

LA NOUVELLE CONSTITUTION  
FINANCIÈRE,

UNE CLEF DE VOÛTE DE LA  
RÉFORME DE L'ÉTAT

# SOMMAIRE

- 1 - Présentation de la Loi organique
- 2 - Les trois objectifs fondamentaux
- 3 - Les trois novations de la réforme
- 4 - La cohérence globale du chantier de la modernisation
- 5 - Un accompagnement indispensable

# Présentation de la Loi organique

La Loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances  
remplace l'ordonnance de 1959



## Nouvelle constitution financière de l'État

- Une réforme consensuelle : loi votée à la quasi unanimité du Parlement
- Une réforme budgétaire, levier essentiel de la réforme de l'État, inspirée des modèles étrangers, Canada, Suède...
- Échéance : 1er janvier 2006

# LES TROIS OBJECTIFS FONDAMENTAUX

# LES 3 ENJEUX D 'UNE MUTATION INCONTOURNABLE

- **Le budget de l 'État passe d 'une culture de moyens à une culture de résultats**
  - ◆ une plus grande liberté pour les gestionnaires
  - ◆ des engagements sur des objectifs de résultats et un niveau de performance
- **Les parlementaires jouent un rôle plus actif dans l 'autorisation et le contrôle des dépenses**
  - ◆ un Parlement mieux associé
  - ◆ des moyens d 'action accrus
- **La gestion des finances publiques devient plus transparente**
  - ◆ une optimisation de la dépense
  - ◆ de nouvelles marges de manœuvre budgétaires pour financer de nouvelles actions

## 3 ENJEUX MAJEURS...

### EFFICACITE

Une responsa-  
bilisation  
accrue des  
gestionnaires

### TRANSPARENCE

Un rôle plus  
actif des  
parlementaires

### LISIBILITE

Une plus  
grande clarté  
des choix  
stratégiques en  
matière de  
finances  
publiques

Vers la nouvelle gestion publique

# EN RÉPONSE AUX ATTENTES

## Des Élus

- **Obtenir une plus grande lisibilité du budget et une transparence sur son exécution**
- **Agir sur les moyens donnés aux politiques publiques**

## Des Français

- **Le citoyen : savoir à quoi est utilisé l'argent des impôts**
- **L'utilisateur : compter sur une administration qui répond mieux aux besoins**
- **Le contribuable : vérifier que l'argent des impôts est utilisé efficacement**

## Des acteurs de l'administration

- **Recevoir des objectifs clairs**
- **Bénéficier d'une plus grande marge de manoeuvre**

# LES TROIS NOVATIONS DE LA RÉFORME



# LES TROIS NOVATIONS DE LA RÉFORME

1. Réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats
2. Assurer la transparence des informations budgétaires et le contrôle parlementaire
3. Favoriser l'organisation des choix stratégiques des finances publiques

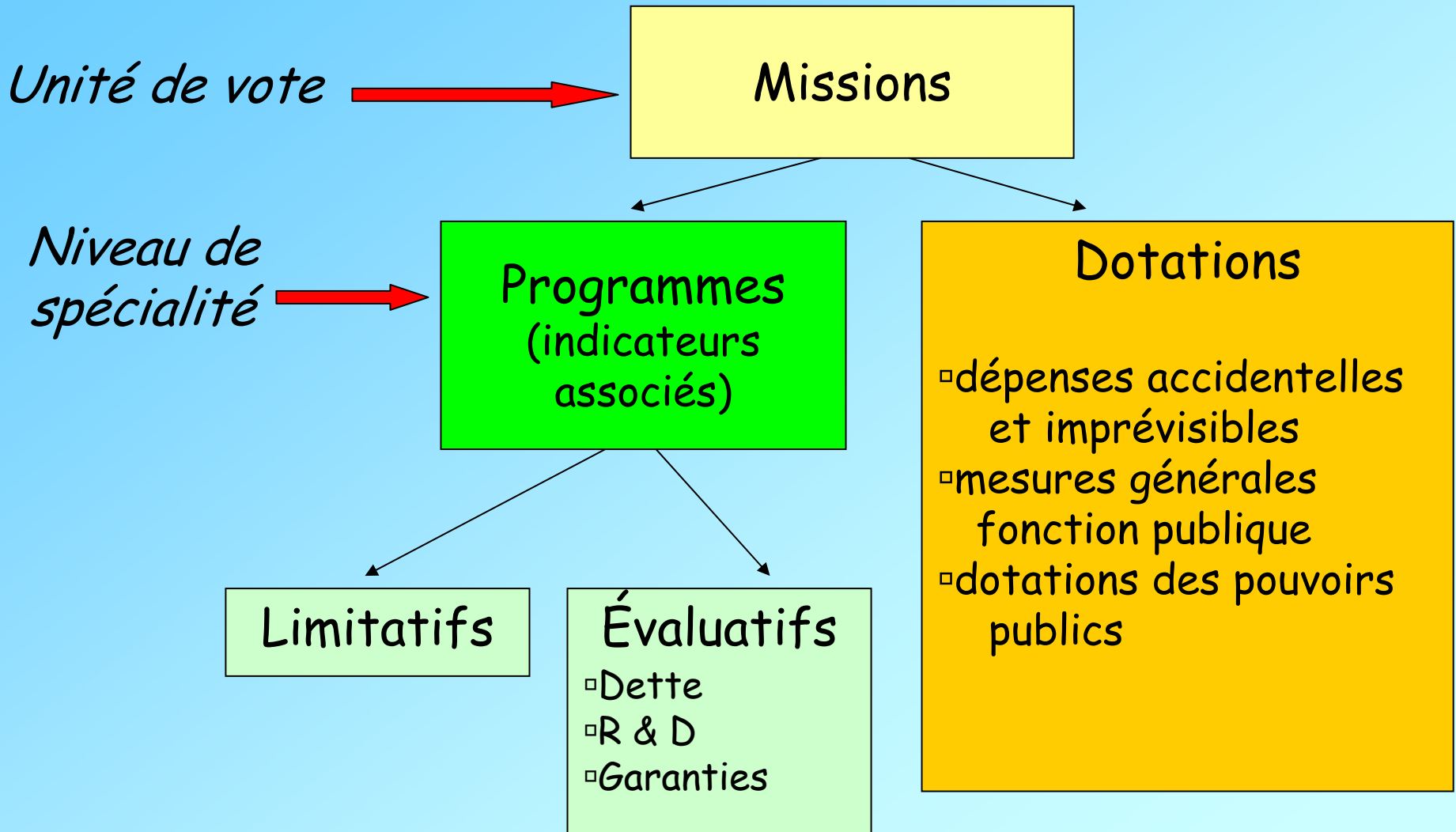
## 1. Réformer le cadre de la gestion publique

- 1.1. Orienter les budgets vers les résultats
- 1.2. Donner aux gestionnaires les moyens de leur responsabilité
- 1.3. Décliner la démarche dans la gestion interne

## 1.1 Orienter les budgets vers les résultats

- Un nouveau niveau de spécialité budgétaire
- Définir les *programmes*
- S'engager sur les résultats :  
le *projet annuel de performance*
- Rendre compte des résultats :  
le *rapport annuel de performance*

# ARCHITECTURE DU BUDGET GENERAL



# UN BUDGET STRUCTURÉ PAR PROGRAMMES

- « Un programme regroupe les crédits
- destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions,
  - relevant d'un même ministère,
  - et auquel sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général,
  - ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »

**Un programme = 1 politique + 1 responsable**

# PLUS DE MARGES DE MANOEUVRE

## ■ Attachées à chaque programme :

- une enveloppe budgétaire **limitative** sur un périmètre plus large que les anciens chapitres (150 programmes pour 850 chapitres)
- une présentation **indicative** des crédits selon 7 titres
- une faculté quasi totale de **réarbitrer** l'utilisation de l'enveloppe :
  - une fongibilité des crédits
  - une seule réserve :
    - un plafond limitatif pour les dépenses de personnel
  - une justification au premier euro

# PLUS D'ENGAGEMENT SUR LES RÉSULTATS

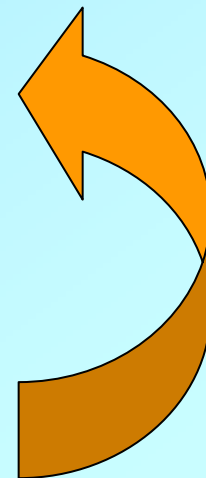
Un PROGRAMME



Un ENGAGEMENT sur les RESULTATS  
le *Projet Annuel de Performance (PAP)*



Le COMPTE RENDU des RESULTATS  
le *Rapport Annuel de Performance (RAP)*



# LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE PAR PROGRAMME

- Attaché à chaque programme, le PAP :
  - est joint à la Loi de finances de l'année
  - décrit les actions, les objectifs de performance poursuivis, les résultats obtenus et attendus et les indicateurs associés
  - indique :
    - Les coûts des actions (*comptabilité d'analyse des coûts*)
    - Les niveaux de performance pour l'avenir (*les cibles*)
    - Les évolutions par rapport à l'année précédente



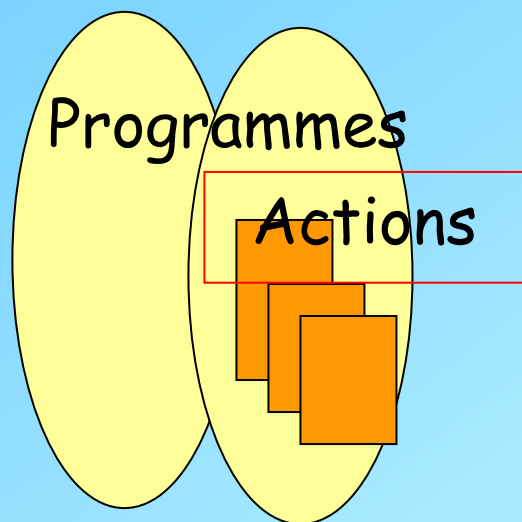
# LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE PAR PROGRAMME

- Attaché à chaque programme, le RAP est :
  - présenté dans la loi de règlement
  - selon la même présentation, la même structure que le projet annuel de performance
  - voté en première lecture sur la loi de règlement n-1 avant l'examen du PLF n+1

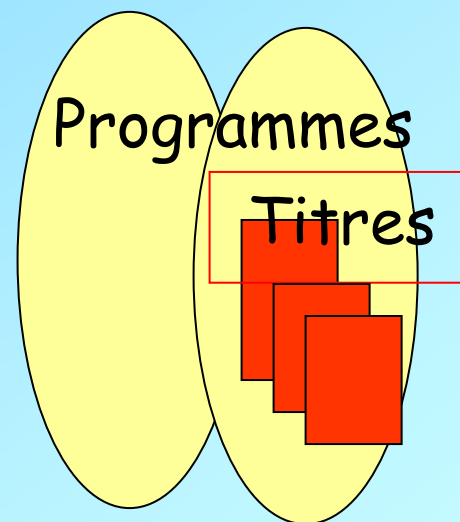
## 1.2 Donner aux gestionnaires les moyens de leur responsabilité

- Donner aux gestionnaires une marge de manœuvre élevée dans l'utilisation des crédits qui leur sont alloués
- Une présentation indicative par titres
- Une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres, sous réserve de la fongibilité asymétrique

# LE PROGRAMME AU CŒUR DE LA RÉFORME POUR LES GESTIONNAIRES



Une segmentation des dépenses  
par destination  
en actions et sous-actions



Une segmentation  
par nature de dépenses  
en 7 titres

+

# UNE EXCEPTION A LA GLOBALISATION : *LES PERSONNELS*

- C'est la fongibilité asymétrique :
  - plafond d'emploi limitatif par ministère, retraçant les emplois rémunérés par l'Etat
  - les crédits de personnel peuvent abonder le reste du programme
  - à l'inverse, l'abondement des crédits de personnel par les autres crédits du programme est prohibé

## 1.3 Décliner la démarche dans la gestion interne

- Décliner l'échange responsabilité/liberté dans la gestion interne
- Organiser le pilotage interne et la performance de services par un dialogue de gestion
- Décliner la fongibilité offerte aux gestionnaires de programmes à l'échelle des budgets locaux
- Assurer la mesure des résultats obtenus
- Pouvoir auditer les systèmes de mesure des résultats

# DÉFINIR LES NOUVELLES TECHNIQUES DE BUDGÉTISATION

- Le système « services votés /mesures nouvelles » est abandonné
- ...au profit d'une justification des crédits au premier euro
  - c'est-à-dire expliquer la dépense aux parlementaires

## 2. Assurer la transparence des informations budgétaires et le contrôle parlementaire

2.1. Les pouvoirs d'amendement et de contrôle du Parlement étendus

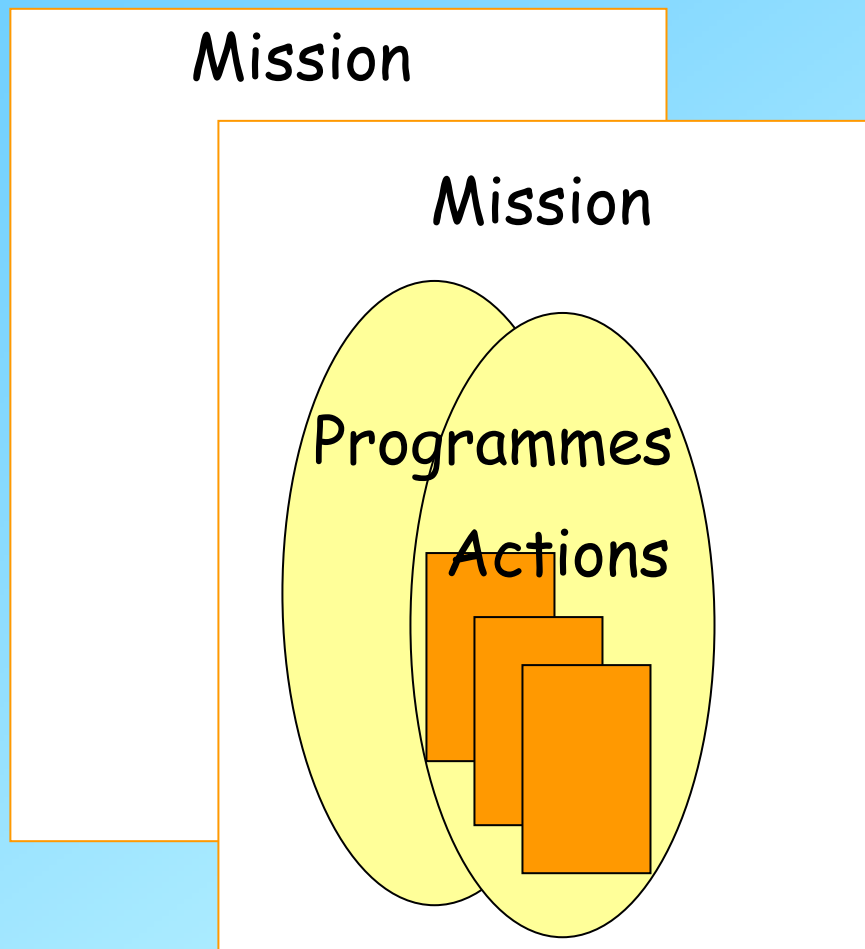
2.2. Les mouvements de crédits plus encadrés

## 2.1 Les pouvoirs d'amendement et de contrôle du Parlement étendus

- Le droit d'amendement parlementaire est étendu
- La mission : support de l'interprétation de l'article 40 de la Constitution (redéploiements par amendements)
- Un accès renforcé à l'information pour les commissions des finances (actes réglementaires)
- Des délais organiques de réponse aux questionnaires et départ des « jaunes »
- Des pouvoirs d'investigation et d'audition renforcés (astreintes, recours à la Cour des Comptes)



# La mission joue un rôle essentiel dans l'organisation du vote du Parlement



- La mission est :
  - l'unité de vote
- La mission peut être :
  - Interministérielle
  - Ministérielle
  - infraministérielle

## 2.2 Les mouvements de crédits plus encadrés

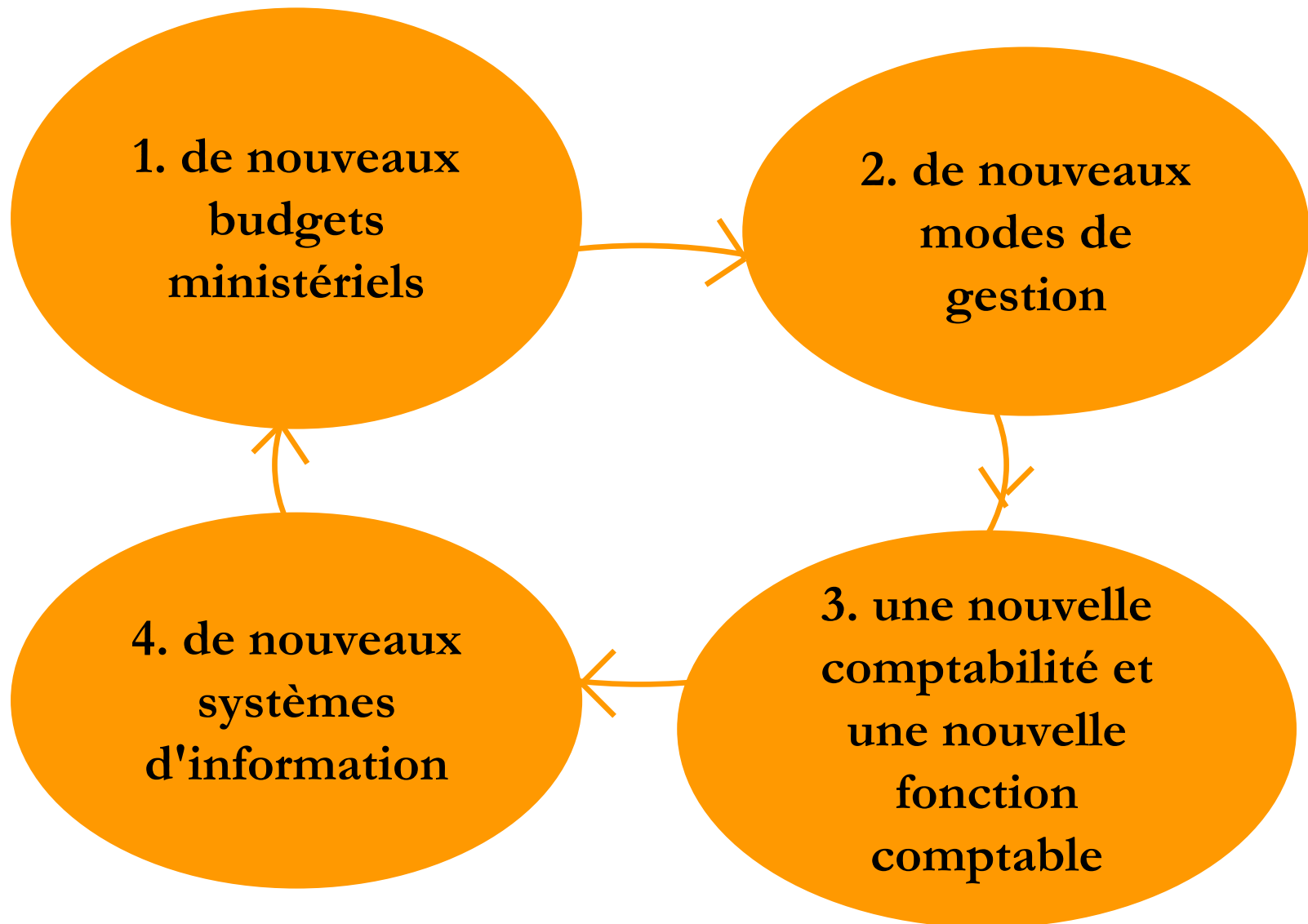
- Soumission des mouvements de crédits en gestion, selon les cas...
  - à une information préalable et à un compte rendu
  - à un avis suspensif
  - à un plafonnement en % des crédits initiaux

## 3. Favoriser l'organisation des choix stratégiques des finances publiques

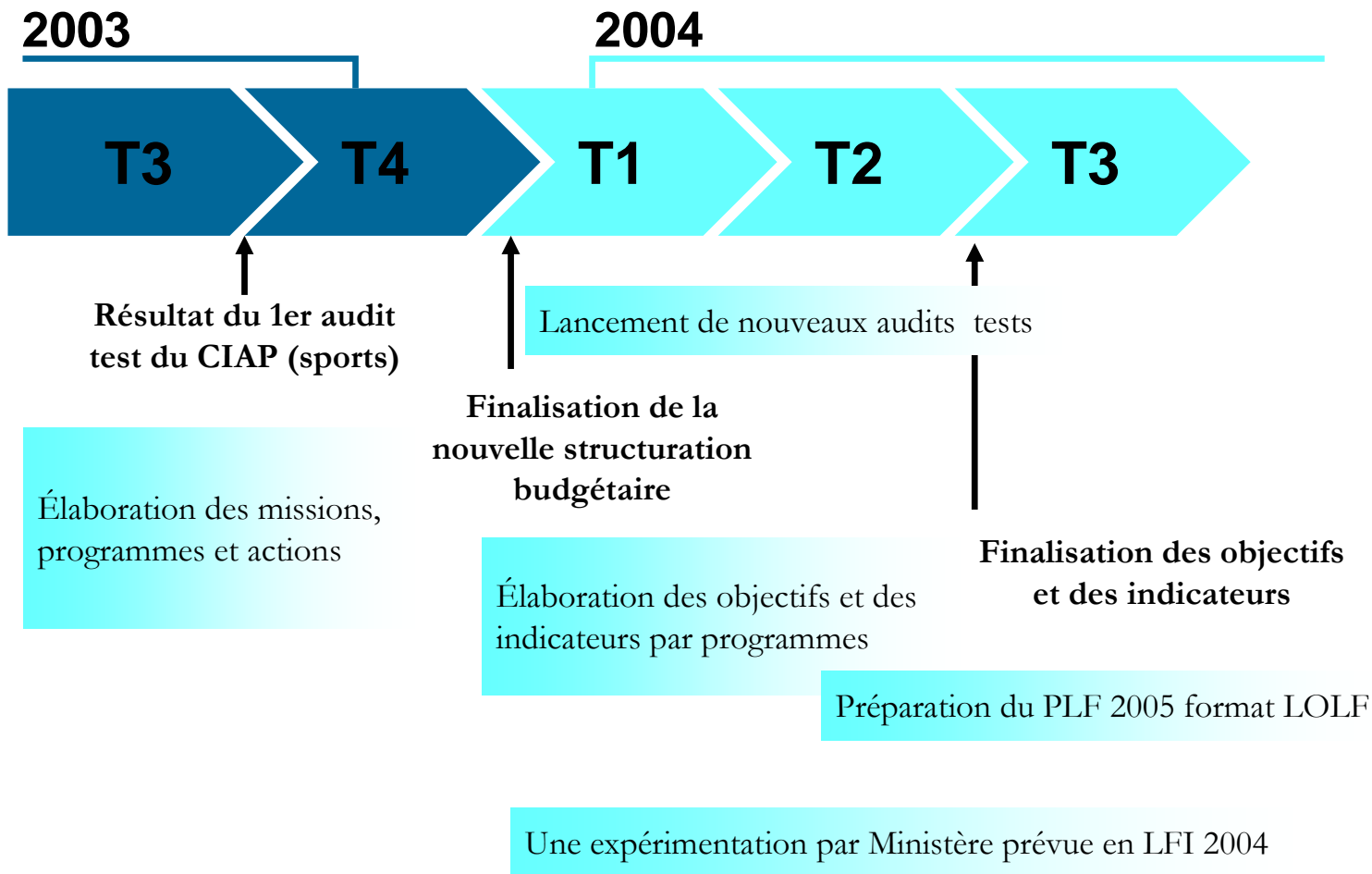
- Budget annuel et orientations de moyen terme
- Les outils de mesure de la situation financière de l'État
  - Introduction de la **comptabilité d'exercice**, pour mesurer les coûts des services et la situation financière de l'État (bilan), ainsi que ses engagements hors-bilan
  - **Certification annuelle**, par la Cour des Comptes
- L'élargissement du champ de compétence de la loi de finances
  - **Distinction Budget/Comptes**, deux systèmes d'information complémentaires
- L'amélioration des informations données dans la loi de finances
  - **Une nouvelle organisation comptable**

# LA COHÉRENCE GLOBALE DU CHANTIER DE LA MODERFIE

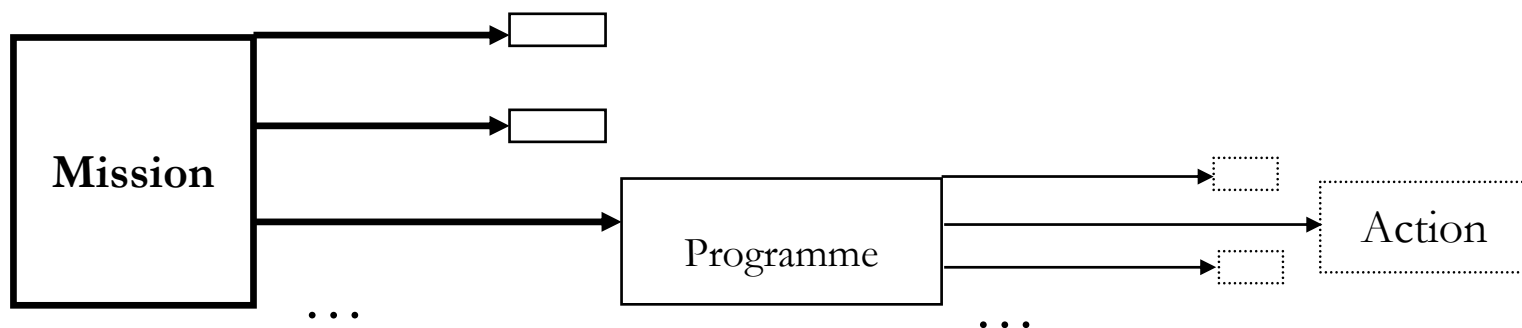
# Les 4 volets de la modernisation



# 1. De nouveaux budgets ministériels



# 1. De nouveaux budgets ministériels



Deux exigences majeures pour guider les ministères dans ce chantier :

transcrire les politiques sans reproduire les organisations,  
responsabiliser les acteurs sur la performance.

# 1. De nouveaux budgets ministériels : point d'avancement

**Une situation contrastée tant sur les missions que sur les programmes**

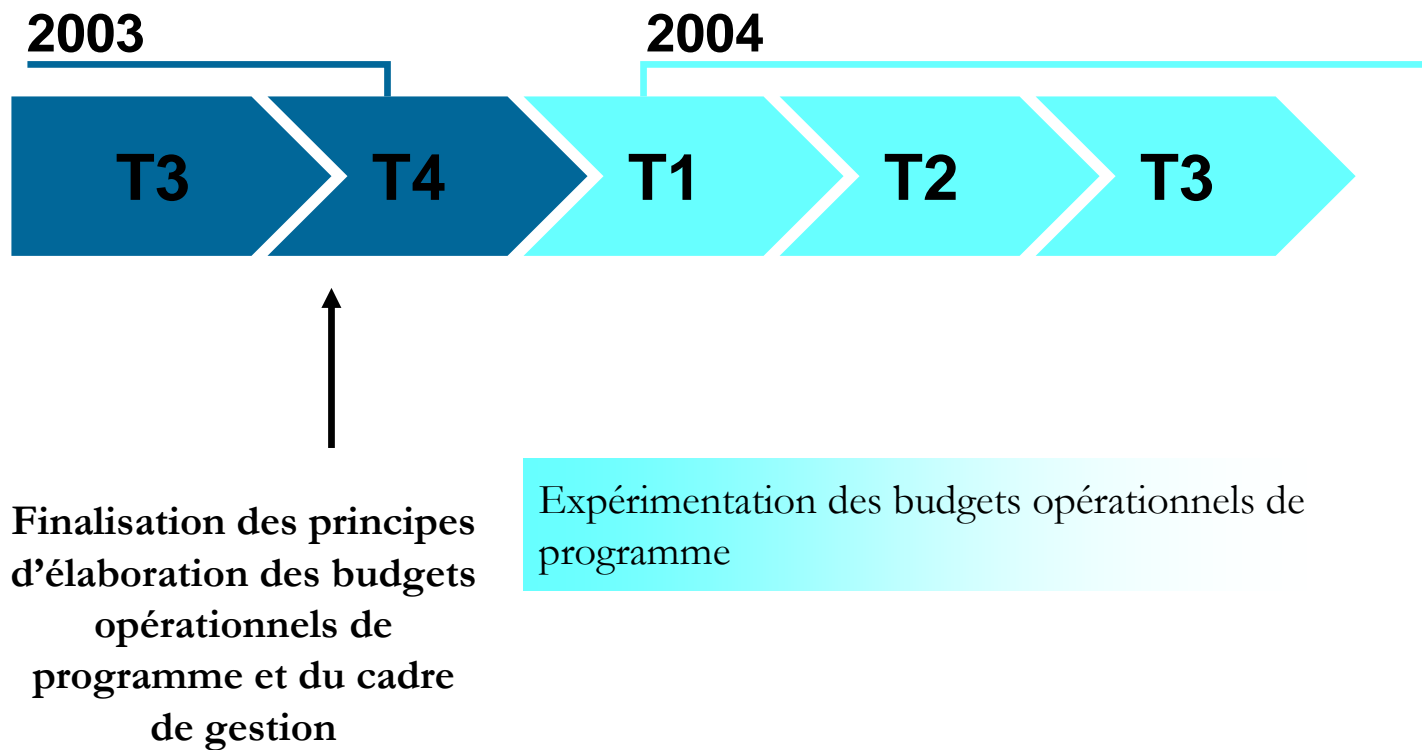
quelques projets aboutis,  
une réflexion insuffisamment approfondie pour plusieurs ministères,  
quelques uns dans l'attente d'un choix politique.

**Les principaux axes de travail :**

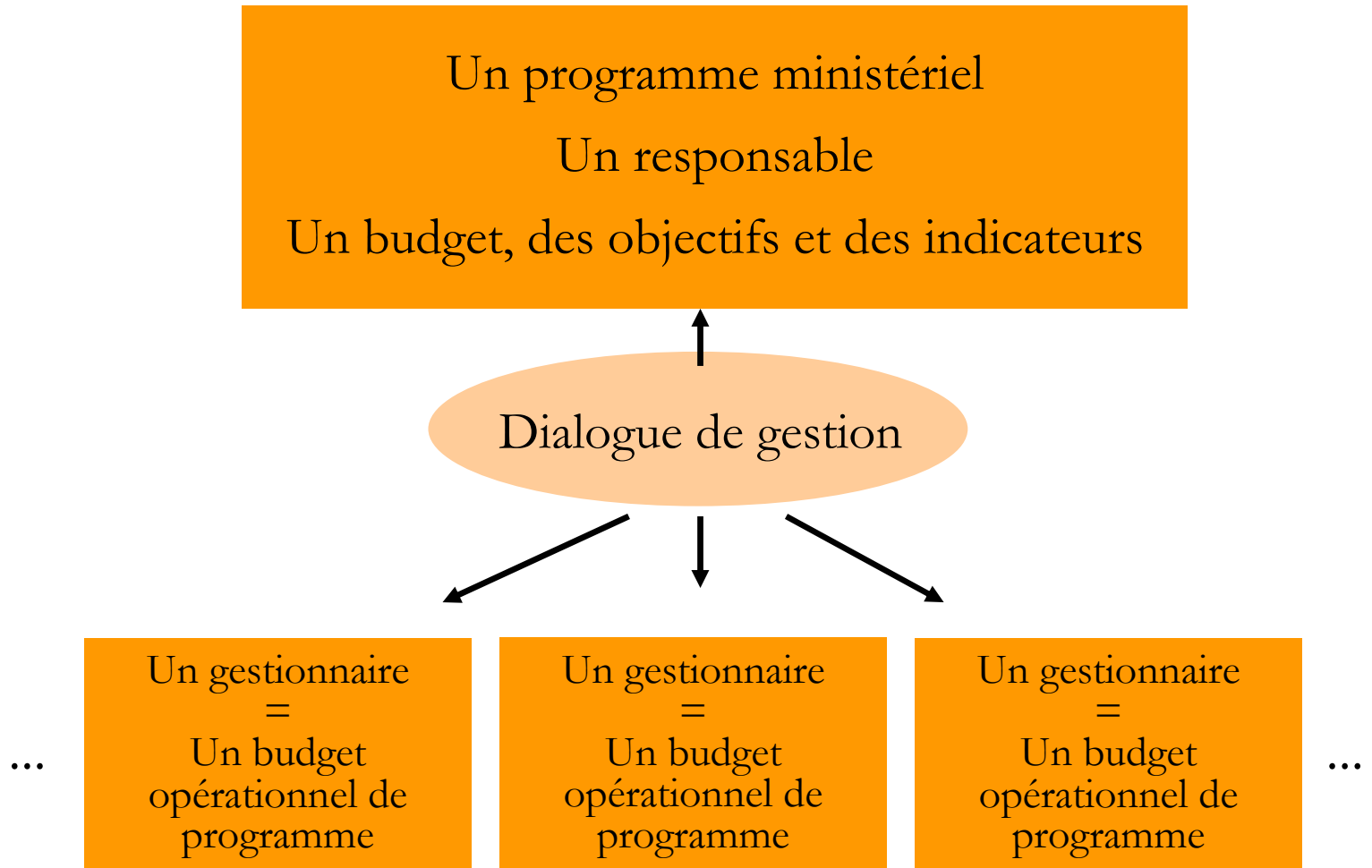
identification des actions,  
répartition des dépenses, notamment des dépenses de personnel, par programme et action,  
désignation des responsables des programmes ministériels.



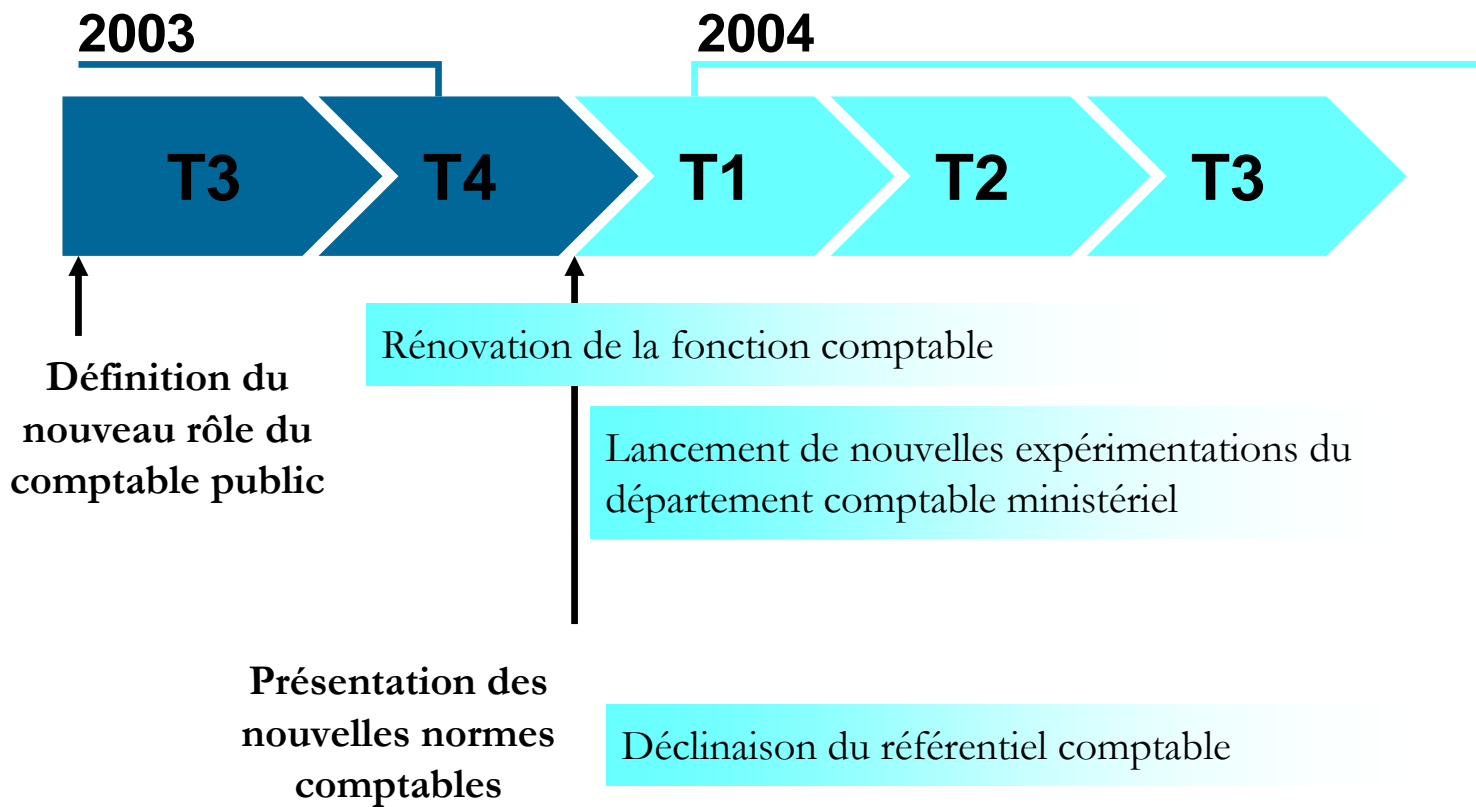
## 2. De nouveaux modes de gestion



## 2. De nouveaux modes de gestion



# 3. Une nouvelle comptabilité et une nouvelle fonction comptable



## 3. Une nouvelle comptabilité et une nouvelle fonction comptable

**Finalisation des nouvelles normes comptables en décembre 2003**

**Mise en place d'une comptabilité générale par la déclinaison de ces normes**

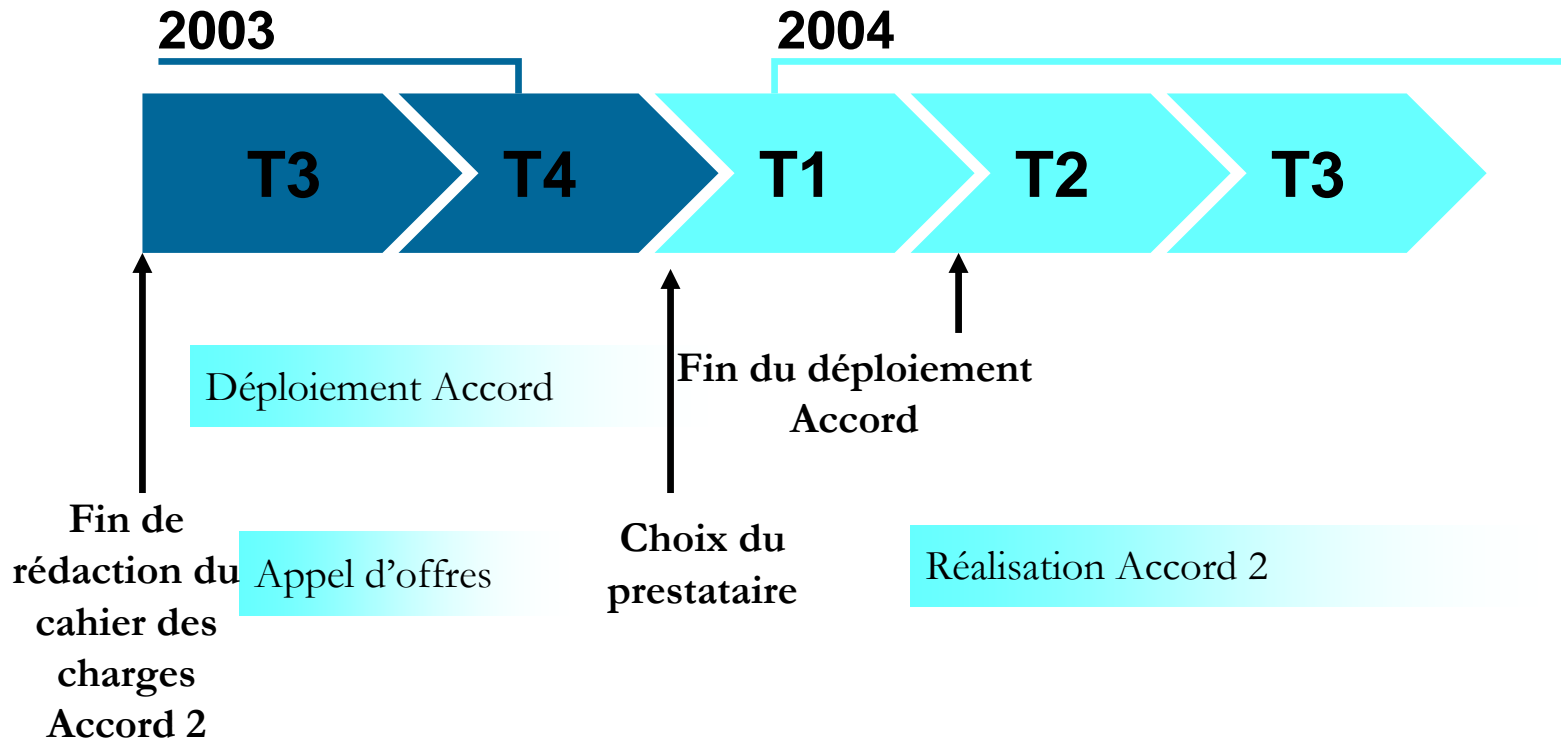
élaboration du référentiel comptable de l'État,  
examen du nouveau plan comptable par le Conseil National de la Comptabilité,  
préparation des guides des règles et des procédures comptables des ministères.

**Définition en cours des états financiers**

**Reconfiguration du réseau des comptables de l'État et création du département comptable ministériel**

un comptable dans chaque ministère,  
expérimentation du département comptable à l'Intérieur

## 4. De nouveaux systèmes d'information



## 4. Le système d'information Accord

**Accord, une application informatique de suivi budgétaire et comptable pour les administrations centrales**

choix stratégique du progiciel de gestion intégrée,  
remplacement de toutes les applications existantes dans les ministères,  
évolution de la chaîne de la dépense et automatisation de certains contrôles.

**Accord : 12 ministères et 4 500 utilisateurs raccordés en administrations centrales**

135 000 opérations par mois,  
40 000 bons de commande émis entre janvier et mai,  
50 000 ordonnances payées aux fournisseurs entre janvier et mai,  
40 milliards d'euros payés par Accord entre janvier et mai.

## 4. Un nouveau système d'information Accord 2

**Un système intégré et unique pour tous les acteurs**

centralisation des données comptables des administrations centrales et des services déconcentrés en France et à l'étranger, prise en compte des modalités de gestion de la LOLF, extension du périmètre à la consolidation comptable.

**30 000 utilisateurs gestionnaires et opérationnels, à terme**

**Début des développements informatiques programmé pour mars 2004**

# UN ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLE



## LE CONTEXTE

- Tous les agents de l'Etat sont, de près ou de loin, concernés
- Les thèmes sont nombreux et variés
- L'impact sur le travail des personnes est d'inégale portée
- Le calendrier est serré

# DE NOMBREUSES ÉVOLUTIONS À MAÎTRISER

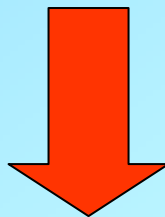
- Changement de culture
- Évolution des métiers, émergence de nouveaux métiers
- Révision de la réglementation
- Modification des procédures et processus de travail

# LES RISQUES À ÉVITER

- Incohérence des messages et des pratiques
- Incompréhension des principes
- Résistance au changement

# UNE RÉFORME QUI PASSE PAR VOUS

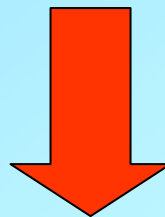
- Communication et formation : deux leviers de la réussite de ce chantier
  - parce qu'il s'agit avant tout d'expliquer et d'impliquer
  - parce que l'information joue un rôle essentiel



Transmettre de l'information  
Développer les échanges

# UNE RÉFORME QUI PASSE PAR VOUS

- Un chantier de grande ampleur qui suppose un accompagnement de tous les instants
  - parce que ce chantier va changer les modes de fonctionnement en place
  - parce que cette réforme peut parfois rencontrer des résistances



Mutualiser les expériences  
Multiplier les opportunités de collaboration