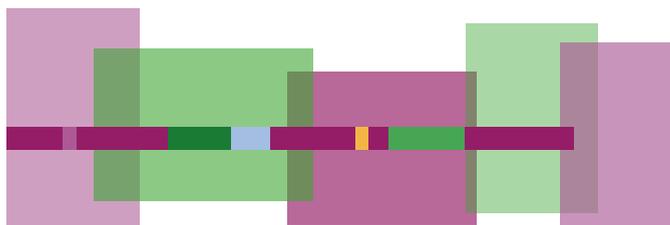


Partie I

La LOLF : enjeux et fondamentaux

La genèse de la LOLF	8
Un budget plus lisible présenté par politiques publiques	10
Un budget plus transparent et plus complet	14
Le visage des comptes de l'État : le compte général de l'État	18
Des documents budgétaires enrichis pour éclairer le Parlement	21
Un budget éclairé par la performance	23



Un cadre budgétaire rénové dédié à la performance de l'action publique

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 a institué de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État. Elle introduit notamment une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques qui permet de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Après plus de quatre années de travaux pour sa mise en œuvre pratique, elle entre pleinement en application le 1^{er} janvier 2006. La loi de finances pour 2006 (préparée à l'automne 2005) a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire.

Les lois de finances sont depuis plus lisibles et plus transparentes. En développant une culture de résultats, la LOLF a permis également de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : citoyens, usagers, contribuables et agents de l'État.

La genèse de la LOLF

La réflexion engagée au Parlement, à la fin des années 1990, autour de l'efficacité de la dépense publique et du rôle des assemblées en matière budgétaire, a fait naître un consensus politique sur la nécessité de moderniser les règles de la gestion budgétaire et comptable. Le vote de la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF –, le 1^{er} août 2001, a donné quatre années aux administrations pour se préparer à ce nouveau cadre.

Des règles budgétaires et comptables datant de 1959

Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, les compétences du Gouvernement et du Parlement sur la préparation, le vote et l'exécution du budget de l'État étaient régies par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Ce texte fondateur, « véritable constitution financière de l'État », apportait un cadre global à la procédure budgétaire dans le contexte du parlementarisme rationalisé de la Ve République.

Cependant, depuis 1959, l'environnement politique, institutionnel et européen, comme le rôle du Parlement en matière budgétaire et financière, ont largement évolué.

Les principaux pays de l'OCDE ainsi que nos grands voisins européens ont également entrepris une réforme budgétaire.

Trente-six propositions de loi ont été déposées en quarante ans pour modifier cette ordonnance organique, sans qu'aucune n'ait pu aboutir.

Un contexte favorable et un consensus politique exceptionnel

La LOLF est issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale déposée en juin 2000 ayant bénéficié d'un accord politique avec le Sénat et d'un consensus avec le Gouvernement. Alain Lambert, sénateur et alors président de la commission des finances du Sénat, et Didier Migaud, député et alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ont été les principaux acteurs de ce travail au Parlement.

Le texte de la loi organique a été discuté entre le 7 février et le 28 juin 2001 et validé par le Conseil constitutionnel le 25 juillet 2001. La LOLF a été promulguée le 1^{er} août 2001 pour entrer pleinement en application le 1^{er} janvier 2006.

Un cadre budgétaire renouvelé

La mise en œuvre pratique de la LOLF aura duré quatre années. La loi de finances pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire.

Didier Migaud, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 21 juin 2001 à l'Assemblée nationale :

« Le travail mené en commun entre les deux assemblées et le Gouvernement a été exemplaire. »

Alain Lambert, alors président de la commission des finances du Sénat, avant le vote définitif au Sénat, le 28 juin 2001 :

« En ce dernier jour de la session s'écrira une page nouvelle de l'histoire budgétaire de la V^e République. [...] C'est un moment d'exception, c'est un moment d'excellence, c'est un acte majeur de maturité démocratique. »

Florence Parly, alors secrétaire d'État au Budget, lors de l'adoption définitive de la LOLF, le 21 juin 2001, à l'Assemblée nationale :

« Que de chemin parcouru ! [...] Vous avez su faire preuve de sérieux, de respect mutuel et surtout d'un sens de l'État et de l'intérêt général qui honore toute la représentation nationale. »

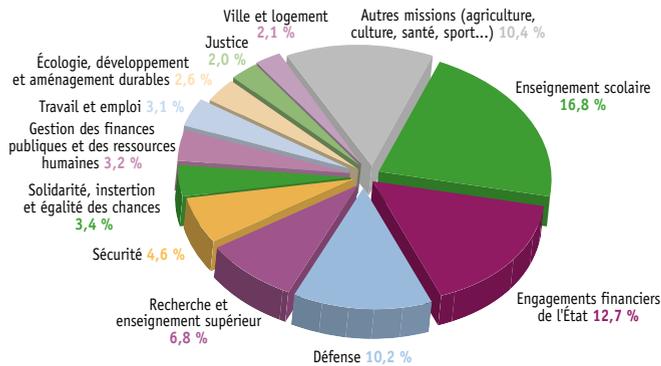
Les dates clés de la réforme

- **1^{er} août 2001** : promulgation de la LOLF
- **17 juin 2002** : création d'un ministère délégué au Budget et à la Réforme budgétaire
- **21 janvier 2004** : présentation au Parlement de la première maquette du budget selon les principes de la LOLF avec une année d'avance sur le plan initial
- **2 juin 2005** : rattachement du ministère de la Réforme de l'État à celui du Budget
- **5 juillet 2005** : présentation au Parlement du projet envisagé pour le budget 2006
- **12 juillet 2005** : promulgation de la loi organique modifiant la LOLF
- **1^{er} octobre 2005** : publication des 1ers projets annuels de performances (PAP)
- **1^{er} janvier 2006** : entrée en vigueur du premier budget voté selon les principes de la LOLF
- **29 mai 2007** : 1^{er} exercice de certification des comptes de l'État par la Cour de Comptes
- **1^{er} juin 2007** : publication des premiers rapports annuels de performances (RAP)
- **23 juillet 2008** : révision constitutionnelle consacrant les lois de programmation des finances publiques (art. 34 de la Constitution)
- **9 février 2009** : 1^{re} loi de programmation des finances publiques

Un budget plus lisible présenté par politiques publiques

Dans le cadre de la LOLF, le budget n'est plus présenté par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.), mais par politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice, etc.) désormais appelées missions. Le Parlement et le citoyen sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique de l'État.

Les principales missions du budget général de l'État en 2012



L'État privilégie une présentation par « destination », permettant au citoyen de bien comprendre à quelle politique publique, ou mission, est affecté l'argent de ses impôts (Chiffres LFI 2012).

Missions, programmes, actions : trois niveaux structurent le budget général

Les missions correspondent aux grandes politiques de l'État

Le Parlement vote le budget par mission. Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. **Elle regroupe des programmes.** Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.

Les programmes ou dotations définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques

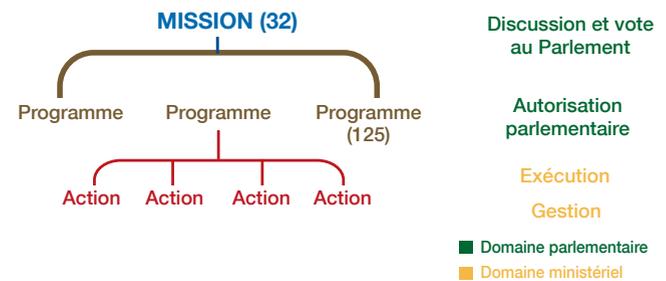
Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable, désigné par le ministre concerné.

Ce **responsable de programme** peut modifier la répartition des crédits par action et par nature : c'est le principe de **fongibilité**. En effet, la répartition des crédits indiquée en annexe du projet de loi de finances n'est qu'indicative. **À chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus.**

Les actions précisent la destination des crédits

Découpage indicatif du programme, l'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits.

L'architecture du budget de l'État en 2012



Mission : Sécurité

Programme : Police nationale

Ministère concerné : Intérieur

Les actions :

- ordre public et protection de la souveraineté
- sécurité et paix publiques
- sécurité routière
- police des étrangers et sûreté des transports internationaux
- missions de la police judiciaire et concours à la Justice
- commandement, ressources humaines et logistique.

Programme : Gendarmerie nationale

Ministère concerné : Intérieur

Les actions :

- ordre et sécurité publics
- sécurité routière
- missions de la police judiciaire et concours à la justice
- commandement, ressources humaines et logistique
- exercice des missions militaires.

Une double présentation des crédits

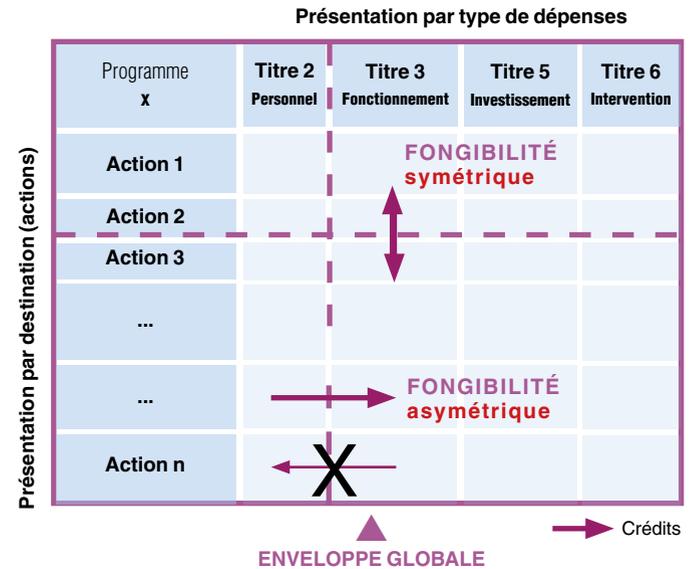
Afin d'identifier au mieux l'utilisation des fonds publics, la LOLF prévoit une double présentation des crédits de chaque programme, par destination (par actions) et par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.).

Les charges budgétaires de l'État par titre (ou par nature de la dépense) selon l'article 5 de la LOLF

TITRE 1 : Dotations des pouvoirs publics	TITRE 5 : Dépenses d'investissement – dépenses pour immobilisations corporelles de l'État – dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État
TITRE 2 : Dépenses de personnel – rémunérations d'activité – cotisations et contributions sociales – prestations sociales et allocations diverses	TITRE 6 : Dépenses d'intervention – transferts aux ménages – transferts aux entreprises – transferts aux collectivités territoriales – transferts aux autres collectivités – appels en garantie
TITRE 3 : Dépenses de fonctionnement – dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel – subventions pour charge de service public	TITRE 7 : Dépenses d'opérations financières – prêts et avances – dotations en fonds propres – dépenses de participations financières
TITRE 4 : Charges de la dette de l'État – intérêts de la dette financière négociable – intérêts de la dette financière non négociable – charges financières diverses	

De plus, dans chaque programme, les natures de dépenses sont classées par titre et, à l'intérieur des titres, par catégorie. Cette ventilation des crédits est indicative sauf pour les dépenses de personnel, qui sont plafonnées, en vertu du principe de fongibilité asymétrique (voir « Les mots clés de la LOLF », glossaire).

Présentation des crédits d'un programme et systèmes de fongibilité



On peut fondre les crédits d'une action à l'autre à l'intérieur d'un même programme ainsi qu'entre titre, mais unilatéralement.

Des dépenses de personnel plafonnées par programme

Une attention particulière est apportée aux dépenses de personnel car elles représentent une part importante du budget de l'État et de ses engagements à long terme :

- elles intègrent tous les agents rémunérés par l'État, quel que soit leur statut, qu'ils soient titulaires ou contractuels ;
- elles retracent la totalité des coûts de chaque emploi : rémunération principale, indemnités, cotisations sociales, y compris les cotisations au titre du financement des droits à pension et prestations sociales et allocations diverses.

Des effectifs limités par ministère

La loi de finances fixe un nombre maximum d'emplois par ministère.

Ces plafonds d'emplois sont exprimés en ETPT (équivalent temps plein travaillé). Ils sont répartis dans chacun des programmes à titre indicatif. Ils font l'objet d'un vote unique.

Depuis 2009, les opérateurs de l'État sont également soumis à ce plafond des autorisations d'emplois (article 64 de la LFI 2008).

Pour mesurer la contribution des opérateurs, ceux-ci sont intégrés dans les projets annuels de performances, qui détaillent :

- les missions de l'opérateur ;
- les actions du programme auquel il se rattache ;
- la nature des liens avec l'État (modalité de la tutelle, contrats d'objectifs, lettres de mission) ;
- les objectifs et indicateurs de l'opérateur ;
- la récapitulation et la justification des crédits du programme qui lui sont destinés ;
- la présentation des emplois des opérateurs.

Plafond des autorisations d'emplois des opérateurs

L'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année en loi de finances. Ainsi cette disposition législative, qui vise à améliorer le pilotage de l'emploi public au sens large tout en respectant l'autonomie des opérateurs, est mise en œuvre depuis la loi de finances pour 2009.

Le plafond d'emplois couvre l'ensemble des emplois de l'opérateur ou de la catégorie d'opérateurs, à l'exception des emplois répondant cumulativement aux conditions suivantes : un contrat de travail limité dans le temps et un financement intégral par des ressources propres et résultant d'un appel d'offres ou d'un appel à projet dans le cadre de ressources propres et résultant d'un appel d'offres ou d'un appel à projet dans le cadre de ressources propres d'origine publique.

Chiffres clés 2011

584 opérateurs répartis parmi 60 programmes issus de 26 missions.

La présentation des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales ou « niches fiscales » recouvrent l'ensemble des dispositions, de nature dérogatoire à la norme fiscale, dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes. Elles se traduisent en pratique par des exonérations d'impôt, des réductions ou des crédits d'impôt, des taux réduits, etc.

Le coût des dépenses fiscales est estimé à environ **65,9 milliards d'euros pour l'année 2012** (source : PLF 2012). Elles concourent à la mise en œuvre de nombreuses missions, sachant que 5 missions représentent plus de 70 % du coût total.

Les dépenses fiscales sont présentées dans les documents budgétaires selon une double entrée :

- une approche sectorielle dans chaque projet annuel de performances ;
- une approche synthétique dans une annexe dédiée au projet de loi de finances (*Voies et Moyens, tome II*) qui regroupe l'ensemble des dépenses fiscales à la fois par nature d'impôt, par mission/programme et par type de bénéficiaires. Des tableaux de synthèse du coût des dépenses fiscales par impôt et par mission sont présentés en début de fascicule, ainsi que la liste des dépenses fiscales les plus coûteuses représentant plus de la moitié du coût total des dépenses fiscales (17 en 2012). Ce document présente par ailleurs la liste des mesures fiscales adoptées depuis le dépôt du précédent PLF ayant un impact sur le coût des dépenses fiscales.

Aperçu des innovations récentes relatives aux dépenses fiscales

La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques a mis en place des mesures de gouvernance ambitieuses des dépenses fiscales. Tout d'abord, l'encadrement global du coût des dépenses fiscales sera permis grâce à la « règle de gage » (article 11) qui prévoit que les réductions et suppressions de dépenses fiscales adoptées entre deux projets de loi de finances compensent au moins les augmentations et créations de dépenses fiscales adoptées sur la même période.

Un encadrement éclairé du coût n'est possible que si les dispositifs existants sont évalués. Partant de ce constat, la loi de programmation des finances publiques prévoit que toute nouvelle dépense fiscale devra faire l'objet d'une évaluation dans les trois ans suivant sa création ; les dépenses fiscales déjà existantes devront quant à elles être évaluées au plus tard le 30 juin 2011. Une mission de l'inspection des finances a été lancée afin de mettre au point la méthodologie qui conduira à évaluer l'ensemble des dépenses fiscales (près de 500) à horizon 2011.

Comme cela a été le cas à l'occasion du PAP 2011, des changements importants relatifs au dispositif d'évaluation des dépenses fiscales sont en cours (la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 impose d'évaluer l'intégralité des dispositifs de dépense fiscale et de transmettre ces évaluations au Parlement avant le 30 juin 2011 (cf. article 13), et conduisent à ne pas reproduire l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales à fort enjeu.

À l'occasion des PAP 2012, comme pour les PAP 2011, les principales innovations demandées aux ministères sont relatives à la présentation des dépenses fiscales. Ces innovations ont pour objectif d'améliorer significativement la qualité des informations dans les documents budgétaires relatives aux dépenses fiscales et de justifier de manière plus systématique leur rôle stratégique au sein de leur programme de rattachement.

Le visage des comptes de l'État : le compte général de l'État

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a introduit une réforme majeure des comptes, établis désormais selon le nouveau référentiel comptable qui s'inspire très largement de la pratique des entreprises. Depuis 2006, sous l'égide de la direction générale des Finances publiques, une étape majeure dans la modernisation de la comptabilité de l'État a été franchie. Les comptes sont plus lisibles, ils offrent une meilleure évaluation du patrimoine et permettent à l'État de mieux rendre compte de son action.

Une vision comptable élargie

« L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». (article 27 de la LOLF).

La comptabilité budgétaire se fonde sur le principe d'annualité et permet de suivre et de restituer les dépenses au moment où elles sont payées et les recettes au moment où elles sont encaissées.

Elle offre une vision de « caisse », qui ne permet pas de mesurer les investissements, les amortissements, les provisions, les stocks, etc.

L'approche patrimoniale des comptes de l'État portée désormais par le compte général de l'État (CGE) complète la vision budgétaire. Cette approche est emblématique de la performance de la gestion publique : valeur ajoutée, contrôle, efficacité. L'article 27 de la LOLF introduit une **comptabilité à trois dimensions pour l'État**.

Valeur ajoutée

Le CGE recense et valorise ce que l'État contrôle (immeubles, routes, stocks, etc.) et ce qu'il doit ou ce qu'il peut être amené à payer dans le futur.

En offrant ainsi une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État, le CGE constitue un instrument essentiel de pilotage opérationnel des finances publiques, à forte valeur ajoutée par rapport à la comptabilité budgétaire, à destination du Parlement, des ministères et des citoyens.

De plus, préalable indispensable pour apprécier le coût des politiques, le CGE fournit une information financière essentielle en complément des rapports annuels de performances (RAP) qui sont transmis au Parlement. Intégrés au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, ces documents sont désormais essentiels pour l'examen du projet de loi de finances de l'année suivante.

Contrôle

Les comptes de l'État ont été largement enrichis, notamment en ce qui concerne les engagements hors bilan, l'actif et le passif. La constitution du CGE s'est aussi accompagnée d'un renforcement du contrôle interne et a permis de développer l'analyse des risques au sein des ministères.

Le CGE permet ainsi d'améliorer la gouvernance au sein de l'État et de favoriser le contrôle du Parlement sur les comptes publics.

Efficacité

Grâce notamment au recensement du parc immobilier ou des stocks, le CGE offre une meilleure connaissance du patrimoine et favorise le développement d'une gestion plus performante.

En introduisant les notions de provisions et de charges à payer, le CGE responsabilise les gestionnaires sur les coûts et les risques à moyen terme associés à leurs actions et offre une vision prospective de l'activité et des finances de l'État. Le CGE participe ainsi à l'amélioration de la gestion publique.

Les nouveaux états financiers de l'État

Le compte général de l'État, conformément aux dispositions de la LOLF, est établi selon un nouveau référentiel comptable qui s'inspire très largement des pratiques des entreprises et des référentiels publics internationaux tout en tenant compte des spécificités de l'État.

Son format permet une lecture claire et concise des comptes de l'État. La réforme comptable a en effet enrichi et rendu plus explicites les informations financières. Un important travail a été fourni dans la production d'informations comparatives, la présentation de tableaux synthétiques et la production d'explications en annexe. Ainsi, le CGE fait des états financiers de l'État une source d'information financière essentielle pour le Parlement, les gestionnaires publics et les citoyens.

Le CGE est composé de quatre états financiers : le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe.

Le **bilan de l'État** prend la forme d'un tableau de situation nette qui présente la différence entre l'actif et le passif. L'actif recense et valorise les éléments du patrimoine de l'État ; le passif recense et valorise les engagements de l'État à l'égard de tiers. Le bilan de l'État présente de nouvelles informations ou complète certains éléments existants afin de répondre aux exigences des nouvelles normes de l'État : immobilisations corporelles, stocks, charges à payer, provisions, etc.

Le **compte de résultat de l'État** est constitué de trois tableaux qui présentent la totalité des charges et des produits de l'exercice comptable : charges nettes, produits régaliens nets et tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice.

Le **tableau des flux de trésorerie** présente les entrées et les sorties de trésorerie qui sont classées en trois catégories : les flux de trésorerie liés à

l'activité, les flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement, les flux de trésorerie liés aux opérations de financement.

L'**annexe** donne les informations complémentaires utiles à la compréhension des comptes de l'État. Elle comprend notamment l'explicitation et le chiffrage des engagements hors bilan. On y trouve par exemple à ce titre l'évaluation des engagements de retraite des fonctionnaires ainsi que les besoins de financement des régimes spéciaux subventionnés par l'État. L'annexe participe à la diffusion d'une information transparente sur la situation financière de l'État.

Les bénéfiques du CGE : une information de qualité

Pour les parlementaires et les citoyens

Les états financiers, établis en comptabilité générale, éclairent l'analyse des documents financiers qui sont soumis lors des discussions du budget, notamment en fournissant une meilleure connaissance de la situation financière et patrimoniale de l'État.

De plus, préalable indispensable pour apprécier le coût des politiques, le CGE fournit une information financière essentielle en complément des rapports annuels de performances (RAP) qui sont transmis au Parlement. Intégrés au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, ces documents sont désormais essentiels pour l'examen du projet de loi de finances.

Pour les ministères

Les états financiers, en retraçant finement les charges rattachées à un exercice, donnent une meilleure connaissance des coûts des politiques publiques.

Ils constituent une aide dans les choix de gestion ; grâce aux inventaires entrepris, les ministères ont par exemple une meilleure connaissance de leur parc immobilier, des stocks ou des litiges et des travaux.

Un instrument au service du pilotage opérationnel de l'État

Le CGE donne une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État et favorise ainsi une gestion active du patrimoine, permet un meilleur contrôle des comptes et une évaluation plus fiable des marges de manœuvre de l'État. Nouvel instrument de pilotage opérationnel, il participe à la modernisation de la gestion publique.

Des documents budgétaires enrichis pour éclairer le Parlement

Le souci de transparence et d'amélioration de la qualité de l'information destinée aux parlementaires trouve sa traduction dans des documents budgétaires améliorés, plus clairs et plus précis.

Au moment du débat d'orientation budgétaire (juin de l'année n-1)

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présente la stratégie pluriannuelle des finances publiques et la liste des missions, des programmes et des objectifs et indicateurs de performance envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

Avec le projet de loi de finances (octobre de l'année n-1)

Le PLF prévoit pour chaque année civile le budget, c'est-à-dire l'ensemble des ressources et des charges de l'État (article 47 de la Constitution). Avec le projet de loi de finances, le Gouvernement informe les parlementaires sur les mesures de maîtrise de la dépense qu'il a prévues pour ne pas dépasser le plafond voté par le Parlement. Il indique également le pourcentage des crédits qui constitueront la réserve de précaution.

- **Les évaluations préalables (des articles du projet de loi)** évaluent les conséquences économiques, sociales, budgétaires et environnementales des différents articles du PLF.
- **L'évaluation des voies et Moyens** comprend 2 tomes : le tome 1 détaille l'évolution des recettes et le tome 2, les dépenses fiscales.
- **Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution** retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution. Il peut donner l'occasion d'un débat approfondi à l'ouverture de la session parlementaire, avant l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.
- **Le rapport économique social et financier** donne les perspectives d'évolution sur quatre ans des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques au regard des engagements européens.
- **Le rapport sur la dépense publique et son évolution** expose toutes les composantes de la dépense publique, en détaille les déterminants économiques et démographiques, et présente les leviers d'actions. Il comporte en annexe une « charte de budgétisation » qui précise la méthode retenue pour raisonner chaque année à périmètre constant et explique comment le respect de la norme de dépense est apprécié.
- **Les projets annuels de performances (PAP)**, liés à chaque programme, intègrent, au-delà de la présentation des crédits par action, des volets relatifs à la performance, à l'analyse des coûts et aux opérateurs dépendant du programme.

- **Les annexes informatives** : les documents de politique transversale (DPT) et les jaunes budgétaires sont des annexes informatives présentant une vision transversale des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques.

L'adoption définitive du PLF par le Parlement débouche sur la promulgation du texte en loi de finances initiale qui prévoit et autorise l'ensemble des ressources et charges de l'État pour l'année à laquelle elle se rapporte.

Avec le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion (juin de l'année n+1)

Voir l'encadré de la page 43 sur la loi de règlement des comptes et rapport de gestion

- **Le compte général de l'État** comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice (article 54 - 7° LOLF).
- **Les rapports annuels de performances** sont les pendants des PAP et permettent de comparer prévision et exécution, non seulement en termes budgétaire mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts complets réels.
- **Le rapport de la Cour des comptes**, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, analyse en particulier, par mission et par programme, l'exécution des crédits.

Des règles précises de préparation et de vote

- le Gouvernement transmet au Parlement le projet de loi de finances pour l'année n-1, et les documents qui lui sont annexés, au plus tard le 1er mardi d'octobre (art. 39 de la LOLF).
- le projet de loi de finances de l'année n+2 ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances (art.41 de la LOLF). La loi de finances initiale doit en effet être promulguée et publiée au plus tard le 31 décembre de l'année n-1.
- le projet de loi de règlement doit être déposé le 1er juin de l'année n+1 (art.46 de la LOLF).
- l'Assemblée nationale bénéficie du privilège d'être toujours saisie en premier de ces textes (article 39 de la Constitution).
- le Parlement dispose d'un délai de 70 jours pour examiner le projet de loi de finances (art. 47 de la Constitution).

Un budget éclairé par la performance

L'un des enjeux majeurs de la réforme de la gestion publique est de faire passer l'État d'une culture de moyens à une culture de résultats, afin que chaque euro dépensé soit plus utile et plus efficace. La performance, c'est-à-dire la capacité à atteindre des résultats attendus, est ainsi au cœur du nouveau cadre budgétaire. En conséquence, les débats parlementaires, tant pour le budget que pour l'examen de l'exécution, ne portent plus uniquement sur les crédits et leur justification, mais aussi sur les stratégies et les objectifs des politiques publiques. Une nouvelle chaîne de responsabilités se met ainsi en place dans l'administration avec des libertés plus larges pour les gestionnaires publics.

Quelle est l'utilité de la démarche de performance ?

Pour le Parlement :

- avoir une plus grande lisibilité du budget et une transparence sur son exécution ;
- pouvoir agir sur les moyens donnés aux politiques publiques.

Pour :

- le citoyen : savoir à quoi est utilisé l'argent de ses impôts ;
- l'usager : compter sur une administration qui réponde mieux à ses besoins ;
- le contribuable : vérifier que l'argent de ses impôts est utilisé efficacement.

Pour le gestionnaire public :

- recevoir des objectifs clairs ;
- bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre.

Les techniques de la performance

À chaque programme sont associés **une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés**. Ces éléments figurent dans **les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances** (prévision). Chaque programme a son PAP.

Pour chaque indicateur sont affichées une **valeur pour l'année du projet de loi de finances (prévision)** et une **cible de moyen terme** (un à cinq ans).

Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme (Rprog) s'engage sur cette base. **Il rendra compte au Parlement des résultats obtenus lors de l'examen de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion, dans son rapport annuel de performances.**

Chiffres clés

Nombre de missions : 51
 Nombre de programmes : 179
 1 à 5 objectifs par programme
 1 à 6 indicateurs par objectifs
 587 objectifs et 1 008 indicateurs pour le PLF 2011

Les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP)

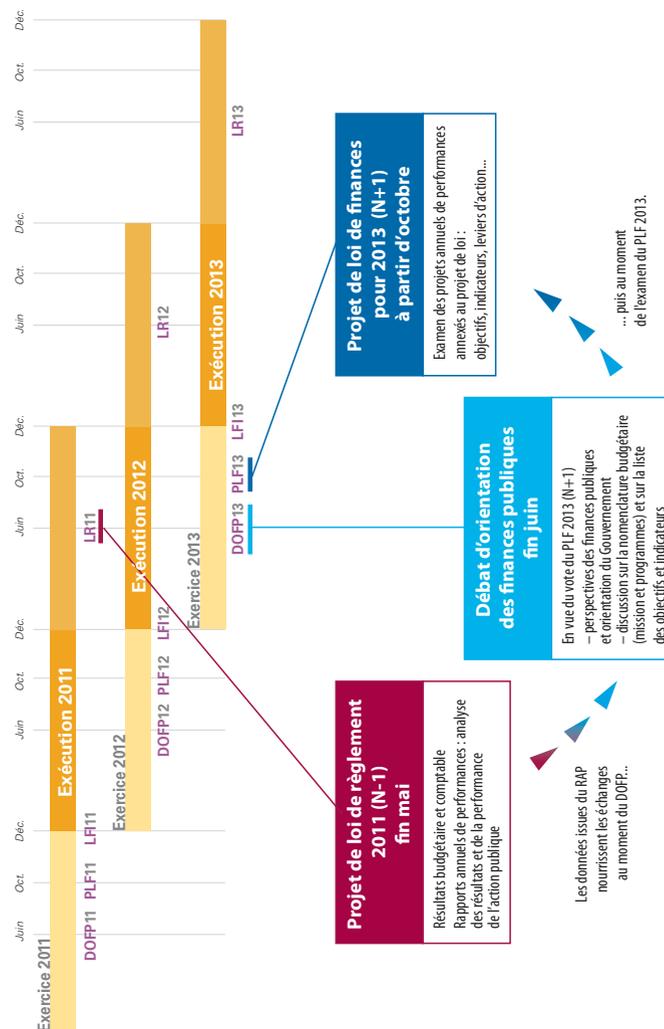
Depuis la loi de finances pour 2006, en vertu de l'art. 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les projets annuels de performances sont annexés au projet de loi de finances (PLF) d'octobre de l'année n-1. Ils retracent, pour chaque programme, la stratégie, la justification des crédits demandés au Parlement, les objectifs des politiques publiques, les indicateurs et les cibles à atteindre.



Conformément aux dispositions de la loi organique, les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement de juin de l'année n+1 rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les PAP accompagnant le projet de loi de finances de l'année n-1. Ils présentent et expliquent les réalisations effectives concernant l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique et permettent ainsi d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques.

Concrétisation du principe du chaînage vertueux inscrit à l'art 41 de la LOLF, l'analyse des RAP doit permettre de contrôler l'exécution de l'année n-1 et de nourrir le débat d'orientation des finances publiques de l'année n+1, puis la réflexion aboutissant à l'élaboration des PAP de l'année n+1.

Budget de l'État : le chaînage vertueux de la LOLF



Le principe du « chaînage vertueux » inscrit à l'article 41 de la LOLF lie les discussions de la loi de règlement N+1 et du projet de loi de finances N+2 afin de permettre aux parlementaires et aux responsables de programme de tirer les conséquences pour l'année à venir des résultats observés en créant ainsi un véritable « cycle de la performance ».

La performance s'apprécie selon trois catégories d'objectifs

La stratégie et les objectifs de chaque programme proposés par les ministres compétents et les Rprog sont présentés dans les PAP annexés aux projets de lois de finances.

Chaque responsable de programme y explique la stratégie de son programme et l'allocation de moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Présentée de manière synthétique en introduction du projet annuel de performances, la stratégie est structurée autour d'orientations bien identifiées et concrétisée par des objectifs.

Trois types d'objectifs expriment les priorités stratégiques de chaque programme :

- **des objectifs d'efficacité socio-économique** qui expriment les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen et la collectivité ;
- **des objectifs de qualité du service rendu à l'utilisateur ;**
- **des objectifs d'efficience** qui rendent compte **aux contribuables** de la qualité de la gestion des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées.

Le rapprochement dans un même document des éléments financiers (justification au premier euro des crédits, évaluation des dépenses fiscales) et de la mesure de la performance doit permettre d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

La pertinence, la fiabilité et la sincérité des indicateurs sont auditées par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), composé de membres des inspections générales ministérielles, et par la Cour des comptes.

Exemples concrets d'objectifs de performance

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés 3 ans après leur sortie de formation initiale
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Actions en faveur des familles vulnérables	Lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables	Taux d'appels traités par le dispositif d'accueil téléphonique et de traitements des situations de maltraitance envers les enfants
Pour le contribuable : l'efficience de la gestion	Infrastructures et services de transports	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des routes

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale ou Gendarmerie nationale	Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	Nombre d'accidents, des tués et des blessés
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Administration territoriale	Améliorer les conditions de délivrance de titres	Délaï moyen de délivrance des titres
Pour le contribuable : l'efficience de la gestion	Information géographique et cartographique	Optimiser le dispositif de la recherche et de la formation	Coût de formation par élève

Exemple de déclinaison d'une mission

Mission : Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Programme : Facilitation et sécurisation des échanges

Objectif (exemple) : Améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons

Indicateur (exemple) : Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon

Résultats : 4 millions d'articles de contrefaçon saisis en 2006, 4,6 millions en 2007, 6,4 millions en 2008, 7 millions en 2009 et 6,2 millions en 2010