

Le pilotage du projet

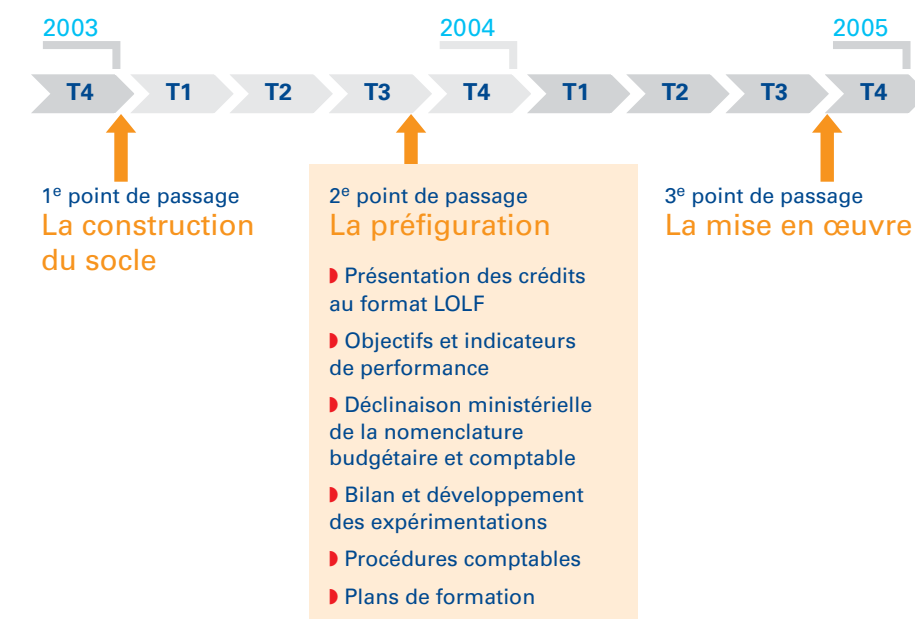
Créée par Alain Lambert, Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, la direction de la réforme budgétaire a pour mission d'assurer la conduite générale de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001. Elle est en charge de l'élaboration des règles, des méthodes et des systèmes d'information budgétaires et comptables qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique. Elle anime et conduit ces travaux, en étroite collaboration avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique et avec les administrations de l'État.

Le calendrier interministériel du chantier de la moderfie est décliné dans chaque ministère. Il prend en compte la situation de départ (différente selon les ministères) et les enjeux de gestion propre aux ministères. Il retrace et s'assure de la cohérence de mise en œuvre de l'ensemble des projets de modernisation en cours.

Dans chaque ministère, un chef de projet moderfie assure la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la loi organique. Il anime la mise en œuvre du chantier dans son ministère, en s'appuyant sur une équipe projet dédiée ou composée de correspondants dans les différentes directions.

Pour la communication et la formation, les ministères échangent leurs expériences, mutualisent les bonnes pratiques et élaborent des plans de conduite du changement au sein d'un réseau animé par la direction de la réforme budgétaire.

Calendrier des travaux de la moderfie



Le chantier interministériel

De nouveaux budgets et processus de budgétisation. L'objectif est de déposer au Parlement, début octobre 2005, un projet de loi de finances pour l'année 2006 selon le format prévu par la loi organique.

De nouveaux modes de gestion ministérielle. L'objectif est d'accompagner les ministères dans la réforme des modalités de gestion interne et dans la rénovation des relations avec les opérateurs de l'État.

Une nouvelle comptabilité. L'objectif est de doter l'État d'une nouvelle comptabilité, inspirée de celle des entreprises ainsi que d'une nouvelle fonction comptable (avec des départements comptables ministériels).

Et d'autres modules : apports de la nouvelle comptabilité à la gestion, nouveaux systèmes d'information, nouveaux processus d'exécution budgétaire ...

Contacts

Le site internet de la moderfie : www.moderfie.minefi.gouv.fr
 Le site extranet de la moderfie : www.vitamin.gouv.fr
 identifiant : moderfie - mot de passe : lolf
 La ligne directe de la moderfie : com@moderfie.finances.gouv.fr / 01 44 43 77 50

Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances

Mars 2004

« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »

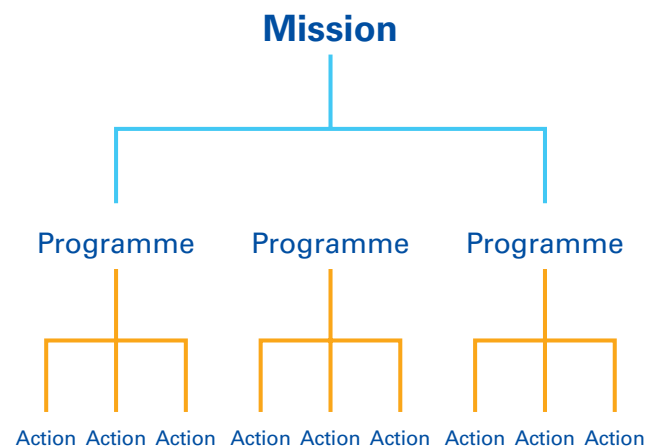
Article 15 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789.

La nouvelle architecture du budget de l'État

Chacune des 45 missions du budget a été conçue pour identifier une politique de l'État. 32 missions constituent le budget général et 13 recouvrent les budgets annexes et les comptes spéciaux. 9 sont interministérielles. La mission est définie dans la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 comme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Un ministre peut ainsi contribuer à plusieurs missions. Unité de vote du budget au Parlement, la mission est conçue pour favoriser le débat démocratique sur les politiques de l'État. Les parlementaires pourront notamment modifier la répartition des moyens entre programmes d'une même mission en respectant le montant global des crédits de celle-ci.

Les 149 programmes, dont 126 pour le budget général et 23 pour les budgets annexes et les comptes spéciaux, succèdent aux 850 chapitres budgétaires. Ils font l'objet d'une consultation avec le Parlement. Les programmes sont des regroupements de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Unités de spécialité des crédits, ils constituent le cadre de la gestion opérationnelle des politiques publiques. La taille des programmes offrira une grande souplesse de gestion aux responsables pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Ceux-ci auront en effet la faculté d'utiliser librement les crédits au sein de l'enveloppe fixée par le Parlement, sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emplois.

Les 530 actions (environ) décrivent le contenu du programme et regroupent des crédits ayant la même finalité. Elles répondent à la nécessité d'identifier précisément les composantes d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs. Ainsi, il est possible d'avoir une vision détaillée du coût des politiques



publiques. La répartition des crédits entre les différentes actions sera indicative ; elle fera néanmoins l'objet d'une restitution précise, une fois le budget exécuté. En plus de la présentation par action, la dépense est également suivie par titre (dépenses de personnel, fonctionnement, investissement, intervention).

Au sein des programmes, les crédits sont désormais globalisés. Chaque responsable de programme bénéficie d'une nouvelle liberté d'utilisation des moyens qui lui sont alloués, en contrepartie d'un engagement sur les résultats attendus. Les crédits sont fongibles, c'est-à-dire qu'ils peuvent être redistribués d'un titre à l'autre et entre actions, sous certaines réserves pour les dépenses de personnel. Par ailleurs, la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un plafond de masse salariale, par programme. Il ne sera pas possible d'augmenter les dépenses de personnel à partir d'autres crédits.

L'ouverture des crédits de personnel sera également complétée par une limitation du nombre d'emplois (en équivalent temps plein) que ces crédits sont autorisés à financer. A la différence des crédits spécialisés par programme, cette limitation jouera au niveau du ministère ; la ventilation des emplois entre les programmes d'un même ministère et, *a fortiori*, le détail des emplois par catégorie dans chaque programme serviront en gestion mais n'auront qu'une valeur indicative au stade du vote. Ces nouvelles règles de gestion vont conduire les administrations à revoir leurs modalités de pilotage des ressources humaines.

Un dialogue renouvelé avec le Parlement

Une plus grande transparence : le cas de la justice

Avant : 30 chapitres

Titre III - Moyens des services

- Personnel - rémunérations d'activité
- Personnel en retraite - pensions et allocations
- Personnel en activité et en retraite, charges sociales
- Matériel et fonctionnement des services
- Subventions de fonctionnement
- Dépenses diverses

Titre IV - Interventions publiques

- Interventions politiques et administratives
- Actions sociale - assistance et solidarité

Titre V - Investissements exécutés par l'État

- Équipements administratif et divers

Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'État

- Équipements culturel et social

Née d'une initiative parlementaire, la nouvelle "constitution financière" de l'État assure une forte revalorisation du rôle du Parlement, à la fois dans le débat budgétaire lui-même, mais aussi en matière de contrôle de la dépense et d'évaluation des politiques publiques.

Avec un budget plus lisible, le Parlement pourra exercer pleinement son rôle dans le pilotage stratégique de l'action de l'État et veiller à la bonne gestion des finances publiques. Les crédits étant présentés par action et par titre, il pourra, par exemple, apprécier la politique d'investissement relatif à un programme mais aussi le coût d'une action. Le débat budgétaire ne sera plus centré sur l'évolution à la marge du budget d'une année sur l'autre (distinction entre services votés et mesures nouvelles), mais sur la pertinence des dépenses au sein d'une mission, en examinant à la fois les moyens et les objectifs. Le Parlement pourra faire évoluer la répartition des crédits entre programmes au sein d'une même mission ou créer un programme.

Après : 6 programmes

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

La loi organique donne à l'examen des projets de loi de finances un caractère véritablement contradictoire : le débat d'orientation budgétaire, dans lequel est présentée une vision pluriannuelle d'évolution des dépenses et le débat sur les prélèvements obligatoires sont autant d'occasions pour le Parlement de mieux évaluer le cap politique fixé par le gouvernement.

La loi organique donne au Parlement un rôle accru dans le contrôle de la dépense publique. Avec les nouvelles prérogatives que leur octroie la nouvelle constitution financière, les Commissions des finances des deux assemblées bénéficient de pouvoirs d'auditions et d'enquêtes renforcés, du droit de procéder à toutes investigations sur pièces et sur place ainsi que du droit de solliciter la Cour des comptes dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation.

Le pilotage par la performance

« Finies les enveloppes fléchées, les lignes de crédits étanches les unes par rapport aux autres. Résultat, on distribuait les crédits en fonction de ce qu'on recevait d'en haut. Demain on va, au contraire, distribuer en fonction des objectifs fixés. »

Le recteur de l'académie de Bordeaux,
(Libération, 22 janvier 2004.)

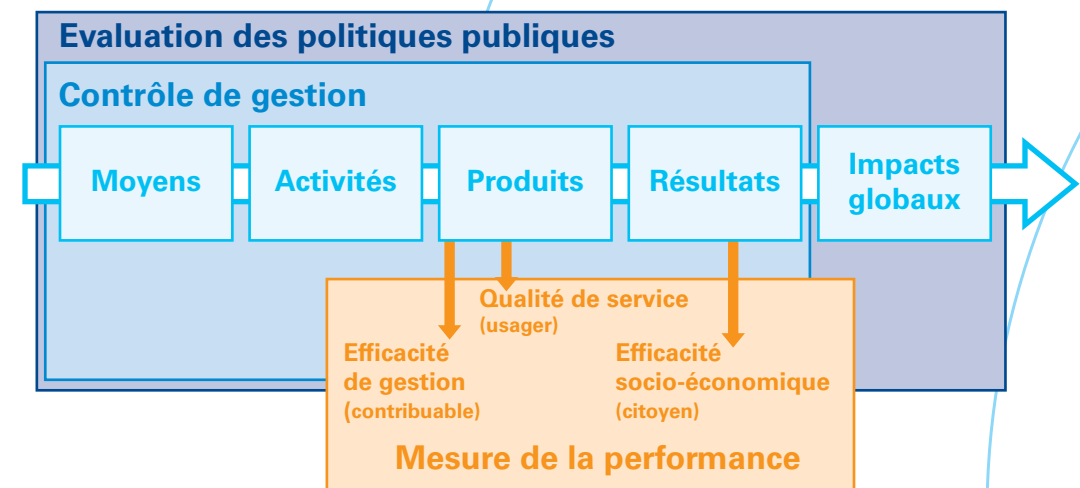
La loi organique fait passer les administrations de l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. En contrepartie d'une liberté de gestion accrue grâce à la globalisation et à la fongibilité des crédits, le responsable de programme a l'obligation de rendre compte des résultats de sa gestion sur laquelle il a pris des engagements. Les objectifs, les résultats visés et les résultats atteints, seront présentés chaque année, par programme, dans les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances ainsi que dans les rapports

annuels de performance annexés au projet de loi de règlement. La démarche de performance est le nouveau levier de pilotage des services de l'État et de ses opérateurs. Le développement du contrôle de gestion devra être généralisé au sein de l'administration. Il assurera le suivi de la performance et éclairera les choix de gestion du décideur, notamment par la comparaison des coûts, de l'activité et de l'efficacité des services ou des politiques. Mieux renseignée, l'administration aura les moyens de choisir les modalités d'action les plus performantes.

Les trois axes de l'analyse de la performance

Point de vue	Objectif	Exemple
Citoyen	efficacité socio-économique	accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés
Usager	qualité du service rendu	accélérer les décisions judiciaires
Contribuable	efficacité de la gestion	réduire le coût de gestion de l'impôt

Performance, contrôle de gestion et évaluation



Les objectifs identifient les priorités et orientent l'action publique. Trois critères seront utilisés pour mesurer la performance de la dépense publique : l'impact socio-économique (pour le citoyen), la qualité du service rendu (pour l'utilisateur) et l'efficacité de la gestion (pour le contribuable).

Les indicateurs du programme servent au suivi de la performance. Ils sont attachés aux objectifs des programmes et sont établis de manière pérenne afin de permettre la mesure de leur performance sur une période significative. Des enseignements sur l'efficacité des politiques pourront ainsi être tirés au terme de véritables bilans. Les objectifs et les indicateurs sont déclinés et adaptés à l'action opérationnelle de chaque service et de chaque opérateur chargé d'une mission de service public. Les gestionnaires sont responsabilisés à la tenue de ceux-ci. Leur pertinence, leur fiabilité et leur sincérité sont contrôlées par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

L'émergence du manager public

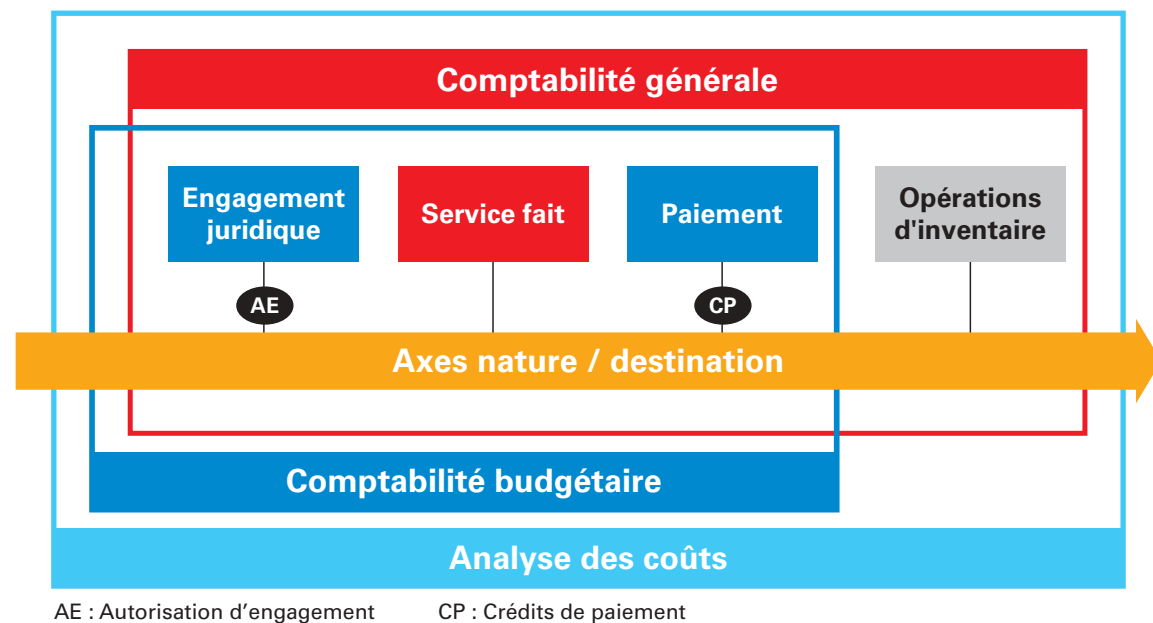
Avec l'identification de responsables, une plus grande souplesse de gestion et un nouveau mode de pilotage par la performance, l'administration consolide le rôle des managers publics. Finies, les lignes de crédit rigides et étanches qui devaient être dépensées au risque de ne pas être reconduites l'année suivante.

Demain, le responsable aura de vraies marges de manoeuvre pour conduire ses services et orienter les politiques publiques vers la réalisation des objectifs qui lui sont assignés. La diffusion de la culture de responsabilité au sein de l'administration sera le gage d'un service public de meilleure qualité.

L'administration centrale devient un lieu de pilotage stratégique de l'action publique, tandis que les services déconcentrés gèrent la mise en oeuvre opérationnelle.

La nouvelle gestion financière et comptable

La loi prévoit l'adoption d'une comptabilité à trois dimensions



En plus de la comptabilité budgétaire actuelle qui permet de suivre l'autorisation et l'exécution budgétaires, la nouvelle comptabilité doit donner une vision comptable de l'exercice et décrire notamment le patrimoine de l'État. Elle doit permettre également de mesurer le coût de chaque politique publique. La nouvelle comptabilité, inspirée de celle des entreprises, passe ainsi par la refonte du cadre conceptuel et la définition de normes comptables, pour adapter le plan comptable général aux spécificités de l'État.

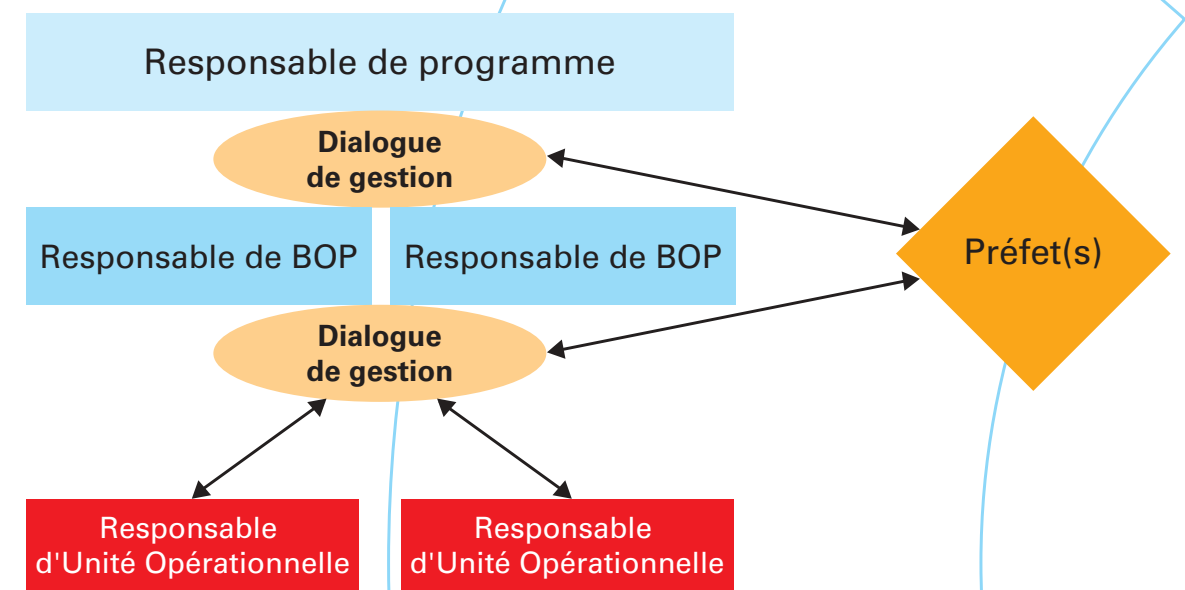
La loi organique du 1^{er} août 2001 exige que « les comptes de l'État soient réguliers, sincères et qu'ils donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». La nouvelle comptabilité offrira au Parlement une plus grande transparence des comptes de l'État et une vision financière de son patrimoine. Elle apportera aux gestionnaires des outils de suivi et d'aide à la décision, pour une gestion plus efficace. Par l'analyse des coûts, qui fournira des moyens de comparaison dans l'espace et dans le temps, il sera possible d'apprécier l'efficacité de gestion et la performance des politiques publiques. A partir de 2006, la Cour des comptes certifiera les comptes de l'État.

13 normes, validées par le comité des normes de la comptabilité publique, définissent les principes selon lesquels sera construite la comptabilité de l'État. A partir de là, une nouvelle nomenclature budgétaire et comptable est définie ainsi qu'un recueil des procédures.

Un nouveau système d'information budgétaire et comptable doit être conçu afin de mettre en œuvre l'ambition de la loi organique relative aux lois de finances. Fondé sur un nouveau progiciel de gestion intégré, différent du système Accord 1, il permettra à la fois de tenir la comptabilité de l'État, d'exécuter la dépense publique et de fournir aux gestionnaires des outils de suivi (enveloppes globalisées, axes d'analyse pour le suivi des achats, restitutions). Le système raccordera toutes les administrations, tant au niveau central qu'en services déconcentrés, pour les actes de gestion budgétaire, financière et comptable. Il est prévu, en parallèle, de faire évoluer les systèmes d'information ministériels de gestion et de créer une interface entre ces applications « métiers » et le nouveau système d'information pour optimiser les remontées et le traitement des informations.

La nouvelle gestion dans les services déconcentrés

Le dialogue de gestion



Le principe liberté/responsabilité est décliné au niveau déconcentré par l'identification d'un responsable de budget opérationnel de programme (BOP). Il dispose d'une plus grande souplesse de gestion que lui offre la globalisation de ses moyens. Un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés en charge du BOP permet la confrontation des besoins du terrain avec les objectifs et les moyens du programme. Il assure la cohérence interministérielle de l'action territoriale.

Le budget opérationnel de programme est la déclinaison des actions, des crédits, des objectifs et des indicateurs d'un programme sur un périmètre ou un territoire, et sous l'autorité d'un responsable de programme. Il présente les objectifs et les résultats attendus adaptés au niveau déconcentré, le plan d'action concernant les emplois, les moyens de fonctionnement et d'intervention et les opérations d'investissement, le budget prévisionnel ainsi que le schéma d'organisation financière avec les unités opérationnelles.

« La modernité est une réforme de management. Une administration sera toujours plus efficace si elle est plus responsable. Cette préoccupation doit guider l'action publique de l'ensemble de ses agents sur tout le territoire. »

Alain Lambert,
Ministre délégué au budget
et à la réforme budgétaire,
10 mars 2003