

PARIS, LE **31 JUL. 2006**

DIRECTION DU BUDGET
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE
120, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

TÉLÉDOC 242
MISSION POUR L'APPROFONDISSEMENT
DE LA RÉFORME BUDGÉTIARE
N° **MARB-06-2685**

TÉLÉDOC 743
BUREAU 7B

CD-1985

NOTE POUR

MADAME ET MESSIEURS LES TRÉSORIERIS-PAYEURS
GÉNÉRAUX DE RÉGION ET DE DÉPARTEMENT

MESDAMES ET MESSIEURS LES CONTRÔLEURS
GÉNÉRAUX EN RÉGION

Objet : Bilan de la mise en oeuvre des engagements en mode LOLF à mi-parcours de l'année 2006 (services déconcentrés).

P.J. : 1

Nous vous prions de bien vouloir trouver, ci-joint, un bilan établi par la MARB à mi-parcours de l'exercice 2006 de la phase d'exécution de la dépense et plus particulièrement de celle de l'engagement dans les services déconcentrés.

Il a paru opportun d'appréhender les difficultés de gestion qui ont pu être rencontrées dans la mise en oeuvre du nouveau cadre de gestion découlant de l'application de la LOLF afin de dégager quelques premières pistes d'évolution pour la gestion 2007.

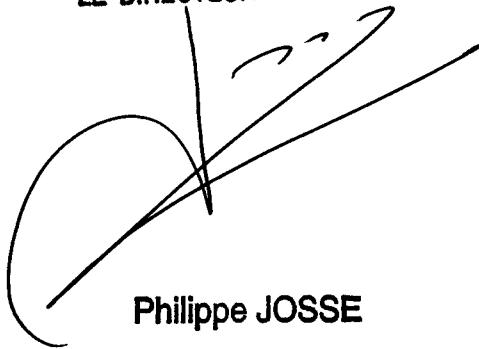
S'agissant plus particulièrement des mesures de simplification des liaisons entre les différents acteurs au niveau local, et plus particulièrement entre les trésoreries générales et les services gestionnaires, la dématérialisation des circuits d'enregistrement des transactions et des actes qui ne font plus l'objet d'un contrôle a priori et, partant, ne nécessitent plus la production systématique de pièces justificatives, peut constituer un facteur d'allègement des tâches non négligeable pour les ordonnateurs. Des enseignements pourront être tirés à l'automne à partir des expérimentations menées dans certains services de contrôle financier.

Dans le même temps, une expertise est conduite en vue d'examiner les conditions d'une automatisation dans les écritures comptables de l'enregistrement de certaines transactions afin d'alléger les tâches des trésoreries générales et d'accélérer la mise en place des crédits.

Ces mesures accompagnent les nouvelles modalités de contrôle financier prioritairement axées d'une part sur le contrôle de la soutenabilité des BOP et d'autre part sur le visa des actes relevant de certains seuils.

Il va de soi que les constats et les propositions que vous pourrez formuler au vu de l'exécution sur la totalité de l'exercice et notamment la période de fin de gestion ne pourront qu'enrichir la recherche des adaptations qui s'avèreraient nécessaires en sus de celles déjà envisagées pour améliorer les conditions d'exécution de la dépense et de suivi des engagements juridiques.

LE DIRECTEUR DU BUDGET



Philippe JOSSE

Le Directeur Général de la Comptabilité Publique



Dominique LAMOT

<p style="text-align: center;">BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS EN MODE LOLF A MI-PARCOURS DE L'ANNEE 2006 (SERVICES DECONCENTRES)</p>
--

La phase d'exécution de la dépense, et plus particulièrement celle de l'engagement, a fait l'objet de nombreuses observations de la part des services gestionnaires, qu'il s'agisse de services d'administration centrale ou de services déconcentrés.

Afin d'examiner cette question de manière plus approfondie, trois réunions de travail se sont tenues, rassemblant pour l'une des CFR, pour les deux autres des représentants des services déconcentrés de différents départements ministériels.

Les éléments d'information recueillis ont permis de dresser un tout premier bilan de l'application des nouvelles modalités d'engagement en services déconcentrés et d'envisager quelques pistes d'évolution.

I/ Les modalités d'exécution de la dépense, profondément modifiées en 2006, ont entraîné des changements importants dans les pratiques de gestion

Le nouveau cadre posé ou induit par la LOLF, dont les principales données sont rappelées ci-après, a entraîné des changements importants dans les pratiques de gestion.

De nouveaux principes président à l'exécution de la dépense

- La comptabilisation de la consommation des autorisations d'engagement, généralisées à l'ensemble des dépenses, doit désormais s'opérer à travers les **engagements juridiques**. Ce principe conduit à retracer dans les outils les montants traduisant ces engagements et non plus les montants correspondant à une éventuelle programmation/réservation de crédits, que pouvaient recouvrir jusqu'alors les « engagements comptables globaux » : la programmation des BOP est réalisée dans le cadre du dialogue de gestion en amont de la phase d'engagement des crédits.

- En contrepartie de la souplesse offerte par les possibilités de fongibilité au sein d'un programme, l'utilisation des crédits est suivie à travers une **nouvelle nomenclature d'exécution**. Celle-ci doit permettre de rendre compte au Parlement selon la même grille de lecture que celle utilisée pour la prévision et de répondre aux besoins exprimés par les ministères en vue du pilotage de chaque programme. En outre, ce compte-rendu doit s'effectuer dans un cadre qui permette la tenue d'une double comptabilité : la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale.

A cette fin, la nomenclature est construite sur le niveau le plus fin du besoin de restitution, à la fois sur l'axe destination (action/sous-action/voire sous-sous action) et sur l'axe nature

(titre et catégorie). C'est par conséquent à ce niveau que doivent être saisis les engagements, les paiements devant par ailleurs référencer le compte PCE.

Dans un environnement de gestion modifié

- La dépense est exécutée dans le cadre de nouveaux périmètres de gestion : le BOP et l'UO, conçus pour décliner les programmes et, partant, les possibilités de fongibilité au plus près de la gestion de terrain. A mi-avril, la part des AE déléguées dans des BOP déconcentrés s'élevait à 31 % des crédits (hors ministère de l'Education nationale), la part totale des crédits susceptibles d'être gérés au niveau des UO (DAPG +NAPA) s'élevait à 50 %.

- Les systèmes d'information (NDL et les applications interfacées) ont subi des adaptations destinées à permettre de prendre en compte les nouveaux concepts et périmètres de gestion.

- En outre, le rôle du contrôle financier a été recentré sur la vérification de la soutenabilité budgétaire des BOP et le visa des actes atteignant des seuils fixés par arrêtés ministériels. Ces actes donnent lieu à des engagements individualisés (engagements spécifiques) ; les actes infra-seuils, qui peuvent faire l'objet d'engagements regroupant plusieurs EJ, sont transmis pour simple enregistrement.

- Au regard de la soutenabilité, il doit enfin être rappelé que les possibilités offertes par la LOLF en matière de contrats à portée pluriannuelle sur l'ensemble des dépenses exigent un suivi des engagements juridiques et des échéanciers des besoins de CP générés par ces engagements, de manière à ce que leur couverture puisse être assurée dans de bonnes conditions.

II/ Par delà les difficultés liées à une nécessaire adaptation à ces changements, il est fait état de facteurs qui viennent alourdir la mise en oeuvre des nouvelles modalités

Le démarrage de la gestion a souffert de difficultés au niveau des outils informatiques, notamment pour certaines applications interfacées. Ces difficultés, qui semblent actuellement s'aplanir, ont freiné la mise en place des crédits.

Dans le même temps, l'utilisation pour la gestion de l'ensemble des dépenses des circuits jusqu'alors réservés à l'investissement, a nécessité une appropriation des transactions par un nombre important de gestionnaires. Cette phase d'« apprentissage » paraît désormais dépassée. Les services estiment qu'une meilleure maîtrise de cet environnement technique doit leur permettre d'améliorer le pilotage des crédits et de fluidifier la chaîne de la dépense, tout en remarquant que le Palier 2006 n'autorise pas une très grande souplesse de gestion.

Des contraintes pèsent toutefois sur les modalités d'exécution.

La multiplicité des engagements

- La contrainte majeure découle du **maillage très fin de la nomenclature d'exécution**, le grand nombre de sous-actions conduisant à multiplier les engagements. Il faut noter que la nomenclature 2006 comprend 2934 articles d'exécution (actions, sous-actions..), ce chiffre se révélant 3,5 fois supérieur à celui de la nomenclature de prévision.

Elle est encore aggravée lorsque les sous-actions ont été construites en vue d'obtenir une répartition analytique des crédits entre chacune d'entre elles dès le stade de l'engagement ou bien encore lorsque les engagements doivent être établis par croisement de la sous-action et de la catégorie (cas des dépenses d'intervention pour lesquelles, outre la destination, les engagements doivent référencer la catégorie des bénéficiaires des transferts).

La multiplicité des engagements est d'autant plus perçue comme une complexification excessive qu'elle ne correspond pas toujours aux pratiques de gestion et s'accompagne souvent de demandes de restitutions et de suivi des administrations centrales.

- En outre, la nécessité de suivre la consommation des AE à travers les montants des **engagements juridiques** et, partant, l'abandon de l'engagement global portant sur la totalité de l'année, ont été ressentis dans un premier temps comme un retour en arrière et, là encore, comme un accroissement du nombre des engagements, notamment pour les dépenses de fonctionnement courant.

Ce sentiment est d'autant plus marqué qu'une même dépense doit parfois donner lieu à des engagements ventilés entre plusieurs actions ou sous-actions. Dans ce contexte, les modalités visant à procéder en début d'année à des engagements spécifiques concernant les « crédits engagés non mandatés » et les dépenses « obligatoires » (loyers, tranches annuelles de marchés..) sont également citées comme un facteur d'alourdissement de la gestion des engagements.

Les conditions de suivi et de comptabilisation des engagements juridiques au sein des systèmes d'information participent aussi à la complexité de cette gestion. En effet, si les services disposent dans leur grande majorité d'applications ministérielles dans lesquelles ils suivent ces engagements juridiques de façon très précise, force est de constater que l'interfaçage de ces applications ne permet pas toujours de faciliter la transmission au fil de l'eau des montants correspondants dans NDL.

S'agissant plus particulièrement des dépenses de fonctionnement courant, des mesures visant à faciliter leur traitement au titre de l'année 2006 ont pu être adoptées au niveau local entre l'ACCF et les services, tout en préservant le principe d'une comptabilisation de la consommation des AE conforme aux EJ en fin d'exercice.

- Par ailleurs, le **nombre élevé des UO**, notamment des UO relevant de plusieurs BOP (de niveau central et de niveau déconcentré) d'un même programme, se révèle très contraignant en raison du cloisonnement de la gestion qu'il induit. La nécessité d'utiliser de multiples codes ordonnateurs pour effectuer les transactions augmentent d'autant leur volume, sur des périmètres au demeurant souvent très imprécis.

Des lourdeurs de gestion

- Il est fait état de **difficultés liées à l'application de la nomenclature budgétaro-comptable**, notamment en ce qui concerne les changements de périmètres introduits entre le titre 2 et le titre 3 d'une part et le titre 3 et le titre 5, d'autre part. La complexité de rattachement de certaines dépenses conduit souvent à des demandes de réimputation, voire à des corrections portant sur les engagements mêmes, et entraîne in fine des incohérences entre engagements et mandatements.

Il en est ainsi des frais annexes liés aux opérations d'investissement, qui pour certains d'entre eux relèvent désormais des comptes de charges (titre 3), et pour d'autres des comptes d'immobilisations (titre 5). Il en est également ainsi lorsque des opérations ouvertes en titre 3 par le RBOP conduisent à des dépenses qui, en raison de l'application de certains seuils, devront être considérées comme des immobilisations (ex : achats groupés).

Il faut d'ailleurs souligner qu'à l'instar de la nomenclature de l'axe destination, les comptes PCE apparaissent trop détaillés. Simultanément, les blancs budgétaires sont souvent incomplets, l'inscription de nouveaux comptes associés à une action appelant des temps d'attente élevés.

- En outre, les **délais de validation (enregistrement) comptable** concernant les transactions qui ne requièrent pas d'avis ou de visas préalables sont souvent considérés comme un ralentissement de la chaîne d'exécution. Entre l'ouverture d'une opération par le RBOP et la possibilité d'engager au titre de cette opération au sein de l'UO (validation technique des SAPIE/SAPIR/affectation), un laps de temps dépassant fréquemment les 15 jours a été nécessaire. Il a pu dépasser trois semaines pour la mise à disposition des crédits dans le cas de BOP inter-régionaux à UO régionales ou départementales. L'enregistrement des « engagements groupés » a également suscité des délais avoisinant les 15 jours. S'agissant de ces derniers, la fourniture de pièces justificatives accompagnant leur présentation est perçue comme un facteur d'alourdissement de la gestion.

III/ Des premières pistes d'évolution peuvent être envisagées

- Elles portent tout d'abord sur la **volonté d'aboutir à la révision**, d'une part, de la **nomenclature d'exécution** en réduisant le nombre des sous-actions et en adaptant les comptes PCE associés, et d'autre part de la **cartographie des BOP et des UO** afin de procéder à un allègement de la gestion. Une lettre conjointe DB/DGCP/DGME du 14 juin 2006 appelle l'attention des ministères sur ce sujet. Il importe que les propositions émanant des ministères interviennent dans les meilleurs délais, de façon à ce qu'elles produisent leurs effets dès le début de l'année 2007.

Par delà la réduction de leur nombre, le **périmètre recouvert par certaines sous-actions devra être revu**, de manière à éviter une répartition analytique des crédits, notamment en cas de dépenses indivises. Certains ministères (MIAT et Justice) ont d'ailleurs procédé au cours du semestre écoulé à des adaptations en gestion de la nomenclature d'exécution afin de corriger les situations qui exigeaient une telle répartition.

Il devrait *mécaniquement* résulter de ces mesures une diminution importante du nombre des engagements.

A ce propos, il doit être rappelé que le nombre d'engagements est aussi appelé à diminuer *naturellement* en 2007, dans la mesure où la généralisation des AE et leur consommation liée au montant ferme total de l'engagement conduisent à supprimer les réengagements de début de gestion, parmi lesquels ceux portant sur les « crédits engagés non mandatés », jusqu'alors obligatoires en dépenses ordinaires.

En outre, dans le prolongement des mesures présentées dans la lettre du 14 juin précitée, un **groupe de travail** (DB/DGCP et ministères) va être constitué en vue de proposer des mesures

de simplification des comptes budgétaires-comptables, en opérant notamment des regroupements de comptes dans le Plan de comptes de l'Etat (**PCE**).

Pour 2006, un engagement visant à raccourcir les délais nécessaires pour l'inscription de nouveaux comptes rattachés aux actions doit être pris, tant par les directions des affaires financières concernées que par la direction du budget (qui a retenu un délai de traitement de 4 jours maximum à compter de la transmission de la demande visée par le CBCM).

- Par ailleurs, des *mesures de simplification des liaisons entre les différents acteurs au niveau local* (TPG, ACCF et services gestionnaires) doivent être recherchées en vue d'**améliorer les conditions de mise à disposition des crédits**. Cette recherche accompagne les nouvelles modalités du contrôle financier - prioritairement axées, d'une part, sur le contrôle de la soutenabilité des BOP, tant en début de gestion qu'en cours de gestion à travers les comptes-rendus d'exécution et, d'autre part, sur le visa des actes relevant de certains seuils - qui modifient les conditions d'intervention des trésoreries générales.

En ce sens, la *dématérialisation* des circuits d'enregistrement des transactions et des actes qui ne font plus l'objet d'un contrôle a priori et, partant, ne nécessitent plus obligatoirement la production de pièces justificatives, peut constituer un facteur d'allègement des tâches non négligeable. Et ce d'autant que ces transactions et ces actes représentent désormais une part très importante des flux transmis. C'est ainsi que, compte tenu des seuils adoptés, les engagements groupés représentent environ 95 % du total des engagements présentés. Certaines régions expérimentent d'ores et déjà ce processus et les enseignements en seront tirés à l'automne.

Par delà, une expertise est menée en liaison avec la DGCP en vue d'examiner les conditions d'une *automatisation* des transactions sur lesquelles une opération de validation est requise alors qu'aucun contrôle intellectuel n'est nécessaire..

En outre, allant dans le même sens de simplification des circuits, il convient de noter que la mise en place des crédits entre *un BOP inter régional et des UO relevant d'une autre circonscription administrative* qui, jusqu'alors nécessitait un traitement manuel par bordereaux, va désormais s'effectuer via NDL selon les procédures classiques applicables aux régions. Ces mesures devraient améliorer sensiblement les conditions de répartition des crédits afférentes à ce type de configuration.

- *Les modalités d'imputation budgétaire et comptable* concernant le rattachement des dépenses des titres 3 et 5 vont faire l'objet, dans des délais très rapprochés, d'une instruction visant à l'assouplissement des modalités actuelles et à la stabilisation des règles à appliquer. Dans l'attente de ces instructions, des consignes ont d'ores et déjà été données aux trésoreries générales en vue de faciliter le traitement des dossiers correspondants.

S'agissant de l'imputation des dépenses de personnel et des règles de consommation du plafond d'emplois, une instance interne regroupant les différentes directions du MINEFI (DGCP/DGME/DB) vient d'être mise en place. Elle a pour rôle de regrouper les différentes questions posées sur ce sujet en vue d'harmoniser les réponses susceptibles d'être apportées aux services gestionnaires et enrichir la doctrine et la documentation existantes.

- S'agissant du *suivi des échéanciers de crédits de paiement liés aux engagements*, des améliorations de la situation actuelle doivent être recherchées. Les expérimentations réalisées

en 2004 et 2005 ont montré que la fiabilité de ces données reposait sur un suivi étroit et une constante réactualisation de l'exécution, obtenus par une collaboration réelle entre les services chargés de la gestion des dispositifs ou des investissements et les services financiers. Le ministère de la Culture s'est doté, dans une perspective d'optimisation des moyens, d'un outil (application ARPEGE) destiné à suivre les étapes de gestion des crédits en AE et CP, allant de la programmation à l'exécution. Il serait intéressant que ce ministère puisse évaluer les apports de cet outil en vue d'une éventuelle mutualisation.

- S'il en était besoin, ***les ministères ne peuvent qu'être invités à identifier les éventuels points de blocage spécifiquement liés*** à leur gestion, de manière à procéder aux réajustements nécessaires à une amélioration de la chaîne de gestion et notamment de la phase de suivi des engagements juridiques.

D'une manière générale, les services ont en effet pris conscience que la comptabilisation des crédits sur la base de leur consommation certaine, et non sur la base d'une réservation, permet un réel exercice de fongibilité et un meilleur bilan de l'exercice, sans avoir à procéder à des opérations lourdes visant à rendre à nouveau disponibles les crédits non engagés juridiquement.

Différentes mesures peuvent aller dans le sens de cette amélioration du suivi des EJ, telles que le passage en PSOP de certaines dépenses de personnels, une meilleure mise en cohérence des données issues de certaines applications ministérielles spécifiques et de celles devant être saisies dans NDL à travers les engagements groupés, voire, ainsi que cela a pu être préconisé, une nouvelle organisation des services appelés à intervenir dans la gestion des crédits.

Un nouveau bilan portant sur la totalité de l'exercice et notamment la fin de gestion devrait être dressé pour obtenir une vision plus complète des conditions d'exécution de la dépense et procéder aux réadaptations complémentaires qui s'avèreraient nécessaires en sus de celles d'ores et déjà envisagées.