

MINI-LEXIQUE de « l'essentiel de la modergie »

Accord :

Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnement et de Règlement de la Dépense de l'État: Accord est une application informatique commune à tous les ministères et tous les acteurs de la dépense publique (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs financiers, comptables).

Elle permet d'améliorer l'exécution et le suivi de la dépense: simplification des procédures pour accélérer le traitement des dossiers, diminution du nombre de contrôles, avec, pour contrepartie, la responsabilisation des services gestionnaires de crédits, ainsi que l'analyse des coûts dans tous les ministères.

Début 2003, elle était déployée dans 12 ministères sur 15. Elle sera utilisée par l'ensemble des administrations centrales des ministères d'ici 2004. Tous les services, y compris déconcentrés, bénéficieront de ce système d'information dans une seconde version adaptée aux exigences de la nouvelle constitution financière.

Action: (au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001) :

Composante d'un programme. Dans le cadre de la présentation de la Loi de Finances en missions et programmes, le contenu des programmes est explicité dans le projet annuel de performances par la présentation des actions qui le composent. Une action doit s'inscrire dans les objectifs du programme; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration.

Le coût de chaque action doit être prévu INDICATIVEMENT dans le budget et suivi ex post (art. 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001).

Une action peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire (les objectifs et indicateurs du programme pouvant chacun synthétiser plusieurs actions); en revanche, au plan opérationnel et vis à vis des opérateurs chargés de sa mise en œuvre une action doit être déclinée en termes d'objectifs intermédiaires à atteindre.

Audit (d'un programme):

Revue des divers stades d'élaboration, de mise en œuvre et de résultats d'un programme, aux différents niveaux administratifs impliqués.

Cette revue est effectuée par des personnes qualifiées et indépendantes des structures responsables de la conception ou de la mise en œuvre du programme et elles appliquent une méthodologie définie;

L'audit porte à la fois sur:

- la conformité des programmes aux principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 (inclusion dans une mission, présence d'objectifs et indicateurs associés, définition des responsabilités);
- la qualité des procédures de pilotage et de mise en œuvre envisagées ou effectives;
- la réalité des résultats annoncés (valeur des indicateurs, coût des actions);
- le dispositif de contrôle interne, de contrôle de gestion, et de comptabilité du programme.

Budget Opérationnel de Programme (BOP):

Un BOP est une fraction de programme déléguée à un opérateur (déconcentré ou non), participant à sa réalisation pour en permettre la mise en œuvre.

Si un opérateur met en œuvre plus d'un programme, il gère autant de BOP distincts.

On utilise parfois l'appellation « budget local » lorsque l'opérateur du BOP est une structure d'administration d'État déconcentrée.

Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) :

Installé depuis le 1^{er} octobre 2002, organisme interne à l'administration, le CIAP est composé de 14 inspecteurs généraux. Chaque ministre a désigné l'un d'entre eux au sein de son administration.

Il est présidé par un inspecteur général des Finances nommé par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Il diffuse auprès des ministères des outils méthodologiques :

- un premier document d'analyse des programmes a été remis en janvier aux ministères ;
- il a été suivi d'un guide « d'audit initial » à l'usage des auditeurs.

Dès 2003, le CIAP a mis au banc d'essai les programmes qui lui auront été soumis en préfiguration.

En amont des Projets de lois de finances, avant le dépôt du projet de loi de finances au Parlement, le CIAP contrôle la qualité des programmes proposés par les ministres au ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire.

L'année qui suit l'exécution budgétaire, avant le dépôt au Parlement de la loi de règlement, le CIAP procède à l'audit des rapports annuels de performance (RAP) remis par les ministères. Il garantit la fiabilité des résultats et l'objectivité des commentaires qui les accompagnent.

Comptabilité d'analyse du coût des actions :

Dans le cadre du système d'information budgétaire et comptable, elle est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations.

Cette comptabilité ne doit pas être confondue avec une comptabilité analytique.

Comptabilité budgétaire :

La comptabilité budgétaire est une dimension du système d'information budgétaire et comptable.

Elle décrit la mise en place des crédits et retrace leur utilisation. Les restitutions comprennent deux volets :

- la comptabilité des engagements qui va de la mise en place des crédits jusqu'à leur engagement ;
- la comptabilité des encaissements/décaissements visée à l'article 28 de la loi organique du 1^{er} août.

La consommation des crédits se fait en deux étapes :

- la première enregistre l'impact des engagements juridiques sur des crédits d'engagement ;
- la seconde décrit la consommation des crédits de paiement dans une logique de caisse en retraçant l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (par exemple, émission d'un virement au profit d'un fournisseur) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, le traitement des chèques remis par les contribuables) et elle dégage le solde de l'exécution budgétaire.

Comptabilité générale :

La comptabilité générale vise à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État et à décrire ses recettes et ses dépenses par nature (personnel, immobilisation). Conformément à l'article 30 de la loi organique, elle est « fondée sur les principes de la constatation des droits et obligations ». Elle est tenue dans le cadre du système d'information budgétaire et comptable et respecte les règles d'une comptabilité d'exercice, sauf spécificités de l'action de l'État.

La synthèse des informations contenues dans la comptabilité générale figure dans les états financiers.

Contrôle de gestion :

Processus de pilotage qui s'inscrit dans un contexte stratégique plus général et préalablement défini, et

qui permet à un responsable de prévoir, suivre, analyser les réalisations d'un programme, et de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires.

Les méthodes et outils du contrôle de gestion recouvrent principalement l'analyse des coûts, les techniques de planification et les outils budgétaires, les indicateurs et les tableaux de bord, l'analyse comparative.

Le contrôle de gestion est en principe assuré par un professionnel placé auprès du responsable de l'entité dont la gestion est contrôlée. Cette entité peut être un ministère, un programme au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001, une direction centrale ou déconcentrée ou un service opérateur.

Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) :

Débat organisé sur la base du rapport transmis au Parlement par le Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit notamment comporter une analyse des évolutions économiques constatées depuis le Rapport économique, social et financier joint au Projet de loi de finances de l'année. En application de la loi organique du 1^{er} août 2001, ce rapport est présenté au printemps. Il contient également l'exécution du budget en cours, plus une présentation des prévisions des charges par grandes fonctions.

Expérimentation :

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

Fonctions support :

Il s'agit de fonctions d'état major et de gestion de moyens. Celles qui ne pourront être ventilées à priori pourront être isolées en programme ou action support.

Le coût des fonctions support fera l'objet d'un traitement ex post dans le cadre de l'analyse des coûts complets.

En tout état de cause, le recours à un tel programme devra être limité au strict nécessaire et sa présentation devra obéir à des règles précises permettant de respecter les exigences de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Fongibilité, fongibilité asymétrique :

Caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle.

La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre.

L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme.

Justification au premier euro :

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

Mission (au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001) :

Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.

Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires. L'article 7 institue deux missions spécifiques, qui dérogent à cette définition générale : une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics, et une mission regroupant les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles d'une part, pour mesures générales en matière de rémunération d'autre part.

Une mission est dite :

– « interministérielle » lorsqu'elle regroupe

des programmes de ministères différents ;
– « ministérielle » lorsqu'elle regroupe l'ensemble des programmes d'un même ministère.

Moderfie :

Nom du chantier de mise en œuvre de la nouvelle constitution financière.

Nomenclature budgétaire :

Classement des dépenses par destination (programme, action, sous-action) et par nature de dépenses (titres, catégories) rejoignant la nomenclature comptable.

Nomenclature comptable :

Classification méthodique des données figurant dans le champ de la comptabilité.

Objectifs :

Les objectifs expriment les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation. Pour un exercice donné, les objectifs et la valeur cible des indicateurs associés figurent dans le projet annuel de performance.

Les objectifs sont de triple nature :

- certains traduisent l'impact socio-économique attendu du programme (ou de l'action considérée) ;
- certains traduisent les standards de qualité visés pour l'action publique dans le champ concerné par le programme ou l'action ; une prestation donnée, dont l'utilité est démontrée, peut en effet être rendue à différents niveaux qualitatifs ;
- certains traduisent l'efficacité recherchée, en prenant en compte les coûts ; en effet, la performance d'une politique ou d'un service public ne peut être complètement appréciée (notamment par rapport à la mise en œuvre de réponses différentes) qu'en fonction du triptyque « nature - qualité – coûts » des prestations rendues.

Opérateur de l'État :

De nombreuses politiques ne sont pas mises en œuvre directement par les services de l'État mais par l'intermédiaire d'opérateurs qui reçoivent des crédits publics. C'est notamment le cas des politiques sociales, de l'emploi, de la culture, de la recherche et de l'éducation nationale, de l'agriculture et de l'environnement.

La nécessité de dépasser le strict cadre des « établissements publics » est apparue dans la mise en œuvre de la loi organique pour l'élargir à un ensemble plus vaste « les opérateurs de l'État » quelle que soit la forme juridique de ceux-ci : établissements publics, groupements d'intérêt public, associations.

Performance :

Terme synthétique désignant l'atteinte des objectifs de l'administration dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes :

- l'impact ou résultat final de l'action publique (efficacité) ;
- l'amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations (l'efficacité) ;
- la qualité du service apporté à l'utilisateur ;

Les projets annuels de performance (PAP) joints à la Loi de Finances expriment les performances obtenues les années passées et attendues dans l'année à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Les rapports annuels de performance (RAP) joints à la Loi de Règlement expriment les performances réelles obtenues, comparées aux « projets » figurant dans la Loi de Finances relative au même exercice.

Plafond d'emplois :

Limite exprimée en nombre d'équivalent temps plein annuel de l'effectif rémunéré d'un ministère. Le plafond ministériel des emplois est décliné par programme et ventilé par catégorie d'emplois.

Prélèvements Obligatoires (PO) :

Addition de l'ensemble des impôts (perçus au profit de l'État, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, ou de tout organisme investi d'une mission de service public) et des cotisations sociales effectives versées par les assurés ou leurs employeurs afin d'acquérir ou de maintenir des droits et prestations.

Dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, le gouvernement a obligation de présenter un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Programme :

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation (article 7 de la loi organique).

Chaque programme est ministériel. Un programme, c'est une politique publique et un responsable identifié. Cette politique publique, associée à des objectifs assortis d'indicateurs de résultats, fait ainsi l'objet d'une mesure de la performance.

100 à 150 programmes constitueront l'ossature du budget de l'État. Ils succèdent aux 848 chapitres budgétaires.

Projet Annuel de Performance (PAP) :

Document annexé au projet de loi de finances, donnant des précisions sur un programme, notamment :

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ;

– l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

– par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des évolutions.

Rapport Économique, Social et Financier (RESF) :

Le Rapport Économique, Social et Financier doit être joint au Projet de loi de finances. Le Gouvernement doit détailler les hypothèses économiques sur lesquelles repose le Projet de loi de finances. Il doit expliciter les perspectives d'évolution, pour les quatre années à venir, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques. L'articulation entre ce rapport, les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale est renforcée par la loi organique.

Rapport Annuel de Performance (RAP) :

Document annexé à la loi de règlement. Il s'agit du compte rendu des résultats de chaque programme. Il est présenté selon la même structure que le projet annuel de performance.

Responsable de programme :

Personne désignée par le Ministre pour assurer le pilotage du programme, dans ses phases de préparation et de mise en œuvre. Le responsable du programme est celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnée par la fongibilité, assumant ainsi la fonction de « responsable des crédits » du programme.

Services votés :

Avant la loi organique du 1^{er} août 2001 : minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement (voir aussi « mesure nouvelle » et « justification au premier euro »).

La loi organique restreint l'utilisation de cette notion

aux seuls cas dans lesquels la loi de finances de l'année ne peut être mise en vigueur avant le 31 décembre. Les « services votés » ne seront donc plus une technique de budgétisation.

Services polyvalents :

Certains ministères mettent en œuvre plusieurs politiques distinctes avec un unique réseau de service. Dans ce cas, les services déconcentrés et les opérateurs sont amenés à mettre en œuvre plusieurs politiques avec les mêmes moyens (effectifs, locaux...): c'est la définition des services polyvalents.

S'agissant des moyens en personnel, de pilotage et d'exécution, l'analyse des missions élémentaires (briques de base) doit permettre de mettre en évidence s'il y a réellement polyvalence au sein de ces services ou si une partie des personnels peut être ex ante affectée aux politiques (et donc aux programmes).

En tout état de cause, le recours à un tel programme devra être limité au strict nécessaire et sa présentation devra obéir à des règles précises permettant de respecter les exigences de la loi organique du 1^{er} août 2001.