanmoins à tester le fonctionnement global des applications qui couvrent le cœur de la gestion financière de l'Etat, notamment les applications interministérielles de gestion de la dépense et de la comptabilité. Les premiers résultats des tests permettront dès le mois d'août de confirmer définitivement le lancement du Palier ou de réfléchir à d'éventuelles solutions de repli.

Je souhaite aussi rappeler le caractère fondamental de la préparation de l'ensemble des acteurs. L'accompagnement du changement constitue la clé du succès de la mise en œuvre de la loi organique. Il implique une politique ambitieuse de formation aux nouveaux concepts, et notamment à celui de la performance, aux nouveaux métiers,

dans le cadre de la responsabilisation des gestionnaires, et aux nouvelles versions des outils de travail.

Le Palier 2006 est une solution transitoire, qui permettra d'appliquer l'essentiel de la loi en 2006. Nous devons évidemment concentrer tous nos efforts sur la réalisation de cet objectif. Mais la modernisation de la gestion publique, en particulier la pleine application de la LOLF dans l'ensemble de ses dispositions, passe par la mise en place dans l'administration des systèmes d'information les plus performants. C'est l'objectif du projet Chorus, futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat, officiellement lancé en juin 2005. Il permettra à l'Etat de se doter d'un outil unique pour gérer sa dépense et sa comptabilité aux niveaux central et local.

Les chantiers en cours sont ambitieux. Leur réalisation et leur succès reposent sur une implication sans faille de tous les acteurs.

*« Le calendrier prévisionnel a été tenu malgré des délais impartis très courts »*



# Palier 2006 : le rôle des acteurs

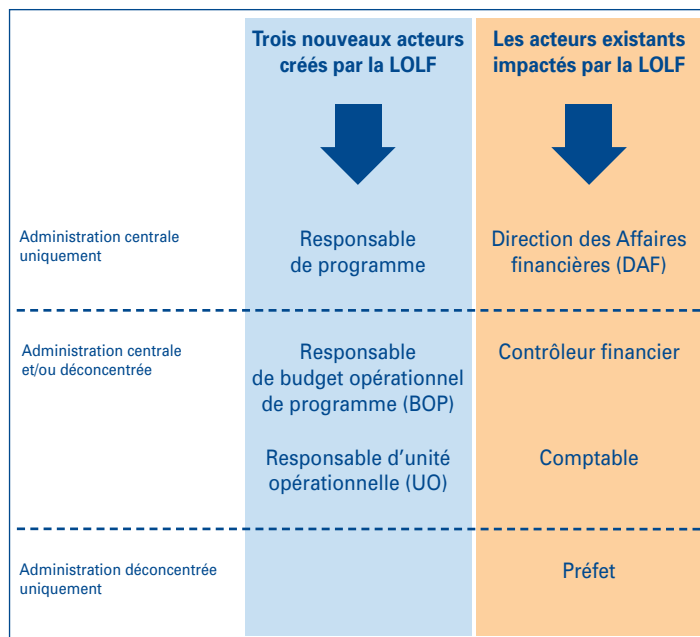
*Le Palier 2006 permettra de gérer et de suivre la dépense au niveau des programmes, des budgets. La mise en place de ces nouvelles structures de gestion fait évoluer le rôle des acteurs de la*

## Le responsable de programme

Acteur de l'administration centrale assurant le pilotage d'un programme :

- **définit les objectifs et indicateurs de performance** du programme,
- **valide les projets des BOP** qui lui sont rattachés et notamment leurs objectifs et indicateurs de performance,
- **détermine la nomenclature** applicable à chaque BOP (action, titre, catégorie),
- **répartit les crédits** entre BOP au moyen d'enveloppes annuelles d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP),
- **exerce la fongibilité asymétrique** au niveau du programme.

Dans **Accord LOLF**, le responsable de programme a un profil de service ordonnateur (SO) avec les droits associés ou de contrôleur de gestion. Dans ce cas, il n'intervient pas dans la création et la validation des actes, mais peut consulter toutes les données budgétaires et de gestion.



### Les acteurs de la gestion financière de l'Etat à partir de 2006

Le profil applicatif des nouveaux acteurs dans Accord LOLF (SO, contrôleur de gestion, SG, SU) est paramétré en fonction de l'organisation retenue par le ministère.

## Le responsable de BOP

Acteur de l'administration centrale ou déconcentrée, chargé de piloter un budget opérationnel de programme :

- **programme l'activité du BOP**,
- **décline les objectifs et indicateurs de performance** du programme au niveau du BOP et des unités opérationnelles qui lui sont rattachées,
- **répartit les crédits** entre UO au moyen d'enveloppes annuelles d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement,
- **exerce la fongibilité asymétrique** au sein du BOP.

Le responsable de BOP n'exécute pas la dépense, sauf s'il est également responsable d'UO.

Dans **Accord LOLF**, le responsable de BOP a un profil de service gestionnaire (SG).

Au **niveau déconcentré**, lorsqu'il a reçu délégation de signature du préfet, le responsable de BOP est ordonnateur secondaire délégué. Il peut alors recevoir les délégations émises par l'ordonnateur principal pour les répartir entre unités opérationnelles.

## Le responsable d'UO

Acteur de l'administration centrale ou déconcentrée, qui a la responsabilité d'une unité opérationnelle :

- **engage les dépenses** sur la dotation d'AE,
- **ordonnance les dépenses** sur la dotation de CP,
- **impute les dépenses** sur la nomenclature budgétaire et comptable.

Dans **Accord LOLF**, selon l'organisation retenue par le ministère, le responsable d'UO a un profil de service gestionnaire, ce qui lui permet de créer les actes budgétaires (opérations, réservations de crédits), ou de service utilisateur (SU). Dans ce cas, c'est le responsable de BOP qui crée les actes budgétaires.

Au **niveau déconcentré**, lorsqu'il a reçu délégation de signature du préfet, le responsable d'UO est ordonnateur secondaire délégué. Il peut alors exécuter la dépense pour les activités qui lui sont confiées.

# Budgets financiers évolués

*Budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles.  
gestion financière de l'Etat.*

## La DAF

Acteur de l'administration centrale, chargé de gérer le budget du ministère :

- **définit l'organisation** financière et budgétaire des services,
- **prépare et suit l'exécution du budget** du ministère et notamment coordonne les opérations de fin de gestion,
- **répartit les crédits** entre les programmes,
- **assure un rôle de régulation budgétaire** au niveau du ministère.

Dans **Accord LOLE**, la DAF a un profil de service ordonnateur. Selon l'organisation retenue par le ministère, elle peut assumer le rôle d'ordonnateur pour le compte des responsables de programme.

## Le contrôleur financier

Contrôle la **soutenabilité budgétaire** :

- de la programmation budgétaire initiale de chaque ministère,
- des documents prévisionnels de gestion des BOP,
- des actes de dépense les plus importants.

Un arrêté du ministre chargé du budget fixe les modalités de contrôle pour l'ensemble des services de chaque ministère.

## Le comptable

- **tient et établit les comptes** de l'Etat,
- s'assure de la **sincérité** des enregistrements comptables,
- veille au respect des **procédures**,
- est garant de la **qualité comptable**.

## Le préfet

Représentant de l'Etat au niveau déconcentré :

- est le **garant de la coordination et de la cohérence** des politiques publiques territoriales,
- **émet un avis sur les projets de BOP** pour les services déconcentrés qui relèvent de sa compétence,
- **s'assure de la prise en compte des objectifs** fixés au programme et de la mesure des résultats obtenus,
- **est lui-même responsable de BOP** pour sa préfecture.

C'est l'ordonnateur secondaire pour les administrations civiles déconcentrées de l'Etat. Dans le cadre de la délégation de signature aux responsables de BOP et d'UO, le préfet peut se réserver la capacité à signer les actes juridiques au-delà d'un certain seuil financier.

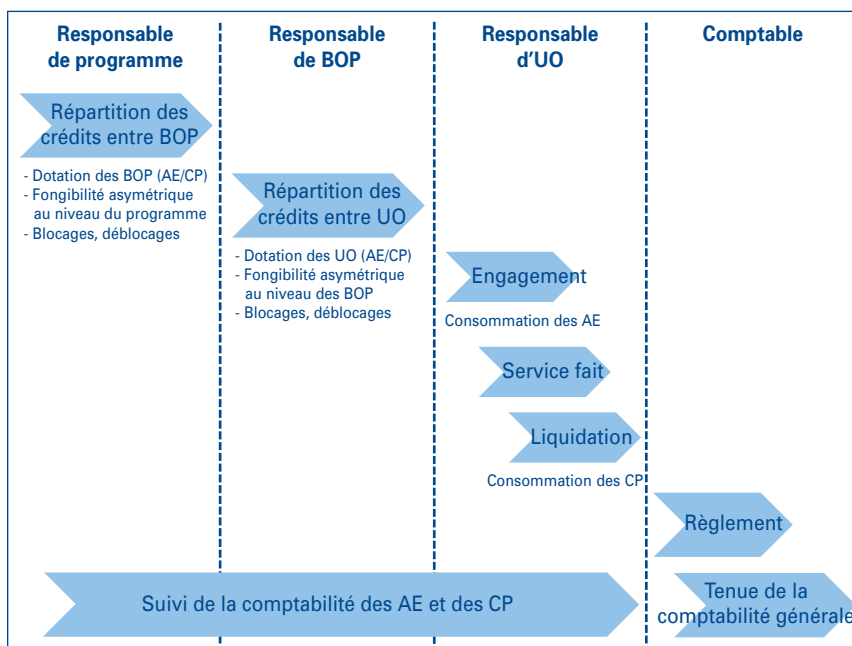
## La cartographie des BOP en cours de finalisation

La cartographie des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles, c'est-à-dire la déclinaison organisationnelle des programmes au sein de chaque ministère, est en cours de finalisation.

Un groupe de travail réunissant des représentants des ministères, de la direction de la Réforme budgétaire, de l'Agence pour l'Informatique financière de l'Etat et des services NDL et India a été chargé d'analyser la compatibilité des cartographies avec les systèmes d'information existants. Il a permis d'identifier les impacts applicatifs des choix d'organisation des ministères et, le cas échéant, de trouver des solutions alternatives garantissant la satisfaction des besoins de pilotage pour le Palier 2006.

### Paramétrer les applications

Les schémas définitifs d'organisation financière seront arrêtés pour la mi-juillet. De manière générale, l'essentiel de la gestion est déconcentrée : la moitié des BOP seront administrés au niveau régional et deux UO sur trois seront gérées au niveau départemental. La prochaine étape, de juillet à septembre, consistera à paramétrer les applications, pour y intégrer les schémas d'organisation.



Le cycle de la dépense dans le Palier 2006



# Une fonction comptable partagée avec les gestionnaires

*Dans le cadre du Palier 2006, les applications seront adaptées pour tenir une comptabilité enrichie, proche des principes de la LOLF. Les gestionnaires deviennent co-acteurs de la comptabilité.*

Le Palier 2006 poursuit deux objectifs majeurs en matière de comptabilité : exécuter la loi de finances dans une nomenclature budgétaire et comptable conforme à la LOLF et tenir la comptabilité de l'Etat au format LOLE. Ces objectifs sont mis en œuvre en s'appuyant sur les systèmes d'information existants.

### Les principales nouveautés

En ce qui concerne la comptabilité budgétaire, le Palier 2006 permet de suivre l'exécution budgétaire et les crédits. Surtout, le passage à une gestion en AE/CP permet de tenir une véritable comptabilité des engagements. Ainsi, les gestionnaires devront renseigner la nomenclature par destination (action) et par nature (titre, catégorie) pour les engagements juridiques dans Accord LOLF et pour les engagements comptables dans NDL. S'agissant de la comptabilité générale, la LOLF pose le principe de la constatation des

droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date d'encaissement ou de paiement. Ainsi, à partir de 2006, les gestionnaires devront notamment recenser en fin de gestion les charges constatées à reporter sur l'exercice suivant. Le fait générateur de cette comptabilité est l'enregistrement du service fait lors de la réception de la prestation. Le Palier 2006 rend obligatoire la saisie du service fait par le gestionnaire dans Accord LOLF. Dans NDL, le service fait est assimilé à l'émission du mandat par l'ordonnateur.

Le passage à une comptabilité générale enrichie inclut également la tenue d'une comptabilité patrimoniale. En liaison avec les comptables, les gestionnaires sont chargés de retracer et d'évaluer la situation précise du patrimoine de l'Etat sur la base du bilan d'ouverture et d'opérations d'inventaire

(enregistrement des variations des stocks, comptabilisation des amortissements et des provisions, etc.).

### Les applications comptables

Les applications de comptabilité générale (CGL) et de centralisation comptable et budgétaire (TCC et NDC) sont adaptées pour le Palier 2006. Ces applications adopteront les nouveaux référentiels comptables et budgétaires. Elles permettront de comptabiliser les opérations en comptabilité budgétaire et générale, selon les nouveaux modes définis par la Fonction comptable de l'Etat et en se rapprochant des normes comptables. Elles alimenteront l'infocentre India pour la partie comptabilité budgétaire et générale.

**TCC**: traitement central des comptabilités  
**NDC**: nouvelle dépense centrale  
**CGL**: comptabilité générale locale

## La nouvelle comptabilité au cœur de la réforme par Nathalie Morin, responsable de la Fonction comptable de l'Etat

### Quels sont les enjeux de la nouvelle comptabilité prévue par la LOLF ?

La LOLF affirme l'importance de la comptabilité de l'Etat, qui ne se distingue de celle des entreprises qu'en raison des spécificités de son action. La comptabilité doit devenir le levier d'une gestion publique plus performante, en étant à la fois un vecteur d'information, un outil de pilotage et un support de contrôle. A travers des informations enrichies, notamment sur la situation patrimoniale, il s'agit d'assurer la transparence des comptes de l'Etat et de donner une vision plus claire sur la manière dont est utilisé l'argent public. La comptabilité sert aussi de base à l'analyse des coûts et constitue un outil d'aide à la décision.

### Quels sont les impacts de cette nouvelle comptabilité pour le comptable ?

Le comptable est conforté dans son rôle d'opérateur central garant de la qualité des comptes de l'Etat, en liaison très étroite avec les services gestionnaires. La qualité comptable devient une notion essentielle, dont le dispositif de certification par la cour des comptes constituera la clé de voûte. Ainsi, cette année, des cellules de qualité comptable sont expérimentées au niveau local pour piloter la fonction comptable des trésoreries générales et garantir la qualité comptable.

### Quels impacts pour le gestionnaire ?

La préparation du bilan d'ouverture de l'Etat comme la mise en place des

départements comptables ministériels sont des chantiers emblématiques du partage de la fonction comptable avec les gestionnaires. Pour ces derniers, naturellement plus sensibilisés à la dimension budgétaire, la prise en compte de la dimension comptable de la LOLF constitue une révolution culturelle. Il faut les amener à comprendre la complémentarité de ces deux approches, tant pour la préparation du budget que pour son exécution. C'est pourquoi la direction générale de la comptabilité publique a participé activement à la formation des gestionnaires à la comptabilité.



**UN NOUVEAU CADRE  
BUDGÉTAIRE POUR  
RÉFORMER L'ÉTAT**

Directeur de la publication : Bernard Limal, directeur de l'Agence pour l'Informatique financière de l'Etat (AIFE), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – Conception : Direction de la communication du Minéfi – Réalisation : AIFE – Comité éditorial : Catherine Bérés, Anne Carmier, Jacques Dunabeitia, Patrick Gandon, Didier Millot, Yannick Raimbault, Caroline Roy – Impression : Imprimerie nationale – ISSN : 1774-1718