

# *Présentation*

---

La LOLF, ou Loi Organique relative aux  
Lois de Finances  
promulguée le 1er août 2001  
remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959  
est issue d'une proposition de loi  
a été adoptée à la quasi-unanimité du  
Parlement

# Objectifs

---

La LOLF poursuit un double objectif :

- rendre plus efficace la gestion publique
- restaurer le contrôle du Parlement et de la Nation sur les politiques publiques

# *Principes*

---

Pour parvenir à ces objectifs, la LOLF prévoit

- une meilleure lisibilité des politiques publiques
- une plus grande transparence dans l'utilisation des moyens
- une liberté et une responsabilité accrues des décideurs publics
- le passage d'une logique de moyens à une logique de finalité et de performance

# *La déclinaison de ces principes*

---

- Le budget de l'Etat est présenté selon une nouvelle structure correspondant à celle des politiques publiques
- L'ensemble des moyens inscrits au budget de l'Etat est soumis à une prévision détaillée, au débat parlementaire et à un compte-rendu d'utilisation
- La chaîne de responsabilité entre décideurs publics et les relations entre les différents niveaux de décision sont explicitées
- Les décideurs publics disposent d'une plus large autonomie dans l'exercice de leurs missions, avec l'obligation de rendre compte de leur action
- La performance des acteurs publics fait l'objet d'une définition claire et d'une mesure affinée

# *La structure du budget de l'Etat*

---

Avec la LOLF, elle évolue tant dans sa logique que sa finesse :

- d'une logique de moyens, déclinée en nature de dépenses, à une logique d'objectifs, par grands domaines des politiques publiques ;
- au lieu de 800 chapitres budgétaires, 133 programmes regroupés en 34 missions

# *La structure du budget de l'Etat (2)*

---

## **La ventilation par nature de dépenses**

Demeure une ventilation de la dépense publique par nature, beaucoup plus globale, exprimée en 7 titres

- 1 – les dotations des pouvoirs publics
- 2 – les dépenses de personnel
- 3 – les dépenses de fonctionnement, incluant les subventions pour charge de service public
- 4 – les charges de la dette de l'Etat
- 5 – les dépenses d'investissement
- 6 – les dépenses d'intervention
- 7 – les dépenses d'opérations financières

# *La structure du budget de l'Etat (3)*

---

## **La ventilation entre politiques publiques**

Dans sa dimension politique, le budget se décline en trois niveaux :

- \* la mission, ministérielle ou interministérielle, niveau de présentation au Parlement des politiques publiques et unité de vote
- \* le programme, niveau de ventilation des crédits en enveloppes limitatives
- \* l'action, éventuellement découpée en sous-actions

Outre une enveloppe budgétaire limitative par programme, le budget de l'Etat comprend :

- \* un plafond d'emplois, déterminé par ministère et exprimé en ETPT (équivalent temps plein travaillé)
- \* un plafond de masse salariale, limitatif par programme

# *La lisibilité et la transparence*

---

## **La justification au premier euro**

### **\* aujourd'hui :**

- . pour près de 95 % un budget de reconduction, peu explicite et qui fait l'objet d'un vote global du Parlement (services votés)
- . pour 5 à 6 % de mesures nouvelles, objets d'un réel débat
- \* à compter de 2006, PLF accompagné d'une justification au premier euro (JPE) des moyens demandés, avec débat pour chacun des programmes sur l'ensemble de ces moyens**

# La lisibilité et la transparence(2)

---

## L'analyse des coûts par action

- \* à l'issue de l'exercice budgétaire, une analyse des coûts par action, notamment :
  - . lorsque certaines dépenses ont été globalisées, ou inscrites sur des actions supports
  - . afin de dégager des coûts complets pour les actions correspondant aux politiques ministérielles

## La loi de règlement

- \* une loi de règlement qui retrouve toute sa force :
  - . obligation de présentation au Parlement au printemps de l'année suivant l'exercice auquel elle se rapporte
  - . vote avant l'examen du projet de loi de finances suivant

# Les décideurs publics

---

Afin de rendre plus efficace la gestion publique, la LOLF prévoit :

- \* que soit mieux définie la chaîne de responsabilité des décideurs
- \* que soit renforcée la responsabilité de chacun d'entre eux par une explicitation de leur rôle respectif et de leurs relations

## Au sein de l'Etat

Chaque programme est confié à un responsable, chargé :

- \* d'en définir les objectifs
- \* d'en présenter les besoins
- \* d'en gérer les moyens inscrits au budget (enveloppe limitative)
- \* de rendre compte de son exécution

# Les décideurs publics (2)

---

Chaque programme est divisé en budgets opérationnels de programme (BOP), de niveau central ou déconcentré, qui s'exécutent au sein d'unités opérationnelles (UO)

## Des partenaires extérieurs

- La mise en œuvre des politiques publiques peut nécessiter l'intervention de partenaires extérieurs, établissements publics, groupements, associations ...
- Qualifiés d'opérateurs, les principaux entretiennent avec les responsables de programmes des relations organisées

# Le dialogue de gestion

---

Régulier et organisé, il s'établit à tous les niveaux de décision

- \* entre le responsable de programme et son ministre (propositions, demandes de moyens, compte-rendu d'exécution)
- \* entre le responsable de programme et ceux des BOP (définition des objectifs et modalités de gestion, réception de compte-rendu)
- \* entre le responsable de programme et les directions partenaires
- \* entre le responsable de programme et les opérateurs

# L'autonomie des décideurs publics

---

- La conduite en pleine responsabilité des politiques publiques qui leur sont confiées suppose des libertés de choix et d'actions accrues, par l'application du principe de fongibilité des crédits

## **Fongibilité entre actions**

- \* limitativité des crédits au niveau du programme
- \* ventilation entre actions à caractère indicatif, sous le contrôle du responsable de programme
- \* ventilation entre BOP et UO par enveloppes limitatives
- \* mêmes libertés aux responsables de ces différents niveaux

# L'autonomie des décideurs publics

---

## Fongibilité des emplois

Fongibilité a priori totale entre les types d'emplois

- \* sous la contrainte de la masse salariale et du plafond d'emplois
- \* dans le respect de l'équilibre des corps et des grades

## Fongibilité au sein de chaque titre

Principe de fongibilité des crédits au sein de chacun des titres

- \* par ex. entre rémunérations principales et indemnités (titre II)
- \* ou entre moyens de fonctionnement des services (Etat) et subventions pour charges de service public (opérateurs) (titre III)

# L'autonomie des décideurs publics

---

## La fongibilité entre titres – fongibilité asymétrique

Principe ici encore de fongibilité entre titres

- \* à l'exception de l'abondement du titre II (la masse salariale, qui est plafonnée)
- \* sous l'autorité du responsable de programme ou de BOP

Le titre II peut contribuer au financement des autres titres :

- \* inverse impossible hors vote du Parlement (principe de fongibilité asymétrique)
- \* sous réserve de soutenabilité budgétaire

# La performance de l'action publique

---

La LOLF consacrant le passage d'une logique de moyens à une logique de finalité, la performance devient un élément central de l'action publique

## Des objectifs stratégiques

Chaque programme est construit en vue de la réalisation d'objectifs stratégiques (une dizaine par programme)

- \* correspondant à des enjeux nationaux pour l'action publique
- \* fixés par le pouvoir politique, approuvés par le Parlement
- \* guidant l'action du responsable de programme

# La performance de l'action publique

---

## Des objectifs opérationnels

Pas de relation directe entre objectifs stratégiques et dépense

- \* plusieurs actions peuvent conduire à un même objectif
- \* une même action peut concourir à plusieurs objectifs

Pour mieux approcher la performance, il peut apparaître utile de décliner les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels par actions

# La performance de l'action publique

---

## Des indicateurs

La quantification précise des objectifs nécessite

- \* la définition d'indicateurs, au nombre de 2 ou 3 par objectif
- \* permettant de mesurer les résultats de l'action publique

A partir des valeurs connues en année n, des cibles sont définies à échéance de quelques années, auxquelles seront comparées les valeurs atteintes à la date considérée

# La performance de l'action publique

---

## PAP et RAP

Deux documents explicitent la performance :

- \* le PAP, ou projet annuel de performance, annexé au projet de loi de finances, donnant des précisions sur un programme, et en présentant notamment les objectifs, les indicateurs et les cibles
- \* le RAP, ou rapport annuel de performance, annexé à la loi de règlement, rendant compte des résultats de chaque programme