

DU BUDGET À LA GESTION : LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES EN MODE LOLF



Publiée au Journal officiel le 31 décembre 2005, la loi de finances pour 2006 est la première à avoir été élaborée, discutée et votée selon les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Quelles en sont les principales innovations ?

L'action de l'État plus lisible

Jusqu'à cette année, le budget de l'État était présenté en loi de finances par ministère et par nature des charges (titres de fonctionnement, d'investissement, d'intervention). Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique au 1^{er} janvier 2006, le budget de l'État est désormais structuré en fonction de politiques publiques clairement identifiées. Cette architecture budgétaire s'organise sur 3 niveaux : la mission, le programme et l'action.

La mission, unité de vote du budget, qui peut être ministérielle ou interministérielle regroupe un ensemble de programmes concourant à une même politique publique. A titre d'exemple, la mission "Travail et Emploi" comprend cinq programmes ministériels : "Développement de l'emploi", "Accès et retour à l'emploi", "Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques", "Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail", "Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail". Chacun de ces programmes reçoit une enveloppe globale et limitative de crédits. L'état B annexé à la loi de finances 2006 donne les crédits ouverts pour chacune des missions. Avec 49 missions et 160 programmes⁽¹⁾ qui remplacent 850 chapitres budgétaires, la loi rend désormais visible l'intégralité des moyens financiers dédiés à chacune des

politiques publiques. Elle rend aussi compte des moyens humains déployés pour chacune de ces politiques. Dans le titre 2 de la loi (autorisations budgétaires pour 2006, plafonds des autorisations d'emplois), pour chacune des missions sont indiqués les plafonds d'emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé (exemple : éducation nationale et recherche : 1 250 488 ETPT).

Des crédits présentés en autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE-CP)

Sur l'état B de la loi, les crédits des missions sont désormais présentés à la fois en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Avec la LOLF, l'autorisation parlementaire porte désormais à la fois sur les engagements juridiques pris par l'État (AE) et sur le volume de trésorerie nécessaire pour couvrir ces engagements (CP). Ce découplage entre l'engagement juridique et le paiement permet de fiabiliser la comptabilité budgétaire de l'État (décompte des restes à payer en fin d'année). Il ouvre le champ d'une gestion pluriannuelle des crédits.

En effet, dans la loi de finances pour 2006, si certaines missions sont dotées d'un volume d'AE et de CP identique ("Pouvoirs publics", "Médias"...), pour certaines missions, les dotations en AE sont supérieures aux dotations en CP. Pour ces missions ("Défense", "enseignement scolaire"), les engagements juridiques, d'une durée strictement annuelle, seront consommés en 2006 mais seront couverts par des paiements les années suivantes (signature d'un marché, par

exemple). De même, pour certaines missions la dotation en CP est supérieure cette année à la dotation en AE. Ce surplus de crédits de paiement permettra en 2006 de couvrir les engagements pris les années précédentes. Enfin, en supprimant la séparation entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital, le dispositif AE et CP introduit une "monnaie commune" entre les différentes natures de dépenses, et autorise la fongibilité asymétrique⁽²⁾ des crédits au sein de l'enveloppe globale que constituent les programmes.

Les nouveaux documents budgétaires et la performance des politiques publiques

La loi publiée au JO du 31 décembre 2006 ne fait apparaître qu'une partie des innovations introduites par la LOLF. La présentation des programmes est donnée dans des annexes communiquées avec le projet de loi de finances ("bleus budgétaires"). Les programmes regroupés par mission sont décrits toujours selon le même schéma :

- présentation du programme, des actions, des objectifs et des indicateurs,
- justification des crédits,
- opérateurs de l'Etat (établissements universitaires, ANPE...),
- coûts du programme et des actions.

Ces nouveaux "bleus" sont très détaillés (exemple : la mission justice avec 5 programmes est décrite en 205 pages).

Ainsi, pour chaque programme, le projet annuel de performances (PAP) définit la stratégie et les objectifs poursuivis dont la réalisation est mesurée par des indicateurs. A titre d'exemple, le programme "Accès et retour à l'emploi" a pour objectif d'« améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi en tenant compte de la variété des besoins ». Cet objectif est mesuré par l'indicateur suivant : « Proportion des entreprises qui ont été globalement satisfaites des candidats qui leur ont été adressés par l'ANPE ». Ces PAP seront complétés à la fin de l'exercice 2006 par des rapports annuels de performance (RAP) qui compareront les résultats obtenus aux objectifs prévus.

1. Au total, 34 missions et 133 programmes pour le budget général (les dotations aux pouvoirs publics et provisions), 3 missions et 7 programmes pour les budgets annexes, 12 missions et 20 programmes pour les comptes spéciaux.

2. Avec la LOLF, les ministères se voient confier des programmes, enveloppes globales de crédits au sein de laquelle les crédits sont fongibles. On appelle fongibilité asymétrique le mécanisme qui permet de redéployer en cours de gestion des crédits de dépenses de personnel vers d'autres types de dépenses (fonctionnement, intervention), l'inverse étant interdit.

Une nouvelle gestion publique basée sur la liberté et la responsabilité

La nouvelle architecture budgétaire conjuguée à la démarche de performance déborde largement la simple présentation de la loi de finances et des documents budgétaires qui lui sont annexés. Elles structurent une nouvelle gestion publique basée sur la liberté et la responsabilité. Avec la LOLF, chaque gestionnaire ministériel est doté d'une enveloppe de crédits globale intégrant l'intégralité des dépenses de personnel, au sein de laquelle il est libre, en cours de gestion,

de redéployer les crédits pour mener à bien les politiques publiques. En contrepartie, il s'engage sur les objectifs et les résultats définis dans les PAP. Afin d'arrimer cette nouvelle dynamique de gestion au plus près de l'échelon opérationnel, les 133 programmes du budget général sont déclinés en 2300 budgets opérationnels de programme (BOP) dont 2000 sont situés, en 2006, au niveau des services déconcentrés de l'État. Chaque BOP constitue ainsi une déclinaison du programme dans tous ses aspects (activité, crédits, performance) et organise une gestion publique plus souple, désormais engagée sur la performance et au plus

près des réalités administratives et des territoires.

Pour en savoir plus

- Loi de finances pour 2006 : JO du 31 décembre 2005.
- www.minefi.gouv.fr puis finances de l'Etat puis budget de l'Etat puis lois de finances pour 2006.
- www.performance-publique.gouv.fr dédié à la performance de l'action publique.
- www.minefi.gouv.fr/lolf

■ Alexandre MONTAY