

Nicaise Guillaume
Matricule : 6212-11-00

16/12/2011

LSPRI 2040 - MANAGEMENT PUBLIC
– Travaux Pratiques –
– Analyse d'une organisation publique –

La réforme de la Gestion Publique au Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat

Professeur : Christian De Visscher

Sommaire

Introduction	3
1. Structure organisationnelle.....	3
1.1. Quel est le principe dominant d'organisation de la structure : par fonction/ métier, par division/produit/région, par processus, ... Quel est le degré d'adéquation entre la structure et les principaux processus opérationnels de l'organisation ?	3
1.2. Quel est le mode de coordination privilégié au sein de l'organisation (cfr. Mintzberg) ? et avec d'autres entités avec lesquelles elle est en contact régulier ?	4
1.3. Quel est le nombre de niveaux hiérarchiques au sein de l'administration centrale ? Quels sont les acteurs-clefs dans l'organisation (cfr. Mintzberg) ?	5
1.4. Quel est le poids respectif des services horizontaux (fonctionnels) et des services opérationnels ? en termes d'effectifs ? en termes de distribution des tâches ?.....	6
1.5. Quel est le degré de décentralisation de l'administration centrale vers des services opérationnels (internes ou externes)? Quelle est l'autonomie réelle dont disposent ces services décentralisés pour s'adapter à leur contexte propre ?	6
2. Planification ou analyse stratégique	7
2.1. L'organisation a-t-elle une visibilité sur son avenir à moyen terme ? Comment formule-t-elle ses orientations stratégiques ?	7
2.2 Architecture générale de la démarche stratégique : domaines d'activités stratégique, plans d'action, gestion par les processus ou par projets	7
2.3. Durée ou période couverte par la planification (législature ?) et périmètre (ministère ou département seul, ou d'autres organisations impliquées ?)	10
2.4. Démarche d'explicitation des objectifs : approche ascendante ou descendante ? degré d'appropriation par les acteurs ? Comment s'articulent le court terme et long terme ?.....	10
2.5. Suivi et évaluation de la stratégie (indicateurs...).....	11
3. Le contrôle de gestion et les outils de performance	12
3.1. Quelle est la logique de pilotage de la performance au sein de l'organisation (centre de responsabilité, processus, projet, ...) ?.....	12
3.2. Les responsables au sein de l'organisation ont-ils des objectifs à atteindre ? Dispose-t-on d'instruments de mesure de performance (indicateurs, tableaux de bord) à tous les niveaux au sein de l'organisation ?.....	12
3.3. Quels sont les systèmes de contrôle mis en place (cfr. la pyramide du contrôle) ?.....	14
3.4. Y a-t-il des activités d'audit interne menées au sein de l'organisation ?.....	14
3.5. Les systèmes d'information présentent-ils un haut degré de fiabilité ?.....	15
3.6. L'organisation a-t-elle une idée des principaux risques qui pèsent sur ses résultats ?	15
4. Examen des comptes financiers/ budget d'une entité.....	15
4.1. Quelle est la nomenclature utilisée pour l'élaboration du budget (par objet, par nature économique, par programme) ?	15
4.2. La comptabilité est-elle tenue en charges/ produits (patrimoniales) ou en dépenses/ recettes (caisse) ?.....	16
4.3. Liens entre le budget/ comptes et la planification (lien objectifs – output – input en ressources) ?.....	17
4.4. Processus d'élaboration du budget (bottom up ou top down ? approche incrementaliste ? approche par programme ?) Quels sont les acteurs impliqués ?	17
4.5. Procédure de reporting et contrôle des opérations budgétaires ?	18
Conclusion :	19
Bibliographie :	20
Annexe 1 : Organigramme du ministère du Budget, des comptes publics et de la Réforme de l'État.....	22
Annexe 2 : Organigramme de la Direction Générale de la modernisation de l'Etat	22

Introduction

Le ministère français du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat (MBCPRE) est chargé de préparer et mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière budgétaire et fiscale ainsi que dans le domaine de la modernisation de l'État. Il est également responsable de l'ensemble des comptes publics et de la stratégie pluriannuelle des finances publiques. A ce titre, il prépare les règles relatives aux finances locales et est responsable de l'équilibre général des comptes sociaux.¹ Le ministère est dirigé depuis juin 2011 par la ministre Valérie Pécresse. Son budget pour 2010 était d'environ 11 000 millions d'euros.²

En France, le contrôle de gestion a été profondément modifié par la loi organique sur la loi des finances du premier août 2001 (LOLF), mise en place à partir de 2006.³ La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), c'est-à-dire le programme de modernisation de l'action de l'Etat touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères, a été lancée en juin 2007. Ses objectifs sont d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de réduire les dépenses publiques, de poursuivre la modernisation de la Fonction publique et de valoriser les initiatives des agents.⁴

1. Structure organisationnelle

1.1. Quel est le principe dominant d'organisation de la structure : par fonction/ métier, par division/produit/région, par processus,... Quel est le degré d'adéquation entre la structure et les principaux processus opérationnels de l'organisation ?

Le ministère du Budget, des comptes publics et de la Réforme de l'État est organisé selon une structure matricielle. Le sommet stratégique de l'organisation occupé par le cabinet du Ministre, qui dirige le secrétariat général. Ce dernier supervise l'ensemble des fonctions organisationnelles du Ministère. Par exemple, la Direction des ressources humaines se situe au sein du secrétariat général et se scinde en un département de ressources humaines ministérielles, une ressource ministérielle de l'administration centrale et une ressource humaine s'occupant de la politique centrale et des conditions de travail. Le ministère est ensuite divisé en 9 directions générales, dont chacune a une mission spécifique : Direction Général des douanes et droits indirects, Direction du Budget, Direction des finances publiques, etc. Ses directions générales ont à leur tête un directeur général qui dirige les

¹ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Missions du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État*, 28/06/11, <http://www.budget.gouv.fr/le-ministere/missions-ministere-budget-des-comptes-publics-fonction-publique-et-reforme-letat>

² **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Gestion des finances publiques et des ressources Humaines*, Mai 2011, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2010/rap/pdf/performance_gestion_finances_publices.pdf

³ **Legifrance**, *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, version consolidée du 9 avril 2009, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=00613A85BD8B133A3A5F4D6748B59E89.tpdjo11v3?cidTexte=JORFTEXT00000394028&dateTexte=20111130>

⁴ **Révision Générale des politiques publiques**, *la méthode*, <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10>

activités de sa division, elle-même divisée en sous-directions. La structure de l'organisation de chaque direction général est fonctionnelle, chaque département ayant une tâche spécifique à accomplir. Enfin, le Ministère comprend 8 autres services spécifiques, tel que l'inspection générale des finances ou le service du contrôle général économique et financier, qui ont également adopté une structure fonctionnelle.⁵

Il y a un fort degré d'adéquation entre la structure et les principaux processus opérationnels de l'organisation. En effet, les facteurs fonctionnels sont la préoccupation centrale du Ministère, qui, dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) cherche à mettre en commun des ressources affectées par programme. Dans une logique d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, il existe des objectifs définis pour chaque programme et une souplesse dans la gestion des ressources.

1.2. Quel est le mode de coordination privilégié au sein de l'organisation (cfr. Mintzberg) ? et avec d'autres entités avec lesquelles elle est en contact régulier ?

Comme l'affirme Alfred Chandler, la stratégie détermine la structure organisationnelle. En effet, depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le budget de l'Etat en France est organisé en missions, elles-mêmes divisées en programmes, avec à leur tête un directeur de programme. En ce qui concerne le ministère du budget, des comptes publics, et de la réforme de l'Etat, il existe 27 programmes différents.

Cette structure par projet implique donc une adhocratie intégrant des équipes de spécialistes. Les mécanismes utilisés pour coordonner le travail sont avant tout une standardisation des tâches avec des codes de procédures normalisées, ainsi qu'une standardisation des résultats avec des objectifs à atteindre. « A chaque programme, sont désormais associés des objectifs, définis au niveau national et déclinés en objectifs opérationnels pour les services et les opérateurs mettant en œuvre les politiques. Pour chaque objectif, des indicateurs concrets, pertinents et fiables, mesurent les résultats des actions menées. Ces indicateurs sont accompagnés de valeurs cibles, sur lesquelles les responsables de programmes s'engagent pour accroître la performance de leurs actions. »⁶

Le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat coordonne son action avec les autres entités étatiques au travers de son département de la coordination, au sein du Service du conseil à la mise en œuvre des décisions relatives à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), dirigé par la direction générale de la modernisation de l'Etat. En outre, « l'essentiel du travail de coordination est assuré dans les réunions interministérielles qui rassemblent, sous l'autorité d'un membre du cabinet du Premier ministre, les

⁵ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Organigramme du ministère du Budget, des comptes publics et de la Réforme de l'État*, cfr. Annexe 1, http://www2.budget.gouv.fr/ministere_budget/organigramme_mbcfp.htm

⁶ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *D'une logique de moyens à une logique de résultats*, 05/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/la-demarche-de-performance/lessentiel/dune-logique-de-moyens-a-une-logique-de-resultats.html>

représentants des différents ministères concernés ainsi qu'un représentant du secrétariat général du Gouvernement. »⁷

D'autre part, le gouvernement a mis en place un nouveau système d'information financière interministériel appelé Chorus. Ce progiciel comptable de 35 000 utilisateurs couvre les activités de 2,5 millions de fonctionnaires. C'est donc un outil commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable, mis à la disposition des administrations centrales et déconcentrées. Il doit permettre d'avoir une vision de l'intégralité de la gestion financière de l'ensemble des acteurs de l'administration de l'État et faciliter la gestion par la performance avec un système décisionnel qui doit fournir des restitutions budgétaires, financières et comptables selon une procédure intégrée. L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) conduit ses travaux sous l'autorité du comité d'orientation stratégique (COS) placé auprès de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

1.3. Quel est le nombre de niveaux hiérarchiques au sein de l'administration centrale ? Quels sont les acteurs-clefs dans l'organisation (cfr. Mintzberg) ?

Au sein du Ministère du Budget, le nombre de niveaux hiérarchiques est variable en fonction de la direction, dite "d'état-major"⁸ comme la direction du budget⁹ ou "à réseaux" comme la direction générale des finances publiques.¹⁰ Cette dernière comprend 11 niveaux hiérarchiques.

Si l'on considère que la structure adoptée par le Ministère du Budget est adhocratique ou professionnelle, la localisation du pouvoir est concentrée auprès des opérateurs qualifiés et dans la ligne hiérarchique qui relie le centre opérationnel et le sommet hiérarchique. En effet, dans le cadre de la LOLF, les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels ; ce travail de déclinaison implique le responsable de programme, les responsables des services et les agents. Il y a une responsabilisation des résultats à atteindre d'une part au niveau stratégique et d'autre part au niveau opérationnel. Au niveau opérationnel, le responsable de programme va détailler les objectifs du programme pour l'opérateur ce qui se traduira par un engagement du responsable de l'opérateur envers le responsable de programme sur des objectifs à atteindre, formalisé dans un document de performance soumis au conseil d'administration et relayé par un dispositif de pilotage interne. De la même façon, le responsable de programme et l'opérateur consolideront les résultats pour rendre compte de la performance globale du programme dans le rapport annuel de performances.¹¹

La direction générale des Finances publiques (DGFIP) est la direction la plus importante au sein du ministère, elle est le fruit de la fusion réalisée en 2008 entre la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). Son rôle est

⁷ Conseil d'État, Inspection générale des finances, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, juillet 2007, http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/822.pdf

⁸ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Organigramme de la direction générale du budget*, décembre 2011, <http://alize.finances.gouv.fr/organigrammes/budget/orgbudge.htm>

⁹ du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Organigramme*

¹⁰ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Organigramme de la direction générale des finances publiques*, novembre 2011, <http://alize.finances.gouv.fr/organigrammes/dgfip/orgdgifip.htm>

¹¹ Catteau, Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Paris, Dalloz, coll. "Thèse", 2007, p. 180-184

notamment d'établir les impôts, de produire l'information budgétaire et comptable, de contrôler et exécuter les dépenses publiques.¹²

1.4. Quel est le poids respectif des services horizontaux (fonctionnels) et des services opérationnels ? en termes d'effectifs ? en termes de distribution des tâches ?

Les ministères financiers (budget-comptes publiques - réforme de l'état, fonction publique et économie-finances-industrie), ont mis en commun un secrétariat général, qui agit de manière transverse dans les fonctions supports (Ressources Humaines, communication, Service Informatique, logistique, immobilier...)¹³

Le poids des services opérationnels (fonctions d'état-major et de pilotage des services, de gestion des ressources humaines, de gestion des moyens matériels) est important au sein du ministère du Budget. Il existe au travers de la déclinaison opérationnelle des programmes (mentionnée dans la question précédente) une distinction entre l'organe décisionnel, le ministre chargé de la mise en œuvre d'une politique publique définie dans le cadre des missions et des programmes, et les services opérationnels chargés de l'exécution des crédits.

En termes d'effectifs, il y avait au 1^{er} janvier 2010 144 299 agents travaillant pour le ministère. 125 288 travaillaient pour la direction générale des Finances publiques (DGFIP), 18 068 pour la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), 131 pour la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), 101 pour Direction Générale de la Modernisation de l'état (DGME) et enfin 285 pour la direction du budget (DB).¹⁴

1.5. Quel est le degré de décentralisation de l'administration centrale vers des services opérationnels (internes ou externes)? Quelle est l'autonomie réelle dont disposent ces services décentralisés pour s'adapter à leur contexte propre ?

Il existe une déconcentration des responsabilités vers des directions locales (direction régionale des finances publiques par exemple) et un recours à des services à compétence nationale (opérateur national de paye, agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), par exemple). Ces services à compétence nationale, selon les termes du décret n°97-464 du 9 mai 1997 modifié,¹⁵ peuvent se voir confier "des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux

¹² **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *La direction générale des Finances publiques (DGFIP)*, 05/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-acteurs-de-la-performance/au-ministere-du-budget-des-comptes-publics-et-de-la-fonction-publique/la-direction-generale-des-finances-publiques-dgfip.html>

¹³ **Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, *Secrétariat général des ministères économique et financier*, 27/06/2011, <http://www.economie.gouv.fr/le-ministere/directions>

¹⁴ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Rapport d'activité 2010 : un an d'action du ministère*, 04/07/2011, http://www.budget.gouv.fr/files/import/feuilleter/ram_budget_2010/ram_budget_2010.html#/7/zoomed

¹⁵ **Legifrance**, *Décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale*, 04/08/2008, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000564157>

attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés". Les décrets de création et les arrêtés d'organisation de ces services montrent l'autonomie dont ces derniers disposent.

2. Planification ou analyse stratégique

2.1. L'organisation a-t-elle une visibilité sur son avenir à moyen terme ? Comment formule-t-elle ses orientations stratégiques ?

La stratégie des finances publiques et de modernisation de l'État s'oriente autour de trois objectifs : la maîtrise des dépenses publiques, l'amélioration de la qualité des services publics et une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.¹⁶ La maîtrise de dépenses publiques repose sur l'intégration d'une dimension pluriannuelle à travers le vote des lois de programmation triennale du budget. L'objectif est double : prendre des engagements de maîtrise des finances publiques qui s'inscrivent dans la durée et donner des garanties à moyen terme quant aux financements des politiques publiques.

« Le budget triennal 2011-2013 s'appuie sur la nouvelle vague de réformes issues du Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Ces mesures permettront de dégager sur 3 ans les 10 milliards d'euros d'économies programmées dans le budget triennal et de réduire, en application de la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, les effectifs de l'État de 100 000 postes supplémentaires. Une part significative des suppressions d'emplois portera non pas sur le cœur de métier de l'État mais sur des fonctions support, qui seront plus largement mutualisées. »

Par ailleurs, l'État poursuit la modernisation et la mutualisation du système d'information budgétaire et comptable. L'année 2012 sera notamment marquée par la fin du déploiement Chorus. Cet outil budgétaire et comptable concrétise ainsi la mise en œuvre complète de la LOLF, en devenant l'application unique de tenue des comptabilités de l'État, offrant une vision de l'intégralité de la chaîne de la dépense comme de la tenue de la comptabilité.¹⁷

2.2 Architecture générale de la démarche stratégique : domaines d'activités stratégiques, plans d'action, gestion par les processus ou par projets

La stratégie des politiques publiques en France est définie dans le projet de loi de finances de l'Etat, au sein de l'annexe "projet annuel de performance" de chaque programme. La logique de performance qu'appelle la mise en œuvre de la LOLF se traduit par un dialogue avec l'ensemble des ministères sur la performance des politiques publiques, centré sur les objectifs, les résultats obtenus et l'efficacité des actions menées.

¹⁶ Migeon François-Daniel, *Présentation stratégique du projet annuel de performances*, Direction générale de la modernisation de l'Etat, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMPRESSTRATPGM221.htm>

¹⁷ Ibid.

Le choix des valeurs cibles des indicateurs de performance est discuté chaque année au cours des conférences de performance. La justification de ces valeurs cibles sont autant que possible commentées au regard des leviers mobilisés et des résultats attendus.¹⁸

Le programme du ministère du budget est structuré en six actions, inchangées depuis la LFI 2009¹⁹ :

- action n° 01 « **Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques** », conduite par la direction du budget. Cette action a pour objectif d'assurer le financement soutenable des politiques publiques dans le cadre de la politique économique du Gouvernement et de veiller à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ;

La direction du budget propose au ministre une stratégie relative à la politique budgétaire et à l'évolution des finances publiques pour l'ensemble des administrations publiques. Elle prépare le budget de l'État dans les projets de lois de finances et met en œuvre les lois de finances. Elle contribue également à la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale en liaison avec la direction de la sécurité sociale (DSS).

La déclinaison opérationnelle de la stratégie financière des administrations publiques intervient dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. La procédure de préparation du budget de l'État est organisée par la direction du budget de façon à respecter les délais constitutionnels. Pour nourrir les objectifs stratégiques, il est nécessaire de pouvoir effectuer des choix sectoriels, et donc des redéploiements au profit des priorités gouvernementales, à partir des dotations budgétaires existantes. Les marges de manœuvre doivent alors être dégagées par un examen critique des dépenses de l'État, en recherchant le meilleur rapport coût/efficacité des actions engagées au regard des objectifs poursuivis. La direction du budget est amenée à proposer au Gouvernement des pistes d'amélioration, en amont des décisions.

- action n° 02 « **Modernisation de l'État** », qui est menée par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Cette action vise à rendre un meilleur service public au meilleur coût, dans l'intérêt des usagers, des contribuables et des agents du service public. La révision générale des politiques publiques décidée par le Gouvernement à l'été 2007 constitue le cadre de référence pour les actions de modernisation à mettre en œuvre dans les années à venir ;

La modernisation de l'État s'appuie sur un certain nombre de leviers, et notamment sur les leviers juridiques et organisationnels, sur les opportunités offertes par les nouvelles technologies et le développement de l'administration électronique, ainsi que sur la nécessité de mieux répondre aux attentes des usagers en termes de qualité et de simplicité et d'évaluer la satisfaction des usagers.

¹⁸ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Objectifs et Indicateurs de performance*, 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM221.htm>

¹⁹ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Objectifs et Indicateurs de performance*, 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM221.htm>

Cette action est pilotée par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), qui a pour mission de coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'État pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents pour l'atteinte des objectifs des politiques de l'État. Elle travaille avec l'ensemble des administrations (services centraux et services déconcentrés de l'État, établissements publics et collectivités territoriales) pour construire les référentiels et le cadre de la modernisation, accompagner les expérimentations, veiller à leur généralisation et mutualiser les bonnes pratiques. Il s'agit de s'assurer de la cohérence générale des actions de modernisation, en travaillant avec et pour les administrations.

- action n° 03 « **Information financière de l'État** », qui recouvre l'activité réalisée par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et celle réalisée par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) ;

L'AIFE a pour mission de définir et mettre en œuvre la stratégie informatique dans le domaine budgétaire, financier et comptable de l'État à savoir : construire, et développer puis administrer le système d'information budgétaire et comptable de l'État appelé Chorus ; urbaniser le système d'information financière de l'État, SIFE.

- action n° 04 « **Systèmes d'information et production de la paye** », que l'Opérateur national de paye (ONP) est chargé de mettre en œuvre ;

L'Opérateur national de paye (ONP) est un service à compétence nationale (SCN) rattaché conjointement à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il a pour mission de moderniser la fonction « ressources humaines / paye » au sein de l'État afin d'en améliorer la qualité, la fluidité et l'efficacité, tout en garantissant la sécurité. Pour mener à bien sa mission, l'ONP a adopté une démarche cohérente avec les choix opérés par d'autres organismes publics et privés nationaux et internationaux, qui vise à la convergence des fonctions de gestion administrative et de paye, au développement de pôles d'expertise et de services pour fluidifier la production de la paye et à la mise en place de systèmes de pilotage consolidés.

- action n° 05 « **Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines** », action conduite par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ;

La DGAFP a pour missions traditionnelles de définir, faire appliquer et évoluer les principes du statut général de la fonction publique, garantissant la cohérence et l'unité de la fonction publique, pour l'État, les collectivités locales et les établissements publics hospitaliers, ainsi que les règles juridiques sur la base desquelles est assurée la gestion de la carrière des agents publics. Elle apporte au Gouvernement et aux ministères une expertise en matière de règles statutaires, de rémunération, de retraites, de temps de travail, d'action sociale ; elle exerce sa tutelle sur les instituts régionaux d'administration (IRA), et, par délégation du Premier ministre, sur l'École nationale d'administration (ENA).

- action n° 06 « **Régulation des jeux en ligne** », mise en œuvre par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

Le Gouvernement a décidé de procéder à une légalisation contrôlée de certains secteurs du marché des jeux en ligne, dès lors que celle-ci s'inscrit dans une politique d'ensemble veillant à renforcer les moyens de lutte contre la délinquance financière sur Internet et à développer une politique efficace de prévention de l'addiction aux jeux et de protection des mineurs.

2.3. Durée ou période couverte par la planification (législature ?) et périmètre (ministère ou département seul, ou d'autres organisations impliquées ?)

Le Gouvernement a élaboré pour la première fois en 2008 une programmation des dépenses de l'État sur trois ans : le budget triennal 2009-2011. En 2010, il propose un deuxième budget triennal pour la période 2011 à 2013. Ce budget pluriannuel, qui fixe pour chaque année un plafond global de dépense de l'État et des plafonds de dépense par politique publique, sert de cadre à la préparation des projets de loi de finances, qui sont votés chaque année par le Parlement.²⁰

Les mesures inscrites au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sont décidées lors des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP). Cinq CMPP se sont tenus respectivement le 12 décembre 2007, le 4 avril 2008, le 11 juin 2008, le 30 juin 2010 et le 9 mars 2011 pour décider de plus de 500 mesures. Le cinquième CMPP du 9 mars 2011 a notamment permis de faire le bilan de l'état d'avancement des 381 mesures déjà décidées et d'adopter 48 mesures nouvelles. Il s'agira donc de suivre en 2012 l'ensemble de ces mesures, en excluant du périmètre les mesures finies (58 mesures finies en 2009 et 61 mesures finies en 2010).²¹

2.4. Démarche d'explicitation des objectifs : approche ascendante ou descendante ? degré d'appropriation par les acteurs ? Comment s'articulent le court terme et long terme ?

A chaque niveau hiérarchique, il existe des dialogues de gestion qui déterminent un budget opérationnel de programme (BOP). Chaque responsable de BOP décline des objectifs cibles à respecter, des enveloppes budgétaires allouées en fonction des actions à mener, jusqu'au niveau d'exécutant. Les composantes du BOP reprennent celles présentées dans les projets annuels de performance, qui feront ensuite l'objet d'un rapport annuel de performance.

Le BOP est placé sous l'autorité d'un responsable clairement identifié. Il se décompose en unités opérationnelles (UO). Les UO mettent en œuvre les activités à mener pour les politiques publiques portées par le programme et déclinées dans le BOP. Elles utilisent les ressources budgétaires (crédits et ETPT) du BOP auquel elles sont rattachées.²²

²⁰ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Le budget et les comptes de l'État : Un budget pour 3 années*, 05/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/un-budget-pour-3-annees.html>

²¹ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Objectifs et Indicateurs de performance*, 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMOBJNDPGM221.htm>

²² **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Comprendre les BOP*, 06/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/lessentiel/comprendre-les-bop.html>

La démarche d'explicitation des objectifs est donc descendante et s'effectue à chaque niveau hiérarchique. Le degré d'appropriation par les acteurs est donc relativement élevé.

2.5. Suivi et évaluation de la stratégie (indicateurs...)

La performance est mesurée par des objectifs, assortis de cibles, et par des résultats déclinés en trois catégories : efficacité socio-économique pour juger les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen, qualité du service rendu à l'utilisateur et efficacité, c'est-à-dire l'optimisation des moyens employés.²³

L'état d'avancement de chaque mesure est évalué sur la base d'objectifs et d'indicateurs précis. Chaque rapport d'étape, présenté en Conseil des ministres, assure ainsi la transparence des résultats de la RGPP. Pour rendre de compte de façon synthétique de son état d'avancement, chaque mesure se voit attribuer un « feu », sur le principe des feux tricolores :

- un feu vert : la réforme progresse au rythme prévu ;
- un feu orange : la réforme satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices pour être menée à bien ;
- un feu rouge : la réforme connaît un retard important et doit faire l'objet d'actions correctrices à mettre en œuvre rapidement.

La couleur du feu est fonction d'une étude préalable approfondie de l'avancement des réformes selon des critères précis comme la structuration du projet, le respect du calendrier ou l'atteinte des résultats attendus. Les critères d'évaluation sont plus exigeants à chaque nouveau rapport.²⁴

Le "triangle du contrôle de gestion" met en relation les moyens alloués, les objectifs fixés et les réalisations constatées.²⁵

Selon la direction du budget, en 2010 48% des indicateurs de performance concernent l'efficacité socio-économique, 33% concernent l'efficacité, 19% la qualité de service.²⁶ La direction du budget a entrepris depuis 2009, d'une part d'introduire des indicateurs transversaux entre programmes, en particulier pour les fonctions support, d'autre part d'harmoniser les libellés, les périmètres et les méthodes de calcul d'indicateurs communs à plusieurs programmes.²⁷

Pour ce qui concerne le Ministère du Budget, le rapport de performance 2010 sur la gestion des finances publiques et des ressources humaines a établi que 64% des programmes entrepris

²³ **Cour des comptes**, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p.12,

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

²⁴ **Révision Générale des politiques publiques**, *la méthode*,

<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10>

²⁵ **Délégation interministérielle à la réforme de l'État**, *Guide du contrôle de gestion dans les administrations : éléments de méthodologie*, 2003, p.24, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/contrôle_gestion/guide_contrôle_gestion.pdf

²⁶ **Cour des comptes**, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p.186,

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

²⁷ *Ibid*, p.167

ont été atteints, 22% n'ont pas été atteints mais ont eu des améliorations significatives et 12% n'ont pas été atteints, les 20% restants étant des données non renseignées.²⁸

3. Le contrôle de gestion et les outils de performance

3.1. Quelle est la logique de pilotage de la performance au sein de l'organisation (centre de responsabilité, processus, projet, ...) ?

Parmi les missions du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État (MBCPRE), figurent essentiellement:²⁹

- le pilotage des finances publiques, et particulièrement du budget de l'État, à la fois en termes de dépenses (préparation et exécution de la loi de finances, définition du nouveau cadre budgétaire et comptable de l'État et mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances) et en termes de recettes (élaboration de normes alliant rendement, justice et efficacité) ;
- le pilotage des actions de modernisation de l'État, en aidant et en incitant les administrations à se moderniser, pour rendre au moindre coût un meilleur service, toujours mieux adapté aux besoins des usagers ;
- la mise en œuvre des systèmes d'information nécessaires au pilotage budgétaire et comptable, d'une part, et des ressources humaines et de la masse salariale, d'autre part.

A titre d'exemple, l'action de modernisation de l'État est pilotée par le directeur général de la modernisation de l'État et regroupe les directions et services d'état-major du MBCPRE : la direction du budget et les départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels placés auprès de chaque ministère, la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), l'Opérateur national de paye (ONP) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Il accueille également les crédits de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), rattachée depuis le 8 juillet 2011 au ministre de la fonction publique.

3.2. Les responsables au sein de l'organisation ont-ils des objectifs à atteindre ? Dispose-t-on d'instruments de mesure de performance (indicateurs, tableaux de bord) à tous les niveaux au sein de l'organisation ?

En 2011, le budget de l'État en France est organisé en 32 missions, elles-mêmes divisées en 124 programmes. Le programme de gestion des finances publiques et des ressources humaines, correspond au ministère du budget, des comptes publics, et de la réforme de l'État.

²⁸ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État**, *Gestion des finances publiques et des ressources Humaines*, Mai 2011, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2010/rap/pdf/performance_gestion_finances_publices.pdf

²⁹ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État**, *Performance Publique*, 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMPRESPGMACTPGM221.htm>

Ce programme regroupe la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, la stratégie des finances publiques et de modernisation de l'Etat, la conduite et le pilotage des politiques économique et financière, la facilitation et sécurisation des échanges, l'entretien des bâtiments de l'État. Pour donner un exemple des instruments de performance utilisé au sein du ministère du budget, j'ai choisi de m'intéresser en particulier à la stratégie des finances publiques et de modernisation de l'État.

La stratégie des finances publiques et de modernisation de l'État comprend 7 objectifs, auxquels correspondent 1 ou plusieurs indicateurs :

1^{ère} Objectif : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat.

Indicateur : Taux de mesure RGPP sur leur trajectoire nominale (du point de vue du citoyen).

2^{ème} Objectif : Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat.

Indicateur : Pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'Etat à travers ses actions (du point de vue de l'utilisateur)

3^{ème} Objectif : Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat

Indicateur : Qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE des programmes du budget de l'Etat (du point de vue de l'utilisateur).

4^{ème} Objectif : Améliorer la qualité du service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat.

Indicateur : Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE (du point de vue de l'utilisateur).

5^{ème} Objectif : Améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'Etat

Indicateur : Taux d'avancement de la réalisation du pilote du SI paye (du point de vue du citoyen).

6^{ème} Objectif : Maîtriser le coût d'investissement et de gestion des systèmes d'information interministériels

Indicateur : Respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement (du point de vue du contribuable).

7^{ème} Objectif : Réguler les jeux en ligne

Indicateur : Délai de délivrance des agréments et de saisine de la Commission des sanctions. Délai de traitement des demandes d'avis portant sur les contrats de commercialisation du droit d'organiser des paris sur une compétition ou manifestation sportive (du point de vue du citoyen).

Comme on peut le constater au travers de ces objectifs, le Ministère applique une gestion par projet dans sa stratégie des finances publiques et de modernisation de l'État. Les indicateurs permettant de vérifier la validation d'un objectif sont tous orientés vers l'utilisateur, le contribuable ou le citoyen. Le terme usager recouvre des acteurs différents. Par exemple, dans l'objectif n°3 (Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat), les usagers sont les parlementaires et les administrateurs des commissions des finances.

Ces mesures de performance sont mises en place à tous les niveaux hiérarchiques. Les indicateurs permettent de mesurer l'écart entre la réalisation du Rapport Annuel de performance et la prévision du Projet annuel de performance.

3.3. Quels sont les systèmes de contrôle mis en place (cfr. la pyramide du contrôle) ?

Comme l'explique la Cour des comptes, « il n'y a pas, par ailleurs, de sanction positive ou négative des résultats. Cinq ans après la mise en oeuvre de la LOLF, la mesure des résultats permise par les 894 indicateurs des projets et rapports annuels de performance ne rend pas compte aujourd'hui de la qualité de service perçue par les citoyens, sans doute parce que le pilotage essentiellement budgétaire de la réforme a insuffisamment développé cette dimension.³⁰

Les inspections interministérielles et ministérielles participent à l'évaluation des politiques en portant une appréciation sur les résultats au regard des objectifs fixés ou des moyens mis en oeuvre en s'appuyant sur d'autres données que les seules informations budgétaires.³¹

3.4. Y a-t-il des activités d'audit interne menées au sein de l'organisation ?

Une décision du Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a acté l'adoption d'un décret pour rendre obligatoire le déploiement, sous la conduite des secrétaires généraux, de dispositifs de contrôle et d'audit internes, visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques de chaque ministère. Le contrôle interne budgétaire est focalisé sur la programmation budgétaire de la gestion, fondée sur une programmation des activités, la mise en place des crédits et l'engagement des dépenses.³²

Ces dispositifs sont décidés par chaque ministère et mis en oeuvre à tous les niveaux. Ils doivent être conformes au cadre de référence interministériel établi par la Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB), et décliner ce cadre méthodologique en fonction des risques qu'identifient les ministères.³³

Selon l'article 2 du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration,³⁴ il est créé, auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat, un comité d'harmonisation de l'audit interne qui réunit les responsables de l'audit interne dans chaque

³⁰ **Cour des comptes**, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p.192,

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

³¹ **Cour des comptes**, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p.188,

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

³² **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Le dispositif de contrôle interne budgétaire*, juin 2011, P.5, [http://www.performance-](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/gestionpublique/CIB/CRICIB_version_complete_juin2011.pdf)

http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/gestionpublique/CIB/CRICIB_version_complete_juin2011.pdf

³³ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Le contrôle interne budgétaire*, 21/11/11, <http://www.budget.gouv.fr/contrôle-interne-budgétaire>

³⁴ **Légifrance**, *Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration*, 30/05/2011, <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024278160&categorieLien=id>

ministère, un représentant du directeur général des finances publiques, un représentant du directeur du budget ainsi que des personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre. Le comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat et de s'assurer de son application.

3.5. Les systèmes d'information présentent-ils un haut degré de fiabilité ?

Le système d'information, au travers de la mise en place du progiciel Chorus, présente un haut degré de fiabilité. Il offre une vision des résultats en temps réel et améliore le suivi budgétaire en termes de pilotage à tous les niveaux hiérarchiques. En effet, par le biais de ce système, toute la ligne hiérarchique partage la même information, du responsable de programme au service exécutant.

En outre, les systèmes d'information ont un haut degré de fiabilité puisque les comptes sont certifiés régulièrement par la Cour des comptes.

3.6. L'organisation a-t-elle une idée des principaux risques qui pèsent sur ses résultats ?

Le ministère doit justifier de son action directement auprès du parlement. Les observations émises par le Parlement et par la Cour des Comptes, permettent de redéfinir les modalités de ventilation des actions menées.

En outre, il existe des leviers en termes de management pour faire respecter les résultats escomptés.

Les résultats obtenus par le ministère du budget sont cruciaux pour le respect de la politique suivie par le gouvernement ; ceci est d'autant plus vrai en période de conjoncture économique difficile.

4. Examen des comptes financiers/ budget d'une entité

4.1. Quelle est la nomenclature utilisée pour l'élaboration du budget (par objet, par nature économique, par programme) ?

Dans le cadre de la LOLF, afin d'identifier au mieux l'utilisation des fonds publics, la loi prévoit une double présentation des crédits de chaque programme, par destination (par actions) et par type de dépenses. La nomenclature par destination correspond aux politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice, etc.), désormais appelées missions.³⁵ 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. Quant à la nomenclature par type de dépenses, elle se décline ainsi :

1) Dotations des pouvoirs publics

2) **Dépenses de personnel** : rémunérations d'activité ; cotisations et contributions sociales ; prestations sociales et allocations diverses

3) **Dépenses de fonctionnement** : dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ; subventions pour charge de service public

³⁵ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Mission ministérielle, projets annuels de performances: annexe au projet de loi de finance pour 2012, note explicative (p.3119)*, 2011, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/pdf/PAP2012_BG_Conseil_controle_etat.pdf

4) Charges de la dette de l'État : intérêts de la dette financière négociable; intérêts de la dette financière non négociable ; charges financières diverses

5) Dépenses d'investissement : dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ; dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État

6) Dépenses d'intervention : transferts aux ménages ; transferts aux entreprises ; transferts aux collectivités territoriales ; transferts aux autres collectivités ; appels en garantie

7) Dépenses d'opérations financières : prêts et avances ; dotations en fonds propres ; dépenses de participations financières³⁶

Les dépenses de personnel sont également plafonnées par programme et la loi de finances fixe un nombre maximum d'emplois par ministère.³⁷

Les crédits sont justifiés au premier euro (JPE) et ainsi votés par le Parlement, alors que sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959 les « services votés » étaient examinés en un seul bloc, la discussion budgétaire se concentrant sur les mesures nouvelles, représentant seulement 5 % des crédits.³⁸

4.2. La comptabilité est-elle tenue en charges/ produits (patrimoniales) ou en dépenses/ recettes (caisse) ?

La comptabilité de chaque programme est élaborée en fonction des dépenses par intitulé d'action. Chaque action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits. La comptabilité présente parfois les dépenses en fonction des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement, des dépenses d'investissement et des dépenses d'intervention. Le tableau suivant est un exemple de la comptabilité du ministère du Budget:³⁹

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37 379 736	37 629 736
02	Modernisation de l'Etat	59 177 829	54 177 829
03	Information financière de l'Etat	82 178 641	104 938 307
04	Systèmes d'information et production de la paye	53 150 294	64 134 385
05	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12 926 818	12 926 818

³⁶ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, Guide pratique de la LOLF, Février 2010, p.13 http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiqueLOLF2010/guidelolf2010_complet.pdf

³⁷ Ibid.

³⁸ **Cour des comptes**, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p.11, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

³⁹ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Performance Publique*, 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMPRESPGMACTPGM221.htm>

06 Régulation des jeux en ligne	10 916 995	11 475 615
Total	255 730 313	285 282 690

4.3. Liens entre le budget/ comptes et la planification (lien objectifs – output – input en ressources) ?

Il y a un lien direct entre le budget de l'Etat et la planification des ressources allouées à chaque mission au sein du Ministère. Selon le triangle de gestion, le rapport entre les objectifs et les moyens alloués correspond à la mesure de la pertinence, de la qualité du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'output. Parmi les indicateurs de performance du budget de l'Etat, 20 % reflètent ce type de mesure. L'input correspond à l'efficacité, qui mesure le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations recensées. Cette proportionnalité efficace des moyens intéresse le contribuable. Elle est exprimée par 34 % des indicateurs de performance figurant au Projet Annuel de Performance 2012. Enfin, le rapport entre les objectifs et les réalisations traduit l'efficacité socio-économique dont bénéficie le citoyen, ce que le ministère considère comme l'outcome. La majorité des indicateurs de performance (46 % au PAP 2012) restituent ce rapport.⁴⁰

4.4. Processus d'élaboration du budget (bottom up ou top down ? approche incrementaliste ? approche par programme ?) Quels sont les acteurs impliqués ?

La procédure budgétaire débute en février par un cycle de réunions techniques, auxquelles la direction du Budget convie les directeurs des affaires financières des différents ministères ainsi que les responsables de programme et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Ces réunions permettent : d'analyser les résultats de l'exécution du budget de l'année précédente (N-1) et de préparer à ce titre les rapports annuels de performances (RAP) qui seront annexés au projet de loi de règlement du budget de l'année (N-1); d'analyser les premières prévisions d'exécution pour l'année en cours.

Au mois de Mars et Avril se tiennent les conférences de performance réunissant la direction du Budget et les ministères, qui permettent de débattre, pour chaque programme, des grandes lignes du projet de présentation stratégique du projet annuel de performances et de passer en revue les objectifs et indicateurs de performance associés, ces derniers devant découler de la stratégie du programme. Les échanges doivent permettre de trouver un bon équilibre entre l'amélioration continue des objectifs et des indicateurs et la stabilité nécessaire à l'analyse pluriannuelle de la performance. Ces conférences permettent également de discuter des cibles des indicateurs fixées.

De la mi-mai à la mi-juin se tiennent les conférences de répartition, réunissant la direction du Budget et chaque ministère, qui permettent d'effectuer la répartition des crédits par programme, dans le respect des plafonds de dépenses par mission fixés dans le budget triennal, et en veillant notamment à la soutenabilité de la répartition proposée.

De juillet à la mi-septembre à lieu la dernière étape de la phase administrative de préparation du budget, consacrée à l'élaboration des documents budgétaires, et notamment des projets annuels de performances (PAP) par un travail conjoint entre les différents ministères et la

⁴⁰ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Le triangle du contrôle de gestion*, 27/10/2011,

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/le-contrôle-de-gestion/lessentiel/le-triangle-du-contrôle-de-gestion.html>

direction du Budget.⁴¹ Le budget est établie en tenant compte des recettes perçues par l'Etat, des recouvrements constatés en gestion durant l'année, des données macro-économiques les plus récentes et de l'incidence sur les recettes des textes législatifs et réglementaires adoptés depuis le vote de la dernière loi de finances,⁴²

L'élaboration des budgets ministériels en France est donc un processus top down, la direction du budget ayant une certaine prépondérance sur toutes les étapes de cette élaboration. C'est, comme nous venons de le décrire, une approche par programme. Bien que ce processus reste très hiérarchisé, la LOLF permet aux responsables la fongibilité des crédits, c'est-à-dire la possibilité de modifier librement la répartition des crédits en gestion dans le cadre d'un programme. La fongibilité est asymétrique : les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), mais l'inverse n'est pas permis.⁴³

4.5. Procédure de reporting et contrôle des opérations budgétaires ?

Le pouvoir du parlement est accru depuis la mise en œuvre de la LOLF. Le parlement vote le budget par mission (grande politique publique) - chacune étant composée de programmes et d'actions - et participe ainsi à l'orientation stratégique à donner à l'action de l'État.

Depuis janvier 2006, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) est placé, par le décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005⁴⁴ qui l'institue, sous l'autorité du ministre chargé du Budget, 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. Il assure le contrôle financier au sein du ministère et 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.⁴⁵

En qualité de comptable public, il est assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal. Il concourt également à la tenue et à l'établissement des comptes de l'État et s'assure, conformément à l'article 31 de la LOLF, de la sincérité des enregistrements

⁴¹ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Calendrier de la procédure budgétaire*, 2010, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/didacticiels/calendrier/calendrierMinefi.htm>

⁴² **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Projet de loi de finances pour 2012 : Tome 1 : évaluation des voies et moyens*, 04/10/2011, p.7, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/pdf/VMT1-2012.pdf>

⁴³ **Cour des comptes**, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p.11, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

⁴⁴ **Journal Officiel de la République Française**, *Décret no 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel*, 19/11/2005, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/acteurs/controle_budgetaire_comptable/decret2005-1429.pdf

⁴⁵ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Les services du contrôle budgétaire et comptable*, 06/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-acteurs-de-la-performance/au-ministere-du-budget-des-comptes-publics-et-de-la-fonction-publique/les-services-du-controle-budgetaire-et-comptable.htm>

comptables et du respect des procédures comptables. Garant de la qualité comptable des opérations, il fiabilise notamment les opérations d'inventaire.⁴⁶

Le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel est, comme son nom l'indique, divisé en un département chargé du contrôle budgétaire et un département comptable ministériel.

Conclusion :

En conclusion, je pense que la gestion publique en France a été simplifiée grâce à la LOLF et fait preuve d'une grande transparence : ce TP a été écrit essentiellement avec des informations trouvées sur le site du ministère du budget. En outre, les fonctionnaires travaillant au sein du ministère se sont montrés très coopératifs pour répondre aux questions posées, que ce soit par e-mail ou par téléphone. Cette simplification et cette transparence des comptes publics permet également au parlement, en charge de voter le budget, de mieux comprendre l'action ministérielle, ce qui est favorable à la démocratie.

Il est cependant plus difficile d'évaluer la qualité de cette gestion. La responsabilisation de chaque agent à tous les niveaux hiérarchiques est propice à une qualité de gestion. Cependant, le manque de sanction en cas de non respect des objectifs fixés me semble un frein à la qualité de gestion. Les fonctionnaires ne partagent pas mon point de vue : selon un sondage réalisé pour la Cour des comptes, 44% des sondés estiment qu'une incitation financière ou une amélioration de leurs conditions de travail leur permettrait d'atteindre leurs objectifs.⁴⁷ 77% des agents, tous ministères confondus, considèrent que l'efficacité doit être améliorée pour que l'administration puisse atteindre ses objectifs.⁴⁸ Enfin, 65% estiment que les indicateurs de performance ne sont pas adaptés pour approuver la qualité de leur travail. Il y a donc un problème d'efficacité de la gestion publique, mise en exergue par les agents qui en sont en charge. Selon moi, une des possibilités de résolution de ce problème serait de définir les indicateurs et les objectifs de programme de manière ascendante, et non pas uniquement descendante comme c'est le cas actuellement.

⁴⁶ **Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat**, *Les Contrôleurs budgétaires et comptables ministériels*, 06/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-gestion-publique/le-contrôle-budgétaire/approfondir/les-contrôleurs-budgétaires-et-comptables-ministériels.html>

⁴⁷ **Cour des comptes**, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p.234,

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

⁴⁸ **Ibid**

Bibliographie :

Catteau, Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Paris, Dalloz, coll. "Thèse", 2007, p. 180-184

Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (lof) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011,

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique_mise_en_oeuvre_LOLF.pdf

Délégation interministérielle à la réforme de l'État, *Guide du contrôle de gestion dans les administrations : éléments de méthodologie*, 2003, p.24, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/contrôle_gestion/guide_contrôle_gestion.pdf

Journal Officiel de la République Française, *Décret no 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel*, 19/11/2005, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/acteurs/contrôle_budgétaire_comptable/decret2005-1429.pdf

Legifrance, *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, version consolidée du 9 avril 2009,

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=00613A85BD8B133A3A5F4D6748B59E89.tpdjo11v_3?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte=20111130

Légifrance, *Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration*, 30/05/2011,

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024278160&categorieLien=id>

Migeon François-Daniel, *Présentation stratégique du projet annuel de performances*, Direction général de la modernisation de l'Etat, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMPRESSTRATPGM221.htm>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Calendrier de la procédure budgétaire*, 2010, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/didacticiels/calendrier/calendrierMinefi.htm>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Comprendre les BOP*, 06/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/lessentiel/comprendre-les-bop.html>

<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *D'une logique de moyens à une logique de résultats*, 05/07/2011,

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/la-demarche-de-performance/lessentiel/dune-logique-de-moyens-a-une-logique-de-resultats.html>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Gestion des finances publiques et des ressources Humaines*, Mai 2011, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2010/rap/pdf/performance_gestion_finances_publiques.pdf

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Le budget et les comptes de l'État : Un budget pour 3 années*, 05/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/un-budget-pour-3-annees.html>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Le contrôle interne budgétaire*,

21/11/11, <http://www.budget.gouv.fr/contrôle-interne-budgétaire>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Les Contrôleurs budgétaires et comptables ministériels*, 06/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-gestion-publique/le-contrôle-budgétaire/approfondir/les-contrôleurs-budgétaires-et-comptables-ministeriels.html>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Le dispositif de contrôle interne budgétaire*, juin 2011, P.5, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/gestionpublique/CIB/CRICIB_version_complete_juin2011.pdf

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Les services du contrôle budgétaire et comptable*, 06/07/2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-acteurs-de-la-performance/au-ministere-du-budget-des-comptes-publics-et-de-la-fonction-publique/les-services-du-contrôle-budgétaire-et-comptable.htm>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Missions du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État*, 28/06/11, <http://www.budget.gouv.fr/le-ministere/missions-ministere-budget-des-comptes-publics-fonction-publique-et-reforme-letat>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Mission ministérielle, projets annuels de performances: annexe au projet de loi de finance pour 2012, note explicative (p.3119) ,2011*, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/pdf/PAP2012_BG_Conseil_controle_etat.pdf

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Objectifs et Indicateurs de performance*, 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM221.htm>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Organigramme du ministère du Budget, des comptes publics et de la Réforme de l'État*, http://www2.budget.gouv.fr/ministere_budget/organigramme_mbcfpf.htm

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Organigramme de la direction générale du budget*, décembre 2011, <http://alize.finances.gouv.fr/organigrammes/budget/orgbudgete.htm>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Organigramme de la direction générale des finances publiques*, novembre 2011, <http://alize.finances.gouv.fr/organigrammes/dgfip/orgdgfip.htm>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Projet de loi de finances pour 2012 : Tome 1 : évaluation des voies et moyens*, 04/10/2011, p.7, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/pdf/VMT1-2012.pdf>

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Performance Publique*, 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMPRESPGMACTPGM221.htm>

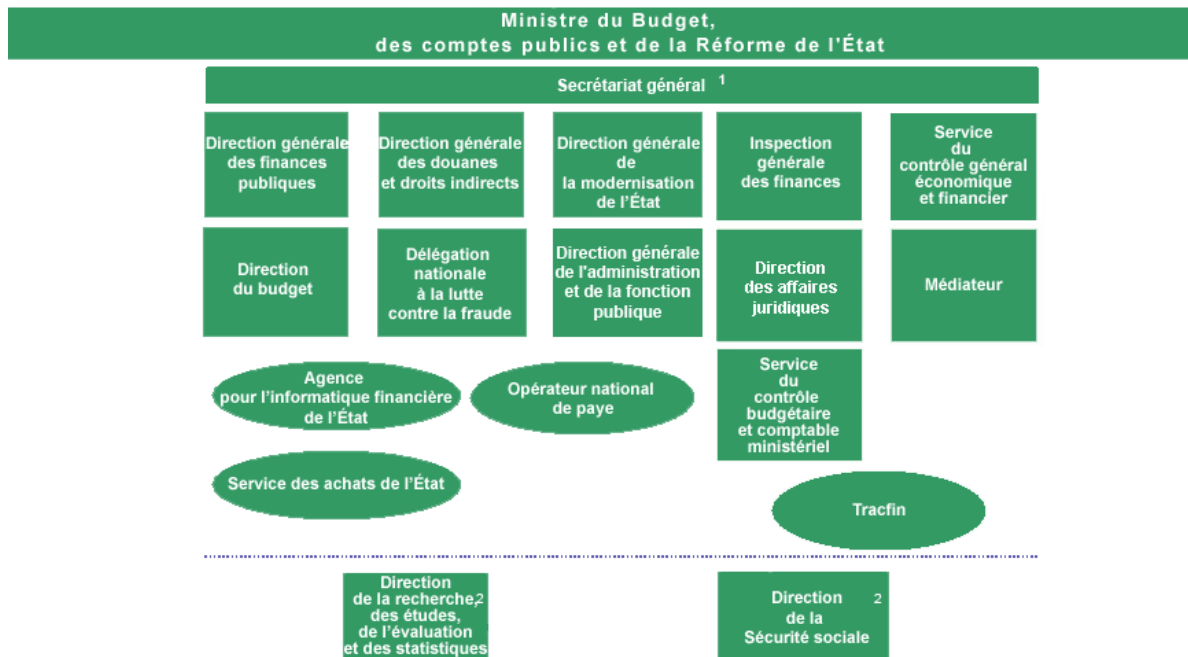
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Rapport d'activité 2010 : un an d'action du ministère*, 04/07/2011, http://www.budget.gouv.fr/files/import/feuilleter/ram_budget_2010/ram_budget_2010.html#/7/zoomed

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'état et de la décentralisation, *Développement du contrôle de gestion dans les administrations*, 21/06/2001, <http://www4.minefi.gouv.fr/budget/circpdf/1b01065.pdf>

Révision Générale des politiques publiques, *la méthode*, <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10>

Senat, *Projet de loi de finances pour 2012 : Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, 15/12/2011, <http://www.senat.fr/rap/111-107-314/111-107-3146.html>

Annexe 1 : Organigramme du ministère du Budget, des comptes publics et de la Réforme de l'État



1 Le secrétaire général exerce la responsabilité de haut fonctionnaire de défense et de sécurité.

2 Autorité conjointe avec le ministre du travail, de l'emploi et de la santé et le ministre des solidarités et de la cohésion sociale pour l'exercice de ses attributions en matière de finances sociales.

() Service à compétence nationale

Annexe 2 : Organigramme de la Direction Générale de la modernisation de l'État⁴⁹

⁴⁹ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, *Organigramme de la Direction Générale de la modernisation de l'État*, <http://alize.finances.gouv.fr/organigrammes/dgme/orgdgme.htm>

