

---

## LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

---

La Lolf est pleinement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Elle fixe désormais le cadre de la discussion du budget de l'État, et de l'action des gestionnaires publics. Afin de tirer tout le parti de ce nouveau cadre pour renforcer la performance de l'État, le gouvernement a décidé de poursuivre l'approfondissement de la réforme budgétaire.

### **1. Le nouveau cadre budgétaire et comptable est maintenant complètement en place**

#### ***Le passage à la Lolf a été un succès***

La mise en place de la Lolf s'est déroulée sans difficulté dans l'ensemble de l'État, malgré l'ampleur des changements intervenus.

Cette réussite est le résultat de l'effort conduit dans l'ensemble de l'État depuis 2002. Pilotée par le ministère chargé du Budget et de la Réforme de l'État, la mise en œuvre concrète de la Lolf sur le terrain a ainsi été préparée par des équipes projets au sein des ministères, par plus de 500 expérimentations et par un dispositif d'information et de formation qui a touché 30 000 agents.

La déclinaison à l'échelon local des objectifs de performance, la meilleure connaissance des coûts de fonctionnement et leur pilotage, le suivi interministériel par les préfets des politiques locales, la transformation du contrôle financier qui est passé d'un visa préalable à un avis ont permis de commencer à faire vivre cette ambitieuse réforme du management public.

#### ***La gestion budgétaire 2006, la première en mode Lolf***

La Lolf confère désormais aux gestionnaires publics une liberté accrue, en leur permettant de redéployer les crédits en fonction des objectifs poursuivis (sous la réserve de ne pas majorer les dépenses de personnel). De ce fait, la gestion 2006, la première entièrement régie par la Lolf, marque un changement majeur dans le fonctionnement budgétaire de l'État.

Afin de résoudre les difficultés rencontrées en début d'année du fait du passage au nouveau dispositif (allongement des délais de mise à disposition des crédits par exemple), de faciliter à l'avenir la mise en œuvre de la Lolf et de renforcer son appropriation, le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État a d'ores et déjà décidé, à partir d'un dialogue avec les ministères, de :

- réduire le nombre de budgets opérationnels de programmes (actuellement 2 282) et d'unités opérationnelles (18 000) afin de renforcer les capacités de redéploiement ;
- anticiper la mise en place des BOP bien avant le début de la gestion, préciser la condition de soutenabilité budgétaire, qui peut conduire à bloquer des engagements ;
- simplifier les nomenclatures et les procédures ;

– rectifier dans le cadre du programme intégré Chorus, à l'horizon 2009, des lourdeurs de gestion qui résultent des systèmes d'information budgétaires et comptables actuels.

Ce chantier de simplification sera poursuivi compte tenu notamment des recommandations du rapport que devront remettre au Gouvernement MM. Alain Lambert et Didier Migaud, parlementaires en mission sur la mise en œuvre de la Lolf, au début du mois d'octobre 2006.

### ***Le rôle des responsables de programme***

La gestion 2006 a vu l'apparition des responsables de programme. Désignés par leur ministre, ils allouent les crédits entre les gestionnaires au sein du programmes (responsables des budgets opérationnels de programmes - BOP) en fonction des objectifs poursuivis, pilotent les actions conduites, et rendent compte des résultats.

Cette fonction nouvelle a cependant besoin d'être affermie. Suite à des observations du Parlement et de la Cour des comptes, le positionnement des responsables de programme devrait donc être précisé pour l'exercice 2007, à travers plusieurs mesures :

- une formalisation souple du statut et du rôle du responsable de programmes permettant de s'adapter à la configuration et à l'organisation propres à chaque ministère ;
- une mise en cohérence progressive des organisations administratives et de la structure des programmes, afin de ne pas diluer la chaîne de responsabilités. Les ministères ont commencé à modifier leur organigramme au regard de la Lolf. L'Éducation nationale en particulier a calé ses structures sur les différentes missions et programmes.

### ***Le développement des contrats de performance***

Le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État a signé avec les ministres des Affaires étrangères et de l'Équipement un contrat de performance, à l'image de ceux déjà conclus au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi). Ces dispositifs permettent :

- de programmer des actions de modernisation, pour dégager des gains de productivité à travers la réorganisation en profondeur des services et de leurs modalités d'action ;
- de donner en contrepartie aux ministères une visibilité sur l'évolution pluriannuelle de leurs crédits de fonctionnement et de personnel.

## **2. Des mesures concrètes pour amplifier la réforme budgétaire et enraciner son esprit**

### ***Continuer le travail de communication et de formation sur les finances publiques et la réforme budgétaire***

La mise en œuvre de la réforme budgétaire doit se poursuivre, à travers des efforts tous azimuts pour populariser les enjeux des finances publiques et les outils de la gestion publique par la performance. Ceci invite à maintenir l'effort de communication et de formation à travers plusieurs actions :

- **l'école de la Lolf** mise en place par l'Institut de gestion publique et développement économique a déjà formé plus de 350 responsables de BOP et

accentuera son activité en 2007 en développant en particulier les travaux relatifs à la performance et aux opérateurs ;

– **l'extranet de la Lolf** : il propose aux gestionnaires et aux experts l'ensemble des documents de référence sur la mise en œuvre de la Lolf ;

– **le guide pratique de la Lolf** : après le succès de l'édition 2005 (10 000 exemplaires), le ministère chargé du Budget et de la Réforme de l'État a actualisé le guide en fonction des premiers enseignements de la gestion 2006 ; il sera diffusé à 11 000 exemplaires ;

– **le Forum de la performance** ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)) : lancé en janvier 2006 par le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, le Forum de la performance propose aux internautes une information sur le budget de l'État, ses grandes lignes, son volet performance, des comparaisons internationales et l'accès aux rapports d'audits de modernisation ;

– **la refonte des documents budgétaires** : les annexes au projet de loi de finances ("bleus", "jaunes" et documents de politique transversale) ont fait l'objet d'un travail sur leur maquette afin d'en améliorer la lisibilité ;

– **le jeu Cyberbudget** propose aux internautes d'approfondir leurs connaissances sur la gestion des finances publiques de façon interactive, ludique et pédagogique ; plus de 250 000 internautes y ont joué depuis juin dernier ; il s'enrichira début octobre d'un module spécifique consacré à la discussion du budget au Parlement.

### ***Affiner la cartographie des missions et des programmes***

La cartographie des missions et des programmes a été affinée dans le PLF 2007 à la suite des remarques tant du Conseil constitutionnel et du Parlement que des gestionnaires eux-mêmes.

Le nombre et l'intitulé des 34 missions du budget général existantes restent inchangés. Les 8 missions mono-programme ont été supprimées et remplacées par des missions multi-programmes. Exemple : le compte d'affectation spéciale « Gestion de l'immobilier de l'État » comprend désormais deux programmes : « Contribution au désendettement », qui identifie la part des cessions reversée au désendettement ; « Dépenses immobilières » qui retrace les dépenses de restructurations immobilières des différents ministères. Le nombre de missions interministérielles passe de 8 à 9 avec la création de la mission interministérielle « Médias ».

**Au total, le budget de l'État comportera 48 missions en 2007 contre 49 en 2006 et 168 programmes (contre 160 en 2006).**

### ***Poursuivre l'amélioration du volet performance du budget***

Avec l'introduction de la performance dans la gestion budgétaire, il ne s'agit plus de porter un jugement sur une variation à la hausse ou à la baisse d'une enveloppe de crédits mais de pouvoir rendre compte de l'utilisation qui en a été faite et de décliner dans l'ensemble de la chaîne administrative les objectifs de performance qui ont été présentés.

Suite au travail réalisé dès 2004 sur les avant-projets annuels de performance et aux observations du Parlement et de la cour des comptes, le gouvernement a proposé dans la loi de finances pour 2006, pour la première fois, le volet performance des projets annuels de performances (PAP), nourris par des objectifs et des indicateurs quantifiés.

Au cours de l'année, ce dispositif a été amélioré, en prenant notamment en compte les demandes du Parlement et du Conseil constitutionnel. Les ministères ont été incités à rééquilibrer la part des indicateurs d'efficience et de qualité par rapport à ceux d'efficacité, à réduire leur nombre total, à les documenter dans leur presque totalité, à renforcer le caractère opérationnel des objectifs (lien plus étroit avec les moyens d'action des administrations). Parallèlement, certaines dépenses fiscales ont été introduites à titre expérimental dans le champ de la performance.

Le PLF 2007 montre le résultat de ce travail entrepris avec chaque ministère :

- le nombre d'objectifs diminue de 8 % par rapport à l'année dernière à 634 objectifs ; le nombre d'indicateurs diminue dans la même proportion pour s'élever à 1 295 pour l'ensemble du budget (1 173 pour le budget général) ;
- le taux de documentation des indicateurs continue à progresser : alors qu'il s'élevait à 66 % dans le PLF 2005, il est de 92 % dans le PLF 2007 ; l'objectif est de le porter à 95 % dans le PLF 2008 ;
- enfin, le gouvernement a cherché à rééquilibrer les objectifs et indicateurs entre les trois axes de la performance<sup>1</sup> : le nombre d'indicateurs d'efficacité diminue ainsi de 53 % à 49 %, tandis que ceux relatifs à la qualité progressent de 18 à 22 % ; la part de ceux d'efficience reste stable à 29 % ;

#### Répartition des indicateurs du budget de l'État selon les trois axes de la performance

Nature de l'indicateur	PLF 2006	PLF 2007	Cible PLF 2008
Indicateur d'efficacité	53 %	49 %	46 %
Indicateur de qualité	18 %	22 %	22 %
Indicateur d'efficience	29 %	29 %	32 %

Source : projet annuel de performance 2007 du programme "Stratégie économique et financière et réforme de l'État".

Dans les exercices à venir, le volet performance devra continuer à s'améliorer pour :

- mieux le décliner au sein de chaque programme ;
- discuter davantage des valeurs-cibles plutôt que de la nature des objectifs et des indicateurs (sans écarter la possibilité de mieux cibler les objectifs sur les priorités gouvernementales) que sur les valeurs-cibles à y associer.

#### **Appliquer les principes de la Lolf aux opérateurs de l'État**

Environ 780 opérateurs participent, sous le contrôle de l'État, à la conduite des politiques publiques. L'opérateur au sens de la Lolf se définit comme une entité dotée de la personnalité morale, contrôlée par l'État au travers de ses organes

<sup>1</sup> Le volet performance du budget de l'État distingue trois catégories d'objectifs et d'indicateurs : les objectifs et indicateurs d'efficacité montrent au citoyen l'efficacité des politiques publiques ; ceux relatifs à la qualité reflètent le souci d'améliorer le service rendu aux usagers ; ceux d'efficience rendent compte aux contribuables de la qualité de la gestion des moyens de l'État.

de direction ou parce que le financement de l'État y est majoritaire, et mettant en œuvre des politiques publiques.

La loi de finances pour 2006 avait entamé l'inclusion des opérateurs de l'État dans la démarche de performance et de justification au premier euro. Ce travail s'est poursuivi et s'approfondira en 2007 :

- chaque projet annuel de performance rappelle, en annexe, le budget des opérateurs participant au programme et le niveau de ses emplois ;
- pour la première fois, suite à la demande du Parlement, un document d'information budgétaire (« jaune ») sur les opérateurs de l'État sera présenté en annexe au PLF 2007 ;
- les règles relatives à l'élaboration des budgets des opérateurs, prenant en compte les changements introduits par la Lolf, s'appliquent désormais à tous les opérateurs de l'État quel que soit leur statut juridique (établissements publics administratifs, industriels et commerciaux, scientifiques et techniques, groupements d'intérêts publics, etc.) Dans un souci de responsabilisation des organes délibérants, les dossiers de présentation des budgets initiaux seront normalisés, en particulier sur les modalités d'inscription de la subvention de l'État et de la mise en réserve. Un effort est demandé aux opérateurs afin de renforcer le lien entre leurs choix budgétaires et leurs objectifs et indicateurs, ou ceux de leur programme Lolf de rattachement ;
- les travaux préparatoires à la consolidation des comptes de l'État portent en particulier sur les opérateurs ; la direction générale de la Comptabilité publique et France Domaine ont entamé en 2006 l'identification et la valorisation des biens immobiliers de l'État utilisés par les 50 plus importants d'entre eux ; en 2007, ce travail portera sur 200 opérateurs supplémentaires.