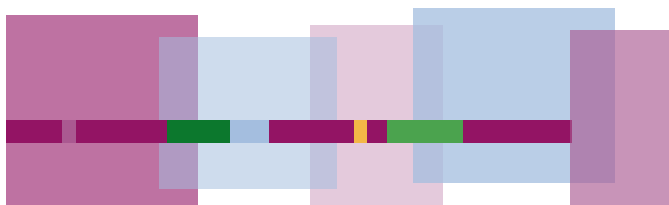


Partie 3

La nouvelle gouvernance budgétaire, avec un rôle renforcé pour le Parlement

Une préparation budgétaire renouvelée	36
Les nouveaux pouvoirs du Parlement	40
Une information sincère et plus complète sur les compte de l'État	44
Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier	46



De nouvelles méthodes et un renforcement de l'action des parlementaires, de la préparation à l'évaluation du budget

L'entrée en vigueur de la loi organique a été l'occasion de repenser en profondeur la préparation administrative du budget.

Le débat budgétaire est également renouvelé. Dès le PLF 2006, les parlementaires ont pu mesurer leurs nouvelles responsabilités : les progrès en termes d'enrichissement du débat au Parlement, de contrôle de l'efficacité de la dépense publique et d'information sont déjà réels pour eux.

Enfin, la LOLF s'est traduite par une profonde réforme du contrôle financier.

Une préparation budgétaire renouvelée

La LOLF a introduit des améliorations significatives, aux effets vertueux immédiatement perceptibles, dès la phase de préparation du budget par l'administration.

Des outils de pilotage budgétaire plus transparents et plus efficaces

Grâce à la LOLF, **trois innovations majeures** sont venues améliorer le pilotage du budget de l'État, avec un effet sensible dès le premier budget discuté et voté en mode LOLF, celui de 2006 :

- **la limitation des possibilités de reports de crédits**, désormais plafonnés à 3 % des dotations initiales (sauf exception) a permis **d'accompagner et de pérenniser le mouvement de baisse** entamé dès le début de la législature (4,6 milliards d'euros de reports début 2006 contre 14,1 début 2002). Elle facilite en outre **le respect en exécution de la cible de dépenses** votée par le Parlement ;
- **la mise en réserve de crédits au stade de la présentation du projet de loi de finances** donne très tôt aux gestionnaires la **visibilité** nécessaire sur leurs crédits (en distinguant une « tranche ferme » et une « tranche conditionnelle ») ;
- **la règle de comportement relative à l'utilisation des surplus de recettes** garantit que le Gouvernement et le Parlement se poseront en amont, « à froid », la question de l'utilisation d'éventuelles « bonnes surprises ». Pour 2006, la loi de finances votée prévoit explicitement qu'elles seront, le cas échéant, affectées à **la réduction du déficit budgétaire**.

Une phase de préparation optimisée

L'année 2006 a permis de progresser en matière de préparation du budget. Le cadrage du PLF 2007 a été fixé très tôt dans la procédure (janvier 2006) et de manière solennelle par le Premier ministre (annonce de la norme d'évolution des dépenses de l'État à un point inférieur à celle de l'inflation).

À la fin de l'hiver et au printemps, **des réunions, au niveau politique et technique**, ont permis d'explorer les pistes de réforme (« conférences d'économies structurelles »), de confronter les demandes de crédits (« réunions de budgétisation ») et de discuter des objectifs et indicateurs associés (« conférences de performance »).

Une phase d'arbitrage précoce (mai) a permis de présenter les plafonds d'emplois et de crédits aux Assemblées, et en particulier à leurs commissions des finances, dès la mi-juin. Ce calendrier anticipé laisse ainsi suffisamment de temps pour la dernière étape de la procédure administrative qui est la répartition fine des crédits au sein de chaque enveloppe et la finalisation des documents budgétaires.

juillet août septembre octobre novembre décembre

• Vote du PLR

Parlement
Gouvernement

Les responsables de programme font au cours du temps les arbitrages nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi de finances votée l'année passée

Finalisation du budget

Réunions de répartition et finalisation des documents budgétaires.

Répartition fine des crédits et des effectifs par programme et action, titre et catégorie. Le ministère du Budget veille à la sincérité et à la soutenabilité des choix opérés par les gestionnaires

Travaux sur la performance
Objectifs et indicateurs de performance : définition des cibles

Le débat budgétaire

Le 1^{er} mardi d'octobre, dépôt du projet de loi de finances (PLF) sur le bureau de l'Assemblée nationale avec les annexes dont les projets annuels de performances :

- le rapport sur les prélèvements obligatoires
- le rapport économique, social et financier
- les jaunes budgétaires
- les documents de politique transversale (DPT)

• Les questions des parlementaires
échéance imposée par la LOLF : 10 juillet

• Les réponses du Gouvernement
échéance imposée par la LOLF : 10 octobre

• Vote du PLF
• Vote du projet de loi de finances rectificative

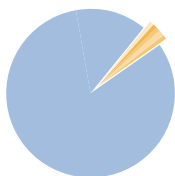
juillet août septembre octobre novembre décembre

Les nouveaux pouvoirs du Parlement

Le premier débat parlementaire mené selon les principes de la LOLF a eu lieu à l'automne 2005, dans le cadre de l'adoption de la loi de finances pour 2006. Les parlementaires ont pu ainsi faire usage de leur droit d'amendement élargi, qui leur permet de répartir des crédits au sein de chaque mission. L'élargissement des pouvoirs des assemblées affecte aussi l'exécution du budget, avec, par exemple, la nouvelle procédure applicable aux décrets d'avance.

Une discussion sur 100 % des crédits

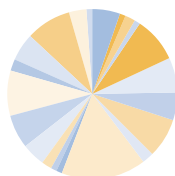
Avec la LOLF, les modalités de vote du budget par le Parlement ont profondément changé : les parlementaires se prononcent à présent sur l'intégralité des crédits. Chacune des missions fait l'objet d'un vote.



Jusqu'en 2004

6 % des crédits faisaient l'objet de votes détaillés lors du débat budgétaire

94 % des dépenses – les « services votés » – étaient reconduites en 1 seul vote



Depuis 2005

100 % des crédits sont discutés au Parlement et votés par mission

De nouvelles modalités de vote du budget

- **les recettes budgétaires** de l'État font l'objet d'un vote global et unique ;
- **les crédits du budget général** sont adoptés par mission et non plus par ministère et par titre ;
- **les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale** sont votés budget par budget et compte par compte ;
- **les évaluations de recettes et de charges de trésorerie**, présentées dans un tableau de financement, font l'objet d'un vote unique ;
- **les plafonds d'emplois**, ventilés par ministère et présentés sous la forme d'un tableau synthétique, font l'objet d'un vote unique.

Des possibilités d'amendements parlementaires élargies

Avec l'ordonnance organique de 1959, **le Parlement ne pouvait que réduire ou rejeter les crédits des mesures nouvelles**, après un rapide vote d'ensemble sur les services votés (95 % des crédits en moyenne).

Avec la LOLF, l'impossibilité d'augmenter les dépenses pour un parlementaire demeure, mais elle s'apprécie désormais au niveau de la mission (article 47 de la LOLF), l'examen de cette recevabilité devant s'appuyer sur la motivation des amendements.

Ainsi, **un parlementaire peut désormais prendre l'initiative de majorer les crédits d'un programme, à la condition de ne pas augmenter le total de ceux de la mission dont il relève**. Il peut également créer, supprimer ou modifier un programme.

Au Parlement

Le débat sur le PLF 2006 au Sénat vu par la commission des finances du Sénat, rapport de Jean Arthuis, avril 2006 :

« L'examen du projet de loi de finances pour 2006 a donné lieu à une augmentation très significative du nombre d'amendements déposés, examinés et adoptés sur les crédits des missions et les articles rattachés (+ 266 %). [...] Sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2006, 180 amendements ont été déposés sur les crédits des missions et les articles rattachés, 176 amendements examinés et 73 adoptés. Par comparaison, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, discuté selon les dispositions de l'ancienne ordonnance organique de 1959, 48 amendements sur les crédits et les articles rattachés avaient été déposés et débattus, pour 16 amendements adoptés. »

Le débat sur le PLF 2006 à l'Assemblée nationale vu par la mission d'information sur la LOLF, rapport de juin 2006 :

« Un amendement parlementaire peut augmenter les crédits d'un ou plusieurs programmes d'une mission dès lors que cette augmentation est compensée par une diminution des crédits d'un ou plusieurs de ses autres programmes et que le montant total des crédits de la mission n'est pas accru. Cette nouvelle possibilité d'amendement a suscité un certain espoir de revitalisation des débats de seconde partie, espoir contrebalancé par la crainte chez certains ministères de voir le Parlement faire un usage excessif de ce nouveau pouvoir. Les députés ont utilisé cette liberté nouvelle de transférer des crédits entre programmes, mais ils l'ont fait de façon modérée : les parlementaires ont fait de cet outil un usage raisonnable et limité. »

Un meilleur contrôle de l'exécution et des pouvoirs d'investigation accrus

L'amélioration du contrôle parlementaire passe aussi par plusieurs autres leviers :

- **le contrôle sur les mouvements de crédits en gestion**, notamment au travers de l'**avis préalable des commissions des finances sur les décrets d'avance** (article 13 de la LOLF). Cette nouvelle procédure a été appliquée pour la première fois pour le décret n°2006-365 du 27 mars 2006 ;
- **l'élargissement des pouvoirs d'investigation des commissions des finances** (article 57 de la LOLF), qui leur permet de procéder à toutes les investigations sur pièces et sur place et aux auditions qu'elles jugent utiles. En application de cet article, la commission des finances du Sénat a par exemple enquêté sur la flotte aérienne de sécurité civile ou sur l'Agence nationale de rénovation urbaine, celle de l'Assemblée nationale mène en particulier une enquête sur le prélèvement à la source et le rapprochement éventuel de l'impôt sur le revenu et de la CSG ;
- **une définition plus précise de la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes** (article 58 de la LOLF) ;
- **un enrichissement de la discussion du projet de loi de règlement**, déjà marqué pour celle de 2005 et qui le sera encore plus pour le PLF 2006, où seront pour la première fois disponibles les rapports annuels de performances (RAP).

Au Parlement

Le projet de loi de règlement pour 2005

Jusqu'à présent objet d'à peine trois heures de séance à l'Assemblée nationale et au Sénat, le débat sur le projet de loi de règlement pour 2005, qui s'est tenu en juin 2006, a revêtu pour la première fois une importance politique qui préfigure le rôle qu'il est appelé à jouer une fois que la LOLF sera totalement entrée en application.

*La commission des finances de l'Assemblée nationale s'est ainsi livrée à **une analyse approfondie** de trois missions, qui a fourni la matière d'un dialogue en séance publique avec les ministres responsables.*

De même, le Sénat a auditionné quatorze ministres gestionnaires, dix en « commission élargie » et quatre en séance publique. Les débats illustrent l'évolution de l'activité du Parlement vers un contrôle plus approfondi de l'efficacité de la dépense et des résultats de l'action publique.

Au Parlement

L'engagement national de désendettement et l'élargissement du débat d'orientation budgétaire aux questions sociales

La dynamique lancée par la Conférence nationale des finances publiques réunie le 11 janvier 2006 a trouvé une double traduction lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) qui s'est tenu le 22 juin à l'Assemblée nationale et le 29 juin au Sénat :

- *d'abord, avec l'élargissement du DOB aux questions sociales, matérialisant la volonté du Gouvernement, exprimée lors de la Conférence et relayée par la création du Conseil d'orientation des finances publiques, d'ouvrir largement le dialogue avec les citoyens et toutes les parties prenantes ;*
- *ensuite, avec « l'engagement national de désendettement » pris par le Premier ministre devant les Assemblées. Cet engagement en huit points doit permettre de tracer les voies d'un retour à l'équilibre de nos comptes publics et d'une dette inférieure à 60 % du PIB en 2010, en amorçant le mouvement dès 2006 grâce à un déficit réduit à 2,8 % du PIB et à une diminution de plus de deux points de PIB de la part de la dette publique dans la richesse nationale.*

Hémicycle du Sénat



Une information sincère et plus complète sur les comptes de l'État

La réforme comptable menée dans le cadre de la LOLF va permettre aux parlementaires de disposer d'une information sincère et plus complète sur les finances de l'État. Les comptes 2006, publiés en 2007, seront les premiers présentés selon les nouvelles règles.

Une comptabilité à trois dimensions, instrument du pilotage de l'action publique

La comptabilité budgétaire

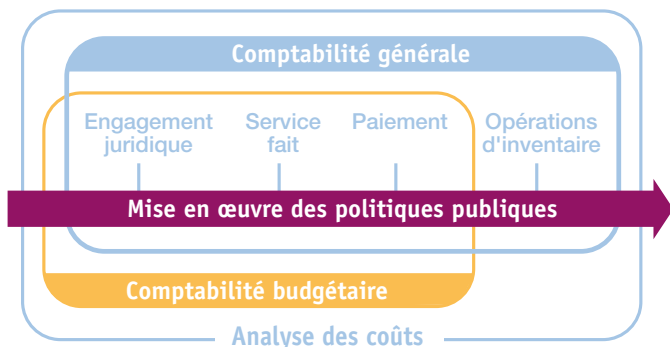
Elle retrace, d'une part, la consommation des autorisations d'engagement (engagements juridiques de l'État) et d'autre part, l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées, et des recettes, lors de leur encaissement.

La comptabilité générale

Pivot du système d'information financière de l'État, elle a été mise en place dès le 1^{er} janvier 2006. Elle vise à décrire la situation patrimoniale de l'État, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il contrôle (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (dettes et autres obligations). La synthèse de ces informations figure dans un compte de résultat et un bilan.

La comptabilité d'analyse du coût des actions

Elle complète l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés aux actions des programmes et contribue à la mesure de la performance des administrations.



La comptabilité à trois dimensions

13 normes comptables nouvelles

Elles s'appuient sur les règles de comptabilité d'entreprise, en prenant en compte les spécificités de l'État (par exemple, pour ce qui concerne les impôts). À partir de 2006, les opérations comptables de l'État seront retracées au titre de l'exercice auquel elles se rattachent en gestion, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Des éléments nouveaux apparaîtront dans la comptabilité de l'État : suivi individualisé des immobilisations et des charges d'utilisation du patrimoine immobilier, généralisation des dotations aux provisions...

Des comptes certifiés

De nouvelles exigences en matière de qualité comptable apparaissent : les comptables et les responsables des administrations qui engagent les dépenses s'associeront pour **renforcer les dispositifs de contrôle et d'audit internes**. La Cour des comptes certifiera les comptes de l'État.

Le premier bilan patrimonial de l'État : le bilan d'ouverture 2006

Ce bilan constitue la première photographie du patrimoine de l'État établi selon les nouvelles normes. Pour préparer le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2006, un vaste travail de recensement et d'évaluation des actifs de l'État a été engagé.

Ce travail a porté en priorité sur le parc immobilier, mais aussi sur les autres immobilisations corporelles (matériels informatiques, parc automobile...).

38 milliards d'euros

C'est la somme évaluée début 2006 pour le parc immobilier total contrôlé par l'État. Il est régulièrement réévalué.

ACTIF	PASSIF
<p>ACTIF IMMOBILISÉ</p> <p>Immobilisations incorporelles Parc immobilier</p> <p>Autres immobilisations corporelles Immobilisations financières</p>	<p>DETTES FINANCIÈRES</p>
	<p>DETTES NON FINANCIÈRES</p> <p>Charges à payer Autres dettes non financières</p>
<p>ACTIF CIRCULANT</p> <p>Stocks Redevables (créances fiscales) Autres créances</p>	<p>PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES</p>
	<p>AUTRES PASSIFS</p>
	<p>TRÉSORERIE (déposée par les tiers)</p>

Les principaux postes du bilan de l'État

Les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier

La réforme du contrôle financier et la mise en place des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels répondent aux nouveaux besoins induits directement par la LOLF.

Les 3 objectifs du contrôle financier

Entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006, les nouvelles modalités du contrôle financier répondent à un **triple objectif** :

- **assurer un suivi budgétaire des engagements des ministères pour faire respecter l'autorisation parlementaire** ;
- **informer chaque ministre et le ministre chargé du Budget sur les risques financiers apparaissant en cours d'exercice** ;
- **mettre en évidence les déterminants de la dépense et, le cas échéant, réguler son exécution.**

Une approche centrée sur la bonne gestion budgétaire

Le contrôle de régularité des actes est abandonné, excepté pour les actes de recrutement de personnels, au profit d'un **contrôle financier budgétaire sur les prévisions de gestion**. Il en résulte :

- **une utilisation du visa limitée à certains actes** (programmation ministérielle initiale, réserve pour régulation, actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur) ;
- pour tous les autres actes budgétaires de moindre importance, une intervention dans le cadre d'**avis préalables non bloquants ou de vérifications a posteriori**.

Des **arrêtés concertés** formalisent cette démarche. Ils sont établis par ministère en application de l'article 15 du décret du 27 janvier 2005 et fixent notamment le contenu du document de programmation budgétaire initiale et des documents prévisionnels de gestion (le volet budgétaire des BOP).

Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) : un responsable unique pour une vision globale du processus de la dépense d'un ministère

Dans chaque ministère, un CBCM est placé sous l'autorité du ministre pour assurer une vision globale de ses processus de dépense et de sa situation patrimoniale, en vue d'en améliorer la sécurité et la fiabilité.

Conformément au décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 qui l'institue, le CBCM exerce une triple mission :

- il assure le **contrôle financier** au sein du ministère ;
- il est le **comptable public** concourant à la tenue et à l'établissement des comptes de l'État et s'assure de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ;
- il est le **coordinateur des autorités déconcentrées chargées du contrôle financier**.

Il transmet aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal un **rapport annuel sur l'exécution budgétaire** et une analyse de la situation financière du ministère.

15 ministères budgétaires

Pour garantir la cohérence dans le temps de l'organisation de l'État tout en s'adaptant aux différents choix politiques de périmètre des ministères, les programmes qui composent le budget de l'État sont rattachés à seulement 15 « ministères budgétaires ».

Ils servent à répartir les plafonds d'emplois et à définir la mise à disposition des crédits correspondants issus des décrets d'application de la loi de finances. Il est possible de procéder à des virements de crédits entre ces emplois au sein de ce périmètre défini.

Les 15 périmètres ministériels sont : affaires étrangères ; agriculture ; culture ; défense et anciens combattants ; écologie ; économie, finances et industrie ; éducation nationale et recherche ; emploi, cohésion sociale et logement ; équipement ; intérieur et collectivités territoriales ; jeunesse et sports ; justice ; outre-mer ; santé et solidarité ; services du Premier ministre.

À noter que cette notion ne se confond pas nécessairement avec celle de ministère de plein exercice (exemples : PME, fonction publique n'ont pas de programme propre et dépendent donc d'un autre ministère budgétaire).