



La réforme budgétaire de l'État

Dossier de presse

Région Pays de la Loire

2005



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

Sommaire

I. QU'EST-CE QUE LA REFORME BUDGETAIRE ?	3
LES GRANDS PRINCIPES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	4
<i>A. Plus de démocratie dans la gestion publique</i>	<i>4</i>
<i>B. Plus de performance pour l'administration.....</i>	<i>7</i>
2001-2006 : LES GRANDES ÉTAPES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE.....	9
LA PRÉPARATION DU BUDGET DE L'ÉTAT POUR 2006.....	10
II – LA RÉFORME BUDGÉTAIRE DANS LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE.....	13
LES HOMMES ET LES FEMMES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE EN RÉGION	14
<i>A. Les acteurs sur le terrain</i>	<i>14</i>
<i>B. Le rôle du responsable de programme dans le cadrage national des actions locales</i>	<i>15</i>
FOCUS SUR LES EXPÉRIMENTATIONS EN PAYS DE LA LOIRE	16
<i>Liste des services expérimentateurs :</i>	<i>16</i>
TROIS EXEMPLES D'EXPÉRIMENTATIONS.....	17
<i>Le rectorat de l'académie de Nantes</i>	<i>17</i>
<i>La préfecture du Maine-et-Loire</i>	<i>19</i>
<i>La direction régionale des Affaires sanitaires et sociales du Pays de la Loire</i>	<i>21</i>
LES MOTS CLÉS DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE.....	23



I.

**QU'EST-CE QUE
LA REFORME BUDGETAIRE ?**

Les grands principes de la réforme budgétaire

D'initiative parlementaire et objet d'un large consensus politique, la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) réforme profondément le budget de l'Etat.

Au-delà d'une nouvelle architecture budgétaire qui conduit à un renforcement des pouvoirs du Parlement, elle instaure une nouvelle gestion reposant sur la performance.

Ainsi, la réforme budgétaire constitue un important levier de la réforme de l'Etat qui passe d'une culture de moyens à une culture de résultats.

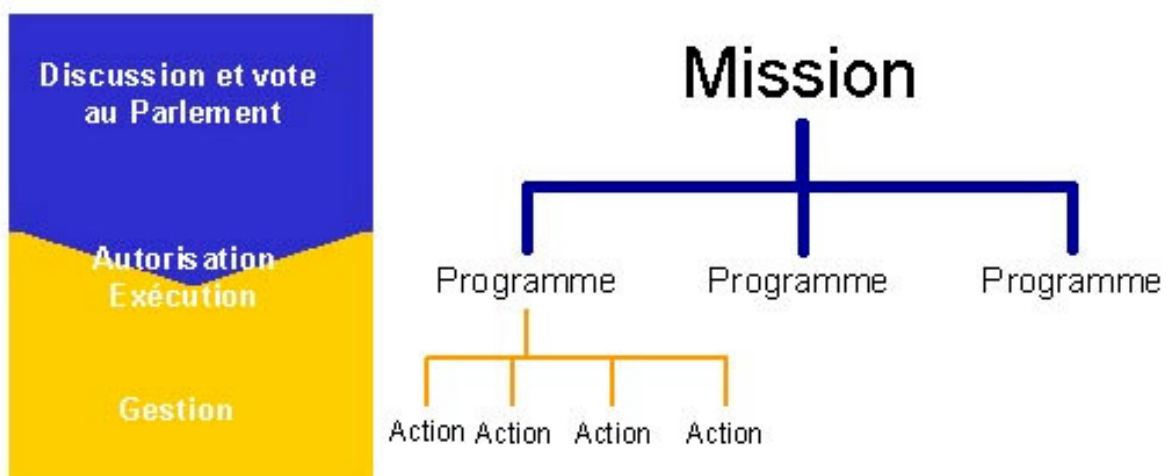
A. Plus de démocratie dans la gestion publique

❖ Une meilleure lisibilité des dépenses de l'Etat

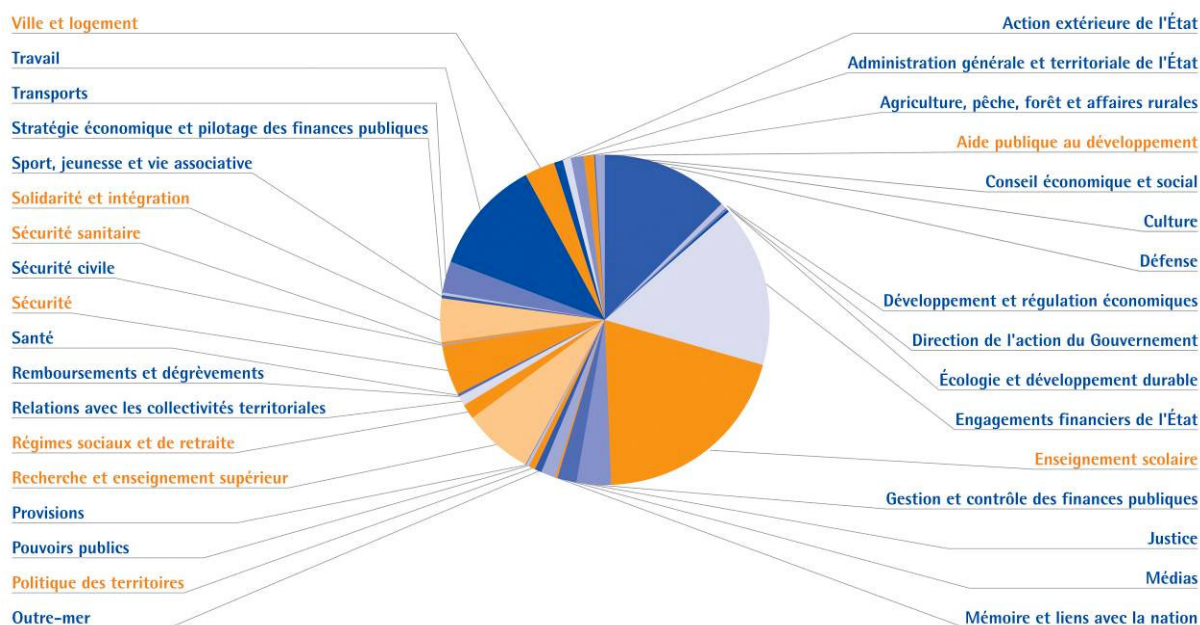
Grâce à la nouvelle architecture du budget, parlementaires et citoyens sont à même d'identifier aisément les grandes priorités politiques et les moyens mis en œuvre pour leur répondre.

- Le budget général est désormais découpé en 34 missions, 132 programmes et près de 580 actions :
 - **la mission**, grande politique de l'Etat, concerne un ou plusieurs ministères et se décompose en programmes. C'est l'unité de vote du budget au Parlement.
 - **le programme** est le regroupement des moyens d'une politique publique conduite par un ministère, au service d'une stratégie définie avec des objectifs précis et des indicateurs de performances.
 - **l'action**, subdivision du programme, permet d'identifier précisément les moyens et les modes d'action des différents acteurs au sein d'un programme.

Le budget de l'Etat au format LOLF



Les 34 missions de l'Etat dans le budget général



Il existe 25 missions ministérielles et 9 missions interministérielles.

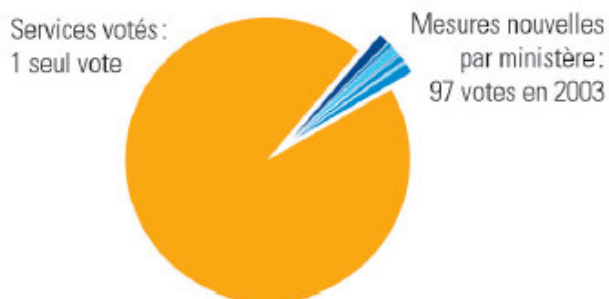
- *La mission Sécurité est un exemple de mission interministérielle : on trouve en effet dans cette mission le programme « Police nationale », qui relève du ministère de l'Intérieur, et le programme « Gendarmerie nationale », qui relève du ministère de la Défense.*
- *La mission Justice est un exemple de mission ministérielle : elle comprend en effet six programmes qui relèvent tous du ministère de la Justice.*

❖ Un renforcement du pouvoir parlementaire...

...dans le vote des dépenses :

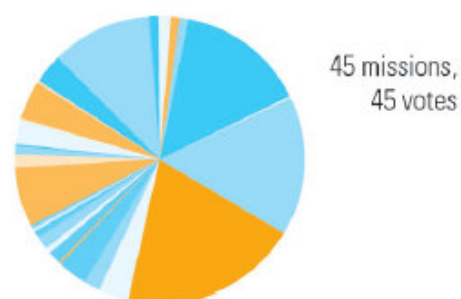
- La réforme budgétaire met fin aux services « votés ». Ils correspondaient aux crédits reconduits chaque année de manière quasi-automatique. Cela représentait auparavant plus de 90% du budget général de l'Etat.

Jusqu'en 2005



94 % des crédits sont reconduits quasi-automatiquement d'une année sur l'autre (services votés), sans remise en cause. L'essentiel des débats porte sur seulement 6 % du budget général.

À partir du 1^{er} janvier 2006



100 % des crédits sont discutés au Parlement par missions.

- extension du pouvoir d'amendement.

Les parlementaires peuvent modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. Le montant global des crédits de la mission ne pourra, en revanche, pas être accru par le Parlement.

Par exemple, le Gouvernement proposera dans son projet de loi de finances (PLF) un montant global pour la mission Sécurité. A l'intérieur de cette enveloppe, les parlementaires pourront modifier la répartition crédits entre les programmes Police nationale et Gendarmerie nationale.

...dans le contrôle des dépenses :

- nouvelles prérogatives des commissions des Finances ;

...dans la définition des objectifs visés par chaque dépense :

le Parlement se prononce maintenant sur les objectifs assignés aux politiques publiques, et plus uniquement sur le montant des dépenses.

B. Plus de performance pour l'administration

❖ le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats

La définition d'objectifs et d'indicateurs de performances doit permettre d'évaluer avec plus d'efficacité les politiques publiques et d'en tirer les conséquences en termes de répartition des crédits. C'est une véritable révolution culturelle pour l'administration.

Pour chaque objectif, des indicateurs concrets ont donc été conçus pour mesurer les résultats des actions menées. Si les objectifs ne sont pas atteints, des adaptations seront proposées au Parlement.

Par exemple, pour le programme « enseignement scolaire de 1er degré », l'un des objectifs est de conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base à la fin de l'école primaire.

Des indicateurs mesureront donc le pourcentage d'élèves maîtrisant le français et les mathématiques à l'issue de leur scolarité.

Lors du vote du budget, le ministère de l'Education nationale s'engagera sur un niveau à atteindre pour chaque indicateur. En fin d'année, il rendra compte de son action et de ses résultats sur ces indicateurs qui deviennent des outils de pilotage pour la politique de l'enseignement.

❖ Les nouveaux « managers publics »

A la tête de chaque programme est nommé un responsable. Ce responsable dispose d'une plus grande liberté dans la gestion des moyens qui lui sont alloués pour atteindre les objectifs fixés par le Parlement.

Le responsable de programme s'appuie sur les responsables de budgets opérationnels de programmes (BOP) présents sur le terrain, qui peuvent adapter avec souplesse les orientations nationales aux besoins réels, pour que chaque euro dépensé le soit de la manière la plus utile et la plus efficace.

❖ Le principe de liberté : responsabilité

Le gestionnaire public a plus de souplesse dans l'utilisation des crédits. Il dispose d'un budget global, dans lequel la répartition par poste est indicative. Il peut donc l'adapter à ses besoins.

C'est ce que l'on appelle la globalisation des moyens (ou fongibilité). Des gains d'efficacité majeurs en sont attendus. La globalisation des moyens offre en effet une grande souplesse de gestion aux responsables pour réaliser les objectifs qui leur ont été fixés. La seule limite à la globalisation concerne la masse salariale : les crédits de personnel et le nombre d'emplois sont plafonnés.

Cette liberté de gestion nouvelle est assortie d'un engagement sur les objectifs de performances. Appliquée à tous les échelons, du national au local, cette démarche entraîne des évolutions dans l'organisation des administrations, dans la gestion des ressources humaines et dans le fonctionnement des services.

Le dialogue entre les différents degrés hiérarchiques prend une place déterminante dans le pilotage des programmes tandis que, à chaque niveau, la responsabilité des agents de l'Etat est renforcée.

Accélérateur de la réforme de l'État, la réforme budgétaire met ainsi en place les instruments qui permettront à l'administration :

- **d'agir plus efficacement au service du citoyen,**
- **de rendre aux usagers des services de meilleure qualité,**
- **d'utiliser de façon plus efficiente l'argent des contribuables.**

2001-2006 : les grandes étapes de la réforme budgétaire

2001 1er août, promulgation de la loi organique.

2002

- Réunions d'information en région.
- Lancement d'expérimentations (globalisation) dans des préfetures, des postes diplomatiques et dans une direction régionale du ministère chargé du travail.

2003 :

- Mise en place de la direction de la réforme budgétaire au sein du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
- Novembre : présentation de la future maquette du budget de l'Etat avec la liste indicative des programmes et des actions de chaque ministère ainsi que leurs principaux objectifs.
- Lancement des nouvelles expérimentations : globalisation (Travail, Équipement, Économie, Finances), création d'un département comptable ministériel (Intérieur).

2004

- Lancement d'au moins une expérimentation par ministère.
- 16 juin : - présentation, en Conseil des ministres, du nouveau cadre budgétaire.
- Juin : - nomination et présentation des responsables de programme,
- mise en place des comités d'animation régional de la réforme budgétaire,
- publication du guide méthodologique de la performance,
- Octobre : présentation indicative du PLF 2005 au format LOLF (avant projets annuels de performances),
- Automne 2004 : séminaire des responsables de programme et démarrage des plans de formation ministériels et interministériels,
- Définition fonctionnelle du « palier 2006 » pour les applications informatiques.

2005

- Intensification et multiplication des expérimentations : plus de 500 services expérimentateurs.
- Janvier-février : définition des budgets opérationnels de programme (BOP) et lancement de la phase interministérielle de la procédure budgétaire pour 2006.
- Printemps 2005 : avis du Parlement sur les avant-projets annuels de performances.
- Juin 2005 : débat d'orientation budgétaire (DOB), finalisation de l'architecture budgétaire, des stratégies, des objectifs et des indicateurs de performances.
- Octobre 2005 : dépôt du PLF 2006 à l'Assemblée Nationale et première discussion budgétaire selon la LOLF, avec vote par mission et au premier euro.

2006 A compter du 1er janvier, généralisation de la gestion en mode LOLF, en remplacement des règles en vigueur depuis 1959.

La préparation du budget de l'Etat pour 2006 : la circulaire du Premier ministre du 21 Janvier 2005



Le Premier Ministre

Paris, le 21 JANVIER 2005

N° 5.033/SG

Le Premier ministre

à

Mesdames et Messieurs les ministres
et secrétaires d'Etat

Objet : Préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire.

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) rend nécessaire une réforme en profondeur de la procédure budgétaire, avec l'objectif de poursuivre la modernisation de l'Etat et l'assainissement de nos finances publiques.

La LOLF introduit cette année de nombreuses innovations. Les crédits seront présentés par mission et programme, avec une justification des dépenses dès le premier euro qui met fin à la distinction entre services votés et mesures nouvelles. Au sein de chaque programme, le gestionnaire disposera d'une très large capacité de redéploiement de ses moyens. En contrepartie, la procédure budgétaire devra réserver une place primordiale aux travaux sur la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance associés à chaque programme qui sont des outils indispensables pour mettre en œuvre une véritable culture de résultat.

Ce nouveau cadre budgétaire nous donne une opportunité unique d'accroître l'efficacité de l'action gouvernementale. L'enjeu est double : améliorer le service public rendu au citoyen, mais également dégager de nouvelles marges de manœuvre au profit des priorités du Gouvernement.

Je souhaite en conséquence réorganiser le travail gouvernemental en matière budgétaire. La nouvelle procédure budgétaire se décomposera désormais en quatre grandes phases.

1) A la fin du mois de janvier, je vous réunirai pour présenter, avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre des solidarités, de la santé et de la

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél : 01 42 75 80 00



UN NOUVEAU CADRE
BUDGÉTAIRE POUR
RÉFORMER L'ÉTAT

famille et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, notre stratégie d'ensemble en matière de finances publiques telle qu'elle résulte du programme de stabilité.

Ce séminaire gouvernemental sera l'occasion de faire le point sur la situation des finances de l'Etat et des comptes sociaux. Il nous permettra d'identifier des mesures permettant de contribuer à la réalisation de nos objectifs pluriannuels en matière de redressement et de diminution de la rigidité de la dépense.

A l'issue de ce séminaire, je vous adresserai une lettre de cadrage fixant des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques.

2) Au cours des mois de février et mars se déroulera une phase d'examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets concrets de réforme et des économies qui leur sont associées.

- Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire organiseront avec chacun d'entre vous des réunions d'économies structurelles, qui permettront d'examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques et d'en tirer les conséquences en termes de crédits, d'effectifs et de recrutements.

- Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat piloteront conjointement, dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme (SMR) pour 2005, un exercice complémentaire portant sur le fonctionnement de l'Etat, en vue d'identifier des mesures permettant de dégager des gains de productivité.

- Vos services rencontreront la direction du budget lors de réunions budgétaires pour instruire vos demandes de crédits, qui intégreront les prescriptions de la lettre de cadrage. L'ensemble de vos crédits exprimé au premier euro sera alors examiné, ainsi que vos effectifs et vos objectifs de recrutements. Ces réunions seront également l'occasion de valider la nomenclature budgétaire au niveau le plus fin.

3) Au mois d'avril, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire me communiquera les éléments ressortant de l'instruction conjointe que vous aurez effectuée. J'organiserai des réunions de restitution afin d'examiner avec vous les économies structurelles à mettre en œuvre et d'apprécier vos propositions budgétaires par rapport au cadrage d'ensemble. L'évolution des dépenses fiscales afférentes à chaque mission sera prise en compte.

Je vous adresserai, à l'issue de ce cycle de réunions, les lettres arrêtant vos plafonds en crédits, à partir de la nomenclature en missions, et en effectifs, ainsi que les principales réformes structurelles à mettre en œuvre. Ces lettres seront transmises aux commissions des finances des deux Assemblées.

Courant mai, un cycle de réunions se tiendra entre vos services et la direction du budget pour arrêter la répartition par programme des plafonds de crédits arrêtés. Ces réunions devront être conclusives afin que la répartition des crédits puisse être arrêtée avant la fin du mois de juin.



4) La dernière étape de la procédure budgétaire sera consacrée à compter du mois de mai aux travaux relatifs à la performance et à la finalisation des documents budgétaires à destination du Parlement.

Après des réunions entre vos services et la direction du budget, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire organiseront avec vous des conférences de gestion publique. Elles auront pour objet de finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les cibles de résultats à atteindre en 2006, compte tenu des stratégies pluriannuelles arrêtées pour chaque programme. Il sera tenu le plus grand compte des propositions qu'aura formulées le Parlement sur les avant-projets annuels de performances transmis à l'automne dernier.

La liste des missions et programmes telle que je l'ai arrêtée sera communiquée au Parlement au moment du débat d'orientation budgétaire. Sera également communiquée au Parlement la liste des objectifs et indicateurs retenus. Ce débat sera l'occasion d'un premier rendez-vous avec la Représentation nationale sur la stratégie de finances publiques et les grandes orientations du budget en préparation.

Les mois de juillet et d'août seront consacrés à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification de vos crédits et à la présentation de l'ensemble de vos projets annuels de performances.

* *
*

Les modalités et le contenu précis de chacune de ces phases seront précisés par des circulaires du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

J'appelle votre attention sur les délais exigeants de cette procédure budgétaire réformée. Le respect des délais constitutionnels de dépôt du projet de loi de finances et de ses annexes exigera une forte discipline collective.

Avec cette modernisation de la procédure budgétaire, le Gouvernement s'engage dans un effort résolu et inédit de réforme de la gestion publique, destiné à développer la culture de performance dans l'administration tout en poursuivant le redressement des finances publiques.



Jean-Pierre RAFFARIN



II – La réforme budgétaire dans la région Pays de la Loire

Les hommes et les femmes de la réforme budgétaire en région

Les expérimentations ont mobilisé l'ensemble des acteurs locaux du nouveau management public : responsables de budgets opérationnels, d'unités opérationnelles, préfets et trésoriers-payeurs généraux. Au niveau national, les responsables de programme suivent et valident l'élaboration de chacun des budgets opérationnels.

A. Les acteurs sur le terrain

❖ Le responsable de budget opérationnel de programme (BOP)

Le BOP est la déclinaison d'une politique publique ministérielle sur le terrain. Son responsable, chef d'un service déconcentré de l'Etat, doit donc proposer les conditions concrètes de la mise en œuvre du programme sur le territoire concerné (départemental, régional ou interrégional) :

- les activités à mener (schéma de pilotage),
- les objectifs opérationnels à poursuivre,
- les ressources budgétaires à mobiliser.

A la fin de l'année, le responsable de BOP doit tirer le bilan de ses actions et proposer des approches pour optimiser ses résultats.

❖ Les responsables des unités opérationnelles (UO)

Regroupant l'ensemble des services mobilisés sur le terrain pour la mise en œuvre d'un budget opérationnel de programmes, les UO sont parties prenantes lors de l'élaboration des propositions du responsable de BOP. La réforme budgétaire offre donc l'occasion d'un véritable dialogue de gestion entre le niveau central qui pilote et les services qui mettent en œuvre les actions de l'Etat.

❖ Le préfet

Garant de la coordination et de la cohérence des politiques publiques au niveau territorial, il doit, lui aussi, être associé à l'élaboration du budget sur le terrain. Pour le responsable de budget opérationnel comme pour ceux des unités opérationnelles, il est un interlocuteur du dialogue de gestion notamment sur les aspects stratégiques. Il fait valoir les priorités de l'action de l'Etat sur le territoire concerné et recherche la cohérence interministérielle.

❖ Le trésorier-payeur général

Contrôleur financier et comptable public dans le département, il a un rôle d'appui et de conseil. Il est au niveau local le principal relais du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

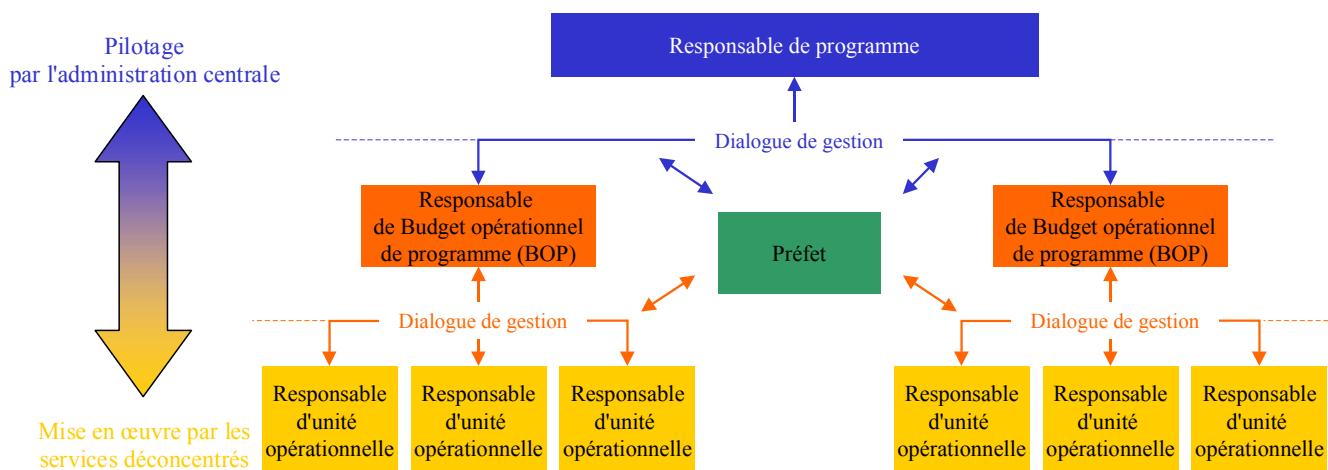
B. Le rôle du responsable de programme dans le cadrage national des actions locales

- ❖ Garant du respect des objectifs nationaux, le responsable de programme fournit initialement aux responsables de BOP des éléments de cadrage ministériel :
 - les orientations à privilégier,
 - les hypothèses de contraintes budgétaires prévisibles,
 - les résultats attendus.

- ❖ Il approuve ensuite le plan d'action élaboré par le responsable local au regard du respect des éléments de cadrage ministériel et du dialogue de gestion.

- ❖ A la fin de l'exercice, le responsable de programme doit pouvoir :
 - comparer les résultats des différents budgets opérationnels rattachés à son programme,
 - valoriser les bonnes pratiques,
 - en tirer des enseignements à mutualiser.

❖ Schéma récapitulatif



Focus sur les expérimentations en Pays de la Loire



Liste des services expérimentateurs :

- Préfectures de la région Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique, de la Mayenne, de la Sarthe, du Maine et Loire, et de la Vendée
- Rectorat de l'académie de Nantes
- Trésorerie générale de la région Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique
- Cour d'appel d'Angers
- Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
- Direction régionale de l'équipement
- Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
- Direction Régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes : inter-région zone ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Centre)
- Directions des services fiscaux de la Loire-Atlantique, de la Mayenne, de la Sarthe, du Maine et Loire, et de la Vendée ; Centres de services informatiques de Nantes et d'Angers
- Direction régionale de l'INSEE

Trois exemples d'expérimentations

Le rectorat de l'académie de Nantes

Le Ministère de l'Education Nationale conduit, depuis un an déjà, l'expérimentation des nouvelles règles budgétaires prévues par la LOLF. Dès 2004, deux académies, Rennes et Bordeaux, ont initié cette expérimentation pour l'enseignement primaire et secondaire public. En 2005 ce sont les **30 Académies** qui mettent en œuvre le programme de l'enseignement primaire public, soit un budget global de **14,6 milliards d'euros**.

Cette opération est placée sous la responsabilité du Directeur de l'Enseignement Scolaire au Ministère de l'Education Nationale. Mais sa mise en œuvre est fortement déconcentrée.

Sous l'autorité des Recteurs d'Académie, les Budgets Opérationnels de Programme (BOP) du premier degré sont pilotés au niveau départemental par les Inspecteurs d'Académie.

Cette déconcentration implique la déclinaison d'objectifs nationaux mais également la détermination d'objectifs académiques.

❖ Un budget de 375 millions d'euros

Le Budget Opérationnel de Programme du premier degré public de l'Académie de Nantes est de **375,1 millions d'euros**. La totalité des personnels concernés par la formation et l'encadrement des 240 000 élèves scolarisés dans 2 070 écoles maternelles, élémentaires ou d'enseignement spécialisé publiques sont pris en compte. Il s'agit des professeurs des écoles, des Inspecteurs et des Conseillers Pédagogiques, des intervenants de langues, des assistants étrangers, des personnels en formation, soit au total plus de 13 000 personnes.

La masse salariale représente plus de 99 % du budget global.

❖ Sept actions

Le budget s'articule autour de **7 actions, définies par le Parlement**. Pour chaque action, sont précisés les finalités, l'organisation, les activités caractéristiques et les moyens mobilisés en emplois et en crédits.

(En millions d'euros)

L'enseignement pré-élémentaire dont l'éducation prioritaire	91,2
L'enseignement primaire dont l'éducation prioritaire	185
Les besoins éducatifs particuliers	30
Le remplacement	15,2
La formation	32
Le pilotage et l'encadrement pédagogique	18,8
Les personnels en situations diverses	2,9
Total	375,1

❖ Un schéma d'organisation financière

L'élaboration du budget, dans la limite d'un plafond de crédit et d'emplois arrêté par le ministère, s'est réalisée en étroit partenariat entre le Rectorat et les Inspections académiques qui seront ensuite chargées de son exécution. Pour cela, la pratique du suivi budgétaire devra être renforcée et partagée. C'est le corollaire de la plus grande liberté que permet cette réforme pour les gestionnaires de ces crédits largement globalisés.

La réussite de cette expérience repose sur un dialogue réel de gestion entre les différents niveaux de l'administration de l'Education nationale- Ministère, Rectorat, Inspections académiques. L'enjeu est important : C'est la maîtrise de l'ensemble des dépenses, et en particulier de la masse salariale. Elle préfigure utilement la généralisation dès 2006 de la mise en œuvre de la LOLF aux quatre autres programmes de la mission « enseignement scolaire ».

La préfecture du Maine-et-Loire

La préfecture de Maine-et-Loire expérimente la globalisation des crédits depuis le 1er janvier 2001. Cette expérimentation conduite initialement dans 4 préfectures a été généralisée à l'ensemble des préfectures le 1er janvier 2005.

❖ Les principes de cette expérimentation

La préfecture dispose d'une dotation globale constituée par ses effectifs, ses dépenses de personnel et ses dépenses de fonctionnement, alors qu'auparavant, les gestionnaires des préfectures ne pilotaient directement qu'une partie de leurs dotations de fonctionnement.

Avec l'intégration des dépenses de personnel, le budget global des préfectures prend donc une autre dimension, puisque les crédits de personnel représentent en moyenne 80 % du budget des préfectures (le budget total de la préfecture d'Angers est de 10 millions d'euros, dont 8 millions sur les dépenses de rémunérations).

Le Préfet de Maine-et-Loire a ainsi acquis une latitude d'action beaucoup plus grande dans sa gestion des ressources humaines : à l'intérieur d'un plafond d'emplois qui lui est notifié par l'administration centrale, il peut notamment décider, en liaison avec la direction centrale des ressources humaines, quels recrutements il choisit d'opérer, à quel moment, pour remplir quelles fonctions et pour quels types d'emplois. Auparavant, ces décisions étaient prises par les bureaux de l'administration centrale et s'imposaient aux préfets.

❖ Une responsabilisation accrue des gestionnaires

La globalisation des crédits donne donc aux gestionnaires de nouvelles responsabilités en matière de gestion des crédits et des ressources humaines.

Dans la gestion des dotations financières, les marges de manœuvre qui sont dégagées notamment par des efforts de réduction des dépenses sur certains postes sont conservées par la préfecture. Des transferts peuvent ainsi être opérés entre les crédits de rémunérations et les crédits de fonctionnement. Si des économies sont réalisées sur le volet « rémunérations », les crédits disponibles peuvent être utilisés pour réaliser des travaux d'aménagements, acquérir des équipements informatiques, améliorer les conditions de travail des agents...

S'agissant des emplois, la structure du tableau des emplois (répartition entre les catégories A, B, C) peut être modifiée par l'autorité locale. Le Préfet peut ainsi décider de recruter davantage d'agents d'encadrement intermédiaire en supprimant des emplois moins qualifiés dont le besoin est en réduction.

Ainsi, en Maine-et-Loire, depuis le début de l'expérimentation, le nombre d'agents d'encadrement intermédiaire a pu être porté de 54 à 62 (+ 8) en utilisant les souplesses offertes par l'expérimentation de globalisation des crédits.

La globalisation des crédits conduit ainsi à développer une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines, à mettre en oeuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et à appréhender différemment les décisions d'externalisation de certaines missions.

La direction régionale des Affaires sanitaires et sociales du Pays de la Loire

La Direction des affaires sanitaires et sociales, avec le réseau des directions départementales de la région, expérimente trois programmes :

- **Santé publique et prévention**, qui comprend les crédits attribués dans le cadre des programmes régionaux de santé (SIDA, ADDICTIONS, CANCER...). Ces crédits sont soit alloués directement aux principales structures intervenant dans ces domaines, soit répartis lors d'une procédure d'appel à projets menée conjointement avec l'assurance maladie
- **Veille et sécurité sanitaire**, qui comprend en particulier le plan régional en santé-environnement, la qualité et la sécurité des eaux, la protection des ressources en eau, la prévention de la légionellose et la gestion des urgences et des crises. Les crédits sont répartis entre les directions départementales.
- **Politiques en faveur de l'inclusion sociale**, qui comprend le financement de la prévention de l'exclusion, les actions en faveur des populations les plus vulnérables, la conduite et l'animation de la politique de lutte contre l'exclusion. Figurent notamment dans ce programme les dotations de l'hébergement, de la lutte contre l'illettrisme, du plan hivernal et de l'appui social individualisé.

Ces expérimentations prendront dans les Pays de la Loire la forme de « budgets opérationnels de programme » régionaux dont le responsable sera le directeur régional des affaires sanitaires et sociales. Ces budgets seront élaborés en étroite concertation avec le réseau des directeurs départementaux, les objectifs et les indicateurs de résultats faisant de la même manière l'objet d'une préparation collégiale.

❖ Les objectifs de ces expérimentations

Les expérimentations menées par la DRASS visent en premier lieu à décliner les programmes sur le territoire régional avec la mesure de la performance des objectifs associés à chaque action.

Elles permettront également de tester les nouvelles modalités de dialogue entre le niveau central (responsables de programmes) et le niveau déconcentré (responsables des budgets opérationnels de programme et réseau des directions départementales), incluant l'intervention des autres acteurs (Préfets, en particulier).

Enfin, elles préfigureront les nouvelles modalités de gestion globalisée des crédits, la mesure de la performance et serviront à l'adaptation des outils de pilotage de la gestion.

La mise en place de ces expérimentations permettra en particulier d'assurer le financement des actions prioritaires définies par le Plan Régional de Santé Publique, de poursuivre les objectifs régionaux en matière de veille et sécurité sanitaire, et de mettre en place des actions nouvelles de lutte contre l'exclusion (création de places de maisons relais, création de places d'accueil en CHRS pour les femmes, avec ou sans enfants, et mise à niveau des moyens de lutte contre l'exclusion).

Les mots clés de la réforme budgétaire

▪ **Action (au sens LOLF)**

Selon l'article 7 (I – 6° alinéa) de la LOLF :

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

Une action est la composante d'un programme. Les projets de loi de finances présentent les crédits en missions, détaillées en programmes, eux-mêmes composés d'actions. Une action peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être associée d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

▪ **Budget opérationnel de programme (BOP)**

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...) donnés.

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

▪ **Expérimentation de réforme budgétaire**

Test partiel, tant du point de vue du contenu que de celui de l'aire géographique retenue, d'une des dispositions de la loi organique du 1er août 2001.

▪ **Fongibilité, fongibilité asymétrique**

Caractéristique de crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) ne sont mentionnées qu'à titre indicatif lors de la présentation d'un programme. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre.

La fongibilité est dite asymétrique car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse est interdit. De ce fait, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme est limitatif.

Justification au premier euro

La justification au premier euro conduit à analyser de manière approfondie le " stock " de dépenses. Les crédits ne seront plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés, d'autre part les mesures nouvelles, mais " au premier euro ".

Cette approche en " base zéro " se distingue de la méthode différentielle d'analyse des mesures nouvelles.

▪ **Loi de règlement**

La loi de règlement est la loi constatant les résultats financiers de chaque année civile et approuvant les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, éventuellement modifiée par une ou plusieurs lois de finances rectificatives.

▪ **Loi Organique relative aux Lois de Finances –LOLF-**

Promulguée le 1er Août 2001, la Loi Organique relative aux Lois de Finances fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat.

▪ **Mission (au sens de la loi organique du 1er août 2001)**

Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits.

▪ **Objectifs**

Un objectif est un but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire concrètement. Chaque année, les objectifs et la valeur cible de chaque indicateur qui leur est associé figurent dans le projet annuel de performance.

▪ **Performance**

Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économiques, de qualité de service ou d'efficience de la gestion.

▪ **Programme (au sens de la LOLF)**

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

Un responsable de programme est nommément désigné.

Projet Annuel de Performances (PAP)

Document annexé au projet de loi de finances, précisant pour chaque un programme:

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des évolutions.