Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES

Direction des affaires financières **Sous-direction des affaires budgétaires** **Bureau du budget** **Adresse : 78, rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP** **Suivi par : Loïc BONHOURE** **Tél : 01 49 55 47 94** **Fax : 01 49 55 46 49** **Réf. Interne :** **Réf. Classement :**	**NOTE DE SERVICE** **DAF/SDAB/N2004-1539** **Date: 22 novembre 2004**

Date de mise en application : immédiate

Date limite de réponse : 30 novembre 2004

Le Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
à
Mesdames et Messieurs les Directeurs et chefs de service d'administration centrale

Nombre d'annexes: 4

Objet : Organisation de la gestion budgétaire au titre de la LOLF et des expérimentations de 2005

Bases juridiques : Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

Résumé : dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il est demandé aux responsables de programme de préparer d'ici fin novembre en concertation avec les services déconcentrés et avec la direction des affaires financières :
- **la liste et le périmètre des budgets opérationnels de programme de 2006 ;**
- **le nouveau découpage des programmes en sous-action ;**
- **la programmation des dépenses 2005 pour l'ensemble des chapitres expérimentaux.**

MOTS-CLES : LOLF, budget opérationnel de programme, Programmation budgétaire, exécution budgétaire, chapitres expérimentaux

Destinataires	
Pour exécution : - Mesdames et Messieurs les Directeurs et chefs de service d'administration centrale	Pour information : - Mesdames et Messieurs les Préfets - Mesdames et Messieurs les Directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt - Mesdames et Messieurs les Directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt - Mesdames et Messieurs les Directeurs départementaux des services vétérinaires - Directions régionales et interrégionales des

La mise en œuvre de la LOLF implique de définir, dès 2005 pour les chapitres expérimentaux, et pour l'ensemble du budget en 2006, une nouvelle organisation financière du ministère fondée sur une répartition des responsabilités et une architecture budgétaire rénovées.

Cette réforme doit être l'occasion :

- d'une part, de renforcer l'autonomie budgétaire du ministère. Celle-ci doit permettre aux responsables de programme d'assurer la réalisation des objectifs formalisés dans les avant projets de performance publiés en annexe au PLF 2005 ;
- d'autre part de déconcentrer les responsabilités, en privilégiant lorsque cela est pertinent le niveau régional. Il convient à cet égard de souligner que les DDAF-DRAF d'un côté, et les DDSV de l'autre, constituent deux réseaux de services à distinguer dans la définition des centres de responsabilité.

La nouvelle organisation doit également intégrer :

- l'évolution des compétences attribuées au contrôle financier, dont l'activité se recentre sur le contrôle de la programmation et de l'exécution budgétaire ;
- la mise en place d'un système de contrôle interne sur la régularité des dépenses ;
- le renforcement d'une expertise transversale visant à mieux maîtriser les paramètres des dépenses du Ministère ;
- le maintien d'une gestion équitable et harmonieuse des ressources humaines entre les différents programmes.

La gestion des crédits reposera ainsi sur une programmation des engagements et des paiements identifiant les dépenses obligatoires et ménageant les possibilités de réorientation en cours d'exécution par des re-programmations. Il s'agira d'une programmation glissante, en principe par semestre, permettant en cas de besoin de modifier la destination des dépenses au sein d'un programme ou d'organiser des redéploiements entre programmes dans les limites fixées par la LOLF. Cette programmation sera validée par le Ministre et visée par le Contrôleur Financier.

Le suivi infra-annuel de l'exécution de la programmation pour l'ensemble du ministère sera assuré à échéances régulières sous la responsabilité conjointe des responsables de programme, qui fourniront les informations nécessaires à l'expertise budgétaire, et de la directions des affaires financières (DAF). Il fera l'objet de communications au CF.

La programmation et le suivi de l'exécution budgétaire seront spécialisés par programmes, et au sein des programmes par budgets opérationnels de programme (BOP). Les BOP seront matérialisés dans les systèmes comptables par une ou plusieurs enveloppes, qui constitueront le niveau élémentaire d'exercice de la fongibilité des crédits. La fongibilité au sein d'une enveloppe sera réalisée sous l'autorité du responsable de BOP. La fongibilité entre enveloppes sera proposée par le responsable de programme et soumise à autorisation de la DAF, avec arbitrage du cabinet le cas échéant. D'un point de vue pratique, la mise en place des crédits sur ces enveloppes et les mouvements entre enveloppes seront réalisés par la DAF. Des réserves de précaution seront par ailleurs individualisées par programme.

Les sous-actions constitueront l'unité élémentaire de présentation de la programmation et du suivi de l'exécution des BOP. Elles seront matérialisées dans les outils comptables par des articles d'exécution. Les engagements et les paiements seront donc imputés à cet échelon. Les sous-actions initialement établies dans la maquette LOLF n'ont pas été définies dans une optique de programmation et de suivi de l'exécution budgétaire. Pour la majorité des programmes, elles doivent donc faire l'objet d'une nouvelle réflexion.

Ainsi, la définition des BOP et des sous-actions constituent deux chantiers parallèles qu'il convient de mener conjointement, de façon à définir une structure budgétaire cohérente avec le schéma de

responsabilité, et d'assurer une lisibilité de la programmation et du suivi de l'exécution budgétaire. Les chapitres expérimentaux doivent être gérés selon ces principes dès 2005.

J'invite donc les responsables de programme, en concertation avec la DAF et après consultation des services déconcentrés, à préparer dès à présent les maquettes qui serviront de support à la programmation et au suivi de l'exécution budgétaire.

Ainsi, doivent être élaborés selon les principes exposés dans la présente note et d'ici la fin novembre :

- la liste et le périmètre des BOP et leur déclinaison en Unités Opérationnelles (UO) (schéma de responsabilité des programmes) ;
- le découpage des programmes en sous-action (nomenclature d'exécution 2006, support de la programmation et de l'exécution budgétaire des BOP et des programmes) ;
- la programmation des dépenses 2005 pour l'ensemble des chapitres expérimentaux.

Les modalités de programmation et de suivi de l'évolution des effectifs et de la masse salariale doivent également être définies par la DGA, la DAF, en coordination avec les directions gestionnaires, pour la fin avril.

La DAF me transmettra les propositions ainsi mises au point. Elles feront l'objet d'une validation par le Ministre, et seront présentées pour avis au contrôleur financier.

Le Directeur de Cabinet

Jean-Yves PERROT

SOMMAIRE

1 - La mise en œuvre de la LOLF impose de redéfinir conjointement l'architecture du budget du MAAPAR et les règles de programmation et de suivi de la dépense 5

1.1 Une redéfinition nécessaire des modalités de programmation et de suivi de l'exécution budgétaire 5

1.2 Un nouveau schéma de responsabilité pour une architecture du budget rénovée 5

2 - Articles d'exécution et enveloppes : deux niveaux de structuration du budget, support des BOP, de la programmation et du suivi de l'exécution 8

2.1 la définition d'enveloppes structurant la gestion des BOP en cohérence avec la nomenclature d'exécution 8

2.2 Articles d'exécutions : unité élémentaire de programmation et de suivi de l'exécution 8

3 – Modalités de gestion, de programmation et de suivi de l'exécution des crédits des chapitres expérimentaux en 2005 et de l'ensemble du budget en 2006 9

3.1 Modalités de programmation et d'exécution des dépenses 9

3.2 De nouvelles règles de gestion des crédits 10

4 – D'autres chantiers doivent être conduits en 2005 afin de préparer l'application complète de la LOLF en 2006 13

4.1 L'intégration de nouvelles contraintes pour la gestion du personnel : plafond d'emploi, masse salariale et fongibilité asymétrique 13

4.2 Objectifs et indicateurs 13

4.3 L'analyse des coûts des actions 13

4.4 Mise en place d'un système de contrôle interne de la dépense au sein du ministère 14

Annexe 1 – Liste des abréviations 15

Annexe 2 – Correspondance entre la structure budgétaire prévue par la LOLF et l'architecture des systèmes comptables 2005 et du « palier 2006 » 16

Annexe 3 – Maquette de programmation par programme 17

Annexe 4 – Maquette de suivi de l'exécution par programme 18

1 - La mise en œuvre de la LOLF impose de redéfinir conjointement l'architecture du budget du MAAPAR et les règles de programmation et de suivi de la dépense

1.1 Une redéfinition nécessaire des modalités de programmation et de suivi de l'exécution budgétaire

Le regroupement des crédits sur des chapitres expérimentaux en 2005 préfigure à l'échelle de quelques actions, voir d'un programme, la future architecture du budget du MAAPAR. Ainsi, en 2006 :

- un programme sera matérialisé par un chapitre ;
- chaque programme/chapitre ne contiendra que deux articles de prévision sur lesquels les crédits seront rattachés en début d'année, un article en 01 pour les crédits du titre II (dépenses de personnel), et un article en 02 pour les autres crédits ;
- les dépenses seront ensuite exécutées au niveau d'articles et de paragraphes d'exécution qu'il conviendra de créer.

Conformément à la lettre de la LOLF et sans modification profonde des outils comptables actuels, cette architecture permettra de confier aux responsables de programme dans le cadre de règles fixées par le ministre le soin d'exercer la fongibilité au niveau d'un programme, tout en garantissant l'asymétrie des mouvements de fongibilité[1].

Toutefois, cette nouvelle architecture conduira à un appauvrissement majeur de la nomenclature de prévision. Ainsi :

- la nomenclature de prévision ne permettra plus à elle seule de donner un détail suffisant sur la programmation des engagements et des dépenses ;
- le suivi des engagements au niveau de l'article de prévision ne permettra plus de déterminer avec une précision suffisante les besoins en crédits de paiement.

La programmation et le suivi de l'exécution au niveau des « mesures élémentaires » qui composent les politiques publiques menées par le MAAPAR restent cependant une nécessité et une obligation. Le responsable de programme doit rendre compte au Ministre, après centralisation et expertise de la DAF, et au Contrôle Financier sur ces deux points. Il convient donc de mettre en place dès 2005 pour chaque chapitre expérimental les outils permettant de réaliser des comptes rendus harmonisés au titre de la programmation et du suivi de l'exécution budgétaire.

1.2 Un nouveau schéma de responsabilité pour une architecture du budget rénovée

1.2.1 Une rénovation du schéma de responsabilité

La mise en œuvre de la LOLF fournit par ailleurs un nouveau cadre à la répartition des responsabilités, dont l'organisation est la suivante :

- le Ministre, responsable d'un ensemble de programme ;
- le responsable de programme ;
- le responsable d'un budget opérationnel de programme (BOP) ;
- le responsable d'unité opérationnel (UO).

Le périmètre des deux premiers échelons pour 2006 a été spécifié lors de la définition des programmes en juin dernier. Les budgets affectés aux programmes sont par ailleurs individualisés dans les systèmes comptables par l'intermédiaire de chapitres spécifiques.

[1] Des mouvements pourront avoir lieu d'un article 01 vers une article 02 au sein d'un chapitre. L'inverse sera refusé.

Les unités opérationnelles constituent un échelon d'exécution de la dépense. Si les responsabilités des UO méritent d'être affinées, la création de cet échelon n'implique *a priori* pas de modifications majeures dans l'architecture du budget.

Les Budgets Opérationnels de Programme constituent quant à eux un nouvel échelon de responsabilité, dont il convient de préciser d'une part le périmètre, d'autre part leur articulation avec les systèmes comptables du « palier 2006 ».

1.2.2 Les Budgets Opérationnels de Programme, un échelon de responsabilité à articuler dans l'architecture des systèmes comptables

Eléments de définition d'un BOP

La notion de BOP a été précisée récemment à travers un projet de « guide de la déclinaison des programmes » délivré mi-octobre par la Direction de la Réforme Budgétaire. Le BOP est ainsi défini comme « la déclinaison opérationnelle d'un programme sur la base du principe liberté/responsabilité induit par la LOLF ». Un BOP est ainsi caractérisé par :

- son appartenance à un programme ;
- un périmètre de responsabilité budgétaire attribué à un responsable de BOP, en adéquation avec les missions qui lui sont confiées par le responsable de programme ;
- des objectifs et des indicateurs de performance définis en fonction de ces missions ;
- un schéma d'organisation financière qui doit être cohérent avec les délégations de signatures.

Une contrainte supplémentaire s'impose par ailleurs pour la définition des BOP : un service ne devrait recevoir qu'un BOP par programme. Les responsables de programmes sont cependant libres de définir eux-même l'échelon hiérarchique auquel la notion de service doit s'appliquer, compte tenu que cette notion doit au minimum être une sous-direction pour la centrale, et un service déconcentré dans son ensemble pour l'échelon local.

Principes de gestion des BOP

L'application du principe de liberté/responsabilité aux BOP engendre deux conséquences fonctionnelles :

- le BOP est le niveau élémentaire d'exercice de la fongibilité asymétrique (**principe de liberté**), dans les conditions et limites fixées par le responsable de programme qui garde par ailleurs la possibilité de faire jouer la fongibilité entre deux BOP sous réserve d'en informer la DAF et le CF.
- chaque BOP doit faire l'objet d'une programmation des activités ou opérations à réaliser dans le cadre d'un budget prévisionnel. Le cas échéant, cette programmation doit comporter pour la masse salariale un schéma d'emploi en équivalent temps plein. Cette programmation est complétée par un suivi infra-annuel régulier de l'exécution des dépenses. Le responsable de BOP doit ainsi proposer une programmation et rendre des comptes sur l'exécution au responsable de programme dans le cadre d'un dialogue de gestion (**principe de responsabilité**).

Typologie des BOP

Différents BOP devront être distingués selon leur nature :

- **BOP central** : le responsable de BOP est gestionnaire d'un service de l'administration centrale (direction, service, sous-direction…) : la fongibilité est réalisée à ce niveau. Les dépenses peuvent être exécutées soit en Centrale, soit au niveau local. Dans ce dernier cas, les crédits seront délégués par NAPA (Notification d'Autorisation de Programme Affecté) : la nature de l'opération sera ainsi spécifiée avant délégation, et toute fongibilité au niveau local sera proscrite en matière d'engagement.

- **BOP miroir national** : un BOP miroir national est un BOP composé d'une somme de BOP déconcentrés ayant les mêmes caractéristiques. Il y a alors autant de BOP déconcentrés que de subdivisions administratives. Les responsables de ces BOP déconcentrés sont des gestionnaires locaux. Les crédits leur seront délégués par l'intermédiaire de DAPG (Délégation d'Autorisation de Programme Globale). L'échelon régional sera souvent le niveau le plus pertinent : l'échelon départemental entraînerait en effet une multiplication des interlocuteurs qui semble incompatible avec la mise en œuvre d'un dialogue de gestion de qualité entre responsable de programme et responsable de BOP. Pour le fonctionnement des DDAF, l'échelon départemental serait toutefois préférable.
  Il convient par ailleurs de souligner que les DDAF-DRAF d'un côté, et les DDSV de l'autre, constituent deux réseaux de services à distinguer dans la définition des centres de responsabilité.
  Il faut enfin noter que le responsable de BOP agira sous l'autorité du Préfet de région. Si celui-ci refuse de déléguer sa signature, le responsable de BOP n'aura plus en pratique autorité sur l'utilisation des crédits.

En tout état de cause, la définition des BOP doit être l'occasion pour le MAAPAR d'assurer une meilleure déconcentration des responsabilités. Dans la majorité des cas, l'échelon régional semble être le niveau le plus pertinent, à l'exclusion du fonctionnement et du personnel permanent pour lesquels les échelons départementaux et nationaux pourront être respectivement privilégiés.

Le nombre de BOP par programme doit être limité. Dans ce cadre et si la dimension du programme le justifie, on s'attachera à individualiser des BOP centraux selon différents critères :

- des **critères thématiques** associés à la répartition des responsabilités au sein du ministère :
  - si deux directions sont gestionnaires d'actions différentes au sein d'un même programme, il est souhaitable d'individualiser les budgets gérés par chacune de ces directions au sein de BOP différents.
  - des échelons hiérarchiques inférieurs (sous-directions par exemple) peuvent porter des thématiques très différentes au sein d'un même programme. La création de BOP distincts pourrait alors être justifiée.

- des **critères liés aux circuits de paiement, lorsque des crédits sont délégués à des opérateurs de l'Etat**, et notamment dans le cas des Offices Agricoles et du CNASEA. La gestion de certaines dépenses d'intervention et de subvention à l'investissement par le biais d'opérateurs constitue une spécificité du MAAPAR. Il est souhaitable d'un point de vue pratique de séparer les crédits dévolus à ces établissements, et les autres crédits d'un programme. Des BOP pourront donc être créés pour les opérateurs afin d'individualiser la dotation qui aura été programmée pour leur budget. Des directives complémentaires pourront être données par le responsable de programme à ces opérateurs, afin d'assurer notamment un suivi distinct des différents axes de dépenses au sein de leurs budgets.

Articuler les BOP avec l'architecture budgétaire des systèmes comptables

Le document de la direction de la réforme budgétaire permet ainsi de préciser la notion de BOP. L'instrumentation des BOP doit maintenant être intégrée aux applications comptables en cohérence avec la nouvelle architecture du budget[2]. Deux points doivent faire l'objet d'une attention toute particulière :

- l'enveloppe de crédits mis à la disposition d'un BOP central ou d'un BOP déconcentré doit être individualisée ;
- le nombre de BOP par programme sera limité : les BOP constituent donc un échelon budgétaire relativement agrégé qui ne sera pas suffisamment détaillé pour servir d'unité élémentaire à la programmation et au suivi de l'exécution budgétaire. Les BOP devront donc être définis en cohérence avec les unités élémentaires de programmation et de suivi de l'exécution afin d'assurer la lisibilité du budget.

2 - Articles d'exécution et enveloppes : deux niveaux de structuration du budget, support des BOP, de la programmation et du suivi de l'exécution

Le regroupement des dotations au sein des nouveaux chapitres sur deux articles de prévision ne permet plus de connaître *a priori* l'utilisation qui sera faite de ces crédits. Pour rendre possible la programmation, la gestion, et le suivi de l'exécution, deux niveaux de structuration du budget au sein de ces articles de prévision doivent être considérés.

2.1 la définition d'enveloppes structurant la gestion des BOP en cohérence avec la nomenclature d'exécution

Les BOP n'ont pas d'équivalent direct dans les systèmes comptables. Leur gestion pourra cependant être structurée grâce à l'utilisation d'enveloppes de crédits sur lesquels des AP ou des CP seront rattachées. Ces enveloppes seront hiérarchiquement subordonnées aux articles de prévision 01 et 02. Un BOP pourra être constitué d'une ou plusieurs enveloppes. En particulier, les BOP contenant des dépenses de personnel, et des dépenses d'une autre nature contiendront au minimum deux enveloppes. Ces enveloppes prendront normalement la forme d'Opérations Budgétaires d'Investissement (OBI) en 2006. Pour 2005, les OBI ne seront pas disponibles. Des systèmes de remplacement de type Répartition Par Services (RPS) pourront peut-être être utilisés.

2.2 Articles d'exécutions : unité élémentaire de programmation et de suivi de l'exécution

Les articles d'exécutions constituent aujourd'hui un échelon privilégié du suivi de l'exécution pour les services gestionnaires. Ils portent également une programmation des dépenses inscrite dans le « vert budgétaire ». Cette programmation n'a qu'un caractère indicatif, puisque ces articles ne portent pas de dotation. Elle est souvent négligée.

Compte tenu de la condensation de la nomenclature de prévision, les articles d'exécutions constitueront pour les expérimentions 2005, et pour l'ensemble des chapitres en 2006, l'échelon privilégié de programmation et de suivi de l'exécution à la fois pour les gestionnaires, les responsables de BOP et de programme, la DAF, le Cabinet, et le CF. Le rôle qui leur est attribué à l'heure actuelle sera donc renforcé et complété.

Par conséquent, il convient de définir avec soin les nouveaux articles d'exécution qui seront créés à l'occasion des expérimentations, et pour chaque programme en 2006, en respectant les principes suivants :

[2] La correspondance entre la structure budgétaire prévue par la LOLF et l'architecture des systèmes comptables 2005 et du « palier 2006 » est présentée en annexe 2.

1) Chaque article doit porter une mesure ou un groupe de mesure contribuant à une même politique publique. La fonction des mesures portées par l'article doit être immédiatement intelligible d'après son libellé par un responsable de programme ou par le Cabinet ;
2) De la même façon et afin d'éviter au maximum les erreurs d'imputations, le périmètre couvert par chaque article d'exécution doit être facilement compréhensible pour les gestionnaires. En particulier, les libellés doivent être non équivoques ;
3) Chaque article doit avoir une unité et une cohérence budgétaire : Autant que possible, les dépenses regroupées sur ces articles doivent répondre à des règles de gestion, à des circuits de paiement, et à des rythmes d'engagement et de paiement identiques ou proches.
4) Un article d'exécution est subordonné à une enveloppe unique. Un article d'exécution ne peut donc pas être partagé par plusieurs enveloppes. Chaque enveloppe regroupera plusieurs articles d'exécution sans recoupements possible. La programmation par article d'exécution permettra ainsi de visualiser en même temps la programmation réalisée pour les BOP.

Le nombre d'article d'exécution par chapitre sera par ailleurs limité à 97 possibilités[3].

La définition des BOP, de leur périmètre, et de la nomenclature d'exécution 2006 constituent donc des chantiers étroitement liés qui doivent être menés conjointement. La version définitive de l'architecture des programmes du ministère de l'agriculture doit être définie d'ici le 30 novembre.

3 – Modalités de gestion, de programmation et de suivi de l'exécution des crédits des chapitres expérimentaux en 2005 et de l'ensemble du budget en 2006

3.1 Modalités de programmation et d'exécution des dépenses

La gestion des crédits reposera sur une programmation des engagements. Il s'agira d'une programmation glissante, en principe par semestre. Les crédits seront donc mis en place en deux temps dans l'année : une première partie, qui correspondra à la couverture de la majorité des dépenses programmées, sera répartie par enveloppe dès le début de gestion. Le reste de la dotation sera rendu disponible dans un second temps, entre juillet et septembre.

3.1.1 – Une programmation initiale avant la fin 2004

La programmation initiale relative aux chapitres expérimentaux 2005 sera communiquée à la DAF fin novembre pour centralisation et expertise. Elle sera ensuite présentée au cabinet pour validation, puis transmise au CF pour visa. Cette programmation vise à préciser, par article d'exécution :

- le montant d'AP et de CP qui devront servir à couvrir des dépenses obligatoires en 2005 ;
- la prévision de consommation totale d'AP et CP en 2005 ;
- le montant d'AP et de CP qui seront mis à disposition pour la première partie de l'année.

La notion de dépense obligatoire a été introduite par la réforme du Contrôle Financier. Son périmètre concernerait « les dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables » d'après le Ministère des Finances. Il est difficile *a priori* de fournir une définition plus précise de cette notion, dont le périmètre s'affinera au cas par cas en fonction des propositions des directions.

[3] Dans les systèmes comptables tels qu'ils fonctionnent actuellement et tels qu'ils fonctionneront en 2006, le nombre d'article par chapitre est limité à 99. Deux articles de prévision (01 et 02) sont obligatoires. Il reste donc 97 articles disponibles pour créer des articles d'exécution.

3.1.2 – Un suivi mensuel de l'exécution

Après le début de gestion, les tableaux relatifs au suivi de l'exécution devront être communiqués à la DAF et au CF tous les mois, et feront l'objet d'une réunion bimensuelle entre le responsable de programme, la DAF, et le CF. La réunion d'avril/mai permettra de décider de la mise en place du reste de la dotation.

3.1.3 - Un outil harmonisé pour la programmation et le suivi de l'exécution

Afin de rationaliser les méthodes utilisées pour réaliser la programmation et l'exécution budgétaire pour les chapitres expérimentaux, un outil spécifique, nommé « NYMPHEA » sera mis en place dans les prochaines semaines. Cet outil devra être utilisé par les responsables de programme.

Pour chaque article d'exécution, les informations suivantes devront ainsi être saisies par les gestionnaires :

- des informations générales sur la sous-action portée par l'article d'exécution
  - une description des mesures élémentaires qui la constitue
  - une analyse de ses objectifs, et de sa pertinence stratégique

- dans le cadre de la programmation[4]
  - un état détaillé de l'exécution de l'année N-1
  - une prévision détaillée des engagements et paiements prévus pour l'année N, en distinguant les dépenses obligatoires des autres dépenses
  - une prévision du rythme des engagements et des paiements, justifiant le montant demandé pour la première partie de la programmation

- dans le cadre du suivi de l'exécution[4]
  - un état détaillé des engagements et des paiements réalisés
  - les modifications éventuelles de programmation intervenues conformément au principe de fongibilité asymétrique

Deux tableaux de synthèse, l'un relatif à la prévision, l'autre relatif au suivi de l'exécution, seront rempli de façon automatique sur la base des informations renseignées par les directions pour chaque article d'exécution. Ces tableaux devront être mis à jour mensuellement par les directions.

3.2 De nouvelles règles de gestion des crédits

3.2.1 Mise à disposition des crédits au sein des enveloppes

Le système actuel de mise à disposition des crédits dans Accord1Bis devrait être reconduit dans l'ensemble. Ainsi, les crédits seront mis en place par la DAF au sein des articles de prévision et des enveloppes définies par le responsable de programme en cohérence avec la programmation.

3.2.2 Modalités d'exercice de la fongibilité

Toute fongibilité doit donner lieu à une modification de la programmation initiale, et devra être communiquée au CF et à la DAF dans le cadre du suivi de l'exécution. L'exercice de la fongibilité dans le cas de l'administration centrale et pour celui des services déconcentrés doit être distingué :

[4] Une maquette de programmation est présentée en annexe 3, et une maquette de suivi de l'exécution en annexe 4. Ces maquettes n'ont pour l'instant qu'un caractère indicatif. La forme définitive des tableaux de programmation et de suivi de l'exécution seront définies dans les prochains jours.

• Administration centrale :

- La fongibilité au sein d'une enveloppe est totale. Elle est réalisée sur les directives du responsable de BOP. Le responsable de programme peut cependant fixer des contraintes à cette fongibilité.
- La fongibilité entre enveloppes subordonnées à un même article de prévision est demandée par le responsable de programme, soumise à l'approbation de la DAF et réalisée par ses soins. Le CF en est informé. Le cas échéant, un arbitrage du cabinet peut être requis.
- Tout mouvement de crédits entre une enveloppe subordonnée à un article 01 vers une enveloppe subordonnée à un article 02 (fongibilité asymétrique) doit être demandé par le responsable de programme, est soumis à l'approbation de la DGA, de la DAF et du cabinet, et réalisé par la DAF. Il nécessite un visa du CF.

• Services déconcentrés :

Dans le cas d'un BOP central, les autorisations de programme ne doivent pas être fongibles au niveau des services déconcentrés. Les AP seront déléguées par l'intermédiaire de NAPA. L'article d'exécution sur lequel la dépense doit s'imputer doit donc être précisé par la NAPA. Deux cas doivent être distingués :

- en 2005 pour les chapitres expérimentaux : comme actuellement, les NAPA seront liées à un article de prévision. Les systèmes comptables n'empêcheront donc pas que les AP d'une NAPA soient utilisés sur différents articles d'exécutions d'un programme. Il est cependant impératif que les AP soient fléchés conformément aux instruction du responsable de BOP central. Le numéro de l'article d'exécution sur lequel les engagements sont à imputés doit être indiqué au niveau du libellé de la NAPA. Le contrôleur financier local contrôlera ce dernier point.
- en 2006 pour l'ensemble des budgets : il est prévu que les systèmes comptables soient adaptés ; les NAPA seraient déléguées en liaison avec un article d'exécution, et les systèmes ne permettraient pas d'imputer les engagements sur d'autres articles.

Dans le cas d'un BOP déconcentré, les AP sont déléguées par l'intermédiaire de DAPG. Les crédits sont alors fongibles au niveau des articles de prévision 01 ou 02 dans la limite des possibilités offertes par la nomenclature d'exécution.

Qu'il s'agisse d'un BOP central ou de BOP miroir national, les crédits de paiement délégués aux services déconcentrés sont entièrement fongibles au niveau des articles de prévision 01 ou 02. Ils peuvent être utilisés sur n'importe quel article d'exécution du chapitre associé à l'article de prévision correspondant.

Quel que soit la procédure de délégation de crédits, et qu'il s'agisse d'AP ou de CP, aucun mouvement de fongibilité asymétrique d'un article 01 (dépenses de personnel) vers un article 02 (autres dépenses) ne peut être réalisé au niveau déconcentré. Les crédits doivent être remontés et mouvementés au niveau central, puis faire l'objet d'une nouvelle délégation.

3.2.3 Mise en réserve et blocages de crédits

La mise en place des dotations en deux temps doit permettre *de facto* de laisser libre d'emploi au début de l'année une masse de crédit sur laquelle pourra être imputée d'éventuels gels de crédits. Le contrôleur financier et la DAF disposeront toutefois de possibilités de blocage de crédits sur cette réserve comme sur les dotations réparties entre enveloppes.

3.2.4 Un suivi spécifique des engagements dans ACCORD1BIS et AGRI II est rendu nécessaire par le regroupement des crédits

3.2.4.1 L'imputation des engagements doit être réalisée au niveau de la sous-action/ article d'exécution dès 2005 pour les chapitres expérimentaux, et en 2006 pour l'ensemble du budget

Actuellement, les engagements d'autorisations de programme sont imputés au niveau des articles de prévision dans ACCORD1Bis et AGRI II. Il n'est donc pas possible d'obtenir des informations sur la répartition de ces engagements par article d'exécution.

La programmation budgétaire et le suivi de l'exécution doivent être réalisés au niveau des articles d'exécution dès 2005 pour les chapitres expérimentaux, et pour l'ensemble du budget en 2006, il devient nécessaire de disposer d'une information fiable sur les engagements au niveau des articles d'exécution. L'axe « programme/projet » permettra de consigner cette information pour chaque dépense dans ACCORD1Bis (dépenses de Centrale) et dans AGRI II (dépenses des services déconcentrés). Les potentialités des logiciels seront cependant différentes en 2005 et en 2006.

1) En 2005 dans ACCORD1Bis : si l'axe « programme/projet » n'est pas rempli pour un dossier d'engagement, le logiciel ne bloquera pas le dossier. De même, le logiciel n'empêchera un paiement si celui-ci est imputé sur un article d'exécution différent de celui renseigné sur l'axe programme/projet lors de l'engagement.
   Il est toutefois indispensable que l'axe programme/projet soit renseigné de façon pertinente pour chaque engagement, et que les paiements correspondants soient réalisés sur le même article d'exécution. Une attention toute particulière est donc demandée aux gestionnaires sur ces deux points. Un contrôle intellectuel systématique sera par ailleurs réalisé par la DAF sur les chapitres expérimentaux.

2) En 2006 pour ACCORD1Bis, et en 2005 et 2006 pour AGRI II, le renseignement systématique de l'axe « programme/projet » sera vérifié par les logiciels. En outre, si un paiement est imputé sur un article d'exécution différent de l'article renseigné dans l'axe programme/projet lors de l'engagement, le dossier de paiement pourrait être bloqué par les logiciels (contrôle de cohérence). Des contrôles intellectuels seront réalisés pour vérifier que les imputations sont correctes.

3.2.4.2 Le suivi des engagements doit être réalisé au premier et au dernier acteur

Les restitutions relatives à l'exécution budgétaires obtenues à partir d'ACCORD1BIS doivent être améliorées. En particulier, les restitutions ne permettent aujourd'hui qu'un suivi des engagements après visa du CF ; l'impact est réalisé au dernier acteur. Pour obtenir les disponibilités budgétaires réelles, il est nécessaire de comptabiliser en complément les engagements initialisés par les gestionnaires mais qui n'ont pas encore été visés.

La DAF cherche actuellement à obtenir du SCNA de telles restitutions. Dans l'attente d'une issue favorable, les gestionnaires doivent établir une comptabilité du montant des engagements initialisés mais non encore visés. Ces données devront être intégrées au tableau de suivi de l'exécution.

4 – D'autres chantiers doivent être conduits en 2005 afin de préparer l'application complète de la LOLF en 2006

4.1 L'intégration de nouvelles contraintes pour la gestion du personnel : plafond d'emploi, masse salariale et fongibilité asymétrique

La programmation et le suivi de l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel devront faire l'objet de procédures spécifiques organisées par la DGA. Ce chantier sera développé en 2005. Il doit permettre d'assurer un pilotage du nombre d'équivalent temps plein travaillé et de la masse salariale afin de respecter le futur plafond d'emploi et la limite des crédits de personnel qui s'imposeront au ministère de l'agriculture conformément aux exigences de la LOLF. Il doit également permettre de préciser les conditions qui permettront d'exercer la fongibilité asymétrique.

4.2 Objectifs et indicateurs

Les objectifs et indicateurs mis au point pour l'avant dossier de performance publié en même temps que le PLF 2005 constituent la partie destinée au Parlement de la documentation de la performance. Cette première partie devra être parfaite : nombre d'indicateurs parmi ceux annoncés sont à construire. Ceux qui sont déjà disponibles doivent être aménagés pour pouvoir renseigner à échéances fixes les futurs rapports annuels de performance. La DAF coordonnera et validera les travaux devant aboutir à la production de documents. Elle s'assurera que les documents sont établis selon une méthode fiable et auditable.

Au-delà de ces objectifs et indicateurs destinés au Parlement, une deuxième série d'objectifs et indicateurs est prévue. Le guide d'audit des programmes mentionne des objectifs « complémentaires », « opérationnels » et « intermédiaires », qui devront ou bien compléter, ou bien alimenter la première série d'objectifs. La DAF organisera au plus tôt les travaux pour afin de respecter les délais impartis. Ces indicateurs devront être cohérents :

- avec les indicateurs des systèmes de contrôle de gestion en cours de développement dans les services et les opérateurs de l'Etat,
- les informations qui illustreront la présentation des crédits sous l'angle de la « justification au premier euro ».

4.3 L'analyse des coûts des actions

L'analyse des coûts des actions prévue par l'article 27 de la LOLF devra être établie pour février 2005. Ce chantier se distingue du chantier de mise en place de la comptabilité analytique. Néanmoins, lorsque cela sera possible, il s'appuiera sur celui-ci. Les développements ultérieurs de la comptabilité analytique devront en tenir compte.

Une grille de "déversement" des actions support doit être établie pour permettre une ventilation des crédits 2005 avant la fin du premier trimestre 2005.

La DAF organisera avec les directions un exercice à blanc, fait dans ce premier temps sur les prévisions de dépenses, préparant :

- la présentation des actions en coût complet (information sans valeur budgétaire) qui accompagnera le PLF 2006 ;
- la reconstitution ex post qui sera à effectuer lors du compte rendu sur l'exécution 2006.

Dans un deuxième temps, cet exercice devra être effectué sur les charges, en utilisant des données de la comptabilité générale dont la LOLF prescrit la mise en place, et non plus les dépenses.

4.4 Mise en place d'un système de contrôle interne de la dépense au sein du ministère

L'évolution du contrôle financier vers une fonction de certification de la programmation et d'audit du système financier va le conduire à renoncer au visa systématique des actes d'engagement. La contrepartie de cette plus grande responsabilité laissée aux gestionnaires sera un renforcement du contrôle interne de la dépense et l'établissement d'un contrôle juridique exhaustif, qui sera réalisé par la DAF. Cette direction mènera dans les mois qui viennent les travaux nécessaires à cet égard.

Le Directeur des Affaires Budgétaires

François DE LA GUERONNIÈRE

Annexe 1 – Liste des abréviations

AP : Autorisation de Programme

BOP : Budget Opérationnel de Programme

CF : Contrôleur Financier

CP : Crédits de Paiement

DAF : Direction des Affaires Financières

DAPG : Délégation d'Autorisation de Programme Globale

DGA : Direction Générale de l'Administration

LFI : Loi de Finances Initiale

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

NAPA : Notification d'Autorisation de Programme Affectée

OBI : Opération Budgétaire d'Investissement

PLF : Projet de Loi de Finances

RPS : Répartition Par Service

SCNA : Service National à Compétence Accord

UO : Unité Opérationnelle

Annexe 2 – Correspondance entre la structure budgétaire prévue par la LOLF et l'architecture des systèmes comptables 2005 et du « palier 2006 »

L'outil Accord 2 devait permettre d'introduire dans les systèmes comptables les éléments structurants du budget prévus par la LOLF et ses textes d'application. L'abandon récent d'Accord 2 contraint cependant les ministères à mettre en œuvre la LOLF sans modification majeure des systèmes comptables : cette étape est ainsi qualifiée de « palier 2006 ». En conséquence, tous les éléments structurant du budget prévus par la LOLF n'ont pas d'équivalent dans les systèmes comptables, ce qui constitue une difficulté supplémentaire. L'objectif de la présente annexe est de préciser la correspondance entre les éléments structurants prévus par la LOLF et ceux existants dans les systèmes comptables.

Eléments structurant du budget LOLF ayant un équivalent exact dans les systèmes comptables :

○ un **programme** est équivalent à un **chapitre** ;
○ une **sous-action** est équivalente à un **article d'exécution**[5].

Concepts LOLF n'ayant pas d'équivalent dans les systèmes informatiques

○ Une **action** peut comporter à la fois des dépenses de personnel, et d'autres dépenses. Or, les chapitres dans les systèmes comptables sont structurés en article de prévision 01 ou 02, selon que la dotation servira à couvrir des dépenses de personnel (titre II) ou d'autres dépenses. **Une action n'a donc pas d'équivalent direct dans les systèmes comptables**. Elle peut être reconstituée en dehors de ces systèmes en agrégeant des sous-actions/articles d'exécution.

○ Les **BOP n'ont pas d'équivalent direct dans les systèmes comptables**. Leur gestion pourra cependant être structurée grâce à l'utilisation d'enveloppes de crédits sur lesquels des AP ou des CP seront rattachées. Ces enveloppes seront hiérarchiquement subordonnées aux articles de prévision 01 et 02. Un BOP pourra être constitué d'une ou plusieurs enveloppes. En particulier, les BOP contenant des dépenses de personnel, et des dépenses d'une autre nature contiendront au minimum deux enveloppes. Ces enveloppes prendront normalement la forme d'Opérations Budgétaires d'Investissement (OBI) en 2006. Pour 2005, les OBI ne seront pas disponibles. Des systèmes de remplacement de type Répartition Par Services pourront peut-être être utilisés.

<table>
<tr><td>Concepts LOLF</td><td>Programme</td><td></td><td>BOP</td><td></td><td>Sous-Action</td></tr>
<tr><td>Structuration des Systèmes informatiques</td><td>Chapitre XXXX</td><td>Article de prévision</td><td></td><td>Enveloppes</td><td>Article d'exécution</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="8">Architecture mixte du Budget pour 2005 et 2006</td><td rowspan="8">Programme 1
Chapitre XXXX</td><td>01</td><td>BOP X</td><td>Enveloppes X</td><td>art. ex.XX</td></tr>
<tr><td rowspan="7">02</td><td rowspan="3">BOP X</td><td rowspan="3">Enveloppe X</td><td>art. ex.XX</td></tr>
<tr><td>art. ex.XX</td></tr>
<tr><td>art. ex.XX</td></tr>
<tr><td rowspan="4">BOP X</td><td rowspan="2">Enveloppe X</td><td>art. ex.XX</td></tr>
<tr><td>art. ex.XX</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Enveloppe X</td><td>art. ex.XX</td></tr>
<tr><td>art. ex.XX</td></tr>
</table>

[5] La DRB prévoit qu'un article d'exécution puisse correspondre soit à une action, soit à une sous-action. Afin d'assurer un suivi suffisamment précis des dépenses, il a été arbitré pour le MAAPAR qu'un article d'exécution correspondrait obligatoirement à une sous-action. Le cas où une action n'est composée que d'une sous-action peut cependant être envisagé : l'action et la sous-action se confondent. Cette option ne doit pas être privilégiée : les possibilités de suivi de l'exécution en seraient limitées.

Annexe 3 – Maquette de programmation par programme

Programme X - Chapitre XXXX

Prévision de ressources

	AP	CP
Dotation de LFI		
Mise en réserve sur LFI		
Reports		
Mise en réserve sur reports		
Transferts		
Fond de concours national		
Fond de concours communautaire		
Dotation Nette		

Prévision de dépenses

Informations générales sur la mesure						Programmation d'engagement d'AP sur le budget du MAAPAR			Prévision de paiement sur le budget du MAAPAR				
Echelon de regroupement (BOP - Enveloppe)	Sous-action : libellé de l'article d'exécution	Art. exécution	Article de prévision	Ordonateur final (Centrale, Service déconcentré, CNASEA…)	Cofinancement	Engagements obligatoires 2005	AP à engager total en 2005	AP demandés pour la première partie de la programmation**	Reste à payer début 2005	Dépenses obligatoires 2005	CP à liquider en 2005 au titre d'engagements antérieurs à 2005	CP à liquider au titre d'engagements pris en 2005	CP demandés pour la première partie de la programmation**
TOTAL													

** la première partie de la programmation se déroule sur les 6 premières mois, sauf régime dérogatoire (fonctionnement sur 9 mois par exemple)

ANNEXE 4 - Maquette de suivi de l'exécution par programme

Programme X - Chapitre XXXX

Evolution constatée des ressources

	AP	CP
Reports		
Mise en réserve sur LFI		
Mise en réserve sur reports		
Annulations		
Fond de concours national		
Fond de concours communautaire		
Transferts		
Evolution des ressources		

Evolution constatée des dépenses

	Montant (€)
Dépenses constatées	
AP engagés	
CP liquidés	
Crédits délégués aux services déconcentrés et non engagés	
AP délégués et non engagés	
CP délégués et non liquidés	

				Cumul des dépenses sur les N premiers mois					
				Engagements d'AP sur le budget du MAAPAR			**Liquidation des CP sur le budget du MAAPAR**		
Echelon de regroupement (BOP - Enveloppe)	Sous-action : libellé de l'article d'exécution	Art. exécution	Article de prévision	Montant d'AP engagés au titre des dépenses obligatoires	Montant total d'AP engagés par le MAAPAR	Révision de la programmation : AP total à engager en 2005	CP liquidés au titre des dépenses obligatoires	Montant total de CP liquidés	Révision de la programmation : CP à liquider total en 2005
TOTAL									