

Présentation de l'expérience de la nouvelle nomenclature française

Patrick DELAGE

Séminaire du 16 avril 2013
Tunis

Tunis – 16 avril 2013

Le temps long de la réforme

Les principales étapes de la réforme budgétaire : 2001-2007

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

↑
LOLF
Vote par le
Parlement

↑
Changement
de majorité

↑
Création de la
Direction de la réforme
budgétaire

↑
- 1^{er} projet de loi de
finances en mode LOLF
- Normes comptables
- Objectifs de performance/
indicateurs

↑
Nouvelle agence de gestion
des systèmes d'information

↑
Rapport
Lambert/Migaud
sur la mise en
œuvre de la LOLF

2006 : 1^{ère} loi de
finances en mode
LOLF & débat
parlementaire

↑
1^{ers} rapports
annuels de
performance

↑
Certification des
comptes par la Cour
des Comptes

1^{ère} étape :
Construire les fondations

2^{ème} étape :
La préfiguration

3^{ème} étape :
La mise en œuvre

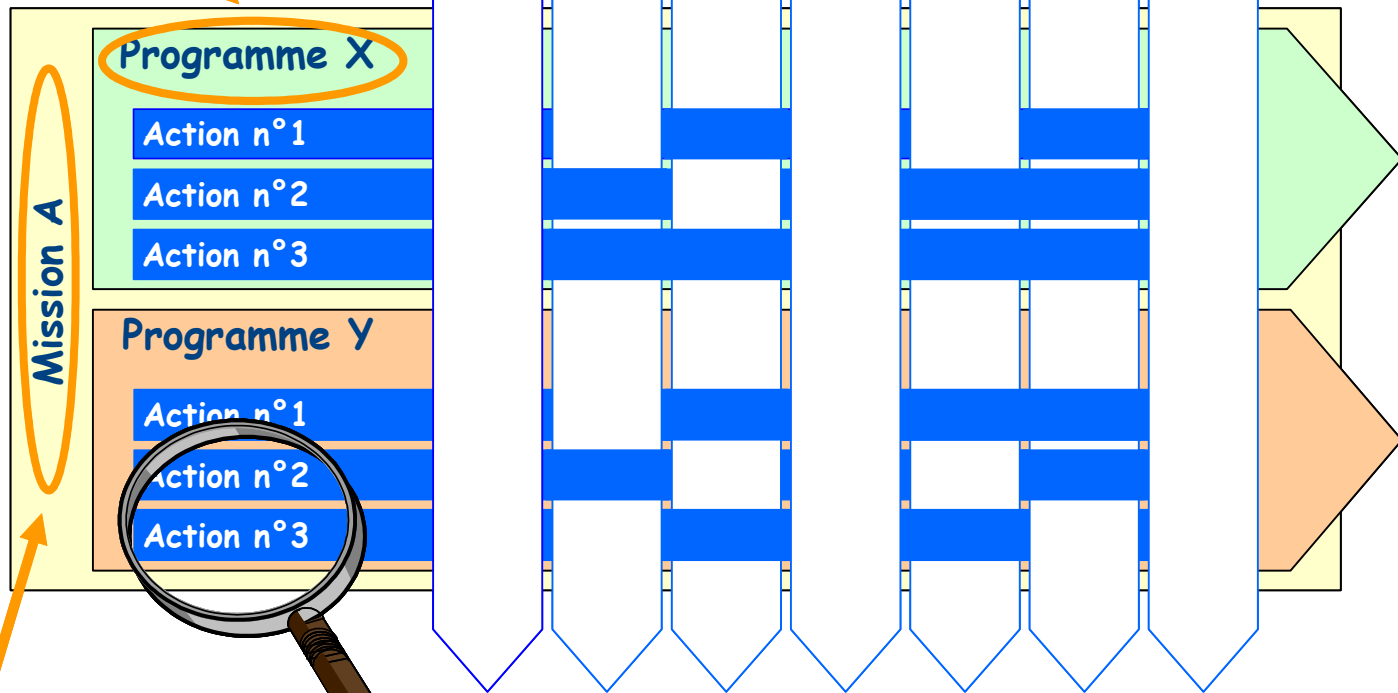
La nouvelle nomenclature : une présentation matricielle

Nomenclature par nature

Le programme :
ministériel,
unité de gestion et
cadre de spécialisation

7 titres
et 18 catégories
de dépenses fixés
par l'article 5

Nomenclature par
destination

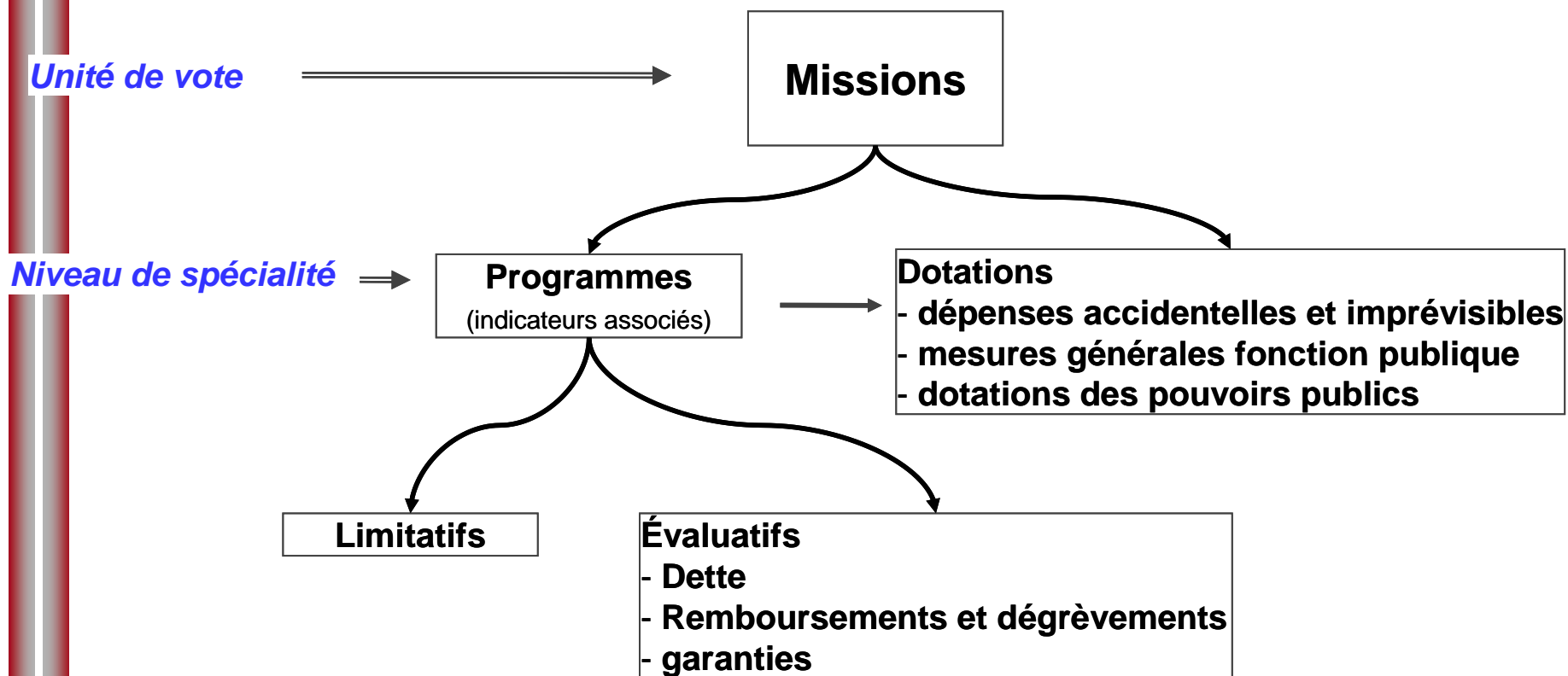


La mission :
cadre du vote
des crédits

Un budget détaillé au
niveau des actions à
présenter dans les
annexes au PLF

I. La nomenclature par destination de la dépense

Un budget organisé par grandes politiques publiques



La mission : l'expression des choix politiques

32 missions pour le budget général

- L'identification de politiques publiques cohérentes : "Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie"
- Elle est l'unité de vote du Parlement
 - elle regroupe un ensemble de programmes,
 - le Parlement peut réallouer les crédits entre programmes, au sein d'une mission.
- Elle peut être ministérielle ou interministérielle
 - 9 missions interministérielles,
 - exemple : la mission «Recherche» qui concerne 6 ministères

Le programme : cadre d'autorisation et de gestion des politiques publiques

125 programmes pour le budget général

- Le programme regroupe les crédits (quelle qu'en soit la nature) destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions (600)
- Il relève d'un seul ministre
- Unité de spécialité des crédits et de définition des objectifs et indicateurs de résultats
- Pas de budgétisation analytique
- Il nécessite un pilotage qui fait apparaître de nouvelles fonctions managériales

Le rattachement ministériel du programme

- Les programmes et les plafonds d'emplois sont ministériels
- Les crédits sont ouverts aux ministres, seuls ordonnateurs principaux
- Les mouvements de crédits ont lieu entre programmes et/ou ministères (≠ mission)

La globalisation des crédits

L'exemple de la mission «justice»

Avant : 30 chapitres
160 articles de prévision

Titre III - Moyens des services

- Personnel - rémunérations d'activité
- Personnel en retraite - pensions et allocations
- Personnel en activité et en retraite - charges sociales
- Matériel et fonctionnement des services
- Subventions de fonctionnement
- Dépenses diverses

Titre IV - Interventions publiques

- Interventions politiques et administratives
- Actions sociale - assistance et solidarité

Titre V - Investissements exécutés par l'État

- Équipement administratifs et divers

Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'État

- Équipement culturel et social

Après : 6 programmes

Justice judiciaire

Administration pénitentiaire

Protection judiciaire de la jeunesse

Accès au droit et à la justice

Conduite et pilotage de la politique de la justice

Conseil supérieur de la magistrature

La destination de la dépense : les ACTIONS

- Une présentation indicative des crédits détaillés par action
 - Les actions (et sous-actions pour les grands programmes) permettent d'identifier les finalités des politiques publiques
- Les dépenses sont affectées à une seule action en prévision et en exécution
- Existence d'actions de soutien
- Caractère indicatif des actions

Retours d'expérience

Les points positifs

- Une meilleure identification des politiques publiques
- Une discussion budgétaire renouvelée portant sur l'ensemble de la politique
- Une incitation forte au regroupement des structures d'administration centrale : plusieurs fusions réalisées dans le cadre de la révision générale des finances publiques
- La mission = élément de budgétisation pluriannuelle

Les points à améliorer

- Le traitement des politiques interministérielles : les documents de politique transversale (DPT)
- La compréhension par les parlementaires des programmes de soutien regroupant toutes les fonctions indivises : la CAC
- La tentation de programmes ad hoc (cf. infra)

La nature de la dépense : les TITRES

7 titres budgétaires et 18 catégories de dépenses

- 1 dotations des pouvoirs publics (sur une mission spécifique)
 - 2 dépenses de personnel**
 - 3 dépenses de fonctionnement**
 - 4 charges de la dette de l'État (sur un compte spécifique)
 - 5 dépenses d'investissement**
 - 6 dépenses d'intervention**
 - 7 dépenses d'opérations financières
- + 18 catégories de dépenses définies par la LO, selon lesquelles les crédits sont présentés

La fongibilité au sein du programme

Exemple : les crédits du programme Police nationale

présentation par type de dépenses

	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention
Programme Police nationale				
Ordre public et protection de la souveraineté				
Sécurité et paix publiques				
Sécurité routière				
Police des étrangers et sûreté des transports internationaux				
Police judiciaire et concours à la justice				
Commandement, ressour- ces humaines et logistique				

présentation par destination (actions)

FONGIBILITÉ

ENVELOPPE GLOBALE

Retours d'expérience

Les points positifs

- Une vraie liberté nouvelle permettant de redéployer les crédits de personnel entre eux et les crédits de fonctionnement entre eux
- Une gestion plus souple des emplois (ETP) à l'intérieur du plafond qui conduit à des choix budgétaires assumés par les gestionnaires

Les points à améliorer

- Faible liberté de redéploiement des dépenses de personnel vers les dépenses de fonctionnement
- Trop de fléchage des crédits par les administrations centrales
- Les libertés budgétaires en matière d'emploi nécessitent plus de liberté statutaire pour favoriser la mobilité
- La tentation de la normalisation des fonctions supports