

LOLF & Systèmes d'information

Avril 2005 n°2

Dossier Les modalités de gestion du Palier 2006
Zoom Le Palier 2006 au ministère de l'Équipement

Actualités

Chorus, nom du système cible

L'appellation « Chorus » a été retenue pour désigner le futur système d'information financière de l'État, appelé jusqu'ici « système cible ». Ce nom a été choisi à l'issue d'une consultation lancée par le SCN SIFE auprès de ses interlocuteurs dans les ministères.

Application commune aux administrations centrales et déconcentrées, Chorus gèrera la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État. Un premier calendrier prévoit le démarrage sur site pilote en 2007 et un déploiement dans l'ensemble des administrations de l'État à partir de 2008. Nouvelle étape après l'adaptation des systèmes d'information existants pour le Palier 2006, Chorus permettra de mettre en œuvre toutes les ambitions de la LOLF.



Un nouveau site pour le SCN

Le portail des systèmes d'information financière de l'État a évolué. Ce site, accessible à partir de tous les ministères, rassemble la documentation relative aux applications Accord, NDJ et India et sera enrichi progressivement sur la partie concernant Chorus.

<http://accord.finances.ader.gouv.fr>
Adresse Minéfi : <http://accord>

Un enjeu essentiel dès 2006 : s'approprier les nouvelles règles de gestion

Avec le vote de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, un vaste mouvement s'est engagé pour améliorer les conditions d'action et de fonctionnement de l'État. Avec une finalité simple : dépenser mieux, pour mieux répondre aux attentes des citoyens.

Le calendrier fixé par le Parlement est respecté, voire anticipé. Les règles de gestion du Palier 2006 ont été définies en 2004 : elles ont fait l'objet d'un travail collectif dense et particulièrement exigeant, associant représentants des services centraux et déconcentrés de tous les ministères. L'année 2005 sera consacrée à leur mise en œuvre dans les outils. Le Palier 2006 est à cet égard un chantier prioritaire pour les mois à venir, qui nécessitera un effort important pour

adapter les systèmes d'information existants aux nouvelles règles de gestion.



A neuf mois de l'entrée en vigueur des nouveaux modes de gestion, il est essentiel d'intensifier l'information et la formation de tous sur cette réforme. Le dispositif de formation désormais décliné dans les ministères doit permettre à chacun, d'ici la fin de l'été, de

connaître les grands enjeux et de s'approprier les nouveaux concepts, préparant ainsi une participation efficace aux formations aux outils prévues au cours du quatrième trimestre 2005.

Au-delà de l'appropriation des outils et des règles de gestion, c'est le passage à une culture de résultats qui constituera sans doute le principal défi d'une gestion publique renouvelée.

« Le dispositif de formation doit permettre à chacun, d'ici la fin de l'été, de s'approprier les nouveaux concepts de la LOLF »

Frank Mordacq
Directeur de la Réforme budgétaire

Ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie

Les principales modalités de g du Palier 2006

Les modalités de gestion du Palier 2006 ont été définies afin de mettre en œuvre l'essentiel minima les systèmes d'information existants.

Une nouvelle nomenclature

Le Palier 2006 intègre la nomenclature budgétaire et comptable de la LOLF, déclinée en missions, programmes et actions.

Une nouvelle architecture du budget de l'Etat a été arrêtée en juin 2004. Le budget général est constitué de 34 missions, elles-mêmes composées de 132 programmes, qui succèdent aux 848 chapitres budgétaires actuels. A compter du PLF 2006, l'ensemble des crédits seront discutés, votés et exécutés selon la nouvelle architecture budgétaire. Le projet de loi de finances présentera les crédits par mission, par programme et, à titre indicatif, par action.

Dans le Palier 2006, la structure de la nomenclature de 1959 est utilisée pour traduire la nouvelle nomenclature dans les applications existantes. Dès 2006, les lois de finances initiale et rectificative seront chargées par programme et par ministère dans les applications de dépense, en vue de l'exécution budgétaire. La nouvelle nomenclature budgétaire et comptable sera référencée pendant l'exécution de la dépense.

Structure de la nomenclature de 1959	Correspondance LOLF
Ministère (imputation dépense)	
Ministère (section budgétaire)	Ministère
Chapitre	Programme
Article de prévision	Articles de regroupement : 01 : titre 2 (rémunérations) 02 : autres titres
Article d'exécution	Action / sous-action
Paragraphe d'exécution	Nature de la dépense : code compte de comptabilité générale

Correspondances entre les nomenclatures de 59 et LOLF

Un nouveau cadre budgétaire

Le Palier 2006 permet de gérer la dépense avec un suivi au niveau des programmes, des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles.

Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auxquelles sont associés des objectifs et résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation. Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mis à disposition d'un responsable identifié

pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme) ou pour un territoire donné (région, département, etc.). Un BOP est décliné en unités opérationnelles (UO), qui constituent le niveau d'exécution de la dépense.

Le Palier 2006 respecte le nouveau cadre budgétaire pour la mise en place des crédits et pour l'exécution de la dépense.

De nouvelles règles de gestion

Le Palier 2006 permet la globalisation et la fongibilité asymétrique des crédits. La généralisation de la gestion en AE et en CP se traduit par la réutilisation des transactions informatiques AP/CP.

La LOLF instaure la globalisation des crédits : les dépenses de personnel sont réunies sur l'article de regroupement 01 et toutes les dépenses de fonctionnement courant, d'intervention et d'investissement sont réunies sur l'article de regroupement 02. La fongibilité asymétrique des crédits ouvre la possibilité d'utiliser des crédits de personnel pour d'autres types de dépense (fonctionnement, intervention, investissement), alors que les mouvements de crédits sont impossibles de l'article 02 vers l'article 01.

Dans le cadre du Palier 2006, Accord et NDI permettent de procéder à la fongibilité des crédits au niveau des programmes et des BOP, centraux ou locaux, un contrôle garantissant le caractère asymétrique du mouvement.

Avec la LOLF, les crédits sont désormais gérés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (AE/CP). Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées dans l'année. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées et/ou payées dans l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour mettre en œuvre la gestion en AE/CP, le Palier 2006 utilise les procédures actuelles d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP), réservées sous l'ordonnance de 59 aux dépenses d'investissement (anciennement titres V et VI). Cependant, contrairement aux AP, la gestion des AE est annualisée : les AE, comme les CP, ne peuvent être reportées l'année suivante que par arrêté conjoint du ministre de l'Economie et du ministre concerné.

de la LOLF en 2006 en adaptant a

Une nouvelle comptabilité

Outre la comptabilité budgétaire des dépenses et des recettes, le Palier 2006 permet de tenir la comptabilité générale de l'Etat en droits constatés.

La comptabilité générale vise à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat et à décrire ses charges et produits par nature (personnel, immobilisation). Elle est fondée sur les principes de la constatation des droits et obligations (comptabilité en droits constatés).

Dans le cadre du Palier 2006, les opérations sont désormais enregistrées dès leur naissance (fait générateur), sans attendre leur encaissement ou leur décaissement.

Dans Accord, le service fait est rendu obligatoire: il a pour but de constater que la livraison du bien ou la réalisation de la prestation est conforme aux engagements contractuels pris par le fournisseur et permet ainsi de constater la réalité de la dette. Le dossier de liquidation est imputé budgétairement après le rapprochement de l'acte juridique de référence et du service fait. Dans NDL, l'utilisateur renseigne l'imputation budgétaire d'exécution au moment de la saisie du mandat. Ces événements de dépense centralisés à l'ACCT sont traduits par l'application NDC en écritures de comptabilité générale intégrées dans l'application CGL (application de tenue de la comptabilité générale de l'Etat).

Petit lexique

DAPG: délégation d'autorisations de programme globalisées

NAPA: notification d'autorisations de programme affectées

DAPI: délégation d'autorisations de programme individualisées

DCP: délégation de crédits de paiement

RECRE: réimputation de crédits

L'intitulé des transactions utilisées dans Accord et NDL reste inchangé pour le Palier 2006. Une nouvelle transaction est créée dans Accord pour doter les BOP centraux et dans NDL pour gérer la fongibilité asymétrique.

La mise à disposition des crédits

Les crédits (AE et CP) sont délégués par programme et par article de regroupement. Dans Accord, leur mise à disposition s'effectue au moyen:

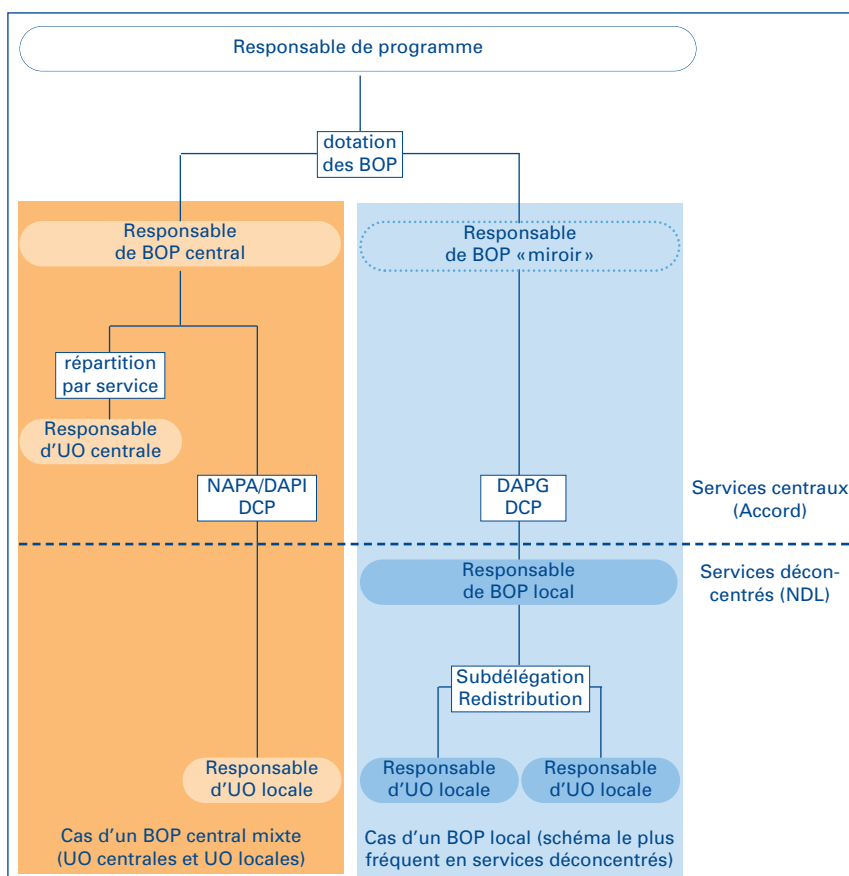
- d'une nouvelle transaction « dotation des BOP » pour les BOP centraux,
- de la transaction « répartition par service » pour les UO centrales,
- de délégations de crédits pour les BOP locaux, via un BOP miroir (reflet du BOP local dans Accord): DAPG pour les délégation d'AE et DCP pour les délégations de CP,
- de délégations de crédits pour les UO locales rattachées à des BOP centraux: NAPA/DAPI pour les délégations d'AE et DCP pour les délégations de CP.

Dans NDL, la dotation des UO locales rattachées à des BOP locaux est réalisée via la transaction « subdélégation » pour les AE et « redistribution » pour les CP.

L'exécution de la dépense

Les autorisations d'engagement sont rendues indisponibles par leur affectation ou leur délégation. Elles sont consommées par les engagements juridiques au niveau central et par les engagements comptables au niveau local. Les crédits de paiement sont consommés au niveau central par les délégations de crédits de paiement et par les dossiers de liquidation ou opérations de régularisation. En local, ils sont consommés par les mandats et par les opérations de régularisation.

La fongibilité asymétrique est gérée dans Accord via la transaction « mouvement de crédits ». Une nouvelle transaction dédiée est créée dans NDL, intitulée « RECRE ».





«Au-delà de l'outil, intégrer une vision métier»

Pilote de déploiement Accord LOLF, le ministère de l'Équipement doit également adapter ses propres applications aux modalités de gestion du Palier 2006. Le point avec Christian Serradji, directeur des Affaires financières et de l'Administration générale.



Comment le Palier 2006 est-il intégré dans les chantiers du ministère ?

La réforme de l'État, dont les divers éléments constitutifs peuvent paraître disparates, doit être appréhendée dans sa globalité. Pour la nouvelle gestion publique introduite par la LOLF, notre approche a pour but de donner une vision unifiée répondant aux préoccupations de tous les acteurs : chaque décision doit être prise en analysant les interactions avec d'autres problématiques et en recherchant en permanence l'articulation globale.

Un processus de concertation et de décision unique a été mis en place, avec la création d'un comité stratégique LOLF et d'un comité technique LOLF auxquels s'ajoute, compte tenu des impacts techniques, un comité de pilotage pour chacune des applications impactées. Ainsi sont assurées, «politiquement» et techniquement, transparence et cohérence.

Quelles différences entre le passage à Accord 1 et le passage à Accord LOLF ?

Le passage de l'application ministérielle SICAM à l'application interministérielle Accord 1 s'est fait dans un environnement réglementaire et une organisation identiques. Il a été vu sous l'angle outil. Le passage d'Accord 1 à Accord LOLF mérite au-delà de l'outil d'intégrer une vision métier : il s'agit de resituer chacune des tâches dans le contexte réglementaire de l'ordonnance de 59 pour les transposer dans le cadre LOLF, au regard de l'évolution des rôles et de

l'organisation de l'administration centrale. Les mesures d'accompagnement présentent donc un enjeu majeur.

D'ores et déjà, nous préconisons une présentation couplée de ce que fait l'outil et de ce qui demeure sous forme papier, un formatage des processus hors outils, ainsi qu'une moindre dispersion du nombre d'utilisateurs. Pour le suivi de la gestion, le ministère aura recours aux outils de restitution India LOLF, tout en conservant ses infocentres propres.

Pilotes de déploiement Accord

Les ministères de l'Équipement, de la Défense et de l'Éducation nationale sont pilotes pour le déploiement d'Accord LOLF (application de gestion de la dépense centrale pour le Palier 2006). Objectif du pilote : fiabiliser les processus et les outils de bascule en vue du déploiement en janvier 2006.

Quels sont les avantages à être pilote de déploiement sur Accord LOLF ?

Le ministère est pilote sur les programmes «Réseau routier national» (concerné par l'application Safir) et «Soutien aux politiques d'équipement», dont l'exécution vise l'administration centrale et déconcentrée. Le pilote permettra d'examiner notamment les problématiques de réorganisation des administrations centrales, de collecte des données et d'impact sur les applications propres. Le respect du calendrier est un enjeu majeur. Le déploiement d'Accord LOLF impose une stabilisation du mode de gestion d'un programme aux niveaux central et local. Cela conduit à une excellente prise de conscience des retards éventuels et à déterminer un plan de couverture des risques, sans attendre.

Cassiopée et la LOLF

Quatre applications de gestion du ministère de l'Équipement devront être adaptées pour le Palier 2006 : APSARA (préparation budgétaire), Sicam-Recettes (gestion des recettes), Safir (gestion des opérations d'investissements routiers) et Cassiopée. Cette dernière, interfacée avec NDL, est l'outil d'exécution de la dépense des services déconcentrés du ministère de l'Équipement. Utilisée par 4000 agents répartis sur tout le territoire, Cassiopée concerne les dépenses relevant des sections budgétaires de l'Équipement et d'autres ministères (Ecologie, Logement, etc.). Une nouvelle version de l'application est en cours de réalisation pour le Palier 2006 sur la base du cahier des charges ND. Le calendrier comporte une variante permettant ou non de déployer dans Cassiopée la fongibilité asymétrique au niveau du responsable de BOP local.

Former et accompagner

La gestion de projet est renforcée autour d'un comité de pilotage et de groupes de travail réunissant maîtrise d'ouvrage, maîtrises d'œuvre et utilisateurs, pour appréhender les impacts des modifications fonctionnelles et déterminer les besoins de formation. Ce dispositif d'accompagnement et d'appui aux services sera renforcé avec une logique de centre d'appels unique sur les problématiques réglementaires et outils. Un effort particulier de coordination avec les autres ministères sera également apporté à la préparation de la bascule 2006 sur Cassiopée.



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

Directeur de la publication : Bernard Limal, directeur du SCN Systèmes d'information financière de l'État (SIFE), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – Conception : Direction de la communication du Minéfi – Réalisation : SCN SIFE – Comité éditorial : Anne Branly, Anne Carmier, Patrick Gandon, Pascal Lemenant, Yannick Raimbault, Caroline Roy – Impression : Imprimerie nationale